



UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO – UNIRIO

Centro de Ciências Jurídicas e Políticas – CCJP

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO

Mestrado em Direito

CONTEÚDO LOCAL NO SETOR DE PETRÓLEO

Uma Política Pública Industrial Voltada Ao Desenvolvimento Nacional

ANA PAULA BRAGA DE OLIVEIRA

RIO DE JANEIRO

2017

ANA PAULA BRAGA DE OLIVEIRA

CONTEÚDO LOCAL NO SETOR DE PETRÓLEO

Uma Política Pública Industrial Voltada Ao Desenvolvimento Nacional

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito e Políticas Públicas do Centro de Ciências Jurídicas e Políticas da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro como requisito parcial à obtenção do grau de Mestre em Direito.

Linha de Pesquisa: Estado, Constituição e Políticas Públicas

Orientador: Prof. Dr. André Ricardo Cruz Fontes

RIO DE JANEIRO

2017

ANA PAULA BRAGA DE OLIVEIRA

CONTEÚDO LOCAL: UMA POLÍTICA PÚBLICA VOLTADA AO
DESENVOLVIMENTO DA INDÚSTRIA NACIONAL DO PETRÓLEO

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito e Políticas Públicas do Centro de Ciências Jurídicas e Políticas da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro como requisito parcial à obtenção do grau de Mestre em Direito.

Aprovada em 20 de março de 2017.

Prof. Dr. André Ricardo Cruz Fontes
Professor orientador
Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro – UNIRIO

Prof. Dr. Edmar Luiz Fagundes de Almeida
Professor convidado
Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ

Prof. Dr. Felipe de Melo Fonte
Professor convidado
Fundação Getúlio Vargas – FGV-Rio

Prof. Dr. Sandoval Amui
Professor convidado

Para os amores da minha vida

Marta, Alfredo, Carlson e Camélia.

AGRADECIMENTOS

A Deus, antes de tudo e por tudo.

Ao meu Orientador, Prof. Dr. André Ricardo Cruz Fontes, que sempre me apoiou e me guiou com seu exemplo de competência, brilhantismo e generosidade.

Ao Professores Edmar de Almeida, Felipe Fonte e Sandoval Amui, que aceitaram tão gentilmente participar da Banca, me honrando com sua presença e profundo conhecimento sobre a matéria.

À UNIRIO, por permitir que eu e meus colegas tivéssemos acesso a um Mestrado inovador e aberto ao diálogo interdisciplinar no ambiente de uma universidade pública.

Aos Profs. Drs. Fernando Quintana e Paulo de Bessa Antunes, coordenadores do Programa de Pós-Graduação em Direito da UNIRIO, cujos esforços e espíritos incansáveis mantêm de pé o Mestrado.

Aos meus colegas de turma, pela convivência fraterna e companheirismo.

À Universitetet i Stavanger e ao Prof. Terje Ingebrigt Vaaland, PhD, que me acolheram tão bem no período em que vivi na Noruega.

Ao GEE (Grupo de Economia da Energia) da UFRJ, seus professores e alunos, pela produção acadêmica de tantos estudos fundamentais sobre a indústria do petróleo brasileira.

À minha amada família, razão da minha vida.

Aos meus queridos amigos Alfredo Pereira Ventura, Bruna Caroline Tarsitano, Jaqueline Ferreira Figueiredo, Leonardo Alcantara Barros, Luana Oliveira Brandão, Maria Luiza M.S. Ferreira e Solange Silva Álvares da Cunha, pelo apoio incondicional.

“É muito melhor lançar-se em busca de conquistas grandiosas, mesmo expondo-se ao fracasso, do que alinhar-se com os pobres de espírito, que nem gozam muito nem sofrem muito, porque vivem numa penumbra cinzenta, onde não conhecem nem vitória, nem derrota.”

(Theodore Roosevelt)

RESUMO

OLIVEIRA, Ana Paula Braga. Conteúdo local: uma política pública industrial voltada ao desenvolvimento nacional. Rio de Janeiro, 2017. Dissertação (Mestrado em Direito). Centro de Ciências Jurídicas e Políticas, Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2017.

Este trabalho tem como objetivo situar a política de conteúdo local adotada no setor de petróleo e gás do Brasil como uma política simultaneamente pública e industrial voltada ao desenvolvimento nacional. Por ser um dos maiores produtores de petróleo do mundo, o país almeja beneficiar-se ao máximo da exploração desse recurso tanto através das rendas do petróleo quanto pela possibilidade de aumento da industrialização nacional. A finalidade da política de conteúdo local é incrementar a participação da economia local na cadeia de suprimentos do setor através da geração de empregos, do desenvolvimento tecnológico e industrial do país e da internacionalização das empresas brasileiras que atuam nesse mercado. O trabalho está dividido em três capítulos. O primeiro tem como objetivo abordar as origens e o desenvolvimento da indústria do petróleo no Brasil e no mundo. O segundo situa a matéria na esfera das políticas públicas e da política industrial voltada ao desenvolvimento nacional. O terceiro capítulo estuda o modelo de política de conteúdo local adotado no Brasil desde a década de 1950 até as novas regras anunciadas pelo governo Temer em 2017.

PALAVRAS-CHAVE: conteúdo local; política industrial; petróleo e gás; desenvolvimento.

ABSTRACT

This paper aims to place the local content policy adopted in Brazilian oil and gas sector as a policy towards national development which is simultaneously public and industrial. Brazil, one of the world largest oil producers, intends to maximize the benefits arisen from the exploration of its natural resource either by collecting oil revenues, but mainly by increasing national industrialization. The purpose of local content policies is to improve the performance of local economies in the oil supply chain via creation of jobs, technological and industrial development and internationalization of local companies. The work examines the issues related to this subject in three chapters. The first part studies the origins and evolution of the oil and gas industry in Brazil and worldwide. The second chapter classifies local content as an industrial public policy implemented in favor of national development. The third part addresses the local content model implemented in Brazil since the 1950's until the new rules announced by Temer administration in 2017.

KEYWORDS: local content; industrial policy; oil and gas; development.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	9
CAPÍTULO 1. EVOLUÇÃO DA INDÚSTRIA DO PETRÓLEO	13
1.1. Desenvolvimento de uma indústria mundial	13
1.1.1. <u>Primeiros usos do petróleo</u>	13
1.1.2. <u>Início da industrialização moderna</u>	15
1.1.3. <u>Internacionalização do negócio</u>	19
1.2. Petróleo no Brasil	27
1.2.1. <u>De Camamu a Lobato</u>	28
1.2.2. <u>Regimes de propriedade dos recursos naturais</u>	35
1.2.3. <u>Regulação do mercado: do CNP à ANP</u>	40
1.3. Conteúdo Local e a Indústria do Petróleo	45
CAPÍTULO 2. POLÍTICA PÚBLICA INDUSTRIAL E DESENVOLVIMENTO	49
2.1. Noções de políticas públicas	49
2.1.1. <u>Terminologia e autonomia disciplinar</u>	49
2.1.2. <u>Definição sob a ótica do protagonismo na elaboração das políticas</u>	51
2.1.3. <u>Definição sob a ótica dos problemas e soluções</u>	54
2.2. Política industrial: aspectos teóricos	57
2.2.1. <u>Conceitos tradicionais de política industrial</u>	57
2.2.2. <u>Políticas industriais horizontais e verticais</u>	60
2.3. Política industrial como fator de desenvolvimento	62
2.3.1. <u>A política de substituição de importações no Brasil</u>	63
2.3.2. <u>O modelo de industrialização proposto pela CEPAL</u>	66
2.3.3. <u>Padrão de industrialização e desenvolvimento</u>	70
2.4. Política pública industrial de conteúdo local	75
CAPÍTULO 3. CONTEÚDO LOCAL: O MODELO BRASILEIRO	79
3.1. Primeiras iniciativas	79

3.2. Estrutura institucional	80
3.3. Rodadas de Licitação	83
3.4. Penalidades por descumprimento	88
3.5. Novos estímulos: PEDEFOR e COMPET O&G	90
3.6. Outras políticas para o setor de P&G	93
3.6.1. <u>PROMINP</u>	93
3.6.2. <u>REPETRO</u>	95
3.6.3. <u>CENPES</u>	96
3.6.4. <u>PRH</u>	97
CONCLUSÃO	99
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	102

LISTA DE ACRÔNIMOS

ABDI	Associação Brasileira de Desenvolvimento Industrial
ABDIB	Associação Brasileira da Infraestrutura e Indústrias de Base
ADNOC	<i>Abu Dhabi National Oil Company</i>
ANP	Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BP	<i>British Petroleum</i>
CC	Código Civil
CEBRI	Centro Brasileiro de Relações Internacionais
CEDPEN	Centro de Estudos e Defesa do Petróleo e da Economia Nacional
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e Caribe
CL	Conteúdo Local
CPRM	Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais
CNI	Confederação Nacional da Indústria
CNP	Conselho Nacional do Petróleo
CNPE	Conselho Nacional de Política Energética
CRFB	Constituição da República Federativa do Brasil
DC	Descoberta Comercial
DNPM	Departamento Nacional de Produção Mineral
EC	Emenda Constitucional
E&P	Exploração e Produção
EIA	<i>U.S. Energy Information Administration</i>
ELLA	<i>Evidences and Lessons from Latin America</i>
EPE	Empresa de Pesquisa Energética
EUA	Estados Unidos da América
FIEB	Federação das Indústrias do Estado da Bahia

FGV	Fundação Getúlio Vargas
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPIECA	<i>International Petroleum Industry Environmental Conservation Association</i>
MDIC	Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (atual Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços).
MME	Ministério de Minas e Energia
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ONIP	Organização Nacional da Indústria do Petróleo
ONU	Organização das Nações Unidas
OPEC	<i>Organization of the Petroleum Exporting Countries</i>
OPEP	Organização dos Países Exportadores de Petróleo
PCL	Política(s) de Conteúdo Local
PDVSA	Petróleos de Venezuela S.A.
PEDEFOR	Programa de Estímulo à Competitividade da Cadeia Produtiva, ao Desenvolvimento e ao Aprimoramento de Fornecedores do Setor de Petróleo e Gás Natural
P&G	Petróleo e Gás
PEM	Programa Exploratório Mínimo
Petrobras	Petróleo Brasileiro S.A.
PROMINP	Programa de Mobilização da Indústria Nacional de Petróleo
PSO	<i>Policy Studies Organization</i>
PwC	PricewaterhouseCoopers Brasil Ltda.
REDUC	Refinaria Duque de Caxias
SGMB	Serviço Geológico e Mineralógico do Brasil
TEXACO	<i>Texas Company Petroleum</i>
UNCTAD	<i>United Nations Conference on Trade and Development</i>
USITC	<i>United States International Trade Commission</i>

LISTA DE FIGURAS E TABELAS

Figura 1. Distribuição das reservas de petróleo em bilhões de barris	20
Figura 2. Choques dos preços de petróleo desde a Crise de 1973.....	24
Figura 3. Preço do barril (Brent) de 2008 a 2015	26
Figura 4. Exportações brasileiras de commodities e manufaturados (2000-11).....	72
Figura 5. Estrutura organizacional do MME	81
Tabela 1. Perfurações realizadas pelo SGMB (1919 -30)	32
Tabela 2. Regimes de contratação das atividades de E&P no Brasil	44
Tabela 3. Elementos de Política de Conteúdo Local	47
Tabela 4. Distribuição dos percentuais de CL a partir da 14 ^a Rodada ANP.....	88

INTRODUÇÃO

Segundo a ANP, o Brasil é o 15º país em reservas provadas de petróleo do mundo, com um volume de 13 bilhões de barris¹. Reserva é um conceito técnico-econômico, que se traduz em uma estimativa do volume de petróleo ou gás natural dos reservatórios² que pode ser produzido em determinado momento, pois a tecnologia necessária para extraí-lo está disponível e o preço a que o produto está sendo comercializado é alto o suficiente para cobrir seus custos de produção.

Há a expectativa de que o Brasil se consolide como um dos maiores produtores de petróleo e gás do mundo nas próximas duas décadas, principalmente após o início da produção na camada do pré-sal. O aumento da produção significa que o país tem o potencial de incrementar a participação da economia local na cadeia de suprimentos do setor através da geração de empregos, do desenvolvimento tecnológico e industrial do país e da internacionalização das sociedades brasileiras que atuam no mercado parapetrolero.

Nas últimas décadas, governos de países ricos em recursos naturais como o Brasil vêm implantando políticas para maximizar os resultados da exploração desses recursos em prol de seu desenvolvimento econômico e industrial. Os impactos da exploração e produção de grandes reservas de petróleo sobre a economia de um país são bastante controversos. Certos países têm demonstrado incapacidade de se desenvolver com base nestes recursos enquanto outros conseguem atingir o sucesso. Um importante fator nessa equação são as regras de conteúdo local, que podem obrigar a indústria petroleira a utilizar insumos nacionais. O conteúdo local é um importante elemento da política industrial de um país, pois é um veículo multidimensional capaz de engatilhar a atividade econômica, acompanhar o avanço tecnológico, empregar mão de obra nacional e sustentar a demanda por bens, empregos e serviços locais.

¹ A medida de 1 barril corresponde a aproximadamente 159 litros.

² Não deve ser confundida com reservatório, que é a acumulação de petróleo ou gás natural em determinada camada do subsolo.

O tema central deste trabalho é situar a política de conteúdo local do setor de petróleo como uma política pública industrial voltada para o desenvolvimento nacional. Trata-se de uma matéria relevante para o Brasil, que tem no petróleo uma de suas principais *commodities*³, e que é capaz de gerar aumento da competitividade de suas indústrias a nível global.

A definição de conteúdo local varia de país para país, por isso, não se pode falar em uma unidade conceitual aplicável genericamente. Este trabalho utiliza a conceituação de que o conteúdo local é uma política pública elaborada pelos governos de países ricos em recursos naturais como uma ferramenta industrial que gera desenvolvimento nacional através da expansão das atividades da indústria doméstica e da aquisição de *expertise* tecnológica internacional. Juntos, esses fatores podem aumentar a economia de escala e ter um efeito positivo na industrialização local, aumentando a competição desses países no mercado externo.

O trabalho divide-se em três grandes áreas, cada uma, detalhada em capítulos próprios. A primeira tem como objetivo contextualizar o conteúdo local dentro da lógica da indústria do petróleo nacional e internacional. A segunda situa o conteúdo local na esfera das políticas públicas, de um lado, e, de outro, da política industrial em prol da industrialização e desenvolvimento. A terceira grande área trata do modelo de CL adotado no Brasil.

Assim, o Capítulo 1 apresenta um panorama sobre a origem e o desenvolvimento da indústria do petróleo. A abordagem começa com o histórico do uso do betume desde a Antiguidade, quando era empregado com fins medicinais, para pavimentação de estradas e inclusive para fins bélicos. Passa pela Revolução Industrial da segunda metade do século XIX, quando o petróleo começa a substituir o carvão como principal fonte de energia para a produção manufatureira. Analisa a sua consolidação como grande indústria organizada, cujo modelo de negócios foi exportado, tornando-se, assim, um setor altamente internacionalizado.

O primeiro capítulo do trabalho também se debruça sobre o papel do petróleo no Brasil. Inicialmente, são relatadas as experiências pioneiras do país na

³ Commodity – produto comercializado em unidades padronizadas, em mercados competitivos e por um número grande de participantes, o que dá a característica de transparência ao mercado e a possibilidade de informações precisas sobre o preço.

investigação de exsudações superficiais de betume no território desde o Brasil Império. Nessa época, o objetivo principal não era usar o óleo como fonte de energia para a manufatura, mas sim, como iluminante em substituição ao óleo de baleia. O estudo prossegue na análise dos diferentes tipos de regimes de propriedade dos recursos naturais vigentes desde as Ordenações Manuelinas até a Constituição de 1988. São abordados os sistemas regaliano, dominial, de acessão ou fundiário e de concessão. Em seguida, analisa-se o ambiente regulatório criado no Brasil a partir de 1938, quando o petróleo passa a ter regramento próprio no Código de Minas, até a criação da ANP em 1997.

Por fim, o Capítulo 1 explora como o conteúdo local se insere no setor de petróleo. Trata-se de uma abordagem conceitual, em que através do contato com diversas definições sobre o tema, busca-se destacar a PCL como um instrumento viável de promoção do desenvolvimento nacional.

O Capítulo 2 tem como objetivo enfatizar o caráter de política pública do conteúdo local. Para tanto, é feita uma sondagem sobre as diversas definições do que sejam políticas públicas, sua autonomia disciplinar e, sua classificação com base no protagonismo da elaboração da política e com foco nos problemas e soluções públicos.

Na sequência, são expostos os conceitos tradicionais de política industrial na literatura econômica. A finalidade é evidenciar que a política industrial pode estar intimamente ligada a metas de longo prazo direcionadas ao desenvolvimento de certos setores da economia. São apontados os principais instrumentos de estímulo setorial (horizontais e verticais), além de examinados os modelos de industrialização com base na substituição das importações, o sistema cepalino e a correlação entre padrão de industrialização e de desenvolvimento.

O segundo capítulo assinala, ao seu fim, que a política de conteúdo local é uma política pública industrial não apenas porque gera valor agregado ao país, mas também por sua capacidade de impulsionar outros setores da economia.

O Capítulo 3 retrata o modelo brasileiro de conteúdo local adotado no setor de petróleo e gás. Inicialmente, relata as primeiras iniciativas de utilização nos setores

automotivo e naval até a sua implementação na indústria de P&G a partir da década de 1950 com a criação da Petrobras. Em seguida, analisa a estrutura institucional responsável pela formulação da PCL no Brasil, conduzida principalmente pelo Poder Executivo por intermédio do Ministério de Minas e Energia e do Conselho Nacional de Política Energética, passando pelas suas Secretarias Executivas até a ANP.

O último capítulo também descreve as regras de CL das Rodadas de Licitação da ANP desde o primeiro leilão até a recente mudança anunciada pelo governo em fevereiro de 2017 sobre a redução dos percentuais de conteúdo local adotados anteriormente, a serem empregados já na 14ª Rodada, prevista para setembro do mesmo ano. Na sequência, aborda as políticas mais importantes direcionadas ao desenvolvimento do setor de P&G.

Esclarece-se, por fim, que o presente trabalho adotou como sinônimos os vocábulos “empresa” e “companhia” para se referir àquelas sociedades empresárias que atuam no setor de petróleo⁴, sem alusão aos seus respectivos conceitos jurídicos. Contudo, em homenagem à Teoria da Empresa inaugurada pelo Código Civil de 2002, faz-se necessário esclarecer os significados que o Direito confere a esses vocábulos. Para Rubens Requião (2015), a empresa é “a organização dos fatores da produção exercida, posta a funcionar, pelo empresário”⁵. A companhia, por outro lado, é sinônimo de sociedade anônima, uma forma sob a qual as sociedades empresárias⁶ podem se constituir sob a regência da Lei nº 6.404/76.

Feitas essas considerações, a preferência pelo sentido lato e não pelo jurídico se dá em razão do jargão comumente usado para se referir às participantes dessa indústria sem as formalidades conceituais atribuídas pelo Direito brasileiro.

⁴ Segundo o Dicionário Michaelis, a definição principal de “empresa” é uma “sociedade organizada para a exploração de indústria ou comércio, com a finalidade de obter um rendimento monetário através da produção de bens ou de serviços”.

⁵ O conceito de empresário está descrito no art. 966 do CC: “Considera-se empresário quem exerce profissionalmente atividade econômica organizada para a produção ou a circulação de bens ou de serviços.”

⁶ Sociedade empresária é aquela que realiza atividade econômica organizada para a produção ou circulação de bens ou de serviços.

CAPÍTULO 1. EVOLUÇÃO DA INDÚSTRIA DO PETRÓLEO

O petróleo é atualmente a fonte de energia de maior importância geopolítica do mundo e constitui a base da economia produtiva mundial (BRASIL, 2011). Assim, o país que controla suas reservas petrolíferas e mantém uma estrutura adequada de refino auferirá vantagens competitivas, quer em relação à segurança interna de setores vitais à economia (como transporte e produção de eletricidade), quer em relação à sua participação no comércio internacional (MME, 2011).

A envergadura global do petróleo, contudo, é recente, tendo início apenas no século XX, quando começa a ser usado em larga escala como substituto de outras fontes energéticas. Este capítulo aborda a evolução e o desenvolvimento da indústria do petróleo e divide-se em três seções: a primeira enfoca as suas origens nos EUA e a internacionalização do modelo industrial; a segunda estuda a história do petróleo no Brasil; enquanto a terceira introduz o conceito de conteúdo local e sua aplicação no setor de petróleo dos países ricos em recursos naturais.

1.1. Desenvolvimento de uma indústria mundial

1.1.1. Primeiros usos do petróleo

Os primeiros registros de uso do petróleo remontam à Antiguidade⁷, quando era extraído a partir de depósitos superficiais para ser empregado como fonte de

⁷ A respeito da presença do petróleo na Antiguidade, esclarece Yergin (2010 *apud* MONIÉ, 2015): “Não se pode dizer que a humanidade desconhecesse o petróleo. Em várias regiões do Oriente Médio, uma substância lodosa semissólida chamada betume assomava à superfície nas fendas e fissuras, e tais vazamentos já eram mencionados na Antiguidade – na Mesopotâmia, 3 mil anos antes de Cristo. O manancial mais famoso ficava em Hit, no Eufrates, não muito distante da Babilônia (onde hoje fica Bagdá). No primeiro século antes de Cristo, o historiador grego Diodoro escreveu entusiasticamente sobre a indústria do betume: ‘Muitos milagres inacreditáveis ocorrem na Babilônia, mas não há nenhum igual à grande quantidade de asfalto lá existente.’ Alguns desses vazamentos, assim como os gases emanados pelo petróleo, queimavam continuamente, fornecendo a base para a adoração do fogo no Oriente Médio.”

energia, impermeabilizante e, inclusive, como medicamento⁸. O material era empregado pelos egípcios para embalsamar os mortos e pelos povos pré-colombianos para pavimentação de estradas (THOMAS, 2004). Na antiga Babilônia, os tijolos eram assentados com asfalto e o betume era largamente utilizado pelos fenícios na calafetagem de embarcações (SOUZA, 2006).

Em muitas regiões da Europa – Bavária, Sicília, Vale do Pó, Alsácia, Hannover e Galícia – os vazamentos de petróleo foram verificados a partir da Idade Média (MONIÉ, 2015). Nessa época, bizantinos e venezianos fabricavam bombas de terracota com tubos cheios de petróleo e salitre ("fogo grego") muito eficazes para seus esforços de guerra (PARTINGTON, 1960). Até então, a utilização do petróleo permanecera relativamente localizada, pois apenas os depósitos de superfícies eram explorados.

Do latim *petra* (pedra) e *oleum* (óleo), o petróleo no estado líquido é uma substância oleosa, inflamável, menos densa que a água, com cheiro característico e cor variando entre o negro e o castanho claro (THOMAS, 2004). Quimicamente, o petróleo, englobando óleo cru e condensado, é uma mistura complexa de hidrocarbonetos que pode ainda conter oxigênio, nitrogênio, enxofre, CO₂ e outros gases (AMUI, 2010).

Dentre as várias teorias sobre o seu surgimento, a mais provável é que seja produto da decomposição de restos orgânicos de vida aquática de animais e vegetais acumulados no fundo de lagos e mares, sofrendo alterações químicas ao longo de milhares de anos, transformando-se em massas homogêneas viscosas de coloração negra, denominadas jazidas de petróleo (THOMAS, 2004 *apud* SCHIAVI & HOFFMAN, 2015).

O interesse por essa nova fonte de energia começa a aumentar na segunda metade do século XIX com o desenvolvimento de produtos e tecnologias diferentes durante a Revolução Industrial. A partir de então, a busca por combustíveis fósseis para atender às demandas crescentes de energia se intensificou, e o carvão, que era a principal fonte energética da época, começa a ser substituído pelo petróleo

⁸ O primeiro registro da palavra "petróleo" foi feito em um catálogo de medicina antiga escrito pelo sábio persa Ibn Sina (980-1037), no qual discutia seu uso medicinal para combater doenças oftalmológicas e respiratórias (MCDONALD, 2011).

(PORTO & GUERRA, 2008). Assim, o princípio de uma verdadeira indústria do petróleo começa a partir da década de 1850, já que até então a substância era utilizada meramente *in natura* e seu potencial energético, praticamente desconhecido (SOUZA, 2006).

1.1.2. Início da industrialização moderna

O século XIX foi marcado pela transição dos métodos de produção artesanais para a produção por máquinas resultantes do grande desenvolvimento tecnológico da época. Conseqüentemente, empreendeu-se uma corrida por matérias-primas e insumos capazes de fornecer os suprimentos de energia necessários para a manutenção da indústria nascente.

Ao pesquisar recursos minerais que pudessem gerar energia de forma econômica, o geólogo canadense Abraham Gesner descobre o querosene em 1846, um combustível barato e de boa qualidade para iluminação (MURRAY, 1993). Em 1854, George Bissell contrata o químico e professor da Universidade de Yale Benjamin Silliman Jr. para avaliar as propriedades do petróleo como iluminante e lubrificante e os resultados da pesquisa afastam todas as dúvidas sobre os novos usos potenciais do líquido negro (MONIÉ, 2015). Silliman preparou um detalhado relatório contendo vários subprodutos que podem ser obtidos a partir da destilação do petróleo (SCHIFF, 2005), quando levado a diversos níveis de ebulição. Segundo Monié (2015):

“(...) na prática, George Bissel e seu grupo da Pennsylvania Rock Oil Company estavam procurando encontrar uma nova fonte para a matéria-prima que começava a possuir um processamento definido. O único problema era o preço. Se fosse viável achar o petróleo em grande quantidade, ele poderia ser comercializado a um preço bem acessível à população, e, portanto, conquistaria o lugar, no mercado de óleos iluminantes, de produtos muito caros ou de menor qualidade.”

Descobriu-se, assim, que a destilação do petróleo resultava em produtos que substituíam, com grande margem de lucro, o querosene obtido a partir do carvão e do óleo de baleia, que eram largamente utilizados para iluminação (THOMAS, 2004).

O refino e a experiência com o querosene já estavam desenvolvidos quando ocorre o principal marco da indústria de petróleo moderna: a descoberta pioneira pelo Coronel Edwin Drake de um poço em Tittusville, no estado da Pensilvânia, EUA, no ano de 1859⁹. Desse poço, próximo a Oil Creek, fluiu petróleo de boa qualidade e de fácil destilação (LUCCHESI, 1998). O petróleo foi encontrado a apenas 21 metros de profundidade em um poço perfurado com um sistema de percussão movido a vapor, que produziu 2m³/dia de óleo (THOMAS, 2004).

Estava aí o requisito final para a formação de uma nova indústria: a disponibilidade de suprimento (MONIÉ, 2015). A partir de então, a busca por óleo deixa de ser realizada de forma artesanal (escavação e coleta) e torna-se profissional (perfuração), conforme ensina Souza (2006):

“Motivados pela descoberta de Drake, deu-se início à corrida ao ouro negro no *Oil Creek Valley* (Pensilvânia-EEUU). Inúmeros aventureiros de toda espécie e efêmeras empresas de petróleo disputavam os terrenos exploráveis da região; todos se avocaram a produzir o mais rápido e na maior quantidade possível, com frequência danificando os reservatórios ou levando à exaustão prematura dos poços. Como resultado, após apenas 5 anos deste marco, nada menos do que 543 empresas haviam iniciado atividades no novo e rendoso empreendimento.”

Em relação à organização como grande indústria, pode-se apontar como fator-chave a fundação da companhia Standard Oil¹⁰ por John D. Rockefeller, quando o empresário voltou a sua atuação inteiramente para os lucros que poderiam advir da exploração do petróleo (ARMENTANO, 1981). Os negócios de Rockefeller prosperaram rapidamente em razão da excelência econômica de suas operações¹¹,

⁹ Drake não descobriu o petróleo por acaso, pois era engenheiro contratado da empresa Sêneca Oil Company e já havia suspeitas da existência de depósitos de óleo nas cercanias de Titusville (PORTO & GUERRA, 2008).

¹⁰ O termo Standard (do inglês, “padrão”) dizia respeito ao fato de a companhia ter se proposto a padronizar o produto final, no caso a querosene, de modo a criar um mercado cativo por diferenciação de qualidade. Ou seja, uma demanda estável por um produto padronizado, que era confiável para o consumidor, que, por isso, se tornava fiel à companhia (CANELAS, 2007).

¹¹ John D. Rockefeller foi o primeiro norte-americano a racionalizar o armazenamento, transporte, transformação e venda do petróleo e seus derivados. Para reduzir custos, introduziu novos processos técnicos que melhoraram a produtividade e a qualidade dos produtos (SOUZA, 2006).

tanto que ao final da década de 1860, a companhia já produzia a melhor linha de derivados de petróleo com os menores custos de produção (ARMENTANO, 1981).

A Standard Oil foi pioneira ao buscar um padrão de organização industrial internacionalizada, tendo se tornado monopolista do refino de petróleo pela compra das demais refinarias da época e pelo controle do transporte de derivados (CANELAS, 2007). Sobre o monopólio da empresa, destaca Souza (2006):

“Rockefeller foi tão competente e bem sucedido na implementação de sua estratégia que aquelas empresas que almejavam competir com a Standard Oil não tiveram outra escolha que não seguir a mesma estratégia. Ou se integravam verticalmente ou sucumbiam ao poder da mesma. Num curto espaço de tempo, transformou radicalmente muitas pequenas empresas industriais descentralizadas em grandes conglomerados e trustes.”

Contudo, entre 1896 e 1911, a indústria começa a mudar radicalmente e a posição hegemônica de Rockefeller é ameaçada. A alteração mais significativa, e que acarretou as demais, foi a transição da demanda do querosene para outros subprodutos do petróleo. As vendas de querosene – usadas principalmente para iluminação – reduziram bruscamente em razão da recém-descoberta eletricidade, ao passo que a demanda por lubrificantes e gasolina aumentaram (ARMENTANO, 1981).

O golpe final contra o monopólio de Rockefeller viria em 1911, quando a Standard Oil foi desmembrada em trinta e três companhias pela Suprema Corte dos EUA com base no *Sherman Act*¹² de 1890 (CANELAS, 2007). A partir de então, muda a configuração do ambiente concorrencial nos Estados Unidos. Os anos iniciais da indústria do petróleo eram um claro exemplo de mercado livre e competitivo. Havia mínima regulação governamental durante esse período, pois inexistiam controles de preços, barreiras de entrada e tarifas¹³. No entanto, a partir da desintegração da referida companhia, começa uma era de intervenção estatal intensa na indústria do petróleo, que passou a sofrer uma série de regulamentações (ARMENTANO, 1981).

¹² O *Sherman Antitrust Act* de 1890 foi a primeira lei aprovada pelo Congresso dos Estados Unidos a proibir trustes, autorizando o governo federal a dissolvê-las e a criar medidas que as combatessem.

¹³ Muito embora esses anos de desenvolvimento intenso tenham sido praticamente dominados pela Standard Oil, esta não foi capaz de impedir a entrada no mercado e o crescimento de vários competidores como Shell, Gulf, Texaco e Sun, tampouco impedir o declínio significativo da sua parcela do mercado (ARMENTANO, 1981).

É interessante notar que a dissolução da Standard Oil representou mais o início de uma era do que o fim, já que as empresas originadas do seu desmembramento moldaram a indústria tal qual se mantém atualmente. Exxon, Chevron, Texaco e Conoco, por exemplo, têm suas raízes na Standard Oil. E essas empresas, não se contentando com a iniciativa privada e movidas pela necessidade de assegurar novas fontes de petróleo no mundo, foram responsáveis por estabelecer empresas estatais de petróleo (*national oil companies*) que dominam a produção mundial de hoje¹⁴. Todas, portanto, estabelecidas em grande parte pelas “irmãs” que emergiram da desintegração da Standard Oil (DEUTSCH BANK, 2013).

Com a proibição dos trustes pelo *Sherman Act*, o desenvolvimento do setor petrolífero norte-americano prosseguiu baseado na coexistência entre grandes companhias internacionalizadas (*majors*) e companhias menores, focadas em apenas um dos segmentos da cadeia petrolífera (*independent oil companies*) (CANELAS, 2007). Estava inaugurada, assim, a nova fase da indústria do petróleo, baseada na concorrência entre companhias grandes e integradas (SOUZA, 2006).

Nessa mesma época, mudava também o padrão energético do mundo, tendo a gasolina superado pela primeira vez as vendas de querosene nos EUA em 1910. O principal fator: o surgimento do automóvel (SOUZA, 2006). Sobre essa transição no mercado, leciona Yergin (2012 *apud* MONIÉ, 2015):

“Até então, a gasolina representava uma parte insignificante do volume total do processo de refinação, tendo alguma utilidade como solvente e como combustível para fornos, mas com poucos outros usos. Em 1892, um negociante de petróleo deu-se os parabéns por ter conseguido vender o galão de gasolina por dois *cents*. Isso mudou com o advento do carro a motor, que transformou a gasolina num produto cada vez mais valioso. Ao lado da gasolina, um segundo e expressivo mercado novo para o petróleo estava se desenvolvendo com o crescimento do uso do óleo combustível nas caldeiras de fábricas, trens e navios.”

Os licenciamentos nos Estados Unidos subiram de oito mil em 1900 para novecentos e dois mil em 1912 (MONIÉ, 2015). Em uma década, o automóvel deixou de ser uma novidade para se transformar em uma realidade muito

¹⁴ Como a Saudi Aramco, National Iranian Oil Company, Iraqi National Oil Company, Kuwait Oil Company, ADNOC e PDVSA.

disseminada, alterando os costumes da sociedade moderna, que passava a se calcar inteiramente no petróleo (MONIÉ, 2015).

1.1.3. A internacionalização do negócio

O início do século XX marca o aumento expressivo do uso do petróleo, que começa a substituir o carvão como matéria-prima fundamental para a industrialização. Comparativamente aos seus concorrentes diretos (madeira, carvão e gás), o petróleo oferece diversas vantagens: alta densidade de energia, facilidade de transporte, armazenamento e utilização, além de uma abundância tal (na época) que se podia dispor do produto a baixo custo, como relata Yergin (2012):

“No final da década, as previsões sombrias do início dos anos 1920 tinham sido removidas pela inundação de petróleo que parecia jorrar sem fim da terra. Os consumidores americanos simplesmente não podiam absorver toda a quantidade produzida, e mais e mais petróleo saía da terra para ter como destino um exército cada vez maior de tanques de armazenamento espalhados por todo o país. Mas os homens do petróleo continuavam estimulados a produzir o máximo. Os efeitos eram devastadores. A abundante produção – “demasiados canudos numa bacia” – danificou os reservatórios, reduzindo o volume da reserva recuperável. E a enorme superprodução de petróleo bruto tumultuou totalmente o mercado e o planejamento racional, criando colapsos súbitos de preços”.

Por ocasião da Primeira Guerra Mundial (1914-1919), o petróleo começa a ser empregado militarmente, pois as tropas dependiam da gasolina para abastecer seus principais meios de transporte e de luta, como tanques e navios de guerra. Nas palavras de Rebouças et al. (2010):

“A partir do início do século XX, o petróleo se tornou o principal combustível da economia no mundo, superando o carvão mineral. Logo seus derivados foram usados para a expansão de uma invenção fundamental: os motores de explosão interna. Na Primeira Guerra Mundial (1914-1918), a utilização dos primeiros aviões e carros movidos a derivados de petróleo em combate influenciou de alguma maneira no resultado a favor dos Aliados (EUA, Inglaterra e França). Além disso, o conflito provocou pela primeira vez o risco, em escala mundial, da escassez de petróleo, conscientizando governos e parte da sociedade sobre a importância de os países terem suas próprias reservas”.

Para a indústria do petróleo, o aumento no consumo de seus derivados durante a guerra exigiu uma maior produção, dando início a uma disputa entre EUA e a Europa por novas jazidas em outras regiões, principalmente no Oriente Médio, detentora das maiores reservas de petróleo no mundo (BEHRING & CARVALHO, 2007). Nesse mesmo período em que os Estados Unidos são praticamente hegemônicos em relação à produção, grandes depósitos de óleo são descobertos no Médio Oriente, e uma nova realidade de competição por mercados estrangeiros se instaura.

Na Figura 1 abaixo, é possível verificar a grande concentração de reservas de petróleo no Oriente Médio medida em bilhões de barris, bem como a parcela do mercado global detida por cada país.

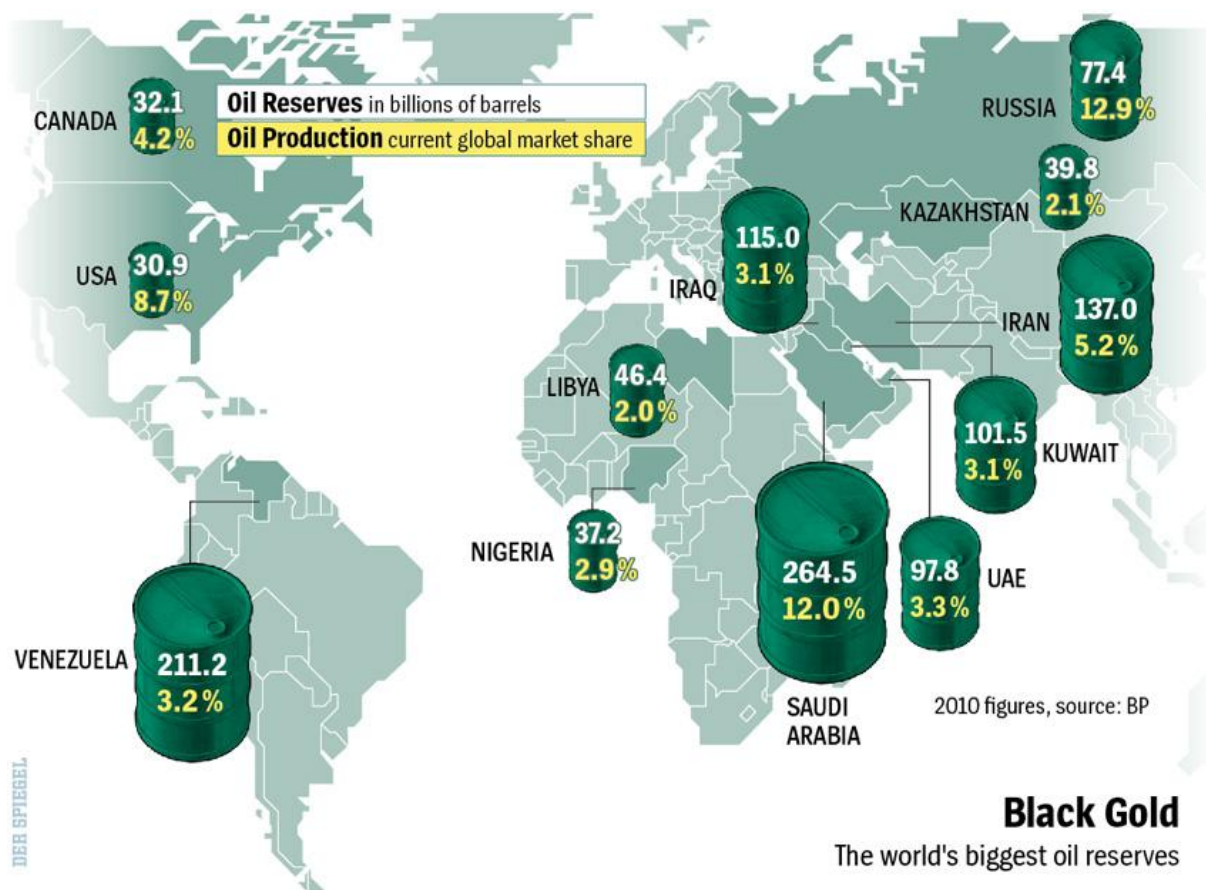


Figura 1 – Distribuição das reservas de petróleo em bilhões de barris

Fonte: BP e Der Spiegel

Essa nova fase da indústria é marcada pelo aumento do consumo de petróleo fora dos Estados Unidos, a entrada no mercado de novas áreas de produção no Oriente Médio, a formação de *majors* internacionais e a constituição de mercados regionais que formaram um mercado internacional (MONIÉ, 2015). O setor mais relevante e estratégico passa a ser a exploração e produção do petróleo, pois o controle sobre as atividades de refino e de distribuição em escala mundial não foi possível (TAVARES, 2005 *apud* MONIÉ, 2015).

A partir das décadas de 1930 a 1940, o consumo mundial de petróleo explode impulsionado principalmente pelos avanços nos setores petroquímico e automobilístico, catapultando o ouro negro ao nível de *commodity* estratégica no sistema econômico mundial. Essa tendência acompanha os trinta anos seguintes de desenvolvimento do pós-Segunda Guerra (de 1945 a 1975) conhecidos como os “Trinta Gloriosos”¹⁵, época na qual questões como o declínio das reservas e impactos ambientais eram praticamente inexistentes. Nessa época, o petróleo já é considerado a principal fonte de energia do mundo, mais eficiente do que o carvão, que até então era o motor da economia mundial.

Conseqüentemente, os países produtores passaram a ser cada vez mais visados pelos interesses daqueles que detinham o conhecimento sobre a exploração do hidrocarboneto. Cientes da grande importância deste combustível para a economia global, as principais empresas de petróleo do mundo se uniram em prol de seus objetivos comuns em um cartel conhecido por “As Sete Irmãs do Petróleo”¹⁶. Em 1928, Royal Dutch Shell, Anglo-Persian Oil Company, Standard Oil of New Jersey, Standard Oil of New York, Standard Oil of California, Texaco e Gulf Oil reúnem-se em segredo para formar uma aliança a fim de evitar o confronto e dividir as áreas produtoras. Estava selado o Acordo de Achnacarry¹⁷.

Esse Acordo marcou a criação de um cartel internacional do petróleo, cujos membros se reservavam o direito de partilhar o mercado de petróleo e fixar os

¹⁵ A expressão *trinta anos gloriosos* do capitalismo foi cunhada pelo economista francês Jean Fourastié em seu livro *Les Trente glorieuses ou La révolution invisible de 1946 à 1975* (Ed. Fayard, Paris, 1979, 288p).

¹⁶ Expressão cunhada por Enrico Mattei, quando este era diretor da petrolífera italiana Agip-ENI.

¹⁷ A reunião realizada no Castelo de Achnacarry, norte da Escócia, em 17 de setembro de 1928 levou à formalização do cartel das *majors*, fortalecendo as posições consolidadas até então através de um acordo de divisão dos mercados mundiais (SOUZA, 2006).

preços como quisessem, às custas do empobrecimento e subdesenvolvimento dos países produtores explorados, notadamente, do Oriente Médio (CONANT & GOLD, 1981). Muitos dos países árabes ainda eram colônias de metrópoles europeias e as dificuldades advindas da exploração do povo pelas Sete Irmãs fez crescer o sentimento de revolta e a busca pela independência.

Em 1960, os principais países produtores de petróleo criam a Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP)¹⁸ para defender seus interesses, controlando a oferta de petróleo no mercado internacional, impulsionando os preços do barril e ameaçando os interesses das “Sete Irmãs”. O elemento decisivo para a sua fundação foi a decisão do cartel das *Seven Sisters* de reduzir o valor do preço pago pelo óleo bruto extraído no Oriente Médio.

Inicialmente, apenas cinco países faziam parte da OPEP: Arábia Saudita, Venezuela, Kuwait, Iraque e Irã, que juntos, totalizavam cerca de 80% das exportações mundiais de petróleo bruto (YERGIN, 1992). Com o fortalecimento das reivindicações, tornaram-se membros também Líbia, Qatar, Indonésia, Argélia, Nigéria, Equador, Gabão e Emirados Árabes. Sobre a criação da OPEP e seus reflexos na geopolítica mundial, explica Inocêncio (2015):

“(...) o estabelecimento da OPEP representa a emergência do poder dos Estados Produtores e a diminuição do poder das Empresas Internacionais de petróleo no sistema internacional petrolífero e, como afirma Frieden, ‘as *Seven Sisters* foram relegadas de posições de independência e de domínio para o papel de parceiros menores dos países anfitriões no Médio Oriente’. Por essa razão, é possível afirmar que a criação da OPEP representa uma nova fase do nacionalismo dos recursos nas relações internacionais com as Empresas Internacionais de petróleo. Este nacionalismo econômico foi, seguramente, influenciado pelo movimento da Nova Ordem Econômica Internacional, iniciado com a Resolução 3201(S-VI) de 1974 da Assembleia Geral das Nações Unidas, que visava, nos anos 70 do século passado, assegurar uma maior participação dos países no controle das respectivas economias, o que levou muitas vezes a

¹⁸ A OPEP foi fundada em Bagdá, Iraque, em setembro de 1960 com a assinatura de um acordo entre cinco países, considerados membros fundadores da Organização: República Islâmica do Irã, Iraque, Kuwait, Arábia Saudita e Venezuela. Posteriormente, juntaram-se a esses países Qatar (1961), Indonésia (1962), Líbia (1962), Emirados Árabes Unidos (1967), Argélia (1969), Nigéria (1971), Equador (1973), Gabão (1975) e Angola (2007). O Equador suspendeu sua afiliação em dezembro de 1992, mas retornou à OPEP em outubro de 2007. A Indonésia suspendeu sua afiliação em janeiro de 2009, que foi reativada em janeiro de 2016, mas decidiu suspendê-la novamente na 171ª Reunião da Conferência OPEP em 30 de novembro de 2016. O Gabão finalizou sua afiliação em janeiro de 1995, no entanto, retornou à Organização em julho de 2016. Isso significa que atualmente a Organização tem um total de 13 países-membros (OPEC, 2017).

resultados nem sempre satisfatórios, uma vez que muitos Estados levaram ao extremo esse nacionalismo econômico.”

Ao mesmo tempo em que a OPEP se fortalecia, crescia no mundo o consumo de petróleo, que se consolidava como força propulsora da economia mundial. Os países membros da Organização, cientes de sua importância no contexto global, passaram a usar o fato de serem as maiores regiões produtoras do mundo como arma política contra os abusos das Sete Irmãs. Sua atuação de maior impacto na economia mundial foram os choques de petróleo de 1973 e 1979.

O choque de 73 foi causado pela decisão tomada pelos países árabes de usarem o petróleo como arma geopolítica. Consistiu em um boicote provocado pelo aumento do preço do petróleo relativamente ao fixado e pela diminuição gradual da sua produção, em cortes de 5%, até que os seus objetivos fossem atingidos, em solidariedade para com o Egito e a Síria durante a Guerra do Yom Kippur¹⁹ contra Israel (INOCÊNCIO, 2015). Com isso, o preço do barril de óleo cru do tipo *Arabian Light* elevou-se de US\$ 2,98 para US\$ 11,65 no espaço de três meses (CANELAS, 2007). Os países árabes também embargaram o envio de petróleo para os países ocidentais que apoiaram Israel durante o conflito e só levantaram o embargo em março de 1974 (INOCÊNCIO, 2015). Tal sequência de eventos configurou o chamado Primeiro Choque de Petróleo da OPEP.

Seis anos depois, acontece o segundo choque causado pela revolução iraniana que depôs o Xá Reza Pahlev e instalou uma república islâmica no Irã. À frente do governo do país, o Aiatolá Khomeini renegocia os contratos de exploração de petróleo celebrados com companhias estrangeiras. Em 1979, a produção de petróleo é gravemente afetada, e nem mesmo as necessidades internas do país são atendidas. O Irã, que era o segundo maior exportador da OPEP, atrás apenas da Arábia Saudita, fica praticamente fora do mercado e o preço do barril de petróleo, então, atinge níveis recordes e agrava a recessão econômica mundial no início da década de 80 (PEREIRA, 2008). Era o Segundo Choque do Petróleo.

¹⁹ Feriado judaico que marca o “Dia do Perdão”, comemorado em 06 de outubro. No ano de 1973, neste dia, Egito e Síria invadiram Israel de surpresa, ao que os israelenses responderam violentamente, embora os egípcios tenham conseguido penetrar 15 quilômetros em território judeu. O motivo da guerra foi a tentativa de recuperação dos territórios perdidos para Israel na Guerra dos Seis Dias em 1967 (Golã, Sinai e Cisjordânia) (VIZENTINI, 2003).

OIL PRICE SHOCKS SINCE THE 1973 CRISIS*

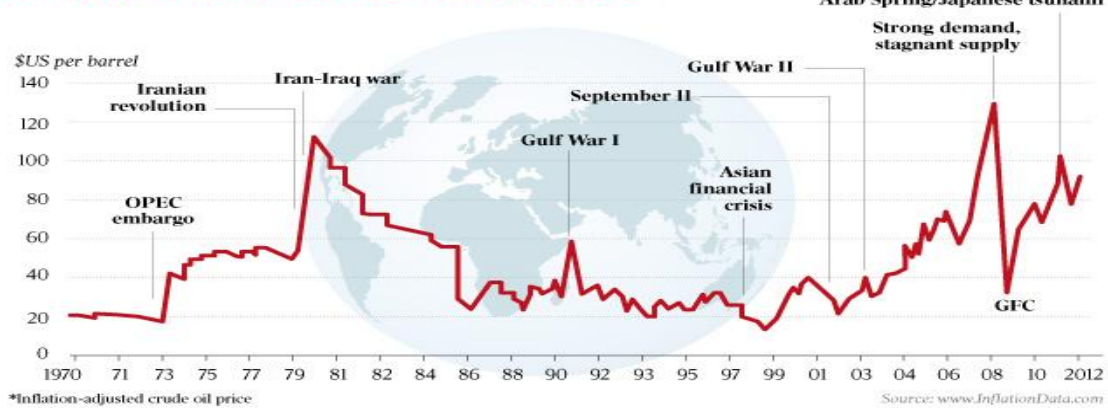


Figura 2 – Choques dos preços de petróleo desde a Crise de 1973

Fonte: *Inflation Data*

Sobre a influência dos Choques de 1973 e 1979 na reestruturação do jogo de poder entre as empresas de petróleo, destaca Souza (2006):

“Os choques de petróleo foram responsáveis pela maior mudança de padrão estratégico observada na história da indústria de petróleo: dos choques resultou o início da competição das grandes *majors* internacionais pelas reservas de petróleo no planeta, com estas objetivando fincar posições estratégicas em todas as áreas de jazidas representativas. Os choques acabaram por forçar uma descentralização da produção (aumento da participação de países não membros da OPEP), em razão de uma nova visão dos países grandes importadores de petróleo sobre a importância deste, que colocava em um patamar muito mais alto de relevância a substituição de petróleo importado por petróleo nacional.”

Após atingir preços recordes no início da década de 1980, a situação se estabiliza e gradualmente o mundo entra em uma nova era de "petróleo barato". Vários projetos de utilização de fontes alternativas de energia lançados durante os períodos dos choques de preços são interrompidos prematuramente por falta de competitividade econômica. O mundo passa, então, por uma relativa tranquilidade e estabilidade dos preços do barril, conforme demonstra a Figura 2 acima.

Durante a década de 1990, os preços variaram menos dramaticamente do que nas duas décadas anteriores (OPEC, 2017), muito embora a indústria não tenha ficado isenta de momentos de dificuldade. Em 1991, a indústria sofreu um novo golpe quando o Presidente iraquiano Saddam Hussein invadiu o Kuwait e iniciou a Guerra do Golfo. Como este país era fornecedor estratégico de petróleo dos Estados

Unidos, os norte-americanos temiam que Saddam pudesse controlar metade do fornecimento do petróleo na região (PEREIRA, 2008). Em consequência da Guerra do Golfo, o preço do petróleo disparou novamente, no entanto, a OPEP agiu rapidamente para reduzir os impactos negativos no mercado.

À crise dos Tigres Asiáticos em 1997-98²⁰, que também reduziram drasticamente o preço do barril, seguiu-se uma sólida recuperação do mercado petrolífero que, mais integrado, se adaptava ao mundo pós-soviético, a um maior regionalismo e à globalização (OPEC, 2017). Da década de 1990 até 2003, o preço do barril variou de 20 a 100 dólares e a demanda por óleo aumentou apesar das preocupações com o declínio das reservas no mundo²¹.

A partir de 2004, uma combinação de forças de mercado e especulação gerou o aumento dos preços do barril e elevou a volatilidade em um mercado de *crude* já bem suprido. O petróleo passa a ser usado como uma classe de ativos no mercado financeiro. No período compreendido entre janeiro de 2002 e julho de 2008, o preço do Brent²² cresceu 584% em valores nominais, passando de US\$ 19,42/barril para US\$ 132,72/barril. Nesse período, o barril de Brent alcançou, em 11 de julho de 2008, um pico de cotação diária de US\$ 143,9/barril (EPE, 2008). Depois disso, o preço do petróleo colapsou em meio à crise financeira e à recessão econômica globais (OPEC, 2017).

²⁰ A crise asiática foi disparada por um processo de fuga de capital e deflação de ativos financeiros em certo conjunto de economias daquela região. Iniciando-se pelos "tigrinhos" (Tailândia, Malásia, Indonésia e Filipinas), suas repercussões adquiriram amplitude global quando aquele processo incorporou os "tigres" Coréia do Sul e Hong Kong, ameaçando também colocar em insolvência seus credores japoneses. As moedas nacionais daqueles países mergulharam em queda livre em relação ao dólar, com exceção de Hong Kong, onde a desvalorização cambial foi evitada a alto custo (CANUTO, 2000).

²¹ Neste período, o preço do petróleo também foi afetado pelas tensões no Oriente Médio após os ataques terroristas de 11 de setembro de 2001 aos Estados Unidos.

²² O petróleo tem um preço de referência nos mercados físicos, que é determinado por certos índices, como o Brent e o WTI. Essas duas siglas, que normalmente acompanham a cotação do petróleo, indicam a origem do óleo e o mercado onde ele é negociado. O petróleo Brent foi batizado assim porque era extraído de uma base da Shell chamada Brent. Atualmente, a palavra Brent designa todo o petróleo extraído no Mar do Norte e comercializado na Bolsa de Londres. A cotação Brent é referência para os mercados europeu e asiático. Já o petróleo WTI tem o nome derivado de West Texas Intermediate. West Texas é a principal região petrolífera dos Estados Unidos, e o óleo WTI é aquele vendido pelos intermediários do West Texas. Ele é negociado na Bolsa de Nova York e sua cotação é referência para o mercado norte-americano. Normalmente, o petróleo WTI é um pouco mais caro do que o Brent, o que reflete a qualidade do produto e o custo de refino e transporte (IPEA, 2005).

Segundo a EPE (2008), a alta do preço entre 2003 e 2008 foi resultado da conjunção dos seguintes fatores: i) forte crescimento do consumo mundial de petróleo; ii) fraca expansão da produção mundial de petróleo; iii) redução da capacidade ociosa, tornando o mercado mais sensível a tensões geopolíticas e eventos climáticos negativos; e iv) forte incremento de posições em petróleo no portfólio de investimento de fundos financeiros.

Para o Deutsche Bank (2013), essa constante tensão entre demanda e oferta quando conjugada com assuntos geopolíticos e o fluxo de capital especulativo no comércio de óleo pode explicar as variações do preço do barril que levam a crises, como a que afetou a economia mundial em 2008 (DEUTSCHE BANK, 2013).

Com a recuperação paulatina da economia global, o preço do barril volta a subir lentamente em 2009, conforme mostra a Figura 3 abaixo.

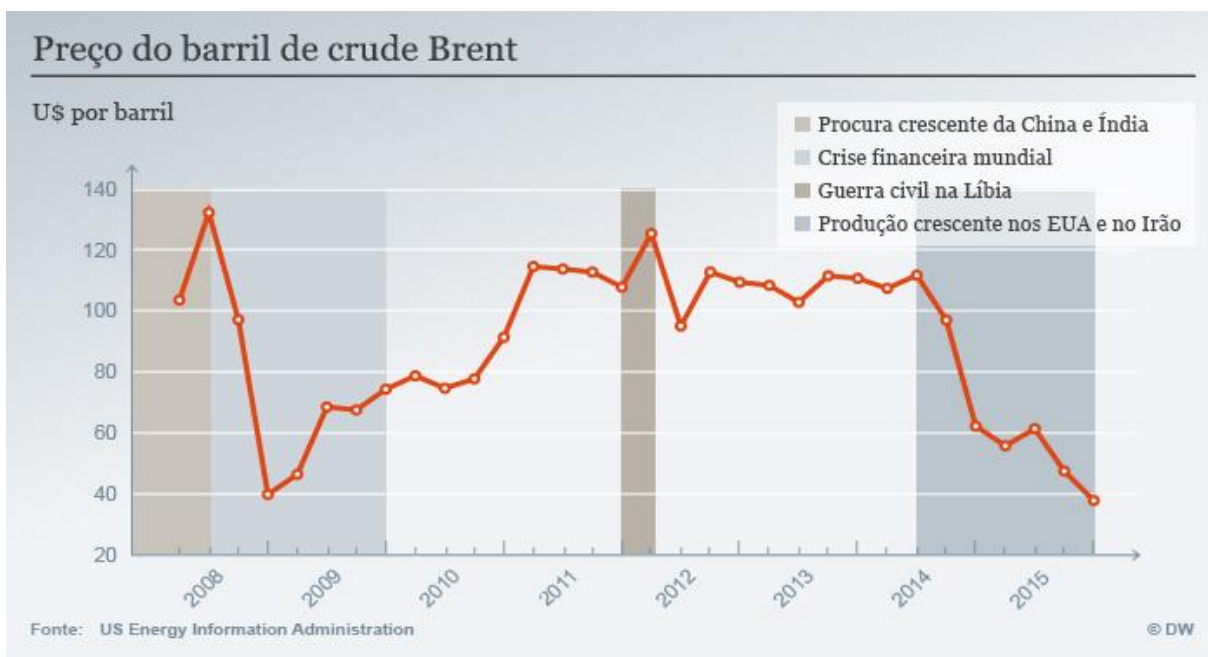


Figura 3 – Evolução do preço do barril (Brent) de 2008 a 2015.

Fonte: U.S. Energy Information Administration, Short-Term Energy Outlook, Janeiro 2016

No início da década de 2010, de acordo com a OPEP (2017), a economia global representou o principal risco para o mercado de petróleo, pois as incertezas macroeconômicas globais e os riscos aumentados em torno do sistema financeiro internacional pesavam sobre as economias. A agitação social crescente em muitas

partes do mundo afetou tanto a oferta quanto a demanda durante a primeira metade da década, embora o mercado permanecesse relativamente equilibrado.

Os preços permaneceram relativamente estáveis entre 2011 e meados de 2014, antes que uma combinação de especulação e excesso de oferta derrubasse-os em 2014. O aumento nos estoques de gasolina dos Estados Unidos, as tensões geopolíticas após o anúncio de um teste de bomba de hidrogênio pela Coreia do Norte, aliadas a crescentes preocupações sobre a desaceleração da economia da China, contribuíram para o tombo dos preços. Ao mesmo tempo, a perspectiva de demanda menor da Europa e da Ásia devido ao menor crescimento da economia no mundo em razão da recessão pós-2008 também influenciaram a queda dos preços.

Mais recentemente, o início da produção de óleo de xisto nos Estados Unidos, as projeções de maiores excedentes de petróleo pela OPEP em 2017, além do fim do embargo ao petróleo iraniano pelos Estados Unidos em 2016 indicam que mais uma vez a indústria do petróleo terá de se ajustar a essa nova configuração geopolítica com preços em queda.

1.2. O Petróleo no Brasil

O Brasil é um dos mais importantes *players* no mercado de petróleo mundial. Em 2015, se situou na 12^a posição no ranking dos maiores produtores após um acréscimo de 7,7% no volume de óleo produzido, totalizando 2,5 milhões de barris/dia (ANP, 2016). Isso significa que o país, sozinho, é responsável por 2,8% da produção mundial de petróleo, com a perspectiva de que essa participação aumente ainda mais com o início da produção da camada do pré-sal (ANP, 2016).

Contudo, já houve uma época em que a existência de óleo no Brasil era desacreditada pelo governo, tendo sido necessário percorrer um longo caminho desde o século XIX para formar uma indústria de petróleo forte no país, conforme exposto a seguir.

1.2.1. De Camamu a Lobato

Os primeiros registros de identificação e utilização de petróleo no Brasil datam do Império. O país foi um dos primeiros a buscar reservas de combustíveis fósseis ainda em meados do século XIX. Nessa época, tinha-se conhecimento, de maneira esparsa, não científica, da existência de emanções de óleo e gás em algumas regiões do Brasil (LUCCHESI, 1998).

Pedro de Araújo Lima, o então Marquês de Olinda, Ministro do Império, foi o responsável por autorizar pela primeira vez a realização de pesquisas sobre carvão de pedra e minerais betuminosos. Tal autorização foi viabilizada através da edição do Decreto nº 2.266 de 1858, através do qual, pelo regime da propriedade dominial, José de Barros Pimentel e Frederico Hamilton Southwork puderam iniciar suas pesquisas, bem como extrair mineral betuminoso da região de Camamu, na Província da Bahia (MME, 2009).

Inicialmente, a finalidade principal das pesquisas realizadas nas localidades baianas próximas às margens dos rios Maraú e Acaraí era permitir que o betume extraído servisse como matéria-prima para fabricação de querosene de iluminação, e não a exploração do petróleo propriamente dito, o qual ainda era relativamente desconhecido pelos brasileiros. Apesar dos esforços e investimentos, até as primeiras décadas do século XX, alguns estudiosos e exploradores anônimos tentaram perfurar alguns poços de petróleo sem, contudo, obter êxito (MME, 2009).

Nos anos seguintes, novos focos de depósitos de petróleo foram descobertos, conforme relata Lucchesi (1998):

“Em 1859, foram registradas emanções de óleo em cortes da estrada de ferro em construção no Recôncavo Baiano, nos arredores de Salvador. Em 1864, Thomas Dennys Sargent requereu e recebeu concessão do Imperador para pesquisa e lavra de turfa e *petróleo* na mesma região de Ilhéus e Camamú. Em 1867, foram concedidos direitos de exploração de *betume* na região das bacias costeiras de São Luís e Barreirinhas. Entre 1872 e 1874, várias concessões foram registradas no interior do estado de São Paulo, nos arredores de Rio Claro, região da Bacia do Paraná conhecida pela ocorrência de emanções de óleo e gás. Em 1876, com a fundação da Escola de Minas de Ouro Preto, em Minas Gerais, resolveu-se parcialmente o

problema de mão-de-obra mais especializada para suprir, por profissionais com algum conhecimento científico, a busca pelo petróleo. Em 1881, a lavra e retortagem do folhelho piro-betuminoso da Bacia de Taubaté proporcionou combustível para a iluminação da cidade por aproximadamente dois anos.”

Enquanto perdurou a monarquia no Brasil, a maioria das concessões a terceiros para exploração de recursos energéticos que o governo outorgou por meio de decretos não alcançou resultados relevantes. A exploração de petróleo estava ligada à exploração de carvão e xisto, os empreendimentos ainda era amadores, havia escasso conhecimento geológico, as poucas sondas possuíam uma capacidade de perfuração limitada e ainda existiam limitações financeiras (VAITSMAN, 1948 *apud* LEITE, 2007; PETROBRAS, 2003; PINTO JR & TOLMASQUIM, 2012 *apud* BARÇANTE, 2013).

Durante os anos de 1892 a 1896, o fazendeiro Eugênio Ferreira de Camargo dá início à primeira sondagem profunda no Brasil, em Bofete, interior de São Paulo (AJAJ, 2007). A partir desse momento, é inaugurada a prática da exploração de petróleo no país e, pela primeira vez, trazida dos Estados Unidos, chega ao Brasil uma sonda especializada acompanhada de técnicos de perfuração.

Muito embora seus esforços tenham sido grandes, o poço de Bofete atingiu quatrocentos e oitenta e oito metros de profundidade, tendo sido reportada a recuperação de dois barris de petróleo (LUCCHESI, 1998). Apesar da insuficiente descoberta, observa-se, já no início do século passado, uma tentativa de organização, profissionalização e especialização dos órgãos públicos voltados para a prospecção de petróleo (WEBER, 2004).

Na primeira década do século XX, é criado o Serviço Geológico e Mineralógico do Brasil²³ (SGMB) em 1907, o que aumenta a atividade de perfuração de poços em bases mais profissionais no país. Houve aquisição de sondas e investimentos para que geólogos e engenheiros de minas do país conduzissem pesquisas sobre perfuração de petróleo no SGMB (LUCCHESI, 1998). O órgão era vinculado ao Ministério da Indústria, Viação e Obras Públicas, sob a liderança do geólogo e geógrafo norte-americano Orville Albert Derby, considerado o Pai da Geologia no Brasil (CPRM, 2017).

²³ Precursor do atual Departamento Nacional de Pesquisa Mineral (DNPM), criado na década de 1930.

Entre outros objetivos, o SGBM visava à realização de estudos e pesquisas oficiais de combustíveis fósseis, inclusive de petróleo (DNPM, 2014). Os estudos sistematizados de Derby na Bacia do Paraná conduzem às primeiras buscas oficiais do governo por petróleo na área de Marechal Mallet, no Paraná, nos anos de 1917 a 1919. Contudo, há novamente frustração na fase exploratória: o poço perfurado alcança apenas oitenta e quatro metros de profundidade, sendo abandonado um ano depois (MME, 2017).

Ao longo da década de 1910, *majors* como Esso²⁴, Texaco²⁵ e Shell²⁶ chegam ao Brasil interessadas em ampliar sua presença na descoberta de novas reservas em razão do potencial energético nacional, e passam a controlar o fornecimento dos derivados de petróleo no país.

A Primeira Guerra Mundial favorece o processo de desenvolvimento da indústria nacional em razão das dificuldades de abastecimento desencadeada pela crise no comércio internacional e estimula a transferência dessas petroleiras para o Brasil (DESLANDES, 2011). A falta de combustível gerada pelo conflito, aliada à carência de capital e inabilidade técnica da iniciativa privada brasileira, tornam a questão referente ao suprimento de energia preocupação nacional (LEITE, 2007; PETROBRAS, 2003; SOUZA, 1997 *apud* BARÇANTE, 2013).

Em 1921, técnicos e deputados nacionalistas começam a cobrar uma postura radical do governo contra a presença de empresas estrangeiras no setor, exigindo que o petróleo fosse tratado como uma questão nacional (REBOUÇAS, 2011). A preocupação central era a dependência brasileira das *majors*, únicas responsáveis pelo fornecimento de combustível do país.

A legislação não impunha nenhuma limitação às empresas estrangeiras, que podiam explorar todo o setor sem nenhuma contrapartida à nação. Em resposta, o Ministério da Agricultura adota uma política nacionalista para a mineração, resultando em uma legislação que desestimulava a iniciativa privada. Ocorre que, se

²⁴ A Esso, atualmente ExxonMobil, chega ao Brasil em 1912 (EXXON MOBIL, 2017).

²⁵ Em setembro de 1915, a Texaco começou a operar no Brasil através de decreto assinado pelo Presidente da República Wenceslau Brás, que autorizou a The Texas Company (South America) Ltda. a se instalar no país (TEXACO, 2017).

²⁶ Em 9 de abril de 1913, a Anglo-Mexican Petroleum Products Co. Ltd., primeiro nome da companhia, começa suas atividades no Brasil beneficiada pela assinatura do Decreto nº 10.186 pelo Marechal Hermes da Fonseca (SHELL, 2017).

por um lado, as companhias estrangeiras tiveram dificuldades para atuar no setor petrolífero, por outro, a falta de conhecimento técnico e capital impediam que investidores nacionais obtivessem sucesso na pesquisa e exploração de petróleo. Além disso, os investimentos estatais eram insignificantes (CARVALHO JR, 2012).

Assim, a primeira década de trabalho do SGMB em matéria de exploração de petróleo foi frustrante, levando-se em conta que nenhuma descoberta fora realizada e que poucos poços foram perfurados, conforme mostra a Tabela 1 a seguir. Some-se a isto o fato de que o órgão operava sob condições institucionais adversas, com controles burocráticos e pouco interesse governamental entravando cada passo, dispondo de equipamento inadequado e poucas verbas (DIAS & QUAGLINO, 1993).

Apesar dessas dificuldades, um grande volume de informações sobre a geologia do Brasil foi acumulado, o que proporcionou as condições para o aperfeiçoamento e o treinamento de uma equipe de geólogos brasileiros que, mesmo reconhecidamente pequena, se mostrou de grande qualidade verbas (DIAS & QUAGLINO, 1993).

Perfurações realizadas pelo SGMB Exploração de petróleo – 1919-30								
Anos	Estados							
	PR	SP	RS	SC	BA	AL	PA	Total
1919	1							1
1920	1				1	2		4
1921		1			2	1		4
1922		3			1	1		5
1923	1	2				1		4
1924	1	1			1	1		4
1925		3					1	4
1926			1		1		1	3
1927	1	2		2			2	7
1928		2					1	3
1929	2	3		2			4	11
1930		1						1
Total	7	18	1	4	6	6	9	51

Tabela 1 – Perfurações realizadas pelo SGMB (Exploração de petróleo – 1919-30)

Fonte: DIAS & QUAGLINO, 1993, p. 13.

Em 1930, Manoel Inácio Bastos toma conhecimento de que os moradores de Lobato, no estado da Bahia, usam uma “lama preta”, oleosa, para iluminar suas residências. Como era autodidata em geologia e já suspeitava da ocorrência de petróleo na região, Manuel Inácio se associa a Oscar Salvador Cordeiro, presidente da Bolsa de Mercadorias da Bahia. Contrata, então, alguns trabalhadores, que retiram certa quantidade de petróleo bruto na região. No entanto, enfrenta grandes resistências dos órgãos estatais para prosseguir com a exploração, conforme destaca Marcovitch (2005):

“De posse das amostras, Salvador Cordeiro começou uma interminável peregrinação em busca de apoio. Após dirigir-se a inúmeras ‘autoridades competentes’, chegou ao Ministro da Agricultura, Juarez Távora, responsável pelo DNPM – Departamento Nacional de Produção Mineral. Pedia que lhe cedessem técnicos, o que lhe foi negado; pediu o empréstimo de uma sonda, que lhe foi igualmente negada e, finalmente, já com fama de monomaniaco, pediu uma simples licença de perfurar, o que também lhe negaram. O motivo para todas essas recusas residia nos estudos realizados pelo técnico lituano Vitor Oppenheim a pedido do DNPM. Ele afirmava que a existência de petróleo em Lobato era uma

impossibilidade, de onde se concluía que as amostras apresentadas por Cordeiro não passavam de fraude.”

Um ano depois, o engenheiro Edson de Carvalho anuncia a existência de gás natural de petróleo na região de Riacho Doce, Alagoas, e cria a primeira empresa de petróleo do Brasil com José Bento Renato Monteiro Lobato, ou, simplesmente, Monteiro Lobato. Embora o autor de clássicos da literatura brasileira seja uma referência em obras infantis, pouco se é explorada a faceta político-nacionalista desse brasileiro que levou à criação da campanha “O petróleo é nosso!” e à primeira empresa nacional de petróleo do Brasil.

O interesse de Monteiro Lobato pela associação entre o desenvolvimento do Brasil e o petróleo tem início quando o escritor é nomeado pelo Presidente Washington Luís para ser adido comercial do país nos Estados Unidos em 1927 (CARVALHO JR, 2012). Durante o período em que trabalha em Nova Iorque, Monteiro Lobato tem a oportunidade de mergulhar no capitalismo e de desenvolver um pensamento voltado para o progresso nacional pautado na construção de usinas siderúrgicas, desenvolvimento de transportes e na exploração de petróleo.

Manifestamente a favor da eleição presidencial de Júlio Prestes, candidato da preferência de Washington Luís, Monteiro Lobato se vê obrigado a voltar ao Brasil após a Revolução de 1930, quando Getúlio Vargas assume o poder e depõe Washington Luís da Presidência. Quando do seu retorno, em 1931, funda a Companhia Petróleos do Brasil, iniciando uma campanha para convencer a população e os governantes da existência de petróleo no país e da necessidade de explorá-lo para transformar o Brasil em uma nação desenvolvida (CARVALHO JR, 2012).

Ocorre que até então, a posição oficial do governo era de que não havia jazidas de petróleo no país, o que era fortemente renegado por Monteiro Lobato que começa a operar a Companhia Petróleos do Brasil e conta com técnicos norte-americanos experientes na prospecção e extração de petróleo. No entanto, sua empresa era supostamente sabotada por órgãos governamentais, sofrendo intervenções por motivos banais. Monteiro Lobato acaba reunindo provas sobre suas suspeitas acerca da ação estrangeira na prospecção de petróleo no país e tais desconfiças o fazem endereçar duas cartas ao Presidente Getúlio Vargas.

Muito embora nada tenha sido feito com relação às suspeitas e denúncias do escritor, seu esforço acabou chamando a atenção do governo e Getúlio Vargas, que cria o Departamento Nacional de Pesquisa Mineral (DNPM) e elabora o Código de Minas (Decreto nº 24642, de 10 de julho de 1934) e uma nova Constituição, ambos em 1934, para considerar de interesse público a exploração de minas e jazidas.

Nesse cenário, é criada a Comissão Fróes de Abreu, responsável por convencer o Presidente Vargas de que a exploração e a pesquisa de áreas potencialmente produtoras de petróleo no Brasil deveria tomar novo rumo com a priorização da área de Lobato, na Bahia (BOKELMANN, 2006). O geólogo Sylvio Fróes Abreu sempre duvidara das estimativas oficiais que afirmavam inexistir petróleo naquela região. Sabendo que sozinho não chegaria a lugar nenhum, procurou o empresário Guilherme Guinle, a quem conhecia desde 1923, conforme relata Marcovtich (2005):

“Depois de uma longa conversa, Guinle resolveu financiar um projeto de pesquisa liderado por Sylvio Fróes Abreu, Glycon de Paiva e Irnack do Amaral. Isso ocorreu em 1936 e antes que o ano terminasse as conclusões da pesquisa surgiram sob a forma de livro também financiado por Guinle. Eram otimistas o bastante para mudar o vento da opinião oficial. Nem foi preciso esperar a publicação. Assim que teve em mãos os resultados, Guilherme Guinle procurou o presidente Getúlio Vargas para um relato completo. Surgiu, em seguida, o Consórcio Nordeste, empresa da qual faziam parte o próprio Guinle e o empresário paulista Roberto Simonsen. Para apressar os pedidos de concessão, que ameaçavam perder-se nos descaminhos da burocracia, Guinle recorria diretamente a Vargas. Os trabalhos de prospecção prosseguiram até 21 de janeiro de 1939, dia que entrou para a história econômica do Brasil.”

Neste dia, foi descoberto o primeiro poço de petróleo do Brasil. Em seguida, Getúlio Vargas assina um decreto transformando em Reserva Nacional a área de sessenta quilômetros de raio tendo por centro o poço onde o óleo fora encontrado em Lobato, no estado da Bahia. Seria uma área privativa do Governo para a pesquisa de petróleo, impedindo a atuação privada na realização de pesquisa e prospecção (MONIÉ, 2015).

Com o Estado Novo em 1937 e a outorga de uma nova Constituição, fica regulamentada a nacionalização progressiva das jazidas minerais do país, mantendo o regime dominial e proibindo a atuação das empresas estrangeiras na exploração mineral (BARÇANTE, 2013). Apesar dos esforços da Comissão Fróes de Abreu,

Vargas ainda enxergava o país como um personagem insignificante na questão do petróleo, já que extremamente dependente dos investimentos em pesquisa, tecnologia e pessoal das petroleiras estrangeiras. Poucos eram os investimentos feitos na prospecção de óleo no Brasil nessa época, haja vista a falta de interesse das *majors*, que sustentavam não haver petróleo no país.

1.2.2. Regimes de propriedade dos recursos minerais

Até o estabelecimento do Decreto-Lei nº 395, de 29 de abril de 1938²⁷, o petróleo não tinha regramento próprio, sendo disciplinado pela mesma legislação relacionada à pesquisa e lavra dos demais recursos minerais (BARÇANTE, 2013). Ao longo de sua história, o Brasil adotou diferentes regimes de propriedade e exploração de recursos minerais.

No Brasil Colônia, o sistema vigente era o mesmo de Portugal: o regime regalista ou regaliano, com base no Código Manuelino e nas Ordenações Filipinas (POUCHAIN, 2011; BARÇANTE, 2013). O sistema regalista se origina com o fortalecimento das monarquias durante o Feudalismo. Nele, os reis e imperadores detinham a propriedade dos recursos do subsolo como atributo de sua soberania. O direito de lavra dependia da autorização do monarca e do pagamento de uma compensação financeira chamada “regalia” ou *royalty* (POUCHAIN, 2011). O fundamento desse regime era o fato de que os indivíduos em nada haviam contribuído para a existência da jazida, que, assim, como todo bem desconhecido existente nos limites territoriais do país, pertencia ao Monarca (BARBOSA, 1994).

Após a independência em 1822 e com o advento da Constituição do Império de 1824, os recursos minerais deixam de pertencer à Coroa portuguesa e passam ao domínio do Estado brasileiro. É o sistema dominial (SERRA, 2000 *apud* POUCHAIN, 2011), que manteve a separação entre os ativos do solo e do subsolo (BARÇANTE, 2013). Nesse regime, as minas passam a ser consideradas *res*

²⁷ Declara de utilidade pública e regula a importação, exportação, transporte, distribuição e comércio de petróleo bruto e seus derivados, no território nacional, e bem assim a indústria da refinação de petróleo importado em produzido no país, e dá outras providências.

omnium, isto é, coisa de todos, como parte integrante do patrimônio da Nação (VIVACQUA, 1942 *apud* POUCHAIN, 2011). Sobre o tema, ensina Barbosa (1994):

“O sistema dominial, que vigorou na fase do Brasil Império, assentava-se no princípio de que as minas não pertenciam nem ao Soberano nem aos indivíduos, constituindo parte integrante do patrimônio do Estado. Ainda que a sua exploração dependesse de concessão imperial, seus objetivos tinham que estar afinados com os mais elevados interesses da Nação. Esse conceito era vigorosamente contestado por vários juristas que argumentavam que a Constituição de 1824, promulgada logo após a Independência, garantia o direito pleno de propriedade, que implicava no domínio total sobre todos os bens existentes no solo e no subsolo. A corrente contrária sustentava que a Constituição não era clara a respeito do alcance do direito de propriedade, i.e., se esse direito abrangia apenas a superfície ou também o subsolo. Prevaleceu, no entanto, o sistema dominial, conferindo ao Estado o direito sobre as minas”.

A diferença entre os sistemas regaliano e dominial, no entanto, não é unânime entre os autores (RIBEIRO, 2003 *apud* BARÇANTE, 2013). Para Serra (2000 *apud* POUCHAIN, 2011), a diferença entre os regimes não é apenas histórica, pois no sistema regaliano, os recursos minerais pertenciam a um Estado que era confundido com a figura do rei (*l'État c'est moi*), enquanto no sistema dominial, eles pertenciam não mais ao Estado monarca, mas ao Estado coletividade. Já para Di Pietro (2012 *apud* BARÇANTE, 2013), não há diferença entre os dois institutos.

Com o advento da Proclamação da República em 1889, é promulgada a Constituição de 1891, inovando a legislação referente à propriedade das minas e implementando o sistema fundiário ou de acessão, o qual vigorou durante a Primeira República²⁸ até 1934. Esse sistema conferia ao proprietário da coisa principal também a propriedade da coisa acessória. Assim, pertencia ao dono do solo toda a matéria mineral contida no subsolo.

Decorria esse regime da concepção do direito absoluto de propriedade baseado na fórmula *usque ad coelum et usque ad inferos*, noção individualista acolhida na Inglaterra e, com adaptações, nos Estados Unidos (BARBOSA, 1994). O recém-criado Estado Republicano não dimensionava a importância estratégica em garantir o domínio dos recursos minerais e por essa razão reincorporou-os ao

²⁸ Período histórico compreendido entre a Proclamação da República em 1889 e a Revolução de 1930.

patrimônio dos proprietários do solo, conforme destaca Vivacqua (1942 *apud* POUCHAIN, 2011):

“A mineração, abandonada desde o Império, e sem oferecer, na ocasião, perspectiva de um soerguimento, não era vista como fonte de lucros particulares e de rendimentos fiscais. Esse fator de ordem econômica, ao lado da pouca projeção daquelas doutrinas no espírito do legislador, explica o desinteresse com que o assunto foi discutido, mesmo sob o ponto de vista doutrinário, na elaboração Constitucional da República. A adjudicação graciosa das minas ao proprietário do solo consignada no § 17 do art. 72 consumou-se naquela assembleia, sem qualquer resistência, como legítima reintegração do direito de propriedade privada.”

A nova Constituição interrompe uma busca crescente por concessões de pesquisa e lavra de minérios, especialmente petróleo, nas últimas três décadas do Império. Também entrega aos estados da federação as minas e as terras devolutas e proíbe a ação direta da esfera federal no setor, exceto para regulamentar a indústria (BARÇANTE, 2013).

Em 1915, é editado o Decreto nº 2.933, também conhecido como Lei Calógeras, tido como o primeiro Código de Mineração do Brasil. Esse Decreto foi originado dos estudos de João Pandiá Calógeras, que culminaram na elaboração de sua obra “As minas do Brasil e sua legislação”, na qual o autor fazia a distinção entre a propriedade do solo e a propriedade do subsolo, defendendo o direito do governo de desapropriar o subsolo para explorá-lo (FGV, 2014).

A Lei Calógeras procurou atenuar o princípio da acessão, estabelecendo certos casos em que a mina poderia ser explorada por terceiros, que não o dono do solo. Esse esforço, contudo, foi anulado pelo Código Civil de 1916, que restabeleceu, em toda sua plenitude, o regime da acessão. Esse sistema, que havia funcionado com sucesso nos Estados Unidos e na Inglaterra, não surtiu efeito no Brasil, tendo representado um verdadeiro retrocesso para a indústria mineral do País (BARBOSA, 1994).

Em 1921, é editada a Lei Simões Lopes (Decreto nº 4.265, de 15 de janeiro) e tida por muitos como o nosso primeiro Código de Minas, já que a Lei Calógeras nunca tivera execução (PAIVA, 1967). Cinco anos depois, a Reforma Constitucional de 1926 introduziu alterações no texto constitucional de 1891, cujo art. 72, §17,

passou a ter a seguinte redação: “a) As minas pertencem ao proprietário do solo, salvo as limitações estabelecidas por lei, a bem da exploração das mesmas; b) as minas e jazidas minerais, necessárias à segurança e defesa nacionais, e as terras onde existirem, não podem ser transferidas a estrangeiros.”

Conforme destaca Paiva (1967), a Revolução de 1930 procurou disciplinar o setor da mineração, estabelecendo através dos Decretos nº 20.223, de 17 de junho de 1931, e 20.799, de 26 de dezembro do mesmo ano, que nenhuma transação sobre minas poderia ser levada a efeito sem autorização do governo federal. No entanto, apenas em 1934 haveria mudanças no regime de propriedade dos recursos minerais.

A Constituição daquele ano instituiu formalmente o regime das concessões e o monopólio da exploração de petróleo do Estado brasileiro, operando uma verdadeira revolução no setor mineral ao estabelecer que as minas e jazidas constituíam propriedade distinta da do solo, sepultando, assim, o regime da acessão²⁹. Ela também eliminou as restrições à participação de estrangeiros na exploração mineral, introduzida na lei constitucional pela reforma de 1926, e estabeleceu a nacionalização progressiva das minas e jazidas consideradas essenciais à defesa econômica ou militar do País (BARBOSA, 1994).

O Código de Minas, mais uma inovação legislativa do ano de 1934, na mesma esteira da Constituição, estabeleceu que o aproveitamento das jazidas e minas úteis à indústria, quer sejam de domínio público, quer de domínio privado, tornou-se dependente de autorização ou concessão do governo da União.

Com o advento do Estado Novo, uma nova Constituição foi outorgada em 1937 que, contudo, manteve as linhas estruturais da Constituição de 1934 com relação às jazidas e minas (PAIVA, 1967). Assim, preservou a distinção entre a propriedade do solo e do subsolo, além de ter estabelecido a nacionalização

²⁹A interpretação conjunta de dois dispositivos do Código de Minas e da Constituição de 1934 mostra que houve a restauração do sistema dominial com a separação entre a propriedade do solo e do subsolo. O art. 4º do Código de Minas enuncia: “A jazida é bem imóvel e tida como coisa distinta e não integrante do solo em que está encravada. Assim a propriedade da superfície abrangerá a do sub-solo na forma do direito comum, exceptuadas, porém, as substancias mineraes ou fosseis uteis á industria”. E o art. 118 da Constituição assim dispõe: “As minas e demais riquezas do sub-sólo, bem como as quedas d’agua, constituem propriedade distinta da do sólo para o effeito de exploração ou aproveitamento industrial.”

progressiva das fontes de energia e indústrias consideradas básicas ou essenciais à defesa econômica ou militar. Sua principal inovação foi a exigência de que apenas brasileiros ou empresas constituídas por brasileiros poderiam obter a autorização federal para explorar os recursos minerais.

Apenas em 1938 o petróleo passa a ter um regramento próprio no Código de Mineração. A esse tempo, ele já constituía a fonte principal de energia para a realização do transporte, especialmente aéreo e rodoviário, serviço de utilidade pública nacional, indispensável à defesa militar e econômica do país. Pelo Decreto-Lei nº 395 de 1938, ficou declarado de utilidade pública o abastecimento nacional de petróleo³⁰, além de estabelecido em seu art. 2º que competia exclusivamente ao governo federal:

I - autorizar, regular e controlar a importação, a exportação, o transporte, inclusive a construção de oleodutos, a distribuição e o comércio de petróleo e seus derivados, no território nacional;

II - autorizar a instalação de quaisquer refinarias ou depósitos, decidindo de sua localização, assim como da capacidade de produção das refinarias, natureza e qualidade dos produtos refinados; e

III - estabelecer, sempre que julgar conveniente, na defesa dos interesses da economia nacional e cercado a indústria de refinação de petróleo de garantias capazes de assegurar-lhe êxito, os limites, máximo e mínimo, dos preços de venda dos produtos refinados – importados em estado final ou elagado no país – tendo em vista, tanto quanto possível, a sua uniformidade em todo o território da República”.

Começava, assim, a primeira tentativa de regulação do mercado de petróleo do país.

³⁰ Art. 1º, Decreto-Lei nº 395/38: “Parágrafo único. Entende-se por abastecimento nacional de petróleo a produção, a importação, o transporte, a distribuição e o comércio de petróleo bruto e seus derivados, e bem assim a refinação de petróleo importado ou de produção nacional, qualquer que seja neste caso a sua fonte de extração”.

1.2.3. Regulação do mercado: do CNP à ANP

Uma das mais importantes iniciativas do Estado brasileiro direcionadas à regulação do nascente mercado de petróleo ocorre com a criação do Conselho Nacional do Petróleo (CNP) pelo Decreto-Lei nº 395/38. O CNP surge com a missão de ser um órgão colegiado³¹, cujas decisões deveriam obediência às diretrizes do seu presidente, nomeado pela Presidência da República, e passíveis de veto por parte dos ministros militares. Seu corpo técnico viria a constituir a fonte mais importante de recursos humanos para a Petrobras (FGV, 2014).

A referida legislação também cuidou da imediata nacionalização de todas as atividades petrolíferas já em curso, além do estrito controle governamental sobre todos os aspectos da indústria do petróleo. A participação das empresas privadas não se tornou proibida, mas dependeria de aprovação do governo por meio de concessões para a exploração e o refino de petróleo.

Naquela época, estava em voga a discussão sobre quem teria o direito de explorar o petróleo brasileiro. O embate ideológico acirrava-se cada vez mais entre os chamados “nacionalistas”, que defendiam o direito exclusivo do Brasil de explorar e refinar o petróleo nacional e os “entreguistas” ou “internacionalistas”, que defendiam a abertura ao capital estrangeiro. A amplitude dos controles governamentais deixava clara a opção estatizante ou nacionalista adotada por Vargas. No entanto, sem ainda acreditar muito na capacidade do país em explorar sozinho o setor e ao mesmo tempo sem querer desagradar aos interesses dos investidores estrangeiros, os nacionalistas começam a perder força no cenário político.

Com a deposição de Vargas em 1945, assume a presidência Eurico Gaspar Dutra e o país ganha uma nova Constituição em 1946. A nova Carta manteve o regime de propriedade dominial e não restringiu a nacionalidade dos acionistas de empresas que fossem organizadas no país, abrindo as portas para as companhias

³¹ Art. 4º, Decreto-Lei nº 395/38: “Art. 4º Fica criado o Conselho Nacional do Petróleo, constituído de brasileiros natos, designados pelo Presidente da República, representando os Ministérios da Guerra, Marinha, Fazenda, Agricultura, Viação e Obras Públicas, Trabalho, Indústria e Comércio, assim como as organizações de classe da Indústria e do Comércio”.

estrangeiras (BARÇANTE, 2013). Em 1947, o Presidente Dutra submete ao Congresso Nacional um projeto de lei daquilo que seria o Estatuto do Petróleo, reconhecendo como impossível a nacionalização do ramo petrolífero, citando como razões a falta de verbas, de técnicos especializados e de condições gerais (COHN, 1968).

A campanha nacionalista em defesa da soberania brasileira sobre o petróleo aumenta e em 1948 é criado o Centro de Estudos e Defesa do Petróleo e da Economia Nacional (CEDPEN), que passa a dirigir a campanha do petróleo no Brasil (FGV, 2017). O projeto de lei do Estatuto do Petróleo acaba arquivado pelo Congresso e Dutra se torna um vilão para os nacionalistas, que o acusariam de entreguismo e de atuar como porta-voz dos interesses norte-americanos (SILVA, 1976).

As eleições seguintes, em 1950, deram a vitória a Getúlio Vargas, que adotara uma postura de caráter nacionalista e conseguira mobilizar boa parte do quadro político e da sociedade para a campanha "O Petróleo é nosso!". Em 1951, Vargas apresenta ao Congresso Nacional o programa para a criação da Petrobras, cuja lei é sancionada em 1953³², garantindo o monopólio da exploração, produção, transporte e refino do petróleo para o Estado brasileiro e herdando as atividades industriais exercidas pelo CNP, que permaneceu como órgão regulador (AJAJ, 2007).

Surgia, assim, a empresa que seria uma das líderes mundiais de energia do século XXI. Em mensagem ao povo brasileiro, Getúlio destacou a importância da sua criação para o país:

"Constituída com capital, técnica e trabalho exclusivamente brasileiros, a Petrobras resulta de uma firme política nacionalista no terreno econômico (...). É, portanto, com satisfação e orgulho patriótico que hoje sancionei o texto de lei aprovado pelo poder legislativo, que constitui novo marco da nossa independência econômica" (FGV, 2017).

³² Lei nº 2004, de 03 de outubro de 1953. Dispõe sobre a Política Nacional do Petróleo e define as atribuições do Conselho Nacional do Petróleo, institui a Sociedade Anônima, e dá outras providências.

A trajetória da criação da Petrobras no Brasil foi diferente do que aconteceu em outros países produtores, conforme ensina esclarece Barçante (2013) citando Pinto Jr. e Tolmasquim (2012):

“É importante notar que na maioria dos casos internacionais de nacionalização da indústria de petróleo, os países já possuíam uma grande quantidade de petróleo e se sentiam explorados pelas empresas estrangeiras, que em geral possuíam uma identificação com os antigos países colonizadores. No caso do Brasil, vê-se justamente um panorama completamente diferente. Não havia abundância de petróleo e muito menos um agente espoliador. A nacionalização justifica-se mais pela construção de uma empresa nacional de petróleo que fosse forte, em fazer frente ao capital internacional e por um caráter estratégico que petróleo possuía para a industrialização do país.

Outro ponto importante foi a criação de uma empresa de economia mista, diferentemente do que estava ocorrendo no Oriente Médio, onde as empresas 100% estatais que eram criadas se associavam às grandes companhias petrolíferas, adquirindo capital e expertise técnica. No caso brasileiro, a associação de uma empresa controlada pelo Estado com o capital privado nacional atenderia melhor os interesses empresariais, pois proporcionaria um maior controle e criação da capacitação nacional, uma vez que as empresas privadas brasileiras não detinham grandes verbas e tecnologia.”

O monopólio da União sobre as atividades de exploração, produção, transporte e refino de petróleo e seus derivados manteve-se nas Constituições de 1964, 1967 e 1988. Dessa forma, as operações de exploração e produção de petróleo, bem como as demais atividades ligadas ao setor de petróleo, gás natural e derivados, à exceção da distribuição atacadista e da revenda no varejo pelos postos de abastecimento, foram conduzidas pela Petrobrás de 1954 a 1997 (ALKIMIN, 2011).

Contudo, a partir da Emenda Constitucional nº 9/1995, tais atividades passaram a ser objeto de concessão pelo Estado à iniciativa privada, permitindo à União contratar com empresas públicas ou privadas a realização das atividades inseridas no rol do art. 177 da CRFB³³. A partir de então, o país passa a atrair

³³ “Art. 177. Constituem monopólio da União:

I - a pesquisa e a lavra das jazidas de petróleo e gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos;

II - a refinação do petróleo nacional ou estrangeiro;

III - a importação e exportação dos produtos e derivados básicos resultantes das atividades previstas nos incisos anteriores;

investidores estrangeiros e *players* internacionais interessados em explorar petróleo no Brasil, seja pelas suas potencialidades de jazidas reconhecidas, seja pelo ambiente regulatório recém-inaugurado pela Lei nº 9.478/1997, conhecida como “Lei do Petróleo”, considerada o marco regulatório do setor de petróleo.

A Lei do Petróleo cria órgãos importantes como o CNPE e a ANP, essenciais para a formulação e implementação de políticas voltadas para o setor. O Conselho Nacional de Política Energética (CNPE) é criado com a atribuição de propor ao Presidente da República políticas nacionais e medidas específicas destinadas, dentre outras, a: (i) definir a estratégia e a política de desenvolvimento econômico e tecnológico da indústria de P&G, bem como da sua cadeia de suprimento³⁴; e a (ii) 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 produção³⁵. Já a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis³⁶ (ANP), entidade integrante da Administração Federal Indireta e submetida ao regime autárquico especial, passa a funcionar como órgão regulador da indústria.

No Brasil, a União é proprietária do petróleo, mas a extração pode ser feita por empresas ou consórcios mediante diversas formas de pagamento, como os royalties, que dependem do sistema vigente. O sistema de concessão regeu exclusivamente as atividades de exploração e produção de petróleo e gás natural até 2010, quando foram promulgadas as Leis nº 12.276/10 e 12.351/10, que instituíram respectivamente os sistemas de cessão onerosa e partilha de produção (PETROBRAS, 2017). A partir de então, três sistemas passaram a conviver no país: concessão, partilha de produção e cessão onerosa, conforme a Tabela 2 abaixo:

IV - o transporte marítimo do petróleo bruto de origem nacional ou de derivados básicos de petróleo produzidos no País, bem assim o transporte, por meio de conduto, de petróleo bruto, seus derivados e gás natural de qualquer origem;

V - a pesquisa, a lavra, o enriquecimento, o reprocessamento, a industrialização e o comércio de minérios e minerais nucleares e seus derivados, com exceção dos radioisótopos cuja produção, comercialização e utilização poderão ser autorizadas sob regime de permissão, conforme as alíneas b e c do inciso XXIII do caput do art. 21 desta Constituição Federal”.

§ 1º A União poderá contratar com empresas estatais ou privadas a realização das atividades previstas nos incisos I a IV deste artigo observadas as condições estabelecidas em lei.

³⁴ Lei nº 9.478, art. 2º, IX (Redação dada pela Lei nº 12.490, de 2011).

³⁵ Lei nº 9.478, art. 2º, X (Redação dada pela Lei nº 12.351, de 2010).

³⁶ No texto original do Capítulo IV e do *caput* do art. 7º da Lei nº 9.478/1997, ANP era o acrônimo de Agência Nacional do Petróleo. Em 2005, por força da Lei nº 11.097, a referida nomenclatura foi alterada para Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis.

Regimes de Contratação de Atividades de E&P			
	Concessão	Partilha	Cessão Onerosa
Risco Exploratório	Médio ou Alto	Baixo	Baixo
Divisão de Riscos e Investimentos	Concessionário assume todos os riscos e investimentos de E&P.	Contratado exerce, por sua conta e risco, as atividades de E&P.	Petrobras arca com todos os custos e assume os riscos de produção.
Critério de escolha nas Licitações	Bônus de assinatura, Percentual de CL e Programa Exploratório Mínimo.	Percentual de excedente em óleo (óleo-lucro) e Bônus de assinatura.	Não há. A União cedeu à Petrobras o direito de exercer por contratação direta atividades de E&P.
Valores devidos à União em caso de Descoberta Comercial (DC)	Tributos incidentes sobre a renda, royalties, participações especiais e pagamento pela ocupação ou retenção de área.	Se inviável a DC, não há indenização. Se viável, a companhia ou consórcio recebe o óleo-custo, os volumes de produção correspondentes aos <i>royalties</i> devidos e o óleo-lucro.	Estabelecidos por negociações entre a União e a Petrobras.
Propriedade do petróleo	Exclusiva do concessionário.	Parte da produção fica com a União e parte com a companhia ou consórcio.	Exclusiva da Petrobras.
Bacias sedimentares aplicáveis	Todas, com exceção das áreas do Pré-Sal licitadas a partir de 2010 e de áreas estratégicas.	Áreas do Pré-Sal que não se encontravam sob o modelo de concessão antes da Lei nº 12.351/2010, e áreas estratégicas	Áreas do Pré-Sal que não estão sob o modelo de concessão, limitadas ao volume máximo de 5 bilhões de barris.

Tabela 2 – Regimes de contratação das atividades de E&P no Brasil.

Fonte: Elaboração própria a partir de dados obtidos da PETROBRAS (2017).

Esses diferentes regimes de outorga do direito de E&P evidenciam que o Estado têm um papel importante como força interventora na atividade econômica privada ao sujeitar as empresas concessionárias ou contratadas a uma série de deveres, desde o pagamento de tributos e *royalties* e investimentos obrigatórios em pesquisa e desenvolvimento, até o cumprimento de requisitos mínimos de conteúdo local. A fiscalização dos contratos compete à ANP, que supervisiona a sua execução e o cumprimento das obrigações assumidas pelos concessionários, dentre elas, a cláusula de compromisso com a aquisição de bens e serviços de conteúdo local (GIAMBIAGI & LUCAS, 2013).

Seguindo a tendência internacional de outros países com grandes reservas naturais, o Brasil implantou sua política de conteúdo local para promover o desenvolvimento de uma cadeia de suprimentos nacional forte e sustentável (PwC, 2014). A PCL brasileira obriga as empresas desejosas de investir em E&P a contratar fornecedores de bens e serviços nacionais para estimular a industrialização e formação de pessoal neste setor. Tal obrigatoriedade está disposta nos contratos de concessão, de partilha e de cessão onerosa, cujo objetivo maior é o desenvolvimento da cadeia produtiva do setor no país, da pesquisa e do conhecimento tecnológico.

1.3. Conteúdo local e a indústria do petróleo

As exigências de conteúdo local estão intimamente ligadas à indústria do petróleo. O CL é um recurso de política industrial usado por países produtores como uma forma de fomentar a participação da indústria e da mão de obra locais na cadeia de suprimentos de P&G, com o propósito principal de assegurar que a exploração dos seus recursos naturais maximize e fortaleça o desenvolvimento das economias nacionais (TORDO ET AL., 2013).

Nas últimas décadas, as discussões políticas intragovernamentais tem se focado na geração e administração das receitas do setor de petróleo e gás (ELLA, 2015). A natureza limitada dos recursos minerais não renováveis e as demandas do

setor extrativista exigem que os governantes encontrem mecanismos para maximizar os benefícios do setor (ELLA, 2015).

A questão mais importante que tem guiado os debates sobre os recursos naturais é como construir ligações entre o setor minerário e os outros ramos da economia (DIETSCHE, 2014). Um dos instrumentos usados é o conteúdo local, que se refere às ações que um país pode adotar para aumentar os benefícios do setor extrativista através da promoção de empregos locais, desenvolvimento de competências e participação da indústria nacional (ELLA, 2015).

Não existe um conceito único de conteúdo local que possa ser aplicado a todos os países indistintamente. Segundo a UNCTAD (2007), conteúdo local é “a aquisição ou uso por uma empresa de produtos de origem doméstica ou de alguma fonte doméstica”. No mesmo sentido, Hill (2012) sustenta que se trata de “uma exigência regulatória de que alguma fração específica de um bem seja produzida localmente”. Scalon (2013) afirma que:

“o conteúdo local é uma estratégia usada pelos governos, certamente sob perspectivas diferentes, para criar oportunidades para a mão de obra local e para que empresas locais sejam capazes de participar da cadeia de fornecimento dos projetos a serem ou já implementados”.

Analisando o caso nacional, Canelas (2007) classifica o nível de conteúdo ou fornecimento local, ou simplesmente conteúdo local, como “o percentual das demandas totais de bens e serviços, feitas pelas empresas atuantes em E&P no Brasil e requeridas pelos investimentos nesta atividade, que é fornecido empresas nacionais fornecedoras de bens e serviços”.

A legislação brasileira define no art. 2º, inciso VIII da Lei nº 12.351/2010³⁷ o conteúdo local como a “proporção entre o valor dos bens produzidos e dos serviços prestados no país para execução do contrato de partilha de produção e o valor total dos bens utilizados e dos serviços prestados para essa finalidade”.

³⁷ 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.

No país, também é adotado o conceito de conteúdo local como “a proporção dos investimentos nacionais aplicados em um determinado bem ou serviço, correspondendo à parcela de participação da indústria nacional na produção desse bem ou serviço” (PROMINP, 2016). Com relação à dimensão política do CL no Brasil, Quintans (2012) o conceitua como:

“um processo de estímulo, uma orientação política, com o intuito de ampliar a capacidade de fornecimento brasileiro, para o desenvolvimento da indústria local de bens e serviços, a ponto de gerar competitividade a níveis internacionais, renda, emprego, novos insumos e tecnologias no Brasil”.

Em uma tentativa de sistematizar as principais diretrizes das políticas de conteúdo local no mundo, Klueh et al. (2007 *apud* IPEA, 2014) destacam que qualquer política de CL deve incluir os seguintes elementos indicados na Tabela 3 a seguir.

Elementos de Política de Conteúdo Local		
	Descrição	Brasil
1. Prestação de contas e responsabilização	Uma entidade pública dedicada ao monitoramento do CL na indústria petrolífera.	ANP exerce essa função.
2. Métrica	Fórmula de medição do CL sem ambiguidades.	ANP tem metodologia própria.
3. Eficiência	Capacidade de fornecimento da indústria nacional baseada em sua capacidade operacional e tecnológica.	A indústria parapetroleira nacional não consegue produzir com eficiência com base na política de CL.
4. Disseminação de informação	Desenvolvimento de registros de firmas locais qualificadas, o aconselhamento e a ajuda quanto à formação de <i>joint-ventures</i> com multinacionais e suporte a planos de aumento da capacidade local, P&D e treinamento.	Não há um órgão central no Brasil que coordene a disseminação de informações para os diversos atores da indústria do petróleo e gás natural.

<p>5. Conhecimento sobre desdobramentos</p>	<p>O governo deve monitorar e disseminar informações sobre complementaridades entre a indústria petrolífera e outros setores, como o hoteleiro, produção de fertilizantes e outros.</p>	<p>Não foram encontradas informações públicas sobre os desdobramentos da indústria parapetroléira brasileira para outros setores.</p>
--	---	---

Tabela 3 – Elementos de Política de Conteúdo Local

Fonte: Elaboração própria com base em informações do IPEA (2012)

Apesar de não existir unanimidade conceitual, para Ogbodo (2008), o denominador comum entre as diversas definições de conteúdo local é a necessidade de haver valor agregado do país. No mesmo sentido, a Organização Nacional da Indústria do Petróleo (ONIP, 2011) esclarece que “conteúdo local é o valor agregado de um país para a produção de um bem ou serviço”. Esse valor agregado poderá ser mensurado e será determinado pela definição de “local”. Neste sentido, explica Martínez Prieto (2014):

“A empresa fornecedora na qual o insumo é comprado pode estar localizada dentro do país e ser de proprietários nacionais; localizada dentro do país e ser de proprietários estrangeiros (parcial ou totalmente); ou com proprietários nacionais localizados no estrangeiro. O “local” pode ser qualquer localização dentro do país ou focar-se na zona na qual está localizada a planta de produção de petróleo. Esta distinção é relevante na medida em que determinará o potencial impacto econômico sobre as operadoras, a economia e as diretrizes do monitoramento do cumprimento do CL por parte do governo”.

O conteúdo local, portanto, é uma política pública que se traduz em um projeto de governo voltado para o desenvolvimento da indústria nacional para extrair o máximo do setor de exploração e produção de petróleo, de forma que os proveitos desse setor possam ser transferidos a outros ramos da economia (TORDO et al., 2013), fortalecendo a economia local.

CAPÍTULO 2. POLÍTICA PÚBLICA INDUSTRIAL E DESENVOLVIMENTO

Contextualizado o surgimento da indústria do petróleo no Brasil e no mundo e dadas as primeiras noções sobre o conceito de conteúdo local, passa-se a analisar como a PCL se enquadra tanto como política pública como quanto política industrial voltada para o desenvolvimento nacional.

2.1. Noções de Políticas Públicas

2.1.1. Terminologia e autonomia disciplinar

A terminologia é um dos principais instrumentos utilizados para a interação com o objeto de estudos sobre políticas públicas. Émile Beneviste (1989 *apud* ILKIU, 2012) evidencia que o uso dos recursos terminológicos na constituição do pensamento científico está relacionado às atividades que envolvem um saber especializado, o que se justifica porque os termos técnico-científicos transmitem conceitos próprios do conhecimento científico, técnico, tecnológico, jurídico, entre outros domínios (ILKIU, 2012).

Em português, a palavra “política” pode ser entendida tanto como a *policy* quanto como a *politics* da língua inglesa. Saber diferenciar esses dois significados é fundamental para o entendimento correto sobre políticas públicas. O termo “política” com o sentido de *politics* consiste em um “conjunto de procedimentos formais e informais que expressam relações de poder e que se destinam à resolução pacífica dos conflitos quanto aos bens públicos” (RUA, 1998). Já no sentido de *policy*, refere-se aos conteúdos concretos, isto é, à configuração dos programas políticos, dos problemas técnicos e de conteúdo material das deliberações políticas (FREY, 2000). E é justamente nesta última acepção que reside a essência do termo “política pública” (*public policy*), entendido por SECCHI (2013) como o “conteúdo concreto e

simbólico de decisões políticas e do processo de construção e atuação dessas decisões”.

A necessidade de se estudar o que são as políticas públicas surge no século XX como resultado de uma crescente preocupação em entender o que os governos fazem e não apenas como fazem (POTUCEK & LELOUP, 2003). Por essa razão, a noção de Políticas Públicas como área disciplinar própria é recente e não há consenso na literatura sobre exatamente qual ano pode ser considerado o marco do seu surgimento.

Lowi (1964) remonta à década de 1930 o início da popularização da matéria na Administração Pública³⁸. Já Secchi (2013), destaca 1951 como o nascimento da disciplina autônoma Políticas Públicas. Naquele ano, dois livros paradigmáticos para a sistematização do assunto foram publicados: *The governmental process*, escrito por David B. Truman, e *The policy sciences*, de autoria de Daniel Lerner e Harold D. Lasswell.

Na década de 1960, os estudos sobre Políticas Públicas ganharam mais notoriedade e passaram a englobar as relações com outras cadeiras, tais como a Ciência Política, a Sociologia e a Economia (SOUZA, 2007). Em 1971, é fundada nos Estados Unidos a *Policy Studies Organization*, primeiro *think-tank* direcionado à produção e disseminação de conhecimentos sobre o tema, que se tornou celeiro de grandes pensadores sobre Políticas Públicas (PSO, 2017).

A área de Políticas Públicas emerge também de forma diferente nos Estados Unidos e na Europa (SOUZA, 2006). Enquanto na antiga colônia britânica, os estudos sobre o assunto se pautavam eminentemente sobre a produção dos governos e pela análise direta da ação governamental, no continente europeu, as pesquisas se concentravam na observação do Estado e de suas instituições, surgindo como uma consequência de trabalhos baseados em teorias explicativas sobre o papel estatal e do governo na promoção do bem comum.

³⁸ Segundo o cientista político norte-americano, os estudos sobre as políticas públicas iniciaram-se pela análise da legislação, sucedendo-se uma etapa posterior, que revela a intervenção da Administração no espaço entre o Poder Legislativo e o cidadão, e reflete a interpenetração entre o governo liberal e a sociedade.

A área de Políticas Públicas é marcada pelo holismo e pela interdisciplinariedade, pois se vale de conceitos trazidos pela Ciência Política, Psicologia Social, Direito, Teoria das Organizações, Administração Pública e, inclusive, Engenharia (SECCHI, 2013). Sendo um misto conceitual por natureza, divergem os autores sobre sua caracterização. Apesar de inexistir consenso na doutrina sobre uma definição precisa do que sejam “políticas públicas”, é possível identificar a presença constante dos seguintes elementos: atores e atividades, de um lado, e problemas e soluções do outro, conforme se passa a expor a seguir.

2.1.2. Definição sob a ótica do protagonismo na elaboração das políticas

Considerando-se o protagonismo na confecção das políticas públicas, destacam-se duas principais abordagens: a estatista ou estadocêntrica e a multi ou policêntrica.

Young (2013) é categórico ao afirmar que “fazer políticas (*policy making*) é a atividade fundamental dos governos”. Segundo o enfoque estatista, as políticas públicas são monopólio de atores estatais e o que determina se uma política é ou não pública é a personalidade jurídica do ator protagonista (SECCHI, 2013). Corroborando essa visão, afirmam Mény e Thoenig (1992):

“as políticas públicas são concebidas como programas de ação promovidos pelas autoridades públicas com foco na identificação e solução de problemas coletivos, incluindo não apenas a produção de diretrizes para ação (valores, objetivos e normas), mas também a administração das ações coletivas necessárias para implementar de fato essas diretrizes”.

No mesmo sentido, Peters (1993 *apud* POTUCEK & LELOUP, 2003) define política pública como “a soma das atividades governamentais que afetam direta ou indiretamente os cidadãos operando em três níveis: escolhas políticas, resultados políticos (*policy outputs*) e impactos das políticas”.

Dye (1972) define política pública como “tudo aquilo que o governo escolhe fazer ou não fazer”³⁹. Apesar da aparente simplicidade dessa afirmação, ela consegue capturar a complexidade da matéria. Afinal, é através das políticas públicas que os governos estabelecem os padrões segundo os quais cidadãos e empresas devem agir, além de serem as políticas públicas os meios pelos quais os governos decidem quais objetivos nacionais devem ser alcançados e a melhor forma de fazê-lo (ILKIU, 2012).

Para Simeon (1976), as políticas públicas “são tanto aquilo que os governos fazem como por que o fazem”. Em sua obra sobre políticas governamentais⁴⁰, Bellavance (1985 *apud* LEMIEUX, 2007) afirma que essas políticas referem-se “àquelas que as autoridades políticas e administrativas legitimamente constituídas decidem adotar ou não adotar, e àquelas efetivamente adotadas”. Na mesma direção, Hecló (1972, *apud* LEMIEUX, 2007) prescreve que “as políticas públicas consistem em um conjunto de ações ou inações adotadas pelo governo”.

Todas essas definições, portanto, partem da mesma prerrogativa de que os atores governamentais, autoridades públicas, políticas e administrativas, são os detentores do monopólio sobre a elaboração de políticas públicas. Três são os principais argumentos para justificar a abordagem estatista no caso das políticas públicas no Brasil: (i) a superioridade objetiva do Estado em fazer leis e em exigir seu cumprimento; (ii) a posição hierárquica do Estado para corrigir desvirtuamentos que dificilmente mercado e comunidade conseguiriam corrigir sozinhos; e (iii) a

³⁹ É importante destacar a existência de uma discussão doutrinária sobre se política pública pode também significar omissão ou negligência. Filiados à corrente de Dye, autores nacionais como Fernandes (2010, p. 43 *apud* SECCHI, 2013, p. 6) e Souza (2007, p. 68 *apud* SECCHI, 2013, p.6) afirmam que quando “o governo não toma uma atitude pública sobre determinado problema também faz política” e que “não fazer nada em relação a um problema também é uma forma de política pública”. Secchi (2013, p. 6), contudo, não é partidário dessa concepção: “A partir da concepção de política pública como diretriz é bastante difícil aceitar a omissão como forma de política pública. A lógica desse argumento é: se um problema público é interpretativo, e todos os cidadãos visualizam problemas públicos de forma diferenciada, todo e qualquer **problema**, por mais absurdo que seja, daria luz a uma política pública. Se todas as omissões ou negligências de atores governamentais e não governamentais fossem consideradas políticas públicas, tudo seria política pública. Ademais, seria impossível visualizar a **implementação** da política pública, bem como seria impossível distinguir entre **impactos** da política pública e o curso natural das coisas, as casualidade.” (grifos no original)

⁴⁰ Cabe destacar neste ponto uma diferenciação entre políticas públicas e políticas governamentais. Políticas governamentais são aquelas políticas elaboradas e estabelecidas por atores governamentais. Dentre as políticas governamentais, estão as emanadas pelos diversos órgãos dos poderes Legislativo, Executivo e Judiciário. Nos dias atuais, as políticas governamentais são o subgrupo mais importante das políticas públicas, e são as que recebem maior atenção da literatura da área (SECCHI, 2003, p. 5).

vinculação da política pública com a tradição intervencionista histórica do Estado brasileiro (SECCHI, 2013).

Em oposição à noção estadocêntrica, o multicentrismo admite que atores não estatais não apenas influenciem a elaboração e implementação de políticas públicas, mas principalmente que possam estabelecer, decidir e liderar o seu processo (SECCHI, 2013). Atores são entendidos como todos os envolvidos que possuem seus interesses afetados direta ou indiretamente pelas políticas públicas.

Nesse sentido, Jenkins (1978 *apud* LEMIEUX, 2007) afirma que as políticas públicas referem-se a um “conjunto de decisões interligadas, tomadas por um ator político ou um grupo de atores políticos, que se diferem dos atores governamentais”. De forma semelhante, Heidmann e Salm (2009) defendem que as políticas públicas vão além das políticas governamentais, na medida em que o governo não é a única entidade a oferecer políticas públicas. Lindblon (1993 *apud* POTUCEK & LELOUP, 2003) sugere que os atores governamentais são considerados genericamente como “funcionários”, já que “as políticas públicas são feitas por meio de um sistema político complexo e não podem ser primariamente entendidas analisando-se as ações de oficiais do governo de alto escalão”.

Assim, de acordo com a abordagem multicêntrica, outras organizações podem ser promotoras de políticas públicas com ou sem a cooperação dos governos, como associações diversas, organizações não governamentais e, até mesmo, empresas privadas.

No Brasil, Secchi (2013) enumera os seguintes argumentos para filiar-se ao multicentrismo porque essa abordagem: (i) adota um enfoque mais interpretativo e menos positivista do que seja uma política pública. Dessa forma, a interpretação do que seja um problema público aflora nos atores políticos envolvidos com o tema (os *policymakers*, os *policytakers*, os analistas de políticas públicas, a mídia, os cidadãos em geral); (ii) evita uma pré-análise de personalidade jurídica de uma organização antes de enquadrar suas políticas como sendo públicas; (iii) permite um aproveitamento do instrumental analítico e conceitual da área de política pública para um amplo espectro de fenômenos político-administrativos de natureza não

estatal; e (iv) reconhece que a distinção entre esfera pública e esfera privada faz mais sentido que a distinção entre a esfera estatal e a não estatal.

A abordagem multicêntrica, portanto, considera o problema sobre a qual a política se debruça e não o formulador das ações de enfrentamento dele. Neste sentido, é o caráter público do problema a ser enfrentado que adjetiva a política (SANTIAGO & YASUI, 2014). Justamente por isso, o que define se uma política é ou não pública é a sua intenção de responder a um problema público e não se o tomador de decisão tem personalidade jurídica estatal ou não (SECCHI, 2013).

Apesar da razoabilidade na defesa de ambas as abordagens estatista e multicêntrica, para os fins deste trabalho, adota-se a perspectiva estatista, haja vista as exigências de CL estarem estabelecidas em leis como uma exigência obrigatória que as empresas precisam cumprir para poderem operar. Assim, o Estado tem um papel fundamental nesse processo, já que as disposições sobre conteúdo local são via de regra definidas por políticas, leis e contratos (ELLA, 2016), logo, por políticas públicas.

2.1.3. Definição sob a ótica dos problemas e soluções

A política pública é um processo de intervenção intencional no ambiente social (POTUCEK & LELOUP, 2003). A política pública oferece muitas teorias para tentar abranger todos os processos sociais envolvidos nos contextos relevantes. Contudo, não existe nenhuma teoria que tudo explique e que tudo abarque. Idealmente, as diferentes teorias são complementares, mas elas também podem contradizer-se entre si.

Quando o objeto das políticas públicas é definido de maneira mais precisa do que simplesmente pela menção do que fazem ou não fazem os governos, os autores se debruçam sobre os problemas, os conflitos e as soluções trazidas por elas para buscar uma definição mais técnica.

No que se refere à conceituação das políticas públicas sob o aspecto das soluções, Simeon (1976) suscita a questão da finalidade da ação governamental, a qual também se revela em Jenkins (1978 *apud* LEMIEUX, 2007), para quem “as políticas públicas referem-se não somente a um conjunto de decisões interligadas tomadas por um ator político ou um grupo de atores políticos, mas também à seleção de objetivos e de meios de atingi-los rumo à busca de soluções”. As finalidades ou as soluções buscadas são centrais também na definição de Brooks (1989 *apud* LEMIEUX, 2007) para quem a política pública refere-se “a um quadro que engloba as ideias e valores dentro dos quais as decisões são tomadas e as decisões ou inações são escolhidas pelos governos em relação com os problemas”.

Para Rakoff & Shaefer (1970 *apud* LEMIEUX, 2007), as “políticas públicas são as ações ou inações em resposta às exigências do coletivo”. Dimock (1983) teoriza que “política pública significa decidir em qualquer tempo ou lugar quais objetivos e medidas substantivas deveriam ser escolhidas para lidar com um problema específico”.

Vianna Jr. (1994) compreende a política pública como uma “ação planejada do governo que visa, por meio de diversos processos, atingir alguma finalidade”. Esta definição, agregando diferentes ações governamentais introduz a ideia de planejamento, de ações coordenadas. Entretanto, as ações classificadas como políticas públicas são realizadas por diferentes organismos nem sempre articulados entre si.

De acordo com Pal (1992 *apud* LEMIEUX, 2007), uma política pública é “uma série de ações ou inações que as autoridades públicas escolhem adotar para regular um problema ou um conjunto interligado de problemas”. Essa noção, contudo, pode ser bastante genérica. Afinal, não são todos os problemas que são objetos das políticas públicas, mas sim, aqueles que são percebidos como problemas públicos pelos atores que sejam os donos da ordem do dia do governo.

Destarte, definir e estabelecer o que é um problema público ou o que é de interesse público se torna imperioso e demanda uma análise meticulosa. Sjöblom (1984 *apud* SECCHI, 2013) descreve o “problema” como a diferença entre a situação atual e uma situação ideal possível. Partindo-se desse pressuposto, Secchi

(2013) conclui que um problema existe quando o *status quo* é considerado inadequado e quando existe a expectativa do alcance de uma situação melhor.

A conceituação sobre o que é (ou deve ser) o interesse público é um processo social e político vivo e interminável, que em uma sociedade democrática se ajusta a certas regras que regem o discurso relativo ao que é interesse público e ao que deixou de ser, e que viabiliza a aplicação e proteção do interesse público em termos práticos (POTUCEK & LALOUP, 2003).

Debates teóricos surgem também em relação a se as políticas públicas são apenas conjuntos de programas ou macrodiretrizes estratégicas (COMPARATO, 1997; MASSA-ARZABE, 2002 *apud* SECCHI, 2013). Sob essa perspectiva, a política pública seria tão somente estruturante e os programas, planos e projetos constituiriam seus elementos operativos, não podendo ser considerados “políticas públicas” individualmente (SECCHI, 2013).

Ao discorrer sobre o papel das instituições, Bucci (2013) afirma que as políticas públicas são arranjos institucionais, conjuntos de elementos, iniciativas e normas quem compõem o programa de ação governamental devidamente estruturado. A institucionalidade, portanto, exhibe o aspecto sistemático das políticas públicas, o nexu de unidade dos vários elementos que compõem o programa de ação governamental (BUCCI, 2013).

Diante de todos os diferentes sentidos empregados para definir políticas públicas, o que os aproxima é o fato de as *public policies* surgirem em resposta às demandas por ações ou inações em determinados assuntos públicos feitas por outros atores – cidadãos particulares, representantes de grupos etc. Em resposta às demandas por políticas, os agentes públicos tomam decisões que dão conteúdo e direção à política pública. Tais decisões podem se consubstanciar em normas legais, administrativas ou interpretativas de leis.

Para fins deste trabalho, políticas públicas são diretrizes que o governo determina para direção e prática em certas áreas problemáticas. Essa definição relaciona a política a uma ação orientada a um propósito específico e não a um comportamento aleatório. Os sistemas políticos modernos são desenhados para

atingir objetivos específicos ou produzir resultados determinados, apesar de estes nem sempre serem atingidos.

2.2. Política industrial: aspectos teóricos

2.2.1. Conceitos tradicionais de política industrial

A definição de política industrial não é unânime na literatura econômica, mas qualquer tentativa de conceituá-la está fundada, sobretudo, nas relações entre o Estado e o mercado (FILGUEIRAS, 2015). Os diversos conceitos que tentam captar a essência da política industrial revelam, ao mesmo tempo, sua alta complexidade e, implicitamente, seus múltiplos significados. Há autores que a descrevem brevemente, atendo-se aos seus elementos fundamentais, e outros, mais extensa e detalhadamente, destacam as múltiplas facetas da política industrial.

Sem pretender atribuir uma definição única e própria para política industrial, Russu (2014) destaca que objetivo principal de todas as políticas industriais é melhorar o estado atual da economia e as perspectivas de desenvolvimento econômico, como produtividade, performance financeira e econômica e competitividade.

A visão de Reich (1992) sobre política industrial, por exemplo, é focada no setor privado da economia, de acordo com o qual a respectiva política é um programa patrocinado pelo governo no qual os setores público e privado coordenam seus esforços para desenvolver novas tecnologias e indústrias. Assim, “a política industrial enfatiza a cooperação entre governo, bancos, empresas privadas e empregados para fortalecer a economia nacional” (REICH, 1992).

Em sentido oposto, com destaque para a participação do setor público, Krugman (1989 *apud* CORONEL et. al., 2014) afirma que a política industrial pode ser interpretada como um empenho governamental em fomentar setores avaliados

como importantes para o crescimento econômico do país. Segundo o autor, a política industrial sempre promove alguns setores da economia doméstica às expensas de outros, em razão da transferência de recursos entre estes (KRUGMAN, 1989).

Pack & Saggi (2006) consideram política industrial “qualquer intervenção seletiva ou política governamental que tente modificar a estrutura de produção do país em benefício de setores dos quais se espera um maior crescimento econômico que não existiria sem a respectiva intervenção”. No mesmo sentido conceitua o Banco Mundial (1993), ao afirmar que “as políticas industriais são esforços de governos para modificar a estrutura industrial de um país para promover um crescimento orientado da produção”.

Coronel (2014) as define como “ações e instrumentos utilizados pelos países com o objetivo de fomentar o setor industrial e aumentar as taxas de crescimento econômico”, ao passo que para Kupfer & Hasenclever (2002 *apud* FILGUEIRAS, 2015), a política industrial é “um conjunto de incentivos e regulações associadas a ações públicas que podem afetar a alocação inter e intraestrutura de recursos, influenciando a estrutura produtiva e patrimonial, a conduta e o desempenho dos agentes econômicos em um determinado espaço nacional”.

No âmbito da União Europeia, vários documentos programáticos referem-se à política industrial como uma das ferramentas mais efetivas para se alcançar os objetivos comuns, especialmente para aumentar a competitividade da economia do bloco como um todo e também de seus países-membros (RUSSU, 2014). Dentre os mais importantes, destaca-se a estratégia *Europa 2020 – Estratégia para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo*⁴¹, no qual o conceito de política industrial abarca uma série de políticas comunitárias, como competição, comércio, inovação e energia, todas com algum impacto na competitividade industrial. Além disso, o conceito de política industrial integrada também equipara o desenvolvimento

⁴¹ A estratégia Europa 2020 designa a estratégia de crescimento para a União Europeia de 2010 a 2020, visando criar um crescimento inteligente, mediante o investimento na educação, na investigação e na inovação, sustentável, dando prioridade à transição para uma economia de baixo teor de carbono, e inclusivo, prestando especial atenção à criação de emprego e à redução da pobreza. A estratégia centra-se em cinco objetivos ambiciosos nas áreas do emprego, investigação, educação, redução da pobreza e clima/energia. Para garantir a concretização das metas da estratégia Europa 2020, foi criado um sistema sólido e eficaz de governança econômica para coordenar as medidas políticas entre a UE e os governos nacionais (EUROPA, 2017).

sustentável à competitividade, assim como as exigências para cooperação e sinérgica e coordenação de esforços empresariais no nível nacional.

A ideia de política industrial é tão flexível que pode cobrir tudo desde planos de desenvolvimento nacional até uma ação corporativa para um setor específico, como na definição da *United States International Trade Commission*, para quem a política industrial envolve uma “ação governamental coordenada que visa direcionar recursos produtivos para produtores domésticos em certas indústrias para ajudá-los a se tornarem mais competitivos” (USITC, 2017).

Segundo Peres e Primi (2009 *apud* PORTES, 2014), na política industrial, bem como em outras políticas de um país, o Estado exerce diferentes papéis. A intervenção estatal em busca de desenvolvimento industrial pode ocorrer de quatro tipos distintos, conforme enumera Portes (2014):

“O primeiro seria como regulador, controlando e aplicando tarifas e níveis de produção para certas atividades econômicas, ou criando incentivos fiscais e subsídios para setores industriais. Segundo, o Estado pode ser o produtor, participando ativamente e diretamente na economia, por meio de empresas estatais. Uma terceira forma de intervenção estatal é como consumidor, a fim de garantir um mercado para as indústrias que considera estratégicas ou indústrias nascentes. Por fim, uma quarta forma de atuação seria como agente financeiro e investidor, influenciando o mercado de crédito e promovendo a alocação dos recursos financeiros públicos conforme o que acredita ser prioritário e mais impactante na economia”.

De acordo com a divisão realizada por Ferraz et al. (2002), política industrial pode ser abordada sob três aspectos: (i) o neoclássico de falhas de mercado, também chamado ortodoxo; (ii) a posição desenvolvimentista; e (iii) a visão neoschumpeteriana ou evolucionista⁴². Como ensina FILGUEIRAS (2015):

“A corrente ortodoxa concerne às fronteiras de atuação do Estado e do mercado na promoção da atividade econômica. A desenvolvimentista, por sua vez, ao poder econômico e produtivo das nações no contexto internacional. Já a ótica evolucionista entende que os agentes econômicos como

⁴² Para um detalhamento sobre as correntes da literatura econômica sobre política industrial, vide FERRAZ, J. C.; DE PAULA, G. M.; KUPFER, D. **Política industrial**. In: KUPFER, D.; HASENCLEVER, L. **Economia industrial: fundamentos teóricos e práticas no Brasil**. Rio de Janeiro: Campus, 2002. Cap. 23.

responsáveis pela promoção de inovações, que por ora, modificam o sistema produtivo”.

A política industrial varia conforme seus objetivos e instrumentos utilizados. De acordo com a classificação de Ferraz (2009), os instrumentos da política industrial podem ser divididos em dois grupos. O primeiro tem como finalidade regular as atividades econômicas, por meio de leis e políticas que previnam ou condenem a concorrência desleal, que regulamentem a propriedade intelectual, e demais atividades que possam ser controladas para o melhor funcionamento da economia de um país (PORTES, 2014). O segundo grupo seria composto pelos incentivos do governo, como subsídios, financiamentos, promoção e incentivo de gastos com pesquisa e desenvolvimento, entre outras medidas fiscais (PORTES, 2014).

Assim, as políticas industriais podem ser divididas em horizontais (funcionais) e verticais (seletivas ou setoriais).

2.2.2. Políticas industriais horizontais e verticais

A evolução das definições de referência sobre política industrial desde a segunda metade do século XX até o presente destaca as mudanças essenciais sofridas por este conceito, cujo conteúdo atual é completamente diferente do século passado. Se nas décadas de 1960 e 1970 a maioria dos governos pautava-se no protecionismo promovido por uma política industrial focada no uso indiscriminado de barreiras comerciais para proteger seus negócios, predomina atualmente uma tendência de abertura das economias ao exterior, considerando que a liberalização pode oferecer oportunidades consideráveis para a expansão econômica, além de benefícios para os negócios e consumidores (RUSSU, 2014).

As definições também revelam que, dependendo das condições econômicas e sociais de cada país, os governos podem optar por um amplo leque de opções. De acordo com Suzigan & Villela (1997), o conceito de política industrial tem sido tradicionalmente trabalhado a partir de dois enfoques polares. Segundo Gadelha

(2001), “o primeiro, mais amplo e normalmente classificado como horizontal ou sistêmico, enfatiza a ação governamental sobre as condições gerais que conformam o ambiente econômico, interferindo no desenvolvimento industrial de forma indireta”. O segundo enfoque, mais restrito, “associa-se às políticas seletivas verticais, vinculadas a metas para os diferentes setores da indústria (*industrial targeting*) que norteiam a utilização dos diversos instrumentos de estímulos e de sanções”.

De acordo com Russu (2014), o espectro de políticas industriais é maior do que o indicado por Suzigan & Villela (1997) e inclui⁴³: *políticas horizontais* (neutras, gerais, com medidas com o mesmo impacto em todos os setores), *políticas verticais* (seletivas, com medidas em favor de atividades encontradas em todos os setores, como treinamento e desenvolvimento de mão de obra, P&D, implementação de tecnologias de informação e comunicações, exportação etc.); *políticas específicas para indústrias determinadas* (definidas mais limitadamente em certos setores como maquinários e equipamentos, veículos de estrada etc.); *políticas específicas para empresas* (mirando certas grandes empresas com papel estratégico na economia); e *políticas regionais* (medidas seletivas para apoiar o desenvolvimento acelerado de certas regiões).

O temor da globalização e da desindustrialização tendem a aumentar as demandas por intervenções de políticas industriais. A política industrial atualmente opera dentro de um processo de globalização que envolve uma competição maior em escala mundial e que requer constante reestruturação da produção. As grandes inovações tecnológicas do século XX trouxeram aos governos, notadamente dos países desenvolvidos, a preocupação crescente de priorizar investimentos em ativos intangíveis, como pesquisa, desenvolvimento, inovação e difusão de tecnologia através de políticas horizontais.

A reconsideração do papel dos ativos intangíveis para assegurar desenvolvimento econômico sustentável foi determinado pelo reconhecimento gradual de sua importância por empresas alinhadas ao avanço tecnológico mundial.

⁴³ Os principais pressupostos que devem ser levados em consideração para a escolha do tipo de política industrial a ser implementada são as relações entre fatores de produção e sua qualidade, a orientação prioritária governamental para as políticas, a abertura da economia ao exterior e a situação geopolítica externa do país (RUSSU, 2014).

Alinhamento a esse nível e treinamento adequado dos recursos humanos para explorar adequadamente o potencial tecnológico requerem a existência de uma visão estratégica e de longo prazo pelos governos envolvidos na eleição da política industrial (RUSSU, 2014).

Atualmente, na política industrial de vários países predomina o componente neutro em conjunto com a diminuição da presença de medidas verticais, que são refletidas nos seguintes aspectos, segundo Russu (2014): redução do apoio ao setor em declínio em favor de sua modernização tecnológica, para trazê-lo ao estado da arte existente a nível mundial; promoção do desenvolvimento intensivo, incluindo programas de cooperação de setores de ponta, forte intensidade tecnológica e baixa intensidade do consumo de recursos energéticos e materiais; apoio ao desenvolvimento de setores que geram tecnologias capacitadoras, fundamentalmente novas, e aquelas que produzem equipamentos adequados para utilização dessas tecnologias.

O fato de algumas definições terem resultado em mudanças essenciais produzidas em favor das políticas horizontais não significou desistir de apoio a setores ou indústrias em dificuldades comerciais, financeiras e estruturais. De acordo com Kupfer e Hasenclever (2002), em geral, as políticas de cunho horizontal e vertical são adotadas simultaneamente. O foco em apoiar indústrias com dificuldades e em estimular aquelas com perspectivas de desenvolvimento promissoras impulsionaram mecanismos aperfeiçoadores do funcionamento dos mercados através da remoção de falhas e melhorias de fatores de produção, primariamente o uso de mão de obra e de capital. Além disso, certos setores ou indústrias apresentam um interesse estratégico especial para a economia nacional, já que são importantes para o desenvolvimento sustentável do país e para a competitividade internacional da sua economia.

2.3. Política industrial como fator de desenvolvimento

A política industrial pode ser contextualizada dentro de uma noção mais ampla de política de desenvolvimento, já tendo como premissa a fragilidade da

demarcação teórica sugerida pelos enfoques tradicionais. Nesse sentido, o papel do Estado envolve um conjunto amplo de ações não limitadas ao aspecto particular da política industrial. Portanto, a ideia de se pensar o papel particular e direto do Estado na dinâmica de transformação industrial — que, como será visto, define o conceito adotado de política industrial — exige que se situe o *locus* da política industrial no contexto mais amplo das políticas públicas (GADELHA, 2001).

O desenvolvimento industrial no Brasil, da mesma forma que em outros países de industrialização tardia, foi orientado e conduzido pelo Estado (SUZIGAN, 1988). A participação estatal na industrialização do país se refere não apenas à elaboração de políticas setoriais, através da concessão de incentivos e subsídios para determinados ramos da indústria, mas também através da ação das empresas governamentais. Viceconti (1977) já apontava na década de 1970 a tendência recente a *joint ventures* entre o Estado, o capital estrangeiro e o capital nacional nos setores de mineração, siderurgia e petroquímico, no sentido de um aproveitamento de uma tecnologia estrangeira mais avançada com um resguardo da soberania nacional.

Era o início de uma política pública industrial voltada para o desenvolvimento nacional no setor do petróleo: o conteúdo local.

2.3.1. A política de substituição de importações no Brasil

O Brasil é um país cuja industrialização ocorreu tardiamente. Na condição de colônia portuguesa⁴⁴, sua economia era fundamentalmente agroexportadora, cuja produção era concentrada em produtos de origem agrícola, como café e cana-de-açúcar, destinados ao mercado externo.

⁴⁴ O Brasil foi colônia de exploração de Portugal, cujo objetivo precípua foi a produção e exportação de gêneros que complementassem a economia europeia e em seu benefício (PRADO JR, 1972).

Em razão do exclusivismo comercial de Portugal⁴⁵, durante mais de três séculos, o Brasil permaneceu cumprindo sua “função histórica” de provedor de riquezas da metrópole (MACHADO, 1980). Assim, enquanto se concentrava em exportar matérias-primas, o Brasil importava bens manufaturados para atender à demanda interna.

Apenas a partir da consolidação do país como Estado nacional em 1889 pode-se marcar o momento de nascimento e consolidação do capital industrial no país que continuou, contudo, orientado para as exportações de produtos primários (CARDOSO DE MELLO, 1984). A partir do final do século XIX até o início de 1930, a acumulação de capital ficou submetida ao desempenho do setor cafeeiro no Brasil, pois o café era o principal produto de exportação do país, cuja demanda aumentara significativamente após a Independência dos Estados Unidos (SANTOS JR., 2004).

Para Cardoso de Mello (1984), a queda do exclusivismo metropolitano e a formação do Estado nacional brasileiro criaram a possibilidade de que se nacionalizasse a apropriação do excedente de produção e de que se internalizassem as decisões de investimento, fazendo com que o país pudesse desenvolver sua própria indústria.

A primeira tentativa de proteger a produção nacional de forma coordenada se inicia, portanto, em 1930 com o Primeiro Governo Vargas, quando o governo compra o excedente de café para depois destruí-lo a fim de sustentar a cotação internacional do produto. Com isso, o governo cria um imposto sobre as exportações de café, o que permite ao Estado transferir esses recursos para o nascente setor industrial através de investimento em infraestrutura e proteção às indústrias que se consolidavam no país (CORONEL et. al., 2014).

No período a partir da década de 1930, a ação do Estado em defesa do setor agrícola-exportador em crise (café) ajudou indiretamente o desenvolvimento industrial, conforme explica Suzigan (1988):

“A demanda de produtos manufaturados passou a crescer primordialmente em função da renda gerada nas atividades ligadas

⁴⁵ A peça capital do mercantilismo era o Pacto Colonial, sistema que não apenas regulamentava as relações entre as potências colonizadoras entre si e entre estas e as colônias, como ordenava em todos os mares a atividade econômica, política, militar e as disposições jurídicas (MACHADO, 1980).

ao mercado interno, e o nível da renda foi mantido elevado por políticas macroeconômicas expansionistas em defesa do setor exportador. A proteção à indústria foi dada por desvalorizações cambiais e restrições não tarifárias às importações motivadas pela crise cambial. Com isso, a industrialização avançou, substituindo importações de bens de consumo não duráveis e de alguns bens intermediários”.

O fator internacional de maior importância para o início do processo de industrialização do Brasil foi a Crise de 1929, quando o país se voltou para o mercado interno com o objetivo de substituir as importações dos bens manufaturados de consumo pela produção nacional (SANTOS JR., 2004). A Crise de 29 atingiu duramente a América Latina e sua economia primário-exportadora, tendo seus países sofrido fortes pressões, principalmente dos Estados Unidos e da Inglaterra, com a imposição de acordos draconianos e elevações tarifárias sobre suas exportações (CANO, 2015). Como consequência, houve nesses países expressiva redução das importações, exaustão de reservas e drástico constrangimento das finanças públicas, o que impediu, de fato, a continuidade da condução de políticas econômicas liberais.

O Brasil adotou atitudes de enfrentamento rápidas, com a substituição de governos liberais e a implantação de ousadas alterações na política econômica e na forma de intervenção do Estado na economia. Conforme ensina Cano (2015):

“O Brasil foi um precursor nessa tarefa. Ela nos exigiu não só uma rápida e efetiva política estatal de defesa da renda e do emprego, mas também a construção de uma política de industrialização, única rota para sair da grave crise e ingressar em formas econômicas urbanas mais modernas e progressista. Exigiu, acima de tudo, uma firme vontade política e a ousadia de utilizar o que tínhamos de soberania nacional.

Para tanto, tivemos que construir um novo estado e redesenhar o painel da política econômica com os instrumentos necessários para aquela tarefa, entre os quais a moratória da dívida externa, sempre que necessária, o controle (e a desvalorização) do câmbio, uma nova política de comércio exterior, de crédito, de juros e tributária, além da organização de normas para reger os contratos e o mercado de trabalho e uma mais avançada legislação política, social e trabalhista.

A (re)construção do Estado exigiu também a reformulação ou a criação de inúmeros órgãos:

- uns, de caráter mais geral, como o Conselho Técnico de Economia e Finanças (CTEF), o importante Conselho Federal de Comércio Exterior (CFCE), o famoso DASP (Departamento Administrativo do Serviço Público), o Conselho Nacional de Política Industrial e Comercial, a Comissão de Planejamento Econômico (esta, não aprovada no Legislativo), a Superintendência da Moeda e do Crédito em 1945 e o BNDE em 1952;
- vários outros, de caráter mais específico, como a Carteira de Crédito Agrícola e Industrial do Banco do Brasil (CREAI); a Comissão de Financiamento da Produção, vários Departamentos, Comissões ou Conselhos de âmbito setorial (café, açúcar e álcool, sal, pinho, mate, cacau, petróleo, minerais, etc.). Estes últimos, de grande importância econômica, passaram, de órgãos de âmbito político e econômico regional, para o âmbito político nacional. Além disso, o Estado teve ainda que formar equipes técnicas para dar conta desse empreendimento vultoso. Teve que formar uma burocracia que administrasse o planejamento e a execução dos principais projetos de desenvolvimento.”

O processo de substituição de importações adotado no Brasil a partir do Governo Vargas, portanto, pode ser caracterizado por uma industrialização fechada, ou seja, direcionada para o mercado doméstico visando prioritariamente o ambiente interno e dependente de políticas governamentais que protegessem a indústria nacional em relação aos seus concorrentes internacionais (FONSECA & SOUZA, 2009 *apud* CORONEL, 2010).

2.3.2. O modelo de industrialização proposto pela CEPAL

Filgueiras (2015) ensina que no período após a Segunda Guerra Mundial, intervenções estatais em favor de mudanças estruturais no setor industrial eram consideradas pré-requisitos necessários à modernização e crescimento da maioria, se não, de todos, os países em desenvolvimento. Assim, o principal objetivo da política industrial era acelerar o processo de industrialização, a fim de alcançar níveis de desenvolvimento industrial comparáveis aos da Europa e América do Norte (DERVIS & PAGE JR., 1984 *apud* FILGUEIRAS, 2015).

Desde 1945, a discussão teórica, acadêmica e política sobre a temática do desenvolvimento econômico e social, e seus desdobramentos urbano e regional

ganhara força, especialmente no continente latino-americano. O pós-guerra trouxe a esses países uma maior tomada de consciência sobre a necessidade de continuar avançando na industrialização. Se, por um lado, havia uma enorme cooperação técnica, econômica, financeira e política dos EUA para a reconstrução europeia e japonesa, de outro, não havia qualquer apoio similar para a América Latina (CANO, 2015).

Fundamental para levar essa discussão à pauta dos governos foi a criação da CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina) em 1948, como órgão das Nações Unidas⁴⁶, formada por um grupo de economistas e cientistas sociais que desenvolveram uma estrutura conceitual própria sobre políticas econômicas e desenvolvimento latino-americano. Esse conjunto de proposições teóricas e de políticas econômicas deu substância ao que passou a ser chamado de desenvolvimentismo cepalino, referindo-se o termo às teses dos autores da CEPAL que propunham que a industrialização apoiada pela ação do Estado seria a forma básica de superação do subdesenvolvimento latino-americano (COLISTETE, 2001).

No Brasil, apenas a partir dos anos 1950 o Estado passa a desempenhar um papel mais ativo na estruturação do setor industrial. Um fator fundamental para essa mudança foi o desenvolvimento da “Teoria Cepalina”, que pregava políticas incentivadoras da industrialização da América Latina como instrumento para a redução das desigualdades internacionais (CAPARROZ, 2014).

Conforme ensina Colistete (2001), a teoria do subdesenvolvimento elaborada pela CEPAL alcançou grande sucesso na América Latina, sendo que no Brasil em particular, esse sucesso ocorreu não só entre *policy makers*, mas também entre empresários industriais e, ao longo do tempo, no meio acadêmico. Furtado (1998) destaca a importância da Teoria Cepalina para a industrialização do Brasil:

“Quando a CEPAL surgiu, foi algo tão inusitado que a reação foi de perplexidade. A verdade é que também nas agências das Nações Unidas praticavam-se várias formas de censura. Certos temas eram proibidos veladamente. Desqualificava-se um trabalho com a alegação de que era matéria ‘ideológica’. Mas criou-se um clima

⁴⁶ A Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL) foi estabelecida pela resolução 106 (VI) do Conselho Econômico e Social, de 25 de fevereiro de 1948, e começou a funcionar nesse mesmo ano. Mediante a resolução 1984/67, de 27 de julho de 1984, o Conselho decidiu que a Comissão passaria a se chamar Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL, 2017).

nessa instituição singular, graças à liderança do economista argentino Raúl Prebisch, que tornou possível a emergência de uma visão nova da realidade latino-americana e, de maneira exemplar, da brasileira. Foi quando ficou claro que nosso país, que tanto atraso havia acumulado, possuía um caminho de acesso à modernidade, que era o da industrialização. Dentre os países da América Latina, o Brasil era o que apresentava melhores condições para industrializar-se, e, talvez por isso, fosse o que mais se ressentisse de não ter buscado esse caminho mediante uma política explícita. Mas quando, no segundo governo Vargas, fez-se essa opção, o processo se intensificou e logo ganhou complexidade, assumindo posição de vanguarda no quadro latino-americano.”

Sobre a teoria econômica da CEPAL, explica SANTOS JR. (2004):

“O pensamento da CEPAL veio questionar o papel assumido pelas nações da América Latina na divisão internacional do trabalho, afirmando que estes países estavam em desvantagem ao serem fornecedores de produtos primários e importadores de manufaturas do mercado internacional.

A CEPAL dividiu os países em dois grupos: os centrais e os periféricos apresentando características estruturais para distinguir esses grupos: nos países periféricos havia uma economia dual com uma sociedade heterogênea e muito polarizada, sendo a produção repartida por dois setores, um com baixa produtividade e outro dinâmico, com alta produtividade e competitividade internacional. Assim, nos países periféricos as exportações estavam ligadas aos setores mais dinâmicos que eram os produtos primários, enquanto que as importações abasteciam o mercado interno por produtos industrializados. Em síntese, o dinamismo das economias periféricas sempre estava condicionado pela demanda de exportações de seus produtos primários. Já nos países centrais a sociedade era mais homogênea e sem uma nítida distinção entre setores mais produtivos e outros menos produtivos, ao mesmo tempo em que a estrutura de produção era tanto industrial quanto agrícola. Assim, tanto a pauta de exportações e de importações como o dinamismo econômico era orientado pelo investimento interno”.

O modelo de desenvolvimento apregoado pela Comissão Econômica para a América Latina mostra que a periferia, quando se especializa na exportação de produtos primários associados à baixa elasticidade-renda⁴⁷ nos países do centro, determinava que o crescimento do produto nesses países não se traduzia em uma paralela elevação da demanda de importações da periferia (CORONEL, 2010). Isso

⁴⁷ A elasticidade-renda da demanda é definida como o grau de sensibilidade da demanda com relação às mudanças na renda dos consumidores de bens e serviços. É expressa como sendo a variação percentual da quantidade demandada de um produto qualquer, devido a uma variação percentual na renda dos seus consumidores (LAGE & MILONE, 1994).

significa que a procura por bens primários, como os agrícolas, que constituem a maioria dos bens exportados pelos países periféricos, não aumenta proporcionalmente ao aumento do rendimento dos países industrializados, diminuindo os preços das exportações dos países em desenvolvimento relativamente aos preços dos bens manufaturados nos países industrializados (GUIMARÃES, 2005).

Esse fator, aliado à incapacidade em reter os ganhos de produtividade, constitui a base da teoria estruturalista da deterioração dos termos de intercâmbio, na qual fica explícito que o progresso tecnológico na periferia traz, como resultado, uma transferência de renda, via comércio, das regiões subdesenvolvidas em direção ao centro (CORONEL, 2010).

Essa deterioração dos termos de troca se explica, por um lado, devido à mais elevada produtividade nos países industrializados, que é acompanhada por aumentos salariais nos países centrais que, por seu turno, levam ao aumento dos preços dos produtos manufaturados. Por outro lado, conforme explica Guimarães (2005), nos países em desenvolvimento, “os custos da mão de obra são diminutos, os aumentos de produtividade são menores e não levam ao aumento dos salários por falta de poder reivindicativo dos trabalhadores”. Além disso, a força de trabalho não está organizada e o tecido produtivo é caracterizado por pequenas empresas, estrangimentos que não permitem forçar a subida dos preços das exportações (GUIMARÃES, 2005).

Para Raul Prebisch, a desigualdade inerente entre países centrais e periféricos tende a se perpetuar caso inexista uma intervenção estatal para revertê-la (FILGUEIRAS, 2015). O economista argentino interpreta esta situação como uma deficiência estrutural do comércio internacional, pois o livre comércio não consegue superar essa disparidade (GUIMARÃES, 2005). As estratégias de crescimento devem ser, portanto, coordenadas pelo Estado (BIELSCHOWISKY, 2011).

Assim, a CEPAL entendia que a saída para essa situação residia na implementação de uma nova política de desenvolvimento industrial, cuja função era reverter a dinâmica econômica voltada ao setor externo em favor de uma dinâmica voltada à substituição de importações e à internalização do setor industrial, criando

um novo dinamismo econômico orientado para o mercado interno (SANTOS JR., 2014).

Nesse contexto, a Comissão propõe um novo modelo de desenvolvimento econômico alicerçado no setor industrial. Inicia-se, assim, no Brasil, o processo de substituição de importações, que é feito por fases, a saber: bens de consumo não duráveis; bens de consumos duráveis, bens intermediários e bens de capital (CORONEL, 2010).

2.3.3. Padrão de industrialização e desenvolvimento

O debate sobre o papel da industrialização para o desenvolvimento econômico é uma das mais antigas e controversas discussões presentes na literatura econômica.

A visão liberal convencional, baseada na Teoria das Vantagens Comparativas, sustenta que a especialização produtiva dos países ricos em recursos naturais e em suas atividades intensivas colocaria tais países em posição de extrair o máximo de ganhos que o comércio internacional pudesse oferecer. Assim, a abundância de recursos naturais seria uma vantagem comparativa no comércio internacional que representaria uma “verdadeira bênção” para o desenvolvimento econômico da América Latina (PAMPLONA & CACCIAMALI, 2015).

Forte opositora dessa visão, a abordagem estruturalista cepalina, nos anos 1940 e 1950, apontou que tal especialização levaria os países latino-americanos a uma situação de permanente subdesenvolvimento. Essa abordagem ajudou a consolidar, na segunda metade do século XX, a ideia de que a abundância de recursos naturais na América Latina era mais uma maldição do que uma bênção para o desenvolvimento econômico da região (PAMPLONA & CACCIAMALI, 2015).

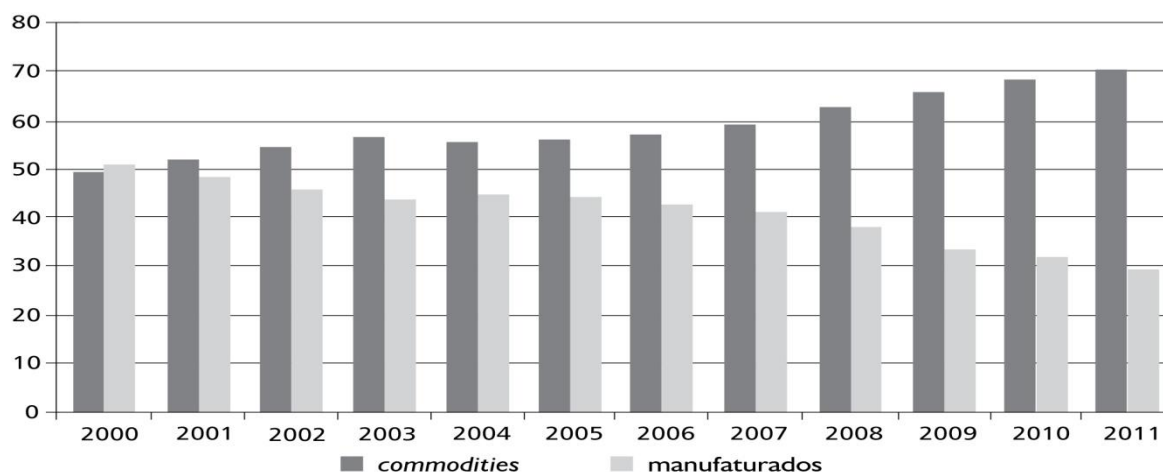
O capítulo mais recente dessa temática encontra-se na análise sobre a ocorrência de um processo de “desindustrialização” e seus efeitos para o

desenvolvimento de longo prazo dos países. As discussões sobre a “desindustrialização” e seu vínculo com a ocorrência de um processo de “doença holandesa” no país têm sido extensamente exploradas pela literatura de cunho heterodoxo (CURADO, 2013).

Desde o fim do século XX, governos e estudiosos discutem as novas políticas de industrialização (KOSHAKA, 2004). Três elementos de destaque contribuíram para o surgimento de uma nova proposta: (i) as consequências negativas da política neoliberal, que obrigaram pesquisadores e governantes a buscar novas alternativas; (ii) a dificuldade de reproduzir o padrão de industrialização asiático em países em desenvolvimento na África e na América Latina; e (iii) o ápice das commodities a partir de 2003. Nesse contexto, não é coincidência que a industrialização pautada em recursos naturais tenha se tornado um fator crucial nas novas políticas industriais (PAZ, 2014).

Nas últimas décadas, vários governos de países em desenvolvimento tentaram implantar estratégias de industrialização baseadas nos recursos naturais de que dispunham, inclusive o Brasil. Tais ações políticas foram apoiadas pelo discurso acadêmico, que mostrou um interesse crescente na análise da relação entre a existência de recursos naturais de um país e seu desenvolvimento (LEDERMAN & MALLONEY, 2007). Outros autores já atribuem maior relevância às variáveis políticas e institucionais como determinantes do binômio recursos naturais/desenvolvimento (CYPHER, 2010 *apud* PAZ, 2014).

A partir daí, alguns propõem que países da América Latina ricos em recursos naturais adotam estratégias de desenvolvimento que iniciam o processo de industrialização baseado nesses recursos através do aumento de preços e da demanda crescente pelas respectivas matérias-primas (PÉREZ; 2010; CEPAL/GTZ, 2005 *apud* PAZ, 2014), o que acaba especializando-os ainda mais na exportação de bens primários com baixo desenvolvimento nas exportações de bens manufaturados, conforme se pode observar na Figura 4 abaixo, em que se verifica essa correlação no Brasil.



Fonte: MDIC.

Figura 4 – Exportações brasileiras de commodities e manufaturados (2000-11)

Fonte: MDIC *apud* Veríssimo e Xavier, 2014.

Países como o Brasil portanto, ficam sujeitos a efeitos negativos advindos do impacto da natureza cíclica dos preços das commodities no mercado internacional, sujeitando-os a sofrer da “Doença Holandesa”.

No final dos anos 1950, a Holanda descobriu vastas reservas de gás natural no Mar do Norte, iniciando, após alguns anos, a exportação deste recurso natural. Contudo, conforme destacam Strack & Azevedo (2012), o que viria ser uma positiva fonte de renda acabou gerando um inconveniente processo de desindustrialização, trazendo prejuízos econômicos ao país. Para descrever este problema, em 1977, a revista *The Economist* cunhou o termo “Dutch disease”, ou Doença Holandesa que, na definição de Bresser-Pereira & Marconi (2008):

“é um fenômeno decorrente da existência de recursos naturais abundantes que geram vantagens comparativas ao país que os possui e, segundo os mecanismos de mercado, podem levá-lo a se especializar na produção destes bens e não se industrializar ou terminar se desindustrializando, o que inibiria o processo de desenvolvimento econômico.”

A doença holandesa se refere a problemas macroeconômicos que podem afetar adversamente a performance industrial, a volatilidade de preços e a vulnerabilidade a choques externos nas economias dos países em desenvolvimento

ricos em recursos naturais, podendo colapsar o crescimento de sua industrialização. Furtado e Ulrias (2013) esclarecem que o fenômeno da doença holandesa é:

“(…) um *boom* nas exportações de recursos naturais pode induzir uma valorização excessiva da taxa de câmbio, pela entrada massiva de moeda estrangeira, reduzindo o nível de competitividade de outras atividades econômicas no país. A estrutura produtiva, por consequência, perde em diversificação, e países com uma já elevada concentração das exportações em setores baseados em recursos naturais se tornariam ainda mais especializados. Esse fenômeno, quando observado na América Latina, costuma receber o nome de *reprimarização da pauta exportadora*.”

Assim, muito embora seja inegável que o boom das *commodities* e a consequente reversão dos termos de troca na primeira década do século XXI proporcionaram importantes progressos socioeconômicos aos países exportadores líquidos desses produtos, ainda se questiona sua sustentabilidade no longo prazo (FURTADO & ULRIAS, 2013) A raiz dessa discussão está na natureza cíclica dos preços, que é, por sua vez, um dos elementos-chave da tendência de depreciação dos termos de troca dos recursos naturais no longo prazo (FURTADO & ULRIAS, 2013) e que pode resultar em uma “maldição” para o desenvolvimento das economias extrativistas. O termo Maldição dos Recursos Naturais (*natural resource curse*) parte do pressuposto de que as economias ricas em recursos naturais tendem a apresentar menores taxas de crescimento econômico, conforme ensinam Veríssimo & Xavier (2014):

“Neste contexto, a alta dos preços das *commodities* e a apreciação da taxa de câmbio real podem resultar em especialização das exportações em produtos intensivos em recursos naturais nas economias concentradas nos setores primários, prejudicando os setores produtores de bens manufaturados, com impactos perversos sobre a dinâmica de crescimento econômico. Assim, países ricos em recursos naturais, como Rússia, Nigéria e Venezuela, teriam apresentado, ao longo dos últimos séculos, taxas de crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) comparativamente baixas; enquanto economias com recursos naturais limitados, tais como Japão, Hong Kong, Coreia, Singapura e Suíça, obtiveram taxas de crescimento consideravelmente mais altas.

A maldição dos recursos naturais está vinculada ao argumento de que o súbito aumento da renda decorrente da exploração daqueles recursos (derivado de um aumento dos preços destes produtos ou da descoberta de novas fontes) cria uma falsa ideia de segurança e enfraquece a necessidade percebida de investimento e de promoção de estratégias de crescimento. Nestes termos, países ricos em recursos naturais tendem a desenvolver políticas protecionistas, com

burocracia e ineficiência na utilização dos recursos (fraqueza institucional), o que acarreta menores taxas de investimento, e, conseqüentemente, menor crescimento econômico. Além disso, a tendência secular de declínio da relação entre os preços das exportações dos produtos primários e dos manufaturados, e a maior elasticidade-renda da demanda por manufaturados também dificultam o crescimento baseado em recursos naturais. Considerando que os preços das *commodities* são mais voláteis, as economias dependentes destes recursos são mais instáveis, o que cria um ambiente de incerteza para os investidores em todos os setores da economia, desencorajando o investimento. Outra explicação para o problema se atrela à hipótese de que as atividades intensivas em recursos naturais propiciam menores efeitos de aprendizado e de difusão tecnológica do que as atividades industriais, sendo que as exportações dos bens manufaturados ficam prejudicadas pela apreciação da moeda local e pelas pressões inflacionárias resultantes do aumento da demanda doméstica. Finalmente, considera-se que, quando os setores intensivos em recursos naturais se expandem relativamente aos demais setores da economia, os retornos do capital humano decrescem e os investimentos em educação declinam, comprometendo o processo de desenvolvimento dos países no longo prazo.”

Quatro diferentes canais parecem ser responsáveis pela Maldição (Papyrakis e Gerlagh, 2006 *apud* IPEA, 2012). São eles: (i) a existência de recursos naturais abundantes reduz a qualidade institucional de um país, induzindo comportamento de rentismo e corrupção; (ii) a abundância de recursos naturais tende a deteriorar os termos de comércio e a reduzir o grau de abertura econômica, sendo suas principais causas a perda da competitividade da indústria em consequência da supervalorização da moeda local e a imposição de quotas para, supostamente, proteger os produtores nacionais; (iii) recursos naturais reduzem o investimento em educação de alta qualidade e trabalho qualificado uma vez que o setor manufatureiro passa a encolher e a diminuir sua demanda por profissionais qualificados, reduzindo o retorno da qualidade educacional; e (iv) o esvaziamento do investimento em capital físico na indústria nacional (IPEA, 2012)

Segundo Wright (2001 *apud* IPEA), o que mais importa para o desenvolvimento baseado em recursos naturais é a natureza do processo através do qual o potencial econômico destes recursos é atingido e do processo de aprendizagem no qual o país se vê envolvido. Para que este desenvolvimento seja atingido são necessários ainda capital humano de alto nível e desenvolvimento de capacidade nacional de aprendizagem e inovação (DE FERRANTI ET AL., 2002, *apud* IPEA, 2012). Nesta mesma linha, Wright (2001 *apud* IPEA, 2012) conclui que o

mais importante para o desenvolvimento econômico baseado em recursos não é a quantidade de processamento realizado em um país, mas sua participação no processo de aprendizagem de modo estruturado para que metas de desenvolvimento sejam internalizadas.

Em vista dessas questões e em busca de uma solução para superá-los, desde o final da década de 1990 novos estudos surgiram para examinar as condições sob as quais a exploração de recursos naturais pode promover um processo de industrialização que contribua para o desenvolvimento econômico (PAZ, 2014) sem a conseqüente desindustrialização. Tal se justifica porque a desindustrialização é um fenômeno que tem impacto negativo sobre o potencial de crescimento de longo prazo, pois reduz a geração de retornos crescentes, diminui o ritmo de progresso técnico e aumenta a restrição externa ao crescimento (OREIRO & FEIJÓ, 2010 *apud* CURADO, 2013).

Uma linha de raciocínio similar é encontrada em por Bresser-Pereira (2010), que ao discutir o que é o “novo desenvolvimentismo”, enfatiza a importância da definição de uma “estratégia nacional de crescimento” na qual a expansão das atividades industriais, sobretudo de alta tecnologia, joga um papel fundamental para o crescimento econômico no longo prazo (CURADO, 2013).

Nesse contexto, se insere a política industrial de conteúdo local, uma vez que o estímulo a maiores níveis de CL pelo setor petrolífero pode constituir uma saída eficiente contra os efeitos adversos da Doença Holandesa e da Maldição dos Recursos, na medida em que a produção da indústria extrativa gera, por meio da sua interconectividade com outros setores produtivos, benefícios econômicos para além da contribuição direta do seu valor adicionado (TORDO ET AL., 2013; PAPYRAKIS E GERLAGH, 2004, *apud* FILGUEIRAS, 2015).

2.4. Política pública industrial de conteúdo local

Nos termos da abordagem estatista, à qual este trabalho se filia, a PCL é uma política pública porque é elaborada pelo Poder Executivo que, através do Ministério de Minas e Energia e do Conselho Nacional de Política Energética, formula as suas

diretrizes, cujo cumprimento pela indústria é obrigatório. Como política industrial, a política de conteúdo local é uma política vertical ou seletiva, porque consiste em uma intervenção do governo com vistas a beneficiar o setor petrolífero e parapetrolífero. A política de conteúdo local é, assim, um instrumento essencial para a construção de uma cadeia eficiente de suprimentos para o setor petrolífero (CNI, 2012).

Na qualidade de política pública industrial, o estabelecimento da obrigatoriedade de conteúdo local para o setor de petróleo e gás exerce um papel determinante na criação de encadeamentos para trás (transferência de tecnologia, oportunidades de emprego e aumento da produção e controle locais) e para frente (estabelecimento de refinarias, indústria petroquímica e produção de fertilizantes) no setor extrativista (SCALON, 2011).

Nesta direção, Hirschman (1985, *apud* MARTINEZ PRIETO, 2014) afirma que existem três tipos de encadeamentos: (a) para trás, relacionados com a demanda de empresas fornecedoras por parte das operadoras; (b) para frente, relacionados com a produção de empresas fornecedoras para outras empresas fornecedoras; e (c) encadeamentos financeiros relacionados com o pagamento de impostos das empresas fornecedoras ao governo. Todos eles contribuem para o desenvolvimento da indústria parapetrolífera local, sendo fundamental que a política de conteúdo local esteja associada a outros instrumentos, com intuito de viabilizar, por intermédio de um esforço coordenado do Governo Federal, o desenvolvimento da cadeia de fornecedores de bens e serviços (ABDI, 2011).

A indústria local ganha força com a PCL porque quando as operadoras iniciam seus projetos de E&P, elas precisam adquirir certa percentagem de bens e serviços domesticamente ao invés de importá-los (ELLA, 2015). Assim, o conteúdo local expande a quota de bens e serviços que são necessários para a exploração, desenvolvimento e produção de petróleo e gás (HEUM ET AL., 2011). Com tal instrumento, a aquisição de bens e serviços pelas companhias petrolíferas incentiva a indústria nacional e favorece a balança de pagamentos do país contratador em termos de importação de bens e serviços e de petróleo, gás natural e seus derivados (AMUI, 2010).

De acordo com a ABDI (2011), para a cadeia de petróleo e gás, interessa ao Brasil contar não somente com uma poderosa indústria de exploração e produção de petróleo, mas também com uma robusta indústria parapetroleira, cujo desenvolvimento e internacionalização poderão promover um processo de *upgrading* tecnológico, consolidação corporativa e ampliação do mercado das empresas brasileiras para além do mercado doméstico. Interessa, portanto, posicionar a indústria nacional na cadeia de valor global de P&G de forma competitiva e sustentável (ABDI, 2011).

Como resultado das descobertas do pré-sal, os esforços para o desenvolvimento do setor se intensificaram. A necessidade de avanços tecnológicos, o reforço da indústria nacional com o desenvolvimento da cadeia de suprimentos e a qualificação da mão de obra são hoje temas essenciais para o crescimento do país (PwC, 2014). Justamente por isso o conteúdo local é uma política pública estratégica e relevante para a inclusão do Brasil na cadeia internacional do setor parapetroleiro internacional e para o desenvolvimento local, conforme destaca Canelas (2007):

“O conteúdo local é da maior relevância econômica, pois é a partir das demandas por bens de capital e serviços de produção para E&P realizadas com empresas fornecedoras brasileiras que ocorre a internalização, no país, dos impactos econômicos indiretos e induzidos, de geração de valor agregado, renda, emprego e tributos, causados pelas atividades petrolíferas no Brasil. Ademais, dado que o setor petrolífero é intensivo em capital e tecnologia e marcado por ativos de alta especificidade, incrementos do nível de conteúdo local implicam em capacidade de inserção de empresas brasileiras fornecedoras em relacionamentos de médio e longo prazo com as empresas petrolíferas presentes no país”.

Os resultados mais comuns que se busca atingir com as políticas de conteúdo local são a geração de empregos no país, o desenvolvimento de competências locais e a participação da indústria nacional (ESTEVES ET AL., 2013). A criação de empregos e a participação da indústria local são alcançados quando às companhias de P&G é exigido contratar mão de obra nacional e a adquirir bens e serviços de empresas nacionais para o desenvolvimento de suas operações (ELLA, 2015). Já o desenvolvimento de competências é incentivado devido ao fato de, por ter que cumprir com as exigências antes mencionadas, as empresas e governos precisarem

construir competências e capacidades tanto para a indústria nacional que fornecerá bens e serviços quanto para a mão de obra local (ELLA, 2015).

Políticas de conteúdo local devem valorizar e estimular as empresas estrangeiras a colaborar com empresas locais. Por sua vez, isso deve gerar novas dinâmicas que terão impactos positivos no desenvolvimento de empresas estrangeiras (FILGUEIRAS, 2015). Dado que as empresas estrangeiras terão de desempenhar um papel crucial, conteúdo local deve ser definido em termos de adição de valor no país que detém os recursos do petróleo, ou seja, contratação de mão-de-obra local, materiais locais, serviços e instalações locais, em vez da definição centrada em termos de propriedade da empresa que executa as atividades de valor agregado (HEUM ET AL., 2011 *apud* FILGUEIRAS, 2015).

Além disso, as PCL devem ser uma estratégia de longo prazo, pois não levam a um aumento automático de conteúdo local *per se* (por exemplo, aumento da percentagem de emprego local no setor de petróleo) e se feitas de forma adequada, podem criar e melhorar as capacidades locais que, podem ser, por sua vez, transferidas a outros setores (FILGUEIRAS, 2015).

Assim, através da obrigatoriedade de atendimento aos critérios de conteúdo local na contratação de bens e serviços estatuída nos contratos de concessão e partilha de produção de petróleo e gás, o governo brasileiro pretende de forma indireta promover o desenvolvimento de uma indústria nacional que tenha condições de concorrer com os fornecedores internacionais já consolidados neste mercado por meio da iniciativa privada.

CAPÍTULO 3. CONTEÚDO LOCAL: O MODELO BRASILEIRO

3.1 Primeiras iniciativas

Os programas de nacionalização de peças e equipamentos nos setores naval, metroviário e automotivo, implantados ao longo das cinco últimas décadas, podem ser caracterizados como os precursores do Conteúdo Local no Brasil (FREIRE ET AL., 2014). Eles ocorreram de forma isolada, de acordo com as demandas geradas pelo crescimento de cada setor da indústria nacional, durante o processo de industrialização do país.

No Brasil, existe uma tradição na implementação de esforços para impulsionar o conteúdo local na indústria de petróleo que data da criação da Petrobras, em 1953, e os sucessivos esforços por desenvolver tecnologias e empresas fornecedoras para atender aos desafios geológicos e tecnológicos da indústria petrolífera nacional (ALMEIDA ET AL., 2016).

As iniciativas de promoção ao conteúdo local no setor de petróleo no Brasil remontam a 1986 com o Programa de Inovação Tecnológica e Desenvolvimento Avançado em Águas Profundas e Ultraprofundas (PROCAP), como explica Martínez Prieto (2014):

“Antes da década de 1980, os equipamentos e serviços que foram utilizadas na indústria de petróleo nacional provinham majoritariamente do estrangeiro. A estratégia da Petrobras em obter expertise na E&P de petróleo offshore e o objetivo de desenvolver áreas em bacias de fronteira tecnológica e do conhecimento, com profundidades entre 600m e 1000m como o Marlim (1985), levou à necessidade da operadora desenvolver a tecnologia necessária, em parceria com empresas fornecedoras locais, alocando recursos em centros de pesquisa e universidades (Petrobras, 2004). Neste cenário nasceu o PROCAP 1000 (1986-1992), posteriormente o PROCAP 2000 (1993-1999), 3000 (2000 - 2011), e o PROCAP Visão Futuro (2012 até hoje). Atualmente o programa dá prioridade ao CL nos projetos para promover o desenvolvimento da competência tecnológica e da engenharia brasileira sempre em bases competitivas (Coopetróleo, 2004; Petrobras, 2013)”.

Até meados da década de 1990, as iniciativas da Petrobras para a promoção de conteúdo local podem ser subdivididas em três linhas principais, segundo Filgueiras (2015): “projetos conjuntos com empresas brasileiras e estrangeiras com vistas à transferência de *know-how*, criação de uma associação de fabricantes de equipamentos (ABDIB) com objetivo de difundir normas de qualidade; e a elaboração de um sistema de pré-qualificação de fornecedores” (ALTEC, 2013 *apud* FILGUEIRAS, 2015).

Com o fim do monopólio e o advento da Lei nº 9.478/97, a ANP fica encarregada de promover as rodadas de licitação de blocos e de assinar, em nome da União, os contratos de concessão e de partilha de produção para exploração, desenvolvimento e produção de petróleo e gás natural com os vencedores das licitações. Além disso, também fiscaliza a execução dos contratos e o cumprimento das obrigações assumidas pelos concessionários, dentre elas, a cláusula de compromisso com a aquisição de bens e serviços de conteúdo local (GIAMBIAGI & LUCAS, 2013).

Para alcançar objetivos políticos, a ANP fez do compromisso de conteúdo local uma disposição dos contratos de concessão e um componente do processo de licitação de licenças de petróleo e gás (TORDO E ANOUTI, 2013 *apud* FILGUEIRAS, 2015). Assim, a agência torna-se a responsável pela execução da política de conteúdo local apesar de inexistir disposição expressa na Lei do Petróleo concedendo à ANP tal incumbência (QUINTANS, 2012), não sendo mais exigido da Petrobras, pelo menos não com a mesma ênfase, o exercício do papel de indutor do desenvolvimento da engenharia brasileira e do parque fabril nacional (FERNÁNDEZ E MUSSO, 2011 *apud* FILGUEIRAS, 2015).

3.2 Estrutura institucional

O Poder Executivo é o grande responsável pelas políticas de conteúdo local no Brasil. Mais especificamente, a tarefa incumbe ao Ministério de Minas e Energia, cuja estrutura organizacional está exposta na Figura 5 a seguir:

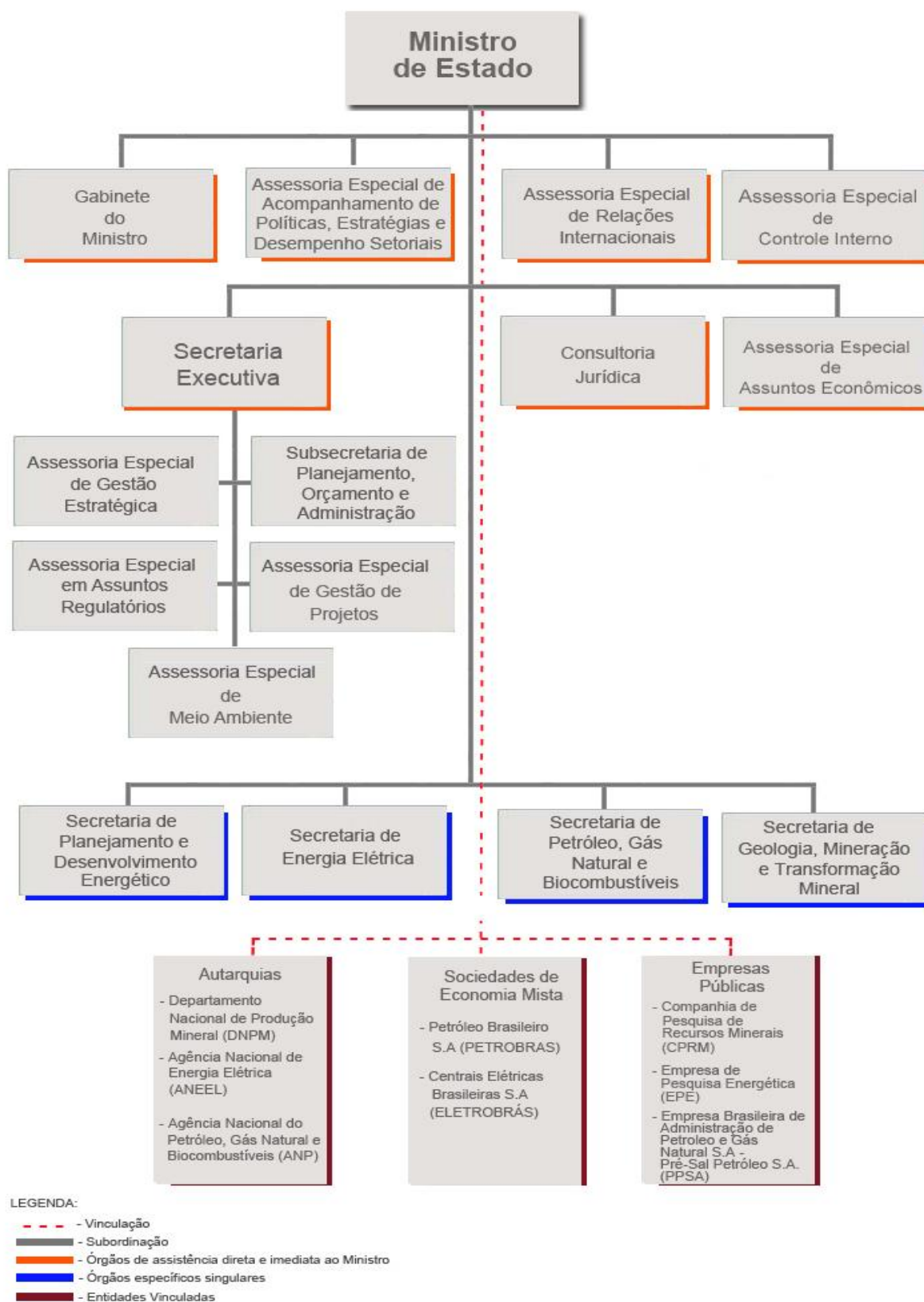


Figura 5 – Estrutura organizacional do MME

Fonte: MME

O Ministério de Minas e Energia assessora o CNPE, que tem por propósito induzir o incremento dos índices mínimos de CL de equipamentos e serviços, a serem observados em licitações e contratos de concessão. Subordinadas ao Ministério, estão a Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Energético (SPD) e a Secretaria de Petróleo, Gás Natural e Combustíveis Renováveis (SPG).

As atribuições da SGP são: (i) promover estudos para conhecimento das bacias sedimentares brasileiras; (ii) promover e propor revisões, atualização e correções dos modelos de funcionamento e desempenho dos setores de petróleo, gás natural e combustíveis renováveis, além de monitorá-los e avaliá-los; (iii) promover e coordenar programas de incentivo de incentivo e ações visando à atração de investimentos e negócios para os setores de petróleo, gás natural e combustíveis renováveis; (iv) propor diretrizes para realização de licitações de blocos para E&P; (v) propor políticas públicas voltadas para a maior participação da indústria nacional de bens e serviços no setor de petróleo e gás natural; (vi) propor, em conjunto com ANP, medidas que minimizem o risco de desabastecimento em situações excepcionais, bem como monitorar o aproveitamento racional das reservas de hidrocarbonetos; e (vi) formular propostas para elaboração de planos plurianuais voltadas para o setor de petróleo, gás natural e combustíveis renováveis (MME, 2017).

Já a Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Energético – SPE, conforme o Decreto n.º 7.798/2012, é responsável por desenvolver ações estruturantes de longo prazo para a implementação de políticas setoriais, funciona como núcleo de gerenciamento dos programas e projetos em sua área de competência e assegura a integração setorial no âmbito do ministério. Ademais, a SPE traça as diretrizes e coordena a elaboração e implementação dos instrumentos do planejamento energético brasileiro, tais como o Plano Decenal de Expansão de Energia, o Plano Nacional de Energia e a Matriz Energética Nacional. Estrutura a política nacional de planejamento energético associando os relatórios e estudos sobre a expansão da oferta e da demanda de energia no Brasil à definição de políticas públicas para o setor. A análise dos diversos planos instruem a tomada de decisão das políticas públicas realizadas pelo CNPE e implementadas pela SPE (MME, 2017).

Ademais, a SPE avalia e promove as análises necessárias para a outorga de concessões, autorizações e permissões de uso de bem público para serviços de energia elétrica, assim como o atendimento das diretrizes do Governo quanto à valorização das potencialidades regionais, diversificação da matriz energética, inserção de fontes renováveis, eficiência energética e aumento da segurança energética, de forma ambientalmente sustentável.

Entre as entidades vinculadas do Ministério estão a ANP e as operadoras estatais Petrobras e PPSA. A ANP é o órgão regulador da indústria de petróleo no Brasil, tendo como finalidade promover a regulação, a contratação e a fiscalização das atividades econômicas integrantes da indústria; para isso, entre outras atribuições, implementa a política energética nacional de petróleo. Ademais, fiscaliza diretamente, ou mediante convênios, e aplica as sanções administrativas e pecuniárias previstas na Lei, regulamento ou contrato (Presidência da República, 1997).

3.3. Rodadas de Licitação

O atual processo de implementação da PCL no setor de E&P de petróleo no Brasil pode ser dividido em três etapas: a primeira, que compreende o cumprimento dos requisitos para a apresentação da oferta segundo o que estabelece o Edital do Leilão e, no caso de resultar vencedora, a assinatura do contrato de concessão; a segunda, a qual inclui o desenvolvimento das fases de exploração e produção com seus respectivos processo de aferição com a certificação de CL; e uma terceira etapa na qual, no caso de descumprimento, a ANP entra no processo de aplicação das multas correspondentes (MARTÍNEZ PRIETO, 2014).

Após décadas fomentando o conteúdo local nacional *per se*, a Petrobras passa a ser regulada pela ANP depois da abertura do mercado de P&G à iniciativa privada, iniciando uma nova fase no país. Sobre essa nova etapa ensinam Almeida et al. (2016):

“A partir da Lei do Petróleo de 1997 e a primeira rodada de licitação (1999) foi introduzida uma nova fase da PCL, no país. Nessa nova etapa, a promoção do conteúdo local passou a fazer parte da regulação da indústria do petróleo, tendo como principal instrumento a exigência de compromissos de CL pelas empresas concessionárias participantes nas rodadas de licitação de blocos exploratórios. Uma vez assumidos os compromissos de CL, esses valem para todo o período de exploração, desenvolvimento de produção do campo”.

Segundo (FREDERICE, 2008 *apud* BNDES, 2009), o conceito de conteúdo local surgiu no âmbito da ANP em 1999, já na 1ª Rodada de Licitação, atrelada à 19ª cláusula do contrato de concessão. Nesta rodada, não houve exigência mínima de conteúdo local nas ofertas, mas a pontuação era atrelada à presença de conteúdo local: 15% da nota final do lance da empresa dependiam do percentual de conteúdo local de sua proposta (sendo que 3% estavam relacionados à fase de exploração e 12% à fase de desenvolvimento da produção). Na 2ª, 3ª e 4ª rodadas, realizadas em 2000, 2001 e 2002, respectivamente, foram mantidas as mesmas regras para conteúdo local (BNDES, 2009).

Nessas quatro primeiras rodadas em que nenhuma exigência mínima de CL foi fixada, e as propostas foram avaliadas com base em uma fórmula que pesava valor do bônus em dinheiro (Bônus de Assinatura) e compromissos de conteúdo local dos licitantes (FILGUEIRAS, 2015). Ao Bônus de Assinatura foi dado um peso de 85% e ao conteúdo local foi dado um peso de 3%, para a fase de exploração e de 12%, para a fase de desenvolvimento (FILGUEIRAS, 2015). A pontuação total era de mais de 100 pontos, e pontos de compromissos de conteúdo local foram calculados com base na seguinte fórmula:

$$CL = \text{peso do CL por fase} \times \left(\frac{\% \text{ CL oferecido pelo licitante}}{\text{valor máximo oferecido}} \right)$$

Na 5ª Rodada, em 2003, foi introduzida a adoção de porcentagens mínimas de CL nas rodadas de licitação e nesse mesmo ano, o governo lançou o Programa de Mobilização da Indústria do Petróleo e Gás Natural (PROMINP) como o fim de

instituir um órgão de governança no setor com o objetivo de equacionar ações que permitissem impulsionar o desenvolvimento da indústria sobre bases competitivas e sustentáveis em termos de preço, qualidade e prazo de entrega (ALMEIDA ET AL., 2016).

Tanto na 5ª quanto na 6ª rodadas de licitações, realizadas respectivamente em 2003 e 2004, a ANP mudou o peso do conteúdo local na nota de 15% para 20% (5% se referiam ao conteúdo local na fase de exploração e 15% na fase de desenvolvimento da produção) (BNDES, 2009). Segundo Filgueiras (2015):

“As exigências de conteúdo local passaram a depender da localização do bloco a ser explorado (se localizado em terra, em águas rasas ou em águas profundas) e a ter percentuais diferenciados para as fases de exploração e desenvolvimento. Os requisitos mínimos de CL também foram especificados por item e subitem descritos no Edital de Licitação. No decorrer das rodadas, os requisitos mínimos de CL, bem como sua fórmula de aferição foram modificadas”.

Na 7ª rodada, realizada em 2005, passaram a existir faixas percentuais mínimas e máximas de conteúdo local proposto nas ofertas, o qual seria mensurado pela Cartilha de Conteúdo Local (BNDES, 2009). Adicionalmente, foi introduzida a necessidade de comprovação na ANP dos compromissos dos concessionários quanto à aquisição local de bens e serviços. A comprovação se daria por meio da apresentação de certificados relacionando o valor do conteúdo local, calculado a partir da Cartilha de Conteúdo Local (BNDES, 2009). Tais certificados seriam emitidos por certificadoras, que seriam entidades qualificadas e credenciadas pela ANP.

A Cartilha de Conteúdo Local foi elaborada por um grupo de trabalho formado por BNDES, que coordenou o projeto, MME, ANP, ONIP e Petrobras (BNDES, 2009). Ela é o instrumento básico de aferição e cálculo do conteúdo local de projetos de P&G e consiste em um documento com as definições, métodos e critérios para o

cálculo do conteúdo local de bens, sistemas e serviços relacionados ao setor de petróleo e gás natural⁴⁸.

Entretanto, apesar de criado o sistema de certificação em 2005 por ocasião da 7ª Rodada, as Resoluções ANP nºs 36, 37, 38 e 39, estabelecendo as regras para as atividades de certificação, só foram publicadas às vésperas da 9ª Rodada, em 2007, com efeitos retroativos, ou seja, as mesmas regras da 7ª Rodada foram aplicadas para a 8ª (cancelada judicialmente) e 9ª. Em 2013, a Resolução da ANP nº 19/13 atualizou o critério e procedimentos da resolução 36/07 para a execução do processo de certificação, incluindo a cartilha de conteúdo local. O processo de certificação do CL tem três estágios (ALMEIDA ET AL., 2016):

“O processo de certificação de CL tem três estágios. O primeiro é a execução de um contrato entre a empresa certificadora e a parte contratante. No máximo de 30 dias, a empresa certificadora submete à ANP a informação das atividades relacionadas aos bens, incluindo aqueles de uso temporário, serviços, sistemas, subsistemas e conjuntos de sistemas, formando o objeto da certificação de CL. Posteriormente, a ANP submete um código de identificação para a empresa certificadora. No terceiro estágio, a certificação de CL é executada. Essa etapa inclui a coleta de informação desde a origem de todos os elementos utilizados no processo e o cálculo do CL de acordo com a metodologia estabelecida na cartilha. Depois de completar o procedimento de valoração, a empresa certificadora emite um “certificado de conteúdo local”, válido por 4 anos, o qual contém o percentual de CL para a fabricação dos bens finais, serviços, sistemas e subsistemas. A documentação relacionada com o procedimento de certificação é completada e a empresa (operadora responsável) certificadora mantém um arquivo permanente de todos os certificados emitidos”.

As regras estabelecidas na 7ª Rodada continuam em vigor, tendo sido aplicadas até a 10ª Rodada. Os vencedores dos blocos licitados na 11ª, 12ª e 13ª Rodadas continuaram sendo escolhidos por meio de um indicador que ponderava o lance ofertado (Bônus de Assinatura), o Programa Exploratório Mínimo e indicadores de CL (BRASIL E POSTALI, 2013). Para estas Rodadas, os percentuais de conteúdo local correspondiam a 35% na fase de exploração e variavam de 55% (para unidades com início de operação até 2021) a 59% (para unidades cujo início da operação é posterior ao ano de 2021) na fase de desenvolvimento (ANP, 2013).

⁴⁸ Trata-se de um produto do Projeto IND P&G-5 do PROMINP, que tinha como objetivo “a construção de metodologia, sistemática, aferição e auditagem para a apuração do conteúdo local” e foi oficialmente lançada em julho de 2004 (BNDES, 2009).

A nota final atribuída à operadora vencedora não pode ultrapassar 100 pontos e é calculada por meio das equações descritas abaixo (FILGUEIRAS, 2015):

$$Nota 1 = 40 \times \left(\frac{\text{Bônus ofertado em reais}}{\text{Maior bônus ofertado em reais}} \right)$$

$$Nota 2 = 5 \times \left(\frac{\% \text{ CL ofertado na fase de exploração}}{\text{Maior \% CL ofertado na fase de exploração}} \right)$$

$$Nota 3 = 15 \times \left(\frac{\% \text{ CL ofertado na fase de desenvolvimento}}{\text{Maior \% CL ofertado na fase de desenvolvimento}} \right)$$

$$Nota 4 = 40 \times \left(\frac{\% \text{ PEM ofertado em Unidades de Trabalho}}{\text{Maior PEM ofertado em Unidades de Trabalho}} \right)$$

$$\text{Nota Final} = \text{Nota 1} + \text{Nota 2} + \text{Nota 3} + \text{Nota 4}$$

Em 22 de fevereiro de 2017, após meses de divergências internas, foram definidas novas regras de conteúdo local a serem aplicadas já na 14ª Rodada, que será realizada em setembro de 2017. Pela nova proposta, os recursos para pesquisa e desenvolvimento do setor serão redistribuídos e atenderão, também, à cadeia de fornecedores para qualificar a indústria nacional a produzir insumos de maneira mais competitiva (MDIC, 2017).

A nova política propõe para o ambiente exploratório *onshore* dois índices globais, um para a fase de exploração e outro para a etapa de desenvolvimento, ambos com índice de conteúdo local de 50%. Para *offshore* estão previstos os seguintes percentuais: 18% para exploração; 25% para construção de poço, 40% para sistema de coleta e escoamento, 25% para UEP – Unidade Estacionária de Produção (MDIC, 2017). A apuração global substituirá um sistema complexo com cerca de 90 itens e será feita conforme a tabela 4 abaixo:

Terra	Índices de Conteúdo Local
	CL Global
Exploração	50%
Desenvolvimento	50%
Mar acima de 100 m	Índices de Conteúdo Local
	CL Global
Exploração	18%
Construção de Poço	25%
Sistema de Coleta e Escoamento	40%
UEP	25%

Tabela 4 – Distribuição dos percentuais de CL a partir da 14ª Rodada ANP

Fonte: MDIC, 2017

O CNPE fará uma reunião extraordinária em março de 2017 para discutir a nova política. As mudanças serão feitas pela ANP nos leilões que devem ser realizados nos meses de setembro e novembro de 2017, data prevista para a realização da Segunda Rodada do Pré-Sal, já com as novas regras (MDIC, 2017).

Para a Primeira Rodada do Pré-Sal, realizada sob o modelo de partilha em 2013, o conteúdo local mínimo exigido foi de 37% para fase de exploração e de 15% para o teste de longa duração que será realizado nesta etapa; de 55% para os módulos da etapa de desenvolvimento que iniciarem a produção até 2021 e de 59% para os módulos desta mesma etapa que iniciarem até 2022. Não houve definição de percentuais máximos (ANP, 2017).

3.4. Penalidades por descumprimento

O percentual de conteúdo local global faz parte do critério de apuração das ofertas das rodadas de licitação, juntamente com o bônus de assinatura e o programa exploratório mínimo, estabelecidos nos editais de licitações para a outorga dos contratos de concessão e de partilha da produção para atividades de E&P. O conteúdo local tem um peso no cálculo da nota final da operadora concorrente (que

varia de acordo com a rodada) que atribui um percentual à fase de exploração e outro para a fase de desenvolvimento da produção (MARTÍNEZ PRIETO, 2014).

Além dos compromissos mínimos de aquisição de CL, os contratos de concessão firmados entre as concessionárias e a ANP exigem que elas contratem de fornecedores brasileiros sempre que sua oferta apresente condições de preço, qualidade e prazo equivalentes às dos internacionais (GOMES, 2009). Para garantir o cumprimento dessas cláusulas, a ANP recebe trimestralmente os contratos e documentos relacionados com os investimentos feitos pelas companhias petrolíferas, para posteriormente monitorar e fiscalizar a conformidade dos contratos (ALMEIDA ET AL., 2016). Tal fiscalização, quando ocorre, avalia o resultado *ex post*, não havendo intervenção no sentido de melhorar as chances das empresas nacionais ou garantir que estas sejam preferidas no caso de similaridade de condições com a indústria internacional (IPEA, 2012).

A Portaria ANP nº 180/2003 estabelece que é de responsabilidade das concessionárias, o cumprimento dos compromissos de CL firmados junto a ANP. Sendo também de responsabilidade destas, o repasse dos referidos compromissos a seus fornecedores de bens e serviços (FILGUEIRAS, 2015). O não cumprimento dos percentuais mínimos de conteúdo local ofertados sujeita as concessionárias às sanções previstas na Portaria ANP nº 234/2003⁴⁹, que podem variar da imposição de multa pecuniária até a rescisão do contrato de concessão.

Se, de um lado, a medida mais drástica de rescindir o contrato ainda não foi adotada pela ANP, de outro, as multas são instrumentos recorrentes adotados pela agência. A escalada é crescente e culminou no ano de 2015 quando, uma única operadora, a BG Brasil, desembolsou mais de R\$ 190 milhões (ANP, 2016) equivalentes a quase quatro vezes todo o montante que a ANP arrecadou com multas por infração aos percentuais de conteúdo local nos últimos anos, de cerca de R\$ 50 milhões até o fim de 2014 (ANP, 2015).

A imposição de penalidades dessa grandeza gera questionamentos acerca da efetividade do objetivo principal da política pública. Afinal, se, por um lado, existe o

⁴⁹ Aprova o Regulamento que define o procedimento de imposição de penalidades aplicável aos infratores das disposições e termos constantes dos contratos de concessão, dos editais de licitação e na legislação aplicável.

objetivo do Estado de fomentar a participação da indústria nacional na cadeia de valor do setor de P&G, por outro, há casos de impossibilidade de cumprimento da cláusula de conteúdo local pelas concessionárias em razão da ausência de fornecedores nacionais que permitam a aquisição dos insumos da indústria brasileira.

Desde a 7ª Rodada, mediante autorização prévia da ANP, admitiu-se, em caráter excepcional, a possibilidade de contratação, pelo concessionário, de serviços e bens produzidos no exterior. Essa salvaguarda (*waiver*) pode ser solicitada quando: (i) os preços dos serviços locais forem extremamente elevados; (ii) os prazos para entrega forem muito superiores aos disponíveis no mercado internacional; (iii) o concessionário optar por uma nova tecnologia não disponível no mercado nacional (FILGUEIRAS, 2015). No entanto, em razão da falta de regras específicas para os casos e hipóteses em que o *waiver* poderia ser concedido pela agência, ele se tornou praticamente letra morta. Com o anúncio das novas regras de CL em fevereiro de 2017, o fim do *waiver* foi decretado, além de anunciada a redução dos percentuais das multas a serem aplicadas às concessionárias (MDIC, 2017).

Para o cumprimento do mínimo exigido, o governo vai reduzir os valores das multas para as companhias que não apresentarem os novos percentuais. Por outro lado, a penalidade pode aumentar caso a política de conteúdo local continue sendo deixada de lado. As multas sobre os percentuais obrigatórios que não forem cumpridos pela indústria diminuíram, passando de um mínimo de 60% do que não foi alcançado pelas petroleiras para 40%, e de um teto de 100% para 75% em casos de não pagamento das multas (MDIC, 2017).

3.5. Novos estímulos: PEDEFOR e COMPET O&G

O Programa de Estímulo à Competitividade da Cadeia Produtiva, ao Desenvolvimento e ao Aprimoramento de Fornecedores do Setor de Petróleo e Gás Natural (PEDEFOR) foi instituído pelo Decreto nº 8.637, de 15 de janeiro de 2016 e

surge como uma tentativa responder às distorções identificadas da atual PCL (ALMEIDA ET AL., 2016).

No processo de regulação e fiscalização da Política de CL implementada pela ANP, o governo identificou que muitas das iniciativas adotadas pelas concessionárias geraram impactos positivos na indústria, porém não encontraram amparo no atual regramento e não são mensuradas e reconhecidas para efeito de cumprimento de obrigações de CL. Em contraposição, o não cumprimento dos percentuais pactuados de CL pode ensejar multas vultosas, mesmo quando existe empenho comprovado dessas empresas para atingir os valores pactuados (MDIC, 2017).

O Decreto nº 8.637 instituiu um Comitê Diretivo e um Comitê Técnico-Operativo para a coordenação e implementação do PEDEFOR. Os Comitês são formados por representantes da Casa Civil, Ministério da Fazenda, Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços, Ministério das Minas e Energia, Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações, ANP, BNDES e FINEP. A Secretaria-Executiva do Comitê Diretivo está a cargo do MDIC, sendo que essas instituições acompanharão e avaliarão permanentemente as políticas, trazendo novos elementos focados no estímulo do setor (MDIC, 2017).

Através do PEDEFOR, o Governo Federal reconhece que as regras atuais da PCL podem resultar em uma redução da atratividade dos investimentos em exploração e produção (ALMEIDA ET AL., 2016), razão pela qual busca um aprimoramento da Política de Conteúdo Local do setor de exploração e produção de petróleo e gás natural (MDIC, 2017). Assim, visa contemplar as iniciativas das concessionárias que contribuem para o desenvolvimento da cadeia fornecedora de bens e sistemas para o setor, deixando de focar somente no não cumprimento dos percentuais pactuados de CL e na consequente aplicação de multas.

O Programa tem como objetivos: I – elevar a competitividade da cadeia produtiva de fornecedores no País; II – estimular a engenharia nacional; III – promover a inovação tecnológica em segmentos estratégicos; IV – ampliar a cadeia de fornecedores de bens, serviços e sistemas produzidos no País; V – ampliar o

nível de conteúdo local dos fornecedores já instalados; e VI – estimular a criação de empresas de base tecnológica.

O alcance dos objetivos do PEDEFOR se dará por dois mecanismos: (i) Incentivo a fornecedores no país, por meio da valoração de um percentual de CL superior ao efetivamente existente para os bens e serviços de caráter estratégico; e (ii) Bonificação, com a concessão de Unidades de CL, aos consórcios ou empresas que, no exercício das atividades, promovam no País determinados investimentos (MDIC, 2017). Sobre a mudança trazida pelo Programa ao conceito de conteúdo local, esclarecem Almeida et al. (2016):

“Através do novo decreto introduziu-se uma mudança no conceito de CL, antes restrito às conotações físicas e materiais baseadas na aquisição de máquinas e equipamentos produzidos em território nacional. Dessa forma, o investimento na ampliação da capacidade da indústria ou da infraestrutura de P&D, a exportação de equipamentos produzidos localmente ou o desenvolvimento de soluções tecnológicas para a indústria passaram a ser computadas como CL.”.

O PEDEFOR representa um passo importante na transposição de um modelo que penaliza as indústrias que não cumprem os percentuais mínimos para outro em que se aporte incentivos. De acordo com Pansieri (2016):

“A dinâmica desta nova legislação visa o enfrentamento de dois desafios do setor: i) os gargalos na capacidade produtiva de toda a cadeia de modo a ii) aprimorar a competitividade da indústria nacional de O&G. A partir do PEDEFOR, novas modalidades de investimentos passarão a ser computadas como conteúdo local, ampliando significativamente a regra vigente até então, que considerava apenas a aquisição de bens e serviços nacionais. O programa privilegiará as indústrias que incentivarem percentual de conteúdo local superior ao efetivamente existente para os bens, serviços e sistemas de caráter estratégico, incluindo: i) engenharia desenvolvida localmente; ii) desenvolvimento e inovação tecnológica realizados no país; III) elevado potencial de geração de empregos qualificados; iv) promoção de exportações”.

Na mesma linha de políticas adotadas em prol do apoio à indústria nacional, em fevereiro de 2017 foram anunciadas outras medidas além das novas regras de CL pelo Governo, como a criação do Programa de Competitividade da Indústria de Bens e Serviços do Setor Petróleo e Gás no Brasil, o Compet O&G (MDIC, 2017).

O Programa, que será executado em parceria com o MME, ainda em 2017, prevê uma série de ações, tais como: (i) a criação de Comitê Consultivo do Setor Privado para desenvolvimento e fortalecimento da cadeia de fornecedores de P&G; (ii) o fomento à criação de iniciativas de desenvolvimento de fornecedores nacionais por parte das operadoras, em três frentes: atuais fornecedores; novos fornecedores e novos produtos; e desafios tecnológicos; (iii) identificação dos entraves que levaram as ofertas dos fabricantes nacionais a não atenderem às condições de preço, prazo e qualidade; e (iv) implantação de plataforma informatizada para aplicação do conteúdo local nos contratos dos concessionários com a ANP (MDIC, 2017).

Espera-se que essas medidas tornem a indústria nacional mais competitiva, gerando mais empregos e dando ao Brasil condições objetivas para desenvolver uma indústria de suprimento de bens e serviços de escala e classe mundial.

3.6 Outras políticas para o setor de P&G

As políticas públicas voltadas para o setor de petróleo têm como propósito colaborar para o desenvolvimento competitivo das empresas, da cadeia de suprimentos e dos agentes que contribuem para a formação do capital intelectual necessário à sua evolução (BNDES, 2009). As políticas vigentes no Brasil cobrem o espectro de fatores competitivos como estrutura, cadeia de valor, conhecimento e recursos humanos. A seguir, destacam-se as quatro principais, uma de cada espectro: Prominp, Repetro, Cenpes e PRH, respectivamente.

3.6.1 PROMINP

O Programa de Mobilização Nacional da Indústria Nacional de Petróleo e Gás Natural foi criado em 2003 durante o governo Lula com o propósito de maximizar a participação da indústria nacional de bens e serviços, em bases competitivas e

sustentáveis, na implantação de projetos de P&G no Brasil e no exterior, contando com a coordenação geral do Ministério de Minas e Energia e com a coordenação executiva da Petrobras (BNDES, 2009).

O programa trabalha genericamente a cadeia de valor de petróleo e gás, e especificamente nas áreas de E&P, transporte marítimo, abastecimento, gás e energia e transporte dutoviário, tendo gerado vários estudos que resultaram em políticas concretas de desenvolvimento setorial, como a antecipação de recebíveis e a criação de centros de excelência e redes de cooperação (BNDES, 2009).

Uma das principais características do Prominp é a estruturação de suas ações a partir das reais necessidades de bens e serviços associadas aos investimentos do setor de petróleo e gás natural, nas regiões do país onde os mesmos irão ocorrer (PROMINP, 2017).

A partir de diagnósticos dos recursos críticos necessários para a implementação dos projetos planejados, distribuídos ao longo do tempo, associado ao conhecimento da capacidade de atendimento da indústria nacional, o Prominp identifica as lacunas e gargalos relacionados à infraestrutura industrial, ao fornecimento de materiais, equipamentos e componentes, à qualificação profissional, e aos diversos fatores que impactam a competitividade da indústria, como financiamento, tecnologia, entre outros. Com esse conhecimento tem conduzido, desde 2003, um conjunto expressivo de ações com o objetivo de equacionar os gargalos detectados (PROMINP, 2017).

Essas ações são traduzidas em projetos e iniciativas. Os projetos formam uma carteira organizada por comitê setorial: Exploração e Produção (E&P), Abastecimento (Abast), Gás, Energia e Transporte Dutoviário (GE&TD), Transporte Marítimo (TM) e para os projetos comuns a todos os setores, o Indústria de Petróleo e Gás Natural (IND P&G). As iniciativas são ações desenvolvidas no âmbito do programa ou que receberam o apoio do Prominp, mas que não viraram projetos da carteira, como é o caso do Programa Progredir e do Prominp tecnológico (PROMINP, 2017).

Até março de 2017, o Programa tinha 134 projetos finalizados em quase treze anos de existência (PROMINP, 2017).

3.6.2 REPETRO

O Repetro é um regime aduaneiro especial de exportação e de importação de bens que se destina às atividades de pesquisa e de lavra das jazidas de petróleo e gás natural, nos termos do art. 1º da Instrução Normativa da Receita Federal do Brasil nº 1.415, de 2013. O regime foi instituído pelo Decreto nº 3.161, de 02 de setembro de 1999 (revogado) que teve por base a Lei nº 9.430, de 1996 (art. 79, § único) e atualmente é regulamentado pelo Decreto nº 6.759, de 2009 (Regulamento Aduaneiro), por força do previsto no artigo 93 do Decreto-lei nº 37, de 18 de novembro de 1966.

Trata-se de um regime especial de tributação que visa a reduzir a carga fiscal sobre os investimentos para pesquisa e lavra de campos de petróleo e gás natural, permitindo a importação de equipamentos específicos para serem utilizados diretamente nessas atividades sem a incidência dos tributos federais – Imposto de Importação (II), Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), Programa de Integração Social (PIS) e Contribuição para Financiamento da Seguridade Social (COFINS). Ademais, desde janeiro de 2008, a Resolução nº119 da Secretaria de Fazenda (SEFAZ) prevê a redução da alíquota do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) para bens utilizados na fase de produção de petróleo e gás natural (ALMEIDA E COIMBRA, 2012 *apud* FILGUEIRAS, 2015).

A fim de beneficiar-se do REPETRO, é obrigatório que o candidato seja (i) um concessionário autorizado pela ANP para pesquisar e explorar petróleo e gás natural no Brasil, ou (ii) um prestador de serviços contratado por uma concessionária para prestar serviços relativos a essa indústria no país. Na hipótese de o prestador de serviço não ser sediado no Brasil, poderá ser habilitada ao REPETRO a empresa com sede no país por ele designada para promover a importação dos bens (BNDES, 2009).

Apesar da suspensão de todos os tributos federais, caso algum dos dispositivos legais referentes ao REPETRO não seja observado, o pagamento dos impostos suspensos deverá ser efetuado. Além disso, está prevista a aplicação de sanções administrativas, variando de advertências a suspensão e cancelamento da habilitação (BNDES, 2009).

Na ausência de políticas públicas efetivas para desenvolvimento de conteúdo local, o Repetro poderia ser confundido com um desincentivo à atividade local ao desonerar a importação de bens e serviços específicos para o setor (BNDES, 2009). No entanto, a sua missão é dinamizar a oferta de bens e serviços de forma eficiente do ponto de vista de custo, sendo neste momento sua interferência na localização de bens e serviços dada de forma indireta, e de impacto menor quando comparada aos incentivos ao conteúdo local através dos contratos celebrados com a ANP (BNDES, 2009).

3.6.3 CENPES

Em relação à formação de conhecimento de ponta, a iniciativa mais contundente no setor é o CENPES – Centro de Pesquisas e Desenvolvimento Leopoldo Américo Miguez de Mello, evolução do Centro de Pesquisas do Petróleo (CENAP), fundado em 1955 no âmbito da Petrobras (BNDES, 2009). Ele foi o responsável por promover todas as pesquisas científicas e tecnológicas da empresa, recolhendo e sistematizando sua documentação, além de coordenar trabalhos relativos a estudos de patentes (FILGUEIRAS, 2015).

A criação do Cenpes supriu a carência inicial de infraestrutura própria de P&D da Petrobras e do país, pois a estatal conseguiu atrair não só recursos do próprio Estado brasileiro como também induziu, direta e indiretamente, políticas de formação profissional no setor (LIMA & SILVA, 2012). Ao mesmo tempo, alavancou tecnologia própria capaz de consolidar a indústria nacional, atraindo, com isso, os melhores quadros de engenheiros, geólogos, físicos e químicos para atuar nos negócios da empresa (LIMA & SILVA, 2012). Além disso, estabeleceu parcerias com

o setor produtivo visando garantir fornecedores de bens e serviços avançados para suas atividades, num primeiro momento, concentradas em refino e distribuição de derivados de petróleo importado e, posteriormente, ligadas à exploração e produção próprias (LIMA & SILVA, 2012).

A partir de 1992, o CENPES passa a receber 1% do faturamento da Petrobras para financiar suas atividades, tendo desde então conseguido diversos avanços para a empresa, como (i) o início da operação da primeira plataforma semissubmersível totalmente desenvolvida por técnicos da companhia, a Petrobras XVIII, no Campo de Marlim, na Bacia de Campos; (ii) o desenvolvimento da tecnologia de tratamento do petróleo nacional com características diferentes do petróleo importado; (iii) o desenvolvimento da nova fórmula do óleo diesel, que reduziu em 50% o teor de enxofre; (iv) um recorde mundial na produção petrolífera em águas profundas, atingindo 1.853 metros de profundidade, no Campo de Roncador (RJ); e (v) as descobertas do pré-sal em 2007 (BNDES, 2009; TORDO E ANOUTI, 2013 *apud* FILGUEIRAS, 2009).

3.6.4. PRH-ANP

Finalmente, merece menção o Programa de Recursos Humanos – PRH, capitaneado pela ANP e implementado em 1999. O PRH é um programa que incentiva a formação de mão-de-obra especializada para a indústria do petróleo e do gás natural (BNDES, 2009). O PRH-ANP tem como base a inclusão, no currículo de instituições de ensino, de disciplinas de especialização específicas para atender às necessidades da indústria do petróleo, gás natural e biocombustíveis. Executados pelas instituições, o PRH-ANP é conduzido sob a orientação da Agência no que se refere a aspectos técnicos relacionados às tendências do setor regulado (BNDES, 2009).

O PRH-ANP abrange duas vertentes: uma voltada para profissionais de nível superior (PRHANP/ MCT) – incluindo graduação e pós-graduação *stricto sensu*; e a outra voltada para a educação profissional de nível técnico (PRH-ANP/MEC-Técnico). O PRH-ANP concede bolsas de estudos, taxa de bancada (no caso do

PRH-ANP/MCT, que consiste em suporte financeiro para gastos específicos do programa que não se enquadrem como bolsas de estudo), e taxa de custeio para contratação temporária de instrutores e professores (no caso do PRHANP/ MEC-Técnico).

Os recursos do PRH-ANP são oriundos de duas fontes: o orçamento da ANP (voltada principalmente ao nível técnico), e o Fundo Setorial CT-PETRO - Plano Nacional de Ciência e Tecnologia do Setor de Petróleo e Gás Natural (voltado principalmente para o nível superior). O CT-PETRO foi criado em 1999 como um fundo setorial voltado à atividade de petróleo e gás do FINEP – Financiadora de Estudos e Projetos, com o objetivo de estimular a inovação na cadeia produtiva do setor de petróleo e gás natural, a formação e qualificação de recursos humanos e o desenvolvimento de projetos em parcerias entre empresas e universidades, instituições de ensino superior ou centros de pesquisa do País, visando ao aumento da produção e da produtividade, à redução de custos e preços e à melhoria da qualidade dos produtos do setor, financiado pelos royalties na produção de petróleo (25% do valor dos royalties que exceder a 5% da produção de petróleo e gás natural) (FILGUEIRAS, 2015).

Apesar desse programa, a oferta de grande parte dos recursos humanos especializados e experimentados do setor, necessários para dotar as empresas, entidades governamentais e setoriais de capacidade operacional e estratégica, ainda depende majoritariamente da Petrobras, o que em última instância poderia estar prejudicando a capacidade desta última em usar estes talentos para incremento da sua própria competitividade global (BNDES, 2009).

CONCLUSÃO

Este trabalho expôs a política de conteúdo local adotada no setor de petróleo como uma política pública industrial voltada ao desenvolvimento nacional. Para isso, o Capítulo 1 fez uma revisão histórica sobre a evolução da indústria do petróleo inicialmente nos EUA e, depois, no Brasil, e introduziu o conceito de conteúdo local; ao passo que o Capítulo 2 destacou o seu caráter de política pública industrial. Em seguida, assentadas as bases teóricas nos capítulos antecedentes, o Capítulo 3 descreveu o modelo de PCL adotado no país.

A dotação natural do Brasil, em termos de abundância de petróleo, pode permitir que o país venha a assumir uma posição de destaque entre os maiores produtores de energia do mundo nas próximas décadas. O maior desafio do país é sustentar um crescimento inclusivo, enfrentando a competição nos mercados globais e desenvolvendo a indústria e economia nacionais. Um dos instrumentos capazes de alcançar esse objetivo são as políticas de conteúdo local.

As pressões sobre essas políticas mudam conforme o sobe e desce dos preços do petróleo. Em situações de queda dos preços do barril, aumentam as pressões sobre os governos para alterar suas posições sobre conteúdo local, reduzindo as exigências sobre as concessionárias. No entanto, as PCL devem se focar em objetivos de longo prazo que beneficiarão tanto os países-anfitriões quanto as empresas. O conteúdo local não deve ser encarado como um elemento pontual alterável de acordo com as oscilações do mercado. Ele deve ser entendido como um instrumento estratégico dentro de uma política industrial nacional capaz de gerar desenvolvimento tanto para o setor de petróleo quanto para outros setores da economia.

A análise da situação brasileira evidencia a falta de políticas industriais de longo prazo. O país se industrializou tardiamente e ainda hoje a exportação de produtos primários é a base de sua economia. O processo de industrialização do país foi eminentemente financiado pelo Estado, sem a construção de uma política estratégica duradoura, baseando-se no modelo de substituição de importações.

Pautadas por incentivos governamentais, criação de estatais, subsídios a determinados setores, as políticas industriais brasileiras não conseguiram alavancar o Brasil tecnologicamente, prorrogando a sua condição de subdesenvolvimento técnico.

Ao contrário da tradicional política industrial de substituição de importações, as políticas públicas brasileiras voltadas à promoção de CL deveriam se concentrar em fortalecer setores empresariais intensivos em tecnologia em que o Brasil possa assumir liderança internacional devido ao seu pioneirismo, como aqueles ligados às atividades de E&P em águas ultraprofundas e na camada pré-sal.

O conteúdo local tem uma importância tática para a economia brasileira porque tem o condão de facilitar a transferência de tecnologia e de conhecimento produzidos nos países desenvolvidos, gerando o crescimento de novas indústrias não apenas da cadeia produtiva de P&G, mas também de todos os serviços a ela adjacentes. Nos próximos anos, com a produção do pré-sal, o Brasil viverá um momento determinante de sua história para desenvolver-se tecnologicamente. Para isso, é fundamental que haja políticas industriais consistentes de longo alcance para assegurar que o país não desperdice a oportunidade de incrementar as atividades do seu mercado de P&G.

Em um mundo com redes globais de produção, o desenvolvimento de novos mercados podem ser improváveis em países emergentes ricos em recursos naturais sem que haja algum tipo de proteção comercial ou política industrial. A política de conteúdo local, portanto, deve ser encarada como uma intervenção estratégica para facilitar a transferência, acúmulo e inovação de tecnologia e economias de escala para criar as condições para que surjam externalidades positivas.

Para que possa efetivamente gerar todo o desenvolvimento de que é capaz, a PCL no Brasil deve ser reunir o empresariado, o meio acadêmico e a sociedade civil para que, juntos com o governo possam estabelecer qual o melhor plano de longo prazo para desenvolver uma indústria competitiva voltada à exportação de bens e serviços ligados ao setor de petróleo e à internacionalização das empresas. Apenas com uma política integrada em que haja necessariamente a participação desses atores será possível ter uma PCL bem sucedida.

O Brasil, contudo, não parece andar nessa direção. Desde a promulgação da Lei do Petróleo, vários critérios diferentes para aferição de conteúdo local foram empregados, o que gera grande insegurança jurídica para as concessionárias, cujas decisões de investimentos são afetadas pelo risco iminente da impossibilidade de alcançar os percentuais ofertados durante a licitação, além da imposição de multas milionárias por não cumprimento do CL e a própria fragilidade institucional quanto às “regras do jogo”. Em fevereiro de 2017, após meses de discussões nos bastidores do governo, foram anunciadas novas regras para o conteúdo local, que parecem ter sido elaboradas às pressas sem que a iniciativa privada e as universidades tenham contribuído para a sua elaboração.

É inegável que a necessidade de flexibilização das regras de CL no Brasil já era bastante discutida pela indústria e pode ser considerada bem-vinda. No entanto, a nova PCL corre o risco de ser mais um paliativo conjuntural, que possivelmente será modificada mais uma vez nos próximos anos com a nova eleição presidencial em razão do seu forte apelo político e eleitoral. Qualquer política que possa afetar a dinâmica econômica do setor de E&P e, por consequência, seu desenvolvimento futuro, deve ser cuidadosamente analisada e discutida antes da sua implantação e não simplesmente tomada “nos bastidores do governo”.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGÊNCIA BRASILEIRA DE DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL (ABDI). **Referências para a política industrial do setor de petróleo e gás: o caso da Noruega**. Brasília, ABDI, PAIPME, Ideal Ltda., 58 p, 2011.

_____. **Contribuições para a política de desenvolvimento industrial, de inovação e de comércio exterior**. Período 2011/2014. Disponível em: <http://www.abdi.com.br/Estudo/livroBrasilMaior.pdf>

AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS (ANP). Anuário Estatístico Brasileiro do Petróleo, Gás Natural e **Biocombustíveis**. Rio de Janeiro, 2016. Disponível em: http://www.anp.gov.br/wwwanp/images/publicacoes/Anuario_Estatistico_ANP_2016.pdf. Acesso em: 11 jan 2017.

_____. **Anuário Estatístico Brasileiro do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis 2015**. Disponível em: <http://www.anp.gov.br/?pg=78136&m=&t1=&t2=&t3=&t4=&ar=&ps=&1458586120686>. Acesso em 21 mar. 2016.

AJAJ, Cláudia. **Monopólio do petróleo e a emenda constitucional n. 9 de 1995**. 2007. 100f. Dissertação (Mestrado) – Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2007.

ALKIMIN, Viviane Alonso. **O Histórico da Extração e Exploração do Petróleo no Brasil e o Novo Marco Regulatório do Pré-sal**. In: Fórum Brasileiro Sobre as Agências Reguladoras. Série Aperfeiçoamento de Magistrados 1. Agências Reguladoras. Rio de Janeiro: EMERJ, 2011, p. 66.

ALMEIDA, Edmar; Luiz F. de; COIMBRA, Vinícius. **Modelagem Econômica e Fiscal de Projetos Petrolíferos: Impacto do REPETRO sobre a Rentabilidade de Projetos**. Texto para Discussão 001. Instituto Brasileiro de Petróleo, Gás e Biocombustíveis (IBP) / Grupo de Economia da Energia, Instituto de Economia, UFRJ. 2012. Disponível em: <http://www.gee.ie.ufrj.br/index.php/get-working->

paper/525-modelagem-economica-e-fiscal-de-projetos-petroliferos-impacto-do-repetro-sobre-a-rentabilidade-de-projetos. Acesso em 3 fev. 2016.

ALMEIDA, Edmar; LOSEKANN, Luciano; VITTO, William Adrian Clavijo; NUNES, Luciana; BOTELHO, Felipe; COSTA, Felipe; WAEGER, Luiza. **Custos e benefícios da atual política de conteúdo local. Texto para discussão.** Cooperação e Pesquisa IBP – UFRJ, outubro de 2016.

AMUI, Sandoval. **Petróleo e gás natural para executivos: exploração de áreas, perfuração e completação de poços e produção de hidrocarbonetos.** Rio de Janeiro: Interciência, 2010, 296 p.

ARMENTANO, D. T. **The petroleum industry: a historical study in power.** Cato Journal, 1981. Disponível em: <https://object.cato.org/sites/cato.org/files/serials/files/cato-journal/1981/5/cj1n1-4.pdf>. Acesso em 22 dez 2016.

BANCO MUNDIAL (WORLD BANK). **The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy.** New York: Oxford University Press, 1993.

BANCO NACIONAL DO DESENVOLVIMENTO – BNDES. **Relatório III --- Desenvolvimento da cadeia produtiva de petróleo e gás e investimentos em E&P.** São Paulo: Bain & Company/ Tozzini Freire Advogados, 2009.

BAKER III INSTITUTE, 2007. **The Changing Role of National Oil Companies in International Energy Markets.** James A. Baker III Institute for Public Policy, Rice University. www.bakerinstitute.org/publications/BI_PolicyReport_35.pdf; based on International Energy Agency (IEA) estimates.

BARBOSA, Alfredo Ruy. **Breve panorama da legislação minerária. Revista de Direito Administrativo.** Rio de Janeiro, 197:64-73, jul./set. 1994. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/viewFile/46332/46904>. Acesso em 25 nov 2016.

BARÇANTE, Mauricio F. S. **A indústria do petróleo no Brasil: evolução histórica e os marcos regulatórios.** Niterói: UFF/Depto. de Engenharia Química e de Petróleo (Monografia), 2013.

BEHRING, Renato J.; CARVALHO, Marcela P. **Instrumentos derivativos aplicados à indústria de petróleo**. Rio de Janeiro: UFRJ/Escola Politécnica (Projeto final de curso). Engenharia de Produção. 2007.

BELLAVANCE, Michel. **Les politiques gouvernementales: élaboration-gestion-évaluation**. Montréal, Agence d'Arc, 1985.

BIANCHI, Ana Maria. **Albert Hirschman na América Latina e sua trilogia sobre desenvolvimento econômico**. *Econ. soc.* [online]. 2007, vol.16, n.2, pp.131-150. ISSN 0104-0618. <http://dx.doi.org/10.1590/S0104-06182007000200001>.

BIELSCHOWSKY, R. Prefácio. In: GURRIERI, Adolfo. **Raúl Prebisch – O Manifesto Latino-Americano e outros ensaios**. Editora Contraponto, 2012.

BOKELMANN, Maria das Graças. **Arquivo documental de Sylvio Fróes Abreu**. Rio de Janeiro-RJ. jul 2006.

BRASIL. **Constituição Política do Imperio do Brazil (de 25 de março de 1824)**.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 24 de fevereiro de 1891)**. Publicado no DOU 24.2.1891.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 16 de julho de 1934)**. Publicado no DOU de 16.7.1934. Suplementado e republicado em 19.12.1935.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 10 de novembro de 1937)**. Publicado no DOU 10.11.1937, republicada em 11.11.1937, republicado em 18.11.1937 e republicado em 19.11.1937.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 1988. Atualizada até a Emenda Constitucional nº 95, de 16 de dezembro de 2016.

BRASIL. **Decreto nº 2.266, de 2 de outubro de 1858**. Concede a José de Barros Pimentel faculdade para por meio de huma Companhia extrahir o mineral bitunioso, que denomina Bituminous Shalk, proprio para fabrico de gaz de illuminação, e carvão de pedra, em terrenos situados na margem do rio Marahú da Provincia da

Bahia. Coleção de Leis do Império do Brasil - 1858, Página 480 Vol. 1 pt II (Publicação Original).

BRASIL. **Decreto nº 2.933, de 6 de janeiro de 1915.** Regula a propriedade das minas. Diário Oficial da União - Seção 1 - 7/1/1915, Página 297 (Publicação Original).

BRASIL. **Decreto nº 4.265, de 15 de janeiro de 1921.** Regula a propriedade e a exploração das minas. Diário Oficial da União - Seção 1 - 10/2/1921, Página 2823 (Publicação Original).

BRASIL. **Decreto nº 24.642, de 10 de julho de 1934.** Decreta o Código de Minas. Diário Oficial da União - Seção 1 - 20/7/1934, Página 14750 (Publicação Original).

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.** Publicado no DOU de 18.01.2016.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 395, de 29 de abril de 1938.** Declara de utilidade pública e regula a importação, exportação, transporte, distribuição e comércio de petróleo bruto e seus derivados, no território nacional, e bem assim a indústria da refinação de petróleo importado em produzido no país, e dá outras providências. Publicado na CLBR de 1938.

BRASIL. **Emenda Constitucional, de 3 de setembro de 1926.** Emendas à Constituição Federal de 1891. Publicado no DOU de 4.9.1926.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 9, de 9 de novembro de 1995.** Dá nova redação ao art. 177 da Constituição Federal, alterando e inserindo parágrafos.

BRASIL. **Lei nº 2.004, de 03 de outubro de 1953.** Dispõe sobre a Política Nacional do Petróleo e define as atribuições do Conselho Nacional do Petróleo, institui a Sociedade Anônima, e dá outras providências. Publicado no DOU de 03.10.21953.

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.

BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002.** Institui o Código Civil. Publicado no DOU de 11.01.2002.

BRASIL. **Lei nº 12.351, de 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.

BRASIL. **Petróleo e derivados constituem base da economia produtiva mundial.** Página Inicial. Infraestrutura. 2011. Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/infraestrutura/2011/11/petroleo-e-derivados-constituem-base-da-economia-mundial>. Acesso em 28 dez. 2016.

BRASIL, E.; POSTALI, F. **Assimetrias entre os competidores.** Economia Aplicada, v. 17, n. 3, p. 215–241, 2013.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; MARCONI, Nelson. **Existe doença holandesa no Brasil?** Trabalho apresentado ao IV Fórum de Economia da Fundação Getúlio Vargas, a ser publicado no livro Doença Holandesa e Indústria. Versão de 30 de março de 2008.

BROOKS, Stephen. **Public Policy in Canada: An Introduction.** Toronto: McClelland and Stewart, 1989.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas.** São Paulo: Saraiva, 2013.

CAPARROZ, Roberto. **Comércio Internacional e Legislação Aduaneira Esquemático.** 2. ed. ver, atual. e ampl., São Paulo: Saraiva, 2014

CANELAS, André Luís de Souza. **Evolução da Importância Econômica da Indústria de Petróleo e Gás Natural no Brasil: Contribuição a Variáveis Macroeconômicas.** [Rio de Janeiro] 2007. XI, 120 p. 29,7 cm (COPPE/UFRJ, M.Sc.,

Planejamento Energético, 2007) Dissertação – Universidade Federal do Rio de Janeiro, COPPE.

CANO, Wilson. **Crise e industrialização no Brasil entre 1929 e 1954: a reconstrução do Estado Nacional e a política nacional de desenvolvimento**. Rev. Econ. Polit., São Paulo , v. 35, n. 3, p. 444-460, Sept. 201. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-31572015000300444&lng=en&nrm=iso. Acesso em 13 dez 2016.

CANUTO, Otaviano. **A crise asiática e seus desdobramentos**. Revista Econômica, v. II, nº 4, pp. 25-60, dezembro 2000. Disponível em: <http://www.uff.br/revistaeconomica/v2n2/3-otaviano.pdf>

CARDOSO DE MELLO, J.M.C. **O capitalismo tardio**. 2.ed. São Paulo: Brasiliense, 1982.182p.

_____ ; BELUZZO, L.G. de M. **Reflexões sobre a crise atual**. In: BELUZZO, L.G. de M. & COUTINHO, R. org. **Desenvolvimento capitalista no Brasil: ensaios sobre a crise**. São Paulo: Brasiliense, 1982. V.1. p.141-158.

CARVALHO JR, Celso. **Monteiro Lobato e a descoberta de petróleo no Brasil: desafios e possibilidades de estudo**. Anais do XXI Encontro de História. ANPUH-SP. Campinas, setembro 2012.

COHN, Gabriel. **Petróleo e Nacionalismo**. São Paulo: Difusão Européia do Livro, 1968 (Coleção Corpo e Alma do Brasil).

COLISTETE, Renato Perim. **O desenvolvimentismo cepalino: problemas teóricos e influências no Brasil**. Estud. av., São Paulo , v. 15, n. 41, p. 21-34, Apr. 2001. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010340142001000100004&lng=en&nrm=iso. Acesso em 27 nov 2016.

COMPANHIA DE PESQUISA DE RECURSOS MINERAIS (CPRM). **Orville Adelbert Derby**. Página Inicial > Redes Institucionais > Rede de Bibliotecas – Rede Ametista

> Sobre. Disponível em: <http://www.cprm.gov.br/publique/Redes-Institucionais/Rede-de-Bibliotecas---Rede-Ametista/Sobre/Orville-Adelbert-Derby-528.html>.

COMPARATO, Fábio Konder. **Ensaio sobre o juízo de constitucionalidade de políticas públicas**. In: BANDEIRA DE MELLO, Celso Antonio (org.). **Estudos em homenagem a Geraldo Ataliba**, v. 2. São Paulo: Malheiros, 1997, v. 2.

CONANT, Melvin e GOLD, Fern Racine. **Geopolítica Energética**. Rio de Janeiro, Bibliex, 1981.

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

CORONEL, Daniel Arruda. **O processo de substituição de importações**. Rev. Econ. Polit., São Paulo , v. 30, n. 2, p. 357-358, June 2010 . Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010131572010000200011&lng=en&nrm=iso. Acesso em 12 Jan. 2017.

_____ ; AZEVEDO, André Filipe Zago de; CAMPOS, Antônio Carvalho. **Política industrial e desenvolvimento econômico: a reatualização de um debate histórico**. Rev. Econ. Polit., São Paulo , v. 34, n. 1, p. 103-119, Mar. 2014 . Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-31572014000100007&lng=en&nrm=iso. Acesso em 5 fev 2017.

CYPHER, J. **South America's commodities boom: developmental opportunity or path dependent reversion?** Can.J.Dev.Stud.30(3-4),635–662, 2010.

DESLANDES, Lígia A. T. **As lutas pós-coloniais dos(as) trabalhadores(as) do petróleo – Tomo I**. São Paulo: Biblioteca 24 horas, 478p.

DEUTSCH BANK. **A guide to the oil and gas industry**. Markets Research. 2013.

DIAS, José Luciano de Mattos ; QUAGLINO, Maria Ana; **A questão do petróleo no Brasil: uma história da PETROBRAS**. Rio de Janeiro: CPDOC: PETROBRAS, 1993. 211p.

DIETSCHE, Evelyn. **Diversifying Mineral Economies: Conceptualising the Debate on Building Linkages**. Mineral Economics, 27(2-3) 89–102, 2014.

DIMOCK, Marshall E.; DIMOCK, Gladys O. **Public Administration**. New York: Saunders College Publishing, 1983.

DRUMMOND, José Augusto. **Natureza rica, povos pobres? - questões conceituais e analíticas sobre o papel dos recursos naturais na prosperidade contemporânea**. Ambient. soc., Campinas, n. 10, p. 45-68, June 2002 . Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-753X2002000100004&lng=en&nrm=iso>. access on 10 Out. 2016.

DYE, Thomas. **Understanding public policy**. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1972.

EMPRESA DE PESQUISA ENERGÉTICA (EPE). **Contexto mundial e preço do petróleo: uma visão de longo prazo**. 10 de dezembro de 2008. Disponível em: http://www.epe.gov.br/Petroleo/Documents/Estudos_29/Contexto%20Mundial%20e%20Pre%C3%A7o%20do%20Petr%C3%B3leo%20Uma%20Vis%C3%A3o%20de%20Longo%20Prazo.pdf. Acesso em 3 jan. 2017.

EVIDENCES AND LESSONS FROM LATIN AMERICA (ELLA). **Local Content Frameworks in Latin American and African Oil and Gas Sector**. May, 2015. Research Paper Series. Design and Methods Paper. 19 p. Disponível em: http://r4d.dfid.gov.uk/pdf/outputs/ELLA/60739_Local_Content_Frameworks.pdf. Acesso em 5 abr. 2016.

ELLA **Local content frameworks in Latin America Oil and Gas sector: Lessons from Ecuador and Colombia**. April, 2016. Disponível em: <http://ella.practicalaction.org/wp-content/uploads/2016/07/20160526-Grupo-Faro-Local-Content-Frameworks-in-Latin-America.pdf>. Acesso em 15 jan. 2017.

EXXON MOBIL. **Brazil**. Locations. Disponível em: <http://corporate.exxonmobil.com/en/company/worldwide-operations/locations/brazil>

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DA BAHIA (FIEB). **A política brasileira de conteúdo local para o setor petróleo e gás. Análise e sugestões**

de aperfeiçoamento. 26 de janeiro de 2015. Disponível em: http://sinaval.org.br/wp-content/uploads/Relatorio_Final_COnteudo_local_FIEB-v05-02-2015.pdf. Acesso em 12 fev. 2017.

FERRAZ, J. C.; DE PAULA, G. M.; KUPFER, D. **Política industrial.** In: KUPFER, D.; HASENCLEVER, L. **Economia industrial: fundamentos teóricos e práticas no Brasil.** Rio de Janeiro: Campus, 2002. Cap. 23.

FERRAZ, Max Benjino. **Retomando o debate: a nova política industrial do governo Lula.** Planejamento e Políticas Públicas, Brasília, v. 1, n. 32, p.227-263, jan. 2009.

FILGUEIRA, Raquel F. de Almeida. **Políticas de Conteúdo Local e setor para-petroleiro: uma análise comparativa entre Brasil e Noruega.** Rio de Janeiro: UFRJ/COPPE, 2015. Dissertação (mestrado) – UFRJ/ COPPE/ Programa de Planejamento Energético, 2015.

FONSECA, Pedro Cezar Dutra; SOUZA, Luiz Eduardo de Souza (orgs). **O processo de substituição de importações.** São Paulo: LCTE, 2009.

FOURASTIÉ, Jean. **Les trente glorieuses ou La révolution invisible de 1946 à 1975.** Paris: Ed. Fayard, 288p, 1979.

FREIRE, Ielson J.; MORANO, Cássia A. R.; FERREIRA, Miguel L. R. **Importância do conteúdo local, voltado para o segmento de petróleo e gás no cenário nacional.** REUCP, Petrópolis, v. 8, nº 2, p. 83-91, 2014.

FREY, Klaus. **Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil.** Planejamento e Políticas Públicas, Brasília, n. 21, p. 211-259, jun. 2000.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS (FGV). **A Era Vargas.** Disponível em <<http://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/AEraVargas1/anos3745/EstadoEconomia/ConselhoPetroleo>> Acesso em 23 nov. 2016.

FURTADO, Celso. **O capitalismo global.** 3. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

FURTADO, João; ULRIAS, Eduardo. **Recursos naturais e desenvolvimento: Estudos sobre o potencial dinamizador da mineração na economia brasileira.** São Paulo: IBRAM, 2013.

GADELHA, Carlos A. G. **Política industrial: uma visão neo-schumpeteriana sistêmica e estrutural.** Revista de Economia Política, vol. 21, nº 4 (84), outubro-dezembro/2001.

GOMES, C. J. V. **O marco regulatório da prospecção de petróleo no Brasil: o regime de concessão e o contrato de partilha de produção.** Brasília: Centro de Estudos da Consultoria do Senado Federal, mar. 2009 (Texto para Discussão, n. 55).

GUIMARÃES, Maria Helena. **Economia política do comércio internacional: teorias e ilustrações.** Cascais: Principia, 2005.

HECLO, Hugh. **Review article: policy analysis.** British Journal of Political Science, 2, pp. 83-108, 1972.

HEIDEMANN, Francisco G.; SALM, José Francisco (Orgs.). **Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise.** Brasília: Editoria Universidade de Brasília, 2009.

HEUM, Per; KASANDE, Robert; EKERN, Ole; NYOMBI, Alex. **Policy and Regulatory Framework to Enhance local content. Yardsticks and Best Practices.** Working Paper n. 02/11. SNF project n. 1286. Institute for Research in Economics and Business Administration: Bergen, 2011. Disponível em: <http://brage.bibsys.no/xmlui/handle/11250/166346>. Acesso em 4 fev. 2016.

HILL, Charles W. **International Business: Competing in the Global Marketplace.** 9. ed. McGraw-Hill, New York, NY, 2012.

ILKIU, Ivan Moisés. **Políticas públicas: superação do modelo atual de gestão pública.** Revista de Direito Público, Londrina, v. 7, n. 3, p. 147-170, set./dez. 2012.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **O que é? - Petróleo Brent e WTI.** 2005. Ano 2 . Edição 16 - 1/11/2005. Disponível em:

http://desafios.ipea.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=2083:catid=28&Itemid=23. Acesso em 22 nov. 2016.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Políticas de conteúdo local no setor petrolífero: o caso brasileiro e a experiência internacional**. Texto para discussão 1775. Rio de Janeiro, outubro de 2012. Disponível em http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1072/1/TD_1775.pdf. Acesso em 3 nov. 2016.

INTERNATIONAL PETROLEUM INDUSTRY ENVIRONMENTAL CONSERVATION ASSOCIATION (IPIECA). **Local content strategy: A guidance document for the oil and gas industry**. IPIECA, 2011, London, UK. Disponível em: <http://www.iecea.org/publication/local-content-strategy-guidance-document-oil-and-gas-industry>. Acesso em 6 abr. 2016.

INOCÊNCIO, Flávio G.I. **A organização de países exportadores de petróleo: o caso de Angola**. Luanda: Editorial Cumio, 2015, 164p.

JENKINS, W. I. **Policy Analysis: A Political and Organizational Perspective**. New York: St. Martin's Press, 1978.

KALYUZHNOVA; Y.; NYGAARD, C.; OMAROV, Y.; SAPARBAYEV, A. **Local content policies in resource-rich countries**. London: Springer, 2016, 235p,

KOSHAKA, A. **New Development Strategies: Beyond the Washington Consensus**. Palgrave Macmillan, New York, NY, 2004.

KRUGMAN, P.R. **Industrial organization and international trade**. In: SCHMALENSEE, R.; WILLIG, R. (Eds.). **Handbook of industrial organization**. New York: Elsevier, 1989.

KUPFER, D.; HASENCLEVER, L. (org.). **Economia Industrial: Fundamentos Teóricos e Práticas no Brasil**. Rio de Janeiro. Ed. Campus, 2002.

LEDERMAN, D., MALLONEY, W (eds.). **Natural Resources. Neither Curse Nor Destiny**. The World Bank and Stanford University Press, Washington, DC, 2007.

LEITE, Antonio Dias. **A energia do Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.

LEMIEUX, Vincent. **L'étude des politiques publiques: les acteurs et leur pouvoir**. 2eme ed. rev et augm. Les Presses de l'Université Laval, 2007.

LIMA, Marcos Ferreira da Costa; SILVA, Marconi Aurélio e. **Inovação em petróleo e gás no Brasil: a parceria Cenes-Petrobras e Coppe-UFRJ**. Soc. estado., Brasília , v. 27, n. 1, p. 97-115, Apr. 2012 . Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010269922012000100007&lng=en&nrm=iso. Acesso em 3 jan. 2017.

LIMA, Oscar Brina Correa. **Sociedade Anônima**. Belo Horizonte: Del Rey, 2005, 454p

LINDBLOM, Charles. **The policy-making process**. Inglewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, 1993.

LOWI, Theodore J. **American business, public policy, case studies, and political theory**. World Politics 16, 1964.

LUCCHESI, Celso Fernando. **Petróleo. Estud. av.**, São Paulo , v. 12, n. 33, p. 17-40, Aug. 1998. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010340141998000200003&lng=en&nrm=iso. Acesso em 12 nov 2016.

MACHADO, Luiz Toledo. **Formação do Brasil e unidade nacional**. Volume 1 de Biblioteca "Estudos Brasileiros". São Paulo: IBRASA, 1980, 286 p.

MARCOVITCH, Jacques. **Pioneiros e empreendedores: a saga do desenvolvimento no Brasil**. Volume 2. São Paulo: EdUSP, 2005, 328p.

MARTÍNEZ PRIETO, Diana Consuelo. **A política de conteúdo local e as decisões de investimento no Brasil**. Rio de Janeiro: UFRJ/COPPE. Dissertação (mestrado) – UFRJ/ COPPE/ Programa de Pós-Graduação em Economia, 2014, 118f.

MASSA-ARZABE. Patrícia Helena. **Dimensão jurídica das políticas públicas**. In: BUCCI, Maria Paula Dallari. Direito administrativo e políticas públicas. São Paulo: Saraiva, 2002.

MCDONALD, Grantley. Georgius **Agricola and the invention of petroleum**. Bibliothèque d'Humanisme et Renaissance , T. 73, No. 2 (2011) , pp. 351-363, Librairie Droz.

MENY, Ives; THOENIG, Jean-Claude. **Las políticas publicas**. Barcelona: Ariel, 1992.

MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA (MME). **Petróleo e derivados constituem base da economia produtiva mundial**. Página Inicial>Infraestrutura>2011>11. Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/infraestrutura/2011/11/petroleo-e-derivados-constituem-base-da-economia-mundial>. Acesso em 8 jun 2016.

MINISTÉRIO DA INDÚSTRIA, COMÉRCIO EXTERIOR E SERVIÇOS (MDIC). **Nova política de conteúdo local para petróleo e gás contempla medidas de apoio à indústria nacional**. Disponível em: <http://www.mdic.gov.br/noticias/2320-nova-politica-de-conteudo-local-para-petroleo-e-gas-contempla-medidas-de-apoio-a-industria-nacional>. Acesso em 25 fev. 2017.

MONIÉ, F. **Geografia e geopolítica do petróleo**. São Paulo: Mauad Editora, 2015, 355p.

MURRAY, TJ. **Dr Abraham Gesner: the father of the petroleum industry**. Journal of the Royal Society of Medicine Volume 86 January 1993, p. 43

NORDAS, H. et al., 2003. **The upstream petroleum industry and local industrial development: a comparative study**. SNF Report No. 2003:8, Institute for Research in Economics and Business Administration, Bergen.

OGBODO, John Abba. **Government unfolds new plans to boost local content**. Disponível em: www.guardiannewsngr.com/news. Acesso em 13 mar. 2016.

ORGANIZAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA DO PETRÓLEO (ONIP). **Oportunidades e Desafios da Agenda de Competitividade para Construção de uma Política Industrial na Área de Petróleo: Propostas para um Novo Ciclo de Desenvolvimento Industrial: Apresentação**. Brasil. 2011.

ORGANIZAÇÃO DOS PAÍSES EXPORTADORES DE PETRÓLEO (OPEP). **About us**. Disponível em: http://www.opec.org/opec_web/en/about_us/25.htm

About Us. **Brief history.** Disponível em:
http://www.opec.org/opec_web/en/about_us/24.htm

PACK, Howard; SAGGI, Kamal. The case for industrial policy: a critical survey. 2006. Disponível em:
http://siteresources.worldbank.org/INTRANETTRADE/Resources/Internal-Training/HowardPack_KamalSaggiPaper.pdf. Acesso em 10 jan 2017.

PAIVA, Alfredo de Almeida. **A evolução do direito das minas e a Constituição de 1967**. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 90, p. 1-22, jan. 1967. ISSN 2238-5177. Disponível em:
<<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/30640>>. Acesso em: 05 dez. 2016.

PAL, Leslie. **Public Policy Analysis**. Toronto: Nelson, 1992.

PAMPLONA, João Batista; CACCIAMALI, Maria Cristina. **Recursos naturais e estratégias de desenvolvimento para a América Latina**. International Centre for Trade and Sustainable Development. Pontes, Volume 11, Number 3, 2015. Disponível em: <http://www.ictsd.org/bridges-news/pontes/news/recursos-naturais-e-estrat%C3%A9gias-de-desenvolvimento-para-a-am%C3%A9rica-latina>. Acesso em 22 out 2016.

PANSIERI, Flávio. **O Pedefor e as novas regras do conteúdo local**. 02.03.2016. Brasil Energia Petróleo e Gás. Disponível em: <http://sinaval.org.br/2016/03/o-pedefor-e-as-novas-regras-do-conteudo-local/>. Acesso em 15 jan. 2017.

PARTINGTON, J.R. **A history of Greek fire and gunpowder**. JHU Press, 1960. 361p.

PAZ, M. J. **Oil and development in Brazil: between an extractive and industrialization strategy**. Energy Policy 73 (2014), 501-511.

PEREIRA, Elenita Malta. **O ouro negro: petróleo e suas crises políticas, econômicas, sociais e ambientais na 2ª metade do século XX**. Dossiê Religião e Religiosidade. Vol. 5, n. 6, dezembro de 2008.

PERES, Wilson; PRIMI, Annalisa. **Theory and practice of industrial policy: Evidence from the Latin American experience**. Series Productive Development, Santiago, v. 187, n. 1, p.1-50, fev. 2009. Acesso em: 12 nov. 2016.

PÉREZ, C. **Dinamismo tecnológico e inclusión social em América Latina: una estratégia de desarrollo productivo basada em lós recursos naturales**. Rev. CEPAL 100,123–145, 2010.

PETROBRAS. **Marco Regulatório**. Home> Nossas Atividades> Áreas de Atuação> Exploração e Produção de Petróleo e Gás. Disponível em: <http://www.petrobras.com.br/pt/nossas-atividades/areas-de-atuacao/exploracao-e-producao-de-petroleo-e-gas/marco-regulatorio/>. Acesso em 3 jan. 2017.

_____. **Petrobras 50 anos: uma construção da inteligência brasileira**. Rio de Janeiro: Petrobras, 2003.

PINTO JR, Helder Queiroz (Org.); TOLMASQUIM, Mauricio Tiomno (Org.). **Marcos regulatórios da indústria mundial do petróleo**. Rio de Janeiro: Synergia: EPE, 2011.

POLICY STUDIES ORGANIZATION. **About us**. Washington, 2015. Disponível em: <http://www.ipsonet.org/about-us>. Acesso em 11 mai 2015.

PORTES, Alexandre San Martim. **Política industrial no século XXI: Os casos do Brasil e da Coreia do Sul**. Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina, Relações Internacionais (Monografia), 2014. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/128065/Monografia%20do%20Alexandre%20Portes.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em 4 fev. 2017.

PORTO, Antonio E. C.; GUERRA, Luiz C. T. **Comércio internacional de petróleo e derivados**. Rio de Janeiro: Interciência: IBP, 2008.

POTUCEK, Martin; LELOUP, Lance. **Public Policy in Central and Eastern Europe: Theories, Methods, Practices**. NISPAcee, Bratislava, 2003. Disponível em: http://www.martinpotucek.cz/index.php?option=com_rubberdoc&view=category&id=38%3Aknihy&Itemid=64&lang=en. Acesso em 24 mai 2015.

POUCHAIN, Adriano de Castro. **A natureza jurídica da concessão de lavra mineral no Brasil**. Brasília: UNB/Faculdade de Direito (monografia), 2011.

PRADO JUNIOR, Caio. **Formação do Brasil Contemporâneo: Colônia**. 12. ed. São Paulo: Brasiliense, 1972.

QUINTANS, Luiz Cezar P. **Ensaio crítico sobre a natureza do conteúdo local brasileiro: imperfeições ao fomento da indústria local**. Revista Brasileira de Direito do Petróleo, Gás e Energia, Rio de Janeiro, v. 3, p. 28-57, 2012.

RAKOFF, S. H.; SCHAEFER, G. F. **Politics, Policy and Political Science: Theoretical Alternatives**. Politics and Society 1, 51-77, 1970.

REBOUÇAS, Daniel; TEIXEIRA, Cid; OBERLAENDER, Fernando. **História do petróleo na Bahia**. Salvador: EPP Publicações e Publicidade, 2010, 352 p.

_____. **Um tesouro mal cheiroso**. Revista de História da Biblioteca Nacional, Rio de Janeiro, p. 13 - 15, 05 out. 2011.

REICH, R. **The Work of Nations: Preparing Ourselves for 21st Century Capitalism**. Vintage Press, New York City, 1992.

REQUIÃO, Rubens. **Curso de Direito Comercial**. Vol. I, 35. ed. Rio de Janeiro: Saraiva, 2015.

RIBEIRO, Marilda Rosado de Sá. **Direito do Petróleo: As Joint Ventures na indústria do Petróleo**. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

RUA, Maria da Graça. **Análise de Políticas Públicas: Conceitos Básicos**. In: RUA, Maria das Graças; VALADÃO, Maria Izabel. O Estudo da Política: Temas Seleccionados. Brasília: Paralelo 15, 1998.

RUSSO, Corneliu. **Industrial Policy: Concept Clarification. Convergent and Controversial Views**. Economic Insights – Trends and Challenges. Vol. III (LXVI), No. 2/2014, pp. 41-53.

SANTIAGO, Eneida Silveira; YASUI, Silvio. **Política pública, ação do Estado e gestão em saúde: configurações conceituais**. Comunicação oral apresentada no

15º Encontro Regional Sul da ABRAPSO entre 25 e 27 set. 2014. Disponível em: http://www.encontroregionalsul2014.abrapso.org.br/resources/anais/13/1409683094_ARQUIVO_abrapso2014-1.pdf. Acesso em 11 fev 2017.

SANTOS JR., José A. **Industrialização e modelo de substituição de importações no Brasil e na Argentina: uma análise comparada**. Santa Catarina: UFSC/Centro Sócio-Econômico. Monografia (Graduação em Ciências Econômicas), 2004.

SCALON, Marina Gutierrez Brandão. **Local Content In Oil, Gas And Mining - A Contribution To The Future Regulation On Local Content For The Mining Sector In Brazil**. Center for Energy, Petroleum and Mineral Law. CAR (CEPMLP Annual Review) : CAR Volume 17, Dundee, UK, 2013. Disponível em: <http://www.dundee.ac.uk/cepmlp/gateway/index.php?news=32788>. Acesso em 4 abr. 2016.

SCHIAVI, M. T.; HOFFMANN, W. A. M. **Cenário petrolífero: sua evolução, principais produtores e tecnologias**. Revista Digital de Biblioteconomia e Ciência da Informação. Campinas, SP, v. 13, n. 2, p. 259-278, maio/ago. 2015.

SCHIFF, J. A. **How Yale launched the oil economy**. Yale Alumni Magazine. November/December 2005. Disponível em: http://archives.yalealumnimagazine.com/issues/2005_11/old_yale.html. Acesso em 1 dez 2016.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. 2ª Ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

SERRA, Helena Silva. **Direitos minerários: formação, condicionamentos e extinção**. São Paulo: Signus Editora, 2000.

SHELL. **Nossa história**. Disponível em: <http://www.shell.com.br/sobre-a-shell/nossa-historia.html>

SIMEON, Richard. **Studying public policy**. Canadian Journal of Political Science / Revue canadienne de science politique, Vol. 9, No. 4, 1976, pp. 548-580.

SJOBLOM, G. **Problemi e soluzioni in política**. Rivista Italiana di Scienza Politica, v. 14, n. 1, pp. 41-85, 1984.

SOUZA, Fernando R. **Impacto do preço do petróleo na política energética mundial**. Rio de Janeiro: URFJ/COPPE, 2016. Dissertação (mestrado) – UFRJ/COPPE/Programa de Planejamento Energético, 2016.

SOUZA, Celina. **Estado da arte da pesquisa em políticas públicas**, in G. Hochman, M. Arretche e E. Marques (orgs.), **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2007.

_____. **Políticas públicas: uma revisão de literatura**. Revista Sociologias, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 20-45. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16>. Acesso em 24 mai 2015.

STRACK, Diego; AZEVEDO, André F. Z. **A doença holandesa no Brasil: sintomas e efeitos**. Revista Economia e Desenvolvimento, vol. 24, n. 2, 2012, pp. 68-91.

SUZIGAN, Wilson. **Estado e industrialização no Brasil**. Revista de Economia e Política, v. 8, n. 4, 1988.

_____; FURTADO, João. **Política industrial e desenvolvimento**. Revista de Economia Política, vol. 26, nº 2 (102), pp. 163-185 abril-junho/2006.

_____; VILLELA, A. V. **Industrial Policy in Brazil**. Campinas: Editora da Unicamp. 1997.

TEXACO. **Texaco**. Disponível em: <https://www.texaco.com.br/texaco/default.aspx>

THOMAS, J. E. **Fundamentos de Engenharia de Petróleo**. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora Interciência, 2004. 271 p.

TORDO, S., Warner, M., MANZANO, O. and ANOUTI, Y. 2013. **Local Content Policies in the Oil and Gas Sector**. World Bank, Washington, D.C.

TORDO, S. and ANOUTI, Y. 2013. **Local Content in the Oil and Gas Sector: Case Studies**. World Bank, Washington, D.C.

UNIÃO EUROPEIA (EUROPEAN UNION). **Implementing the Community Lisbon Programme: A policy framework to strengthen EU manufacturing – towards a more integrated approach for industrial policy**, Brussels, COM (2005) 474 final.

UNITED STATES INTERNATIONAL TRADE COMMISSION. **About the USITC**. Disponível em: https://www.usitc.gov/press_room/about_usitc.htm. Acesso em 3 jan 2017.

UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT (UNCTAD). **World Investment Report: Transnational Corporations, Extractive Industries and Development**. United Nations, New York, NY (UNCTAD), 2007. Disponível em: http://unctad.org/en/Docs/wir2007_en.pdf. Acesso em 25 mar. 2016.

U.S. ENERGY INFORMATION ADMINISTRATION (EIA). *Brazil International Data and Analysis*. 2015. Disponível em: https://www.eia.gov/beta/international/analysis_includes/countries_long/Brazil/brazil.pdf. Acesso em 5 abr. 2016.

U.S. ENERGY INFORMATION ADMINISTRATION (EIA). United Arab Emirates plans to increase crude oil and natural gas production. October 23, 2015. Disponível em: <https://www.eia.gov/todayinenergy/detail.php?id=23472>. Acesso em 18 set. 2016.

VERISSIMO, Michele Polline; XAVIER, Clésio Lourenço. **Tipos de commodities, taxa de câmbio e crescimento econômico: evidências da maldição dos recursos naturais para o Brasil**. Rev. econ. contemp., Rio de Janeiro, v. 18, n. 2, p. 267-295, Aug. 2014. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S141598482014000200267&lng=en&nrm=iso. Acesso em 24 dez. 2016.

VIANNA JR., Aurélio. Paper apresentado no seminário **Populações, Territórios e Recursos Naturais**. IEA - Instituto de Estudos Amazônicos e Ambientais, 1994.

VICECONTI, Paulo Eduardo V. **O processo de industrialização brasileira**. Rev. adm. empres., São Paulo, v. 17, n. 6, p. 33-43, Dec. 1977. Disponível em:

http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S003475901977000600003&lng=en&nrm=iso. Acesso em 03 dez 2017.

VIVACQUA, Attilio. **A nova política do subsolo e o regime legal das minas**. Rio de Janeiro: Panamericana, 1942.

VIZENTINI, Paulo Fagundes. **Os trinta anos da Guerra do Yom Kipur e do choque petrolífero**. IN: Educaterra, 6 de outubro de 2003. Disponível em: http://educaterra.terra.com.br/vizentini/artigos/artigo_133.htm. Acesso em 02 out 2016.

WEBER, Ana Carolina. **Evolução petrolífera: impactos no atual modelo brasileiro**. Salvador: 3º Congresso Brasileiro de P&D em Petróleo e Gás. Instituto Brasileiro de Petróleo, 2005. p.4. Disponível em: < http://www.portalabpg.org.br/PDPetro/3/trabalhos/IBP0379_05.pdf>. Acesso em: 20 dez. 2016.

WRIGHT, G. **Resource-based growth then and now**. Stanford University, 2001. Disponível em: <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.491.5679&rep=rep1&type=pdf> .

YERGIN, D. **O Petróleo: uma historia mundial de conquistas, poder e dinheiro**. São Paulo: Paz e Terra, 2010. 1.080p

YOUNG, Shaun P. **Evidence-Based Policy-Making in Canada**. Don Mills, ON: Oxford University Press at 1, 2013.