

## AUTONOMIA E PETRÓLEO NO BRASIL: UMA ANÁLISE COMPARATIVA DAS POLÍTICAS DE PETRÓLEO DE 1990 A 2015

**Resumo:** O presente texto se desenvolve na área do conhecimento de políticas públicas. Busca-se, nele, sistematizar e avaliar os processos e os impactos ligados aos dois principais marcos regulatórios do petróleo no país desde a década de 90 (bem como outras políticas públicas em torno delas): a “lei do petróleo” e a “lei do pré-sal”. Para tal, será conduzido um estudo comparativo  $n = 2$ , centrado na verificação denexo causal entre as políticas públicas mencionadas (variáveis independentes) e ganhos em autonomia para o Estado brasileiro (variável dependente). A metodologia aplicada será quali-quantitativa, a partir do método de “comparação estruturada e focada” de George (1985) em combinação com o “modelo de relevância” de Vedung (2013) para avaliação de políticas públicas. Resultados apontam que a lei do petróleo representou uma modernização do setor de P&G do país. Contudo, este processo impactou negativamente o setor nacional da cadeia de valor de P&G. Isto foi corrigido na gestão seguinte, e os avanços com relação à dependência externa foram mantidos e se ampliaram a partir da lei do pré-sal, embora a estrutura do refino no país ainda seja insuficiente e a produção crescente tenha causado uma ilusão estatística de que o Brasil é autossuficiente em petróleo.

**Palavras-Chave:** Políticas Públicas; Petróleo e Gás; Autonomia; Brasil.

**Abstract:** The present paper is developed in the field of public policy. It aims to systematize and evaluate the processes and the impacts linked to the two main Oil and Gas regulatory frameworks in the country since the 90's (as well as the other policies surrounding them): the “petroleum law” and the “pre-salt law”. In order to do so, a comparative study  $n = 2$  will be conducted, focused on verifying the causal nexus between the policies mentioned (independent variables) and the gains in terms of autonomy for the brazilian state (dependent variable). The methodology will be quali-quantitative, applying George's (1985) method of “structured and focused comparison” and combining it to Vedung's (2013) “relevance model” for evaluation of public policy. Results indicate that the petroleum law represented a modernization of the country's O&G sector. However, this process has negatively impacted the national part of the O&G chain of value. This was corrected in the following administration, and the advances concerning its foreign dependency were maintained and widened from the pre-salt law on, although the country's refining structure is still insufficient and the growing production has created a statistic illusion that Brazil is self-sufficient in petroleum.

**Keywords:** Public Policy; Oil and Gas; Autonomy; Brazil.

**Pedro Henrique  
Miranda Gomes**

Mestrando em Estudos Estratégicos da Defesa e da Segurança, no Instituto de Estudos Estratégicos, na Universidade Federal Fluminense.



## 1 Introdução

A questão do petróleo é uma das mais estratégicas vislumbradas pelo Estado brasileiro desde a criação do Conselho Nacional do Petróleo (CNP), em 1938. Desde então, uma série de avanços foram feitos com vias a permitir que o país alcance seus objetivos estratégicos, que giram em torno desde a autossuficiência em derivados até aspectos ligados ao desenvolvimento tecnológico e socioeconômico. O principal instrumento neste processo foi a criação e o desenvolvimento da Petrobrás, que passou a comandar todas as atividades ligadas ao setor de combustíveis a partir da sua criação, em 1953.

A criação da petrolífera foi cercada pelo debate político entre nacionalistas e liberais, no qual saiu vitorioso o apelo popular da campanha “o petróleo é nosso” pelo monopólio não apenas nacional, mas também estatal das atividades econômicas ligadas ao combustível (HIRST, 1990). O projeto ganhador pela estatal se tratava, portanto, de um esforço pela autonomia nacional, neste caso, na questão energética.

Com isto em mente, este artigo se propõe a realizar uma análise comparativa das políticas de petróleo e gás (P&G) nos anos 90 e a partir dos anos 2000, quando há uma mudança de paradigma na gestão do setor devido à alternância dos projetos de governo das elites no poder. O objetivo geral deste trabalho é de analisar a influência de diferentes contextos e a eficácia da política energética exercida nos dois momentos de modo a tomar lições sobre as melhores práticas visando o fortalecimento da autonomia brasileira no setor, buscando observar, em cada caso, a relação entre políticas públicas para o setor (variável independente) e aumento da autonomia do país (variável dependente).

### 1.1 Materiais e métodos

O presente texto é um estudo de caso comparativo de  $n=2$ , a partir da experiência brasileira de políticas para o setor de P&G na década de 90, marcada pela crise econômica e pelo surgimento de governos de orientação liberal, e a partir de 2003, com a atuação de governos de orientação mais nacionalista e com a melhoria do preço das commodities no mercado internacional. A análise será centrada sobre 2 marcos regulatórios para o setor que merecem destaque, um em cada período estudado, por traduzirem em lei as disposições dos projetos de cada governo para o petróleo brasileiro: em 1997 a “lei do petróleo” acaba com o monopólio da Petrobrás em todas as atividades ligadas ao combustível, e em 2010 a “lei do pré-sal” regulamenta a exploração das novas e volumosas reservas descobertas alguns anos antes.

A metodologia aplicada é quali-quantitativa, a partir do método recomendado por George (1985) de “comparação estruturada e focada”, que se baseia na coleta sistemática da mesma informação (mesmas variáveis) entre unidades cuidadosamente selecionadas, neste caso os governos Collor e, sobretudo, FHC, formando um primeiro bloco que vai de 1990 a 2002. Um segundo bloco de análise é composto pelo período imediatamente posterior, indo de 2003 a 2015. A data de término se dá em função do afastamento, em 2016, da ex-presidente Rousseff das suas funções e da consequente alteração na política de P&G que se deu a partir de então. O proceder será, portanto, de avaliar cada lei e sua implementação em cada governo a partir da capacidade de obtenção de seus objetivos, correlacionando este sucesso com a sua relevância, segundo o modelo de relevância para avaliação de políticas públicas (VEDUNG, 2013).

Tomando-se como o grande objetivo estratégico ligados ao setor de P&G o fortalecimento da autonomia brasileira na questão energética a partir da geração de renda e desenvolvimento tecnológico para o país e, sobretudo, a autossuficiência em petróleo, foram definidos os seguintes indicadores para comparação dos dois casos selecionados: (1) grau de dependência externa em petróleo, (2) volume de investimentos em pesquisa no setor, (3) nível de conteúdo local da produção. Serão levados em consideração os contextos em que se encontravam os dois casos sendo estudados.

A coleta de dados será feita por análise bibliográfica, composta majoritariamente pelos textos dos marcos legais em si e pelos indicadores fornecidos por órgãos governamentais (os dados foram majoritariamente retirados dos anuários estatísticos da ANP), sendo ambas fontes primárias. Há uso, ainda, de bibliografia teórica como fonte secundária, útil no entendimento de elementos da implementação e formação de agenda em cada caso. Após esta introdução contaremos com uma seção teórica, seguida de mais duas seções, uma dedicada a cada estudo de caso, e uma última dedicada às considerações finais.

## **2 Autonomia e desenvolvimento**

Um início apropriado para o que se propõe o presente texto é a delimitação do conceito ligado à variável dependente. Em obra de 2017, Williams Gonçalves realiza uma reflexão acerca do conceito de autonomia, definido como “dar-se nas suas próprias leis” (p. 47). Neste texto, busca-se delinear o papel que a noção de autonomia desempenhou no pensamento brasileiro no que tange as ciências sociais, bem como na diplomacia do país. O autor aponta para um entendimento, que conta com a convergência tanto de teóricos da

dependência quanto de Hélio Jaguaribe, de íntima relação entre autonomia e desenvolvimento, sendo este indissociável daquele. Desta forma, é intuitivo que países já desenvolvidos não demonstrem grande interesse em estudos acerca do conceito.

O Brasil, de forma contrária, em sua posição de país emergente, desenvolveu uma tradição que privilegia a busca redução da dependência externa, como forma de promover o desenvolvimento. Este, partindo-se da abordagem ligada ao ISEB de Jaguaribe, podendo ser definido como “um processo de acumulação de capital e de incorporação de progresso técnico por meio do qual a renda por habitante ou, mais precisamente, os padrões de vida da população aumentam de forma sustentada” (BRESSER-PEREIRA, 2004, p. 55). Nesta abordagem, papel central é dado, ainda, ao nacionalismo, visto que a obtenção do desenvolvimento se daria através de uma “revolução nacional”, na qual haveria uma interlocução entre poder político, burocracias e empresários em torno de um projeto nacional que reconhecesse a existência do imperialismo e a necessidade de libertação deste.

A abordagem isebiana encontrou terreno fértil no campo teórico do pensamento econômico e social brasileiro de 1930 até 1989, quando ocorre a falência do modelo de desenvolvimento baseado na industrialização por substituição de importações. Já em contexto diferente, o primeiro bloco a ser analisado na próxima seção, de 1990 a 2002, por sua vez, é caracterizado pelo que Cervo (2008) classifica como paradigma de Estado “normal”.

Este paradigma, marcado pelo contexto externo desfavorável e acentuada crise econômica interna<sup>1</sup>, se realiza em meio a uma ruptura, a nosso ver, com a tradição de busca pela autonomia nos mais diversos campos de atuação do governo (ao qual, para fins deste texto, será dada prioridade ao campo energético), priorizando a busca pela estabilização monetária e fiscal<sup>2</sup>. As elites emergentes que lideram essa ruptura devem sua ascensão, em grande medida, (1) à crise econômica de ampla proporção que se instala no país, bem como nos países vizinhos; (2) ao fortalecimento de uma visão neoliberal e monetarista como paradigma econômico internacional na época, o que é sintetizado no Consenso de Washington (WILLIAMSON, 1990); (3) e ao desmantelamento da URSS, o que é percebido pela comunidade internacional não apenas como uma vitória dos EUA na disputa entre os dois

---

<sup>1</sup> Do ponto de vista internacional, a crise dos juros de 79 enxugou a liquidez externa, inviabilizando a manutenção do modelo de substituição de importações, que era financiado com poupança externa, e resultou no aumento forte da dívida externa dos países latino-americanos. Internamente, mas ligado com o dito anteriormente, havia descontrole dos principais indicadores macroeconômicos, com inflação ascendente e estagnação do produto.

<sup>2</sup> A partir destas prioridades, concessões são realizadas, buscando aumentar a confiança universal no país e possivelmente adquirir benefícios a partir da adesão ao máximo de tratados e regimes possíveis (CERVO, 2008), por vezes sacrificando a autonomia do país, como é o caso da assinatura do TNP.

Estados, mas também como uma vitória no campo das idéias do capitalismo e da democracia liberal sobre todos os outros concorrentes ideológicos (FUKUYAMA, 1989).

Em 2003, a nova troca no executivo é acompanhada por uma reinterpretação do papel do Estado na esfera do desenvolvimento econômico, o que é facilitado pelo contexto externo favorável de aumento do preço das commodities e da poupança externa. Cervo (2008) qualifica esta troca como paradigma do “Estado logístico”, marcado pela atenuação dos efeitos do neoliberalismo nas esferas da vida política, econômica e social, mesclando-se elementos dos paradigmas desenvolvimentista e liberal. Desta forma, transfere à sociedade as prerrogativas e responsabilidades do Estado empresário, mas fornece suporte financeiro, diplomático e de infraestrutura à economia (empresas privadas e públicas), inclusive em um esforço de internacionalização de empresas nacionais, agregando-as às cadeias de valor externas.

Do ponto de vista da autonomia, há indicações de que o país volta a buscar de forma mais assertiva seus interesses em suas relações exteriores, como fica claro na sua postura de liderança na formação do G20 – ainda que não se alinhasse automaticamente com países do sul global em casos de contrariedade aos interesses nacionais – e em sua proatividade no sistema internacional, mesmo em assuntos sensíveis, como o acordo nuclear com o Irã. Para além do Itamaraty, é essencial notar que o país volta a relacionar autonomia com desenvolvimento econômico, o que fica claro na mudança de postura no setor de P&G.

### **3 A Lei do petróleo e a política de P&G da década de 1990**

O primeiro elemento a ser analisado nos esforços brasileiros pela autonomia no setor de P&G é a finalidade que ele tem para os interesses do Estado latino-americano. Em 2017, a participação de petróleo e gás na matriz energética do país é de 49,4%, concentrada majoritariamente no setor de transporte, uma vez que a participação na matriz elétrica é de apenas 13% (EPE, 2019). Dada a dependência externa, o objetivo estratégico central do Brasil desde a criação da Petrobrás está ligado à autossuficiência.

Na década de 1990, soma-se ao cenário de crise nos principais indicadores macroeconômicos o nível dos preços do barril de petróleo na década, que apresentaram uma tendência decadente, abaixo dos 40 U\$/barril. Entre 1997 e 1998, inclusive, os preços caíram abruptamente, chegando a abaixo de 20 dólares. O efeito disso na Petrobrás é de redução de

receitas e dificuldade na expansão da exploração e produção de petróleo<sup>3</sup>. Como resultado de todos estes fatores, o governo passa a ver com bons olhos a abertura do setor de P&G, que dialogava com a ideologia liberalizante do governo, de incentivo a IED's, ao mesmo tempo que seguia os interesses materiais de reduzir a pressão fiscal sobre a receita e acelerava o ritmo de crescimento da base produtiva do setor.

O embate entre os stakeholders envolvidos no processo da década de 90 culminou no resultado efetivo da política do governo para o setor em questão e no marco regulatório, que ficou conhecido como Lei do Petróleo. Havia interesse das companhias petrolíferas internacionais (IOC's) no fim do monopólio da Petrobrás, mas a percepção desse interesse é algo sobrevalorizado por aqueles que se opunham à abertura no setor, uma vez que há uma fraca entrada dessas companhias no setor. Interesse maior estava nos partidos liberais e do próprio presidente, que buscavam sinalizar ao capital financeiro transnacional e às organizações financeiras internacionais que o país estaria seguindo o consenso de Washington. Havia, inclusive, indicações de tentativa do governo em progressiva privatização da Petrobrás<sup>4</sup>, que era combatida pelos partidos nacionalistas e pela própria burocracia da estatal, que teve sua história marcada pela defesa do nacionalismo.

A lei nº 9.478/1997 revoga a lei de 1953, que concedia à união o monopólio sobre todas as atividades ligadas ao setor de P&G (do *upstream* ao *downstream*). Trata-se, portanto, da quebra do monopólio da Petrobrás no setor. Desta forma, a lei estabelece o regime de concessão<sup>5</sup> das reservas de petróleo a empresas constituídas sob leis brasileiras. Adicionalmente, são criados, também, o Conselho Nacional de Política Energética – CNPE e a Agência Nacional do Petróleo – ANP. O primeiro, presidido pelo ministro de minas e energia (MME), seria responsável por assessorar a presidência da república na formulação de políticas para o setor energético. A agência, por sua vez, seria responsável por regular, contratar e fiscalizar as atividades econômicas ligadas à indústria do petróleo (BRASIL, 1997).

---

<sup>3</sup> Os investimentos da Petrobrás, que em 84 alcançavam quase 5 bilhões, caem para o entorno de 3 bilhões na primeira metade da década de 90 (SOUZA, 2010).

<sup>4</sup> Além da ventilação da mudança do nome para Petrobrax, a reforma administrativa dos anos 2000 dividia os setores da companhia em unidades autônomas, possibilitando sua privatização em partes (RIBEIRO; NOVAES, 2014).

<sup>5</sup> O regime de concessão é uma forma de licitação segundo a qual a empresa beneficiada adquire a totalidade dos riscos da exploração e produção e a ela é dada a total propriedade sobre os hidrocarbonetos extraídos. Em troca, o Estado é beneficiado, para além dos royalties e da participação especial, com um bônus de assinatura, valor ofertado pelas empresas concorrentes pela licitação, decisivo na escolha do consórcio.

A formulação da lei segue a mesma postura do governo frente ao setor. A liberalização do setor vai além da quebra do monopólio da Petrobrás permitindo a entrada de empresas estrangeiras no setor. O modelo escolhido favorece a entrada destas no setor graças aos benefícios do modelo de concessão. Estes permitem às empresas a adição das reservas às suas reservas comprovadas, o que é um fator de valorização das companhias (TROJBICZ, 2014). Além disso, o modelo lhes permite maior controle sobre as reservas, possibilitando ganhos maiores, uma vez que todo o lucro realizado lhe pertence. Como a maior parte das reservas mundiais na década de 90 já se encontravam sob o regime de partilha, a opção pelo regime de concessão era visto com bons olhos pelo setor privado, apesar do volume médio das reservas.

Outro fator de destaque é a primazia dada pelo governo FHC ao investimento externo e ao ganho de produtividade em detrimento do fortalecimento da indústria nacional. Em 1998, o decreto nº 2.889 permitiu, via admissão temporária, a suspensão de impostos que incidiam sobre bens que ingressassem no país para fins de pesquisa ou extração de petróleo e gás, enquanto produtos similares brasileiros carregavam uma carga tributária de 30% a 35% (TROJBICZ, 2014).

Este mesmo governo realiza na Petrobrás uma reforma administrativa. Até então, a estatal baseava-se na integração vertical e especialização. Com a reforma, as antigas superintendências da empresa são substituídas por unidades de negócios, unidades independentes do ponto de vista da gestão. Em seguida, a companhia pulveriza ações suas no mercado, mantendo o controle acionário pelo governo. A mudança de modelos administrativos marca uma mudança de prioridades na gestão da companhia: a ênfase sobre o volume de produção e autossuficiência é substituída pela primazia da performance financeira e dos resultados (RIBEIRO; NOVAES, 2014).

Como resultado da implementação realizada no período FHC, a Petrobrás passou a exigir mais dos seus fornecedores em termos de qualidade e preços, o que gerou o resultado adverso de redução da participação nacional entre os fornecedores da estatal. Desde a primeira rodada de licitação de blocos, em 1999, as porcentagens de conteúdo local ofertadas pelos consórcios eram computadas para fins de pontuação, mas isso não impediu que esses percentuais fossem excessivamente baixos.

#### **4 O pré-sal e a nova política para o setor de P&G**

Com a mudança de governo, de prioridade, e as mudanças de implementação advindas, o conteúdo local passa a contar, já nas 5ª e 6ª rodadas, com mínimos obrigatórios.

Desta condição, e em iniciativa conjunta da Petrobrás e do MME, nasce o Programa de Mobilização da Indústria Nacional do Petróleo (PROMINP), que estimula a capacitação de fornecedores nacionais da estatal em diversas frentes.

Contudo, o evento de maior destaque em meio ao novo governo foi a descoberta, em 2007, de abundantes reservas de hidrocarbonetos, o pré-sal, com estimativas que previam até 100 bilhões de barris (SAUER; RODRIGUES, 2016). Esta descoberta pautaria o segundo marco regulatório que será esmiuçado neste artigo, a lei do pré-sal. A comparação entre ambos os marcos deixará claro o direcionamento mais nacionalista do governo que surge no novo século, tanto a partir de elementos da implementação da lei do petróleo, quanto da formulação e implementação da nova lei. Entre os *stakeholders* envolvidos, deve-se mencionar as IOC's, mais interessadas nas novas vastas reservas do pré-sal do que nas concessões anteriores, e a própria Petrobrás, que seria beneficiada para exercer função de instrumento do governo para seu projeto econômico e político.

A lei nº 12.351/2010 surge da necessidade da criação de um marco jurídico especial para regular as atividades econômicas ligadas às novas reservas descobertas. Com ela, é estabelecido o regime de partilha de produção no pré-sal e em áreas estratégicas, e é criado o Fundo Social (FS), com a “finalidade de constituir fonte de recursos para o desenvolvimento social e regional, na forma de programas e projetos nas áreas de combate à pobreza e de desenvolvimento” (BRASIL, 2010).

O novo marco regulatório é composto, ainda, por mais duas leis que acompanham a supracitada. A lei 12.276/2010 estabelece a Cessão Onerosa, ou seja, concede onerosamente à Petrobrás o direito sobre até 5 bilhões de barris de petróleo em poços determinados do polígono do pré-sal com baixo risco exploratório e isenção de impostos<sup>6</sup>. Finalmente, a lei 12.304/2010, que cria a Pré-Sal Petróleo S.A. (PPSA), cujas atribuições são as de gerir, fiscalizar e representar a União em todos os contratos de partilha assinados, mas não a de explorar. A sua criação foi necessária, uma vez que a Petrobrás, por ser uma empresa de capital misto, não poderia representar os interesses da União.

O novo modelo, a partir da combinação das três leis supracitadas foi formulado de modo a devolver ao Estado o controle da produção nacional de petróleo<sup>7</sup>. Pela lei original,

<sup>6</sup> Esta lei visava capitalizar a Petrobrás, uma vez que era necessário capital para implantar um plano de negócios de exploração do pré-sal, com investimentos volumosos. Ademais, havia uma “conveniência em majorar o capital da empresa, para elevar o teto do endividamento sem prejuízo da classificação dela nas agências de risco, que demandavam máximo de 35% do patrimônio líquido, já que, em junho de 2007, a dívida da estatal era de US\$118 bilhões, equivalente a 34% do patrimônio” (TROJBICZ, 2014, p. 169).

<sup>7</sup> No regime de partilha a propriedade do petróleo produzido pertence à União. Este óleo, deduzidos os custos do investimento na sua produção (óleo-custo) é chamado de óleo-lucro, que será partilhado entre a União e o



havia, ainda, a obrigatoriedade que a Petrobrás fosse participante obrigatória e operadora de todos os consórcios que recebessem a licitação para exploração no polígono do pré-sal. Este aspecto em particular aponta para um consenso alcançado entre a Petrobrás e o governo: enquanto a estatal se beneficiaria diretamente do acordo da cessão onerosa, houve resistência quanto à obrigatoriedade de operar todos os consórcios, ainda mais com uma porcentagem mínima<sup>8</sup>.

A implementação foi marcada pela utilização da Petrobrás como mecanismo de controle da inflação através de uma política de preços abaixo dos internacionais. Este fator, somado com investimentos volumosos e fora de padrões técnicos e gerenciais na construção de refinarias, levou a estatal a sofrer demasiada pressão sobre suas finanças (SAUER;RODRIGUES, 2016). Em um contexto de gastos já grandes com a infraestrutura das reservas do pré-sal, essa pressão viria a ser um dos elementos da crise política que desagua no impeachment da ex-presidente Rousseff. Ademais, aponta para uma estrutura de crescente corporativismo envolvendo as lideranças da petrolífera, que é instrumentalizada para seguir o projeto do governo.

## 5 Resultados

A liberalização do setor de P&G, bem como a abertura da Petrobrás, resultaram em efeitos duplos: por um lado, a produtividade por poço da estatal dobrou em 6 anos, sem que ela perdesse espaço para companhias estrangeiras, devido à sua tradição e capacidade em *offshore*; por outro, a participação dos fornecedores nacionais caiu, de modo que o conteúdo local, nas primeiras rodadas, permaneceu notoriamente baixo (TROJBICZ, 2014). O setor aumenta sua participação no PIB brasileiro e contribui para o aumento sustentado de IED's no país, que triplicam entre 1995 e 2000 (SOUZA, 2010). Em se levando em conta o debate teórico realizado anteriormente, este resultado está aquém das possibilidades proporcionadas pelo setor, uma vez que os resultados positivos para a empresa se dão em meio à substituição do capital nacional pelo internacional na cadeia de valor da qual faz parte.

A produção de petróleo e gás natural, além de derivados de petróleo, aumentou constantemente já no governo FHC, e não se alterou fortemente com a mudança do governo em 2003. Contudo, há variações nos resultados de cada governo. O PROMINP é resultado do

---

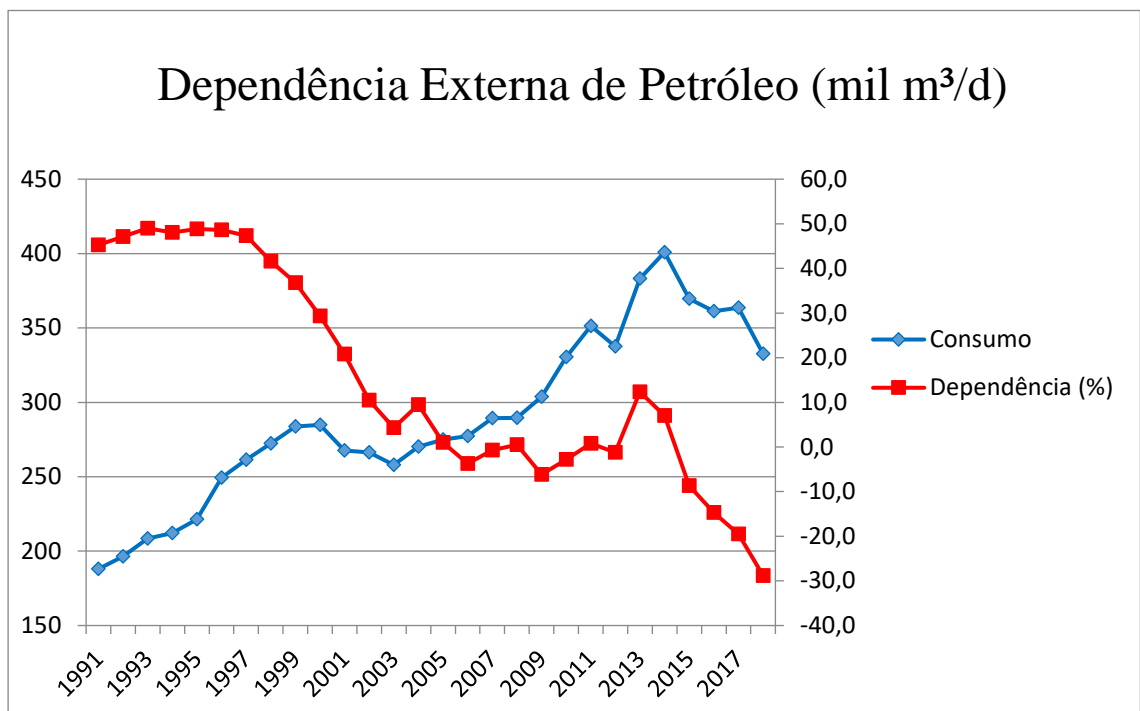
consórcio ou empresa. Neste tipo de regime, o bônus de assinatura é fixo e leva o bloco leiloado a empresa ou consórcio que apresentar termos mais vantajosos referentes à parte de óleo excedente do Estado. Não é cobrada participação especial.

<sup>8</sup> Segundo o depoimento de Haroldo Lima, presidente da ANP durante a formulação da lei do pré-sal, o próprio presidente da estatal teria rechaçado a obrigatoriedade das duas atribuições (TROJBICZ, 2014).

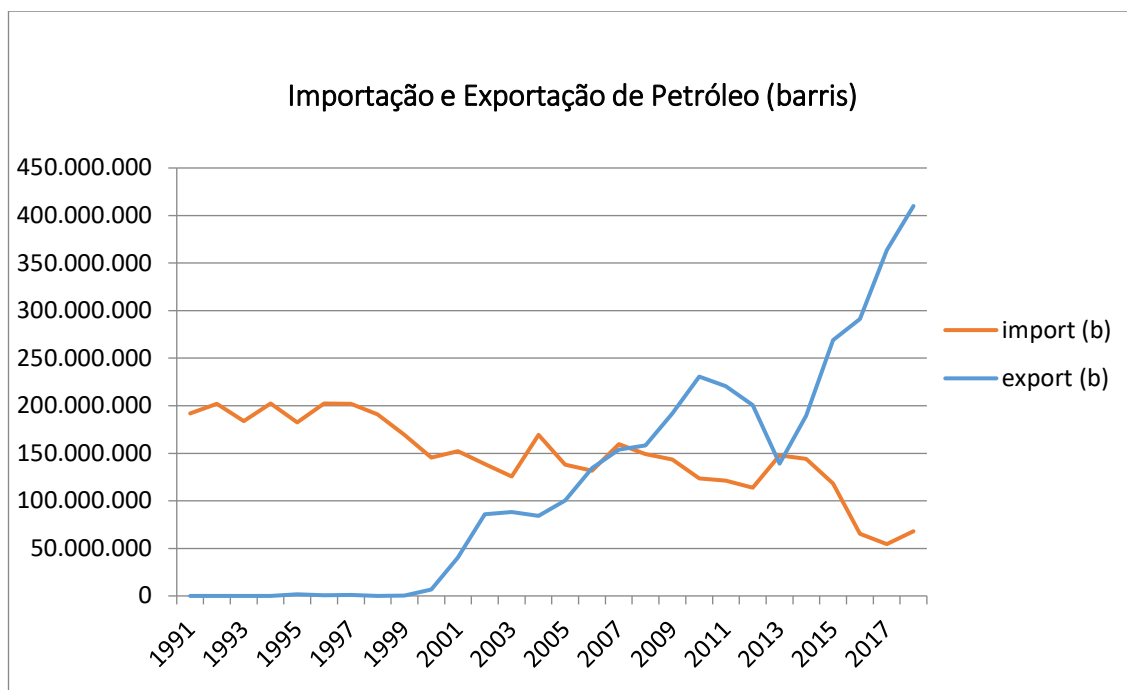
aprendizado com os efeitos da exposição dos fornecedores nacionais à competição externa, permitindo uma saída alternativa e competitiva ao protecionismo puro. Este programa responde às exigências em conteúdo local do novo governo, de modo que as mudanças de implementação foram essenciais para a qualificação da indústria nacional de P&G. Os investimentos em P&D já vinham subindo no governo Fernando Henrique, mas os valores foram mais do que triplicados em 2014, comparando-se com o nível no início do governo Lula, passando de 263 mil em 2002, para quase 1,5 milhão antes de cair devido à crise de 2014.

Há um problema estatístico em torno do indicador mais estratégico para o país, a autossuficiência em petróleo. Uma vez que a matriz energética brasileira não é dominada pelo petróleo, e que sua utilidade estratégica no país gira em torno da sua utilização como combustível, pode-se dizer que a capacidade de refino figura como o objetivo primordial de qualquer política para o setor. Segundo os dados de produção, importação e exportação de petróleo, percebe-se que há uma redução já de início da dependência externa de petróleo (o que compreende derivados), primeiramente acompanhando a queda do consumo, mas em seguida se mantendo constante, apesar do recrudescimento do consumo, chegando a ficar abaixo de 0 (o que significaria que o país seria teoricamente autossuficiente em petróleo) já em 2006.

**Figura 1** – dependência externa



Fonte: ANP.

**Figura 2 – Importação e Exportação**

Fonte: ANP.

Contudo, como vemos na figura 2, apesar do aumento acelerado da produção e das exportações, o nível de importações cai muito mais lentamente – e já vinha caindo desde 1997, como consequência direta da implementação da lei do petróleo. A causa disto pode estar na natureza do petróleo produzido majoritariamente no país até então: petróleo pesado. Este tipo de petróleo é mais difícil de refinar, sobretudo porque as refinarias brasileiras foram construídas na década de 90, antes que se começasse a explorar as reservas de petróleo pesado do país. Assim sendo, não estando as refinarias adaptadas, uma solução para tal problema é a importação de petróleo leve para refino conjunto (O Petróleo, 2019).

A produção associada ao pré-sal cria a expectativa de solução desta questão, graças à qualidade superior de seu óleo. Contudo, os resultados após o início das atividades nas reservas, em 2013, são igualmente ilusórios do ponto de vista estatístico. A partir desta data, há uma redução forte da dependência aparente, com os dados da ANP apontando que o Brasil se torna, em 2018, exportador líquido de petróleo em 30%. Porém, a partir de 2010 há um forte aumento das importações de derivados de petróleo (que é o objetivo final da produção), que sai de 100 bilhões de barris para mais de 170 bilhões, permanecendo em níveis elevados desde então.

Disso se depreende que o país não se tornou autossuficiente em petróleo. Está, desde antes de começar a explorar o pré-sal, exportando volumes crescentes de petróleo bruto

pesado e, em troca, importava, na década de 2000, petróleo leve. A partir da exploração do pré-sal, passou a substituir na pauta de importação o petróleo leve pelos derivados já refinados. De 2010 até 2014 a razão do aumento de importação de derivados não é devido à ociosidade das refinarias nacionais, que se mantiveram, então, sempre em uma taxa de utilização acima de 90% (Mendes, et al., 2018)<sup>9</sup>. Portanto, a causa de tal fenômeno parece estar na política de preços domésticos abaixo dos preços internacionais, o que pode ter motivado a alta do consumo, gerando necessidade de maior importação. Com a mudança da política de preços e de menor utilização das refinarias nacionais no governo Temer não se pode saber se, em condições de preços de mercado e utilização ótima das refinarias, o país teria alcançado a autossuficiência.

Finalmente, deve-se ressaltar que as operações no pré-sal iriam, de qualquer forma, requerer um volume considerável de gastos por parte da Petrobrás, de modo que seu endividamento a partir de 2007 seria normal. Porém, a obrigatoriedade de 30% de participação da empresa nos poços e a política de manutenção de preços abaixo dos internacionais penalizaram a empresa em excesso, resultando na sua situação financeira delicada atual.

## 6 Considerações finais

A abertura do mercado do petróleo e gás no Brasil representou uma oportunidade para a modernização do setor, a partir de pressões pelo aumento de produtividade oriundas da competição com empresas e fornecedores estrangeiros. Contudo, a experiência brasileira da década de 90 ressaltou o impacto de aberturas abruptas e sem assistência estatal sobre a indústria nacional. Ainda que a Petrobrás tenha se beneficiado financeiramente, toda a parte nacional cadeia de valor do setor foi prejudicada pela forma como a medida se deu.

Se tomamos a autonomia no setor do petróleo como ligada, por um lado, à autossuficiência em combustível e, por outro, a realização dos ganhos potenciais em termos de desenvolvimento econômico, fica claro que a medida limitou as capacidades reais de efeitos multiplicadores do setor. Este problema foi resolvido na década seguinte, tanto com a implementação do PROMINP quanto, sobretudo, a nova postura frente ao conteúdo local. Desta forma, a estatal pôde manter os avanços realizados na década anterior em termos de

---

<sup>9</sup> A razão da forte importação de derivados neste período difere, portanto, da razão do mesmo a partir de 2015, sob a administração Temer, a partir de quando houve uma política de ociosidade das refinarias nacionais, *pari passu* com a manutenção dos preços internos acima dos internacionais, levando o país a substituir o petróleo refinado aqui pelo importado (MENDES, et al., 2018).

competitividade, ao mesmo tempo que voltava a ser um mecanismo indutor do desenvolvimento nacional. Isto fica claro, inclusive, com o aumento sustentado dos investimentos em P&D que, vale notar, parecem ter reagido mais fortemente às conjunturas de preço do petróleo do que de fato às inflexões dos governos, tendo voltado a subir fortemente com a recuperação do valor do combustível, ainda que sob o governo Temer.

Em termos de dependência externa, a abertura do setor resulta positivamente no aumento da produção e do refino, porém a necessidade – que não foi sanada – de aumento da capacidade de refino gerou uma ilusão de autossuficiência, visto que nunca paramos de importar petróleo leve, sem o qual não seria possível, nas décadas de 90 e 2000, produzir combustível. Na década de 2010, o problema foi outro: o petróleo leve do pré-sal é responsável por uma porcentagem cada vez maior da produção nacional, porém o uso da Petrobrás para conter a inflação acabou por penalizar em demasia a estatal e por incendiar ainda mais o debate político, em convulsão desde as eleições de 2014. Com os preços domésticos abaixo dos internacionais, o consumo de combustível foi estimulado e, portanto, foram aumentadas as importações de derivados de petróleo, para os quais a capacidade nacional de refino permanece insuficiente.

A lição que se tira da última década, portanto, é a de contrabalancear o uso das estatais de petróleo como indutoras de desenvolvimento com a busca por indicadores do mercado para garantir estabilidade financeira às mesmas. Ter acompanhado os preços do mercado internacional teria suavizado as pressões advindas dos investimentos em infraestrutura do pré-sal, intensificados pela obrigatoriedade de participação em todos os poços.

O momento seguinte ao analisado mais a fundo por este artigo foi justamente de uma ruptura absoluta com o modelo até então empregado, havendo então um deslocamento ao outro extremo. Muito por conta dos impactos políticos do esquema de corrupção descoberto no seio da Petrobrás, assim como do endividamento excessivo da mesma descrito acima, o governo Temer deslocou a companhia estatal do seu papel de ferramenta de política industrial-tecnológica para uma empresa focada na maximização de valor de seus acionistas (privados).

Desta forma, a alteração da política de preços para uma paridade mais imediata com preços de mercado se deu ao mesmo tempo que se aumentou a ociosidade das refinarias e se estimulou a importação de derivados. Os avanços em termos de estímulo à cadeia de valor nacional foram, ainda, desfeitos, uma vez que as porcentagens mínimas de conteúdo local foram reduzidos e houve uma ampliação de isenções fiscais para empresas petrolíferas

operarem no Brasil. Do ponto de vista do marco regulatório, ainda, as obrigatoriedades de operação e detenção de 30% da Petrobrás nos poços do regime de partilha.

Essa inflexão é continuada no governo Bolsonaro, que acelera o processo de desmembramento da estatal por venda de refinarias, do setor de distribuição e pelo megaleilão – mal-sucedido – do excedente da cessão onerosa. Essa postura, a ser analisada em trabalhos futuros, indica uma redução da capacidade do Estado brasileiro de consecução de seus objetivos estratégicos, com destaque ao de garantir a sua segurança energética a partir da autossuficiência em combustível. Ainda, indica para um novo enfraquecimento dos participantes nacionais na cadeia de valor de P&G, representando um abandono das lições aprendidas na experiência brasileira desde a década de 90.

## Referências

BRASIL. Lei. 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 da produção, em áreas do pré-sal e em áreas estratégicas; cria o Fundo Social – FS e dispõe sobre a sua estrutura e fontes de recursos; altera dispositivos da lei nº 3.478, de 6 de agosto de 1997; e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 23 dez. 2010.

BRASIL. Lei. 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. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 7 ago. 1997.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. “O conceito de desenvolvimento do ISEB rediscutido”. *Dados*, v. 47, n. 1. Rio de Janeiro, IUPERJ, 2004.

EPE. *Matriz Energética e Elétrica*. Disponível em: <<http://www.epe.gov.br/pt/abcdenergia/matriz-energetica-e-eletrica>>. Acesso em: 07 de nov. 2019.

FUKUYAMA, F. The End of History? *National Interest*, Nº 16, Summer 1989, p. 3-18.

GEORGE, Alexander L.; Timothy J. McKeown. “Case Studies and Theories of Organizational Decision Making”. *Advances in Information Processing in Organizations 2*: 21-58, 1985.

GONÇALVES, Williams. “Autonomia”. In: CARVALHO, Glauber e ROSEVICS, Larissa (Orgs.). *Diálogos Internacionais: Reflexões Críticas do Mundo Contemporâneo*. Rio de Janeiro: Perse, 2017.

HIRST, Mônica. *O Pragmatismo Impossível: a Política Externa do Segundo Governo Vargas (1951-1954)*. Textos do CPDOC. Rio de Janeiro, CPDOC/FGV, 1990.

MENDES, André P. A. et al.. *Mercado de Refino de Petróleo no Brasil*. BNDES, Rio de Janeiro, v.24, nº 48, set. 2018.

O PETRÓLEO. Se somos até mesmo exportadores de petróleo, por quê importamos combustível?. Disponível em: <<https://www.opetroleo.com.br/se-somos-ate-mesmo-exportadores-de-petroleo-por-que-importamos-combustivel/>>. Acesso em: 11 de nov. 2019.

RIBEIRO, Cássio C.; NOVAES, Henrique T.. Da “Lei do Petróleo” ao Leilão de Libra: Petrobras de FHC a Dilma. *Ver. Da Soc. Bras. de Econ. Pol.*, 39, outubro 2014.

SAUER, Ildo L.; RODRIGUES, Larissa Araujo. Pré-sal e Petrobras além dos discursos e mitos: disputas, riscos e desafios. *Estudos Avançados*, São Paulo, vol. 30, nº 88, sept./dec. 2016.

SOUZA, Sabrina M.. *Trajetória desenvolvimentista da Petrobras a partir dos anos 90: Um estudo da empresa estatal como instrumento de política de desenvolvimento*. Florianópolis, 2010. Monografia (Graduação em Ciências Econômicas) – Departamento de Ciências Econômicas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2010. Disponível em: <<https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/123784/Economia292813.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 02 jun. 2020.

TROJBICZ, Beni. *Formação De Agenda E Formulação De Uma Política Pública No Brasil: o caso do Fundo Social do Pré-Sal*. São Paulo, 2014. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, FGV, São Paulo, 2008. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/11507/Trojbicz%20Fundo%20social%20do%20pre%20sal.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 02 jun. 2020.

VEDUNG, Evert. *Six Models of Evaluation*. In: ARARAL, Eduardo; et al. *Routledge Handbook of Public Policy*. Abingdon: Routledge, 2013.

WILLIAMSON, John. *What Washington means by policy reform*, 1990. Disponível em: <<https://piie.com/commentary/speeches-papers/what-washington-means-policy-reform>> Acesso em: 27 ago. 2018.

**Recebido em 03 de maio de 2020.**  
**Aprovado em 12 de junho de 2020.**