


ESTUDO COMPARATIVO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA PETRÓLEO E GÁS NO BRASIL E NA RÚSSIA (1991 - 2016)

Pedro Henrique Gomes¹

Resumo

O presente artigo se concentra no campo de ciência política e políticas públicas e se dispõe à realização de uma análise comparativa dos casos brasileiro e russo no que tange suas respectivas políticas de petróleo e gás. Para tal serão realizadas avaliações de políticas públicas ligadas ao setor em cada país, buscando verificar se há relação causal entre os outputs e outcomes, bem como realizar uma descrição do processo em torno do ciclo das políticas. Resultados apontam como relevantes para a consecução de políticas públicas do setor: (1) a estrutura de representação de interesses entre lideranças da indústria de combustíveis e as elites governantes; (2) a urgência ou não de exploração de novas reservas para o avanço da produção; (3) a natureza dos objetivos estratégicos em torno do setor; (4) o domínio tecnológico adequado pelas empresas nacionais.

Palavras-chave

Políticas públicas;
Petróleo e gás;
Brasil;
Rússia.

COMPARATIVE STUDY OF OIL AND GAS POLICIES IN BRAZIL AND RUSSIA (1997-2016).

Abstract

This article is developed in the field of political science and public policy and aims to make a comparative analysis of the brazilian and russian case studies concerning its respective policies for oil and gas. With this in mind there will be made evaluations of the policies directed to the field in each country, so as to verify if there is a causal relation between the outputs and outcomes, as well as make a description of the process around the cycle of public policy. Results point as relevant in implementing policies in the field: (1) the

Keywords

*Public policy;
Oil and gas;
Brasil;
Russia.*

¹ PPGEST/UFF. E-mail: pedro_gomes@id.uff.br.

structure of representation of interests between the oil and gas industry leaders and the governing elites; (2) the urgency or lack of it to explore new deposits for the advance of the production; (3) the nature of the strategic objectives around the field; (4) the adequate technological mastery by national companies.

Introdução

O setor de Petróleo e Gás (P&G) detém importância estratégica ao redor do mundo por relacionar-se diretamente a questões envolvendo segurança energética, desenvolvimento tecnológico e grandes fluxos de capital, influenciando sobre considerações geopolíticas tanto de países exportadores ou importadores líquidos do combustível. Em países produtores de petróleo, cabe aos governos traçar os caminhos a serem seguidos por suas indústrias do setor de modo a torna-lo um instrumento, por um lado, de segurança nacional, de acordo com os objetivos estratégicos de cada nação, e, por outro, de desenvolvimento econômico.

Por conta disto, cada país produtor de petróleo desenvolve marcos regulatórios que seguem as diretrizes de seu projeto nacional para o setor. Vale notar que os projetos nacionais não são necessariamente perenes e rígidos, sendo expostos a condicionantes materiais e simbólicas; estruturais e pontuais. Assim sendo, influem sobre os marcos regulatórios: volume e especificidades das reservas nacionais (óleo leve, pesado, *offshore*, *on shore*, águas profundas ou rasas, etc.), capacidade tecnológica da indústria local, perfil ideológico das elites dominantes, situação geopolítica do entorno, cenário externo favorável ou não, entre outros.

Visando contribuir para a formação de massa crítica acerca das condicionantes para a instrumentalização eficiente do setor em questão pelo Estado, o presente artigo se propõe a realizar uma avaliação comparativa primária de políticas públicas de P&G, a partir das experiências brasileira e russa. Serão levados em consideração, para além de fatores permanentes dos dois Estados, elementos internacionais e domésticos que influíram nas metamorfoses ocorridas nas políticas energéticas de cada um, particularmente a partir da virada do século.

Assim sendo, o presente trabalho delimita-se entre 1991 e 2016. Objetiva-se, assim, compreender, do lado brasileiro, as reformas liberalizantes da década de 90, não chegando ao ponto de inflexão que segue a destituição de Dilma Rousseff. Do lado russo, abarca-se o período de transição do socialismo soviético à economia de mercado, não chegando a abordar em profundidade as convulsões advindas das crises gêmeas de 2014 (queda abrupta dos preços de petróleo e sanções do ocidente devido ao envolvimento russo no conflito ucraniano).

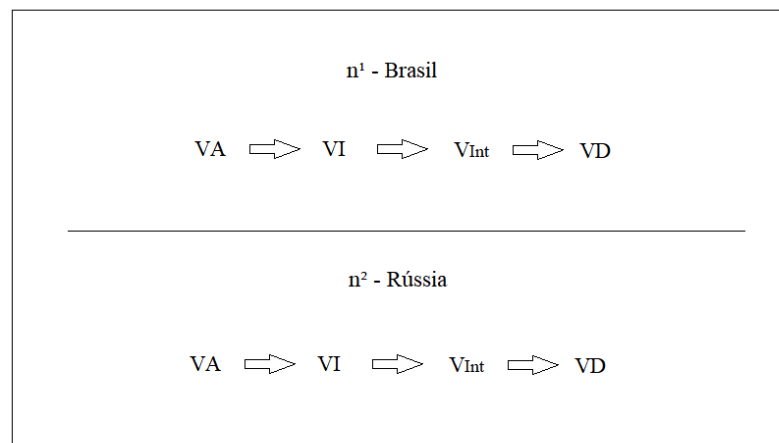
Materiais e Métodos

Propõe-se realizar um estudo de caso comparativo de $n=2$, a partir dos casos brasileiro e russo. Ademais, a análise comparativa se subdivide, em cada país, em um ponto de inflexão que realiza um corte transversal aos dois Estados na virada da década, com a exaustão dos modelos governamentais liberais da década de 90, e surgimento de governos de caráter mais nacionalista nos dois casos. A abordagem será simultaneamente causal e descritiva. Entende-se aqui que o desenvolvimento de uma hipótese causal é complementar à descrição de um fenômeno, e não concorrente a esta (King et. al. 1994).

Portanto, pretende-se seguir a recomendação de Alexander George (1985), de um método de “comparação estruturada e focada”, que se baseia na coleta sistemática da mesma informação (mesmas variáveis) entre unidades cuidadosamente selecionadas, neste caso, Brasil e Rússia. Ressalta-se, contudo, a necessidade de apontar diferenças *a priori* entre os contextos dos dois países para maior precisão metodológica.

Em se tratando de uma análise comparada de políticas públicas (PP's), a relação causal que se busca verificar é aquela entre os marcos regulatórios implementados e os respectivos resultados derivados dos mesmos, sendo os *outputs* de cada país a sua respectiva variável independente (VI), e os *outcomes* a sua variável dependente (VD). As etapas de formação de agenda, de um lado, e alguns elementos de destaque da implementação dos marcos, de outro, que fazem parte do ciclo de PP's, figuram, respectivamente, como variáveis antecedente (VA) e interveniente (VInt), a serem considerados na avaliação a ser realizada ao fim do texto.

Figura 1 - Esquema de Variáveis



Fonte: elaboração própria, 2020.

O método comparativo se justifica uma vez que os países apresentam semelhanças fortes o suficiente para a realização de uma comparação. Ambos são países em desenvolvimento, integrantes do BRICS, de grandes dimensões e populações, parques industriais complexos e, principalmente, com o setor Petróleo

e Gás com grande importância dentro de suas estruturas econômicas. Ambos dispõem de companhias de petróleo nacionais e estatais (National Oil Companies - NOC's), com produção relevante de combustível (ainda que com diferenças de escala entre os dois) e cujos governos passaram por mudanças de paradigma na década de 2000.

Por outro lado, há ressalvas a serem feitas quanto a diferenças *a priori* que constam entre os dois casos selecionados. Elementos como situação socioeconômica no início dos anos 90, tamanho das reservas, composição da matriz energética, considerações geoestratégicas e estrutura política, que diferem em cada país, levam a diferenças de início, já na formação da agenda política. Como resultado, os marcos legais a serem comparados dispõem sobre objetivos diferentes e, portanto, não podem ser observados a partir de indicadores iguais. 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).

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 (no caso do Brasil os dados foram majoritariamente retirados dos anuários estatísticos da Agência Nacional do Petróleo (ANP), enquanto no caso russo as informações provêm de diferentes instituições, com destaque à Rosstat, 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. Portanto, após esta introdução haverá duas seções, uma tratando do Brasil e uma tratando da Rússia, cada uma subdividida em formação da agenda (considerando-se contexto de cada país), *outputs* (delineamento dos marcos regulatórios e sua implementação) e *outcomes*. Posteriormente, será adicionada uma seção de considerações finais percorrendo sobre a comparação entre os processos brasileiro e russo.

1 - Brasil

1.1 - Formação da Agenda

O primeiro elemento a ser analisado na formação da agenda brasileira é a finalidade que o setor de P&G 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% (Empresa de Pesquisa Energética - EPE, 2019). Dada a dependência externa, o objetivo estratégico central do Brasil desde a década de 90 está ligado à autossuficiência.

A década de 90 é marcada por contextos internacional e doméstico de pressões liberalizantes do ponto de vista macroeconômico e administrativo. Inicialmente com Collor e, posteriormente, com Fernando Henrique (FHC), o Estado indica a entrada em um novo paradigma, chamado de “paradigma do Estado normal” por Cervo (2008), ou seja, baseado na busca de adequação do país a

regimes monetários, fiscais e administrativos conforme o entendimento do consenso de Washington, baseado no foco em saneamento das contas públicas, redução da participação do Estado na economia e na administração (redução da burocracia) e estímulo à poupança externa, através da desregulamentação de capitais e entrada de Investimento Externo Direto (IEDs).

Esse movimento é motivado pela crise do modelo de substituição de importações, que se traduziu na crise da dívida e o surgimento da hiperinflação. Em meio à crise, e, em alguma medida, como resultado das políticas liberalizantes, o governo FHC precisou lidar com situações fiscal e cambial instáveis e um lento crescimento econômico. A isso se soma o nível dos preços de petróleo na década, que apresentaram uma tendência decadente, abaixo dos 40 U\$/barril. Entre 97 e 98, 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 petróleo². 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 (International Oil Companies - 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 Petrobrás³, que era combatida pelos partidos nacionalistas e pela própria burocracia da estatal, que teve sua história marcada pela defesa do nacionalismo.

A agenda muda com a virada do século. Os anos 2000 trazem consigo um ponto de inflexão, tanto do ponto de vista do ambiente político doméstico quanto internacional, além da situação em torno dos preços do petróleo. Quanto a estes, o forte crescimento chinês levou a um igualmente forte aumento do consumo de recursos energéticos, em uma escala tal que os preços chegam à faixa de 160 dólares por barril. Os preços altos beneficiavam, de uma só vez, a situação fiscal do governo e da Petrobrás, o que favorece a posição da petrolífera na liderança da expansão da base produtora nacional.

² 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).

³ 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 & Moraes, 2014).

Do ponto de vista político, há um esgotamento do paradigma liberal - “normal”, após um período contínuo de crescimento lento. No Brasil, como na América do Sul de uma forma geral, elege-se governantes do campo progressista, com viés nacionalista. O novo paradigma que se forma é entendido por Cervo (2008) como paradigma “logístico”, no sentido de que é transferida à sociedade prerrogativas do antigo Estado-empresário, mas caberia ainda ao Estado o papel logístico de suporte à atividade econômica, tendo-se como foco o interesse da sociedade. Neste paradigma, a Petrobrás seria utilizada como instrumento de desenvolvimento econômico, a partir do projeto definido pelo governo.

Finalmente, 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.

1.2 - Outputs

Como mencionado anteriormente, há dois marcos regulatórios relevantes para o setor de P&G no Brasil, que se desenvolvem em meio a governos que seguem paradigmas políticos e econômicos diferentes. Portanto, este item será subdividido de modo a contemplar cada um deles individualmente. Primeiramente trataremos da lei nº 9.478 (1997), conhecida como “lei do petróleo”. Em seguida, será analisada a lei nº 12.351 (2010), apelidada como “lei do Pré-sal”. Entende-se que cada uma delas é acompanhada por ações isoladas vindas do governo, porém que afetam os objetivos das leis e, por tal razão, estas ações serão vistas como parte da implementação do marco regulatório em questão e serão igualmente analisadas.

1.2.1 - Output 1: Lei do Petróleo

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 concessão⁴ das reservas de petróleo a empresas constituídas sob leis brasileiras. Adicionalmente, são criados, também, o Conselho

⁴ 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.

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 (Agência Nacional de Petróleo, BRASIL, 1997).

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 (Trojbciz, 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.

Os objetivos da lei em sua versão original eram 11, dentre os quais destacamos os seguintes: (1) preservar o interesse nacional; (2) promover o desenvolvimento; (3) proteger os interesses do consumidor; (4) garantir o fornecimento nacional de produtos de petróleo; (5) incrementar o uso do gás natural; (6) promover a livre-concorrência; (7) atrair investimentos na produção de energia; (8) ampliar a competitividade do país no mercado internacional (BRASIL, 1997). Seguindo entendimento já explicitado acima, adicionamos, ainda, que o principal objetivo estratégico do país no setor de P&G é o da autossuficiência, de modo que este elemento é particularmente relevante de ser observado em meio aos resultados dos marcos regulatórios.

É relevante notar que implementação desta lei se divide em dois contextos diferentes, dos governos FHC e Lula, de modo que resultados diferentes são de se esperar⁵. Primeiramente, os dois governos montaram diferentes hierarquias na estrutura de políticas públicas para o setor. A administração FHC fazia valer nas agências reguladoras a centralidade da sua atuação, que no setor de P&G foi exercida pela ANP. Isso é ilustrado pelo fato de que o CNPE é somente instituído pelo decreto nº 3.520 em 2000, três anos após a promulgação da lei do petróleo (Trojbciz, 2014).

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 do Imposto de Importação, IPI e ICMS que incidiam sobre bens que

⁵ Pode-se mencionar, também, as iniciativas do governo Collor, através do Programa Nacional de Desestatização (PND). No âmbito deste, a Petrobrás foi se desfazendo das suas subsidiárias, mantendo apenas a BR-Distribuidora e a Braspetro (Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil / Fundação Getúlio Vargas, 2019).

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% (Trojbciz, 2014).

A Petrobrás Transporte SA (TRANSPETRO) surge durante o governo FHC, com a função de construir e operar a infraestrutura de transporte do setor de P&G. No ano seguinte foi inaugurada a primeira etapa do gasoduto Brasil-Bolívia, fator importante para a integração energética nacional e entrada do gás natural na matriz brasileira. Finalmente, 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).

Uma série de elementos da implementação se alteram a partir do governo Lula, iniciado em 2003. Em primeiro lugar, houve um fortalecimento do CNPE em detrimento da ANP. Quando estava na oposição, o Partido dos Trabalhadores (PT) criticava as agências reguladoras, vendo-as como parte do pacote neoliberal (Trojbciz, 2014). Enquanto a autonomia da ANP (e das agências de uma forma geral) foi restringida, simultaneamente a Empresa de Pesquisa Energética (EPE) é fundada e o CNPE assume o planejamento estratégico, relegando a ANP a ações operacionais. A EPE também passa a assumir prerrogativas da ANP, e a ascensão do CNPE permite um maior direcionamento do setor ao projeto do Estado.

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. Com a mudança de governo, já nas 5ª e 6ª rodadas, ocorridas em 2003 e 2004, passou-se a exigir percentuais mínimos, diferenciados a partir do tipo de bloco (blocos terrestres, de águas rasas ou de águas profundas) (Agência Nacional do Petróleo, n.d.).

A intenção do novo governo era promover o desenvolvimento da indústria nacional. Essa nova abordagem frente à questão do conteúdo local pressionou a Petrobrás a se adaptar e desenvolver estratégias sustentáveis de adequação às novas demandas. Desta forma, “os departamentos de engenharia e E&P da empresa iniciaram um programa de capacitação de fornecedores locais, dando condições para aumentar sua participação nos projetos de investimento da companhia” (Souza, 2010, p. 99).

O projeto foi apresentado à diretoria, que o repassou ao MME e este o transforma em política de governo. Nasce assim o Programa de Mobilização da Indústria Nacional do Petróleo (PROMINP). Este é um exemplo de como a estatal passa a ser utilizada como instrumento de política pública pelo governo, porém de forma indireta, de modo que a iniciativa parte de dentro da própria companhia. Em relação ao programa de compras da companhia, houve intervenção governamental mais direta, uma vez que o governo pressionava para que as estatais substituíssem suas aquisições de bens e serviços importados por aquisições de bens e serviços produzidos no Brasil. Ademais, em 2006 a Petrobrás realiza mais um passo em direção contrária à política anterior ao reintegrar a Petroquisa, que havia sido privatizada (Souza, 2010).

1.2.2 - Output 2: A Lei do Pré-Sal

A lei nº 12.351 (2010) surge da necessidade da criação de um marco jurídico especial para regular as atividades econômicas ligadas às enormes reservas descobertas em 2007 no polígono do pré-sal. 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, com isenção de impostos⁶. Finalmente, a lei 12.304/2010, que cria a empresa brasileira de administração de petróleo e de gás natural, 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 criação da PPSA 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 petróleo⁷. Pela lei original, havia, ainda, a obrigatoriedade que a Petrobrás fosse participante obrigatória e operadora de todos os consórcios que recebessem a

⁶ 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 U\$118 bilhões, equivalente a 34% do patrimônio” (Trojbcz, 2014, p. 169).

⁷ 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 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.

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 mínima⁸. Mesmo sem dispor sobre objetivos em seu texto, pode-se assim listar as metas da lei: (1) Preservar o interesse nacional; (2) promover o desenvolvimento social e regional; (3) ampliar a apropriação das rendas minerais pelo Estado; (4) Mitigar flutuações de renda e preço; (5) promover a industrialização; (6) aumentar o controle do Estado sobre as reservas.

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.

1.3 - Avaliação

De uma forma geral, os dois *outputs* foram bem sucedidos, mas uma série de limitações se impõem. Com a abertura do setor de P&G e a mudança de prioridades da Petrobrás, os fornecedores nacionais contratados pela estatal passariam a enfrentar a forte concorrência externa, devido ao fato que as concessionárias que operam no país contrataram serviços e equipamentos em um ambiente altamente competitivo (Souza, 2010). As já mencionadas isenções que beneficiavam os fornecedores externos viriam a agravar o problema (Teixeira & Guerra, 2003).

O lado positivo foi o aumento da produtividade da Petrobrás em meio à liberalização do setor. Com a pulverização de suas ações e podendo acessar fornecedores internacionais, a produtividade por poço dobrou em 6 anos e ela encontrou e explorou mais poços a partir de 1995 e este aumento de produtividade fez com que a importância da cadeia de petróleo no PIB saltasse de 2,75% no ano da implementação da lei para 10,5% em 2005. Como resultado, as 4 primeiras rodadas de licitação apresentaram baixa porcentagem de conteúdo local. Contudo, no que diz respeito da atuação da Petrobrás em si, se revelaram infundados os medos da oposição de que a companhia perderia espaço no cenário nacional devido à entrada de estrangeiras. Mesmo com medidas para equilibrar a competição no setor, manteve-se viés favorável à Petrobrás graças à sua experiência não apenas atuando no Brasil, mas graças à sua experiência em *offshore* e à capacidade do pessoal técnico que ela possui (Trojbcz, 2014).

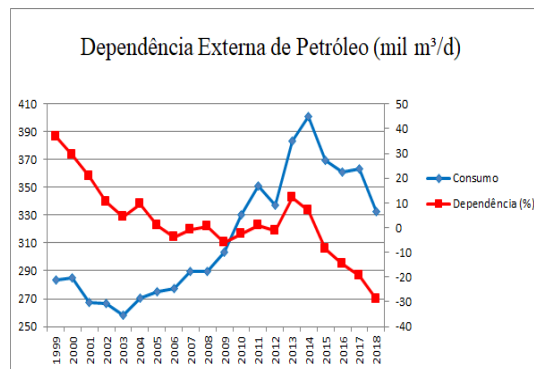
⁸ Segundo o depoimento de Haroldo Lima, presidente da ANP durante a formulação da lei do pré-sal, o próprio presidente da estatal teria rechaçado a obrigatoriedade das duas atribuições (Trojbcz, 2014).

A participação das companhias internacionais de petróleo (IOC's) tradicionais foi baixa, mas a abertura do setor foi uma importante fonte de IED's, que já no início da década de 2000 já cresciam fortemente. Se, em 1995, os IED's do agregado dos setores da economia estava muito abaixo de 10 bilhões de dólares, em 2000 esse número já estava acima de 30 bilhões (Souza, 2010). 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 *outcomes* que variam no período de cada governo. A implementação do PROMINP é resultado do 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 Pesquisa e Desenvolvimento (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.

Os bônus de assinatura aumentaram, em média, a partir de 2003, mas sendo a Petrobrás a principal responsável pelo setor, é ela mesma a principal responsável pelos vultosos bônus. Com a maior quantidade de blocos em operação e o aquecimento da indústria petrolífera no país, como é de se esperar, os royalties e participação especial crescem progressivamente, sendo uma importante fonte de receitas, e uma particularmente politizada, de modo que é a distribuição dos royalties o ponto da lei com maior participação do legislativo.

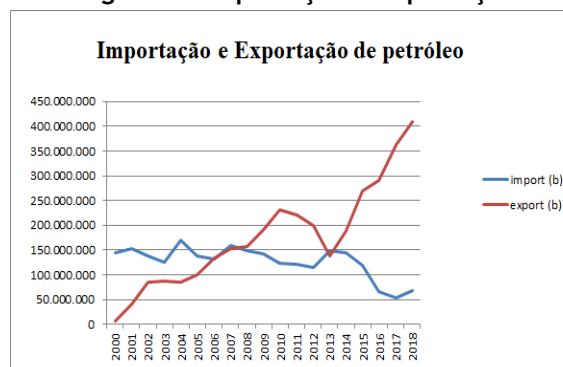
Finalmente, há um problema estatístico em torno da autossuficiência em petróleo. Uma vez que a matriz energética brasileira não é dominada pelo petróleo, e que sua utilidade estratégica no país gira em torno da sua utilização como combustível, pode-se dizer que a capacidade de refino figura como o objetivo primordial de qualquer política para o setor. Na figura 1, vemos 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, 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, 2020.

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 se mantém aproximadamente o mesmo. 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 (“Se somos até mesmo”, n.d.).

A descoberta do pré-sal cria a perspectiva de solução deste problema no médio-prazo, devido ao petróleo de alta qualidade que possuem suas reservas. A maior qualidade e o menor risco exploratório ligado às novas reservas aumentou a dimensão dos bônus de assinatura. Entre a 1ª e a 12ª rodada de concessão, apenas 2 vezes o bônus superou os 2 bilhões, enquanto já na primeira rodada de partilha o bônus foi de 15 bilhões, ficando as 3 rodadas seguintes em torno de 4 bilhões. O excedente em óleo da União também ficou, em geral, próximo a 50%, de modo que o Estado efetivamente adquiriu maior controle sobre o lucro em torno das novas reservas. A arrecadação de royalties e de ICMS continuaram seguindo um aumento constante que já apresentaram como resultado da lei do petróleo, e a partir do início das operações no pré-sal a captação de receitas federais sobe, de 36 bilhões em 2013 para 57 bilhões em 2018 (Instituto Brasileiro de Petróleo - IBP, 2019). Por outro lado, o conteúdo local utilizado nessas rodadas é considerado baixo, se

comparado com o padrão das rodadas por concessão⁹. Na 1ª rodada, a mais bem sucedida neste aspecto, o conteúdo local médio foi de 50% (as rodadas de partilha subsequentes se deram no governo Temer, e a exigência para o conteúdo local caiu para o entorno de 20% na exploração e de 30% na produção nas rodadas 3, 4 e 5).

A dependência externa aparente ao se analisar o período da implementação do *output 2* é, mais uma vez, estatisticamente enganosa. Com o início da produção no pré-sal, em 2013, 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%. Contudo, a partir de 2010 há um forte aumento das importações de derivados de petróleo (que é o produto mais estratégico para o país), 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)¹⁰. 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 ao mesmo nível que os internacionais e utilização ótima das refinarias, o país teria alcançado a autossuficiência.

Finalmente, dentre os efeitos colaterais talvez o mais politizado foi o forte endividamento da Petrobrás. Ser a operadora obrigatória, com 30% de participação mínima, de reservas da monta das do pré-sal representa, em si, um volume de investimentos extremamente alto, de modo que o aumento do endividamento é natural. Este volume é justificável ao se pensar em termos de troca: mais endividamento no médio-prazo que seria pago com os lucros no longo-prazo. Contudo, a situação financeira da companhia foi prejudicada, ainda, pela política de preços abaixo do mercado internacional, que prejudicou a capacidade de formação de receita da companhia. Vale ressaltar, ainda, que a dívida da estatal, que chega a 392 bilhões em 2015 não é resultado imediato dos desvios averiguados no âmbito da operação lava-jato, que averiguou que os desvios, somados, chegariam a até 42 bilhões (Albuquerque, 2016). Em meio às dificuldades, o fundo social não foi utilizado (nem mesmo em meio à queda de preços na crise de 2014, o que

⁹ Nas rodadas de concessão, o conteúdo local, após a obrigatoriedade de mínimos no início do governo Lula, ficou sempre entre 70% e 90%, entre as rodadas 5 e 12.

¹⁰ 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).

configuraria uma das suas utilizações previstas em lei), uma vez que não foram criados o Comitê de Gestão Financeira do Fundo Social, nem o Conselho Deliberativo do Fundo Social, como determinado por lei (Brasil, 2018).

2 - Rússia

2.1 - Formação da Agenda

Analisando-se a estrutura do setor de P&G na Rússia e suas interfaces políticas, fica claro que os objetivos estratégicos em torno da área diferem de todo dos brasileiros. Enquanto no Brasil estes objetivos giram em torno da autossuficiência em petróleo e gás (e, particularmente, em derivados), na Rússia, devido à dimensão de suas reservas, às infraestruturas da época soviética, que lhe torna país de trânsito de combustível e à tradição em torno dessa indústria em particular, a situação do país é confortável neste sentido. Estes mesmos fatores contribuem a fazer com que o país dê posição de destaque ao setor de P&G em sua grande estratégia, uma vez que ele se torna um mecanismo de projeção de poder.

A centralidade deste setor na economia e sua importância estratégica ao Estado russo permitiu que as lideranças ligadas a ele figurassem historicamente em posição de destaque entre as elites do país. Em se realizando uma comparação entre dois paradigmas governamentais que perpassam a nossa análise, os governos de Yeltsin e os governos Putin-Medvedev, percebe-se que o destaque às elites ligadas ao setor de P&G é uma constante em ambos os períodos, mudando, contudo, a estrutura de representação de interesses, que no segundo paradigma aponta para um forte corporativismo (Gomes, 2018).

Em relação ao uso das suas reservas, a Federação Russa se encontra no início de um processo de transição, uma vez que se aproxima do esgotamento de suas tradicionais reservas na Sibéria ocidental, de modo que a expansão para outras regiões passa a ser vista como necessária no médio-prazo. Contudo, essa expansão, sobretudo no Ártico, na ilha de Sakhalin e na Sibéria oriental, além de requerer vultosos investimentos, requer um domínio tecnológico que torna o país dependente, em alguma medida, de companhias ocidentais.

Do ponto de vista da governança, o país se encontrou em dois momentos absolutamente opostos na década de 90 e no período posterior. Os governos de Yeltsin (1991-1999) são marcados pela queda do preço do petróleo justamente no já conturbado período de desmantelamento da URSS. O perfil caótico desses anos é intensificado, ainda, pelo caráter radical da liberalização que o governo, a partir do plano do ministro das finanças, Yegor Gaidar. Da mesma forma que o Brasil nos anos 90, porém de forma muito mais acentuada, o governo russo busca seguir as recomendações do consenso de Washington.

Os resultados dessa liberalização radical foi a formação dos chamados oligarcas, empresários que se beneficiaram do processo desregulado da privatização, tendo adquirido grandes fatias do mercado financeiro, industrial e mesmo de comunicações, o que acabava por lhes conceder capacidade de

intervenção na política do país (Gomes, 2018). Após as convulsões que impactaram o país com a crise de 1998 (em grande parte causada pelas questões descritas acima), inicia-se o governo de Vladimir Putin, que coincide com o aumento dos preços do petróleo causados pelo aumento do consumo chinês de energia. O novo governo busca estabelecer uma “vertical do poder”, submetendo as grandes entidades financeiras, industriais e de comunicação a diretrizes governamentais, em uma estrutura corporativista (Gomes, 2018).

Putin compõe seus ministérios com *siloviki* (veteranos dos serviços de segurança), que o auxiliam na tarefa de neutralizar juridicamente aqueles oligarcas que não se adequassem à vertical do poder. Com eles, foi possível reestatizar o setor de P&G, de modo que esses mesmos elementos passariam a ocupar posições de liderança dentro das empresas estratégicas para o Estado russo. Isso cria uma estrutura de confluência total entre o projeto de Estado e as elites econômicas, visto que a existência de ambos se correlaciona, em uma via de mão dupla.

2.2 - Outputs

Foram selecionados dois marcos legais para uma análise comparativa entre os dois diferentes paradigmas descritos acima: o decreto nº 1403 (17 de novembro de 1992), que trata da criação de sociedades anônimas de petróleo e gás e do seu processo de privatização; e a instrução nº 1234-p (28 de agosto de 2003), que discorre sobre a política energética até o ano de 2020.

2.2.1 - Output 1

O decreto nº 1403, “Sobre as peculiaridades da privatização e transformação em sociedades anônimas de empresas estatais, associações de produção e pesquisa e produção de petróleo, indústria de refino de petróleo e derivados de petróleo” (Rússia, 1992, *tradução nossa*¹¹), determina as bases para a redistribuição dos ativos do setor de P&G. com ela, fica estabelecida a criação da Rosneft, estatal (51%, por 3 anos) que detém o controle acionário das demais e realizaria a transição dos ativos; da Lukoil, Yukos e Surgut (45% estatal), a terem as demais ações vendidas em leilões (estrangeiros não poderiam ter mais que 15%); e da Transneft, sob condições semelhantes às anteriores.

O objetivo central deste decreto era o de realizar a transição da propriedade do setor de P&G para o setor privado, no mesmo caminho que se realizava na economia como um todo. Os objetivos subsidiários eram os de garantir o fornecimento confiável de petróleo, gás e derivados na economia russa e de aumentar a eficiência do complexo petrolífero do país.

A implementação do marco legal é marcada pelo fortalecimento do relacionamento entre o governo na figura de Yeltsin e aqueles que se tornariam os

¹¹ Об особенностях приватизации и преобразования в акционерные общества государственных предприятий, производственных и научно-производственных объединений нефтяной, нефтеперерабатывающей промышленности и нефтепродуктообеспечения.

oligarcas. Na privatização do setor, assim como de outros que eram considerados particularmente estratégicos, abriu-se mão do modelo da maioria das outras atividades econômicas, de pulverização de ações através de cupons e distribuição na sociedade, e preferiu-se montar grupos financeiros e industriais nos moldes ocidentais (Radvanyi, 2007). Assim, as empresas formadas no decreto seriam privatizadas posteriormente em leilões arranjados em benefício dos oligarcas (Gomes, 2018).

Devido à importância do setor de P&G, os oligarcas deste ramo dispunham de particular influência política, e após o apoio destes empresários na vitória de Yeltsin em sua reeleição, as elites políticas passaram a depender da elite econômica para sobreviver, o que limitou a capacidade do governo de regulamentar o setor de modo a conter a situação dramática da economia russa. Neste aspecto, deve-se mencionar a prática de preços de transferência (desvio de rendas devidas ao Estado através de subsidiárias) por parte das companhias¹².

2.2.2 - Output 2

Finalmente, a instrução nº 1234-p, “Sobre a estratégia energética da Rússia no período até 2020” (Rússia, 2003, *tradução nossa*¹³), é um documento geral, pouco específico, que estabelece as diretrizes da estratégia do país para o setor energético. Ela lida com três cenários: (1) Cenário otimista, de ambiente favorável ao comércio, economia e cooperação política externa, com a solução das questões de trânsito; (2) cenário moderado, de ambiente comercial desfavorável e não-solução das questões de trânsito; e (3) cenário crítico, de conjunção de vários ambientes desfavoráveis, não-reprodução da base mineral, com a sua produção estagnando após 2 anos, inviabilidade econômica da exploração de reservas de difícil acesso.

A formulação da lei se deu a partir de diagnósticos de problemas e desafios para o setor de P&G no país. Dentre eles vale mencionar: (1) um sistema imperfeito de uso do subsolo; (2) uma economia de alta intensidade energética; (3) dependência da economia no setor de P&G; (4) limitação de investimentos no setor; (5) riscos envolvidos com a questão do trânsito; e (6) esgotamento das reservas tradicionais e necessidade de diversificação das regiões produtoras.

A partir destes diagnósticos, o documento estabelece como objetivos: (1) fomentar maior racionalidade do setor; (2) expandir a produção a outras regiões; (3) aprimorar o uso do subsolo; (4) aumentar a produção de petróleo, gás e de produtos de petróleo (refino); (5) reduzir a dependência da economia sobre o setor; (6) resolver questões de trânsito; e (7) reduzir a intensidade energética da economia russa¹⁴.

¹² Além disso, as companhias eram beneficiadas com isenção de 67% do petróleo (Pucenkova, 2010).

¹³ Об Утверждении Энергетической стратегии России на Период до 2020 года.

¹⁴ A intensidade energética, entendida a partir da definição do escritório de eficiência energética e energia renovável dos EUA, é medida pela “quantidade de energia requerida por

Dentre os instrumentos para a obtenção dos resultados a lei menciona políticas de preços, criação de leis estáveis, instauração de taxas, tarifas e regulações, assistência da política externa na inserção das empresas russas em mercados estrangeiros e uso do *status* de proprietário do solo, entre outros. A implementação de fato seguiu caminhos previstos na lei.

Já em 2002, um ano antes da formalização em lei, Putin havia instaurado uma taxa de extração mineral (Nalog na Dobychu i Poleznie Ispokaemikh¹⁵), o que permite que a receita governamental seja garantida, sem a possibilidade de manobras financeiras das empresas, uma vez que incide sobre o volume extraído, e não nos lucros (Pucenkova, 2010). Há, também, um fortalecimento na taxação sobre exportadores, que varia de acordo com o preço do petróleo, de modo que, tendo-se em conta o conjunto de taxas, a taxação sobre companhias exportadoras, em um cenário de preços altos pode exceder 90% (“Companhias Estrangeiras e o Petróleo Russo”, n.d.). Com essas medidas tem-se como objetivo combater a doença holandesa e a dependência excessiva da economia russa sobre o setor de P&G.

A reestatização das principais companhias do setor pode ser entendida como uma forma de combater a falta de racionalidade da indústria do petróleo. Quando sob a propriedade dos oligarcas, era comum que a lógica que permeasse o setor não fosse de maximização da produção e do desenvolvimento, mas sim de aumento das rendas privadas (Schutte, 2011). A reapropriação das companhias pelo Estado era uma forma de direcionar o setor à racionalidade do projeto estratégico russo. Isso não significa, contudo, uma tendência estatizante como fim em si mesma, uma vez que empresas que seguissem a vertical do poder não foram absorvidas.

Finalmente, a política externa russa desenvolveu o que se pode chamar de “diplomacia dos dutos” (Pecequilo & Jaeger, 2019). Há um movimento do país eslavo em busca de garantir a sua primazia como fornecedor de combustível à Europa, buscando inviabilizar rotas alternativas que contornem o seu território. Busca-se, também, diversificar as exportações de modo a alcançar o crescente mercado asiático, com destaque à China, de modo a reduzir a dependência frente à Europa. Finalmente, a alavanca energética é utilizada no estrangeiro próximo, com as antigas repúblicas oriundas da URSS, de forma a intensificar a dependência desses países frente à Rússia, a submetê-los a pressões políticas quando lideranças contrárias a Moscou surgem e a dificultar sua adesão à zona de influência europeia (Gomes, 2018).

2.3 - Avaliação

A estratégia de liberalização radical durante a década de 90 gerou impactos negativos relevantes nos principais indicadores macroeconômicos e nos indicadores da indústria de P&G. Ainda assim, seu objetivo central foi alcançado: a participação privada nos fundos fixos era de 10% em 1991 e passa a 70% em 2000 (Radvanyi,

unidade de produção ou atividade, de modo que o uso de menos energia para produzir um produto reduz a intensidade” (Estados Unidos, 2019, *tradução nossa*).

¹⁵ Налог на добычу полезных ископаемых.

2007). Através dos leilões que beneficiaram os apoiadores de Yeltsin, este pôde, efetivamente transferir o setor de P&G a mãos privadas.

Contudo, devido à regulação ineficaz do Estado e a sua incapacidade de correção dessas ineficiências devido à dependência das elites governamentais frente à elite empresarial, a indústria do P&G sofreu com as más práticas administrativas, rentistas. A esta questão estrutural soma-se outra, conjuntural, dos preços do petróleo em declínio, o que pressionou as finanças das empresas e do governo para baixo. Esses elementos tiveram o efeito prático de estagnação das exportações e redução da produção, assim como do consumo, de petróleo, gás e derivados na década de 90. Em meio à inflação e a redução do PIB, a redução da oferta e o aumento de preços do gás praticado no período teve efeito contrário aos objetivos de garantir o fornecimento confiável e a eficiência do setor.

Visto o peso da indústria de P&G na economia russa, é natural que seus efeitos se reproduzam no resto da economia. Assim sendo, vale notar o seu papel contribuindo para os resultados desastrosos na produção russa, que só teve 2 anos de crescimento em toda a década, tendo crescimento negativo forte na maior parte dos anos restantes. Soma-se a isso que a incapacidade de recuperar a receita do setor contribuiu para a intensificação dos déficits, que estiveram presentes em todos os anos dos governos Yeltsin.

Com a entrada de Putin e as reformas administrativas e tributárias que se seguem, bem como com o contexto favorável de preços do petróleo, se torna possível aumentar os investimentos em todos os âmbitos da indústria (petróleo, gás, refino e processamento), que crescem continuamente a partir do ano de 2000 (Novak, 2013). Como resultado, o desempenho da indústria petrolífera de uma forma geral, já em 2018, excede todas as metas de produção e processamento projetadas no cenário otimista do *output 2*, dispostas para 2020¹⁶.

Dada a importância do setor, os benefícios advindos da sua recuperação em contexto de aumento da tributação, se traduziram em aumento forte da receita e superação dos constantes déficits da década anterior¹⁷. Isso se traduz no PIB com um forte crescimento, que se manteve acima dos 5% por ano pela maior parte da década de 2000 (Segrillo, 2015). Graças à maior capacidade do Estado de recuperar a renda deste setor e transferi-la, o seu crescimento veio acompanhado de uma diversificação de fontes de receitas e de produtos de exportação, contudo, deve-se ressaltar o ainda alto percentual, sobretudo no que diz respeito às receitas, oriundo do setor de P&G (Gomes, 2018).

O objetivo de redução da intensidade energética também foi alcançado. Isto pode ser observado a partir do método de nossa escolha a partir da definição

¹⁶ A produção petróleo (556 Mt), gás (741 bcm) e produtos de petróleo (276 Mt) superou a meta do cenário otimista de 520 Mt, 730 bcm e 190-215 Mt, respectivamente (Anuário Estratégico da Energia Mundial 2019, n.d.).

¹⁷ Para ilustrar, no ano de 1999 o déficit fiscal foi de 44 bilhões de rublos, enquanto já em 2006 o superávit superou 2 trilhões, a uma inflação consideravelmente menor (Goskomstat, 2001).

exposta anteriormente de intensidade energética¹⁸. Portanto, uma vez que o consumo de energia manteve um crescimento lento a partir do início da década de 2000 e o PIB cresceu fortemente, o resultado foi o da redução da intensidade em cada unidade do produto. O grande objetivo estratégico que não foi alcançado foi o da diversificação da produção no território, com aumento da exploração na Sibéria Oriental, que segue participando com meros 9% da produção total do país eslavo (Kamyshnikov & Kolparov, 2019). No momento, o resultado para a produção na Sibéria Oriental e Iakutia permanece no cenário moderado, uma vez que este havia previsto produção de 50 mi. Toneladas em 2020 (80 mi. no caso do cenário otimista), e em 2018 a produção se encontrou em 55 mi. toneladas (“Produção de petróleo na Sibéria Oriental”, 2019).

3 - Considerações finais

O levantamento realizado permite que sejam traçadas conclusões parciais, tiradas a partir de condições necessárias para o bom funcionamento das políticas públicas em ambos os casos do estudo, bem como suas diferenças. O estudo aponta para a forte importância da natureza da relação entre as lideranças do setor de P&G e as elites governantes de cada país como elemento que influi no processo de formação e implementação de políticas públicas. Assim sendo, aponta-se para a relevância da investigação sobre a existência de relações causais entre estruturas de poder corporativistas e o bom desempenho de políticas para o setor.

Um elemento que chama atenção neste aspecto é a verificação do papel do governo nos dois estudos de caso no combate à doença holandesa, permitindo que o crescimento do setor de combustíveis desague em desenvolvimento econômico, social e tecnológico em seus respectivos países. Por outro lado, chama-se atenção para a pressão exercida sobre os Estados e, particularmente, sobre as companhias do setor de P&G pela necessidade de investimentos em contextos de expansão da produção para novas reservas.

Brasil e Rússia partem, nos anos 90, de situações políticas e socioeconômicas absolutamente distintas. Apesar de esta década marcar ambos os governos pela busca da liberalização econômica, o país eslavo enfrenta consequências de escala muito maior que a brasileira, proporcional à missão de transição de uma economia socialista a uma baseada em relações de mercado.

No Brasil há uma menor identificação do setor de P&G com as elites econômicas. Apesar da importância da sua importância para a economia brasileira, esta não depende dos hidrocarbonetos da mesma forma que o país eslavo. Além disso, o fato de a autossuficiência ser o grande objetivo estratégico do país leva a uma tendência liberalizante, pois há menor necessidade de estatização e nacionalização da produção para que este objetivo seja alcançado. O caso brasileiro ainda aponta para uma deficiência do país em refino, o que precisará ser combatido

¹⁸ Sendo intensidade energética uma função da energia utilizada pelo produto obtido, a calculamos a partir do consumo de energia na Federação Russa a cada ano dividido pelo PIB, a partir de dados fornecidos pelo Enerdata e Banco Mundial.

com maiores investimentos em refinarias, bem como melhor gestão dos preços de combustível pela Petrobrás. A questão é piorada pelo não uso do fundo social, que poderia amenizar os impactos de cenários de preços baixos do petróleo na estatal.

Finalmente, o fato de a produção brasileira avançar a partir de novas reservas não exploradas leva inexoravelmente a uma escolha por parte da população. Devido à dimensão dos investimentos necessários, é natural que a Petrobrás seja impactada pelos seus ônus para que seja beneficiada com os benefícios que as reservas prometem no futuro. A alternativa a isto é que a estatal divida os investimentos (e os benefícios) com as IOC's, que, no regime de partilha, são obrigadas a pagar percentuais fixos à União no âmbito do regime de partilha. Há, ainda, que se mencionar que a Petrobrás, mesmo em contexto de liberalização, tende a manter sua posição dominante no setor, graças à sua tradição de capacidade técnica em *offshore*.

O caso russo realiza um contraponto ao brasileiro em quase todos os aspectos. Nele, as elites econômicas estão historicamente ligadas ao setor de petróleo, de modo que as mudanças ocorridas na década de 2000 dizem respeito não à hierarquia dos setores econômicos, mas ao sistema de representações de interesses entre setor privado e Estado, em benefício deste. Como o setor em questão se relaciona com objetivos estratégicos que, além da autossuficiência, dizem respeito à projeção de poder, há uma tendência à centralização da indústria de P&G em torno do capital nacional e, particularmente, do Estado.

Os resultados da Federação Russa são impactados, ainda, pela concentração da produção em infraestruturas e reservas tradicionais. Diferentemente do Brasil, o aumento da produção russa não depende, de imediato, de volumosos investimentos em novas reservas, o que reduz o impacto financeiro sobre suas empresas e permite fracionar o custo da expansão sobre o território em prazo mais longo, sem a necessidade de fazer muitas concessões a IOC's no que diz respeito à divisão custos de investimentos. Por outro lado, as dificuldades técnicas da exploração nas novas fronteiras da produção russa e as deficiências tecnológicas das empresas do país podem levar o país a realizar tais concessões ao capital ocidental.

O caso brasileiro pode, portanto, servir de aprendizado para o setor de P&G russo, que enfrentará, no futuro (de forma mais gradual, é verdade), o desafio pelo qual passa o Brasil neste momento, de expansão da produção para reservas novas, que demandam de mais investimento e capacitação tecnológica. Se o país eslavo permanecer no ritmo lento de distribuição da produção, é de se esperar que as empresas do país passem, nas próximas décadas, pelas dificuldades financeiras impostas à Petrobrás agora. É de se esperar, também, redução da rigidez do corporativismo russo, tendo-se em vista a dependência tecnológica frente às empresas ocidentais.

Referências bibliográficas

- ALBUQUERQUE, Ana Luiza. Lava Jato recupera um terço do rombo máximo estimado na Petrobras. *Folha de S. Paulo*, 30 jul. 2018. Disponível em: < <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2018/07/lava-jato-recupera-um-terco-do-rombo-maximo-estimado-na-petrobras.shtml>>. Acesso em: 12 de nov. 2019.
- ANP. *Conteúdo Local*. Disponível em: < <http://www.anp.gov.br/exploracao-e-producao-de-oleo-e-gas/conteudo-local>>. Acesso em: 10 de nov. 2019.
- BRASIL, Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. Processo Número 00077.000117/2018-37 [Lei de Acesso à Informação - Recurso Submetido à CGU]. Parecer da Casa Civil da Presidência da República, 2018.
- 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.
- CERVO, Amado. *Inserção Internacional: Formação dos Conceitos Brasileiros*. São Paulo: Saraiva, 2008.
- CPDOC/FGV (Brasil). Petrobras. Disponível em : <<http://www.fgv.br/cpdoc/busca/Busca/BuscaConsultar.aspx>> Acesso em : 13 nov. 2019.
- DELOITTE. *Overview of the Russian oilfield services market - 2019*. Moscow, 2019. Disponível em: <<https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/ru/Documents/energy-resources/oil-gas-survey-2019-en.pdf>>. Acesso em: 19 de nov. 2019.
- ENERDATA. Статистический Ежегодник мировой энергетики 2019 [Anuário Estratégico da Energia Mundial 2019]. Disponível em:< <https://yearbook.enerdata.ru/>>. Acesso em: 19 de nov. 2019.
- EPE. *Matriz Energética e Elétrica*. Disponível em: <<http://www.epe.gov.br/pt/abcdenergia/matriz-energetica-e-eletrica>>. Acesso em: 07 de nov. 2019.
- ESTADOS UNIDOS. Energy Intensity Indicators: Efficiency vs. Intensity. Disponível em: < <https://www.energy.gov/eere/analysis/energy-intensity-indicators-efficiency-vs-intensity>>. Acesso em: 19 de nov. 2019.

- GEORGE, Alexander L.; Timothy J. McKeown. 1985. "Case Studies and Theories of Organizational Decision Making. *Advances in Information Processing in Organizations* 2: 21-58.
- GOMES, P. H. M.. A Federação Russa (1991-2018): Petróleo e Gás, Instrumento Geopolítico e Desenvolvimento Econômico. 2018. Monografia (Graduação em Relações Internacionais) - Instituto de Estudos Estratégicos, Universidade Federal Fluminense, Niterói.
- GOSKOMSTAT. *Российский Стратегический Ежегодник 2001* [Anuário Estratégico Russo 2001]. Moscou: Государственный Комитет Российской Федерации По Статистике [Comitê Estatal da Federação Russa para Estatística], 2001.
- IBP. Evolução da arrecadação de impostos federais na atividade de petróleo e gás natural. Disponível em: < <https://www.ibp.org.br/observatorio-do-setor/evolucao-da-arrecadacao-de-impostos-federais-na-atividade-de-petroleo-e-gas-natural/>>. Acesso em: 12 de nov. 2019.
- INTERFAX. *Добыча нефти в Восточной Сибири может упасть после 2023 года, считают ученые* [Produção de petróleo na Sibéria Oriental pode cair após 2023, pensam cientistas]. 5 Mar. 2019. Disponível em: < <https://academia.interfax.ru/ru/news/articles/2571/>>. Acesso em: 19 de nov. 2019.
- KING, Gary, et. al. *Designing Social Inquiry*. Princeton: Princeton University Press, 1994.
- MENDES, André P. A. et al.. Mercado de Refino de Petróleo no Brasil. *BNDES*, Rio de Janeiro, v.24, nº 48, set. 2018.
- NOVAK, A. V. Приоритеты государственной политики в российской нефтегазовой отрасли [Prioridades da política governamental no campo de petróleo e gás russo]. Apresentação realizada para o Ministério da Energia da Federação Russa. 2013. 12 Slides.
- 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.
- PECEQUILO, Cristina S.; JAEGER, Bruna C.. Os Estados Unidos: a Geopolítica e a Geoeconomia da Energia. *BJIR*, Marília, v. 8, nº 1, jan/abr. 2019.
- PUCENKOVA, Nina Nikolaievna. *Российская Нефтяная Промышленность: Двадцать Лет, Которые Потрясли Мир* [A Indústria Russa De Petróleo: Vinte Anos Que Chocaram O Mundo]. 2010. Disponível em: <<http://www.ru-90.ru/node/1319>>. Acesso em 05 set. 2018.
- RADVANYI, Jean. *La nouvelle Russie*. Paris: Armand Colin, 4 ed. 2007.
- 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.

- RÚSSIA, Decreto nº 1403, de 17 de novembro de 1992. [Sobre as peculiaridades da privatização e transformação em sociedades anônimas de empresas estatais, associações de produção e pesquisa e produção de petróleo, indústria de refino de petróleo e derivados de petróleo]. Presidente da Federação Russa, Moscou, 17 nov. 1992. Disponível em: < <http://www.kremlin.ru/acts/bank/2417>>. Acesso em: 03 de set. 2018.
- RÚSSIA, Instrução nº 1234-p, de 28 de agosto de 2003. [Sobre a estratégia energética da Rússia no período até 2020]. Governo da Federação Russa, 28 de agosto de 2003. Disponível em: < <http://docs.cntd.ru/document/901872984>>. Acesso em: 29 de set. 2019.
- 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.
- SCHUTTE, Giorgio Romano. Economia Política De Petróleo E Gás: A Experiência Russa. In: ALVES, André G. M. Pineli (org). *UMA LONGA TRANSIÇÃO: Vinte Anos de Transformações na Rússia*. Brasília: IPEA, 2011.
- SEGRILLO, Ângelo. *De Gorbachev a Putin: A Saga Da Rússia Do Socialismo Ao Capitalismo*. Curitiba: Prismas, 2015.
- SOUZA, Sabrina M.. Trajetória desenvolvimentista da Petrobras a partir dos anos 90: Um estudo da empresa estatal como instrumento de política de desenvolvimento. 2010. Monografia (Graduação em Ciências Econômicas) - Departamento de Ciências Econômicas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis.
- TEIXEIRA, Francisco; GUERRA, Oswaldo. A Competitividade Na Cadeia De Suprimento Da Indústria De Petróleo No Brasil. *R. Econ. Contemp.*, Rio de Janeiro, 7(2): 263-288, jul/dez. 2003.
- TROJBICZ, Beni. Formação De Agenda E Formulação De Uma Política Pública No Brasil: o caso do Fundo Social do Pré-Sal. 2014. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo, FGV, São Paulo.
- VEDUNG, Evert. Six Models of Evaluation. In: ARARAL, Eduardo; et al. *Routledge Handbook of Public Policy*. Abingdon: Routledge, 2013.
- WEBECONOMY. Иностраннные компании и российская нефть [Companhias estrangeiras e o petróleo russo]. Disponível em: < <https://www.webeconomy.ru/index.php?page=cat&cat=mcat&mcat=191&type=news&newsid=1085>>. Acesso em: 13 de nov. 2019.



Recebido em setembro de 2020

Aceito para publicação em outubro de 2020