

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA  
INSTITUTO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS**

**FERNANDA ERNESTO MACHADO FELIX DE CASTRO**

**EMPRESAS ESTATAIS COMO INSTRUMENTO DE INTERVENÇÃO DO ESTADO  
NO DOMÍNIO ECONÔMICO: O CASO PETROBRAS**

**UBERLÂNDIA – MG  
2018**

**FERNANDA ERNESTO MACHADO FELIX DE CASTRO**

**EMPRESAS ESTATAIS COMO INSTRUMENTO DE INTERVENÇÃO DO ESTADO  
NO DOMÍNIO ECONÔMICO: O CASO PETROBRAS**

Monografia de conclusão de curso apresentada ao Curso de Ciências Econômicas do Instituto de Economia da Universidade Federal de Uberlândia, como requisito parcial à conclusão do curso.

Orientador: Prof. Dr. Cássio Garcia Ribeiro Soares da Silva

UBERLÂNDIA – MG  
2018

## FICHA CATALOGRÁFICA

**FERNANDA ERNESTO MACHADO FELIX DE CASTRO**

**EMPRESAS ESTATAIS COMO INSTRUMENTO DE INTERVENÇÃO DO ESTADO  
NO DOMÍNIO ECONÔMICO: O CASO PETROBRAS**

Monografia de conclusão de curso apresentada ao Curso de Ciências Econômicas do Instituto de Economia da Universidade Federal de Uberlândia, como requisito parcial à conclusão do curso.

Aprovada em: Treze de Dezembro de 2018

Banca Examinadora:

Prof<sup>o</sup> Dr. Humberto Eduardo de Paula Martins  
Examinador UFU

Prof.<sup>o</sup> Dr. Marcelo Sartorio Loural  
Examinador UFU

Prof<sup>o</sup> Dr. Cássio Garcia Ribeiro Soares da Silva  
Orientador

UBERLÂNDIA – MG  
2018

## DEDICATÓRIA

Dedico esse trabalho aos meus pais, os quais sempre me apoiaram e incentivaram. Espelho-me nos excelentes profissionais que são na esperança de orgulhá-los no decorrer da minha vida e carreira. Ao meu orientador, meu mais sincero agradecimento por mostrar-se sempre disposto a auxiliar a evolução desse trabalho e por contribuir enormemente para o meu desenvolvimento profissional.

## RESUMO

O papel do Estado sobre o domínio econômico é uma discussão que movimentou vários pensadores desde os primórdios do sistema capitalista. Ao longo do tempo, o Estado interventor ganhou espaço e passou a atuar como incentivador do crescimento e desenvolvimento da economia. Uma das formas de estímulo econômico são as empresas estatais que agem de acordo com interesses nacionais em setores estratégicos da economia. O Brasil é um importante exemplo de país que utilizou e ainda utiliza das estatais como instrumento de fomento à economia doméstica. Tendo como base as discussões acerca da intervenção do Estado no domínio econômico via empresas estatais, analisamos o papel da principal empresa estatal brasileira, a Petrobras, no que tange ao fomento à indústria nacional, aos investimentos em Pesquisa e Desenvolvimento no país e ao crescimento e desenvolvimento da economia nacional. Este trabalho tem como objetivo ilustrar a atuação da petroleira como mecanismo de incentivo à economia brasileira. Para tanto, fazemos uma análise do período de monopólio estatal, da fase de ruptura do monopólio, do surgimento de um novo marco regulatório e da implementação da Política de Conteúdo Local. Além disso, investigamos neste estudo o papel da Petrobras desde sua criação em 1953 até meados de 2009, como sendo esta um importante instrumento estatal para o impulso da economia local. O estudo utiliza o método histórico-dedutivo, que propõe analisar a história aliada a teorias amplamente fundamentadas nas ciências econômicas. Baseamo-nos também em revisões bibliográficas, anuários estatísticos, pesquisas documentais e coleta e análise de dados secundários qualitativos e quantitativos.

Palavras-chave: Petrobras; empresas estatais; Indústria Para-Petroleira

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Produção de Petróleo – Quantidade em Metro cúbico (mil) -1942/2007 .....	27
Gráfico 2 - Evolução da Clausula de Conteúdo Local por Rodadas da ANP.....	34
Gráfico 3 - Impactos Associados à PCL realizada pela Petrobras para os Fornecedores Nacionais (2010) .....	36
Gráfico 4 - Evolução das Reservas provadas de Petróleo em Terra e Mar – Bilhões de Barris .....	37
Gráfico 5 - Prorefam I e II por Tipo de Embarcações .....	39
Gráfico 6 - Evolução do Valor de Transformação Industrial da Extração de Petróleo (Mil Reais) ...	41
Gráfico 7 - Evolução do Valor de Transformação Industrial do Refino de Petróleo e Seus Derivados (Mil Reais) .....	41
Gráfico 8 - Participação do Valor de Transformação Industrial do Segmento de Refino de Petróleo e Derivados no Total do Valor de Transformação Industrial do Setor Industrial Brasileiro (Mil Reais)	42
Gráfico 9 - Evolução Pessoal Ocupado – Atividade de Extração de Petróleo e Gás Natural (1996/2007).....	44
Gráfico 10 - Evolução Pessoal Ocupado – Atividade de Refino de Petróleo (1996/2007).....	45

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Empresas Estatais por Países (2015) .....	21
Tabela 2 – Parcerias com a Petrobras Após a Lei do Petróleo - 1998/1999 (U\$ Milhões).....	31
Tabela 3 – Evolução da Política de Conteúdo Local .....	34
Tabela 4 – Colaboração entre Petrobras e Universidades .....	42
Tabela 5 – Intensidade de P&D das Principais Firmas que destinam recursos à área .....	43
Tabela 6 – Distribuição de royalties sobre a produção de petróleo e gás natural segundo beneficiários (2000-2009).....	44
Tabela 7 – Evolução da Dependência Externa de Petróleo e seus Derivados (2000 -2009) .....	46



## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ANP	Agência Nacional do Petróleo
BM	Banco Mundial
BNDE	Banco Nacional de Desenvolvimento
CENPES	Centro de Pesquisa de Desenvolvimento
CNI	Confederação Nacional da Indústria
CNP	Conselho Nacional do Petróleo
CNPE	Conselho Nacional de Políticas Energéticas
E&P	Exploração e Produção
FMI	Fundo Monetário Internacional
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IBP	Instituto Brasileiro de Petróleo
IPEA	Instituto de Pesquisa e Estatística Aplicada
IP&G	Indústria de Exploração e Produção de Petróleo e Gás Natural
IPP	Indústria Para-Petrolífera
MCT	Ministério da Ciência e Tecnologia
OCDE	Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
P&D	Pesquisa e Desenvolvimento
P, D & I	Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação
P&GN	Petróleo e Gás Natural
PIA	Pesquisa Industrial Anual
PIB	Produto Interno Bruto
PETROBRAS	Petróleo Brasileiro S.A.
PLC	Política de conteúdo Local
PPSA	Pré-Sal Petróleo S.A.
REPETRO	Regime Aduaneiro Especial de Exportação e Importação de Bens destinados às atividades de Pesquisa e Lavra das Jazidas de Petróleo e Gás Natural
SOE	State-Owned Enterprises (Empresas Estatais)
VTI	Valor de Transformação Industrial

## SUMÁRIO

<b>1 Introdução</b> .....	11
<b>2 O Papel do Estado no Domínio Econômico</b> .....	13
2.1 A visão dos Clássicos sobre o Intervencionismo Estatal .....	14
2.2 Revolução Keynesiana .....	16
<b>3 Empresas Estatais e a Intervenção do Estado no Domínio Econômico</b> .....	19
<b>4 O Caso Petrobras – Instrumento do Estado na Interferência no Domínio Econômico</b>	24
4.1 Petrobras e a Industrialização por Substituição de Importações (1950 – 1970).....	24
4.2 Ruptura com o Monopólio Estatal da Petrobras e Ascensão do Pensamento Neoliberal (1980-2002) .....	30
4.3 Petrobras e a Política de Conteúdo Local (2003 – 2009) .....	33
4.3.1. Impactos da PCL da Petrobras sobre a Indústria Para-Petroleira: Setor de Construção Naval.....	37
4.3.2- Petrobras e os Impactos para a Economia Nacional .....	40
<b>5 Conclusões</b> .....	46
<b>6 Referências</b> .....	51

## 1 INTRODUÇÃO

É notória a importância da Petrobras para a economia brasileira, uma vez que desde sua fundação, a empresa tem papel de destaque no crescimento e desenvolvimento do país, por realizar importantes investimentos, por contribuir para a redução da dependência do Brasil em relação ao petróleo importado e por incentivar a indústria e a economia doméstica.

Sua evolução e consolidação foram marcadas, *a priori*, por um contexto de incentivo à industrialização brasileira feito por meio de políticas públicas. Em um segundo momento, por meio da reforma do setor, a relevância da empresa passou a ser atribuída a política de Conteúdo Local realizada pela petroleira, visando o desenvolvimento da Indústria Para-Petrolífera (IPP)<sup>1</sup> e da economia como um todo.

Nesta perspectiva, este trabalho tem como objetivo central demonstrar a utilização da petroleira como instrumento estatal de realização de políticas de crescimento e desenvolvimento da economia nacional. Para isso, retomamos o contexto da fundação e, posteriormente, da consolidação da estatal no cenário brasileiro e internacional.

A fundação da Petrobras em 1953, durante o governo de Getúlio Vargas, é um marco no que se refere à política de industrialização brasileira. Nota-se que a criação da petroleira foi uma estratégia do governo para garantir sua atuação monopolista na exploração de petróleo e na industrialização por meio de substituições de importações que persistiu durante as décadas de 50, 60 e 70.

Além disso, a fundação da Petrobras foi fundamental para o país ir de encontro à indústria petrolífera mundial e reduzir a dependência externa de petróleo, bem como estimular a qualificação da mão-de-obra do setor. Uma vez fundada por meio de políticas públicas, as quais a tornavam instrumento de monopólio governamental, foi possível o ingresso e permanência da estatal no âmbito mundial, transformando-se “[...] uma das maiores companhias de petróleo do mundo [...]” (RIBEIRO, 2009).

---

<sup>1</sup> Segundo Zamith (1999) o conceito de IPP compreende todos os segmentos de fornecedores de equipamentos, tecnologia e serviços envolvidos na realização de atividades petroleiras. Conforme Looty (2004) são empresas classificadas em: i) empresas de serviços ligados à geologia, perfuração e manutenção; ii) empresas de engenharia que desenvolvem refinarias, plataformas, unidades de processamento; iii) empresas de construção de estruturas flutuantes como plataformas e navios (RIBEIRO 2009); iv) empresas fornecedoras de equipamentos como as firmas que constroem plataformas de perfuração e produção, fornecedores de tubulação e de tanques de armazenamento.

Podemos ilustrar a influência da estatal ao analisarmos a política de distribuição de *royalties*<sup>2</sup> sobre a produção de petróleo e gás natural (P&GN). Somente em 2009 foram arrecadados cerca de R\$8 bilhões em *royalties*, sendo distribuídos 30% aos estados produtores, 13% ao Ministério de Ciência e Tecnologia (MCT) e 15,8% ao Comando da Marinha (ANP 2010). Isto posto, percebemos que os recursos derivados das atividades do setor são reinvestidos em segmentos estratégicos para o crescimento econômico.

Outro ponto a ser observado ao analisarmos a importância da Petrobras para a economia brasileira, diz respeito ao Valor de Transformação Industrial, doravante VTI<sup>3</sup>, do setor. O VTI das atividades de E&P do setor tem crescido ao longo dos anos. Embora o segmento da indústria de transformação, refino de petróleo e seus derivados, tenha maior peso dentro do VTI do setor de P&GN, as atividades de extração de petróleo passaram de um VTI de 130 milhões de reais em 2000 para cerca de 2 bilhões em 2007, assim como o peso do refino de petróleo passa a representar em 2006, 16,5% do VTI total da indústria brasileira.

Dessa forma, o objetivo geral desse artigo é identificar a utilização da Petrobras como instrumento de política pública do Estado brasileiro na intervenção da economia. A hipótese desse estudo é a de que a Petrobras foi um importante mecanismo estatal para o fomento ao crescimento econômico brasileiro, desde sua fundação até os primeiros anos do século XXI.

Sendo assim, analisaremos o período da fundação da estatal, até meados da Abertura Comercial e Financeira da década de 1980, para posteriormente discorrermos acerca do governo Lula, momento no qual a Petrobras é utilizada como ferramenta para a implementação de políticas de conteúdo local e fomento à indústria doméstica.

Para isso, esse estudo utilizará como abordagem o método histórico-dedutivo. Esse método é necessário, pois apenas o uso de modelos matemáticos não torna possível enxergar o conjunto da realidade que pede uma ciência como a economia. Dessa forma, analisar a história, bem como teorias amplamente fundamentadas, é importante para as ciências econômicas. Sendo assim, os métodos que foram utilizados neste estudo são o histórico e

---

<sup>2</sup> Royalties de petróleo correspondem a uma parcela dos lucros obtidos pela exploração e transformação de petróleo e gás natural do território nacional. Foi estabelecido pela Lei do Petróleo (Lei nº 9.478/1997) que as concessionárias de atividades ligadas ao setor de P&GN devem distribuir participações governamentais associadas aos lucros derivados da concessão, sendo uma dessas participações os royalties.

<sup>3</sup> Esse indicador determina o quanto o setor analisado representa na indústria como um todo, assim uma tendência crescente de um dado setor demonstra aumento da importância desse segmento no setor secundário da economia (LOURAL, 2016).

comparativo. O método histórico busca na investigação de fenômenos passados possíveis influências para acontecimentos recentes.

Visando analisar a hipótese levantada, utilizaremos bases de dados já existentes para estruturação da pesquisa. Portanto, o método de coleta de dados será o secundário qualitativo e quantitativo, uma vez que utilizaremos trabalhos descritivos e recorreremos, também, à verificação de dados matemáticos. Os dados serão coletados a partir de informações provenientes da Pesquisa Industrial Anual (PIA), Relatórios de Referência da Petrobras, Relatórios e dados da Agência Nacional de Petróleo (ANP), Instituto Brasileiro de Petróleo (IBP), entre outros.

Para tanto, o presente trabalho está subdividido em capítulos, sendo que o primeiro corresponde à introdução, contextualização e metodologia utilizada na elaboração do estudo. O segundo visa descrever teorias centrais no que tange o papel do Estado na economia. O terceiro, por sua vez, discorre acerca da intervenção do Estado no domínio econômico, via Empresas Estatais. Já o quarto capítulo aborda o caso da Petrobras buscando analisar o papel desempenhado pela estatal na economia brasileira nos períodos da industrialização por meio da substituição de importações e posteriormente, década de 90 e início do século XXI, com a política de conteúdo local (PCL). Por fim, traremos a discussão e as conclusões encontradas a partir da pesquisa.

## 2 O Papel do Estado no Domínio Econômico

Desde a passagem do modo de produção feudal para o modo de produção capitalista, vários pensadores vêm discutindo o papel do Estado no contexto econômico. O fim do feudalismo, o surgimento da classe trabalhadora, os alicerces desenhados pelo mercantilismo, construíram a base da Revolução Industrial do século XVIII e XIX que consolidou o chamado sistema de produção voltado ao capital e estrutura o sistema capitalista do mundo atual.

Desse modo, este capítulo traz uma discussão acerca de importantes teorias e a forma como cada uma delas posiciona o Estado no domínio econômico. Para isso, o capítulo está dividido em subseções sendo a primeira voltada à análise da teoria clássica da economia, a segunda traz a discussão acerca do pensamento keynesiano e por último apresentamos a visão neoliberal do papel do Estado.

### 2.1 A visão dos Clássicos sobre o Intervencionismo Estatal

No contexto supracitado emergem várias teorias que discorriam acerca dos fenômenos inovadores da época. Adam Smith é tido como o pioneiro na discussão e na elaboração de modelos econômicos que buscavam explicações para o surgimento e funcionamento do modo de produção capitalista. Segundo Hunt (2002, p. 37), Smith “foi o primeiro a elaborar um modelo abstrato completo e relativamente coerente da natureza, da estrutura e do funcionamento do sistema capitalista”.

Adam Smith por meio da obra *A Riqueza das Nações*<sup>4</sup> buscou compreender os fenômenos da Revolução Industrial inglesa e suas consequências. Ele discorreu acerca das “leis da natureza” individualista e egoísta que, segundo ele, regem os interesses individuais e provocavam os conflitos de classes característicos do sistema capitalista. É importante entendermos o papel que Smith atribuiu ao Estado, mas é necessário, também, a compreensão das relações entre proprietários de bens privados e os trabalhadores, pois para ele “Os tipos de relação de propriedade eram de particular importância na determinação da forma de governo de qualquer sociedade” (HUNT, 2002, p.41).

Nessa perspectiva, as economias estariam divididas em estágios de evolução, sendo que haveria aquelas cujo modo de produção seria baseado no auto-consumo, as que se organizariam em torno da propriedade de terras e, por fim, as economias mais evoluídas, baseadas em trocas comerciais e produção capitalista. Segundo Smith, ao ocorrer a

---

<sup>4</sup> An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations - 1776

organização social e econômica que proporciona a divisão de propriedades privadas, surge o Estado visando à proteção dessas propriedades.

Portanto, a aquisição de propriedades valiosas e extensas requer, necessariamente, o estabelecimento do governo civil. Quando não existe propriedade [...] O governo civil não é tão necessário. O governo civil pressupõe certa subordinação, mas, à medida que a necessidade do governo civil vai gradativamente aumentando com a aquisição de propriedades de valor, também vão gradativamente aumentando as principais causas que criam, naturalmente, a subordinação com o crescimento destas propriedades de valor. (HUNT *et. apud* SMITH, 2002 p.42)

Dessa forma, Smith atribuía ao chamado governo civil o papel de garantidor da propriedade privada, ou seja, o Estado estaria diretamente ligado ao conflito de classes, uma vez que objetiva, por meio da institucionalização e legalização das propriedades de valor, salvaguardar os direitos de posse dos indivíduos detentores dessas propriedades em detrimento dos não detentores. Na percepção do autor, “O governo civil, instituído com a finalidade de oferecer segurança à propriedade, é, na realidade, instituído para defender o rico do pobre ou os que têm alguma propriedade dos que não têm propriedade alguma” (Hunt 2002, p. 42).

Smith é defensor da política de *laissez-faire*, em que o governo e o Estado não interferem nas posições econômicas dos agentes e deixam que as “leis naturais”, que regem e maximizam as utilidades dos agentes econômicos, coordenem a economia, indicando um cenário ideal e evoluído da sociedade.

Smith questiona a importância do Estado e do governo na regulação da economia, embora, atribua ao governo civil um papel fundamental na institucionalização da propriedade privada. Assim, “Se os governos nada fizessem para estimular ou desestimular o investimento de capital em qualquer setor, a própria busca egoísta de lucro máximo dos capitalistas levaria ao desenvolvimento econômico” (Hunt 2002, p. 56). Sendo assim, a sociedade e a economia evoluídas deveriam ser regidas pela liberdade e pela sua capacidade de auto-regulação por meio da busca individual por maximização de rendimentos e não por interferências governamentais.

Portanto, Adam Smith assume como premissa para o crescimento econômico a existência de um mercado livre de interferência do Estado, um mercado governado por uma “mão invisível”<sup>5</sup> e pela busca por vantagens individuais e lucratividade. Desse ponto de vista o Estado deveria atuar minimamente, somente no que tange à proteção militar, a garantia de

---

<sup>5</sup> Termo descrito em p.422 e 423 de A Riqueza das Nações.

justiça social, e, por fim, na criação de instituições públicas que não garantiriam lucros individuais, caso fossem direcionadas para o livre mercado.

Adam Smith sendo o precursor dos estudos e modelos acerca do modo de produção capitalista dá ensejo aos trabalhos e pesquisas de vários pensadores. Um deles é David Ricardo, estudioso que viveu a época da Revolução Industrial e foi influenciado pela obra principal de Adam Smith, *A Riqueza das Nações* (1776). Sua mais notável contribuição no que diz respeito ao papel do Estado na economia está associada à Teoria das Vantagens Comparativas de Comércio Internacional e o argumento ligado ao benefício que o livre-comércio traria aos países.

Segundo Ricardo, as especializações das economias trariam vantagens e benefícios para o comércio internacional como um todo, uma vez que havia vantagem relativa na produção de bens específicos em cada país, tornava-se possível que as diferenças de trabalhos incorporados nas mercadorias dos países beneficiassem cada economia de modo a impulsionar a sua especialização em um bem determinado. Segundo Hunt (2002, p. 112);

Dois países poderiam beneficiar-se com o comércio, se cada um tivesse uma vantagem relativa na produção. Vantagem relativa significava, simplesmente, que a razão entre o trabalho incorporado às duas mercadorias diferia entre os dois países, de modo que cada um deles poderia ter, pelo menos, uma mercadoria na qual a quantidade relativa de trabalho incorporado seria menor do que a de outro país. (HUNT, 2002, p.112)

Dessa forma, Ricardo argumenta que ao necessitarem de menos horas de trabalho na produção de determinado bem, o país teria uma vantagem absoluta, e, portanto, deveria especializar-se nessa produção. Enquanto isso, da mesma forma, outro país especializar-se-á na produção da mercadoria que lhe trará vantagens econômicas. Então, ao compararem as vantagens das produções dos países, é possível perceber que há benefício mútuo quando decidem pelo comércio entre países ao em vez da produção doméstica.

As vantagens comparativas associadas ao comércio internacional estariam relacionadas ao livre-comércio. À vista disso, Ricardo argumenta que a interferência do Estado nas relações comerciais internacionais prejudicaria a dinâmica dessas trocas, assim como, o funcionamento da lógica da teoria das vantagens comparativas. Hunt (2002 p.114 *apud*. Ricardo. p. 77) afirma que “Toda a ampliação do comércio contribuiria bastante decididamente para aumentar a massa de mercadorias e os benefícios totais. Toda restrição ao comércio, portanto, reduziria o ‘total dos benefícios’”.

Em virtude disso, Ricardo aproxima-se das ideias de Adam Smith ao argumentar que as vantagens e benefícios econômicos e o bem-estar da sociedade devem ser direcionados pelo livre-mercado, pela “mão invisível” descrita por Smith. Sendo assim, a maximização da



liberdade, “essa busca de vantagem individual está admiravelmente ligada ao bem universal do todo” (Hunt, p. 115 *apud*. Ricardo, p. 81). Dessa forma, tanto Smith quanto Ricardo não compreendiam o Estado como um agente de função interventora na economia.

## 2.2 Revolução Keynesiana

Contrapondo-se aos pensamentos dos economistas clássicos apresentados, observamos a emergência da ideologia do Estado intervencionista. No contexto da Grande Depressão de 1929 e das Grandes Guerras Mundiais observamos as ideias de Jonh Maynard Keynes ganhando espaço, uma vez que as promessas de auto-regulação do livre-mercado, do *laissez-faire*, foram colocadas em cheque pela realidade vivida à época.

Essa instabilidade econômica presente no sistema capitalista, evidenciada no século XIX, levou ao surgimento de teorias as quais questionavam a capacidade do mercado buscar a maximização de rendimentos e o equilíbrio econômico de forma autônoma. A principal ideia elaborada nesse sentido foi a de Keynes, na obra *A Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda* (1936), que analisava o sistema capitalista e suas instabilidades, a fim de solucionar os problemas associados ao sistema para que houvesse a manutenção do modo de produção capitalista (HUNT, 2002).

Foi designado ao Estado o papel que antes era desempenhado pelo livre-mercado, transferia-se a ele a função de garantidor do bem-estar social e econômico, uma vez que se opunha ao automatismo atribuído ao mercado pelos economistas clássicos. Deste modo, “O capitalismo (...) podia ser salvo, se o governo usasse corretamente seu poder de tributar, tomar emprestado e gastar, para manter o pleno emprego” (HUNT, 2002, p. 398).

O Estado ganha destaque na economia como responsável por políticas públicas com o propósito de “exercer uma influência orientadora sobre a propensão a consumir, em parte através de seu sistema de tributação, em parte por meio da fixação da taxa de juros e, em parte, talvez, recorrendo a outras medidas” (Keynes, 1936, p. 245). Sendo assim, o ideário clássico do Estado não interventor dá lugar ao Estado intervencionista.

Portanto, houve a partir da fuga ao pensamento ortodoxo associado aos economistas clássicos, o reconhecimento do Estado como elemento fundamental ao funcionamento sustentável da economia. A economia heterodoxa, representada principalmente pela figura do pensamento keynesiano, justificou o intervencionismo, protecionismo e teoria do desenvolvimento endógeno disseminados no século XX.

Entretanto, o contexto das últimas décadas desse período é envolto por crises profundas em 1973 e 1979, associadas ao Petróleo e ao rompimento do padrão dólar-ouro,

acrescido das crises de dívidas de países em desenvolvimento e a abertura comercial e financeira internacional, trouxeram à voga um novo ideário econômico que colocou em questionamento a atuação do Estado no domínio econômico.

### 2.3 Ascensão do Neoliberalismo

A partir da década de 1970, o pensamento neoliberal ganha força ao mostrar-se como uma releitura do pensamento econômico clássico. A ideologia neoliberal busca demonstrar que há dinamismo e auto-regulação no mercado, de modo geral, ele deve funcionar sem interferências externas, ou seja, sem o intervencionismo estatal. Porém, apesar de retomar ideias ortodoxas, também assume a existência de situações em que se faz necessária a regulação do Estado.

Nesse contexto, tomam lugar as ideias disseminadas pelo Consenso de Washington<sup>6</sup>. Acreditava-se na época que os problemas econômicos da década de 1980, especialmente as crises de dívidas externas na América Latina, deviam-se a questões internas ligadas a centralização dos Estados e às políticas nacionalistas e protecionistas. Desse modo, “a solução residiria em reformas neoliberais apresentadas como propostas modernizadoras, contra o anacronismo de nossas estruturas econômicas e políticas” (BATISTA, 1994. p. 7).

O pensamento neoliberal sobressai aos ideários do Estado intervencionista, pois torna aspecto central a tese de esgotamento do papel do Estado como mecanismo de dinamização da economia por meio da atuação em setores nacionais estratégicos. Conforme Batista (1994. p. 9)

Passou-se a admitir abertamente e sem nuances a tese de falência do Estado, visto como incapaz de formular política macroeconômica, e à conveniência de se transferir essa grave responsabilidade a organismos internacionais, tidos por definição como agentes independentes e desinteressados aos quais tínhamos o direito de recorrer como sócios. Não se discutia mais apenas, por conseguinte, se o Estado devia ou podia ser empresário. Se podia, ou devia monopolizar atividades estratégicas. Passou-se simplesmente a admitir como premissa que o Estado não estaria mais em condições de exercer um atributo essencial da soberania, o de fazer política monetária e fiscal. (BATISTA, 1994, p.9)

---

<sup>6</sup> Reunião realizada em 1989, entre organizações financeiras, Fundo Monetário Internacional (FMI) e Banco Mundial, visando à análise de reformas econômicas implementadas a época em países Latino-Americanos.

Questões sociais não eram consideradas primordiais para o Consenso de Washington<sup>7</sup>, as premissas neoliberais entendiam essas questões como questões econômicas e de mercado, e, como tais, regidas pela auto-regulação da economia decorrente de um maior grau de liberalização. Dessa maneira, podemos evidenciar a retomada de pensamentos clássicos, como Smith e Ricardo, no que se refere à minimização da atuação do Estado no domínio econômico. Contudo, de acordo com Batista (1994. p. 19);

O modelo ortodoxo de *laissez-faire*, de redução do Estado à função estrita de manutenção da “lei e da ordem” – da santidade dos contratos e da propriedade privada dos meios de produção – poderia ser válido no mundo de Adam Smith e David Ricardo, em mercados atomizados de pequenas e médias empresas gerenciadas por seus proprietários e operando em condições de competição mais ou menos perfeitas; universo em que a mão de obra era vista como uma mercadoria, a ser engajada e remunerada exclusivamente segundo as forças da oferta e da demanda; uma receita, portanto, de há muito superada e que pouco tem a ver com os modelos modernos de livre empresa que se praticam, ainda que de formas bem diferenciadas, no Primeiro Mundo. (BATISTA, 1994, p.19)

As premissas nas quais o pensamento neoliberal é baseado – soberania do mercado, encolhimento do Estado, privatizações, abertura comercial e financeira – regeram a economia mundial do final do século XX. No entanto, observa-se nos primeiros anos do século XXI o rompimento com os princípios do Consenso de Washington e uma retomada das ideias que direcionam o Estado como agente estratégico no funcionamento da economia.

Embora tenha ocorrido uma realocação do papel do Estado na economia, retomando algumas funcionalidades, o pensamento neoliberal ainda norteia a atuação dos governos em diversos países. A globalização não permite uma volta ao passado, no qual os Estados eram centralizados e monopolistas, dessa forma, o Estado precisou readaptar-se diante de um mundo com cada vez menos fronteiras nacionais

---

<sup>7</sup> Entende-se nesse trabalho que o Consenso de Washington foi o principal exemplo de debate acerca do pensamento neoliberal.

### 3 Empresas Estatais e a Intervenção do Estado no Domínio Econômico

As empresas estatais surgem com o advento da teoria heterodoxa como ideologia hegemônica. Dessa forma, é necessário entendermos inicialmente o contexto das primeiras décadas do século XX, período em que ocorreram: a Revolução Russa de 1917, a duas Guerras Mundiais e a Grande Depressão de 1929. Eventos que fizeram emergir a importância do intervencionismo estatal.

O mundo já não identificava o liberalismo clássico e a ideia de mercado auto-suficiente como uma regra geral e inabalável. A mão invisível de Adam Smith era insuficiente para garantir o funcionamento da economia. Conforme Chang (2002, p. 32);

Essa ordem liberal mundial, aperfeiçoada por volta de 1870, apoiava-se em: políticas industriais do *laissez faire* internamente; poucas barreiras aos fluxos internacionais de bens, capital e trabalho, e estabilidade macroeconômica nacional e internacional, a qual era garantida pelo padrão-ouro e pelo princípio do equilíbrio orçamentário. [...] Infelizmente, segundo essa lenda, as coisas começaram a andar mal com a interrupção da Primeira Guerra Mundial. Reagindo à conseqüente instabilidade do sistema político e econômico os países voltaram a erguer barreiras comerciais. [...] O sistema mundial de livre-comércio finalmente sucumbiu em 1932, quando a Grã-Bretanha, até então sua ferrenha defensora, cedeu à tentação de reintroduzir tarifas alfandegárias. A resultante contração e a instabilidade da economia e, a seguir, o conflito de 1939-1945 liquidaram o pouco que restava da primeira ordem liberal mundial (CHANG, 2002, p.32).

Nesse contexto de ascensão de ideias alinhadas à esquerda política e da disseminação da inadequação do pressuposto auto-regulador do mercado, sobretudo após a quebra da bolsa de Nova York em 1929, os pensamentos referentes à importância do papel do Estado regulador e planejador ganham espaço. Como exemplo, podemos citar a criação de órgãos internacionais que são ilustrações da visão keynesiana, especialmente no contexto de suas fundações, tais como: o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial. De forma geral, o mundo passa a aceitar a ideia de desenvolvimento associado às variáveis endógenas, sendo o Estado agente fundamental para a execução e regulação de políticas monetárias, fiscais, cambiais, entre outras.

No bojo das políticas de protecionismo doméstico, de incentivo por parte do Estado à economia e industrialização local e da política de bem-estar social, surgem as empresas gerenciadas pelo Estado ou em que o Estado detém maior parcela do capital. As empresas estatais foram criadas a partir da concepção de que o Estado deveria assumir responsabilidades e dar conta de atividades estratégicas e de interesse público. Segundo Pinheiro e Giambiagi (1992, p. 2 e 3 *apud*. GERSCHENKRON. 1962)

[...] no processo de desenvolvimento será necessário que o Estado substituísse parcialmente o mercado no processo de alocação de recursos. Apenas o Estado poderia arregimentar os recursos necessários para romper gargalos nos setores de infra-estrutura, em que indivisibilidades e economias de escala requerem investimentos de magnitude muito superior às possibilidades dos empresários privados. Só ao Estado interessaria investir em projetos de baixa rentabilidade privada, mas de elevado retorno social. Apenas o Estado estaria capacitado a assumir o risco que pesados investimentos de longa maturação acarretam em um quadro de instituições frágeis e de aparato regulatório frágil e instável. (PINHEIRO e GIAMBIAGI. 1992, p.2 e 3 *apud*. GERSCHENKRON, 1962.)

Além disso, as empresas estatais vêm ao encontro da teoria do monopólio natural. Uma vez que o Estado deve zelar pelo bem-estar social, alguns setores da economia trarão maiores benefícios para a sociedade se forem administrados pelo Estado, na medida em que se fossem gerenciados por agentes privados eles tirariam vantagens sobre outros agentes econômicos. Segundo Possas, Fagundes e Pondé (1998, p. 1)

[...] monopólios “naturais”, (são) capazes de operar com custos de produção – para um dado nível de produção- menores do que aqueles que estariam associados a uma estrutura de mercado competitiva. Com o objetivo de proteger o consumidor do abuso de poder de mercado inerente à posição monopolista das empresas nesses setores, os preços dos serviços prestados por essas empresas sempre foram objeto de regulação, seja através da nacionalização das empresas atuantes nesses setores, seja pela criação de órgãos reguladores. (FAGUNDES e PONDÉ. 1998, p. 1)

Dessa maneira, os Estados passam a se comprometerem com políticas industriais de desenvolvimento regional e sustentação dos monopólios naturais. Há uma disseminação da atuação do Estado via empresas estatais em setores de infra-estrutura, energia, transportes, telecomunicações, entre outros, posto que são áreas estratégicas no âmbito econômico e do interesse social.

De acordo com a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE (2014) as empresas estatais são definidas por firmas efetivamente controladas pelo Estado, que possui a maioria dos votos, ou, por outro lado, firmas as quais o Estado exerce algum nível de controle. Desse modo, reconhecem sociedades anônimas, sociedades de responsabilidade limitada e sociedades limitadas por ações.

Além do mais, são reconhecidas como *State-Owned Enterprises* (SOE) as empresas cuja atividade econômica exercida tem como premissa a produção de bens e serviços, que assim como agentes privados, buscam lucros, entretanto, “tem um típico compromisso com um mix de interesses sociais, econômicos e estratégicos” (OCDE, 2014).

Analisando a Tabela 1, podemos observar a dimensão das empresas estatais em diferentes países. Países de governos centralizadores tendem a apresentar maior número de

firmas ligadas a administração governamental, como é o caso da China que possuía em 2015 cerca de 50 mil empresas estatais. Dessa maneira, podemos dizer que a economia chinesa é em certa medida dependente das estatais, uma vez que são as responsáveis pela dinamização de grandes setores e pela geração de significativa quantidade de empregos.

Por outro lado, países que tem como moldes o pensamento neoliberal e pregam a lógica do livre-mercado, tendem a possuir menor quantidade de empresas estatais. Como por exemplo, os Estados Unidos e Reino Unido que possuíam em 2015, 16 estatais cada, sendo que, um reduzido número era majoritariamente gerido pelos governos centrais.

Além disso, podemos identificar o caso brasileiro, que embora apresentasse 134 empresas estatais em 2015, sua maioria era de participação minoritária do Estado. Entretanto, a geração de postos de trabalho vinculados às estatais foi expressiva com cerca de 600 mil empregados. Por isso, embora as estatais brasileiras tenham sido incorporadas à lógica de mercado, em sua maioria, por meio da abertura de capital, ainda representam um instrumento importante para a dinamização de setores chaves e para alocação de mão de obra.

Tabela 1- Empresas Estatais por Países (2015)

País	Total de Empresas Estatais			Empresas Estatais Majoritariamente do Estado			Empresas com Participação Estatal Minoritária		
	Nº de Empresas	Nº de Empregados	Valor das Empresas (Bilhões de Dólares)	Nº de Empresas	Nº de Empregados	Valor das Empresas (Bilhões de Dólares)	Nº de Empresas	Nº de Empregados	Valor das Empresas (Bilhões de Dólares)
Alemanha	71	370.440	72.0	-	-	-	70	370.44	69.5
Argentina	59	130.776	27.6	1	22.025	11.6	57	108.011	16.0
Austrália	8	42.607	13.6	-	-	-	4	8.150	7.6
Áustria	10	72.491	4.9	2	26.574	4.8	7	45.908	0.1
Brasil	134	597.505	145.0	7	222.315	47.0	127	375.190	98.0
Canadá	44	83.462	30.3	-	-	-	-	-	-
	51.34								
China	1	20.248.999	29201.1	-	-	-	-	-	-
Colômbia	39	33.033	23.0	3	13.781	23.0	32	19.002	-
Espanha	51	94.635	36.7	2	21.477	31.3	49	73.158	5.5
Estados Unidos	16	535.981	-	1	129	-	1	20.000	8.0
França	51	826.967	76.9	4	209.809	52.5	28	292.430	24.3
								2.619.36	
Índia	270	3.284.845	338.5	68	642.512	269.4	198	6	67.0
Itália	20	499.765	207.5	11	403.240	153.7	9	96.525	53.8

Japão	8	256.265	82.4	1	218.312	55.8	7	37.953	175.9
México	78	73.686	21.2	-	-	-	41	21.821	11.4
Reino Unido	16	153.604	114.1	1	87.800	53.6	12	60.666	239.1

Fonte: Elaborada pelos próprios autores com base nos dados da OCDE (2015)

A partir disso, podemos ressaltar o caso da Itália conforme o estudo de Antonelli, Amidei e Fassio (2014), e a importância das estatais italianas, especialmente o *Istituto per La Ricostruzione Industriale* (IRI), no decorrer do século XX. Segundo os autores, essa empresa representou

[...] na década de 1930: 100% da indústria de guerra do ferro e do aço, da indústria de artilharia e da indústria de extração de carvão, 90% do estaleiro; 80% da produção ferroviária, 40% da indústria siderúrgica não militar; nas esferas menores, mas significativas, nas indústrias têxtil e de engenharia. Também controlou 80% dos serviços de telefonia e de linhas de navegação, cerca de 40% do setor bancário e financeiro, além de cerca de 30% da indústria de equipamentos elétricos. (ANTONELLI; AMIDEI e FASSIO 2014, p. 46).

Podemos perceber que a empresa estatal italiana IRI apresentava grande dimensão no início do século XX. Após as Grandes Guerras Mundiais, a ascensão da importância e do espaço direcionado as empresas estatais na economia trouxeram ainda mais autonomia de gestão para as estatais. Esse papel não se mostra diferente em relação à empresa IRI, segundo Antonelli, Amidei e Fassio (2014), ela contribuiu significativamente para a modernização da economia do país, levando ao sucesso do “*catch-up*”<sup>8</sup> italiano, em termos de acumulação de capital fixo, criação de infra-estruturas e investimento em capital humano.

Na discussão sobre empresas estatais, outro caso importante é o chinês. Após as reformas ocorridas no fim do século XX e a abertura e inserção do mercado desse país no contexto internacional, as empresas estatais chinesas, antes centralizadas por um regime comunista, tiveram que se ajustar ao cenário de competição mundial. Segundo, Girma e Gong (2008 *apud* Bajona e Chu 2004) a produção das estatais chinesas passou de 78% em 1978 para 28% em 1999. Entretanto, as políticas adotadas pelo Estado chinês voltadas ao ajuste e aproximação ao mercado internacional tiveram resultados positivos para o reposicionamento das estatais.

Segundo estudo realizado por Ralston, Tong, Terpstra, Wang e Egri (2006) as empresas estatais chinesas, após a reforma, conseguiram adaptar-se à cultura organizacional

<sup>8</sup> Termo utilizado visando a ideia de recuperação, alcance, avanço

semelhante das empresas estrangeiras e do modelo de gestão ocidental. Dessa forma, as estatais chinesas modernizaram-se e são capazes de competir internacionalmente e garantir um papel de destaque na economia da China, mesmo após a reforma chinesa dos anos 90.

Sendo assim, eles demonstram que mesmo após a reforma chinesa, as estatais continuam contribuindo para o dinamismo da economia, principalmente em setores estratégicos como os de matérias-primas, petroquímico, telecomunicações e financeiros. Além do mais, estima-se que em 2002, por exemplo, as empresas estatais foram responsáveis por cerca de 16% do crescimento industrial chinês e por empregar cerca de 15 milhões de pessoas nesse setor.

As estatais chinesas ainda beneficiam a economia do país por meio de investimentos domésticos em inovações e Pesquisa & Desenvolvimento (P&D). De acordo com Girma e Gong (2008), as estatais chinesas têm um alto potencial de competição internacional uma vez que as atividades de inovação doméstica são estimuladas.

Por fim, o caso brasileiro pode ser ilustrado pelo processo de industrialização do país em meados do século XX. Esse processo consistiu na consolidação de indústrias de bens de capital, de bens intermediários e de bens de consumo duráveis. Enquanto o capital estrangeiro investiu nas indústrias de maior dinamismo tecnológico, o Estado brasileiro tornou-se responsável, por meio de empresas estatais, pelos setores de infra-estrutura e energia (ROUTLEDGE, 2018).

A atuação do governo na época foi assinalada pelo envolvimento direto do Estado na realização de políticas governamentais de incentivo ao investimento de longo prazo na economia brasileira, por exemplo, por meio da criação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), em 1952. Também foram utilizadas políticas como estratégias do governo brasileiro para garantir sua atuação em setores estratégicos para o país. Um grande exemplo é a criação da Petrobras em 1953 que tornou o Estado brasileiro monopolista nas etapas de exploração, produção, transporte e refino.

Isto posto, faz-se necessário maior atenção referente ao papel da petroleira brasileira no que tange aos impactos da sua criação, gestão e atuação no domínio econômico do país. Para tanto, buscaremos ressaltar como essa estatal, que é a principal estatal do país, impactou a economia brasileira.



#### **4 O Caso Petrobras: Instrumento do Estado na Interferência no Domínio Econômico**

Não diferente da tendência internacional de adoção das empresas estatais como instrumentos de políticas públicas aplicadas por um Estado intervencionista, temos o caso do Estado brasileiro, que após as Grandes Guerras Mundiais, adota, principalmente no mandato do Presidente Getúlio Vargas, essa estratégia de crescimento econômico por meio da criação de estatais em setores estratégicos para economia doméstica.

Nesse contexto temos o surgimento da empresa brasileira, Petrobras, atuante no setor de petróleo e gás natural. Desse modo, nesse capítulo discutiremos a importância dessa estatal para economia do país no que tange a sua evolução histórica, enfocando dois momentos: i) industrialização por meio da substituição de importações e; ii) política de conteúdo local. Sendo assim, no item 4.1 retoma-se o cenário histórico e econômico de meados do século XX correspondentes ao primeiro período, o item 4.2 remonta o processo de ruptura com o monopólio estatal da Petrobras, e, por fim, o 4.3 corresponde a retomada da utilização da petroleira como instrumento de incentivo à economia através da Política de Conteúdo Local.

##### **4.1 Petrobras e a Industrialização por Substituição de Importações (1950 – 1970)**

O Brasil em 1930 correspondia a um país baseado no crescimento via mercado interno e processo de substituição de importações. Furtado (2005) entende como deslocamento do centro dinâmico da economia brasileira, a transição do papel incentivador da economia do setor primário exportador para o industrial local. Segundo ele, durante o período em que o café era a principal mercadoria exportada do país, não havia concorrência entre produtos internos e importados.

Com o reajuste dos preços relativos dessa mercadoria, como também políticas de restrições às importações decorrentes da mudança da dinâmica econômica, o coeficiente de importações<sup>9</sup> reduziu significativamente. Dessa forma, “Essa situação permitiria um amplo barateamento relativo das mercadorias de produção interna, e foi sobre a base desse novo nível de preços relativos que se processou o desenvolvimento industrial dos anos trinta” (FURTADO, 2005 p. 200).

O processo industrial doméstico brasileiro deu-se a partir do incentivo por parte do Estado à produção interna. Assim, especialmente a partir do governo Getúlio Vargas (1930-

---

<sup>9</sup> Segundo Furtado o coeficiente de importação é dado pela composição do dispêndio total da população entre produtos importados e internos.

1945) observa-se a atuação do Estado não só por meio de políticas econômicas e cambiais, mas também pela atuação direta através da criação de empresas estatais em setores estratégicos. Desta maneira, antes desse período, não houve, na industrialização do país, significativos planos para o desenvolvimento brasileiro apoiados na intervenção do Estado por meio das estatais (OCDE 2014).

Contudo, a partir desse período, o governo brasileiro passa a operar em vários setores como forma de coordenar a industrialização e promover o crescimento. As justificativas para o surgimento das estatais iam além do processo de substituição de importações, eram também associadas à tentativa de minimizar as consequências da crise internacional e da redução do investimento privado no setor industrial brasileiro. Além disso, possibilitaria, por meio das estatais a adoção de políticas de controle de preços da economia por parte do Estado.

No que se refere ao setor extrativo de petróleo e gás natural, podemos perceber que, anteriormente a fase de criação das estatais, já havia certa participação do Governo Federal e preocupação com o crescimento e nacionalização desse setor. Em 1938, por exemplo, foi instituído o Conselho Nacional do Petróleo (CNP), órgão responsável pela definição da política petrolífera brasileira. Podemos citar também, a criação em 1941 do Código do Petróleo, que determinou o domínio da União sobre as jazidas descobertas no território nacional. Assim, Santos e Avelar (2015 *apud* Pinto, 2007) ressaltam que

O moderno sistema estatal do século XX<sup>10</sup> considerou o setor energético atividade central no cenário do desenvolvimento industrial em função de sua importância para o alcance a prosperidade econômica, a saúde do balanço de pagamentos e a distribuição da riqueza e bem-estar no interior das nações e entre as nações. Era consenso que a iniciativa privada estrita não detinha as condições objetivas de enfrentar estes objetivos, comprometendo as externalidades positivas derivadas da atividade energética. (SANTOS; AVELAR *apud*. PINTO 2007 p. 75)

Dessa forma, ao reconhecer o quão é importante e estratégico para o crescimento econômico o setor de petróleo e gás natural, foi criada em 1953, por meio da Lei nº 2004, a Petrobras. Seu principal objetivo era estabelecer o monopólio estatal para pesquisa, exploração e refino do petróleo nacional. Conforme ressalta artigo publicado pelo grupo Routledge (2018) o cumprimento desse papel seria desafiador para o Estado brasileiro, pois

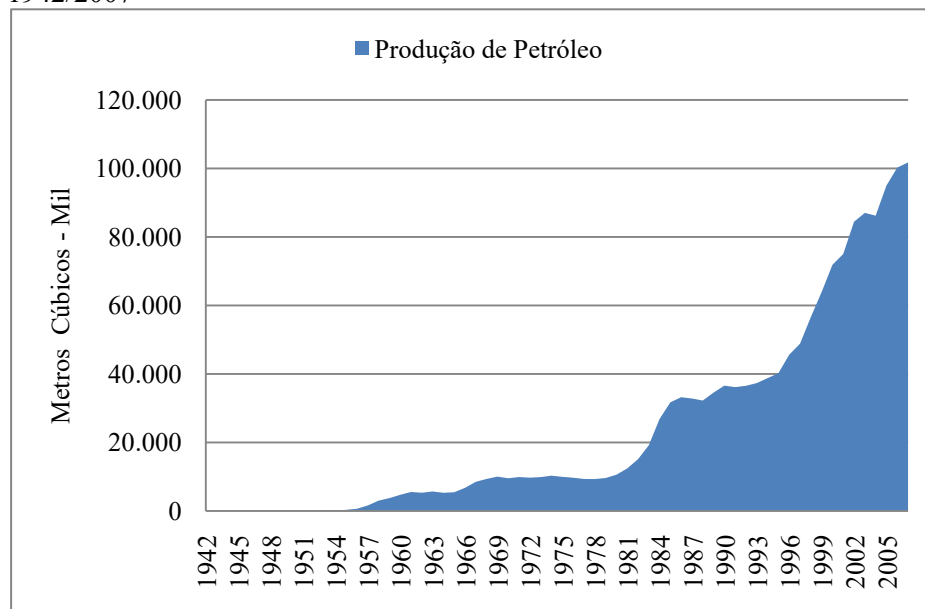
Essa missão sempre foi particularmente difícil de realizar, uma vez que a demanda brasileira por petróleo ultrapassou historicamente a oferta interna. Embora continental em suas dimensões, o Brasil era um importador de petróleo. Vale ressaltar que, até meados da década de 1950, praticamente não existia extração e refino de petróleo no país, sendo o mercado interno de

<sup>10</sup> Refere-se à disseminação da ideologia keynesiana do Estado interventor.

produtos quase integralmente importados. (ROUTLEDGE, p. 4 e 5 – Tradução Livre)

O setor de petróleo e gás natural funcionava dependente das importações de mercadorias, ou seja, antes dos esforços de nacionalização, esse setor tinha uma atuação mínima internamente e a demanda por esse produto era sanada inteiramente pela oferta internacional. Ao analisarmos o gráfico percebemos que no período anterior à criação da Petrobras a produção de petróleo brasileira era baixa, sendo em 1943, 7.000m<sup>3</sup>, enquanto que em 1953 eleva-se para 146.000m<sup>3</sup> e em 1957 para 1.607.000m<sup>3</sup>.

Gráfico 1: Produção de Petróleo – Quantidade em Metro cúbico (mil) - 1942/2007



Fonte: Elaborado pelos próprios autores com base IPEAdata

A importação de produtos derivados do petróleo, como a gasolina, reduziu significativamente nos primeiros anos de criação e atuação da Petrobras, uma vez que a estatal passa a suprir uma demanda interna antes voltada a oferta internacional. Reduz-se a importação de 3.672.026 m.<sup>3</sup> em 1954 para 318.942 m.<sup>3</sup> em 1955, dessa maneira a atuação da petroleira brasileira no refino e produção de derivados de petróleo ameniza a tendência anterior de importação desse tipo de bem. Para além disso, houve incentivo da indústria doméstica logo nos primeiros anos da atuação da estatal, como aponta Alonso (2004)

Já em 1956, por ocasião da expansão da Refinaria de Mataripe, a indústria nacional forneceu 25% dos equipamentos e materiais utilizados. Em 1961, na segunda expansão, essa participação cresceu para 60%, atingindo 80% nas refinarias Gabriel Passos e Alberto Pasqualini, inauguradas em 1968. Por

sua vez, a engenharia nacional também se desenvolveu: na segunda expansão de Mataripe e na Construção da refinaria Duque de Caxias, em 1961, tanto a engenharia de detalhamento como a construção e montagem foram realizadas por empresas brasileiras; para as refinarias Gabriel Passos e Alberto Pasqualini, empresas nacionais participaram, juntamente com empresas estrangeiras, na elaboração dos projetos básicos, além do detalhamento, construção e montagem. (ALONSO 2004 p. 45)

Nesse cenário de criação da Petrobras e da extração e refino de petróleo e gases raros no território nacional, surge o desafio de dependência da estatal em importar tecnologia, equipamentos e mão de obra qualificada. O foco das importações desse setor é alterado do produto em si, ou de seus derivados, para mercadorias e serviços que visavam à dinamização da produção do segmento. Na tentativa de minimizar essa dependência de produtos e serviços internacionais, a estatal inicia um processo de “nacionalização” tanto de funcionários como de fornecedores (SANTOS 2015).

Dessa forma, a partir da nacionalização do corpo de funcionários e dos fornecedores de matérias-primas e serviços para o processo produtivo da estatal, podemos perceber um movimento de incentivo a indústria local, especialmente a Para-Petroleira. Conforme Alonso (2004)

[...] a Petrobras, em consonância com a sua origem nacionalista, adotou a política de fomentar o desenvolvimento de uma indústria de bens de capital no país que viesse a participar do seu programa de construção de refinarias e infra-estrutura de produção, transporte e distribuição de petróleo e derivados. A indústria fabricante de equipamentos então existente possuía baixa qualificação técnica e era especializada na produção de itens pouco sofisticados. Para que esse setor viesse a suprir equipamentos para uma indústria com baixa margem de tolerância, como por exemplo a refinação de petróleo, tornou-se necessário mudar radicalmente as suas técnicas produtivas e padrões de qualidade, incorporando tecnologia e inovação aos produtos ofertados. (ALONSO 2004 p. 44)

Durante o governo Kubitschek (1956-1960) com a implementação do Plano de Metas houve uma intensificação na produção de petróleo no país. A petroleira que em 1956 produzia cerca de 6.800 barris de petróleo por dia passa a produzir nos anos 1960 cerca de 100 mil, além disso, a capacidade de refino passa de 130 mil barris por dia para 330 mil (SANTOS e AVELLAR, 2015).

Com o golpe de 1964 e a ascensão dos militares ao poder, um governo ainda mais centralizador e intervencionista ganha força. Houve, especialmente durante a presidência de Ernesto Geisel (1974-1979), uma expansão da quantidade de empresas estatais e do fomento e desenvolvimento da tecnologia doméstica (OCDE 2014). Ilustrando esse cenário podemos

citar a Constituição de 1967 que consolida o monopólio estatal sobre a pesquisa destinada ao setor petrolífero. Outro exemplo é a criação da Braspetro em 1972 que corrobora com o objetivo de fazer frente ao cenário de crise internacional do setor, também podemos citar como esforço para o incentivo a pesquisa doméstica no setor, a criação do Centro de Pesquisas de Desenvolvimento (CENPES) da Petrobras em 1973 (SANTOS e AVELLAR, 2015).

Em decorrência do cenário de crise internacional do petróleo em 1973, o governo brasileiro passa a priorizar ainda mais a produção doméstica de petróleo e a busca por produtos substitutos, como por exemplo, o etanol (Routledge, 2018). A adoção de estratégias voltadas a esses fins levaram a expansão dos investimentos em pesquisa, exploração e refino do bem, principalmente em decorrência do II Plano Nacional de Desenvolvimento, assim, “O plano foi exitoso, uma vez que, pela primeira vez na história, o Brasil conseguiu dominar todo o ciclo produtivo” do petróleo (SANTOS e AVELLAR 2015, p. 9). Ademais, o projeto de desenvolvimento adotado no governo militar estabelecia que “(...) era absolutamente proibido importar tudo quanto pudesse ser fabricado no Brasil ou que tivesse similar nacional.” (ALONSO 2004 p. 45).

A estratégia de incentivo por parte do governo à atuação da estatal para a exploração e produção de petróleo nacional, levando à extração de petróleo em águas profundas, contribuiu para a minimização dos impactos das crises internacionais do petróleo. A expansão da produção do óleo leva a importantes mudanças tecnológicas na Petrobras. Até então, sua estratégia tecnológica consistia na transferência de projetos industriais para grandes empresas estrangeiras. Para além disso, reduziu a dependência do setor de P&GN brasileiro para com o mercado externo, uma vez que a estatal passou a adotar novas estratégias. (Routledge, 2018 p. 8).

Ademais, incentivou a indústria doméstica, sendo que, além de estratégias voltadas a expansão tecnológica e redução da dependência internacional do segmento, houve também estímulo a compras locais. Segundo (Santos e Avellar *apud* Rappel, 2003), o índice de compras locais da Petrobras nos primeiros anos de atuação era de 10%, enquanto que a partir do governo militar muitos projetos de importância significativa para a estatal utilizaram de equipamentos, materiais, serviços ofertados pelo mercado interno.

Ainda com o intuito de estimular a economia doméstica, é autorizada, em 1975, a adoção de contratos de risco. O objetivo desses contratos era a expansão da produção doméstica, conseqüente redução da dependência internacional e maior dinamização desse setor no mercado nacional. Segundo Santos e Avellar (2015) esses acordos permitiam a busca

e exploração de petróleo por parte das empresas contratantes, sendo essas responsáveis pelos riscos, enquanto que a Petrobras era proprietária das jazidas e a responsável pelas etapas do processo produtivo, iniciava-se assim, o processo de abertura da indústria às empresas privadas.

Ao analisarmos esse período percebemos que a petroleira foi um dos pilares de incentivo à industrialização por substituição de importações no país, auxiliando no direcionamento de bens e serviços ao mercado doméstico (Routledge, 2018 p. 9). Assim,

[...] a Petrobras passou a ter a garantia de amplo suprimento local dos principais bens e serviços que utiliza, reduzindo consideravelmente a sua dependência externa e assim, minimizando a vulnerabilidade decorrente do risco de eventuais falhas, ou mesmo colapsos, no fornecimento de insumos estratégicos importados, como materiais, peças, componentes e serviços técnicos, em um setor tão proeminente em termos econômicos quanto sujeito a instabilidade no cenário político internacional. (SANTOS e AVELLAR, *apud*. RAPPEL, 2003)

Entretanto, no decorrer dos anos 1980/1990 percebemos um movimento contrário a esse cenário de significativa importância das empresas estatais, especialmente da Petrobras. O contexto de crise econômica e política, além das pressões internacionais, e a retomada do processo democrático no país, contribuiu para um movimento de descentralização do governo e a ascensão do pensamento neoliberal, na qual a lógica de mercado prevalece. Dessa forma, ao longo desse período temos a quebra do monopólio estatal da Petrobras no setor de petróleo e gás natural.

#### **4.2 Ruptura com o Monopólio Estatal da Petrobras e Ascensão do Pensamento Neoliberal (1980-2002)**

A década de 1980 é marcada por um cenário de crise econômica no país e no setor de petróleo e gás natural. Os reflexos das crises de 1973 e 1979 faziam-se presentes no segmento petrolífero nacional, porém apesar do movimento neoliberal e das privatizações ao redor do mundo, o monopólio estatal desse setor no Brasil persistia, assim como a atuação do Conselho Nacional do Petróleo. Conforme Faria Neto (2001, p. 3)

Com a Constituição de 1988 foi mantida a concepção de considerar o petróleo como bem estratégico, sendo esse pensamento inclusive reforçado e atingindo seu ápice, pois, além de monopólio da União sobre pesquisa e a lavra, que já haviam sido constitucionalizados na Carta de 1967, as atividades anteriormente reguladas pela Lei 2.004/53 (refino, importação,

exportação e transporte de petróleo e seus derivados) foram incluídas como normas constitucionais. (FARIA NETO, 2001 p.3)

Porém, ao longo dos anos 1990, a ascensão internacional do pensamento neoliberal, associado às premissas de um mercado auto-regulador, levaram ao cargo de Presidência da República, Fernando Henrique Cardoso (1995-1998 e 1999-2002). Durante esse período podemos verificar um quadro de abertura comercial e financeira da economia brasileira, além de processos de privatizações com intuito de minimizar a atuação do Estado no domínio econômico.

Esse processo fez-se presente no setor de P&GN, sendo consolidado pela Emenda Constitucional nº9, na qual expunha a necessidade de o setor atrair recursos privados para desenvolver-se, segundo os ideários do governo vigente. Por meio dessa Emenda legitimava-se o direito de qualquer empresa de participar das atividades que anteriormente eram de função monopolista da Petrobras. Em 1997, essa Emenda dá lugar a Lei do Petróleo, Lei 9.478/97, que garante a abertura da IP&G brasileiro à concorrência internacional, além de estabelecer a criação de instituições reguladoras e fiscalizadoras do segmento, sendo elas: Conselho Nacional de Política Energética (CNPE) e a Agência Nacional de Petróleo (ANP).

Podemos citar como consequência da abertura do setor petrolífero brasileiro e da quebra do monopólio estatal da Petrobras, o desestímulo à indústria doméstica (Para-Petroleira) que se desenvolvia a partir do incentivo da estatal. Enquanto em 1980 o índice de compras locais da Petrobras era de 80% (Santos e Avellar, 2015), em 1999 das 12 plataformas encomendadas pela petroleira, apenas uma era construída no Brasil (ROUTLEDGE, 2018). Conforme Ribeiro (2009),

A partir de meados da década passada (1990) a operadora nacional passa a adotar um comportamento comercial e tecnológico estratégico, caracterizado pela terceirização de seus projetos de E&P [...]. A estatal brasileira buscou [...] externalizar parte significativa das atividades de inovação e de investimento às grandes empresas de engenharia. Esse modelo contratual adotado pela Petrobras abalou sua relação com os fornecedores locais. (Ribeiro, 2009, p. 106)

Ademais podemos ilustrar a ruptura do monopólio estatal e a inserção de *players* internacionais no setor de P&GN, por meio da tabela que apresenta os principais parceiros comerciais da Petrobras nos primeiros dois anos seguintes à Lei do Petróleo. Visto isso, podemos observar, por exemplo, que os parceiros que investiram maior montante na Bacia de Campos, Texaco e FJPL, juntamente com a empresa brasileira Odebrecht, são respectivamente, empresas norte americana e japonesa.

Tabela 2 - Parcerias com a Petrobras Após a Lei do Petróleo - 1998/1999 (U\$ Milhões)

Bacia	Parceiro	Investimento
Espírito Santo	Repsol - YPF / Santa Fé / Sotep / Norbay / Petroserv	15
Camamu	Sotep / Norbay / Petroserv	10,4
Camamu	Coastal / Unocal / Ipiranga	20
Tucano	Coastal / Unocal / Ipiranga	7,5
Sergipe-Alagoas	Perez Companc	10,8
Potiguar	Union Pacific / TDC	8,3
Potiguar	Santa Fé / Repsol - YPF / Sotep	20
Campos	Santa Fé / Repsol - YPF / Sotep	15
Santos	A. Hess / Odebrecht / Borneo	25
Potiguar	A. Hess / Odebrecht / Borneo	5
Sergipe-Alagoas	Tecpetrol / Sipetrol	9
Sergipe-Alagoas	Tecpetrol / Sipetrol	12
Pelotas	PennzEnergy	25
Foz Amazonas	Esso	31
Campos	Esso	42,5
Campos	Texaco / FJPL / Odebrecht	1524,5
Santos	Texaco / FJPL / Odebrecht	18
Espírito Santo	Kerr-Mcgee / Esso	40
Campos	Mobil / Unocal	140
Campos	Unocal / Repsol - YPF / Japex/Mambim	30
Campos	ELF / Enterprise/ Shell	36

Fonte: Elaborado pelos próprios autores com base na ZAMITH 1999

Outro aspecto importante no contexto de flexibilização do setor petrolífero brasileiro foi a implementação de uma nova política tributária para o segmento. O REPETRO<sup>11</sup>, criado em 1999, consistia em um regime especial para importação de bens ligados ao setor de P&GN. Esse regime tinha como objetivo o aumento da competitividade do setor com o mercado externo, uma vez que suspendia os impostos ligados às importações de bens destinados às atividades de pesquisa e lavra de jazidas de petróleo e gás natural. Além disso, visava à atração de empresas estrangeiras, visto que suspendia impostos voltados à adesão temporária a atividades do setor.

O REPETRO foi, assim, um importante instrumento para aumento da competitividade a partir do fim das barreiras tarifárias do setor de P&GN. Entretanto, devemos ressaltar que as

<sup>11</sup> Foi instituído pelo Decreto 3.161/1999 e teve como base a Lei 9.430/1996. Atualmente é regulamentado pelo Decreto 6.759/2009.



empresas nacionais não apresentavam capitais produtivos e tecnológicos que fossem capazes de competir nesse cenário de liberalização das importações. Embora esse regime beneficiasse as grandes operadoras e reduzisse os custos de produção e investimento “não podem ser desconsideradas as limitações promovidas pelo regime, sobretudo, na criação de desvantagem competitiva para as empresas dos elos mais periféricos da cadeia [...], ou seja, empresas brasileiras de pequenos e médios portes” (AVELLAR e SANTOS, 2015).

Acreditava-se que a abertura comercial trouxesse dinamização à indústria brasileira, contudo, podemos observar que o mercado doméstico não se ajustou a essas perspectivas. Ao contrário, no que tange os setores que se desenvolveram por meio do incentivo associado ao monopólio estatal da Petrobras nas décadas 1950/70, ressalta-se a perda de espaço para a concorrência externa. Conforme apontam Santos e Avellar (2015. *apud* Rappel 2015)

[...] das 15 primeiras plataformas flutuantes de produção adquiridas pela Petrobras no período imediatamente posterior à Lei n. 9.478, de 1997, somente 3 foram construídas no Brasil, com investimentos de US\$600 milhões, enquanto 12 foram contratadas de estaleiros no exterior a um montante de US\$2,3 bilhões, com participação nacional pouco expressiva, variando de zero a 20%, um efeito natural de arraste das encomendas de bens e serviços para fornecedores externos. (SANTOS e AVELLAR. *apud* RAPPEL 2015)

Dessa forma, a partir da ascensão do pensamento neoliberal observa-se a ruptura do monopólio estatal no setor de P&GN, além da estruturação de um novo marco regulatório para o segmento. Esses fatos levaram à perda de mercado das empresas nacionais que antes dependiam da estabilidade conferida pelo Estado à indústria de E&P de petróleo. Uma vez que estas se desenvolviam com base na dinâmica de funcionamento do setor petrolífero e não tinham respaldo governamental para competir com *players* internacionais, a IPP perde relevância na cadeia produtiva do setor.

### **4.3 Petrobras e a Política de Conteúdo Local (2003 – 2009)**

O final da década de 90 e início do século XXI é marcado pelo reposicionamento político, econômico e social que o Estado assume. Observa-se certo esgotamento das ideias neoliberais e uma retomada de pensamentos voltados à nacionalização e intervenção estatal. Decorrente desse movimento,

[...] começaram a surgir indícios de corrosão da coalizão neoliberal principalmente no que se refere à política macroeconômica e, mais amplamente, a uma estratégia nacional de desenvolvimento. [...] Tem início, então, uma mudança política ao nível do governo que será acompanhada

pela crítica às reformas orientadas para o mercado e, principalmente, pela demonstração de que existem políticas macroeconômicas alternativas à ortodoxia convencional. A mudança no plano estritamente político traduziu-se em fortes inflexões nos resultados eleitorais para a presidência da República em vários países da região (América Latina), elegendo-se candidatos de esquerda ou centro-esquerda para a chefia de Estado. (BRESSER PERREIRA, 2009, p. 13)

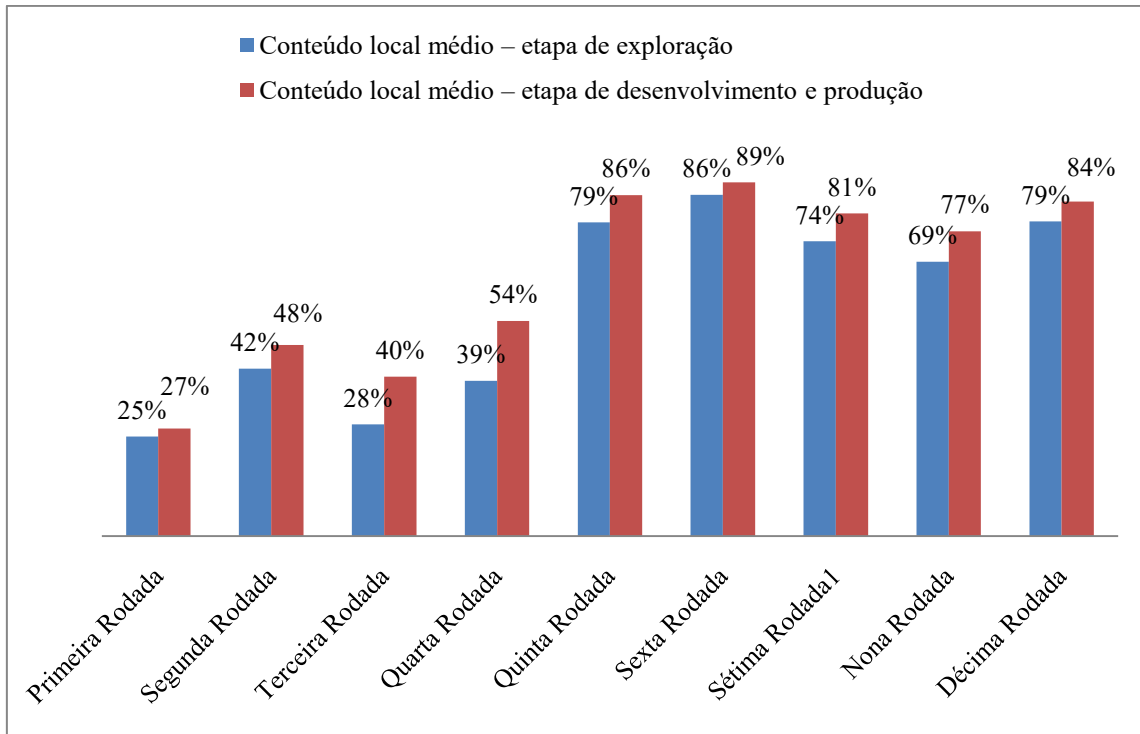
Logo, o governo de Luiz Inácio Lula da Silva marca de modo significativo a retomada da utilização da Petrobras como instrumento de fomento à economia brasileira, por meio do incentivo a industrialização. Nesse contexto, houve esforços de incentivo à indústria doméstica através da política de Conteúdo Local por parte da petroleira.

Esse esforço por parte da Petrobras de utilização de conteúdo local, alinhado a mudança da regra mínima de CL estipulada pela ANP, que define que a partir da Quinta e Sexta Rodadas de Licitação há obrigatoriedade de CL, indicam a retomada do incentivo a dinamização do setor Para-Petroleiro da economia brasileira. Segundo Avellar e Souza (2015),

Os defensores da obrigatoriedade mínima de CL argumentam que tal estratégia força as empresas estrangeiras a nacionalizarem a sua produção e que esses processos beneficiariam empresas locais de menor porte, que ocupam o papel de subfornecedoras, além de favorecer o desenvolvimento de parcerias de produção e P&D. (AVELLAR e SOUZA, 2015 p. 23)

O gráfico demonstra que houve uma elevação da proporção de Conteúdo Local expressiva a partir do ano 2003 (Quinta Rodada), sendo que em 2002 o conteúdo local médio para exploração era de 39%, passando para 79% no ano primeiro ano do governo Lula. Assim como o conteúdo local médio da etapa de desenvolvimento e produção do setor passa de 54% em 2002 para 86% em 2003. Isso representa um aumento significativo na participação de fornecedores nacionais em projetos e contratos no segmento de P&GN.

Gráfico 2– Evolução da Clausula de Conteúdo Local por Rodadas da ANP



Fonte: Elaborado pelos próprios autores com base na ANP (2009)

Tabela 3- Evolução da Política de Conteúdo Local

Rodada	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10				
Ano	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008				
Natureza da Exigência de CL	Não existe exigência de CL na licitação						Percentuais mínimos globais fixados em edital. Compromisso com % adicionais em determinadas atividades na licitação.				Percentuais globais de CL na Fase de Exploração e Etapa de Desenvolvimento ofertados por ocasião da licitação, compreendidos entre os valores mínimos e máximos estipulados no edital, bem como percentuais mínimos relativos a itens indicados, definidos pelo concessionário na licitação e superiores a valores estabelecidos no edital			
Definição de CL	CL= Fornecedor Brasileiro		CL= Bens de Produção Nacional (Importado: < 60% em 2000; <40% depois) e, a partir de 2001, Serviços Prestados no País (< 20% importado)				Metodologia de Cálculo do CL para o Fornecedor de Bens e Serviços							
Comprovação do CL	Nenhuma exigência de comprovação		Exigência de classificação dos gastos em nacionais e estrangeiros em relatórios trimestrais		Exigência de Declaração de Origem suprida pelos Fornecedores		Comprovação mediante apresentação de certificados de conteúdo nacional, emitido por entidades credenciadas							

Fonte: CNI 2012, elaborado com base nos dados da ANP

A partir da Sétima Rodada de Licitações da ANP (2005) foi estabelecida uma quantidade máxima e mínima de conteúdo local por equipamento. Além disso, foi publicado a Cartilha de Conteúdo Local, “esse livro submete a certificações todos os itens e subitens adquiridos pelas companhias de petróleo e gás natural nas atividades de exploração e produção do setor” (ROCHA, 2015 p. 5, tradução nossa).

Visto isso, podemos perceber que essa obrigatoriedade e os instrumentos desenvolvidos para que essa cláusula de CL fosse respeitada garantiram maior dinamismo para a demanda de produtos e serviços da indústria Para-Petroleira. Além do mais, PCL aplicada pela Petrobras fez com que os fornecedores domésticos tivessem que se alinhar a competitividade do mercado, uma vez que são exigidas certificações para as empresas ofertantes de bens e serviços no setor como: ETHOS, ISO 14001, ISO 18001 e ISO 9001. Sendo assim, de acordo com a Confederação Nacional da Indústria (2012)

A Política de Conteúdo Local é fundamental para o desenvolvimento de uma indústria eficiente e competitiva na área de suprimentos de bens e serviços para a cadeia produtiva de petróleo e gás. Esta é uma das fronteiras de expansão e diversificação da economia brasileira. Os seus efeitos, ao elevar a capacidade técnica e de conhecimento da indústria e da engenharia nacional, serão sentidos por toda a economia brasileira. (CNI, 2012, p. 6)

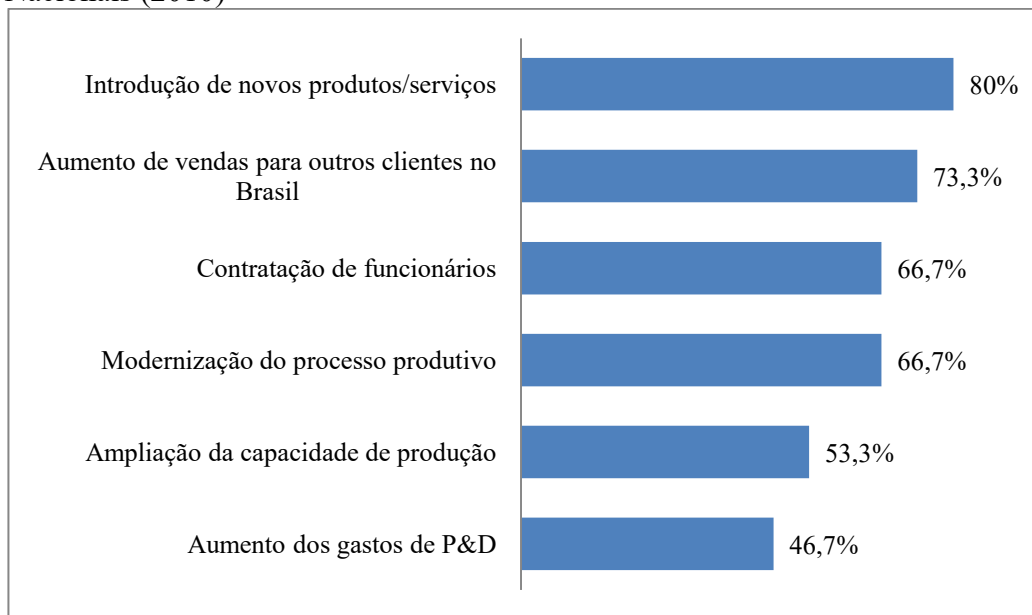
Dessa maneira, a PCL foi realizada a partir de dois objetivos principais: i) interesse macroeconômico de impulsionar a demanda do mercado interno e aumentar o emprego; ii) metas de longo prazo visando a dinamização, diversificação das indústrias domésticas, desenvolver e intensificar setores com um maior potencial tecnológico (CNI 2012). Podemos perceber que a adoção dessa política, por parte do Estado brasileiro, por meio da Petrobras, vem cumprindo importante papel para o crescimento da economia brasileira.

Para além disso, o estímulo dado aos fornecedores brasileiros do setor faz com que a IPP tenha que investir em tecnologias de ponta para conseguir suprir as demandas de bens e serviços que as companhias de petróleo apresentam. Dessa forma, “[...] os investimentos atuais das empresas fornecedoras localizadas no país em centros de P&D, estimulados pela possibilidade de vender soluções tecnológicas para os desafios de explorar P&G em águas ultra profundas, podem ser um importante reforço no apoio à política de conteúdo local” (PIQUET; HASENCLEVER e SHIMODA, 2016, p.48).

O fato de a Petrobras incentivar a indústria doméstica por meio da PCL impacta também a organização interna das empresas fornecedoras da Petrobras. Podemos observar segundo entrevista realizada pelo IPEA em 2011 com empresas fornecedoras da Petrobras (ilustrada pelo gráfico 3) que o relacionamento com a petroleira incentiva a capacidade de

inovação de produtos e serviços, uma vez que 80% das empresas pesquisadas responderam que obtiveram impactos positivos nesse quesito após o início do relacionamento com a estatal. Além disso, 73,3% dos fornecedores aumentaram a quantidade de vendas no mercado interno e 66,7% elevaram o número de contratações de funcionários e modernizaram seus processos produtivos (GRÁFICO 3).

Gráfico 3 – Impactos Associados à PCL realizada pela Petrobras para os Fornecedores Nacionais (2010)



Fonte: Elaborado pelos próprios autores com base nos dados IPEA 2011 elaborado a partir de entrevistas com empresas

Além disso, em decorrência da adoção da PCL da Petrobras houve um aumento da quantidade de fornecedores domésticos de produtos e serviços da petroleira. Conforme IPEA (2011),

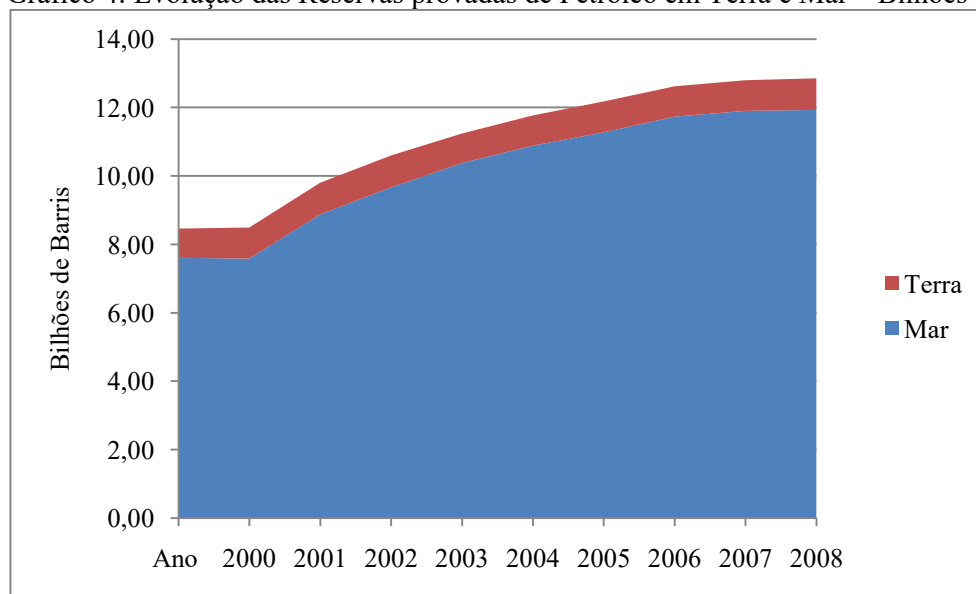
Entre 1998 e 2007 existiam cerca de 109 mil empresas industriais e de serviços diferentes no setor produtivo brasileiro. Destas, 8 mil forneceram bens e serviços para a Petrobras. Os dados mostram que para o ano de 2007 havia cerca de 55,3 mil empresas com 30 ou mais pessoas ocupadas na indústria e no setor de serviços, sendo que 3.407 forneceram para a Petrobras. O número de firmas fornecedoras cresce continuamente na década analisada, passando de cerca de 1,8 mil no final da década de 1990 para 3,4 mil em 2007. A participação numérica dos fornecedores foi acompanhada pela sua participação do total das firmas do setor produtivo brasileiro. No final da década de 1990 respondiam por em torno de 4% do total das firmas e passaram a representar pouco mais de 6% em 2007. Enfim, durante o período de 1998-2007, existiam 109.326 firmas diferentes na indústria e serviços selecionados. A Petrobras comprou bens e serviços de 8.046 empresas, ou seja, de 7,35% do total. (IPEA 2011, p.24)

Portanto, a política de Conteúdo Local adotada pela Petrobras, foi importante para a dinamização da economia brasileira, considerando especialmente seus impactos positivos no que se refere à indústria Para-Petroleira. Além do mais, a cláusula da obrigatoriedade estipulada pela ANP a partir do governo Lula, fez com as companhias de petróleo atuantes no território nacional atentassem à dinamização da cadeia de produção do setor de P&GN.

#### 4.3.1. Impactos da PCL da Petrobras sobre a Indústria Para-Petroleira: Setor de Construção Naval

Podemos ilustrar os impactos da PCL, aplicada pela Petrobras, na indústria Para-Petroleira no que tange o setor de construção naval. Uma vez que em 2002 cerca de 85% da produção do setor P&GN era realizada no mar, por isso são demandadas diversas embarcações, navios e plataformas, esse setor torna-se fundamental na cadeia produtiva de produção de petróleo e gás natural (Gráfico 4) (DORES, SOARES e PROCESSI, 2012).

Gráfico 4: Evolução das Reservas provadas de Petróleo em Terra e Mar – Bilhões de Barris



Fonte: Elaborado pelos próprios autores com base na ANP (2009)

Podemos citar como exemplo do esforço de utilização de CL pela Petrobras a plataforma P-51, que se refere a projeto iniciado durante a rodada zero de licitações da ANP em 1998, no qual, mesmo sem a obrigatoriedade da PCL, houve empenho por parte da petroleira no envolvimento de fornecedores domésticos. Segundo Ribeiro (2009),

Vale destacar que antes da realização da Rodada 1, ocorreu a Rodada Zero, na qual foram concedidos à Petrobras os 282 campos que se encontravam em operação, mediante contratos de concessão assinados em 1998. Além disso, para os blocos nos quais a operadora nacional já havia realizado investimentos foi concedido o direito de que ela continuasse a explorá-los por um período de três anos. No âmbito da Rodada Zero não foi introduzida nenhuma exigência em termos de conteúdo local mínimo. Como o campo de Marlim Sul, onde foi instalada a plataforma P-51 está localizado em uma concessão relacionada à Rodada Zero, na ocasião da licitação dessa plataforma a Petrobras não estava obrigada contratualmente a exigir dos EPCistas<sup>12</sup> que saíram vencedores nesse processo licitatório, compromissos mínimos em termos de aquisições locais de equipamentos e serviços. Ainda assim, tais exigências foram incluídas no edital de licitação da plataforma P-51, o que demonstra uma preocupação da estatal brasileira em substituir importações. (RIBEIRO, 2009, p. 113)

O caso da plataforma P-51 chama a atenção por tratar-se da primeira plataforma inteiramente construída no país e que mesmo sem a cláusula de obrigatoriedade de CL, estabelecida posteriormente em 2003, houve esforço por parte da Petrobras, para a utilização de produtos nacionais na construção dessa plataforma. Esse fato ocorreu devido à mudança na política de compras da Petrobras. Nos anos de 1990 a petroleira tinha uma política de externalização de suas compras seguindo um modelo contratual de “Turn-Key”<sup>13</sup>, entretanto, no decorrer da década a petroleira vê-se insatisfeita com os prazos e qualidades dos produtos adquiridos no mercado externo. Dessa forma, houve uma retomada do estímulo a indústria doméstica por parte da inserção de fornecedores nacionais na política de compras da estatal, especialmente do setor naval.

A partir do governo Lula e da adoção da PCL, os estaleiros nacionais receberam encomendas para construção de plataformas, navios de apoio e petroleiros para o transporte de óleo bruto e seus derivados. Como exemplo, a Transpetro<sup>14</sup> encomendou 49 navios, a Petrobras contratou a construção de três plataformas de produção de petróleo, oito cascos de navios-plataforma e 28 sondas de perfuração. O emprego no segmento naval evoluiu de 2 mil postos de trabalho em 2000, para cerca de 80 mil empregos diretos em 2010 (PIQUET 2012 et apud SINAVAL, 2010).

A partir do Programa de Renovação da Frota de Apoio Marítimo (PROREFAM) sendo sua primeira etapa lançada em 1999 e a segunda em 2003, observa-se o incentivo ao setor de

---

<sup>12</sup> Conforme Ribeiro (2009) são empresas que utilizam do modelo de contrato EPC (Engineering, Procurement and Construction). Ou seja, as petrolíferas contratam essas firmas que são responsáveis pelas atividades de engenharia, suprimento de materiais e equipamentos, construção e montagem do sistema.

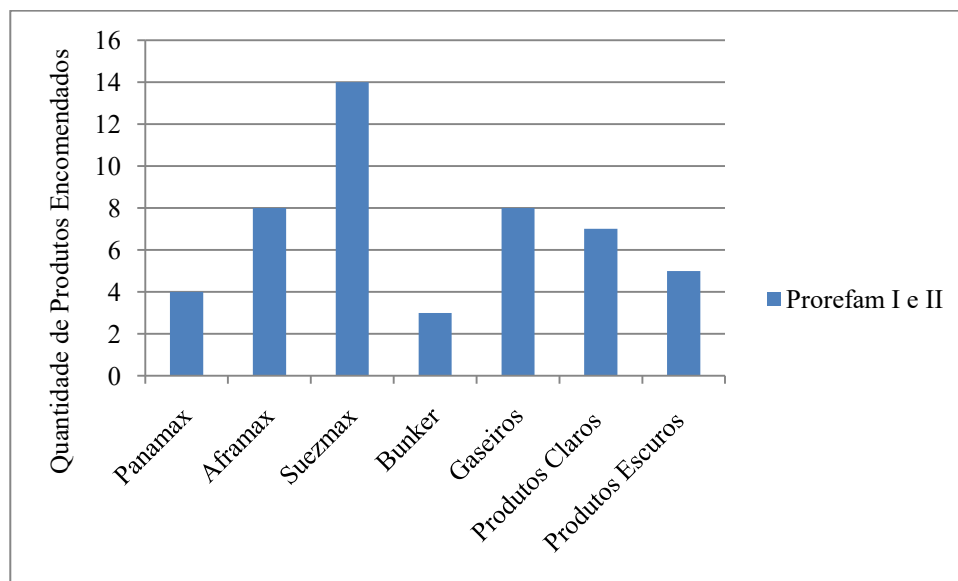
<sup>13</sup> “Turn-Key” significa “Virada de chave” e corresponde a idéia de contratos em EPC.

<sup>14</sup> Refere-se a Petrobras Transporte S.A que é responsável pelo transporte e logística de combustível. Foi fundada em 1998 e atualmente consiste em uma subsidiária da Petrobras.

construção naval nacional. Durante a PROREFAM I foram licitados 22 embarcações, enquanto que durante a etapa II foram contratadas mais de trinta embarcações e 21 modernizações. Segundo Dores, Soares e Processi (2012)

O Profefam aumentou significativamente a demanda do setor e teve êxito em reativar a indústria naval brasileira. O elevado volume de embarcações demandado e a prioridade dada por lei<sup>15</sup> à bandeira brasileira nos serviços de apoio marítimo movimentaram o mercado nacional e estimularam a indústria de construção naval e as indústrias a montante a retomar seus investimentos. (DORES, SOARES e PROCESSI, 2012, p.8)

Gráfico 5 – Prorefam I e II por Tipo de Embarcações



Fonte: Elaboração BNDES, com base em dados da Petrobras.

Dessa forma, “a retomada da indústria naval brasileira está fundamentada na garantia de uma demanda doméstica, os estaleiros nacionais têm sua produção voltada exclusivamente ao mercado interno” (Dores, Soares e Processi, 2012, p. 18). Assim, a competitividade da indústria naval brasileira depende diretamente dos direcionamentos do setor P&GN nacional (IPEA, 2011).

#### 4.3.2- Petrobras e os Impactos para a Economia Nacional

Ao decorrer dos anos analisados no trabalho houve evolução da relevância do setor de Petróleo e Gás Natural no Produto Interno Bruto (PIB) da economia brasileira. Mas para,

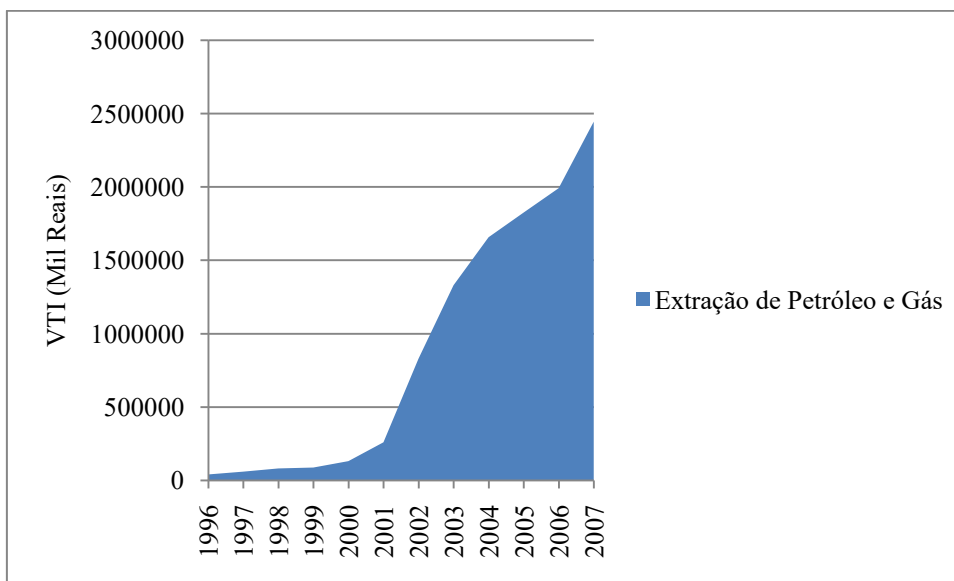
<sup>15</sup> Lei 9.432/97, as embarcações estrangeiras somente poderão participar da navegação de cabotagem e da navegação interior de percurso nacional, bem como da navegação de apoio portuário e da navegação de apoio marítimo, quando afretadas por empresas brasileiras de navegação. (Dores, Soares e Processi, 2012, p.8)



além disso, observamos o peso que a Petrobras tem quando comparado ao valor agregado nacional e ao setor de P&GN como um todo. Assim, é possível compreender o quanto a estatal é representativa para o setor, configurando-se como a principal empresa atuante no segmento, mesmo após o novo marco regulatório da década de 1990.

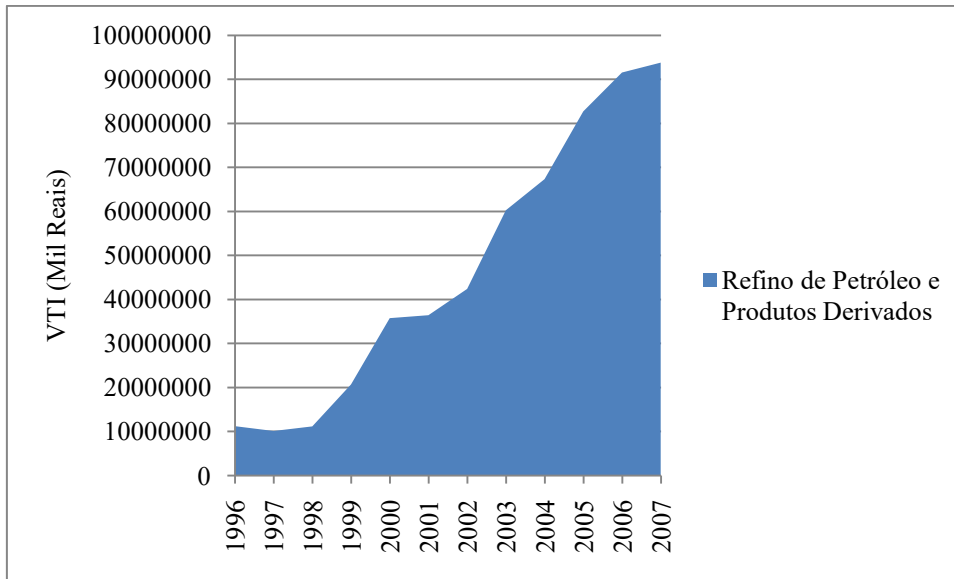
Podemos observar a evolução do Valor de Transformação Industrial (VTI) dos segmentos de extração e refino de petróleo e seus derivados. Segundo Ribeiro (2009 *apud* Machado 2002) o VTI pode ser utilizado como uma estimativa do valor adicionado das atividades industriais. A participação do VTI “indica, em porcentagem, a parcela do Valor da Transformação Industrial (VTI) total da indústria que é ocupada pelo setor analisado no momento” (LOURAL, 2016, p.76).

Gráfico 6 - Evolução do Valor de Transformação Industrial da Extração de Petróleo (Mil Reais)



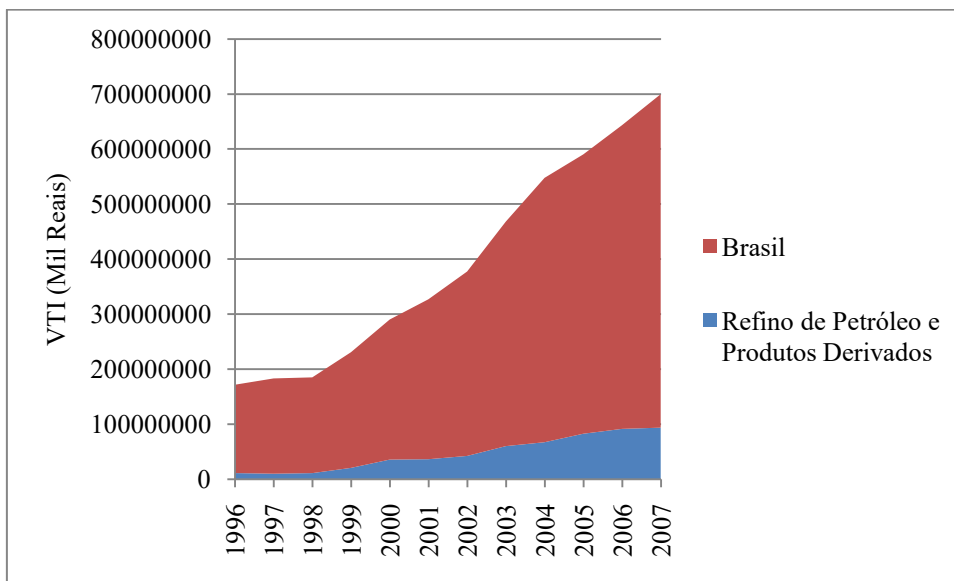
Fonte: Elaborado pelos próprios autores com base nos dados IBGE – PIA Empresa

Gráfico 7 - Evolução do Valor de Transformação Industrial do Refino de Petróleo e Seus Derivados (Mil Reais)



Fonte: Elaborados pelos próprios autores com base nos dados IBGE – PIA Empresa

Gráfico 8 - Participação do Valor de Transformação Industrial do Segmento de Refino de Petróleo e Derivados no Total do Valor de Transformação Industrial do Setor Industrial Brasileiro (Mil Reais)



Fonte: Elaborado pelos próprios autores com base nos dados IBGE – PIA Empresa

Analisando os gráficos percebemos que houve evolução da participação dos VTIs tanto do segmento de extração de petróleo e gás natural quanto de refino de petróleo e seus derivados. Isso demonstra ganhos de importância do setor, especialmente quando consideramos o VTI da indústria de transformação na área de refino de petróleo que chega a representar em 2006 cerca de 16,5% do VTI de todo o setor industrial brasileiro.

Ao analisarmos o estabelecimento da cláusula de P&D<sup>16</sup>, que contribuiu para o desenvolvimento tecnológico do setor, podemos constatar o aprimoramento do conhecimento científico na E&P de petróleo e gás natural. Como exemplo, podemos observar que a quantidade de patentes relacionadas a conhecimentos científicos e tecnológicos da Petrobras, além das realizadas por meio de parcerias entre a Petrobras e Universidades, tiveram acréscimos ao longo da primeira década do século XXI.

Tabela 4– Colaboração entre Petrobras e Universidades

Ano	Aplicações de Patentes da Petrobras	Aplicações de Patentes da Petrobras em Parceria com Universidades
2001	22	0
2002	21	2
2003	35	3
2004	74	19
2005	91	12
2006	87	23
2007	76	22
2008	80	18
2009	67	19
2010	52	19

Fonte: Elaborada pelos próprios autores com base nos dados Innovation

Outro aspecto pode ser analisado por meio da tabela que ressalta a intensidade de P&D de importantes companhias de petróleo. Segundo Garcia (2009), a intensidade dos recursos destinados a pesquisa e desenvolvimento da Petrobras aumentou de 0,7% em 2003 para 1% em 2007, não só, a petroleira brasileira foi a empresa que alocou a maior parcela do seu faturamento líquido em P&D, o que trás impactos positivos para o desenvolvimento de tecnologia e inovações para o setor e a economia em geral.

Tabela 5- Intensidade de P&D das Principais Firmas que destinam recursos à área

Companhia	2003	2004	2005	2006	2007	Média
Petrobras	0,7	0,7	0,7	1	1	0,8
Petrochina	0,8	0,8	0,6	0,6	0,6	0,7
Royal Dutch Shell	0,3	0,2	0,2	0,3	0,4	0,3
Statoilhydro	0,4	0,3	0,3	0,3	0,4	0,3
China Petroleum & Chemical	0,5	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
Eni	0,5	0,5	0,3	0,3	0,2	0,4
Chevron	0,2	0,2	0,2	0,2	0,3	0,2
ExxonMobil	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2

<sup>16</sup> Cláusula estabelecida em 1997 que torna obrigatório o investimento de no mínimo 1% do faturamento das companhias de petróleo em P&D no Brasil.

British Petroleum	0,2	0,2	0,2	0,1	0,2	0,2
Total	0,7	0,7	0,6	0,4	0,4	0,5
Média	0,5	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4

Fonte: GARCIA 2009, base de dados European Commission (2008; 2007; 2006; 2005; 2004)

Nessa conjuntura, conforme ressalta Piquet, Hasenclever e Shimoda (2016), a Petrobras tornou-se líder mundial na área de tecnologia petroleira em águas profundas, pois estabeleceu parcerias com importantes instituições de pesquisa e universidades. Além do que, “a produção crescente de P&G significa uma contratação aumentada e de grande volume de bens e serviços a serem fornecidos. Isto está exigindo maior preparo tecnológico dos produtores nacionais e dos seus fornecedores” (PIQUET, HASENCLEVER e SHIMODA, 2016 p.51). Uma vez que a Petrobras torna-se cada vez mais inovadora ela tende a impulsionar toda a sua cadeia produtiva e o setor de P&GN como um todo para dinamizarem-se.

Além disso, foi estabelecido por meio da Lei do Petróleo nº 9.478/97 as participações governamentais que devem ser pagas pelas empresas concessionárias do setor de P&GN, sendo um desses pagamentos os *royalties*. Como podemos observar (tabela abaixo), um dos beneficiários desses pagamentos é o Ministério da Ciência e Tecnologia, o que vai de encontro aos investimentos em P&D que as empresas do setor, incluindo a Petrobras, realizam.

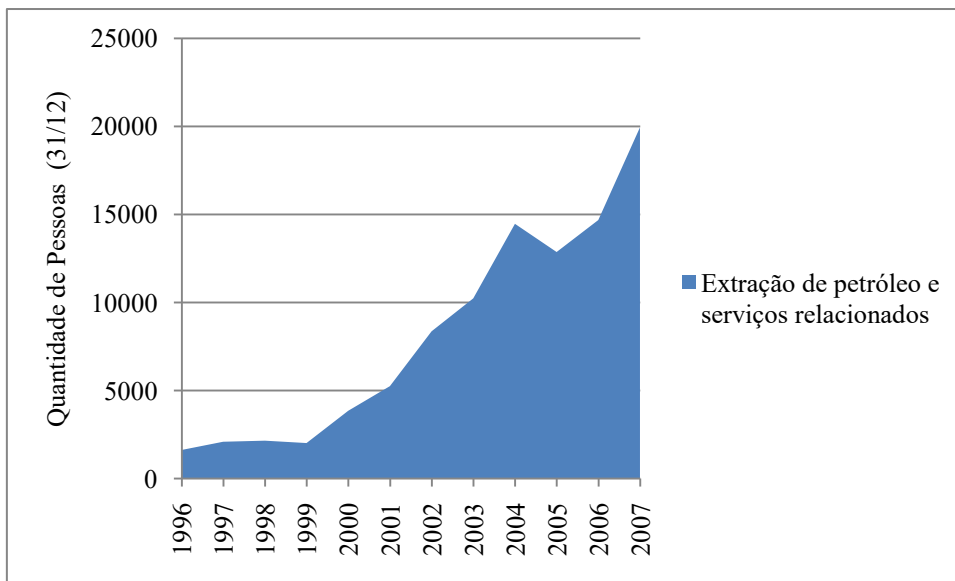
Tabela 6 – Distribuição de royalties sobre a produção de petróleo e gás natural segundo beneficiários (2000-2009)

	Royalties distribuídos (mil R\$)									
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Brasil	1.867.753	2.303.290	3.183.985	4.396.378	5.042.826	6.206.086	7.703.543	7.490.613	10.936.909	7.983.711
Unidades da Federação	623.287	762.479	1.020.960	1.413.174	1.618.686	1.984.329	2.380.443	2.291.236	3.293.057	2.386.248
Comando da Marinha	228.430	282.406	391.573	541.527	619.055	770.013	946.651	920.550	1.710.602	1.258.472
Ministério da Ciência e Tecnologia	262.117	326.071	467.345	644.705	735.897	929.769	1.176.074	1.153.146	1.346.265	984.475

Fonte: Elaborada pelos próprios com base nos dados da ANP(2010)

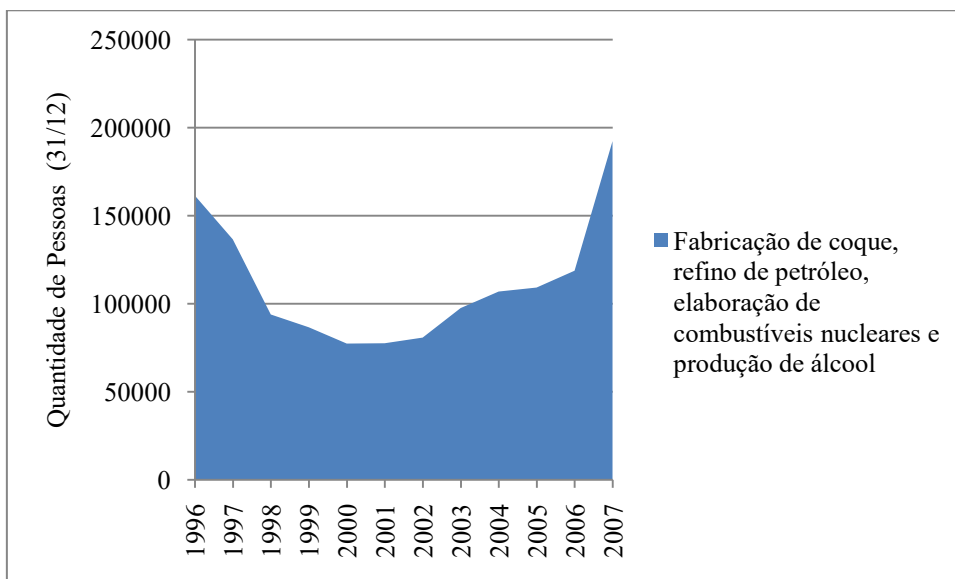
Ademais, a maior dinamização da indústria doméstica por meio do incentivo aos fornecedores nacionais do setor Para-Petrolero, assim como o crescente investimento em P&D realizado tanto pelas companhias de petróleo como pelas firmas que ofertam bens e serviços para o setor, tem impactos positivos para a economia. Podemos citar como exemplo a melhor qualificação da mão de obra brasileira decorrente das necessidades tecnológicas e de produção da IP&G e o aumento dos níveis de emprego ofertados pelo setor (Gráficos 7 e 8).

Gráfico 9 - Evolução Pessoal Ocupado – Atividade de Extração de Petróleo e Gás Natural (1996/2007)



Fonte: Elaborado pelos próprios autores com base em dados IBGE- PIA Empresa

Gráfico 10- Evolução Pessoal Ocupado – Atividade de Refino de Petróleo (1996/2007)



Fonte: Elaborado pelos próprios autores com base em dados IBGE- PIA Empresa

Outro aspecto que ilustra a importância da Petrobras e do setor de P&GN, diz respeito à redução da dependência da economia nacional ao mercado externo desse segmento. Conforme observamos Tabela abaixo, a produção de petróleo no mercado interno aumentou ao longo da primeira década do século XXI passando de 200 mil m<sup>3</sup>/dia em 2000 para mais de 322 mil m<sup>3</sup>/dia em 2009. Decorrente da elevação da produção nacional de petróleo e seus derivados, a importação desses produtos reduziu-se consideravelmente. Conseqüentemente, a dependência externa desse setor chegou a níveis negativos em 2006 (-3,7%), indicando a auto-suficiência do mercado doméstico de P&GN, impulsionado fortemente pela atuação da Petrobras.

Tabela 7 - Evolução da Dependência Externa de Petróleo e seus Derivados (2000 -2009)

Especificação	Dependência externa de petróleo e seus derivados (mil m <sup>3</sup> /dia)									
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Produção de Petróleo	201,4	211,9	238,4	246,8	244,6	272,3	287,6	291,4	301,9	322,6
Importação líquida de petróleo	60,2	48,7	23,1	16,2	36,9	16,6	(1,2)	2,5	-3,9	-21,1
Importação líquida de derivados	23,2	7,2	5,0	(5,1)	-11,1	-13,9	-9,0	-4,6	5,3	2,1
Consumo aparente	284,8	267,8	266,4	257,9	270,5	275,0	277,4	289,3	303,3	303,7
Dependência externa	83,4	55,8	28,0	11,1	25,9	2,7	-10,2	-2,1	1,4	-18,9
<b>Dependência externa (%)</b>	29,3	20,9	10,5	4,3	9,6	1,0	-3,7	-0,7	0,5	-6,2

Fonte: Elaborada pelos próprios autores com base na ANP (2009)

## 5 Conclusões

Ao longo da história do sistema capitalista as funções do Estado foram pensadas de diversas formas. Os clássicos como Smith e Ricardo ressaltavam o dinamismo e auto-regulação do livre-mercado, enquanto Keynes, posteriormente, norteava o desenvolvimento endógeno e nacionalista. Nesse contexto de mudanças econômicas e históricas, podemos perceber que embora esses autores tenham visões divergentes para o papel do Estado, eles atribuíram certa importância para a discussão de como o Estado deveria intervir, ou não, no domínio econômico.

Para os clássicos a importância do Estado estava atrelada a importância de preservar-se o direito à propriedade privada. Dessa maneira, o governo seria o responsável por garantir as posses da classe econômica detentora do capital. Para além disso, no que se refere a aspectos econômicos, os clássicos argumentam que estes deveriam ser regulados pelas “leis naturais”, pelo livre-mercado.

Uma vez que os agentes econômicos visando à maximização individual de suas preferências e necessidades, o mercado se auto-regularia a fim de tornar eficientes as trocas econômicas e as relações entre oferta e demanda. Assim, no que tange o comércio internacional, o pensamento ricardiano aponta que os países deveriam buscar vantagens associadas à especialização de bens e serviços que os beneficiariam, as chamadas vantagens comparativas.

No decorrer dos anos o desenvolvimento do modo de produção capitalista mostrou uma realidade divergente à proposta pela lógica do livre-mercado. Crises de produção, Revoluções Industriais, Grandes Guerras Mundiais e todo contexto histórico do início do século XX levam a emergência de uma nova forma de pensar a economia: o keynesianismo.

A partir daí o Estado passa a ter papel de destaque no domínio econômico. Entende-se como função estatal garantir não só o crescimento econômico nacional, mas também, o desenvolvimento endógeno. Percebe-se que o Estado deveria atuar de forma centralizada em setores estratégicos para a economia doméstica, bem como deveria ser o responsável pela regulação da economia por meio de políticas públicas.

Nesse momento surgem grandes empresas estatais como exemplo da expansão do Estado e como tentativas de cumprimento dos interesses nacionais na atuação de setores estrategicamente importantes. Podemos observar o aumento da quantidade de empresas estatais em todo o mundo e especialmente no Brasil após a década de 1950, como exemplo temos a fundação da Petrobras em 1953.

Em decorrência das crises do Petróleo dos anos 1970, das crises das dívidas de países “subdesenvolvidos”, do contexto da Guerra Fria, entre outros fatores históricos, podemos observar a ascensão do pensamento neoliberal. Desse modo, há uma retomada da defesa da dinâmica do livre-mercado e da ideia de estabilidade econômica baseada na interação entre ofertas e demandas sem a intervenção estatal.

Os ideários neoliberais ficam evidentes especialmente durante o Consenso de Washington que consistiu em uma reunião entre instituições financeiras internacionais visando a implementação de reformas econômicas ao redor do mundo. Pregava-se a liberalização dos mercados e a inserção das economias nacionais em um sistema globalizado. Assim, as economias domésticas tornam-se descentralizadas, uma vez que se sobressai a política do Estado Mínimo.

Ao observarmos as várias formas de entendermos a atuação do Estado no domínio econômico, podemos identificar o pensamento heterodoxo keynesiano como o mais adequado ao presente trabalho. Dessa forma, entende-se que o Estado interventor tem papel fundamental para o incentivo da dinâmica econômica. Sendo assim, entendemos que as empresas estatais são instrumentos importantes para que o Estado consiga interferir de modo positivo no domínio econômico.

As empresas estatais surgiram a partir da concepção de que é de responsabilidade do Estado garantir sua atuação em setores estratégicos e de interesses nacionais. Entende-se que é do tocante do Estado zelar pelo bem-estar social e por isso existem setores da economia que trarão maiores benefícios para a sociedade quando são gerenciados pelo Estado, uma vez que este tem o papel de buscar vantagens para toda a população diferentemente das empresas privadas.

Observa-se a emergência de empresas estatais ao redor do mundo, sendo que os Estados direcionados pelo pensamento heterodoxo e protecionista tendem a apresentar quantidades superiores de firmas gerenciadas pelo Estado, como é o caso da China e Índia. Contrariamente, governos posicionados conforme o pensamento neoliberal tendem a números reduzidos de estatais, por exemplo Estado Unidos e Reino Unido.

O Brasil historicamente tem empresas estatais de grande relevância para a economia doméstica. Ao analisarmos especialmente o caso Petrobras foi pesquisado a utilização da estatal como instrumento do Estado brasileiro no incentivo ao domínio econômico. Observamos que ao longo de sua fundação até o início do século XXI, a petroleira foi utilizada como mecanismo de políticas públicas.



Inicialmente, observamos a importância da Petrobras no período da industrialização da economia brasileira por meio da substituição de importações. Esse processo aconteceu devido ao incentivo por parte do Estado ao desenvolvimento do mercado interno brasileiro. O Estado interventor brasileiro mostra-se mais presente a partir do governo Getúlio Vargas que foi o responsável pela criação de diversas empresas estatais, incluindo a Petrobras em 1953.

Para além das justificativas pautadas nos ideários da economia heterodoxa e do papel do Estado na economia, o governo brasileiro da época fez da criação das estatais um instrumento de políticas públicas. No setor de P&GN essa atuação se fez presente antes mesmo da criação da Petrobras, por meio do Conselho Nacional de Petróleo. Isso demonstra que o governo central, antes mesmo da fundação da estatal, foi de encontro com o pensamento internacional que já reconhecia no setor de P&GN um segmento estratégico e de suma importância para o crescimento econômico.

Em 1953 a Petrobras foi fundada e estabeleceu-se que por meio da petrolífera o governo brasileiro seria o responsável pelo setor P&GN, o que constituiu o monopólio do Estado no segmento. A criação da estatal deu início a evolução da produção de petróleo no país, uma vez que anteriormente a sua fundação era quase que inexistente as atividades de extração e refino de petróleo no mercado doméstico.

Podemos constatar que a Petrobras cumpriu um papel importante para o setor de petróleo e gás natural brasileiro. O setor ganhou espaço no mercado interno a partir da atuação da estatal, assim, as importações de produtos derivados do petróleo, como por exemplo a gasolina, perdem relevância. Ou seja, a Petrobras impulsiona o crescimento da E&P de petróleo voltando esse segmento para um crescimento doméstico da produção.

O foco passou a ser o desenvolvimento do mercado interno alinhado à ideia de nacionalização da indústria, baseando centralmente na produção da Petrobras, o que implicou em objetivos como a redução da dependência externa de tecnologia, mão de obra e equipamentos do setor. Esse fato incentivou a criação e consolidação da chamada indústria Para-Petroleira que se especializou no fornecimento de produtos e serviços para a estatal, como exemplo podemos citar as parcerias que a Petrobras estabeleceu com centros de formação e a criação do CENPES.

Em decorrência das crises internacionais do petróleo dos anos 1970 o governo brasileiro impulsionou ainda mais a produção interna de petróleo por meio da Petrobras. Além disso, a política de industrialização baseada na substituição de importações e no

desenvolvimento do mercado doméstico fez com que o ciclo produtivo do setor de P&GN fosse dominado completamente por empresas nacionais, elevando o índice de compras locais.

Dessa forma, podemos perceber que a Petrobras foi um importante instrumento do Estado brasileiro para o desenvolvimento da política de industrialização por substituição de importações e para o crescimento do mercado interno. Ademais, a estatal contribuiu significativamente para a redução da dependência do setor de P&GN do mercado externo e incentivou investimentos em P&D do setor. Outro aspecto importante foram os impactos da demanda da Petrobras sobre empresas nacionais fornecedoras de produtos e serviços para a cadeia produtiva de petróleo, podemos dizer que foi a partir do incentivo às compras locais que surgiu a Indústria Para-Petroleira brasileira.

A partir das crises de 1980 e a ascensão do pensamento neoliberal, em 1990, podemos observar a perda de atuação da Petrobras no segmento de P&GN no Brasil. A adoção de um novo marco regulatório para o setor e a implementação da Lei do Petróleo levou a abertura do setor à concorrência internacional. Esse fato levou a ruptura do monopólio estatal da Petrobras e a perda de espaço dos fornecedores nacionais para o mercado externo.

Nesse período observa-se a redução da atuação do Estado sobre o domínio econômico e a redução de políticas públicas voltadas ao protecionismo e desenvolvimento endógeno da economia. Visto isso, a indústria Para-Petroleira, que durante a fase monopolista da Petrobras desenvolveu-se consideravelmente, perde o respaldo para seu crescimento.

O início do século XXI é marcado pela retomada do papel do Estado e das empresas estatais, especialmente a Petrobras. O descontentamento da petroleira com contratos firmados com parceiros estrangeiros e a perda de participação da indústria doméstica na cadeia produtiva de petróleo fez com que a estatal e o governo se atentassem novamente para a relevância da Petrobras para o crescimento da economia doméstica.

A adoção da Política de Conteúdo Local foi um marco importante para o desenvolvimento e crescimento da indústria doméstica associada ao setor de petróleo e gás natural. Podemos constatar por meio da construção da plataforma P-51 que houve preocupação com o redirecionamento das compras da petroleira para a IPP nacional. Além disso, podemos citar como exemplo o segmento da Construção Naval da indústria Para-Petroleira que teve ganhos de produção, de postos de emprego e posicionou-se conforme o crescimento da produção da Petrobras.

Além disso, a PCL foi responsável por aumentar o coeficiente de compras locais da Petrobras, chegando a atingir cerca de 86% da atividade de exploração e 89% da atividade de desenvolvimento e produção de petróleo. Essa política além de incentivar os fornecedores

domésticos pelo ponto de vista da produção, incentiva-os a qualificarem-se e alinharem-se ao padrão tecnológico do mercado internacional.

Outro ponto a ser destacado foi o aumento do número de empresas fornecedoras da Petrobras que em 2007 representavam cerca de 7% do total de firmas do setor industrial brasileiro. Além disso, ressaltamos a importância da PCL da Petrobras para o estímulo a contratação de funcionários, modernização do processo produtivo, aumento de vendas para clientes além da petroleira e ampliação da capacidade de produção das empresas fornecedoras da estatal.

Ao observarmos o peso que a Petrobras representa para o setor de P&GN podemos perceber a importância da estatal para esse segmento da economia brasileira. Em 2003 o setor de petróleo representou cerca de 7% do PIB brasileiro enquanto a Petrobras foi a responsável por 5% do PIB nacional, a estatal representava uma parcela expressiva do valor agregado do setor.

Ao analisarmos o VTI verificamos a relevância da estatal para o setor industrial nacional, uma vez que em 2006, por exemplo, o VTI das atividades de refino de petróleo e seus derivados corresponderam a 16,5% do total do Valor de Transformação Industrial da indústria brasileira. Além disso, os impactos do investimento da petroleira em P&D posicionaram a estatal, em 2007, como uma das empresas que mais investiram em tecnologia e inovação no mundo.

A geração de empregos associados ao setor também chama a atenção, uma vez que milhões de pessoas são empregados diretos das atividades de exploração e refino de petróleo. O impacto da geração de postos de trabalho através da PCL pode ser verificado exemplificando a construção naval que passou de 2 mil empregos diretos para 80 mil em 2010.

Dessa forma, podemos perceber a importância que a Petrobras tem para o crescimento da economia brasileira. Desde sua fundação, a estatal foi usada como instrumento de intervenção estatal no domínio econômico e o impacto das suas políticas foram fundamentais para o desenvolvimento do mercado interno de petróleo, da indústria doméstica, especialmente a Para-Petroleira, e para a redução da dependência externo no setor de P&GN.

## 6 REFERÊNCIAS

ALONSO, Paulo Sérgio Rodrigues. Estratégias corporativas aplicadas ao desenvolvimento do mercado de bens e serviços: uma nova abordagem para o caso da indústria de gás natural no Brasil. **Universidade Federal do Rio de Janeiro/COPPE, Programa de Doutorado em Engenharia de Produção, Rio de Janeiro, 2004.**

ALVEAL, Carmen *et al.* Estatais Petrolíferas Latinoamericanas no Século XX: um complexo heterogêneo de trajetórias de um capitalismo de intervenção estatal frágil. In: **Anais do III Congresso Brasileiro de História Econômica e 4ª Conferência Internacional de História de Empresas.** Curitiba. 1999.

ANP, **Anuário Estatístico Brasileiro do Petróleo.** Gás Natural e Biocombustíveis. 2010. Disponível em: <<http://www.anp.gov.br/publicacoes/anuario-estatistico/2435-anuario-estatistico-2010>> Acesso em: 5 Junho. 2018.

ANTONELLI, Cristiano; AMIDEI, Federico Barbiellini; FASSIO, Claudio. The mechanisms of knowledge governance: State owned enterprises and Italian economic growth, 1950–1994. **Structural Change and Economic Dynamics**, v. 31, p. 43-63, 2014.

ARAÚJO, Priscila Elisamo Soares. **Fundo Social do Pré-Sal:** Uma análise exploratória. In: Congresso de Iniciação Científica da UNESP. 2014. Disponível em: <[http://prope.unesp.br/cic/admin/ver\\_resumo.php?area=100076&subarea=22562&congresso=35&CPF=09344869642](http://prope.unesp.br/cic/admin/ver_resumo.php?area=100076&subarea=22562&congresso=35&CPF=09344869642)> Acesso em: 20 de Agosto. 2018.

BATISTA, Paulo Nogueira. O consenso de Washington. **A visão neoliberal dos problemas latino-americanos.** 1994. Disponível em: <<http://www.consultapopular.org.br/sites/default/files/consenso%20de%20washington.pdf>> Acesso em: 24 de Julho. 2018.

BICALHO, Ronaldo; TAVARES, Felipe Botelho. **Impactos do Setor de Petróleo na Economia Brasileira:** Grandes Números do Setor de Petróleo e Gás. Grupo de Economia da Energia. Instituto de Economia UFRJ. p. 1-35, 2014.

BORGES, Ilia Freire Fernandes Borges e CASTRO, Lydia Maria Cruz. A ANP e sua Função Reguladora da Indústria Petrolífera. **Direito do Petróleo em Revista**, Natal, ano 1. v.1, 2003.

BRIDGMAN, Benjamin; GOMES, Victor; TEIXEIRA, Arilton. Threatening to increase productivity: evidence from Brazil's oil industry. **World development**, v. 39, n. 8, p. 1372-1385, 2011.

CHANG, Ha-Joon. **Chutando a escada. A estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica.** São Paulo. ed. Unesp, 2004.

DA SILVA, Cássio Garcia Ribeiro Soares; FURTADO, André Tosi. Uma análise da nova política de compras da Petrobras para seus empreendimentos offshore. **Revista Gestão Industrial**, v. 2, n. 3, 2006.

DA SILVA PIQUET, Rosélia Perissé. Os efeitos multiplicadores da indústria brasileira de petróleo. **Revista Paranaense de Desenvolvimento-RPD**, n. 123, p. 81-97, 2012.

DE CASTRO, Brenda Tinoco. **Avaliação da indústria petrolífera no Brasil à luz do marco regulatório e mudanças no mercado internacional.** Brasília: UNB, 2016.

DE FARIA NETO, Murilo Mariz. Evolução da Indústria do petróleo e gás no Brasil e os desafios da ANP no atual modelo. In: **Anais do 2º Congresso brasileiro de P&D em petróleo e gás**. Rio de Janeiro, 2003.

DE MORAES MOREIRA, Thiago; TAVARES, Felipe Botelho. Análise metodológica e empírica acerca da importância do ‘setor petróleo & gás’ na economia brasileira. In: **Rio Oil e Gas 2016. Expo and Conference**. 2016. Rio de Janeiro.

DE NEGRI, João Alberto. ESTEVES, Luiz Alberto. O crescimento do emprego e da produtividade das empresas fornecedoras da Petrobras. In: **Poder de compra da Petrobras: impactos econômicos nos seus fornecedores**. IPEA e PETROBRAS. Brasília, v. 3. 2011.

DIAS, José Luciano de Mattos; **QUAGLINO, Maria Ana. A questão do petróleo no Brasil: uma história da Petrobrás**. Rio de Janeiro: *Fundação Getúlio Vargas*, 1993.

DORES, Priscila Branquinho das; LAGE, Elisa Salomão; PROCESSI, Lucas Duarte. A retomada da indústria naval brasileira. In: **Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (Brasil) BNDES 60 anos: perspectivas setoriais**. Rio de Janeiro : Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. p. 274-299. 2012.

DOS SANTOS, Ricardo José; DE AVELLAR, Ana Paula Macedo. Da criação do conselho nacional do petróleo à política de conteúdo local: a trajetória histórica das políticas para a indústria do petróleo e gás natural no Brasil. **História Econômica e História de Empresas**. v. 19. n. 1. P. 221-248, 2016.

GIRMA, Sourafel; GONG, Yundan; GÖRG, Holger. What determines innovation activity in Chinese state-owned enterprises? The role of foreign direct investment. **World Development**, v. 37, n. 4, p. 866-873, 2009.

GROSSI, Giuseppe; PAPENFUß, Ulf; TREMBLAY, Marie-Soleil. Corporate governance and accountability of state-owned enterprises: relevance for science and society and interdisciplinary research perspectives. **International Journal of Public Sector Management**, v. 28, n. 4/5, p. 274-285, 2015.

GUIMARÃES, Eduardo Augusto. Política de conteúdo local na cadeia de petróleo e gás: uma visão sobre a evolução do instrumento e a percepção das empresas investidoras e produtoras de bens. **Brasília: Confederação Nacional da Indústria–CNI**, p. 6-61, 2012.

HUNT, Emery. Kay. **História do Pensamento Econômico: uma perspectiva crítica**. Tradução de José Ricardo Brandão Azevedo e Maria José Cyhlar Monteiro. Rio de Janeiro: Campus. 2ª ed. 2005.

LI, Xibao. Sources of external technology, absorptive capacity, and innovation capability in Chinese state-owned high-tech enterprises. **World Development**, v. 39, n. 7, p. 1240-1248, 2011.

LOURAL, Marcelo Sartorio. **Investimentos industriais no Brasil: uma análise do período 1999-2013**. (Tese de Doutorado) Instituto de Economia, UNICAMP, Campinas, 2016.

MAZZUCATO, Mariana. **O Estado Empreendedor: desmascarando o mito do setor público vs. setor privado**. São Paulo: Portfolio-Penguin, 2014.

NOLAN, Peter; XIAOQIANG, Wang. Beyond privatization: Institutional innovation and growth in China's large state-owned enterprises. **World Development**, v. 27, n. 1, p. 169-200, 1999.

PIQUET, Rosélia Périssé; HASENCLEVER, Lia; SHIMODA, Eduardo. O desenvolvimento e a política de conteúdo local na indústria petrolífera: visões divergentes. **Revista Tecnologia e Sociedade**, v. 12, n. 24, 2016.

POSSAS, Mario; FAGUNDES, Jorge; PONDE, João Luiz. Defesa da concorrência e regulação de setores de infra-estrutura em transição. **Revista de Direito Econômico, CADE/MJ**, n. 0. 1998.

RALSTON, David A. et al. Today's state-owned enterprises of China: are they dying dinosaurs or dynamic dynamos? **Strategic Management Journal**, v. 27, n. 9, p. 825-843, 2006.

RIBEIRO, Cássio Garcia. **Compras Governamentais e Aprendizagem Tecnológica: Uma análise da política de Compras da Petrobras para seus empreendimentos offshore**. (Tese de Doutorado). Instituto de Geociências, Departamento de Política Científica e Tecnológica, UNICAMP, Campinas, 2009.

ROCHA, Frederico et al. Public Procurement as Innovation Policy: The case of the Brazilian Oil and Gas Sector. **Blucher Engineering Proceedings**, v. 3, n. 4, p. 1258-1276, 2016.

ROUTLEDGE, Taylor & Francis Group. **The role of Petrobras in the innovative dynamics of the Brazilian oil sector**. USA. 2018.

RUAS, José Augusto Gaspar. **Dinâmica de concorrência na indústria parapetrolífera offshore: evolução mundial do setor de equipamentos subsea e o caso brasileiro**. (Tese de Doutorado). Instituto de Economia, UNICAMP, Campinas, 2012.

SANTOS, Ricardo José dos *et al.* **Políticas de apoio à cadeia da indústria de petróleo e gás no Brasil: um estudo das ações públicas no período 1997-2014**. 2015. (Tese de Doutorado). Doutorado em Ciências Sociais Aplicadas, UFU, Uberlândia, 2015.