

PANORAMA INTERNACIONAL

v. 2, n.º 1 | panoramainternacional.fee.tche.br



Petróleo: do global ao local

- ▶ **ARTIGO**
A Petrobras ainda importa para a economia brasileira
| p.15
- ▶ **ENTREVISTA**
Lucas Kerr de Oliveira
As disputas globais pelo petróleo e seus efeitos no Brasil
| p. 23
- ▶ **ARTIGO**
A indústria naval e offshore e o polo de Rio Grande
| p. 40

Expediente

PANORAMA INTERNACIONAL FEE

panoramainternacional.fee.tche.br

panorama@fee.tche.br

Panorama Internacional FEE é uma publicação temática trimestral sobre as interações do Rio Grande do Sul no cenário global.

Conselho Editorial:

Fernando Maccari Lara (Editor)

Bruno Mariotto Jubran

Cecília Rutkoski Hoff

Ricardo Fagundes Leães

Robson Coelho Cardoch Valdez

Tomás Amaral Torezani

Vancei Zanin

Revisão: Tatiana Zismann

Revisão bibliográfica: Tamini Nicoletti e

Leandro de Nardi

Jornalista responsável: Gisele Reginato

Projeto gráfico e diagramação: Laura Wottrich

Fotografia de capa: Regys Macêdo/Arquivo pessoal

As opiniões expressas nos textos assinados são de responsabilidade exclusiva de seus autores.



**Fundação de
Economia e
Estatística**

Fundação de Economia e Estatística

Siegfried Emanuel Heuser

Rua Duque de Caxias, 1691 - Porto Alegre

CEP 90010-283

www.fee.rs.gov.br



▶ SUMÁRIO

Editorial
página 4

O caráter multifacetado da dinâmica
do petróleo
Ricardo Leães
página 8

A Petrobras ainda importa para a
economia brasileira
Cecília Rutkoski Hoff
página 15

As disputas globais pelo petróleo e
seus efeitos no Brasil
Lucas Kerr de Oliveira
página 23

Regimes de propriedade
do petróleo: um breve estudo de
casos latino-americanos
Tomas Pinheiro Fiori
página 33

A indústria naval e *offshore* e o
polo de Rio Grande:
balanço e perspectivas
*César Stallbaum Conceição e
Roberto Pereira da Rocha*
página 40

O PETRÓLEO COMO RECURSO ESTRATÉGICO: do plano global ao local

Bruno M. Jubran



Pesquisador em Relações Internacionais da FEE
bruno.jubran@fee.tche.br

O petróleo tem sido a fonte energética mais explorada no mundo desde meados do século XX, ao impulsionar a chamada “segunda revolução industrial” e tornar-se a mola propulsora para a expansão de indústrias e a produção de máquinas e de veículos e para as inovações tecnológicas no período. Na atualidade, o petróleo permanece central em quase todas as regiões do planeta e deverá manter essa posição durante as próximas décadas, ainda que muitas fontes alternativas, renováveis ou não, venham aumentado sua participação na matriz energética global.

Esta edição da Panorama Internacional contempla esse tema tão onipresente e relevante na cena global, com impactos bastante diversificados para cada localidade. Dada sua complexidade e abrangência, não pretendemos, em hipótese alguma, exaurir discussões ou mesmo dar respostas definitivas. Pelo contrário, essa complexidade habilita o desenvolvimento de pesquisas com viés multidisciplinar e com diferentes níveis de análise a lidar com esse tema, tão caro a gestores públicos, empresários do setor privado, pesquisadores, estudantes e demais interessados.

Ainda que o petróleo desperte interesse de forma ininterrupta há décadas, cabe explicitar algumas das motivações de colocá-lo em evidência neste momento. Em primeiro lugar, no âmbito nacional, a discussão a respeito do regime de exploração do petróleo em território brasileiro, muitas vezes, acaba assumindo recortes demasiado simplistas sobre qual a melhor forma de explorá-lo, seja pela via do controle do Estado, seja pela abertura do setor à iniciativa privada. Esse debate, que tem acompanhado a própria existência da estatal Petrobras desde a década de 50, é retomado nos momentos

em que a referida empresa se encontra em situações adversas, sobretudo do ponto de vista financeiro, como na atualidade. Em segundo lugar, a queda no preço global do insumo, tendência observada desde meados de 2014, tem gerado impactos bastante contraditórios em diversas regiões do planeta. Por um lado, os efeitos dessa conjuntura não são homogêneos entre as regiões do mundo, tanto para as exportadoras como para as importadoras. No caso das primeiras, algumas delas conseguiram aumentar sua participação no mercado global, como a Arábia Saudita. Por outro lado, alguns importadores, no afã de reduzir custos e auferir um certo alívio em suas contas externas, podem ver-se menos propensos a investir em fontes alternativas e/ou autóctones e a aumentar sua vulnerabilidade externa em médio e longo prazos.

Os leitores perceberão um entendimento comum a todos os textos de que o tema em questão não pode ser reduzido a uma relação contábil do tipo custo-benefício em dado período. Nesse caso, a discussão deve partir do pressuposto de que o petróleo, enquanto se mantiver como importante insumo energético global, deve ser encarado como recurso estratégico, seja para prover a segurança energética de dado país, seja para ser um instrumento de poder na geopolítica global, seja para a obtenção de recursos que possam ser aplicados no desenvolvimento econômico, na redução das desigualdades sociais e regionais, no aprimoramento tecnológico, entre outras aplicações.

O leitor se deparará com uma disposição dos textos que apresenta uma lógica: do âmbito mais global para o local. Em nosso percurso, o ponto de partida será a análise de Ricardo F. Leães acerca dos recentes fluxos globais de petróleo e da estratégia de alguns dos atores mais sublinhados. O autor pondera que, para além de movimentos do lado da demanda do insumo, como o papel da diminuição do “apetite chinês”, tão enfatizado na visão convencional, temos de levar em conta a estrutura no lado da oferta. Dois movimentos podem ajudar a compreender as mudanças em curso nessa conjuntura: (a) a redução da vulnerabilidade energética dos Estados Unidos, que passaram a produzir mais petróleo em seu território e a adquiri-lo de fontes mais seguras, sobretudo do Canadá, e (b) a atuação da Arábia Saudita, que tem demonstrado interesse em manter os preços abaixo de US\$ 50 o barril, possivelmente para prejudicar reais e potenciais concorrentes, principalmente a Rússia e o Irã. A permanência dessa conjuntura poderá ampliar a margem de manobra da Arábia Saudita e de outras monarquias do Golfo Pérsico, mas prejudicar boa parte dos exportadores globais e, inclusive, induzir importadores a aumentar sua dependência e a diminuir seu interesse em fontes alternativas.

No plano latino-americano, Tomás Fiori procede a um exame comparativo dos regimes de propriedade do petróleo entre quatro países, dos quais três apresentam economias mais industrializadas (Argentina, Brasil e México), e o

quarto (Venezuela) é um importante produtor global de petróleo. O autor procura demonstrar que o setor, pelo menos nos casos selecionados, não responde apenas a uma lógica de ampliar as receitas e reduzir os custos. É necessário, também, entender alguns aspectos de política e segurança internacional, como sensibilidade (que diz respeito à suscetibilidade de dado sistema a choques externos) e vulnerabilidade (que se refere à capacidade de resposta ou de adaptação a choques externos). Assim, os países, além de buscarem minimizar seus custos, procuram, também, reduzir sua vulnerabilidade externa, o que explica as diferentes possibilidades de equacionar a relação entre Estado e mercado, no que se refere ao controle da propriedade petrolífera.

No plano nacional, Cecília R. Hoff

procura entender a relevância da Petrobras para a economia brasileira, apesar da crise econômica no País. A autora aponta alguns dados que atestam a relevância da empresa para o conjunto da economia nacional, não obstante as turbulências observadas no período recente. Além da questão do respeito ao tamanho, a empresa aumentou significativamente sua contribuição para a variável formação bruta de capital fixo após a crise de 2008. A autora resgata, também, um dado pertinente: a produção física da companhia tem aumentado, apesar das dificuldades financeiras e da crise econômica brasileira. Além disso, a estatal tem buscado amortecer a volatilidade dos preços no mercado internacional, o que certamente propicia que os preços domésticos não oscilem na mesma frequência, reduzindo o impacto na



Fotografia: Marnelson Almeida/Flickr

inflação. A crise nacional tem tido um papel, até o momento, de redimensionar, ou mesmo suspender, diversos projetos outrora relevantes, ao mesmo tempo em que se vê obrigada a concentrar esforços em algumas atividades consideradas essenciais, como a exploração do Pré-Sal.

Por fim, Cesar S. Conceição e Roberto P. da Rocha buscam apreender a política de investimento da Petrobras e o impacto no setor de estaleiros, na região de Rio Grande, no sul do Estado. Os autores trabalham com a hipótese de que determinadas políticas de governo, na primeira década do século XXI, mais especificamente, a reativação dos investimentos no setor petrolífero, desencadearam o desenvolvimento, no sul gaúcho, do setor de construção de embarcações e de equipamentos e componentes para navios, bem como de plataformas *offshore* para exploração e produção de petróleo em águas oceânicas. Os autores identificam alguns dos resultados dessa atividade no mercado de trabalho do setor de embarcações, na região, no início da década de 2010, mas também apontam uma reversão dessa tendência a partir de 2015. Nesse trabalho, que apresenta uma intertextualidade com o de Hoff, concluem que as crescentes dificuldades do fluxo de caixa da empresa, a partir de 2014, provocaram um retraimento em suas atividades e em seus investimentos, colocando em risco a continuidade do notável desenvolvimento do segmento naval rio-grandense nos últimos anos.

O entrevistado desta edição é Lucas K. de Oliveira, Professor Adjunto do curso de Relações Internacionais da Universidade Federal da Integração Latino-Americana (Unila) e pesquisador do Centro de Estudos Sobre o Governo (Cegov), que tem desenvolvido pesquisas no tema de segurança energética e de conflitos em regiões petrolíferas.

Boa leitura! **P**

O caráter multifacetado da dinâmica do petróleo

Ricardo F. Leães



Pesquisador em Relações Internacionais da FEE
ricardo.leaes@fee.tche.br

Após permanecer em alta por um ciclo de 10 anos, o preço do petróleo caiu bruscamente a partir de julho de 2014, em um movimento que reverteu os aumentos do ciclo anterior. Mesmo que, nos últimos meses, o valor da *commodity* tenha recuperado uma pequena parcela dessas perdas, ainda salta aos olhos a celeridade da queda, que não foi antecipada pelos principais analistas e agências especializadas. Imediatamente, então, aventou-se a hipótese de que o preço caiu em função da desaceleração da economia global (sobretudo a chinesa), que acarretou uma diminuição da demanda por petróleo em um contexto de crescimento de sua oferta (Gráfico 1). Essas

Gráfico 1

Preço do barril de petróleo cru — abr./02-abr./16



FORNTE DOS DADOS BRUTOS: UNITED STATES. Energy Information Administration (EIA). **Short-term energy outlook (STEO)**. 2016. Disponível em: <www.eia.gov/forecasts/steo/pdf/steo_full.pdf>. Acesso em: 04 jul. 2016.

NOTA: Preços em US\$ de 2016.

informações, embora empiricamente verdadeiras, não dão conta da extensão do fenômeno, que se apresenta mais multifacetado, com origens que passam ao largo da lei da oferta e da procura.

Quando se lê a respeito da dinâmica do preço do petróleo, é recorrente que se considerem somente a quantidade demandada pelos consumidores e o montante ofertado pelos produtores, bem como o nível dos estoques globais da *commodity*. Nesse sentido, toda vez que houvesse um desequilíbrio em um dos fatores em questão, haveria uma mudança na sinalização dos preços, de modo a reequilibrar o mercado. Ocorre, porém, que, historicamente, a trajetória do preço do petróleo não se coaduna plenamente com o comportamento de sua demanda, ao menos em termos de extensão. É preciso, portanto, ir além das explicações dos manuais para tentar compreender esse processo, uma vez que o petróleo é considerado um artigo de segurança nacional pela maior parte dos Estados, o que lhe confere um *status* destacado na economia global. Em nosso entendimento, portanto, a disputa geopolítica em torno da posse e da exploração das reservas petrolíferas é imprescindível para qualquer avaliação sobre o tema.¹

O principal fator de transformação do mercado petrolífero nos últimos anos diz respeito ao crescimento da explora-



Fotografia: Agência Brasil. Fotografias/Flickr

ção dos recursos não convencionais, os quais ensejaram a recuperação da produção energética nos Estados Unidos (Gráfico 2) — que declinava há décadas — e o crescimento da exploração de petróleo no Canadá (Gráfico 3). Com o advento do folhelho² e das areias betuminosas, a parcela de petróleo importada pelos Estados Unidos diminuiu sobremaneira, sobretudo em relação aos países da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP). Essa situação é extraordinária porque reverte um padrão de crescente dependência energética dos Estados Unidos, que vinha colocando a principal economia do mundo em uma posição de relativa sujeição à OPEP. À medida que avançava a demanda chinesa por recursos energéticos, recrudescia a

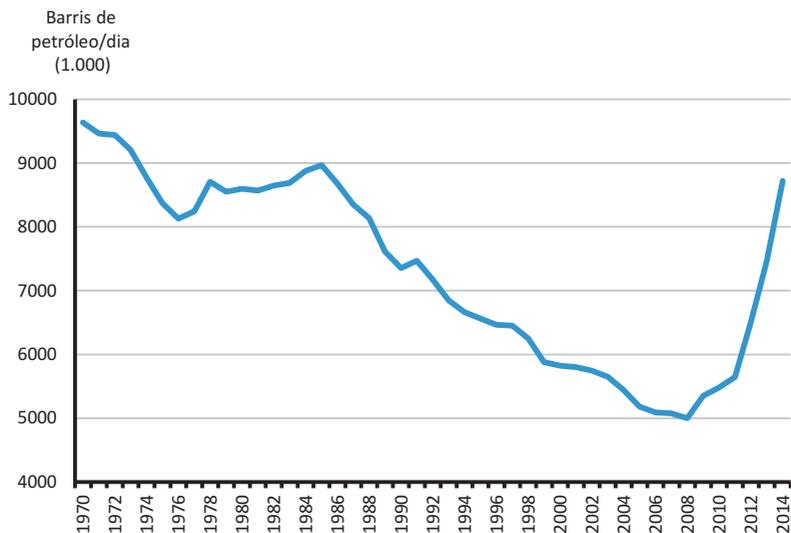
1 Com a crescente financeirização dos recursos naturais, os movimentos geopolíticos e econômicos tendem a ser amplificados, o que pode afetar tanto a volatilidade quanto a tendência dos preços.

2 O termo **folhelho** vem do inglês *shale oil/gas*. Às vezes, confunde-se com **xisto betuminoso**, que, em inglês, traduz-se por *oil shale*. Apesar da proximidade dos termos na língua inglesa, trata-se de duas maneiras bastante distintas de exploração de recursos energéticos. Neste texto, optamos pela utilização do vocábulo **folhelho** por razões técnicas, apesar da usual preferência por **xisto**.

► O caráter multifacetado da dinâmica do petróleo

Gráfico 2

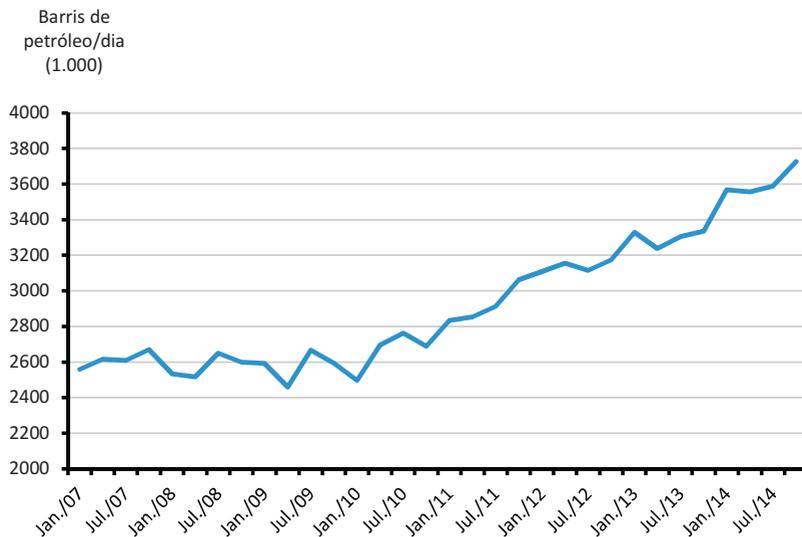
Produção de petróleo nos Estados Unidos da América — 1970-2014



FORNTE DOS DADOS BRUTOS: UNITED STATES. Energy Information Administration (EIA). Short-term energy outlook (STEO). 2015. Disponível em: <www.eia.gov/forecasts/steo/pdf/steo_full.pdf>. Acesso em: 04 jul. 2016.

Gráfico 3

Produção de petróleo no Canadá — jan./07-jul./14



FORNTE DOS DADOS BRUTOS: United States (2015).

► O caráter multifacetado da dinâmica do petróleo



sensação de que faltaria petróleo para os Estados Unidos em algum momento, o que naturalmente pressionava o preço e as especulações.

A viabilidade dos recursos não convencionais somente se verificou após anos de alta do preço do petróleo, dado seu elevado *break-even*³, assim como de um conjunto de inovações tecnológicas (*fracking*⁴, avaliação geológica em 3-D e perfuração horizontal). Ao longo desse período, porém, eram crescentes os temores de que o mundo vinha se aproximando do “pico do petróleo” na medida em que o consumo dos emergentes não parava de se expandir, ao passo que várias reservas petrolíferas já se mostravam declinantes. Em um contexto de financeirização das *commodities*, esses temores pressionavam o preço do petróleo, um recurso escasso que parecia próximo da extinção. Paradoxalmente, contudo, foi justamente esse cenário, em tese, pouco auspicioso, que possibilitou a exploração de petróleo e de gás natural em novas

regiões na América do Norte, revertendo as expectativas dos analistas e formuladores de políticas⁵.

Como maiores desdobramentos da ascensão das fontes não convencionais, destaca-se, em primeiro lugar, o ressurgimento da indústria petrolífera norte-americana, que teve um crescimento de 74,42% em termos de volume total entre 2008 e 2014. Além disso, no mesmo período, vê-se uma redução de 36,71% nas importações globais de petróleo dos Estados Unidos. Terceiro, nota-se uma mudança qualitativa no perfil das importações de energia dos Estados Unidos: em 2008, os países da OPEP respondiam por 55,35% do montante total, ao passo que o Canadá era responsável por 19,99% desse valor. Em 2014, no entanto, os dois praticamente se equivaliam, uma vez que a fatia da OPEP representava 40,82% dessa soma, contra 39,32% do Canadá. Por fim, observa-se que o recrudescimento da produção petrolífera canadense nesse ínterim (algo em torno de 1 milhão de

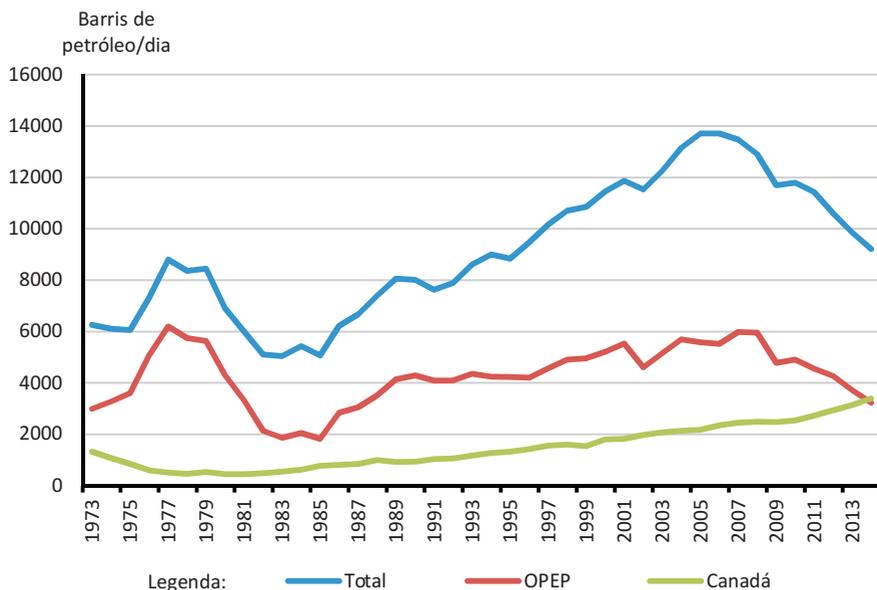
3 O *break-even* é o valor a partir do qual a produção de um campo de petróleo torna-se economicamente viável.

4 O *fracking*, ou fraturamento hidráulico em português, é uma técnica de bombeamento de fluidos (água, areia e químicos) em alta pressão para deixar reservas não convencionais em condições de produzir.

5 Serrano, porém, no texto *A mudança na tendência do preço das commodities nos anos 2000: aspectos estruturais* (2013), aponta para uma relação distinta: quando a demanda por petróleo começou a crescer, a OPEP não elevou sua produção na mesma proporção, e a nova produção que surgiu veio de regiões onde o custo de produção era mais alto, o que ensejou o aumento do patamar mínimo para essa atividade.

Gráfico 4

Importações de petróleo dos Estados Unidos da América — 1973-2014



FORNE DOS DADOS BRUTOS: United States (2015)

barris/dia) equivale ao aumento das compras de petróleo canadense pelos Estados Unidos (Gráfico 4).

À luz do exposto, constata-se que a recente queda no preço do petróleo sucede a brusca redução da dependência energética dos Estados Unidos. Mais do que uma leve abundância de petróleo no mercado internacional e de uma retração no consumo, trata-se de uma transformação maior, uma vez que a maior potência global (principal consumidora e importadora de petróleo) parece em vias de amenizar um problema que tendia ao agravamento. Dada a relevância do petróleo, tanto em

termos econômicos quanto militares, não é difícil entender por que a diminuição da necessidade de importação de energia da OPEP representa um alívio para o governo e para os consumidores norte-americanos. Naturalmente, em um contexto já favorável, o arrefecimento da demanda mundial também pode ter colaborado para a diminuição do preço, mas não explica, por si só, o fenômeno como um todo.

A segurança energética dos Estados Unidos, ademais, não diz respeito apenas à oferta de recursos energéticos à sua disposição, mas à garantia de que o fluxo de energia para seus aliados não

seja interrompido. Nesse sentido, observa-se que o folhelho trouxe duas consequências que podem alterar o mercado energético europeu. Em primeiro lugar, a redução das importações norte-americanas de gás natural (sobretudo de países como a Argélia e a Nigéria) abre espaço para que a produção desses países seja consumida na Europa. Como essa região é altamente dependente da importação de energia russa, o surgimento de novos ofertantes diminuiria sua vulnerabilidade e enfraqueceria o poder da barganha da Rússia. Além disso, devido à recente abundância, o mercado de gás natural encontra-se saturado nos Estados Unidos, de modo que o governo norte-americano já autorizou sua exportação, o que também poderia diversificar as opções europeias.

No momento em que o preço do petróleo começou a desabar, surgiu a hipótese de que se tratava de uma manobra saudita para prejudicar o Irã e a Rússia, países política e energeticamente rivais, e para inviabilizar a produção dos recursos não convencionais, sobretudo nos Estados Unidos. Essa perspectiva ganhou força, pois, à medida que o preço despencava, a Arábia Saudita não só não cortou sua produção, mas a elevou levemente, para estabilizá-la nos meses subsequentes. Dada a importância do *swing producer*, eram naturais as especulações sobre as reais

“Ao colocarmos em perspectiva a política energética saudita, observamos uma constante de cautela e de receio sobre alterações bruscas em relação ao petróleo”

intenções de Riade, ainda que nenhuma declaração oficial tenha sido feita nesse sentido. No entanto, por mais que essa explicação seja internamente coerente, é preciso traçar alguns pontos que sinalizam para uma questão complexa e multifacetada, na qual a Arábia Saudita não reuniria os meios de controlar o mercado petrolífero dessa forma.

Ao colocarmos em perspectiva a política energética saudita, observamos uma constante de cautela e de receio sobre alterações bruscas em relação ao petróleo. Nos anos 60 e 70, por exemplo, o País sempre agiu cuidadosamente quando seus vizinhos demandavam um embargo de petróleo aos apoiadores do Estado de Israel. Quando, na década de 80, em um contexto de baixa, os países da OPEP a pressionaram para cortar sua produção, a Arábia Saudita atendeu aos pedidos de seus colegas, mas teve suas expectativas frustradas, uma vez que seus cortes foram compensados por

6 LEÃES, R. F. A queda do preço do petróleo: uma trama saudita? *Carta de Conjuntura*, Porto Alegre, v. 24, n. 4, 2015. Disponível em: <<http://carta.fee.tche.br/article/a-queda-do-preco-do-petroleo-uma-trama-saudita/>>. Acesso em: 22 jun. 2016

7 O *swing producer* é o ofertante que, em um mercado oligopolizado, tem as melhores condições para controlar a oferta de um produto.

aumentos em regiões fora da OPEP, mantendo os preços em baixa e fazendo com que o País perdesse *market share*. Ademais, no início deste século, quando o petróleo em alta beneficiou o Irã e a Rússia, não se verificou um esforço por parte da Arábia Saudita para elevar sua produção e forçar uma nova baixa. Com efeito, a política saudita historicamente se mostra menos propositiva do que reativa, bem como menos ousada do que cautelosa.

De fato, a Arábia Saudita já explicitou seu interesse na manutenção do preço do petróleo em níveis módicos, no que contrasta com a maioria dos grandes produtores dessa *commodity*. Não obstante, por mais que Riade se aproveite de uma circunstância benéfica, seria uma extrapolação afirmarmos que há intencionalidade por trás desse processo. A Arábia Saudita é o único Estado que possui vastas reservas petrolíferas já confirmadas e ainda não exploradas, mas a queda do preço do petróleo não foi precedida por um anúncio de que Riade esteja disposta a ampliar significativamente a sua produção. Não foi a expansão da produção que antecipou a derrubada dos preços, mas o contrário: somente após o valor começar a cair, os sauditas aumentaram superficialmente a exploração de seu principal produto. Mais do que uma trama, trata-se de uma estratégia que visa a não repetição de erros passados e à transferência de custos para os seus rivais. Na visão dos sauditas, se há necessidade de cortes na

produção para a estabilização dos preços, que ocorram em outros lugares.

Ainda é incerta a longevidade desse novo cenário, no qual os recursos não convencionais mitigam a vulnerabilidade energética dos Estados Unidos e da Europa e desgasta a margem política de grandes produtores como Arábia Saudita e Rússia. Em vista de seu elevado *break-even*, as fontes não convencionais já não se encontram em um contexto auspicioso, como atestam os cortes nos investimentos e a frustração na produção. Até agora, porém, não ocorreu um desaparecimento em massa de empresas que operam em campos de folhelho, o que sinaliza uma resiliência maior do que o imaginado. Ainda assim, a persistência de preços em baixa pode acarretar uma reversão da expansão dos últimos anos, acentuando, outra vez, a dependência energética dos Estados Unidos, reposicionando a geopolítica do petróleo em favor da Arábia Saudita. **P**

A Petrobras ainda importa para a economia brasileira

Cecília Rutkoski Hoff



Pesquisadora em
Economia da FEE
cecilia@fee.tche.br

Maior empresa brasileira e uma das gigantes do petróleo mundial, a Petrobras transitou, nos últimos anos, de uma posição de fiadora do futuro do País para a de representante destacada do conjunto de expectativas frustradas que acompanhou o fim do ciclo de crescimento econômico alcançado no período 2004-10. A descoberta das imensas reservas do Pré-Sal, em uma conjuntura de valorização dos preços do petróleo em nível internacional, trouxe consigo a perspectiva de um futuro próspero, em que prevaleceriam a autonomia energética, os superávits no balanço de pagamentos, o desenvolvimento industrial e tecnológico e a redução das desigualdades regionais. Como empresa de capital majoritariamente estatal, a Petrobras assumiria, assim, um papel de liderança no desenvolvimento nacional. Hoje, o “pêndulo” mudou de lado, e as expectativas são mais modestas, pessimistas às vezes. A conjuntura de euforia da primeira década dos anos 2000 propiciou a consecução de projetos que, à luz do cenário atual, se revelaram irrealistas quanto aos prazos, custos e premissas de longo prazo. Tal fenômeno, em conjunto com a queda do preço do petróleo, com a adoção de uma política de preços controvertida e com os escândalos de corrupção, conduziu a Petrobras a uma situação de fragilidade financeira que, entre muitas consequências, contribuiu para que se forme uma percepção minorada sobre a sua importância para o País. Apesar da crise, a Petrobras ainda importa, tanto

em termos econômicos quanto estratégicos, para o desenvolvimento brasileiro.

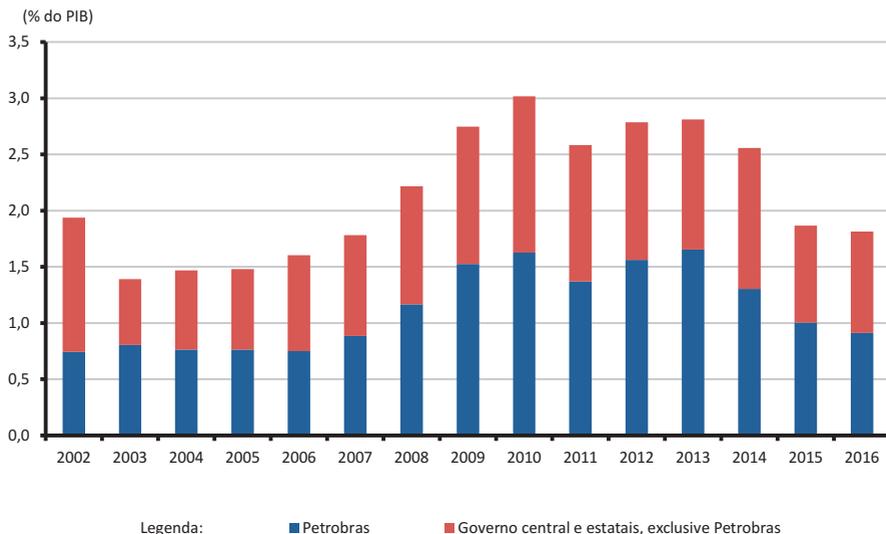
O investimento conduzido pela Petrobras representa uma parcela importante do investimento nacional. Corresponde, atualmente, a mais de 50,0% da parcela da formação bruta de capital fixo (FBCF) do Governo Central e das empresas estatais, que se ampliou a partir de 2008, não pela redução dos demais investimentos do Governo, mas pelo crescimento de ambos como proporção do produto nacional (Gráfico 1). Entre 2008 e 2014, o investimento da Petrobras passou a representar, em

média, 7,2% da FBCF total brasileira, contra 4,5% entre 2002 e 2007 (Gráfico 2). Quando se exclui a construção civil residencial, que responde por aproximadamente 20,0% da FBCF no País, o investimento conduzido pela petroleira passa a representar cerca de 9,0% do total do investimento nacional em construção de edifícios e estruturas não residenciais, máquinas e equipamentos e produtos de propriedade intelectual.

O crescimento dos investimentos na exploração de petróleo e gás tem-se revelado no dinamismo de alguns indicadores, entre os quais, a produção

Gráfico 1

Participação da formação bruta de capital fixo do Governo Central e das estatais no Produto Interno Bruto (PIB) do Brasil — 2002-16

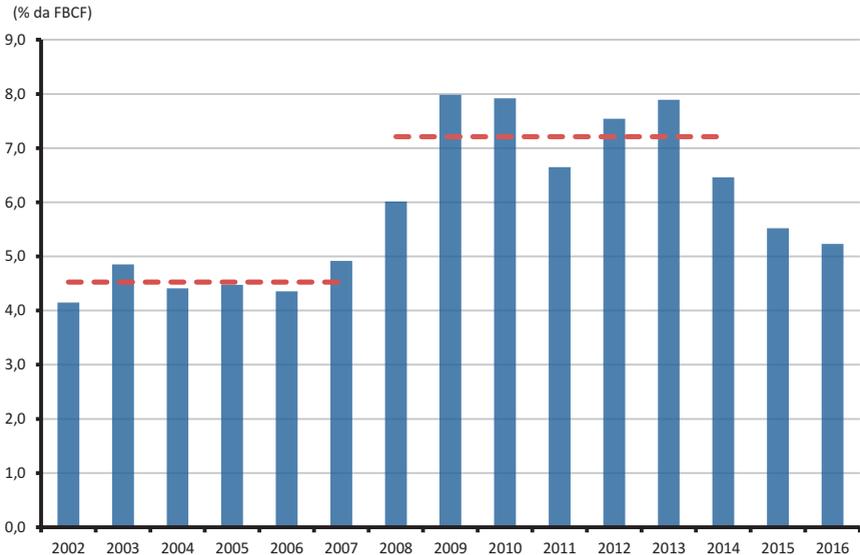


FONTE: BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria de Política Econômica. Investimentos e carga tributária. 2016. Disponível em: <https://www.spe.fazenda.gov.br/conjuntura-economicopolitica-fiscal/arquivos/investimento_e_carga_tributaria-2.xlsx/view>. Acesso em: 08 ago. 2016.

NOTA: Os últimos dados disponibilizados são de jul./16.

Gráfico 2

Participação da Petrobras na formação bruta de capital fixo (FBCF) total brasileira — 2002-16



FONTE: BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria de Política Econômica. Investimentos e carga tributária. 2016. Disponível em: <https://www.spe.fazenda.gov.br/conjuntura/-economica/politica-fiscal/arquivos/investimento_e_carga_tributaria-2.xlsx/view>. Acesso em: 08 ago. 2016.

NOTA: Os últimos dados disponibilizados são de jul./16

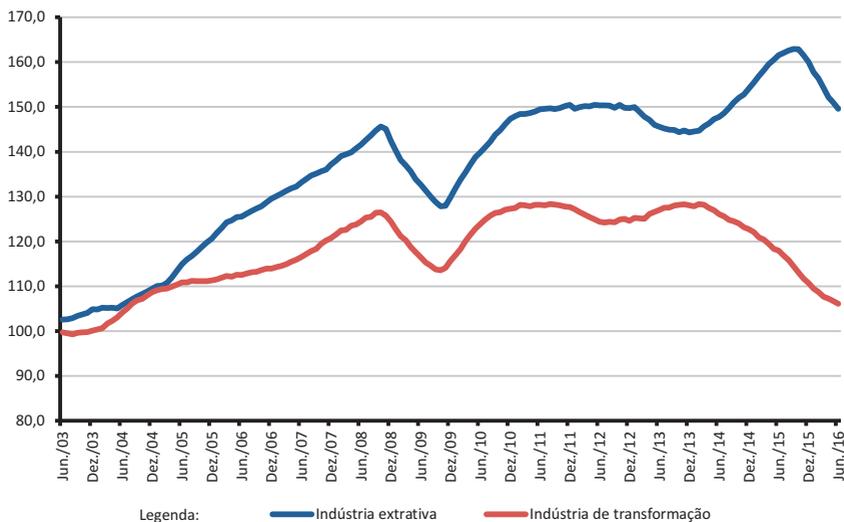
da indústria extrativa. Conforme o Gráfico 3, cujos índices foram construídos com base em dezembro de 2002, percebe-se que, desse período até junho de 2016, a produção física da indústria extrativa acumulou um crescimento de cerca de 50,0%, enquanto a indústria de transformação expandiu-se em menos de 10,0%. É verdade que parte desse crescimento pode ser atribuído ao incremento da extração de minério de ferro, atividade também favorecida pela elevação dos preços verificada até meados de 2012. Tal reconhecimento não diminui, contudo, a importância da

atividade de extração de petróleo e gás para o desempenho do setor, que responde pela maior parcela da indústria extrativa (65,0% contra 30,0% do minério de ferro).

A partir de meados dos anos 90, a produção nacional de petróleo e gás ingressou em uma trajetória de crescimento acelerado (Gráfico 4). Atualmente, a produção de petróleo encontra-se em 2.500 mil barris/dia, o que representa um crescimento de 98,0% desde o início dos anos 2000, enquanto a de gás natural está em 600 mil barris/dia, um incremento de 165,0%

Gráfico 3

Produção física da indústria no Brasil — jun./03-jun./16



Legenda: — Indústria extrativa — Indústria de transformação

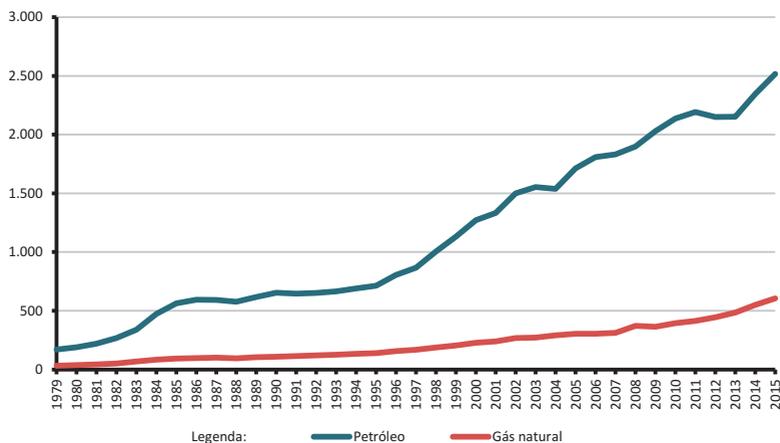
FONTE: INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Pesquisa Industrial Mensal Produção Física — Brasil. 2016. Disponível em: <www.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/industria/pim_pf/br/defaulttab.shtml>. Acesso em: 08 ago. 2016.

NOTA: Índices de base fixa dez./02=100, em médias móveis de 12 meses.

Gráfico 4

Produção de derivados de petróleo (óleo bruto e Líquido de Gás Natural) e gás natural no Brasil — 1979-2015

(1.000 barris/dia)



FONTE: BANCO CENTRAL DO BRASIL. Sistema Gerenciador de Séries Temporais (SGS) – v 2.1: módulo público. 2016. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/pt-br/#/n/seriestemporais>>. Acesso em: 08 ago. 2016.

NOTA: Média anual.

no mesmo período. Ao mesmo tempo, a parcela do petróleo que é processada nas refinarias nacionais evoluiu de 80,0% em 2010 para 88,0% em 2016. Desde o início dos anos 2000, o volume de petróleo processado nas refinarias nacionais aumentou em cerca de 20,0%, uma expansão importante, ainda que não proporcional ao aumento da produção. Finalmente, a ampliação da produção de petróleo e gás tem favorecido as contas externas brasileiras, mesmo que de forma não exclusiva, visto que tanto a recessão quanto a redução dos preços no mercado internacional também têm contribuído para a ampliação do superávit comercial. Refletindo a conjunção desses três fenômenos, o déficit na balança comercial de combustíveis reduziu-se de US\$ 14,6 bilhões em 2014 para US\$ 5,4 bilhões em 2015 e US\$ 0,9 bilhão no acumulado do primeiro quadrimestre de 2016.

Apesar de ainda repousar sobre uma base produtiva sólida, a Petrobras vem enfrentando evidentes dificuldades na conjuntura atual, sobretudo no que se refere à sua saúde financeira. As novas perspectivas, relativamente modestas, para a evolução da demanda mundial a conduziram a um reescalonamento do plano de crescimento da produção, bem como à adoção de premissas mais realistas para o comportamento futuro de variáveis como a taxa de câmbio e os preços. No Plano de Negócios de junho de 2015, lançado ainda na presidência de Ademir Bendine, estimou-se que a

“Apesar de ainda repousar sobre uma base produtiva sólida, a Petrobras vem enfrentando evidentes dificuldades na conjuntura atual, sobretudo no que se refere à sua saúde financeira”

produção de petróleo deve alcançar 2.800 mil barris/dia até 2020, uma redução importante em relação à previsão do plano anterior, de 4.200 mil barris/dia. Não se trata, contudo, de um movimento exclusivo da Petrobras. Observa-se uma tendência ampla de moderação no ritmo de crescimento da produção. No novo plano, as previsões de crescimento da produção mundial são de 1 milhão de barris/dia por ano, até 2020, enquanto, no plano anterior, eram de 1,6 milhão de barris/dia para o mesmo período.

A conjunção de um cenário que envolve a assunção de perspectivas mais moderadas para a produção e para os preços com os excessos cometidos no passado recente e, sobretudo, com o elevado montante de investimentos necessários à exploração do Pré-Sal ampliou o grau de alavancagem da empresa e os seus custos de financiamento. Tal fragilidade induziu a elaboração de um plano de venda de ativos e a



FOTO: Agência Brasil Fotografias/Flickr

revisão dos investimentos, que visam tanto à redução do endividamento quanto à concentração de esforços e recursos na exploração do Pré-Sal. No que diz respeito aos desinvestimentos, na revisão de janeiro de 2016 do Plano de Negócios, a Petrobras esperava desfazer-se de ativos no montante de US\$ 15,1 bilhões entre 2015 e 2016 (tendo alcançado apenas US\$ 0,7 bilhão em 2015) e de US\$ 42,6 bilhões entre 2017 e 2018. Tal medida contribuiria para a redução da dívida líquida da empresa, que supera os US\$ 100,0 bilhões. Quanto aos investimentos, estimou-se que seriam da ordem de US\$ 98,4 bilhões entre 2015 e 2019 (uma redução de US\$ 32 bilhões em relação ao plano anterior), com foco nas atividades de produção e exploração. Convertendo-se à taxa de câmbio atual, de cerca R\$ 3,3/US\$, esse montante equivaleria a uma média anual de investimentos da ordem de R\$ 80,0 bilhões, pouco superior à média de 2011-15 (R\$ 72,0 bilhões).

Assim, a tendência é que a parcela da Petrobras no investimento nacional continue a se reduzir, enquanto, em termos de sua composição, amplia-se a participação das atividades de exploração e produção, em detrimento das demais, como, por exemplo, a capacidade de refino, que vinha crescendo nos últimos anos. Com a nova presidência da empresa, mais ajustes são esperados. A expectativa, porém, é de que as linhas gerais, de redução da alavancagem, de concentração dos investimentos no Pré-Sal e de moderação nas projeções, sejam mantidas. Apesar da redução, ao que parece estrutural, dos preços do petróleo no mercado internacional, há indicativos de que o patamar atual ainda seja suficiente para viabilizar a exploração do Pré-Sal. Na eventualidade de uma nova rodada de queda dos preços, essa estratégia também estaria em xeque.

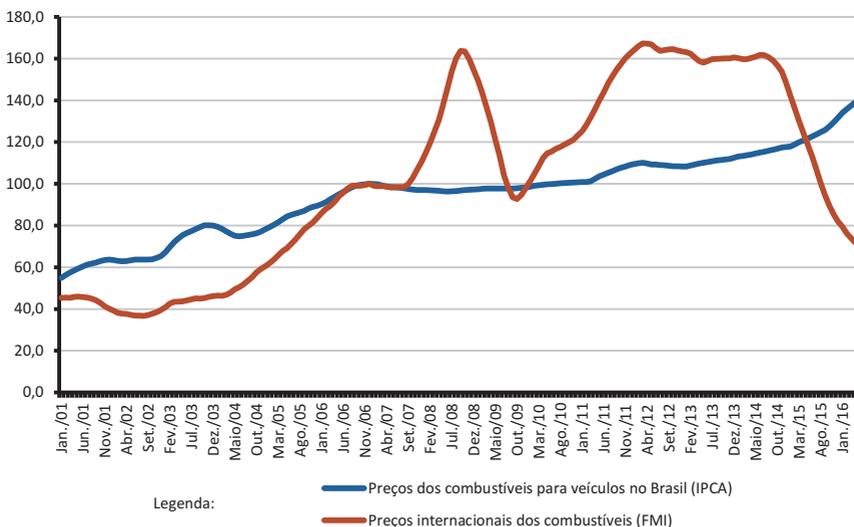
O novo cenário para os preços do petróleo, para além da indução de uma revisão estratégica nos investimentos, põs em questão também a política de

preços que vem sendo tradicionalmente conduzida pela Petrobras. A política consiste em evitar a transferência imediata das oscilações no exterior para o mercado interno, o que se justifica pela intenção de reduzir a volatilidade e a indexação dos preços domésticos. Nessa estratégia, os repasses são conduzidos apenas quando as mudanças, no patamar internacional dos preços do petróleo, revelam-se duradouras. Tal definição compreende, de todo modo, algum grau de subjetividade. Em 2012-

-14, face à manutenção de um nível elevado de preços no mercado internacional, a contenção dos repasses parece ter sido estendida por tempo demasiado (Gráfico 5). Por outro lado, em 2015-16, a política que mantém os preços dos combustíveis elevados no mercado interno, mesmo diante da redução dos preços no mercado internacional, parece complementar a estratégia de desafogo financeiro — ainda que de forma não explícita —, atuando tanto no sentido de compensar as perdas com a

Gráfico 5

Índices de preços dos combustíveis — jan./01-jun./16



FONTE: INTERNATIONAL MONETARY FUND. [Data]. 2016. Disponível em: <<http://www.imf.org/external/np/res/commod/index.aspx>>. Acesso em: 08 ago. 2016.
 BANCO CENTRAL DO BRASIL. Sistema Gerenciador de Séries Temporais (SGS) – v. 2.1: módulo público. 2016. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/pt-br/#/n/seriestemporais>>. Acesso em: 08 ago. 2016.
 INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Sistema Nacional de Índices de Preços ao Consumidor. 2016. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/precos/inpc_ipca/defaultinpc.shtm>. Acesso em: 08 ago. 2016.

NOTA: Índices de base fixa, 2006=100, em médias móveis de 12 meses.

política de preços anterior, que já estão quase zeradas, quanto na ampliação dos recursos em caixa no curto prazo.

O duplo caráter da Petrobras, ao mesmo tempo companhia de capital aberto e estatal, impõe o desafio do equilíbrio e da conciliação de estratégias de mercado e de Estado. A revisão do modelo de exploração do Pré-Sal, que libera a empresa da obrigatoriedade de operar todos os campos dessas reservas e, ao mesmo tempo, preserva a sua preferência para aqueles considerados estratégicos, pode atender a esses requisitos, desde que, e isso é importante, a prerrogativa seja de fato exercida. Insuflado pela conjuntura favorável, o retorno de alguns projetos parece, de fato, ter sido superestimado. Nesse contexto, o exercício compulsório da liderança na exploração de todos os campos, além de onerar excessivamente a empresa, poderia reduzir o ritmo de crescimento dos investimentos. Fenômeno semelhante pode ser aferido na política de conteúdo nacional. Mesmo tratando-se de um instrumento amplamente utilizado pelos países produtores de petróleo para estimular a industrialização e o emparelhamento tecnológico, traz a possibilidade de perda de competitividade em um cenário de margens de lucro mais estreitas.

Entretanto, se a adesão a projetos ambiciosos embute, na atual conjuntura, riscos não negligenciáveis, a renúncia completa à utilização do petróleo como recurso estratégico

também não desponta como solução. Como estatal, a Petrobras ainda cumpre o papel de estimular os projetos que, ajustados ao cenário de preços mais baixos, atendam aos interesses do País. Tal tarefa transcende a manutenção da liderança na exploração dos recursos mais robustos. Envolve, também, o direcionamento do conhecimento e do capital acumulados pela empresa ao atendimento de interesses mais amplos, entre os quais o estímulo à produção de energias renováveis, a geração de inovações e a redução das desigualdades regionais. **P**



As disputas globais pelo petróleo e seus efeitos no Brasil

Por Bruno Jubran



Lucas Kerr de Oliveira é professor adjunto na Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA), no Curso de Relações Internacionais e Integração e no Mestrado em Integração Contemporânea da América Latina. É Doutor em Ciência Política e Mestre em Relações Internacionais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). É coordenador do Núcleo de Estudos Estratégicos, Geopolítica e Integração Regional (NEEGI) da UNILA e pesquisador colaborador do Centro de Estudos Internacionais Sobre Governo (Cegov), do Instituto Sul-Americano de Política e Estratégia (ISAPE) e do Núcleo Brasileiro de Estratégia e Relações Internacionais (Nerint).

Em entrevista ao **Panorama**, Lucas Kerr de Oliveira avalia a centralidade da China no consumo petrolífero mundial e destaca as variáveis fundamentais para compreender o setor. Ele opina sobre as estratégias de atuação econômica da Petrobras e afirma que ainda estão em debate os prejuízos da maior crise energética brasileira, ocorrida em 2001. Lucas posiciona-se diante das políticas do governo interino brasileiro em relação ao setor energético e discute os fatores que aprofundaram a crise econômica no País a partir de 2015, com a queda dos preços do petróleo. Para o entrevistado, mais do que um recurso energético, o petróleo é um meio para aprimorar o desenvolvimento e fornecer segurança para um país.

Panorama: Na visão convencional, a abrupta queda do preço do petróleo é entendida sob a ótica da demanda, qual seja, a diminuição do “apetite” chinês por essa matéria-prima. Como você observa esse fenômeno?

A redução das expectativas de crescimento chinês pode ser considerada uma variável central para explicar a atual dinâmica energética mundial, incluindo o atual ciclo de preços baixos do petróleo, embora seja apenas uma entre as diversas variáveis envolvidas nesse processo. Primeiramente, importa destacar que a China passou a representar uma parcela crescente do consumo mundial de energia ao longo das últimas três décadas, passando a ocupar o posto de maior consumidor de energia global a partir de 2009, quando ultrapassou o consumo total dos Estados Unidos. Em 2013, a China ultrapassou o consumo somado da Europa e da ex-União Soviética, incluindo a Rússia. Atualmente, o consumo energético chinês representa 23% do consumo total de energia primária mundial e deve chegar a 25% até 2035, ou seja, a China irá representar, nos próximos 20 anos, o mesmo “peso” percentual do consumo total mundial que os Estados Unidos representou entre 1980 e 2000. Entre 1990 e 2011, a China quadruplicou seu consumo total de energia primária e também quadruplicou o consumo de petróleo, tendo praticamente alcançado o mesmo índice de crescimento no consumo de carvão. A partir de 2013 e 2014, já se notava uma redução no ritmo

de crescimento, que completaria uma média de pouco mais de 5% ao ano entre 2005 e 2015. Em 2015, com o crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) em 7%, o crescimento da demanda energética chinesa foi de apenas 1,5%, sendo que o crescimento do consumo de petróleo foi de 6,3%, representando metade do volume total de crescimento da demanda global em 2015, que foi de 1,9 milhão de barris. Era de se esperar que a China não pudesse manter esse ritmo de crescimento para sempre, especialmente devido à crise econômica mundial, que reduziu o crescimento dos grandes parceiros do País, como os Estados Unidos, o Japão, os BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul), a Associação das Nações do Sudeste Asiático (Asean) e a União Europeia. Atualmente, a China responde por 13% do consumo petrolífero mundial, cerca de 12 milhões de barris de petróleo por dia (mb/d), equivalente a pouco mais de 60% dos 18 milhões consumidos pelos Estados Unidos. Por tudo isso, a China representa hoje um ator central para qualquer projeção de cenário referente ao crescimento do consumo mundial de energia.

Ademais, o atual contexto internacional e o aprofundamento da crise política e econômica na União Europeia, em grande medida, reforçam a expectativa de que a demanda energética mundial não irá crescer significativamente no curto prazo, especialmente porque essa crise começa a afetar mais diretamente os países emergentes, inclusive os países dos BRICS. Somam-se

a isso as expectativas de crescimento da extração de petróleo em novas zonas petrolíferas *offshore* (como o Pré-Sal), as perspectivas de aumento da participação das fontes de energia alternativas ao petróleo, incluindo energias renováveis, mas também outras fontes fósseis como o gás e o óleo de xisto, que ampliam ainda mais as perspectivas de aumento da oferta de energia no curto prazo.

Destarte, importa destacar que não são apenas variáveis como a demanda e a oferta ou a competição interempresarial que importam para compreender o setor petrolífero. O petróleo é uma variável que está diretamente relacionada à competição interestatal internacional. Isso porque o controle sobre grandes reservas petrolíferas e sobre a infraestrutura de escoamento, refino e distribuição de petróleo e derivados, além de representar uma importante fonte de riqueza, consiste em poder e influência para as grandes potências mundiais. Em grande medida, a manutenção das estruturas que controlam o mercado petrolífero mundial está diretamente atrelada à influência político-militar que os Estados Unidos ainda possuem, desde a influência sobre importantes países e regiões petroexportadores, passando pela influência nos processos decisórios que envolvem investimentos na prospecção petrolífera, até mesmo pelo controle da reinversão dos petrodólares, dado que a cotação e a venda do petróleo continua sendo realizada em dólar. É justamente o conjunto das principais capacidades

estratégicas dos Estados Unidos — de apoio aos seus aliados, de projeção de forças militares e de definição de conflitos — que permite ao País controlar grande parte do setor petrolífero e do sistema monetário global. Ou seja, em última instância, o poder político-militar continua sendo o principal pilar para o que resta da hegemonia estadunidense.

Panorama: A Petrobras apresenta um marco regulatório em que se congregam diferentes estratégias de atuação econômica: é uma companhia de capital aberto, mas o Estado brasileiro detém o controle acionário (50%+1). Quais as principais vantagens e as desvantagens dessa fórmula jurídica no setor?

A Petrobras nasceu em 1953 já como uma empresa S.A. de capital parcialmente aberto, mas com 90% das suas ações sob controle estatal. A ideia de manter o Estado como acionista majoritário sempre esteve ligada à busca por mais soberania e autonomia nacional na exploração de recursos naturais estratégicos como o petróleo, especialmente diante da necessidade de fazer frente às pressões e aos interesses das grandes corporações petrolíferas euro-americanas. Entre os anos 50 e 80, essa fórmula foi determinante para o esforço da Petrobras junto à estratégia de segurança energética nacional, construída para dar sustentação logística à grande estratégia brasileira, então calcada na industrialização e no

desenvolvimento nacional. Nesse processo, a Petrobras foi central para que o País pudesse nacionalizar os processos decisórios referentes ao setor energético e petrolífero, ampliando a capacidade de planejamento e de controle nacional sobre a exploração das nossas próprias riquezas petrolíferas. Ao longo desse processo, ocorreu uma lenta redução no percentual da participação do controle estatal das ações da empresa, mas manteve-se o Estado como acionista majoritário. A Petrobras vinha cumprindo sua missão histórica, reduzindo significativamente a insegurança energética do País, diminuindo sua dependência de petróleo importado e tornando o Brasil praticamente autossuficiente no refino de derivados.

Contudo, nos anos 90, como parte de uma mudança extrema na política nacional, o País abandonou a grande estratégia vigente até então, que

“A entrega do setor energético aos interesses estrangeiros não se restringiu à Petrobras, mas atingiu todo o setor energético nacional, com a venda, para grupos estrangeiros, de infraestruturas estratégicas de geração e distribuição de energia”

buscava uma inserção internacional mais autônoma através do desenvolvimento nacional. Naquele contexto, a Petrobras foi desmembrada, e, sem qualquer visão estratégica, as refinarias sob controle estatal foram vendidas separadamente, ao invés de transformadas em uma grande e única especializada no ramo da petroquímica. A Petrobras acabou sofrendo sérias restrições à expansão dos seus investimentos e, por fim, acabaria sendo parcialmente privatizada, tendo suas ações vendidas em um péssimo momento e bem abaixo do valor de mercado real. O resultado foi a redução do controle estatal nacional sobre suas ações para apenas 32% do total de ações da Petrobras, frente a uma participação estrangeira que chegou a mais de 30%.

Nesse sentido, a entrega do setor energético aos interesses estrangeiros não se restringiu à Petrobras, mas atingiu todo o setor energético nacional, com a venda, para grupos estrangeiros, de infraestruturas estratégicas de geração e distribuição de energia. Dentre os resultados da entrega desses setores estratégicos a grupos estrangeiros e nacionais que não tinham nenhum compromisso com o desenvolvimento nacional e buscavam apenas lucro de curto prazo, o País perdeu a capacidade de planejamento de longo prazo, tão fundamental nessa área, na medida em que abriu mão da capacidade de tomada de decisões soberanas na área energética para entregá-la às forças supostamente mais “eficientes” do mercado. O

resultado mais visível desse processo foi que o Brasil sofreu a maior crise energética da sua história, que levou ao racionamento compulsório de energia em 2001, que ficou conhecido apenas como “apagão”. Os prejuízos daquele processo são, até hoje, objeto de debate, mas considerando os impactos então produzidos no PIB industrial, no encolhimento do PIB e no aumento do desemprego, podemos dizer que os prejuízos foram virtualmente incalculáveis.

A partir de 2003, observamos uma lenta retomada do planejamento energético, basilar para a reconstrução de uma estratégia de desenvolvimento nacional. A retomada dos investimentos no setor energético, tanto por meio da retomada da construção de pequenas e de grandes usinas hidrelétricas, como dos investimentos da Petrobras, foi determinante para impulsionar o ciclo de crescimento econômico da década que se seguiu. O crescimento dos investimentos da Petrobras permitiu que essa se tornasse uma das gigantes internacionais do setor petrolífero (chegou a se posicionar como a quarta maior empresa do mundo em 2010), com investimentos em dezenas de países, além da retomada dos investimentos no Brasil, que viabilizaram a descoberta das gigantescas reservas de petróleo do Pré-Sal.

Para se ter uma ideia da importância desse processo, é interessante destacar que a reconstrução da capacidade de planejamento e de tomada de decisões

“A partir de 2003, observamos uma lenta retomada do planejamento energético, basilar para a reconstrução de uma estratégia de desenvolvimento nacional”

no campo energético permitiu, por exemplo, assegurar um elevado índice de autossuficiência petrolífera. Viabilizou, ainda, que a Petrobras voltasse a utilizar seu poder de compra para reativar a indústria naval nacional, o que foi alcançado em menos de uma década após a retomada de uma estratégia de desenvolvimento minimamente planejada. Ainda no campo energético, a adoção de políticas de conteúdo nacional em outros setores, como o de energia eólica, também se mostrou bastante positiva, impulsionando o desenvolvimento do setor de máquinas e equipamentos, como os aerogeradores.

Por fim, é interessante destacar que, a partir de 2010, a realização da capitalização da Petrobras permitiu aumentar novamente a participação estatal no controle acionário da empresa (para 46,9%), além de assegurar a manutenção dos investimentos necessários para

viabilizar a exploração do Pré-Sal, que atualmente responde por mais de um milhão de barris de petróleo extraídos por dia. No mesmo contexto, a Nova Lei do Petróleo viabilizou superar os limites do sistema de concessões ao criar um sistema híbrido no Brasil, que permite que se mantenham leilões com o sistema de concessões nas áreas de alto risco, mas se utilize o sistema de partilha, que é muito mais vantajoso para o Brasil, em áreas de baixo risco como o Pré-Sal. Esse sistema de partilha, ao assegurar 30% e o controle dos blocos para a Petrobras, na prática representa a capacidade de controlar a exploração das riquezas petrolíferas nacionais e, ainda, a perspectiva de consolidação da política de conteúdo nacional no longo prazo.

Panorama: Diante da manutenção dos preços do petróleo em um patamar baixo e das dificuldades financeiras enfrentadas pela Petrobras, é possível que esse modelo de negócios seja revisto em um futuro próximo, de forma a garantir maior participação de empresas privadas ou estrangeiras?

Difícilmente os preços continuarão tão baixos por muito tempo. O mais provável é que os preços atuais se recuperem progressivamente ao longo dos próximos dois ou três anos, como ocorreu nos últimos ciclos de queda significativa dos preços. Entretanto, a velocidade dessa recuperação dependerá de uma série de fatores, desde a velocidade da retomada do crescimento

da economia mundial, principalmente dos países emergentes como os BRICS e, especificamente, do aumento do volume de petróleo consumido pela China e pelos Estados Unidos. Também influem nesse processo as perspectivas de mudanças na política exportadora dos países da Organização de Países Exportadores do Petróleo (OPEP) e, ainda, do agravamento ou da estabilização do conflito envolvendo a guerra “por procuração” entre Arábia Saudita e Irã na guerra civil na Síria e na porção ocidental do Iraque, envolvendo o Estado Islâmico.

Desse modo, os ciclos de queda nos preços do petróleo de 2009-10 e de 2014-16 acabaram impactando significativamente a capacidade de investimento da Petrobras diretamente,





Fotografia: Regys Macêdo/Arquivo pessoal

o que acaba sendo agravado em um contexto de redução dos gastos públicos e de grande instabilidade política. Nesse contexto, o enfraquecimento de políticas mais nacionalistas na área energética acaba favorecendo as pressões antinacionais locais e estrangeiras, que defendem a revisão do modelo de partilha e a volta do sistema de concessões para o Pré-Sal. Essas pressões já estão ocorrendo e fizeram parte das discussões envolvidas nas mudanças aprovadas pelo Senado no início deste ano, retirando a garantia de controle nacional na exploração dos blocos do Pré-Sal, previsto para ser realizado através da Petrobras.

Embora o atual governo seja interino, portanto temporário, é clara a tendência a realizar mudanças definitivas independentemente dos impactos negativos que possam ter. Infelizmente,

tudo indica que continua válida uma velha terminologia que resume as grandes tendências em disputa no cenário político nacional em duas grandes forças político-ideológicas antagônicas: os “nacionalistas” e os “entreguistas”; e o governo interino parece fortemente inclinado à adoção de políticas entreguistas em setores estratégicos como o petróleo. Dentre os sintomas dessa posição, destaca-se justamente a defesa do atual governo em entregar os ativos mais lucrativos da Petrobras para processos acelerados de privatização, que podem provocar prejuízos de longo prazo incalculáveis à capacidade de planejamento energético do Brasil, ou seja, cujos efeitos são claramente contrários ao interesse nacional.

Panorama: Algumas regiões brasileiras, que até pouco tempo atrás eram economicamente menos desenvolvidas, conheceram um importante e relativamente rápido progresso diante da ativação dos investimentos da Petrobras ao longo dos anos 2000. No caso de Rio Grande, cidade localizada no sul do RS, as encomendas da estatal promoveram um forte impulso no setor de estaleiros, os quais, entre 2010 e 2014, contrataram quase sete mil funcionários. Diante da revisão dos investimentos da Petrobras, em sua opinião, quais os possíveis impactos para essa região?

A decisão da Petrobras de priorizar a aquisição de navios e de plataformas petrolíferas no País através do estabelecimento de uma política de “conteúdo nacional” foi a principal responsável pelo renascimento da indústria naval

brasileira. Fala-se em renascimento, pois, durante a década neoliberal dos anos 90, nossa indústria naval, que era uma das cinco maiores do mundo nos anos 80, foi literalmente “varrida do mapa”. Em 2000, o que restava da indústria naval brasileira empregava apenas cerca de dois mil trabalhadores. Em 2003, o governo do Presidente Lula tomou a decisão de reverter esse quadro com a política de conteúdo local nacional nas compras de navios e de plataformas petrolíferas da Petrobras, criando para isso o Programa de Mobilização da Indústria do Petróleo e Gás Natural (Prominp). Embora o programa tenha tido dificuldades para elevar o percentual de conteúdo nacional de alta tecnologia, foi suficiente para reerguer das cinzas a indústria naval brasileira, que voltou a se situar entre as maiores do mundo, chegando a empregar mais de 80 mil trabalhadores em 2013 e 2014. Até aquele período, a Petrobras mantinha seus investimentos acelerados e o Brasil parecia não sofrer consequências significativas da crise econômica mundial. Não é mera coincidência que, em 2013, a Presidente Dilma atingiu recordes de popularidade que ultrapassaram a popularidade do Presidente Lula.

Entretanto, a crise econômica começou a afetar o Brasil mais diretamente a partir de 2015. A queda dos preços do petróleo, que chegou a US\$ 30,00 o barril, afetou profundamente as expectativas de investimento do setor petrolífero no mundo todo, mas



Fotografia: Regys Macêdo/Arquivo pessoal

“A decisão da Petrobras de priorizar a aquisição de navios e de plataformas petrolíferas no País através do estabelecimento de uma política de ‘conteúdo nacional’ foi a principal responsável pelo renascimento da indústria naval brasileira”

atingiu mais duramente a Petrobras, que começou a reduzir seus investimentos, afetando também a indústria naval.

Dentre os fatores que aprofundaram a crise econômica, destacam-se os escândalos de corrupção envolvendo diversos políticos da coalizão governamental e grandes empresas nacionais, incluindo a Petrobras e as maiores empreiteiras do País. A operação judicial sob a alcunha “Lava Jato” resultou na paralisação das principais empreiteiras do Brasil, assim como na de muitas das obras públicas em andamento, resultando em uma grave crise em todo o setor de construção civil do País, que, por sua vez, acabou acirrando ainda mais a crise econômica e social. Naquele contexto, assistimos a uma forte rearticulação da oposição ao governo, com a participação de setores da, até então, base aliada governamental, e à instauração de uma grave crise política. Dentre os principais resultados, assistimos ao aprofundamento da crise econômica e à ruptura

político-institucional que levou à substituição do governo eleito por um governo interino.

Nesse processo, a Petrobras viu-se obrigada a revisar seus planos de investimentos, especialmente considerando o cenário de instabilidade política e de crise econômica. O governo interino vem aprofundando ainda mais a política de cortes nos investimentos da Petrobras, prevendo cortes ainda mais significativos nos investimentos futuros. Somente neste ano, foi cancelada a construção de 11 novos navios de transporte de petróleo e derivados, diversos estaleiros abriram falência em todo o País, e a fabricação de algumas plataformas petrolíferas chegou a ser transferida para estaleiros estrangeiros. Em Rio Grande, mesmo plataformas que já estavam contratadas foram canceladas, e mais da metade dos empregos que a indústria naval gerava na cidade já desapareceram. Contudo, a retomada dos investimentos da Petrobras na aquisição de navios e de plataformas tanto vai depender do ritmo da retomada nos preços do petróleo (que pode demorar cerca de dois anos para se estabilizar), como também será influenciada pelo desfecho da atual crise política no País. Caso o desfecho seja favorável à empresa e à política de conteúdo local, tudo indica que a recuperação dos investimentos em navios e em plataformas deverá ocorrer nos próximos anos, ou seja, tende a ser mais lenta e gradual do que seria o ideal para a indústria naval. **P**

Regimes de propriedade do petróleo: um breve estudo de casos latino-americanos

Tomás Fiori



Pesquisador em
Economia da FEE
tomas@fee.tche.br

No cerne da discussão sobre os regimes de propriedade de recursos naturais, uma questão parece recorrente: o controle público ou privado é uma escolha ideológica? A resposta, talvez, seja afirmativa, mas não como mera decisão econômica sobre a forma mais desejável de organizar a produção social, e sim como resultado lógico dos interesses políticos, especialmente em regiões produtoras como a América Latina.

O papel que os recursos energéticos cumprem no funcionamento das economias nacionais confere um significado estratégico à sua gestão, que integra a questão econômica à própria segurança nacional e à reprodução das relações de poder em múltiplas escalas. Atualmente, a oferta de petróleo representa cerca de um terço do *mix* primário de energia do planeta, sendo que, em países como o México e a Venezuela, essa proporção ultrapassa os 50%. Além do mais, somente os 12 maiores produtores do planeta ofertaram mais de 72% do total mundial em 2014, entre os quais estão México, Venezuela e Brasil. Portanto, a compreensão dos arranjos contratuais de

produção passa pelas peculiaridades político-econômicas de cada país em pelo menos dois níveis: o de sua relação com o sistema internacional e o de seu jogo político doméstico.

No plano internacional, a dimensão política da exploração econômica do petróleo ficou evidente para os atores do sistema pelo menos desde os embargos árabes de 1973, provocando a primeira grande crise do petróleo. Nos termos cunhados por Keohane e Nye¹, a “interdependência complexa” entre economias nacionais envolve “vulnerabilidades” e “sensibilidades” frente ao sistema político e econômico internacional. No caso do petróleo, a “sensibilidade” remete ao uso intensivo da *commodity* no *mix* primário, enquanto a “vulnerabilidade” está ligada à capacidade de resistir aos cortes repentinos de oferta. Não por outra razão, nos anos 70, os principais países consumidores inauguraram a prática de manter reservas estratégicas. Assim, o controle da produção de petróleo é uma fonte de poder no sentido mais puro da definição consagrada por Robert Dahl²: confere aos seus detentores a capacidade de compelir os demais atores a agirem de forma diferente do que eles agiriam voluntariamente.

No plano doméstico, o grau de apropriação estatal das rendas do petróleo, quer pela exploração exclusiva, quer pelas diferentes formas de taxaço,

“No plano internacional, a dimensão política da exploração econômica do petróleo ficou evidente para os atores do sistema pelo menos desde os embargos árabes de 1973, provocando a primeira grande crise do petróleo”

deve ser analisado como qualquer outra política pública. Quanto maior o potencial de geração de renda, maior é o incentivo para a sua “busca” pelos agentes privados ou públicos, tanto para o ganho pessoal quanto para a canalização clientelista. O espaço para esse comportamento é resultado de pelo menos quatro elementos: a própria dotação dos recursos; a imobilidade dos ativos do setor, que os subjugam mais facilmente à taxaço ou nacionalização; o nível de heterogeneidade das clivagens sociais, que está associado ao “custo de repressão” ao excluir essas demandas das escolhas políticas finais; e a “decisividade” política conferida pelo arranjo constitucional sobre os mecanismos de reforma legal.

1 KEOHANE, R.; NYE, J. Interdependence in world politics. In: KEOHANE, R.; NYE, J. *Power and interdependence: world politics in transition*. Boston: Little Brown and Company, 1972. P. 03-22.

2 DAHL, R. The concept of power. *Behavioral Science*, v. 2, n. 3, p. 201-215, 1957.

As três maiores economias da América Latina: Brasil, México e Argentina, além da Venezuela, detentora das maiores reservas comprovadas do planeta, são os casos em destaque aqui. Em comum, no plano doméstico, os quatro países possuem regimes democráticos presidencialistas marcados pela forte centralização decisória, além de significativas pressões sociais por redistribuição. As similaridades, porém, param por aí.

No plano internacional, esses países apresentam condições bem distintas. México e Venezuela, como exportadores líquidos, têm baixa vulnerabilidade,

embora a abundância de petróleo aumente expressivamente a intensidade do seu uso no *mix* primário de energia. Em ambos, a dinâmica internacional apresenta-se como um vetor pró-taxação pesada e/ou estatização da indústria, já que o controle direto dos recursos permite o seu uso tanto para fins políticos secundários no plano diplomático quanto para a administração dos preços internos, o que amortece a sensibilidade aos choques exógenos do mercado internacional de *commodities*. Alguns dos principais indicadores são apresentados na tabela.

Indicadores de comércio e oferta de petróleo em países da América Latina e do mundo — 2001, 2007 e 2013

DESCRIÇÃO	COMÉRCIO LÍQUIDO (1)			COMÉRCIO LÍQUIDO/TPES (2) (%)		
	2001	2007	2013	2001	2007	2013
Argentina	20,68	8,6	-1,64	35,3	11,6	-2,0
Brasil	-22,98	-3,65	-16,27	-12,0	-1,6	-5,5
México	78,68	72,82	47,12	53,0	41,5	24,6
Venezuela	147,92	134,38	122,02	278,8	231,6	177,5
Mundo	-	-	-	-	-	-

DESCRIÇÃO	OFERTA DE PETRÓLEO/TPES (%)			OFERTA DE PETRÓLEO/PIB (3)		
	2001	2007	2013	2001	2007	2013
Argentina	35,5	36,3	36,0	0,057	0,054	0,044
Brasil	47,0	39,3	41,5	0,052	0,043	0,047
México	62,7	56,5	51,7	0,077	0,069	0,062
Venezuela	50,3	51,1	57,3	0,082	0,070	0,083
Mundo	36,5	33,8	31,1	0,067	0,057	0,049

FONTE: ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). IEA World Energy Statistics and Balances. Disponível em: https://stats.oecd.org/BrandedView.aspx?oeed_bv_id=enest-ats-data-en&doi=data-00510-en. Acesso em: 20 jun. 2016.

(1) Em milhões de toneladas equivalentes de petróleo (Mtoe). (2) Oferta primária total de energia (TPES). (3) Toe/US\$ 1.000 ppp.



Fotografia: Pablo/Flickr

Seguindo a tendência mundial de redução da oferta de petróleo no *mix* primário de energia, que, em 2001, era de 36,5% e, em 2013, já estava em 31,1%, o comércio líquido desses países sofreu um revés importante ao longo dos anos, com exceção do caso brasileiro. México e Venezuela, que não importam a *commodity*, viram suas exportações caírem 40% e 17,5% respectivamente. A Argentina, que no início da primeira década de 2000 era exportadora líquida de petróleo, praticamente zerou seu saldo comercial, mantendo o equilíbrio ao redirecionar sua produção, que se manteve estável, para o consumo doméstico. Já o Brasil, cuja balança comercial da *commodity* era negativa no início dos anos 2000, atingiu a autossuficiência e viu suas exportações crescerem rapidamente a partir de 2003.

No nível doméstico da análise, as diferenças também são relevantes. Brasil e Argentina apresentam matrizes industriais mais diversificadas e, portanto, *lobbies* empresariais nacionais mais heterogêneos, embora a segurança da oferta interna seja um interesse comum a todos os setores. Os dois

países apresentam, ainda, uma menor dotação relativa de recursos, embora a ampliação do potencial brasileiro com o Pré-Sal tenha elevado os incentivos para a orientação estratégica da política de propriedade no País. Até então, os menores custos de oportunidade político-econômicos foram favoráveis à adoção de regimes de propriedade mais orientados para o mercado em ambos os países durante o consenso neoliberal dos anos 90, cujo processo foi revertido a partir dos anos 2000.

Em 1991, o **Plan Argentina** havia desobrigado que as novas descobertas de reservas fossem divididas com a estatal Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF). Declarada privatizável em 1992, a venda dos ativos da empresa foi concluída em 1999, com 98,23% adquiridos pela espanhola Repsol S.A. A partir de 2002, ano em que a Argentina experimentava um razoável superávit com as exportações de petróleo, o governo estabeleceu taxaço de 20% sobre as exportações de petróleo cru e de 5% sobre seus derivados, seguida de uma série de resoluções para pactuar a estabilidade doméstica de preços e oferta. Até 2007, a taxaço foi ampliada,

quando passou a haver uma política declarada de captação das rendas extraordinárias para o financiamento de políticas de Estado. Com a gradual reorientação para o consumo doméstico, mesmo a baixa perspectiva de rendas geradas no setor não interrompeu o processo de progressiva intervenção, e, em 2012, o Governo argentino decidiu-se pela expropriação de 51% da YPF, processo que se encerrou em 2014 com o acordo de indenização à Repsol. A oscilação das políticas argentinas mostra o resultado de uma perspectiva de ganhos incertos ou relativamente pequenos, mas voltada para a garantia da oferta doméstica.

O mesmo processo de liberalização da década de 90 atingiu o Brasil quando ainda era discutível o potencial do País como *player* do setor. Até 1995, a Petrobras detinha o monopólio de todas as atividades relacionadas ao petróleo em território nacional, quando uma emenda constitucional permitiu a entrada do capital privado no setor. A desregulação do mercado de hidrocarbonetos foi definida em 1997, com a chamada Lei do Petróleo, que também criou a Agência Nacional do Petróleo (ANP), responsável pelos leilões públicos dos poços para exploração. Se, por um lado, pode-se dizer que o País manteve uma política orientada ao mercado no período, também é verdade que foi uma orientação moderada, pois a Petrobras seguiu sendo majoritariamente uma

“Até 1995, a Petrobras detinha o monopólio de todas as atividades relacionadas ao petróleo em território nacional, quando uma emenda constitucional permitiu a entrada do capital privado no setor”

empresa pública, além de o monopólio formal da indústria pertencer à ANP. Com a descoberta de reservas em áreas superprofundas, surgiu a expectativa de que o País poderia tornar-se o sexto maior detentor de reservas do planeta, de forma que não surpreende que um novo regime tenha sido construído para a exploração específica desses poços. O chamado regime de "partilha de produção" apresentou uma mudança de orientação: ao invés de a empresa exploradora controlar o poço e ser proprietária dos recursos, pagando, dessa maneira, *royalties* ao Estado brasileiro, o poder público passou a ser o proprietário legal do recurso ainda depois de extraído.

No México, país também dotado de uma matriz produtiva heterogênea, o

3 CAMPODÓNICO, H. *Gestión de la industria petrolera en períodos de altos precios del petróleo en países seleccionados de América Latina*. CEPAL: Santiago. 2009.

arranjo institucional mais centralizado, com a longa permanência do Partido Revolucionario Institucional (PRI), que esteve no poder de 1929 a 2000, somou-se ao alto potencial de renda do setor, resultando em políticas de propriedade pública estratégicas e estáveis por décadas. A estatal Petróleos Mexicanos (Pemex) foi a detentora do monopólio de todos os estágios da indústria de hidrocarbonetos no País desde a Constituição de 1917. A partir disso, toda decisão de investimento da estatal deveria passar pelo Congresso, com iniciativa do executivo. No entanto, essa alta centralização decisória também se tornou uma das explicações favoritas para a falta de investimento e para a queda na produção, eventualmente levando ao aumento do suporte ao capital privado e à venda de títulos no mercado internacional. Desde 1995, passou-se a permitir a operação privada na distribuição e, depois, na produção do gás natural, movimento que precedeu a abertura do País à exploração privada de suas reservas petrolíferas em

2013. O movimento pró-mercado parece contraditório em um país com tamanho potencial produtor, mas apoia-se na queda expressiva das receitas de exportações e do papel mexicano como *player* internacional, no encapsulamento de seus interesses de política externa e na sua protoanexação econômica no contexto norte-americano.

Por fim, a Venezuela apresenta um arranjo mais centralizado do ponto de vista político-decisório, uma sociedade menos heterogênea do ponto de vista produtivo e socioeconômico e uma ampla demanda por redistribuição das enormes rendas do petróleo. O resultado é uma política de propriedade fortemente controlada pelo Estado, com viés estratégico. Monopolizada pela empresa estatal Petróleos de Venezuela S.A. (PDVSA) desde sua nacionalização em 1975, a produção petrolífera no País teve sua abertura ao capital privado a partir de 1991, com parcerias público-privadas nos campos marginais, como o da Faixa do Orinoco, dotados de óleo



Fotografia: Mirrele Cordeiro/Flickr

pesado de baixa qualidade. Em 1995, o Congresso venezuelano aprovou as explorações de risco e novas áreas, mas com a produção ainda sob regimes de partilha. Com isso, até 2001, apenas 35% da PDVSA pertencia ao Estado, processo revertido novamente em 2002, quando a participação pública em toda a fase de *upstream* foi ampliada para um mínimo de 51%. Por outro lado, a fase de *downstream* recebeu uma dupla regulação, em que a refinação poderia ser implementada por capital privado em qualquer proporção, mas a comercialização passou a ser um serviço público. Os preços finais são, assim, determinados pelo governo de acordo com seus objetivos, enquanto a própria Constituição estabelece que o Estado, por razões de conveniência nacional, inclusive de soberania econômica e política, conserva a propriedade total das ações da PDVSA.

O fato é que não se pode falar em um modelo adequado e universal para a propriedade dos recursos energéticos. Compreender a dinâmica político-econômica em múltiplos níveis é condição necessária para entender como a intervenção pública é muito mais do que mera orientação ideológica, correspondendo a disputas e interesses muito concretos e peculiares a cada Estado-nação. **P**

A indústria naval e *offshore* e o polo de Rio Grande: balanço e perspectivas

César Conceição



Pesquisador em
Economia da FEE
cesar@fee.tche.br

Roberto Rocha



Pesquisador em
Economia da FEE
robertorocha@fee.tche.br

A indústria naval e *offshore* é uma indústria complexa que engloba um conjunto de atividades encadeadas em um período prolongado de tempo para o planejamento (engenharia e contratação) e para a montagem de um produto final de elevado valor agregado. Historicamente, por objetivos militares ou civis, a indústria naval possui uma internacionalização relativamente baixa, onde coexistem, hierarquicamente, grande diversidade de estruturas nacionais, distintas formas de organização da concorrência e variados portes de empresas.

Apesar de poder ser considerada madura em termos tecnológicos, a indústria naval e *offshore* tem sido objeto de contínua evolução em processos de produção nas últimas décadas. Grande parte dessas transformações está associada à busca de ganhos de produtividade relacionados à evolução das estruturas para corte e para pré-tratamento de chapas, à montagem de blocos, ao transporte de carga, à crescente automatização de diversas dessas etapas e à ampliação da infraestrutura dos estaleiros, cada vez maior e mais racionalizada (galpões, diques, logística para a movimentação e para o controle interno ao estaleiro, automação, etc.). O cumprimento dos prazos de entrega e a qualidade do produto final configuram vantagens competitivas importantes para os estaleiros-líderes e reforçam a importância das inovações no processo produtivo¹.

1 RODRIGUES, F. H.; RUAS, J. A. G. *Sistema produtivo 07: perspectivas do investimento em mecânica*. Campinas: UNICAMP, 2009. Projeto perspectivas do investimento no Brasil. Bloco: produção. Sistema produtivo: mecânica. Documento setorial: naval. Disponível em: <http://www.ie.ufrj.br/projetopib/arquivos/07_ds_mecanica_navai.pdf>. Acesso em: 08 jul. 2016.

O investimento competitivo no setor naval e *offshore* — construção de estaleiros, desenvolvimento de empresas de engenharia e construção e de fornecedores locais — exige capital elevado, com longo prazo de maturação, bem como uma demanda relativamente estável por um prazo longo. Além da amortização do investimento e da acumulação de capital, necessárias para uma indústria tipicamente cíclica e associada ao comércio e à produção mundial, essa continuidade é importante para a cumulatividade do aprendizado tecnológico, tanto em termos de processos internos aos estaleiros quanto em relação à gestão da cadeia produtiva.

Entre os principais produtores mundiais, a superação de barreiras à entrada no setor foi realizada com ampla e diversificada política de estímulos, de planejamento e de atuação produtiva estatal, e também pelo aproveitamento, em um período inicial, de diferenciais de custo de matéria-prima, como o aço e a mão de obra (barata e qualificada). Essas políticas públicas possibilitaram a entrada desses países no setor e o desenvolvimento de *players* nacionais, estimulando a geração de elevado valor agregado em um setor com amplo encadeamento produtivo e tecnológico. Além dos benefícios macroeconômicos e do desenvolvimento tecnológico nos diversos estágios da cadeia de produção,

deve-se destacar também a capacidade de o setor naval introduzir competitividade nos setores infraestruturais, como o de transporte e o de energia. Esses setores, ao mesmo tempo em que criam incentivos horizontais, beneficiando vários segmentos através da possibilidade de maior organização na estrutura de transporte, também possibilitam vantagens competitivas específicas que potencializam outras estratégias de acumulação, como a da indústria *offshore* de países produtores de petróleo.

O contexto histórico da indústria naval pode ser apresentado através das alternâncias de liderança ao longo das décadas, com os Estados Unidos e a Europa sendo ultrapassados pelo Japão no século XX, a Coreia do Sul superando o Japão entre 1980 e 1990, e a China aproximando-se da liderança da Coreia nos anos 2000. De forma geral, a utilização de mão de obra barata combina-se, historicamente, com as políticas de direcionamento de encomendas nacionais (petrolíferas, armadores e marinha), financiamento público e promoção de empresas locais em todos os países-líderes. Essas mesmas características podem ser encontradas em outros casos, como o da indústria naval de Cingapura, o da Noruega — líderes em segmento *offshore* — e o dos emergentes Vietnã e

Índia.

Na primeira década dos anos 2000, que foi extremamente vigorosa para a indústria naval no mundo todo, os dois principais vetores que podem ser destacados como centrais para a expansão do investimento desse período foram o cenário positivo para a demanda de embarcações e o fortalecimento de políticas nacionais de desenvolvimento da indústria naval em um conjunto maior de países, facilitada especialmente pelo próprio aquecimento do mercado e pelo redirecionamento geográfico da demanda. Nesse contexto, o crescimento do comércio, do valor dos fretes, dos preços do petróleo e da participação dos países em desenvolvimento na atividade, com destaque para a China, impulsionaram a demanda por embarcações em todo o mundo².

No Brasil, esse movimento de evolução da indústria petrolífera permitiu importantes avanços no volume de investimentos e na modernização da indústria nacional de equipamentos de produção *offshore*. As transformações recentes da indústria naval, bem como as suas limitações, estão associadas diretamente ao volume e ao perfil dos investimentos da Petrobras e à sua evolução ao longo dos últimos anos, especialmente quando comparados com os de décadas precedentes. As transformações institucionais e a política industrial do

“No Brasil, esse movimento de evolução da indústria petrolífera permitiu importantes avanços no volume de investimentos e na modernização da indústria nacional de equipamentos de produção ‘offshore’”

setor de petróleo e gás brasileiro também cumpriram papel decisivo nessa evolução. Dessa forma, os anos 2000, no Brasil, caracterizaram-se pelo vigoroso processo de ascensão dos investimentos em exploração e produção (E&P), pelo maior direcionamento da demanda para o parque fornecedor nacional e pela progressiva estruturação de políticas e de instituições voltadas para o crescimento e para a competitividade da produção nacional *offshore*. Desde o início desse período, a sinalização de um maior direcionamento de encomendas ao País foi acompanhada pela realização de contratos com os estaleiros nacionais. Esse processo, no caso da indústria *offshore*, apresentou também a ampliação do conteúdo local nas rodadas de licitação da Agência Nacional do Petróleo (ANP) como

² Para maiores detalhes, ver a AGÊNCIA BRASILEIRA DE DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL (ABDI). *Relatório de acompanhamento setorial: equipamentos de produção de petróleo offshore (Epo): estrutura do setor e perspectivas para o Brasil*. Campinas, 2012. Disponível em: <http://www.abdi.com.br/Estudo/000%20-%20neit_EPO_01.pdf>. Acesso em: 08.jul. 2016.



Fotografia: Regys Macêdo/Arquivo pessoal

importante elemento transformador da estrutura produtiva nacional.

Tal cenário foi responsável por um movimento de recuperação da capacidade produtiva da indústria naval *offshore* brasileira, que se deu em paralelo à retomada das encomendas de petroleiros (e, em menor medida, de navios de carga e porta-contêineres), estimulada pelo Programa de Modernização e Expansão da Frota (Promef) da Petrobras. Essa expansão da demanda esteve no centro da transformação da estrutura produtiva, que passou por uma recuperação de estruturas ociosas e, posteriormente, iniciou uma etapa de ampliação e de consolidação, com a emergência de novos *players* e estaleiros. Ao longo dessa segunda etapa, com início no final da primeira década dos

anos 2000, não apenas se apresentam aprimoramentos importantes em termos de modernização e de capacitação dos *players* locais, como também surgiram novos desafios. Dentre eles, o próprio crescimento acelerado do setor e a necessidade de execução de grandes empreendimentos a prazos estreitos.

Além do processo de recuperação da indústria naval, uma importante inovação que emergiu dessa retomada foi o surgimento dos novos estaleiros, planejados e construídos a partir de encomendas da Petrobras. O estaleiro de Rio Grande é um exemplo importante da indústria *offshore*. Seu sucesso motivou posterior adensamento industrial em seu entorno, ainda em estágio inicial, além da consolidada desconcentração industrial naval e

offshore brasileira. O polo naval e *offshore* de Rio Grande e seu entorno são compostos pelos estaleiros Rio Grande — ERG 1 e ERG 2, Honório Bicalho e Estaleiros do Brasil — e sua cadeia de fornecedores constitui um dos principais atores na retomada da indústria naval no País.

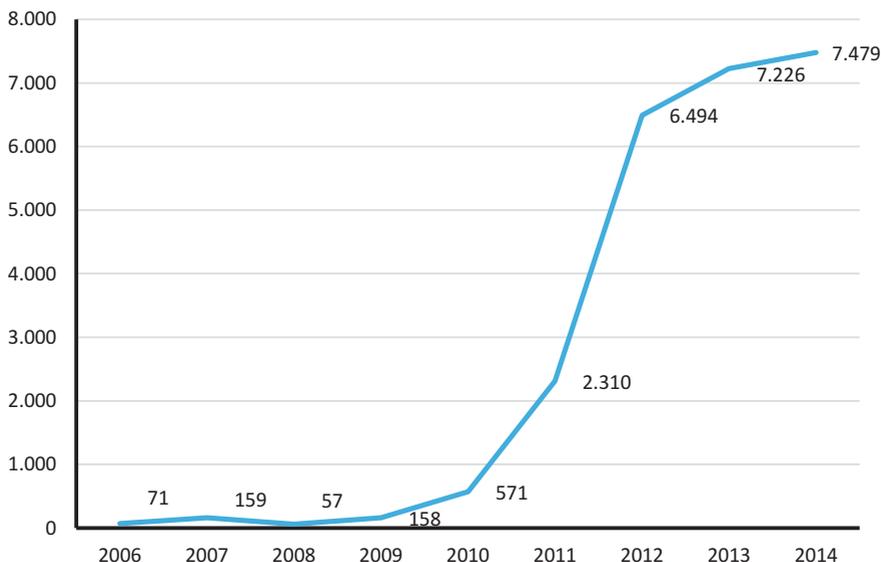
Além da ampliação da capacidade produtiva, a resposta sobre o nível de emprego foi expressiva. Considerando-se apenas as atividades de construção

de embarcações e de estruturas flutuantes em Rio Grande, o volume de emprego direto na fabricação de plataformas passou de uma média de 111 empregos entre 2006 e 2009 para 7.479 em 2014 (Gráfico 1).

Como resultado dessa expansão, a participação das atividades de fabricação de outros equipamentos de transporte no total do Valor Bruto da Produção (VBP) da indústria de transformação do Estado passou de 0,8% em

Gráfico 1

Número de empregos na construção de embarcações e de estruturas flutuantes em Rio Grande — 2006-14



FONTE: Brasil. Ministério do Trabalho e Emprego. **Relação Anual de Informações Sociais (RAIS)**. 2016. Disponível em: <<http://bi.mte.gov.br/bgcaged/rais.php>>. Acesso em: 08 jul. 2016.

2007 para aproximadamente 2% em 2014. Dentro desse setor, a construção de embarcações detém a maior participação, passando de 0,7% do total do VBP da indústria de transformação gaúcha em 2007 para aproximadamente 1,7% em 2014 (Gráfico 2).

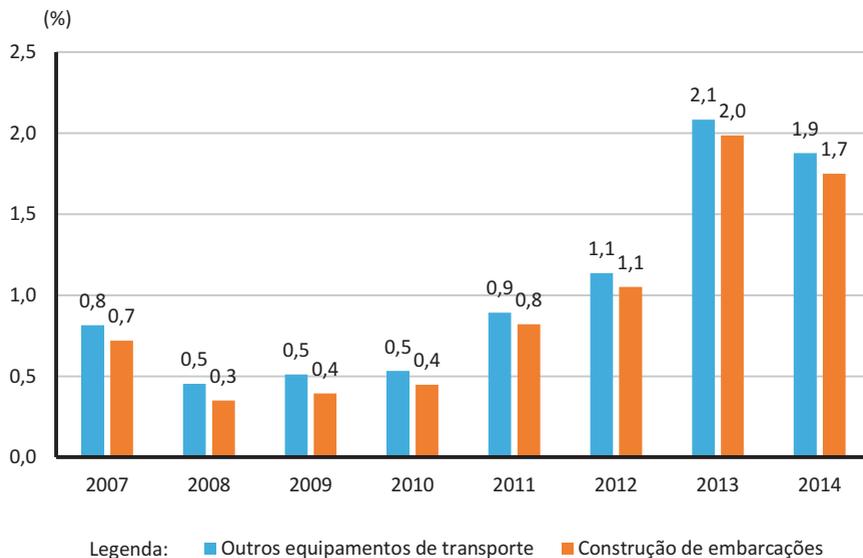
A participação de Rio Grande no total do VBP da atividade de fabricação de outros equipamentos de transporte do RS, obtido a partir do valor das saídas fiscais dos municípios, passou de 21,3%

em 2010 para 95,1% em 2013. Com isso, essa atividade passou de 7,4% do total do faturamento da indústria de transformação do município em 2010 para 62,2% em 2013, evidenciando a importância do polo naval para o município e para a indústria gaúcha (Gráfico 3).

Desde 2014, no entanto, o segmento como um todo e o polo naval e *offshore* de Rio Grande especificamente entraram em crise. A queda do preço do

Gráfico 2

Participação das atividades de fabricação de outros equipamentos de transporte e de construção de embarcações no total do Valor Bruto de Produção (VBP) da indústria de transformação do RS — 2007-14



FONTE: INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Pesquisa Industrial Anual. 2015. Disponível em <http://www.sidra.ibge.gov.br/bda/tabela/listabl.asp?c=1849&z=p&o=23>. Acesso em: 08 jul. 2016.

NOTA: A participação da construção de embarcações em 2014 é uma estimativa.

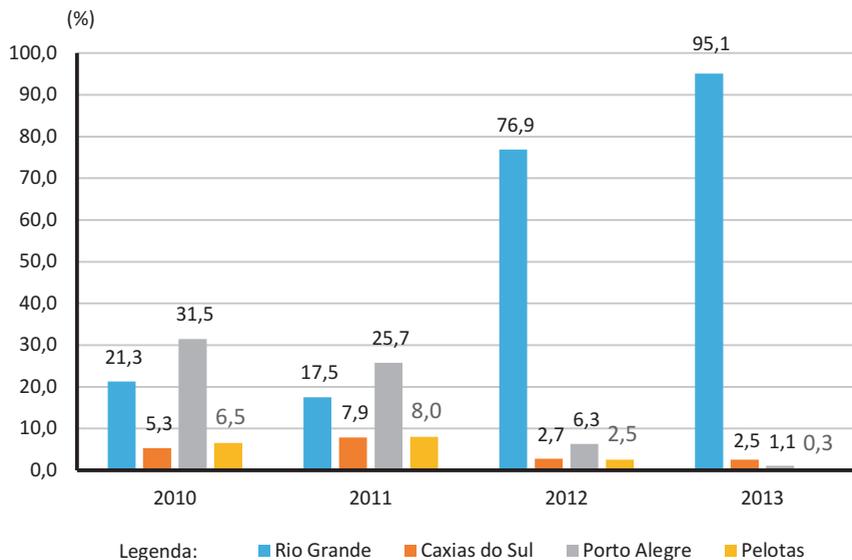
petróleo a partir da metade desse ano fez com que a demanda mundial por embarcações e estruturas flutuantes fosse reduzida. No País, o avanço das investigações envolvendo a Petrobras produziu retardos nos pagamentos e nas decisões de investimento e expansão da produção, que inviabilizaram e dificultaram as operações de empresas do setor. As consequências dessa crise foram o redimensionamento das encomendas e de seus preços e a redução do emprego

no setor. Até o final de 2015, ante o pico de pessoal empregado observado em 2013-14, a queda no emprego direto do setor de construção de embarcações no Brasil foi de 9.850 empregos, sendo 1.730 em Rio Grande (Gráfico 4). Contudo, se considerados os impactos ao longo da cadeia produtiva, a retração do volume de emprego é muito maior.

Além da queda do emprego industrial, os impactos da crise do setor repercutem em toda a economia, pois o País

Gráfico 3

Participação no total das saídas fiscais da atividade de outros equipamentos de transporte do RS em municípios selecionados — 2010-13

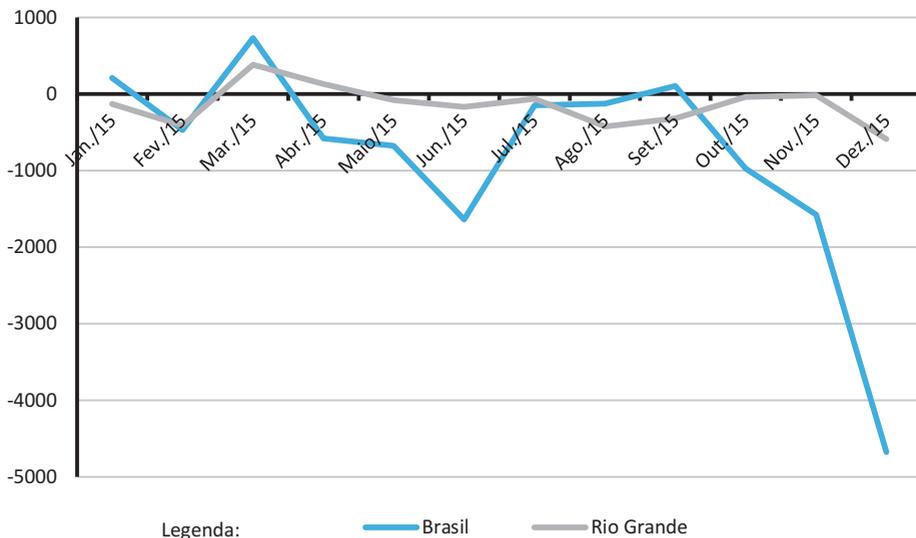


FONTE DOS DADOS BRUTOS: Dados internos da Fundação de Economia e Estatística (FEE).

NOTA: Elaborado pelo Núcleo de Contas Regionais da Fundação de Economia e Estatística (NCR-FEE).

Gráfico 4

Saldo de movimentação do emprego direto na atividade de construção de embarcações e de estruturas flutuantes no Brasil e em Rio Grande — jan. 15-dez./15



Legenda: — Brasil — Rio Grande

FORNTE DOS DADOS BRUTOS: Brasil. Ministério do Trabalho e Emprego. Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged). 2016. Disponível em: <<http://bi.mte.gov.br/bgcaged/caged.php>>. Acesso em: 08 jul. 2016.

possui um sistema de inovação para a produção petrolífera que é altamente competitivo em algumas áreas. A continuidade desse domínio tecnológico em atividades altamente intensivas em conhecimento por um grupo de empresas brasileiras possibilitaria encurtar a distância com os países que hoje estão na fronteira da tecnologia. Esse fato mostra o impacto da Petrobras na economia brasileira. Nesse sentido, é importante retomar o aprofundamento do desenvolvimento tecnológico e o domínio de conhecimentos relaciona-

dos ao setor naval e à cadeia de petróleo e gás, cujo alcance não se restringe apenas à indústria do petróleo, mas repercute em outras áreas da economia. Com o estabelecimento do novo governo em maio de 2016, as perspectivas do setor, no País, e do polo naval de Rio Grande dependerão das condições dos preços internacionais do petróleo, dos rumos da política industrial e do papel que será exercido pela Petrobras nesse processo. **P**