



CÂMARA DOS DEPUTADOS
CENTRO DE FORMAÇÃO, TREINAMENTO E APERFEIÇOAMENTO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO
MESTRADO PROFISSIONAL EM PODER LEGISLATIVO

Fausto Barros de Sá Teles

**A REFORMA DO MARCO LEGAL DO PETRÓLEO SOB DUAS VISÕES DE
POLÍTICA ENERGÉTICA**

Brasília

2020

Fausto Barros de Sá Teles

**A REFORMA DO MARCO LEGAL DO PETRÓLEO SOB DUAS VISÕES DE
POLÍTICA ENERGÉTICA**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como requisito parcial para à obtenção do grau de Mestre no Curso de Mestrado Profissional do Programa de Pós-Graduação do Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados/Cefor.

Orientador: Prof. Dr. Mauricio Schneider

Área de Concentração: Poder Legislativo

Linha de Pesquisa: Gestão Pública no Poder Legislativo

Brasília

2020

Autorização

Autorizo a divulgação do texto completo no sítio da Câmara dos Deputados e a reprodução total ou parcial, exclusivamente, para fins acadêmicos e científicos.

Assinatura: _____

Data: ___/___/___

Teles, Fausto Barros de Sá.

A reforma do marco legal do petróleo sob duas visões de política energética [manuscrito] / Fausto Barros de Sá Teles. -- 2020.

113 f.

Orientador: Mauricio Schneider.

Impresso por computador.

Dissertação (mestrado) -- Câmara dos Deputados, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), 2020.

1. Petróleo Brasileiro. 2. Petróleo, exploração, regulamentação, Brasil. 3. Gás natural, produção, Brasil. 4. Política energética, Brasil. 5. Pré-sal, Brasil. 6. Política industrial, Brasil.
I. Título.

CDU 665.6(81)

Bibliotecária: Fabyola Lima Madeira – CRB1: 2109



CÂMARA DOS DEPUTADOS
Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento
Programa de Pós-Graduação
Mestrado Profissional em Poder Legislativo

FOLHA DE APROVAÇÃO

Título: A REFORMA DO MARCO LEGAL DO PETRÓLEO SOB DUAS VISÕES DE POLÍTICA ENERGÉTICA

Autor (a): Fausto Barros de Sá Teles

Área de concentração: Poder Legislativo

Linha de pesquisa: Gestão Pública no Poder Legislativo

Trabalho de conclusão de curso submetido à Comissão Examinadora designada pela Coordenação do Programa de Pós-graduação do Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados como requisito parcial para obtenção do título de **Mestre** em Poder Legislativo.

Trabalho aprovado em 26 de outubro de 2020.

Luiz Alberto da Cunha Bustamante
Senado Federal

Documento assinado eletronicamente por:

Prof. Dr. Maurício Schneider - Programa de Pós-Graduação - Câmara dos Deputados
Prof. Dr. Nelson Gomes dos Santos Filho - Programa de Pós-Graduação - Câmara dos Deputados



Documento assinado por: Maurício Schneider, Nelson Gomes dos Santos Filho
Selo digital de segurança: 2020-QLWM-DRCR-XQYB-UKQN.

Agradecimentos

À minha esposa, filhos, amigos e colegas de trabalho; pela compreensão e incentivo. Ao meu orientador, pela paciência e ensinamentos.

"Your assumptions are your windows on the world. Scrub them off every once in a while, or the light won't come in."

Isaac Asimov.

RESUMO

Entre 2016 e 2018, o governo Temer realizou uma reforma no marco legal brasileiro de exploração e produção de petróleo e gás natural, que foi objeto de intensos debates no Congresso Nacional. Este trabalho analisa essas modificações e sua relação com os resultados dos leilões de áreas do pré-sal sob o regime de partilha de produção, tendo em conta os argumentos de defensores e opositores da reforma, com vistas a contribuir com evidências para futuras deliberações. As modificações e argumentos apresentados foram obtidos diretamente na legislação e em documentos produzidos pelas comissões das duas Casas do Congresso Nacional, e examinados a partir de referencial teórico sobre ideologias políticas, política industrial e política energética. Dessa análise, resultam critérios para avaliação do desempenho da reforma, o que é feito utilizando dados dos resultados dos leilões e contribuições de outros estudos sobre o tema. Embora a legislação não seja o único fator influenciando o mercado de óleo e gás, o que limita as possibilidades de análise sobre o impacto da reforma, as evidências reunidas sugerem que essa política pública contribuiu para o alcance de resultados superiores nos leilões, com efeitos adversos pouco relevantes. Ao final, explora-se propostas de alterações futuras no marco legal em um cenário de transição energética acelerada e de preços baixos de petróleo.

Palavras-Chave: Política pública. Energia. Óleo e gás. Pré-sal. Partilha de produção. Poder Legislativo.

ABSTRACT

Between 2016 and 2018, the Temer administration carried out a reform in the Brazilian legal framework for oil and gas exploration and production, which was the subject of intense debates in the National Congress. This research analyzes these changes and their relationship with the results of the auctions in the pre-salt area under the production-sharing regime, considering the arguments of advocates and opponents of the reform, with a view to contributing with evidence for future deliberations. The modifications and arguments presented were obtained directly from the legislation and documents produced by the commissions of the two houses of the National Congress, and examined from a theoretical framework on political ideologies, industrial policy, and energy policy. This analysis results in criteria for assessing the performance of the reform, which is done using data from auction results and contributions from other studies on the subject. Although legislation is not the only factor influencing the oil and gas market, which limits the possibilities for analyzing the impact of the reform, the evidence gathered suggests that this public policy contributed to the achievement of superior results in auctions, with adverse effects not relevant. In the end, proposals for future changes in the legal framework are explored in a scenario of accelerated energy transition and low oil prices.

Keywords: Public policy. Energy. Oil and gas. Pre-salt. Production sharing. Legislative Branch.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Cadeia de valor do O&G	18
Figura 2 - Evolução dos marcos do setor E&P.....	28
Figura 3 – Frequência de número de ofertas por bloco	55
Figura 4 – Ofertas por bloco em cada rodada.....	56
Figura 5 – VOIP contratado ao longo do tempo.....	58
Figura 6 – Número de ofertas <i>versus</i> Excedente em Óleo Ofertado.	60
Figura 7 – Número de ofertas <i>versus</i> Ágio sobre Excedente em Óleo Mínimo.....	60
Figura 8 – PEM arrematado nas rodadas de partilha.....	65
Figura 9 – Evolução dos investimentos em E&P no Brasil e no mundo de 2010 a 2019	67
Figura 10 – Participação do Brasil nos investimentos em E&P de 2010 a 2019	67
Figura 11 – Preço do barril de petróleo Brent entre 2010 e 2020	68
Figura 12 – Petrobras opera todos os campos com VOIP acima de 10 bilhões boe	72
Figura 13 – Petrobras tem participação alta nos maiores campos, com exceção de Libra.....	72
Figura 14 – Percentual médio de CL contratado por etapa e por rodada	73
Figura 15 – Regimes fiscais progressivos e regressivos.....	87

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Blocos ofertados sob o regime de partilha.....	53
Tabela 2 – Evolução do ritmo das contratações	57
Tabela 3 – Número de ofertas, excedente em óleo e ágio por bloco	59
Tabela 4 – Perdas estimadas para o Estado caso não houvesse competição	62
Tabela 5 – Receitas estimadas com a produção de blocos que não receberam oferta da Petrobras	64
Tabela 6 – Valores arrematados de Programa Exploratório Mínimo (PEM)	65
Tabela 7 – Participação e atuação da Petrobras por bloco	69

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Características dos regimes de concessão e partilha	25
Quadro 2 – Liberalismo econômico (LE) vs nacional-desenvolvimentismo (ND).....	42
Quadro 3 – Diretrizes para políticas industriais	45
Quadro 4 – Visões, argumentos, critérios e variáveis	50

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ABIQUIM	Associação Brasileira da Indústria Química
AEPET	Associação dos Engenheiros da Petrobrás
ALERJ	Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro
ANP	Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis
BACEN	Banco Central do Brasil
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BOE	Barril de óleo equivalente
CAE	Comissão de Assuntos Econômicos do Senado Federal
CD	Câmara dos Deputados
CFT	Comissão de Finanças e Tributação da Câmara dos Deputados
CL	Conteúdo local
CME	Comissão de Minas e Energia da Câmara dos Deputados
CN	Congresso Nacional
CNP	Conselho Nacional de Petróleo
CNPE	Conselho Nacional de Política Energética
DEM	Democratas
E&P	Exploração e produção de petróleo e gás natural
EBITDA	<i>Earnings before interest, taxes, depreciation, and amortization</i>
EC	Emenda Constitucional
EIA	<i>Energy Information Administration</i>
EUA	Estados Unidos da América
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FIESP	Federação das Indústrias do Estado de São Paulo

FITMETAL	Federação Interestadual de Metalúrgicos e Metalúrgicas do Brasil
FMI	Fundo Monetário Internacional
FS	Fundo Social
FUP	Federação Única dos Petroleiros
IBP	Instituto Brasileiro de Petróleo e Gás
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IEA	<i>International Energy Agency</i>
IED	Investimento Estrangeiro Direto
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LE	Liberalismo econômico; liberal; liberais
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MDB	Movimento Democrático Brasileiro
MME	Ministério de Minas e Energia
MP	Medida Provisória
ND	Nacional-desenvolvimentismo, nacional-desenvolvimentista(s)
O&G	Óleo & gás
OMPETRO	Organização dos Municípios Produtores de Petróleo
ONIP	Organização Nacional da Indústria do Petróleo
OPEP	Organização dos Países Exportadores de Petróleo
PCdoB	Partido Comunista do Brasil
PCL	Política de Conteúdo Local
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PEM	Programa Exploratório Mínimo
PL	Projeto de Lei
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PP	Partido Progressista
PPSA	Pré-Sal Petróleo S.A.
PSDB	Partido da Social-Democracia Brasileira
PSOL	Partido Socialismo e Liberdade
PT	Partido dos Trabalhadores
REPETRO	Regime aduaneiro especial de exportação e de importação de bens destinados às atividades de pesquisa e de lavra das jazidas de petróleo e de gás natural
SINAVAL	Sindicato Nacional da Indústria da Construção e Reparação Naval e <i>Offshore</i>
TCU	Tribunal de Contas da União
UNCTAD	<i>United Nations Conference on Trade and Development</i>
VOIP	<i>Volume of oil in place</i>
WTI	<i>West Texas Intermediate</i>

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	16
2 E&P NO BRASIL: CONCEITOS ESSENCIAIS E A EVOLUÇÃO DOS MARCOS LEGAIS	18
2.1 OS PRIMÓRDIOS DO PETRÓLEO NO BRASIL, OS PRIMEIROS MARCOS LEGAIS E A CRIAÇÃO DA PETROBRAS	19
2.2 A ABERTURA DA E&P E O REGIME DE CONCESSÃO	20
2.3 A DESCOBERTA DO PRÉ-SAL E O REGIME DE PARTILHA	23
3 DA REVISÃO DO MARCO LEGAL DE E&P (2016-2018).....	29
3.1 FIM DA REGRA DO OPERADOR ÚNICO.....	29
3.2 EXTENSÃO DO REPETRO (E OUTRAS ATUALIZAÇÕES NO REGIME TRIBUTÁRIO)	31
3.3 ATUALIZAÇÃO DA POLÍTICA DE CONTEÚDO LOCAL.....	33
4 DUAS VISÕES DE POLÍTICA ENERGÉTICA.....	37
4.1 POLÍTICAS PÚBLICAS PARA E&P, DELIBERAÇÃO E APRENDIZADO SOCIAL	37
4.2 LIBERALISMO ECONÔMICO E NACIONAL-DESENVOLVIMENTISMO.....	39
4.3 LE x ND: RISCOS E OPORTUNIDADES DA POLÍTICA INDUSTRIAL	42
4.4 LE x ND: DUAS VISÕES DE POLÍTICA ENERGÉTICA.....	45
5 MÉTODO	49
6 OS RESULTADOS DOS LEILÕES SOB O REGIME DE PARTILHA (2010 – 2019)	53
6.1 CRITÉRIOS LE (OBJETIVOS DA REFORMA)	55
6.1.1 Critério 1 (LE – aumento da competição): o número de ofertas aumentou após a reforma?	55
6.1.2 Critério 2 (LE – aceleração da produção): o governo conseguiu dar velocidade às contratações?	56
6.1.3 Critério 3 (LE – aumento das participações governamentais): houve aumento no excedente em óleo ofertado?	58
6.1.4 Critério 3 (LE – aumento das participações governamentais): contrafactual 1 – e se não houvesse competição?	61
6.1.5 Critério 3 (LE – aumento das participações governamentais): contrafactual 2 – e se a regra do operador único tivesse sido mantida?.....	63
6.1.6 Critério 4 (LE – atração de investimentos): o Brasil conseguiu atrair os investimentos?	64
6.2 CRITÉRIOS ND (EFEITOS INDESEJADOS)	69
6.2.1 Critério 5 (ND – redução da participação da Petrobras no pré-sal): a estatal perdeu espaço no pré-sal após a reforma?.....	69
6.2.2 Critério 6 (ND - enfraquecimento da PCL): houve prejuízo para a indústria local?.....	73

6.3 DISCUSSÃO DOS RESULTADOS	73
7 EXPLORANDO CENÁRIOS FUTUROS.....	82
7.1 FLEXIBILIZAÇÃO DO REGIME DE PARTILHA E FIM DA PREFERÊNCIA DA PETROBRAS	85
7.2 CONTEÚDO LOCAL.....	88
7.3 OUTRAS PROPOSTAS	90
8 CONSIDERAÇÕES FINAIS	92
REFERÊNCIAS	94

1 INTRODUÇÃO

A história da Exploração e Produção de Petróleo e Gás Natural (E&P) no Brasil pode ser contada como uma série de escolhas de política pública. Desde as primeiras pesquisas, ainda no Brasil Imperial, passando pela criação da Petrobras, em 1953; pela abertura do mercado com o regime de concessão, no governo Fernando Henrique Cardoso (FHC); e pela descoberta do pré-sal e promulgação da Lei da Partilha, no governo Lula; as decisões envolvendo os marcos legais do setor foram determinantes para o desenvolvimento dessa indústria.

Este trabalho tem como objeto de pesquisa a reforma realizada no marco legal de E&P durante o governo Temer, entre maio de 2016 e dezembro de 2018. Mais concretamente, serão analisadas: a Lei nº 13.365/2016 - que acabou com a regra do operador único no pré-sal (BRASIL, 2016b), a Lei nº 13.586/2017 - que atualizou o regime tributário aplicado ao setor (BRASIL, 2017b), e as atualizações na política de conteúdo local (PCL). Como será detalhado, a coalizão liderada pelo governo Temer justificou tais modificações com o discurso de que havia necessidade de aumentar a competição, atrair novos investimentos e acelerar a produção no pré-sal. De outra parte, a coalizão de oposição alegou que tais mudanças teriam como resultado a “entrega” desses recursos naturais a empresas estrangeiras, com o enfraquecimento da Petrobras e da indústria nacional, entre outros efeitos adversos. Para fins deste trabalho, essas duas visões, de defensores e opositores, serão designadas liberal (LE) e nacional-desenvolvimentista (ND), respectivamente.

Assim, este trabalho pretende responder à seguinte pergunta de pesquisa: como as mudanças no marco legal de E&P promovidas durante o governo Temer se refletem nos resultados das rodadas de partilha de produção, tendo em conta as óticas LE e ND? Isto é, o trabalho tem como objetivo geral analisar a referida reforma e sua relação com os resultados dos leilões de blocos do pré-sal sob o regime de partilha, considerando essas duas visões de política energética, de modo a subsidiar futuras deliberações. Esse objetivo geral pode ser dividido em três partes (objetivos específicos):

1. Descrever as mudanças citadas no marco legal de E&P, sob as perspectivas LE e ND¹;
2. Analisar os resultados dos leilões de partilha de produção;
3. Explorar propostas de alterações no marco legal de E&P.

¹ Para o leitor interessado em apreciar tais mudanças diretamente na legislação, recomenda-se o acesso por meio dos links incluídos nas referências deste trabalho.

Espera-se, com isso, contribuir para futuras discussões a respeito da legislação e da governança do setor de E&P, especialmente no concernente à área do pré-sal, de uma perspectiva plural, por meio da investigação teórica sobre as alternativas de políticas para o setor, e da análise do novo marco legal de E&P e dos resultados dos leilões de partilha de produção no pré-sal. Assim, este trabalho se insere no contexto de esforço coletivo de formulação e avaliação de políticas públicas com base em evidências, conforme preceituam Gertler *et al.* (2016). Nesse quadro, entende-se que a escolha do caso em exame se justifica por conta da importância atribuída às reservas do pré-sal, não só como fonte de recursos para políticas sociais e para o equilíbrio das contas públicas do país, mas também como potencial fator indutor do desenvolvimento da indústria nacional, garantidoras da segurança energética, e ativo estratégico dentro do contexto geopolítico internacional.

A abordagem utilizada nesta pesquisa é o estudo de caso. Na tentativa de responder à pergunta de pesquisa, primeiramente contextualiza-se o objeto de pesquisa, no capítulo 2, que trata de conceitos básicos de E&P e da evolução dos marcos legais do setor no Brasil. Os capítulos 3 e 4 descrevem a reforma propriamente dita, sob as perspectivas LE e ND, através da análise da legislação, de documentos gerados por comissões do Congresso Nacional (CN) e de referências teóricas. Após o detalhamento do método da pesquisa (capítulo 5), os resultados dos leilões de partilha de produção são analisados no capítulo 6, assim como interpretados à luz do referencial teórico. Por fim, no capítulo 7, discute-se o futuro do setor de E&P e algumas propostas de alterações futuras no marco legal brasileiro.

Como será detalhado, as evidências obtidas a partir da literatura e da análise dos dados sugerem que a reforma atingiu os objetivos a que se propôs (LE), com efeitos adversos pouco relevantes (ND). O método e os dados utilizados, entretanto, demandam cautela quanto a essas conclusões². Quanto às futuras deliberações acerca do marco legal, entende-se proveitoso examinar as lições deixadas pela reforma e ter atenção quanto ao cenário que se descortina: de transição energética acelerada e de patamar mais baixo de preços de petróleo.

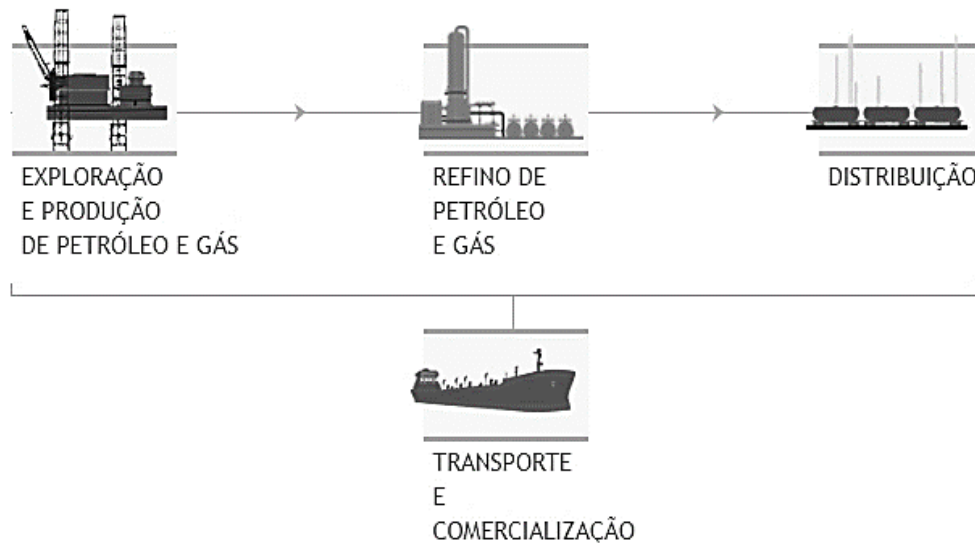
² Embora este trabalho discuta relações entre a reforma do marco legal e os resultados dos leilões, o método utilizado e os dados apresentados não são adequados para aferir uma relação de causalidade entre os dois fenômenos, pois não são capazes de isolá-los de outros fatores, tais como: restrições de capital das empresas, nível de competição internacional, mudanças no cenário macroeconômico, entre outros.

2 E&P NO BRASIL: CONCEITOS ESSENCIAIS E A EVOLUÇÃO DOS MARCOS LEGAIS

A cadeia de valor do óleo e gás (O&G) é formada por uma série de atividades que compõem um complexo sistema industrial (Figura 1). Conforme exemplifica Pinto Junior (2016), para garantir que o consumidor possa realizar o ato simples de encher o tanque do seu carro, uma série de etapas precisam ser cumpridas:

1. A E&P, desde a prospecção de jazidas até a produção e o armazenamento do óleo bruto;
2. O transporte do óleo bruto das áreas de produção às plantas de refino; e o transporte de derivados destas plantas para as áreas dos mercados de consumo;
3. O refino do óleo bruto;
4. A distribuição dos derivados;
5. A comercialização de todos esses produtos.

Figura 1 - Cadeia de valor do O&G



Fonte: Elaboração própria, a partir de Petrobras (2019a).

De acordo com o Instituto Brasileiro de Petróleo e Gás (IBP, [2019c?]), o setor de O&G é o terceiro mais relevante na economia brasileira e o quarto colocado no ranking de exportações, com papel de destaque no resultado da balança comercial. A atividade é também a que mais contribui para a arrecadação de impostos federais, tendo respondido com cerca de R\$ 1,4 trilhão entre 2007 e 2017. Ainda de acordo com IBP, em 2016, a cadeia gerou R\$ 67

bilhões em renda direta e indireta via pagamento de pessoal, com expectativa de responder por 873 mil postos de trabalho até 2022.

Em relação aos outros segmentos da cadeia, a E&P destaca-se pelo seu alto risco, alta intensidade em capital e alta margem de retorno sobre os investimentos. A perfuração de um único poço de petróleo no pré-sal, por exemplo, demanda um investimento de cerca de R\$ 340 milhões, e uma plataforma de produção utilizada na região custa em torno de R\$ 8 bilhões (IBP, [2019c?]). Conforme Pinto Junior (2016), a E&P concentra a maior parte dos dispêndios de capital da indústria de O&G (cerca de 70%) e centraliza, também, as maiores oportunidades de apropriação de renda existentes no setor.

2.1 OS PRIMÓDIOS DO PETRÓLEO NO BRASIL, OS PRIMEIROS MARCOS LEGAIS E A CRIAÇÃO DA PETROBRAS

A história do petróleo no Brasil remonta ao período imperial (ano de 1854), quando foram analisadas as primeiras amostras de minerais oriundos da Bahia. De acordo com a Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP, 2015), nesse mesmo ano foi publicado o primeiro documento de caráter regulatório, intitulado “Instruções para a extração do petróleo e da nafta exigidas pelo governo”. Porém, até a década de 1930, os poucos poços perfurados no país não demonstraram potencial de produção. Somente em 1932, foram apresentados estudos que efetivamente atestaram a existência de petróleo em Lobato, na região de Salvador – BA; e, em 1939, foi perfurado com sucesso o primeiro poço na região, com produção acumulada de mil litros (ANP, 2015).

Entre 1920 e 1950 a economia brasileira passou por uma intensa mudança estrutural, com rápida ampliação de seu parque industrial. Naquele contexto, tornou-se imperativo enfrentar a pressão na balança comercial exercida pelo petróleo importado. Cresceu, por isso, uma percepção de vulnerabilidade do Brasil em face do suprimento do insumo (PINTO JUNIOR, 2016). Assim, importantes marcos institucionais surgiram nesse período. O Código de Minas (Decreto nº 24.642/1934) e a Constituição Federal de 1934 determinaram a propriedade da União e sua exclusividade para legislar sobre os recursos do subsolo. A criação do Conselho Nacional de Petróleo (CNP) (Decreto-Lei nº 395/1938), por sua vez, marcou a entrada definitiva do Estado na questão do petróleo, resultando na intensificação dos esforços de prospecção no território nacional (BRASIL, 1934a, 1934b, 1938; ANP, 2015).

O período que se seguiu, até a criação da Petrobras, autorizada pela Lei nº 2.004/1953 (BRASIL, 1953), foi marcado por idas e vindas na legislação do setor e por um intenso debate

público a respeito do papel a ser assumido pelo Estado no desenvolvimento dessa indústria. Duas teses disputaram o apoio da população e da classe política: a tese do monopólio estatal, defendida pelo General Horta Barbosa, que se sagrou vencedora com a criação da Petrobras, após a campanha “O Petróleo é nosso”; e a tese liberal, que defendia que o Estado deveria permitir os investimentos privados no setor e assumir um papel de regulador. Garcindo de Sá (2000) e Carvalho Junior (2014) apresentam em detalhes o contexto político dessas discussões e os argumentos apresentados à época, que em muito se assemelham aos atuais debates sobre a legislação do setor.

Contrariando aqueles que se opuseram à sua criação, a Petrobras se mostrou decisiva para o desenvolvimento da indústria brasileira. De acordo com Pinto Junior (2016), o monopólio estatal exercido pela Petrobras pode ser considerado uma trajetória de sucesso, cujo principal resultado foi a garantia de abastecimento contínuo de derivados para a indústria nacional a preços razoáveis, mesmo durante os choques do petróleo da década de 1970, em linha com a política desenvolvimentista adotada pelo governo à época.

No entanto, essa interpretação é controversa. O monopólio da Petrobras nunca deixou de ser alvo de críticas, como as do político e economista Roberto Campos, que chamava a empresa de “Petrossauro” e considerava o monopólio um “fetiche” oriundo do “nacionalismo raivoso” dos militares brasileiros (ALMEIDA, 2017). Com efeito, o projeto de lei (PL) apresentado ao CN para criação da companhia, cuja elaboração contou com contribuições do referido economista, previa uma empresa mista sob controle estatal, mas inserida em um ambiente competitivo (KELLER; LEMOS, [2009?]).

A despeito das polêmicas, o progressivo aprendizado do comportamento empresarial pela Petrobras e o alinhamento dos seus objetivos com aqueles de sucessivos governos, em especial dos militares, foram fundamentais para o sucesso da companhia, que acabou ultrapassando em muito as perspectivas iniciais quanto à sua atuação (PINTO JUNIOR, 2016). A partir da década de 1970, as jazidas descobertas pela Petrobras na Bacia de Campos demonstraram grande capacidade de produção e permitiram ao Brasil um novo nível de independência quanto às importações de petróleo bruto (ANP, 2015).

2.2 A ABERTURA DA E&P E O REGIME DE CONCESSÃO

O monopólio estatal no setor O&G (com exceção do segmento de distribuição, no qual já havia competição) foi mantido até a década de 1990, quando foram aprovadas pelo governo FHC a Emenda Constitucional (EC) nº 09/1995 (BRASIL, 1995), que retirou a exclusividade

da Petrobras na execução do monopólio da União, permitindo a entrada de operadoras privadas; e a Lei nº 9.478/1997 (Lei do Petróleo), que estabeleceu o regime de concessão para a E&P (BRASIL, 1997). A Lei do Petróleo criou, também, a ANP e o Conselho Nacional de Política Energética (CNPE) e, sinalizando de maneira clara a mudança de paradigma no setor, revogou a Lei nº 2.004/1953 (BRASIL, 1953), que estabelecia no nível infraconstitucional o exercício exclusivo do monopólio da União por meio da Petrobras e do extinto CNP.

No regime de concessão, estabelecido pela nova legislação, a empresa interessada adquire, por sua conta e risco, o direito de explorar (pesquisar) áreas que são ofertadas pela ANP, conforme indicações do CNPE.³ A disputa entre interessados ocorre através de leilões de blocos exploratórios, que são comumente organizados em “rodadas de licitação”. De partida, a empresa ou consórcio vencedor paga ao Estado um bônus de outorga (também chamado bônus de assinatura) pelo direito de realizar a exploração em determinado bloco.

Caso confirmada a viabilidade econômica da jazida, a concessionária passa a ser detentora dos direitos sobre os recursos minerais extraídos e é livre para estabelecer o ritmo de produção desejado. Porém, deve pagar ainda outras participações governamentais, com destaque para os *royalties* e participações especiais, que variam de acordo com a localização e produtividade dos campos. De acordo com Lucchesi (2011), o regime de concessão é o regime fiscal de produção mais adotado por países produtores, junto do regime de partilha de produção, que será descrito na seção seguinte.

Segundo Trojbcz e Loureiro (2018), diversos fatores levaram à instituição desse novo marco de concessão. No plano externo, o autor cita a retomada do ideário liberal de desregulamentação dos mercados e a crise da dívida externa que atingiu a América Latina na década de 1980. No plano interno, o marco surgiu no contexto de reformas estruturais e do sucesso da estabilização monetária promovidos por FHC. Nesse quadro, o controle inflacionário passou a ser visto como o principal bem a ser preservado pelo governo, ficando as políticas desenvolvimentistas relegadas a segundo plano.

Esses elementos fortaleceram os argumentos de que era necessário atrair o capital privado para o setor, uma vez que o Estado não possuía recursos para fazê-lo (ou não tinha isso mais como prioridade). Nesse processo de reforma, Trojbcz e Loureiro (2018) ressaltam o papel da coalizão liderada pelo próprio FHC, com apoio da alta direção da Petrobras, do lado

³ De acordo com o Dicionário do Petróleo em Língua Portuguesa (EXPLORAÇÃO, 2020), o termo “exploração” refere-se ao “processamento, interpretação de dados indiretos e diretos, como sondagem, destinadas a avaliar bacias ou áreas territoriais (blocos), objetivando a descoberta e a identificação de jazidas de petróleo ou de gás natural”, e é equivalente ao termo “pesquisa”. Essa etapa precede a produção do petróleo propriamente dita.

favorável à reforma; e de outro lado, a resistência oriunda principalmente dos sindicatos ligados à companhia e dos partidos de oposição à época no CN. De acordo com os autores, “a liberalização do setor com a quebra do monopólio da Petrobras esbarrava em delicada situação política por causa do peso da estatal como símbolo nacionalista” (TROJBICZ; LOUREIRO, 2018, p. 204). Para contornar a resistência, um dos compromissos assumidos foi o de manter o controle estatal da empresa.

Após sua instituição, o novo marco atraiu gigantes multinacionais para o setor de E&P brasileiro, entre elas Total, Shell, Chevron e BP, e proporcionou, ainda sob ampla liderança da Petrobras, um crescimento significativo na produção nacional e no volume de reservas provadas. Conforme expõe Caselli (2013), a partir de dados da ANP, entre 1997 e 2010, a produção de petróleo brasileira mais que dobrou, passando de um patamar inferior a 1 milhão de barris/dia para mais de 2 milhões de barris/dia, enquanto as reservas saltaram de 7,1 bilhões de barris para mais de 14 bilhões de barris. Esse efeito, somado ao aumento no preço da *commodity* observado no período, fez com que a participação do setor de O&G na economia brasileira passasse de 2,75% para 10,5% do PIB, entre 1997 e 2005 (FELIPE, 2010).

Trojcz e Loureiro (2018) ressaltam, contudo, que mesmo após a quebra do monopólio legal, a Petrobras manteve o monopólio de fato no setor, especialmente por dois motivos. Primeiro, por conta de sua influência política frente às decisões governamentais. Segundo, pela alta capacidade técnica acumulada pela companhia para atuação no mercado brasileiro. Os lucros da estatal nas atividades de *upstream* (E&P e transporte do óleo bruto) subiram de R\$ 6 bilhões para 37 bilhões, entre 2001 e 2008 (FELIPE, 2010). Em 2014, 17 anos depois da entrada em vigor do regime de concessão, a Petrobras respondia como concessionária por cerca de 85% da produção brasileira de O&G e detinha proporção similar das reservas provadas de petróleo em território nacional (ANP, 2016, 2020a; PETROBRAS, 2020d). Naturalmente, sua posição monopolista já consolidada no mercado nacional quando da promulgação da Lei do Petróleo também foi essencial para esse desempenho.

Ainda no final da década de 1990, foram criadas duas políticas que merecem atenção, por terem sido modificadas durante o governo Temer: a PCL (prevista na própria Lei do Petróleo), e o regime aduaneiro especial de exportação e de importação de bens destinados às atividades de pesquisa e de lavra das jazidas de petróleo e de gás natural (REPETRO), instituído pelo Decreto nº 3.161/1999 (BRASIL, 1997, 1999). A PCL foi aplicada pela primeira vez pela ANP em 1999, quando ocorreu a 1ª Rodada de licitações de blocos para exploração e produção de petróleo e gás natural, e estabelece que os contratos de concessão devem conter cláusula obrigando a contratada a adquirir no Brasil determinados percentuais dos bens e serviços para

atividades de E&P. De acordo com a ANP ([2019b?], p. 1), “o dispositivo contratual tem o objetivo de incrementar a participação da indústria brasileira nos projetos de E&P”. Já o REPETRO é um regime aduaneiro especial de exportação e de importação de bens que se destina às atividades de E&P. Originalmente instituído em 1999, sofreu atualizações em 2009 e em 2017 (BRASIL, [2014?], 2018c). Silva (2007) explica que o REPETRO se destina a incentivar tanto o ingresso de ativos estrangeiros no Brasil, com suspensão ou isenção de tributos, quanto o fornecimento de bens pela indústria nacional.

2.3 A DESCOBERTA DO PRÉ-SAL E O REGIME DE PARTILHA

Mesmo com o sucesso do regime de concessão, após a descoberta de grandes volumes na camada pré-sal, divulgada ao público em 2007, o governo Lula decidiu revisar novamente a legislação setorial, por meio de três diplomas legislativos. Oficialmente, as mudanças visavam o aumento das participações governamentais na produção dos novos campos e se justificavam pelo seu baixo risco exploratório, pelas grandes reservas estimadas, e pela alta produtividade esperada dos poços. Sauer e Rodrigues (2016) citam diversos estudos que situam o volume recuperável total no pré-sal entre 62,8 e 216 bilhões de barris de óleo equivalente (boe), medida que contabiliza o petróleo e o gás natural.⁴ Para fins de comparação, ao final de 2006, as reservas de petróleo provadas do Brasil eram de aproximadamente 14 bilhões boe (ANP, 2016). Em relação à produtividade, a Petrobras atingiu a marca de 500.000 boe/dia através de 4.108 poços produtores em 1984. Já em 2018, a companhia alcançou, somente no pré-sal, uma produção de 1,5 milhões boe/dia, por meio de apenas 77 poços (PETROBRAS, 2018).

A primeira modificação introduzida pelo novo marco, proveniente da Lei nº 12.276/2010 (Lei da Cessão Onerosa), permitiu ao governo capitalizar a Petrobras por meio da cessão à companhia do direito de explorar e produzir até 5 bilhões boe em seis das melhores áreas do pré-sal, sem licitação, e com obrigações de pagamento de participações governamentais reduzidas (BRASIL, 2010a). Em troca, a Petrobras pagou à União, em 2010, US\$ 42 bilhões. Com a operação, a estatal pôde também captar recursos no mercado privado através da emissão de novas ações sem que a União reduzisse sua participação acionária na empresa e sem necessidade de retirada de recursos do Tesouro Nacional (ou seja, sem impacto fiscal). Posteriormente, a estatal viria a renegociar com a União os valores dessa transação. A

⁴ De acordo com os verbetes “Barril” e “Barril de óleo equivalente (boe)” do Dicionário do Petróleo em Língua Portuguesa (BARRIL, 2020; BARRIL..., 2020), para fins de conversão, considera-se que 1.000 m³ de gás natural equivalem a 1 m³ de petróleo e que um barril correspondente a um volume de cerca de 159 litros.

segunda alteração, por meio da Lei nº 12.304/2010, criou a Pré-Sal Petróleo S.A. (PPSA), uma nova estatal com a missão de representar os interesses da União nos consórcios do pré-sal (BRASIL, 2010b). Por fim, a última alteração legislativa – Lei nº 12.351/2010 (Lei da Partilha) – produziu dois efeitos: a criação do Fundo Social (FS) - fundo público de caráter intergeracional, que recebe recursos oriundos da produção de petróleo e os destina majoritariamente para saúde e educação; e a adoção do regime de partilha de produção na área do polígono do pré-sal e em outras que fossem consideradas estratégicas (BRASIL, 2010c).

Entre as mudanças introduzidas pela Lei da Partilha, havia a determinação de que a Petrobras deveria operar e participar com pelo menos 30% dos investimentos na área do polígono do pré-sal e em áreas estratégicas (regra do operador único). Para setores políticos herdeiros da tese do monopólio estatal, isso significava um fortalecimento da Petrobras e um controle mais efetivo da União sobre as novas reservas. Por outro lado, para os novos liberais, as regras eram demasiadamente rígidas e poderiam atrasar o desenvolvimento dos projetos na nova fronteira exploratória. Esta regra também seria alterada poucos anos depois, no governo Temer.

Cabe mencionar, ainda, outras duas características do regime de partilha: a participação obrigatória da PPSA nos consórcios vencedores dos leilões no pré-sal, com garantia de 50% dos assentos no Comitê Operacional do consórcio, direito a voto de minerva e poder de veto; e a remuneração da União por meio do excedente em óleo, também chamado de “óleo lucro” (no lugar das participações especiais, do regime de concessão).

Em tese, esses dois dispositivos teriam o condão de aumentar o controle do Estado sobre o ritmo de produção e de garantir seu controle sobre o recurso mineral, respectivamente. Foi mantida a lógica de leilões de blocos exploratórios, organizados em rodadas de licitações, com a diferença de que o critério principal de julgamento deixou de ser o maior bônus de outorga (pago na partida) para ser o maior excedente em óleo (pago no decorrer da produção). No geral, conforme observam Trojbciz e Loureiro (2018, p. 202), “o novo marco regulatório apresenta claro aumento da participação do Estado no setor do petróleo”. O Quadro 1 compara as características dos regimes de concessão e partilha.

Quadro 1 – Características dos regimes de concessão e partilha

	Regime de concessão	Regime de partilha
Aplicação	Em todo o território nacional (exceto nas áreas reservadas por lei ao regime de partilha).	Na área do polígono do pré-sal e em áreas estratégicas que venham a ser delimitadas em ato do Poder Executivo.
Licitação (leilão)	Sim.	Sim.
Operador único com participação mínima obrigatória	Não.	Sim, originalmente (regra viria a ser revogada em 2016). ⁵
Participação da PPSA	Não.	Sim, com 50% das cadeiras no Comitê Operacional, voto de qualidade e poder de veto às decisões do consórcio vencedor. ⁶
Bônus de assinatura	Sim.	Sim.
Royalties	Alíquotas de 5% a 10% sobre a receita bruta da produção. As alíquotas variam em razão da produção ou de riscos geológicos, mas na maioria dos casos é de 10%.	Alíquota de 15% sobre a receita bruta da produção.
Participação especial	Sim. Aplica-se nos casos de campos com grande volume de produção ou grande rentabilidade. A base para aplicação das alíquotas é a receita bruta da produção, deduzidos: os <i>royalties</i> ; os investimentos na exploração; os custos operacionais; a depreciação; e os tributos previstos na legislação em vigor.	Não.

(continua)

⁵ O operador é a empresa responsável pela condução das atividades de E&P, bem como pelos procedimentos necessários ao licenciamento ambiental do empreendimento, além de tutelar os interesses do consórcio perante a ANP e as autoridades governamentais dos Estados e municípios afetados (ARAUJO, 2016)

⁶ Entre as atribuições do Comitê Operacional encontram-se: definir os planos de exploração e produção, definir programas anuais de trabalho e de produção, aprovar orçamentos e supervisionar operações (ARAUJO, 2016).

(continuação)

Excedente em óleo (“óleo-lucro”)	Não.	Sim, referente à parcela da produção de hidrocarbonetos fluidos a ser repartida entre a União e o contratado, segundo critérios definidos em contrato, resultante da diferença entre o volume total da produção e as parcelas relativas ao custo em óleo (fatia de produção devida ao contratado como ressarcimento pelos custos incorridos), aos <i>royalties</i> devidos e a outras deduções. ⁷
Crítérios de julgamento da licitação	Proposta mais vantajosa segundo os critérios estabelecidos no instrumento convocatório da licitação. Na prática, a disputa se dá sobre o valor ofertado a título de bônus de assinatura. Mas, cabe ressaltar que os percentuais de conteúdo local (CL) foram considerados como fator de pontuação da 1ª à 4ª rodadas (de blocos fora do polígono do pré-sal).	A disputa se dá sobre o percentual de excedente em óleo ofertado para a União.

Fonte: Elaborado pelo autor.

Em relação à coalizão formada para promover a reforma, destaca-se o alinhamento entre governo - com papel de destaque para Dilma Rousseff (então ministra da Casa Civil), direção da Petrobras e sindicatos, que desta vez partilhavam os mesmos interesses. Além disso, diferentemente da década de 1990, houve pouca oposição no CN, que se concentrou em discutir os efeitos redistributivos do novo marco (TROJBICZ; LOUREIRO, 2018). Neste ponto, cabe destacar que a reforma elevou a participação da União sobre os recursos, em detrimento dos Estados e Municípios produtores. Ressalte-se que a situação fiscal confortável do país em 2010, após longo período de *boom* das commodities e seguidos anos de superávit primário, também facilitou o retorno a uma política com maior viés desenvolvimentista.

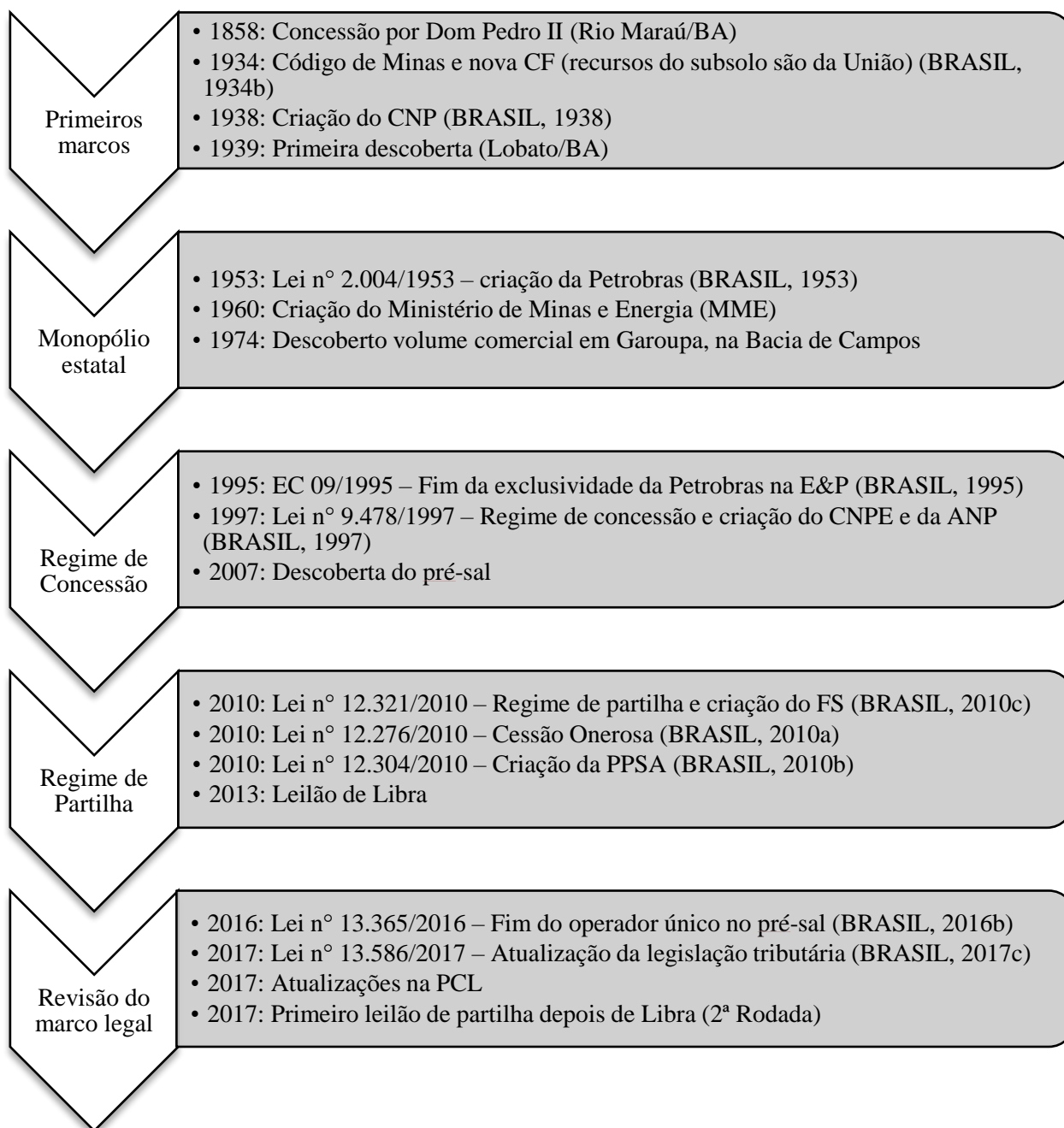
Apesar de toda expectativa gerada, entre 2010 e 2016, apenas uma rodada de licitações foi realizada para exploração de blocos no pré-sal, com resultados pouco animadores. Ocorrido

⁷ Do ponto de vista econômico, a participação especial e o excedente em óleo da União cumprem funções iguais nos regimes de concessão e partilha, respectivamente: funcionam como tributos sobre lucros. Esses mecanismos são importantes porque compartilham riscos (no caso de baixa performance na produção), por um lado, e garantem maior participação governamental (no caso de alta performance), por outro. Os *royalties*, por sua vez, têm característica de tributo sobre o faturamento (independente dos custos). O uso dos dois tipos de tributação (sobre lucros e faturamento) é recomendável (NATURAL RESOURCE GOVERNANCE INSTITUTE, 2014).

em 2013, o leilão do campo de Libra foi “um verdadeiro anticlímax”, na visão de Bustamante (2015, p. 31). O leilão recebeu apenas uma oferta e o campo foi arrematado sem ágio, com excedente em óleo para a União de 41,65% (mínimo exigido) e uma participação da Petrobras de 40% (bem abaixo da sua média histórica no país) (ANP, 2017b).

Segundo a análise de Bustamante (2015), comparados ao resultado do leilão de Lula, outro campo gigante do pré-sal, realizado em 2000 sob o regime de concessão, os números de Libra sob o regime de partilha foram decepcionantes. Isso porque, apesar de os números resultantes terem sido similares em termos de participações governamentais, no caso de Libra o risco exploratório era muito mais baixo (a geologia do pré-sal já era conhecida em maiores detalhes) e a cotação do petróleo estava bem mais alta em 2013 do que em 2000. A Figura 2 ilustra a evolução dos marcos setoriais de 1858 a 2018, incluindo a revisão realizada durante o governo Temer, que será descrita logo mais.

Figura 2 - Evolução dos marcos do setor E&P



Fonte: Elaborada pelo autor.

3 DA REVISÃO DO MARCO LEGAL DE E&P (2016-2018)

3.1 FIM DA REGRA DO OPERADOR ÚNICO

No dia 19/03/2015, o senador José Serra apresentou o PL n° 131/2015 (BRASIL, 2015), que após ser aprovado pelas duas Casas do CN e sancionado pelo Presidente da República foi convertido na Lei n° 13.365/2016 (BRASIL, 2016b). Na Câmara dos Deputados (CD), a proposição foi registrada como PL n° 4.567/2016 (BRASIL, 2016f) e foi amplamente discutida, ao longo de seis audiências públicas no âmbito de uma comissão especial instalada especificamente para esse fim. Dessa forma, o significado das mudanças realizadas e os principais argumentos favoráveis e contrários a elas podem ser encontrados nos documentos gerados pela referida comissão especial. Neste trabalho, é dada ênfase aos argumentos ligados ao setor de E&P, em detrimento de discussões jurídicas (sobre constitucionalidade, por exemplo).

De acordo com a nova regra inserida pela Lei n° 13.365/2016, a operação em blocos do pré-sal, sob o regime de partilha de produção, deixou de ser exclusiva da Petrobras, podendo ser facultada a outras empresas. Assim, o operador passou a ser a empresa com maior participação no consórcio vencedor de cada licitação, e não mais necessariamente a Petrobras.

A Lei n° 13.365/2016 estabeleceu, ainda, que o CNPE deve oferecer à Petrobras a preferência para operar cada um dos blocos a serem licitados, caso assim o deseje. Se a estatal exerce esse direito de preferência para um determinado bloco, ela tem a prerrogativa de escolher se será a operadora do consórcio vencedor ao final do leilão, situação na qual deve participar com um mínimo de 30%. Se a estatal não se manifestar pelo uso do seu direito de preferência, ainda assim, poderá participar em condições de igualdade com as concorrentes no processo licitatório.

Em resumo, a Petrobras deixou de ser obrigatoriamente a operadora de todos os blocos do pré-sal, mas permaneceu em uma situação de primazia frente às concorrentes, uma vez que tem a preferência para operar os blocos de seu interesse. Nenhuma outra modificação foi realizada no regime de partilha, sendo mantida, por exemplo, a obrigatoriedade da participação da PPSA em todos os consórcios para operação no pré-sal (BRASIL, 2016b).

Diversos argumentos a favor das mudanças podem ser extraídos do Parecer do Relator da matéria – deputado José Carlos Aleluia (DEM/BA), aprovado pela comissão especial (BRASIL, 2016d), resumidos a seguir:

1. A exigência de que todos os blocos sejam operados pela Petrobras desencorajaria a participação de outras empresas, reduzindo a competição, com impacto negativo sobre as receitas auferidas pelo Estado. O relator citou o caso de Libra como um exemplo de licitação malsucedida por ausência de competição;

2. Com mais empresas operadoras seria possível acelerar o ritmo de produção, com repercussão positiva para as receitas governamentais;

3. A Petrobras não teria capacidade financeira para arcar com os investimentos necessários para operar todos os blocos: os últimos planos de negócios da empresa apontavam redução no seu volume total de investimentos, com impacto negativo sobre a economia e os empregos, especialmente em regiões economicamente dependentes do setor de E&P. A estatal também apresentava, à época, prejuízos sucessivos em suas contas anuais, alta dívida bruta e perda de grau de investimentos, com alto custo de captação de capitais;

4. A Petrobras, por conta de sua capacidade técnica e operacional, não precisaria de privilégios para competir em pé de igualdade com as companhias internacionais.

Merecem destaque também outros dois argumentos apresentados durante as audiências públicas da comissão especial (BRASIL, 2016c):

5. A expansão das fontes de energia limpa reduziria o horizonte temporal para o aproveitamento das reservas do pré-sal, sendo necessário acelerar a produção (de acordo com apresentações da Organização dos Municípios Produtores de Petróleo – OMPETRO, de 12/04/2016; e do IBP, de 28/04/2016);

6. O fim da exclusividade na operação dos blocos no pré-sal seria vantajoso também para a Petrobras, uma vez que permitiria à empresa concentrar seus investimentos nos ativos que fossem de seu real interesse (segundo apresentação da J Forman Consultoria, de 26/04/2016).

De outra parte, é possível verificar argumentos contrários à modificação do marco legal em documentos apresentados por deputados que se opuseram à proposição legislativa na comissão especial, especialmente nos votos em separado consignados. Na visão destes, a manutenção da Petrobras como operadora exclusiva teria as seguintes vantagens (BRASIL, 2016h, 2016i):

7. Garantir a efetividade da PCL e a promoção do desenvolvimento tecnológico nacional;

8. Mais recursos para o Estado, devido a menores custos operacionais, maior facilidade para fiscalizar tais custos e à participação do Estado nos resultados da empresa;

9. As reservas de petróleo deveriam ficar sob controle da empresa estatal por serem recursos estratégicos para o desenvolvimento nacional (os ND argumentam que é por isso que as empresas estatais são as grandes detentoras das reservas mundiais);

10. Evitar a “extração predatória”: a operação pela Petrobras facilitaria o controle pela União do ritmo de produção;

11. A Petrobras apresentaria, em relação às estrangeiras, maior segurança operacional e maior capacidade tecnológica, operacional e econômica (os opositoristas questionaram o fato de que a empresa não tinha capacidade financeira para desenvolver o pré-sal).

Entre os apoiadores da mudança, estavam os parlamentares da coalizão governista, de partidos como DEM (partido do relator na comissão especial da CD), PSDB (partido do autor da proposição) e PMDB (partido do então Presidente da República). Entre as organizações que se posicionaram a favor da medida estão: OMPETRO, Organização Nacional da Indústria do Petróleo – ONIP, e IBP.

Contrariamente à mudança, posicionaram-se partidos de oposição como PT, PSOL e PDT. Somam-se, ainda, entre as organizações que se manifestaram no mesmo sentido: Federação Única dos Petroleiros – FUP e a Associação dos Engenheiros da Petrobras – AEPET (conforme documentos das audiências públicas, resultado de votação nominal, e pareceres e relatórios da comissão especial) (BRASIL, 2016c, 2016e, 2016g).

3.2 EXTENSÃO DO REPETRO (E OUTRAS ATUALIZAÇÕES NO REGIME TRIBUTÁRIO)

Em 18/08/2017, o Poder Executivo Federal editou a Medida Provisória nº 795/2017, com o objetivo de atualizar o tratamento tributário aplicável às atividades de E&P (BRASIL, 2017c). Mais detalhadamente, conforme o Relatório do Parecer da Comissão (BRASIL, 2017i), apresentado pelo deputado Julio Lopes (PP/RJ), a medida tratava de incentivos fiscais dados ao setor, por meio de:

- Dedução, da base de cálculo de impostos federais, das importâncias especificadas aplicadas nas atividades de E&P;
- Parcelamento de débitos tributários; e
- Desoneração de tributos federais na importação ou aquisição no mercado doméstico de bens a serem aplicados na atividade de E&P (REPETRO).

Em resumo, na prática, com a aprovação da MP 795/2017, convertida na Lei nº 13.586/2017, o REPETRO teve suas regras atualizadas e sua validade estendida até 2040, em conjunto com um pacote renovado de incentivos fiscais (BRASIL, 2017b).

Como acontece com todas as medidas provisórias, antes de ser votada pelos Plenários da CD e do Senado Federal, a MP 795/2017 foi analisada por uma comissão mista, formada por parlamentares das duas Casas do CN. Novamente, o voto do relator, constante do parecer dessa comissão, bem como os votos em separado, apresentados por parlamentares de posição ND, servem ao propósito de mapear argumentos favoráveis e contrários à proposta. De acordo com o relator, a medida apresentaria os seguintes aspectos positivos (BRASIL, 2017i):

12. Resolução de litígios administrativos e judiciais a respeito do cálculo das deduções, com aumento da segurança jurídica e, portanto, dos investimentos e da arrecadação;

13. A queda nos preços do petróleo teria tornado premente a atualização da legislação tributária aplicável ao setor de E&P para atrair os investimentos estrangeiros; e

14. Tratamento isonômico entre Petrobras e demais empresas, em prol da competição: a medida estenderia incentivos fiscais que já eram dados à Petrobras às concorrentes (dedução imediata da base de cálculo de impostos federais de gastos nas atividades de pesquisa e desenvolvimento nos projetos de E&P).

Em contrapartida, os argumentos contrários à proposição podem ser extraídos do Voto em Separado apresentado na comissão mista pelo Senador Lindbergh Farias (PT/RJ) (BRASIL, 2017j):

15. Os incentivos resultariam em perdas de arrecadação da ordem de R\$ 1 trilhão (motivo pelo qual a MP foi apelidada pela oposição de “MP do trilhão”), com prejuízos para as políticas sociais e deterioração do quadro fiscal;

16. A medida incentivaria a importação de bens de alto valor agregado do exterior e a compra de bens de baixa complexidade de fornecedores locais, causando assim uma “desmobilização da política industrial no setor de petróleo e gás natural” e um “prejuízo duplo para a indústria nacional” (BRASIL, 2017j, p. 15).

Conforme narram Silva e Silva (2018), a polêmica a respeito da suposta perda de arrecadação da ordem de R\$ 1 trilhão dominou o debate acerca da MP 795/2017. O número tinha origem em uma nota técnica elaborada por um consultor legislativo da CD, especialista na área de minas e energia, publicada durante a tramitação da proposta e amplamente divulgada nos veículos de comunicação (LIMA, 2017). O cálculo, porém, foi prontamente questionado pelo Ministério da Fazenda e por outros dois consultores da CD, das áreas de minas e energia e de economia, que apontaram erros metodológicos graves no estudo (BRASIL, 2017k;

SOUSA; MATTOS, 2017). Silva e Silva (2018), também consultores da CD, especialistas na área de tributação, comparando as regras de apuração dos impostos de que trata a MP n° 795/2017 antes e depois de sua aprovação, concluíram que a arrecadação não deve se alterar em razão da MP (a análise não considera eventual expansão na base tributária em decorrência de maior atração de investimentos).

Mais uma vez, os parlamentares da coalizão governista mostraram-se a favor das atualizações na legislação tributária. Entre os partidos favoráveis, estavam DEM, PMDB e PP. Novamente, contra as mudanças, posicionaram-se partidos de oposição como PT, PSOL, PDT e PCdoB (conforme o resultado da votação nominal no plenário da CD) (BRASIL, 2017e).

3.3 ATUALIZAÇÃO DA POLÍTICA DE CONTEÚDO LOCAL

Diferentemente das duas mudanças anteriores, não foi necessário aprovar nenhuma lei para atualizar a PCL, de forma que sua alteração ocorreu através de regulamentação infralegal (BRASIL, 2016a; CNPE, 2017; ANP, 2018). Ainda assim, o assunto gerou grande repercussão no CN, inclusive com a apresentação de proposições, como o PL n° 7.401/2017 (BRASIL, 2017d) e o PLS n° 218/2017 (BRASIL, 2017l). Dessa maneira, há registros de audiências públicas promovidas pelas duas Casas do CN que servem de auxílio para entender as modificações realizadas, bem como para mapear os argumentos contrários e favoráveis e elas.

Conforme apresentações realizadas pelos representantes do Ministério de Minas e Energia (MME), da ANP e da Petrobras na audiência pública da Comissão de Minas e Energia da Câmara dos Deputados (CME), ocorrida em 28/11/2017, as principais alterações promovidas foram as seguintes (BRASIL, 2017f):

- Novos percentuais mínimos de exigência de CL, mais baixos que os anteriores;
- Os compromissos de CL deixaram de valer como critério de apuração de ofertas nas licitações dos blocos;
- Exigência de percentuais mínimos apenas no nível global ou por macro grupos (desde 2010, exigia-se percentuais diferenciados por itens e subitens dos contratos);
- Multa variável conforme o percentual de descumprimento; e
- Fim do mecanismo de *wavier* (isenção do cumprimento das obrigações – uma espécie de “perdão por não cumprimento”) após a entrada em vigor destas novas regras.

Ainda no âmbito da referida audiência pública, em defesa dessas mudanças, os representantes do governo e demais apoiadores apresentaram os seguintes argumentos:

17. As mudanças propiciariam maior atração de investimentos para o setor (de acordo com apresentação do MME);

18. Os percentuais mínimos exigidos precisariam ser reduzidos para se adequarem à real capacidade da indústria nacional: exigências de conteúdo local não realistas reduziriam a atratividade dos projetos, levariam a atrasos e postergariam a geração de receita, renda e emprego no país; e o uso desses percentuais como critério nos leilões agravaria esses problemas (segundo apresentações do MME e da ANP);

19. O tabelamento rígido dos percentuais, bem como o detalhamento excessivo por itens e subitens seriam inadequados ao dinamismo do mercado local e à formação de uma indústria competitiva. Um modelo com compromissos flexíveis seria mais apropriado (de acordo com apresentação da ANP);

20. Ausência de incentivos: as multas aplicadas às operadoras seriam repassadas aos fornecedores locais. Seria mais efetivo trabalhar com compromissos e bonificações, conforme novo modelo (segundo apresentação da ANP).

21. O elevado número de pedidos de *waiver*, além de provocar insegurança jurídica, seria indício de que as metas eram irrealistas e precisavam ser atualizadas. A retirada do mecanismo de *waiver* pelo novo modelo aumentaria a segurança jurídica (de acordo com apresentações da Petrobras e da ANP).

Nessa audiência pública da CME, bem como em outra realizada pela Comissão de Assuntos Econômicos do Senado Federal (CAE), os setores críticos às alterações argumentaram principalmente sobre a importância da PCL brasileira (BRASIL, 2017m). Especificamente sobre as mudanças realizadas, tais setores alegaram que:

22. Mudanças na PCL significariam o fim dessa política, sendo sua discussão intempestiva, e beneficiariam empresas estrangeiras, como se observa no trecho a seguir:

O fim da política de conteúdo local [...] não interessa ao Brasil nem aos brasileiros [...] aqui não temos paciência para que as coisas aconteçam [...] Entre um dos pontos que a Shell coloca como centrais para a sua atuação no País está o fim da política de conteúdo local (discurso de representante da Federação Única dos Petroleiros – FUP, transcrito das notas taquigráficas da audiência pública da CME) (BRASIL, 2017g, p. 22-23).

23. O desenvolvimento seria impossível sem uma indústria forte. China, França e Estados Unidos seriam países que apoiam o desenvolvimento de suas indústrias, enquanto o Brasil estaria na contramão da história. Por isso, seria urgente chamar a atenção dos nacionalistas que ainda sonham em ver o Brasil se tornar uma potência (discurso de representante da Federação Interestadual de Metalúrgicos e Metalúrgicas do Brasil –

FITMETAL, transcrito das notas taquigráficas da audiência pública da CME) (BRASIL, 2017g). As novas regras teriam como consequência a redução nos empregos, a importação dos bens com alto valor agregado, e a exclusão do Brasil do processo de desenvolvimento tecnológico e das cadeias produtivas à montante e à jusante do setor de E&P (apresentações da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo – FIESP e da Associação Brasileira da Indústria Química – ABIQUIM na audiência pública da CAE) (BRASIL, 2017m);

24. Os percentuais não precisariam ser alterados [1]. No lugar disso, seria o caso de a Petrobras parar de agir de maneira egoísta: deixar de comprar mais barato na China para cumprir seu papel social, adquirindo produtos no Brasil e garantindo empregos locais (discurso do representante do Sindicato Nacional da Indústria da Construção e Reparação Naval e Offshore – SINAVAL, transcrito das Notas Taquigráficas da audiência pública da CME) (BRASIL, 2017g);

25. Os percentuais não precisariam ser alterados [2]. A falta de competitividade da indústria brasileira não deveria ser justificativa para mudanças na PCL, pois os atrasos e sobrecusto nas contratações no setor de E&P não seriam exclusividade do Brasil, nem culpa da PCL ou dos fornecedores (Notas Taquigráficas da audiência pública da CME; apresentações da FIESP e da ABIQUIM na CAE) (BRASIL, 2017g, 2017m). Além disso, as regras da PCL seriam um fator de menor importância para a atratividade de investimentos. Os principais fatores seriam o preço do petróleo, o cenário internacional e a qualidade das áreas ofertadas (em resposta ao governo, que alegava que modificar a PCL era essencial para atrair investimentos) (Notas Taquigráficas da audiência pública da CME; Requerimento nº 180/2017 na CME; apresentações da FIESP e da ABIQUIM na CAE) (BRASIL, 2017g, 2017h, 2017m).

Conforme verifica-se nos argumentos acima, oriundos das audiências públicas analisadas, posicionaram-se a favor das mudanças nas regras da PCL os órgãos de governo ligados ao setor de O&G (MME e ANP), além da própria Petrobras. Contra as mudanças, manifestaram-se organizações ligadas à indústria local (FITMETAL, SINAVAL, ABIMAQ e FIESP), a FUP, e ao menos dois parlamentares de partidos de oposição (PCdoB e PT), que também foram os requerentes das audiências públicas examinadas.

Em face do exposto, é possível identificar as categorias temáticas que dominaram os debates da reforma no âmbito do CN. De forma resumida, os argumentos favoráveis à reforma seriam (com os respectivos números dos argumentos, abordados anteriormente): o aumento da competição (1 e 14), a aceleração da produção no pré-sal (2 e 5), a atração de investimentos (3, 12, 13 e 17) e o aumento da renda petrolífera auferida pelo Estado (1, 2, 12, 18). Já os contrários, em síntese, seriam: a redução da participação da Petrobras no pré-sal e os prejuízos a isso

associados (7, 8, 9, 10 e 11), e o enfraquecimento da PCL, em prejuízo da indústria nacional (16, 22, 23 e 24).

Tendo em conta as características das normas aprovadas no âmbito da reforma e os argumentos apresentados pelos seus apoiadores, conforme discutido, fica claro que houve uma nova mudança de sentido na condução da política de E&P, que voltou a adotar uma visão econômica mais liberal. Em outras palavras, o resultado das deliberações foi uma vitória da coalizão liberal.

4 DUAS VISÕES DE POLÍTICA ENERGÉTICA

4.1 POLÍTICAS PÚBLICAS PARA E&P, DELIBERAÇÃO E APRENDIZADO SOCIAL

Já foi sinalizado que este trabalho trata a análise da reforma do marco legal de E&P realizada no governo Temer como uma pesquisa de política pública. Conforme síntese de Souza (2006, p. 24), política pública pode ser definida como um “conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos”, ou, de maneira mais ampla, como aquilo que um governo escolhe ou não fazer.

Como explica a autora, um dos modelos tradicionalmente aplicados na análise de políticas públicas é o ciclo da política pública. Nesse modelo, a política pública é vista como um ciclo deliberativo, que constitui um processo dinâmico e de aprendizado. Segundo Secchi (2010), o ciclo da política pública é composto pelos estágios de identificação do problema, formação de agenda, formulação das alternativas, tomada de decisão, implementação e avaliação. Esta pesquisa se insere nesse quadro, tanto pelo exame dos processos políticos de tomada de decisão da reforma (com foco nos debates ocorridos no CN, conforme capítulo anterior) quanto pela sua avaliação, na tentativa de extrair lições para os próximos ciclos deliberativos.

Embora haja discordância sobre quais fatores têm maior peso na formulação das políticas públicas (entre interesses individuais, instituições, ideologias e outros), este trabalho se debruça, a seguir, sobre as ideias que animam os debates em torno das políticas de E&P. Essa escolha se dá por três motivos. Primeiro, porque ela valoriza a deliberação e o intercâmbio público de razões como fundamentos da democracia, conforme entendimento de Habermas (2005) e outros teóricos. Apostar que visões diferentes podem dar contribuições complementares na solução de problemas complexos, através do diálogo, é mais construtivo do que desqualificar, de partida, qualquer argumento de que se discorde como sendo mero fruto de interesses, nem sempre legítimos. Segundo, porque mesmo assumindo a existência do cálculo racional e de interesses particulares, sabe-se que estes são perseguidos dentro de um quadro de regras, papéis, identidades e, por óbvio, ideias (SOUZA, 2006). Conforme explica Rocha (2005), as ideias têm um papel central na elaboração das políticas públicas, uma vez que o poder político é mediado pelo discurso, que legitima alguns interesses em detrimento de outros. Logo, não são mutuamente excludentes as visões da política como luta pelo poder e como processo de aprendizado social (HALL, 1993). Por fim, em terceiro lugar, porque é preciso reconhecer que muitas vezes as divergências em torno de políticas públicas ocorrem no campo normativo

(WINSHIP, 2008). Isto é, nem sempre há concordância sobre quais os critérios que definem o sucesso ou o fracasso de uma intervenção governamental. E, como ensina Cotta (1998), não é possível realizar uma pesquisa avaliativa útil sem ter clareza sobre quais são esses critérios.

Assim, com a próxima seção deste capítulo, sugere-se que a disputa de ideias em torno da reforma, narrada no capítulo anterior, pode ser satisfatoriamente interpretada como um embate entre as doutrinas políticas do liberalismo econômico (LE) e nacional-desenvolvimentismo (ND). Esse enquadramento conceitual, além de ajudar a fornecer uma visão mais integral e a entender as discordâncias a respeito do tema, serve de guia para a investigação de critérios de avaliação e de referências teóricas nas duas seções restantes, quando se discute as posições LE e ND sobre política industrial e política energética. Então, nos dois capítulos finais deste trabalho, esses critérios e referências podem ser utilizados para analisar os resultados da reforma e algumas propostas de modificações futuras no marco legal de E&P.

Como ficará claro, uma das diferenças fundamentais entre o LE e o ND é que este atribui destaque ao papel desempenhado pela política industrial no desenvolvimento econômico. Isso é relevante para esta pesquisa, uma vez que as modificações realizadas no marco legal de E&P (fim da regra do operador único, extensão do REPETRO e atualização da PCL) podem ser analisadas pela ótica da política industrial. Na concepção de Rodrik (2004), adotada neste trabalho, política industrial é qualquer política realizada pelo governo com os objetivos de estimular atividades econômicas específicas (ex.: E&P) e de promover uma mudança estrutural na economia (ex.: desenvolver a indústria nacional).

De maneira mais direta, é evidente que a discussão sobre a reforma do marco legal de E&P se insere também no tema da política energética. Consoante McGowan (1996) e Tosun (2017), a política energética abrange as intervenções de governo em setores como O&G, carvão e eletricidade; e as normas que regulam o uso dessas fontes de energia. No Brasil, a política energética é regida pela Lei nº 9.478/1997 (Lei do Petróleo), já mencionada. Os princípios e objetivos dessa política, muitas vezes conflitantes, estão dispostos no art. 1º dessa lei. Entre eles, estão: preservar o interesse nacional, promover o desenvolvimento, promover a livre concorrência e atrair investimentos (BRASIL, 1997). Como será mostrado, LE e ND dão ênfases bem diferentes a esses objetivos e princípios, o que é natural, considerando a multiplicidade de interpretações que os problemas da política energética comportam, conforme salienta Prontera (2009).

4.2 LIBERALISMO ECONÔMICO E NACIONAL-DESENVOLVIMENTISMO

Antes de iniciar o comparativo desta seção, é oportuno fazer algumas ressalvas quanto à terminologia empregada. Conforme esclarece Merquior (2014), o liberalismo é uma doutrina política que abarca muitas correntes divergentes entre si e que não se restringe à dimensão econômica. Porém, como seu aspecto econômico é o que interessa para este trabalho, ao longo do texto os termos “liberalismo” e “liberalismo econômico” serão usados de forma intercambiável (exceto nesta seção, na qual é relevante fazer tal distinção). Além disso, ressalta-se que há uma extensa literatura a respeito dos tipos e fases do “desenvolvimentismo”. Mas, para fins desta pesquisa, na qual não se pretende mais que um recorte útil, tal classificação pode ser ignorada⁸. Entende-se que não há prejuízo para a discussão, uma vez que o termo “nacional-desenvolvimentismo” descreve satisfatoriamente a ideologia delineada e tem sido frequentemente utilizado nesse contexto por pesquisadores e formadores de opinião⁹.

De acordo com Merquior (2014), o liberalismo como movimento político nasceu na Inglaterra, na forma de um protesto contra os abusos do poder estatal, na luta que culminou na Revolução Gloriosa de 1688. Por esse motivo, a doutrina liberal busca desde sua origem instituir “tanto uma limitação da autoridade quanto uma divisão da autoridade” (MERQUIOR, 2014, p. 42). Segundo o autor, o liberalismo clássico, em sua forma histórica original, consiste em três elementos: a teoria dos direitos humanos, o constitucionalismo e a economia clássica.

A dimensão econômica do liberalismo, que é a que interessa a este comparativo, deve sua origem ao iluminismo escocês. Ao publicar “A Riqueza das Nações”, em 1776, Adam Smith praticamente inventou a economia como campo de estudo, e, junto com ela, criou uma teoria do desenvolvimento. Sua principal contribuição foi o exame cuidadoso da divisão do trabalho como fator de prosperidade. Para ele, mediante o comércio, que florescia na liberdade, o progresso seria o destino natural. Através das trocas possíveis no livre comércio, ainda que buscando apenas seus próprios interesses e não intencionalmente, os indivíduos acabariam por cooperar para a riqueza geral, como se conduzidos por uma mão invisível (MERQUIOR, 2014).

Além de defenderem a utilidade do livre mercado como forma de promover o desenvolvimento, com frequência os pensadores liberais lhe atribuem também valor moral. Friedman e Hayek, dois expoentes do liberalismo econômico do século passado, sustentaram que sem a liberdade econômica se desvanecem as liberdades civil e política - uma ideia que é

⁸ Gonçalves (2012), por exemplo, discorre sobre os tipos e fases do desenvolvimentismo.

⁹ Lisboa (2017) e Waack (2018), por exemplo, utilizam o termo “nacional-desenvolvimentismo” nesse mesmo contexto.

conhecida como tese da indivisibilidade da liberdade. Isso porque o jogo do mercado seria fundamental para dispersar o poder político, e isso só seria possível com a liberdade econômica, sem a condução (“coerção”) econômica pelo Estado. O liberalismo econômico, no entanto, não dispensa completamente a atuação do Estado na promoção do bem-estar social. Até mesmo Hayek, ligado à corrente da economia austríaca e à Universidade de Chicago, conhecidas por uma defesa rígida do livre mercado, sustenta que um governo legítimo deve cumprir duas funções: prover uma estrutura para o mercado e prover serviços que o mercado não pode fornecer (MERQUIOR, 2014).

De uma forma geral, pode-se afirmar que para os liberais as decisões econômicas são melhor tomadas de forma dispersa, pelos próprios indivíduos. As interferências a serem realizadas por um planejador central são vistas com desconfiança. Conforme Llosa (2019), as obras de Hayek explicam o mercado como um sistema complexo de relação entre os seres de uma sociedade, e entre sociedades, através do qual eles podem se comunicar e satisfazer suas necessidades. Esse esforço coletivo é naturalmente coordenado, de forma descentralizada, pelo sistema de preços, que tem uma capacidade sem paralelo de informar onde os recursos devem ser alocados com eficiência. Para o austríaco, tal sistema é um exemplo de ordem espontânea: não foi inventado por ninguém, mas evoluiu ao longo do tempo sob os choques do acaso. Nessa linha de raciocínio, são pequenas as chances de que um planejador central – seja ele um burocrata, político ou um grupo de especialistas - possa corrigir problemas no mercado.

Já o nacionalismo, segundo Miscevic (2018), deve sua origem como movimento político às lutas nacionais por independência, com repercussões sobre questões de soberania e território. A soberania requer um Estado que esteja sob controle legítimo dos nacionais, enquanto a importância do território está ligada à necessidade de preservar a identidade nacional. Nesse contexto, de acordo com o autor, o nacionalismo clássico está preocupado não só com a criação de um Estado nacional, mas com sua manutenção e fortalecimento. Assim, é comum que seus afiliados defendam políticas isolacionistas ou, em casos mais extremos, até mesmo a expansão dos limites territoriais do Estado.

Isto posto, é fácil identificar alguns reflexos do ideário nacionalista no campo econômico. Ele pode se manifestar, por exemplo, como políticas que deem preferência a bens produzidos dentro do país em detrimento de produtos estrangeiros; ou como incentivos para elevar a taxa de natalidade, a fim de acelerar o crescimento econômico (MISCEVIC, 2018). Em seu aspecto normativo, diferencia-se do liberalismo por apresentar uma tendência coletivista (dando primazia aos interesses da comunidade nacional sobre os do indivíduo), e por fazer uma clara distinção entre indivíduos nacionais e estrangeiros. É, portanto, uma ideologia mais afeita

à autoridade consolidada no Estado nacional do que o liberalismo, que a vê com ceticismo, como a qualquer autoridade.

Quanto ao desenvolvimentismo, sua proposta é um modelo de desenvolvimento econômico alternativo ao liberalismo econômico. Na visão de Bresser-Pereira (2017), o capitalismo nasceu desenvolvimentista e todas as revoluções industriais e capitalistas ocorreram sob o desenvolvimentismo. Para ele, o capitalismo deve ser chamado liberal quando coordenado quase que exclusivamente pelo mercado, e desenvolvimentista quando combina a coordenação pelo mercado e pelo Estado. Neste enquadramento, para o autor, o Estado liberal se limita a garantir direitos de propriedade, contratos e equilíbrio fiscal. O Estado desenvolvimentista deve ir além, buscando promover a industrialização e a sofisticação da produção através de política industrial, coordenando setores não competitivos e atuando diretamente sobre variáveis macroeconômicas como a taxa de câmbio (BRESSER-PEREIRA, 2017). Obviamente, essas diretrizes pressupõem uma posição otimista quanto à capacidade (e às boas intenções) do Estado de intervir na economia.

Finalmente, com relação ao nacional-desenvolvimentismo, adota-se aqui a descrição de Gonçalves (2012), na qual se encontra traços tanto do nacionalismo quanto do desenvolvimentismo, como o termo sugere. De acordo com o autor, as origens do nacional-desenvolvimentismo remontam a Hamilton e List, que contribuíram para a formulação das políticas econômicas norte-americana e alemã nos séculos XVIII e XIX, respectivamente. De acordo com essa ideologia, para se desenvolver, um Estado deve modificar o seu padrão de comércio, evitando a especialização em matérias-primas e produtos agrícolas, e trabalhando para aumentar a exportação de bens industrializados. Além disso, a concorrência estrangeira é vista como uma ameaça à industrialização nacional, o que justifica a intervenção estatal por meio de subsídios e proteção para a constituição de uma indústria nascente nacional. Com relação aos possíveis prejuízos oriundos do protecionismo (produtos nacionais podem ser mais caros que os importados), nessa lógica, deve ser considerado o custo-benefício ao longo do tempo: os ganhos da transformação estrutural da economia nacional poderiam vir a superar os prejuízos decorrentes da substituição das importações (GONÇALVES, 2012). Dessa maneira, para fins deste trabalho, o nacional-desenvolvimentismo é entendido como:

O projeto de desenvolvimento econômico assentado no trinômio: industrialização substitutiva de importações, intervencionismo estatal e nacionalismo [...] implica, antes de tudo, planejamento econômico, política comercial protecionista, política industrial proativa e subordinação da política de estabilização macroeconômica à política de desenvolvimento (GONÇALVES, 2012, p. 651-652).

As clivagens ideológicas entre as duas visões discutidas até aqui são resumidas no Quadro 2.

Quadro 2 – Liberalismo econômico (LE) *versus* nacional-desenvolvimentismo (ND)

	LE	ND
Estratégia de crescimento	Livre iniciativa	Sofisticação da produção nacional
Visão do Estado	Cética	Otimista
Visão do mercado	Otimista	Cética
Ação econômica	Dispersa e espontânea	Centralizada e planejada
Intervenção estatal	Menor	Maior
Política industrial	Pouco importante	Muito importante

Fonte: Elaborado pelo autor.

Constata-se, pelo exposto, que é consensual que algum nível de intervenção estatal na economia é necessário, mas que há discordância em relação ao grau de intervenção ideal, quando e como ela deve se dar. Tais divergências têm espaço dentro da ciência econômica, que reconhece a existência de situações em que o mercado não se ajusta sozinho, chamadas falhas de mercado; mas também a ocorrência de falhas de governo, que são problemas que o governo causa ao interferir na economia. Assim, de acordo com Mendes (2011a, 2011b), para que uma intervenção se justifique, é preciso ter clareza quanto a quais falhas de mercado se pretende resolver e ponderar se não se estará criando falhas de governo ainda mais graves. Mas, essa tarefa não é nada trivial.

4.3 LE x ND: RISCOS E OPORTUNIDADES DA POLÍTICA INDUSTRIAL

O papel desempenhado pelo Estado na economia ao longo da história é o tema central de Musacchio e Lazzarini (2015). Nessa obra, os autores apresentam as diferentes visões existentes sobre essa questão. A visão mais cética é batizada pelos autores de “visão política” e salienta problemas ligados a falhas de governo, como o uso da máquina pública por políticos para desvio de recursos, seleção de empregados com base em ligações políticas, inchaço da máquina pública, uso do orçamento público para socorrer empresas ineficientes, e ligações de compadrio entre agentes públicos e privados. De outra parte, as visões otimistas são denominadas “visão social” e “visão da política industrial” e dão atenção às falhas de mercado. O argumento central da primeira é que nem sempre o objetivo empresarial de maximizar o lucro

se reflete em resultados sociais positivos. No caso da visão da política industrial, o foco está em falhas de mercado que prejudicam a industrialização e o avanço tecnológico, objetivos centrais para ND, como discutido.

O tema da política industrial ainda é objeto de grande discussão na literatura econômica. Via de regra, o *mainstream* econômico é cético quanto a eficácia das políticas industriais. Nesse assunto, há um embate entre ortodoxos e heterodoxos, com um fundo metodológico, que lembra as divergências ideológicas já discutidas. A ortodoxia econômica, que se baseia principalmente em modelos formais e métodos estatísticos, afirma que não há evidências de que vale a pena fazer política industrial. Já heterodoxos comumente se apoiam em estudos de caso para afirmar o contrário. Um exemplo interessante dessa polêmica pode ser visto na crítica de Easterly (2009) ao livro “*Bad Samaritans: The Myth of Free Trade and the Secret History of Capitalism*”, de Ha-Joon Chang.¹⁰

Chang (2008) faz uma defesa das políticas industriais, argumentando que elas são a principal causa por trás do rápido crescimento alcançado pelos quatro “tigres asiáticos” - Hong Kong, Singapura, Coreia do Sul e Taiwan. Junto com Japão e, mais recentemente, a China, esses países são retratados com frequência como casos que depõem a favor da política industrial. Easterly (2009) rebate o argumento do livro apontando falhas na metodologia utilizada por Chang e pelos heterodoxos de maneira geral. Primeiro, demonstra que eles incorrem numa inversão de probabilidades condicionais: não interessa saber, dentre os países de sucesso, quais os que fizeram política industrial; mas sim, dentre os que fizeram política industrial, quais os que tiveram sucesso. Depois, acusa os heterodoxos de manipularem os intervalos temporais de análise para confirmarem seus vieses e de extraírem conclusões de amostras demasiadamente pequenas. No lugar disso, Easterly (2009) defende a abordagem ortodoxa que, de forma estilizada, consiste em comparar estatisticamente as políticas frequentemente aplicadas por vários países ricos e pobres, por longos intervalos. Segundo este autor, essa abordagem permite descartar o protecionismo e a política industrial como fatores determinantes do desenvolvimento. Mas, pondera, permite também rejeitar o livre comércio e o livre mercado como fórmulas mágicas para o sucesso. De acordo com ele, o padrão de crescimento dos países permanece uma incógnita à prova de especialistas. Ainda assim, alega que economistas podem afirmar com um alto nível de confiança que educação, garantia da propriedade, segurança nos contratos e um nível razoável de liberdade econômica contribuem para o desenvolvimento econômico.

¹⁰ O trabalho de Ha-Joon Chang foi citado pelo Deputado Davidson Magalhães, à época no PCdoB/BA, em audiência pública da CME, quando argumentava sobre a necessidade de uma PCL (BRASIL, 2017g).

Os riscos associados à política industrial e à intervenção estatal na economia são bem conhecidos pelos brasileiros e não é necessário ir longe na história para encontrar exemplos ruins. A leniência com a estabilidade macroeconômica, colocada em segundo plano sob as diretrizes da “nova matriz econômica” do governo Dilma Rousseff, é frequentemente apontada como um dos motivos que levaram à última crise econômica (BARBOSA, 2015). Em 2012, com vistas a controlar a inflação no período pré-eleitoral, o governo interferiu na política de preços da Petrobras, represando artificialmente os preços dos combustíveis comercializados pela companhia. Ainda, forçou a prorrogação de concessões do setor elétrico, causando prejuízos bilionários para estatais e empresas privadas, e uma piora expressiva na confiança dos investidores (MUSACCHIO; LAZZARINI, 2015). Somente a Petrobras, usada como instrumento de política industrial, amargou prejuízos de mais de US\$ 120 bilhões em decorrência do congelamento de preços citado e de decisões de investimento “fora de padrões técnicos e gerenciais aceitáveis e irreversíveis”, conforme Sauer e Rodrigues (2016, p. 213). No mesmo período, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) intensificou os gastos com o financiamento de setores e empresas eleitos, com resultados duvidosos (MUSACCHIO; LAZZARINI, 2015). E, com a chegada da crise e a escalada da dívida pública, ficou claro que o custo dessas políticas ineficazes seria um ônus das gerações futuras. Como bem expõe o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (ALMEIDA; OLIVEIRA; SCHNEIDER, 2014), em um regime democrático, é essencial ter a clareza de que a política industrial compete pelos mesmos recursos que as políticas sociais e todas as outras demandas da sociedade. Em períodos em que há espaço fiscal, mesmo que por fatores não sustentáveis, como foi o caso do Brasil durante o *boom* das commodities, por vezes esse dilema é esquecido, favorecendo a adoção de políticas pouco prudentes.

Não obstante esses riscos, o debate acerca da política industrial parece longe do fim, e algumas publicações e instituições mais ortodoxas começam a considerar os seus potenciais benefícios. Bardhan (2016), por exemplo, defende que é hora de integrar a literatura sobre política industrial ao *mainstream* econômico, e sustenta que o Estado não raro precisa servir de guia, coordenador e estimulador das atividades econômicas. O Fundo Monetário Internacional (FMI), por sua vez, publicou recentemente um *working paper* no qual discute a importância das políticas industriais e quais são os fatores que diferenciam as eficazes das ineficazes (CHERIF; HASANOV, 2019). Além disso, como argumenta Rodrik (2008), em que pesem as dúvidas sobre a efetividade das políticas industriais e os riscos a elas associados, o fato é que são praticadas por todos os países em alguma medida. Sendo assim, é imprescindível investigar os atributos que uma política industrial precisa ter para funcionar. Nessa mesma linha, apregoa

Tirole (2017). O Quadro 3 resume as recomendações desses autores sobre políticas industriais, que serão úteis na análise da reforma do marco legal de E&P.

Quadro 3 – Diretrizes para políticas industriais

Referência	Diretrizes para políticas industriais
Cherif e Hasanov (2019)	<ol style="list-style-type: none"> 1. O Estado busca corrigir, o quanto antes, as falhas de mercado que impedem o surgimento de indústrias domésticas sofisticadas; 2. A política é orientada à exportação, e não à substituição de importações; 3. A política busca a competição dentro e fora do país, com <i>accountability</i>.
Rodrik (2008)	<ol style="list-style-type: none"> 4. Governo e iniciativa privada trabalham juntos num processo contínuo de descoberta de novas oportunidades de negócios (<i>embeddedness</i>); 5. Governo incentiva o desenvolvimento de novos setores, mas corta esses incentivos quando os projetos falham (<i>carrots and sticks</i>); 6. Agências de fomento são monitoradas por políticos de alto escalão, têm metas claras, e suas atividades e custos são transparentes (<i>accountability</i>).
Tirole (2017)	<ol style="list-style-type: none"> 7. A causa da falha de mercado está clara; 8. Especialistas independentes elegem os projetos a serem financiados; 9. A demanda e a oferta de capacidade de pesquisa (<i>research capacity</i>) são monitoradas; 10. A política é neutra - não distorce a competição entre as empresas; 11. Intervenções são avaliadas, seus resultados publicados, e há uma cláusula de caducidade (<i>sunset clause</i>) determinando a suspensão dos recursos se a política não funcionar ou se não forem mais necessários; 12. O risco é compartilhado com a iniciativa privada; 13. Considera-se o contexto de mudança estrutural da economia global.

Fonte: Elaborado pelo autor.

Após esse exame das ideologias LE e ND e suas relações com a política industrial, discute-se a seguir como essas visões repercutem na política energética.

4.4 LE x ND: DUAS VISÕES DE POLÍTICA ENERGÉTICA

Como visto, os ND consideram essencial promover a industrialização e a sofisticação da produção doméstica, objetivos perseguidos através da política industrial. Nesse quadro, Paz Antolín (2014) relata que o *boom* das commodities levou diversos países da América Latina a perseguirem políticas de industrialização através de recursos naturais (*industrialization from natural resources*). De acordo com a autora, uma ação chave dessa estratégia é desenvolver as cadeias de valor à montante e à jusante da indústria de E&P (no caso brasileiro, respectivamente, a indústria naval e o parque de refino, por exemplo), para superar a condição de produtor e exportador de bens primários. Em complemento, para se ter sucesso nessa

estratégia, de acordo com Paz Antolín e Ramirez Cendrero (2013), além de um arcabouço regulatório adequado, é conveniente contar com empresas estatais com alta capacidade técnica e financeira. Em seu estudo comparado entre os casos da Bolívia e do Brasil, esses autores concluem que a estatal boliviana, ao contrário da Petrobras, não tem estrutura adequada para servir de instrumento de política industrial, o que representa um obstáculo à adoção dessa estratégia de desenvolvimento por aquele país. Nota-se, aqui, um alinhamento entre essa literatura e os argumentos apresentados pelos opositores da reforma, nos quais demonstram receio em relação a um possível enfraquecimento da Petrobras e da PCL.

Somem-se a essas preocupações com a política industrial e com a capacidade das estatais outras inquietudes de cunho nacionalista, como a garantia da segurança energética e o fortalecimento do país na arena geopolítica internacional, e tem-se, com isso, um bom retrato de uma visão de política energética ND. A apreensão com a segurança energética conduz à ideia de que o Estado deve ser o proprietário dos recursos minerais. Isso seria justificável, por exemplo, em um cenário de guerra, no qual seria inconveniente depender de companhias estrangeiras para o suprimento de insumos essenciais. Sobre a questão geopolítica, Sauer e Rodrigues (2016, p. 194-199) chegam a propor que o Brasil adote uma política de “controle sobre o ritmo de produção, visando o controle geopolítico sobre o preço do petróleo, junto com a OPEP - Organização dos Países Exportadores de Petróleo”, deixando assim de agir “como um coadjuvante” (é sabido que os membros da OPEP agem em cartel, reduzindo ou aumentando artificialmente a oferta do petróleo de forma coordenada, na tentativa de controlar o preço da *commodity*, nem sempre com sucesso). O controle do ritmo de produção faz sentido também do ponto de vista da política industrial, por dois motivos: primeiro, porque pode ser necessário moderá-lo para que a cadeia de fornecedores local tenha tempo de se desenvolver; e segundo, para mitigar o risco da doença holandesa (valorização excessiva da moeda local em razão da entrada abundante no país de recursos gerados pela exportação de recursos naturais), cuja principal sequela é a desindustrialização (BUSTAMANTE, 2015)¹¹. Novamente, é fácil notar como essas apreensões aumentam a importância atribuída pelos ND à presença da Petrobras no pré-sal, em linha com a argumentação da oposição mostrada no capítulo anterior.

Nessa lógica, é relevante apontar que o marco legal de 2010 foi um passo na direção das concepções ND, tendo em vista o papel diferenciado reservado à Petrobras pela Lei da Partilha (regra do operador único), a massiva capitalização da empresa (por meio da cessão

¹¹ Segundo Wasques e Trintin (2018), o termo foi cunhado pela revista *The Economist*, em 1977, em referência aos efeitos negativos sofridos pela indústria holandesa em decorrência da apreciação cambial resultante da descoberta e comercialização de grandes volumes de gás natural pelo país.

onerosa), a detenção da propriedade do recurso mineral pela União (excedente em óleo), e o maior controle do ritmo de produção (através da PPSA e, alegadamente, da Petrobras). Além disso, a criação do FS junto do regime de partilha cumpriria, entre outras funções, o propósito de resguardar o país frente ao risco da doença holandesa.

De outra parte, a atenção de LE está mais voltada à criação de um ambiente competitivo, atrativo aos investimentos, com o objetivo final de aumentar a produção de petróleo e a renda auferida pelo Estado. Para isso, o foco deve estar em fatores como abertura comercial, facilidade para fazer negócios, estabilidade macroeconômica, instituições adequadas, regulação simples e estável, e segurança jurídica (CHERIF; HASANOV, 2019; WORLD ECONOMIC FORUM, 2018). Neste ponto, mais uma vez, verifica-se um alinhamento entre a literatura analisada e os argumentos apresentados pelos apoiadores da reforma. Em relação aos ambiciosos objetivos de desenvolvimento via política industrial, formação de cartéis internacionais, e fortalecimento do Estado frente a uma eventual ameaça de guerra, a posição LE tende ao ceticismo ou mesmo à oposição, de forma que essas questões não são consideradas prioritárias.

Um conceito que guarda relação com essas preocupações LE é o de participações governamentais (*government take*). Elas podem ser calculadas em termos totais (renda petrolífera auferida pelo Estado) ou percentuais (relação entre a renda petrolífera auferida pelo Estado e a receita líquida total da produção). Em outras palavras, é uma medida de quanto a sociedade leva da riqueza gerada. Obviamente, nem LE nem ND defendem que se deva reduzir as participações governamentais. Mas, enquanto tais participações parecem ser uma preocupação central para os primeiros (estritamente ligada à competição, em termos percentuais; e à produção acumulada, em termos totais – como será arguido), os segundos aparentam relativizá-las ante objetivos considerados mais estratégicos (como o desenvolvimento da indústria local ou outros interesses nacionais). As participações governamentais são calculadas a partir da fórmula seguinte:

$$Part. Gov. (\%) = \frac{Receita do Estado}{Receita líquida do operador + Receita do Estado}$$

A esse respeito, convém mencionar que teoricamente é possível obter participações governamentais iguais a partir de regimes fiscais de E&P diferentes, por meio da parametrização de suas variáveis (como *royalties*, bônus de outorga, participações especiais e

excedente em óleo) (BUSTAMANTE, 2015; LUCCHESI, 2011; SAUER; RODRIGUES, 2016).

Diante do exposto, o marco legal de 1997 parece mais adequado à visão LE, considerando que depois de 2010 houve uma redução no ritmo dos leilões de blocos exploratórios no pré-sal, com impacto negativo sobre os investimentos, e que o marco de 2010 introduziu características anticompetitivas (regra do operador único), além de maior complexidade no processo de governança das atividades de E&P (participação da PPSA nos consórcios).

Na mesma linha, as atualizações promovidas no governo Temer podem ser consideradas um afastamento dos ideais ND rumo ao LE, devido à aproximação entre o tratamento dispensado à Petrobras e às demais concorrentes (pelo fim da regra do operador); e por dar prioridade a uma política de atração de investimentos em detrimento da política industrial (pela redução dos percentuais exigidos de CL).

Pelo discutido, conclui-se que os argumentos favoráveis e contrários à reforma detalhados no capítulo anterior são aderentes às ideologias LE e ND esboçadas, respectivamente. Verifica-se, ainda, que a maior parte desses argumentos encontra respaldo nas literaturas política, econômica e de política energética analisadas (o suficiente, ao menos, para confirmar que representam preocupações válidas). Assim, a partir desses argumentos e do que foi tratado neste capítulo, pode-se definir os critérios que serão utilizados para avaliar o desempenho do novo marco legal de E&P, conforme será mostrado adiante.

5 MÉTODO

Como mencionado na Introdução deste trabalho, a abordagem utilizada é o estudo de caso. De acordo com Gerring (2009), um estudo de caso pode ser definido como o estudo intenso de um único caso com o objetivo de produzir generalizações para uma categoria mais ampla de casos. No mesmo sentido, esta pesquisa investiga em profundidade a reforma no marco legal de E&P realizada no governo Temer e sua relação com os resultados dos leilões de blocos do pré-sal sob o regime de partilha, na expectativa de gerar evidências úteis para futuras decisões legislativas.

Conforme Paz Antolín (2014), para realizar um estudo de caso, deve-se primeiramente obter referências teóricas que permitam identificar variáveis e relações de interesse. A partir daí, analisa-se o comportamento dessas variáveis no contexto específico do caso escolhido. Nessa lógica, depois de contextualizar o problema de pesquisa (Capítulo 2), foram descritas as modificações realizadas na reforma e as preocupações externadas por apoiadores e opositores a seu respeito (Capítulo 3). Ao final desse capítulo, foram enumeradas categorias temáticas que agrupam os principais argumentos apresentados durante esses debates no CN. Esses argumentos foram extraídos de documentos oficiais gerados no âmbito das comissões do CN (proposições, discursos e apresentações). Como mostrado, os principais grupos de argumentos favoráveis foram: o aumento da competição (argumentos 1 e 14), a aceleração da produção no pré-sal (2 e 5), a atração de investimentos (3, 12, 13 e 17) e o aumento das participações governamentais (1, 2, 12, 18). Já os contrários foram: redução da participação da Petrobras no pré-sal (e as preocupações a isso associadas) (7, 8, 9, 10 e 11) e o enfraquecimento da PCL (em prejuízo da indústria nacional) (16, 22, 23 e 24).

Em seguida, no Capítulo 4, mostrou-se que essas duas visões (e conjuntos de argumentos) sobre a reforma podem ser entendidas dentro dos quadros conceituais do LE e do ND, com implicações sobre os temas da política industrial e da política energética, nos quais a reforma se insere. Essas referências permitem validar os argumentos apresentados no Capítulo 3 como critérios úteis para a análise do desempenho do novo marco legal de E&P. Conforme Cotta (1998), para avaliar uma intervenção de política pública é fundamental esclarecer quais os critérios que definem seu sucesso. Esses critérios, segundo a autora, devem ser mensuráveis, além de refletir os objetivos da intervenção e a visão dos atores envolvidos. Ainda de acordo com Cotta (1998), os efeitos dessa intervenção podem ser classificados segundo a relação que guardam com os seus objetivos.

Assim, tendo em conta que a deliberação teve como resultado a aprovação da reforma (vitória dos LE), para fins da análise do próximo capítulo, considera-se que os argumentos LE refletem os objetivos da intervenção (os efeitos desejados), enquanto os argumentos ND representam os seus potenciais efeitos indesejados. Para operacionalizar a avaliação desses critérios, foram atribuídas variáveis a cada um deles, cuja escolha foi feita de acordo com sua capacidade de refleti-los e com a disponibilidade dos dados. Em seguida, os registros dessas variáveis serão comparados antes e depois da reforma, tomando-se a Rodada 1 como representativa do cenário pré reforma e as rodadas seguintes como representantes do cenário pós reforma. Finalmente, esses resultados serão discutidos a partir de referências de política energética e de política industrial (incluindo as apresentadas no Capítulo 4), na tentativa de responder à pergunta de pesquisa e de produzir subsídios para futuras deliberações acerca do marco legal de E&P. Logo, prevalece no trabalho a abordagem qualitativa, mas suportada por análise quantitativa de dados, e as fontes utilizadas são basicamente bibliográficas e documentais. O Quadro 4 a seguir resume a estratégia descrita, que será observada para a análise dos resultados no próximo capítulo.

Quadro 4 – Visões, argumentos, critérios e variáveis

Visões	Argumentos	Critérios	Variáveis (e fontes de dados)
LE (objetivos da reforma)	1, 2, 3, 5, 12, 13, 14, 17, 18.	1 - Aumento da competição	- Número de ofertas por bloco (ANP).
		2 - Aceleração da produção no pré-sal	- Número de leilões realizados por período (ANP); - Volume de óleo <i>in situ</i> (VOIP) de blocos arrematados por período (ANP). ¹²
		3 - Aumento das participações governamentais	- Excedente em óleo e ágio do excedente em óleo por bloco (ANP); - Receita decorrente da competição (de leilões com ágio) (ANP e parâmetros médios obtidos na literatura); - Receita com blocos arrematadas sem a Petrobras (ANP e parâmetros médios obtidos na literatura).

(continua)

¹² *Volume of oil in place* (ou volume de óleo *in situ*) é o volume total de hidrocarbonetos que se estima estar presente no reservatório. Nem todo esse volume pode ser extraído (recuperado). Calcula-se o volume recuperável multiplicando o VOIP por um fator de recuperação.

(continuação)

		4 - Atração de investimentos	- Valores de Programa Exploratório Mínimo (ANP); - Investimentos projetados para E&P dos blocos contratados (PPSA); - Investimento estrangeiro direto em extração de O&G no Brasil e investimentos globais em E&P em águas profundas (BACEN/STATISTA); - Bônus de assinatura (ANP/IBP).
ND (efeitos indesejados)	7, 8, 9, 10, 11, 16, 22, 23, 24.	5 - Redução da participação da Petrobras no pré-sal	- Participação da Petrobras no pré-sal em VOIP (ANP).
		6 - Enfraquecimento da PCL	- Percentual de CL médio por rodada (ANP).

Fonte: Elaborado pelo autor.

Nesse percurso, espera-se alcançar os três objetivos específicos enumerados na introdução deste trabalho. Após a contextualização no Capítulo 2, os Capítulos 3 e 4 se prestaram a descrever as mudanças citadas no marco legal de E&P, sob as perspectivas LE e ND, através da análise da legislação, dos documentos gerados pelas comissões e de referências teóricas. A seguir, o Capítulo 6 se propõe a analisar os resultados dos leilões de partilha de produção, interpretando os dados obtidos à luz do referencial teórico. Por fim, no Capítulo 7, exploram-se brevemente algumas propostas de alterações futuras no marco legal de E&P (apresentadas no âmbito do CN e veiculadas na mídia), a partir dos achados dos capítulos anteriores. Em suma, a pesquisa é de nível predominantemente descritivo até o capítulo 4, enquanto o capítulo 6 apresenta também elementos explicativos e o capítulo 7 é de nível exploratório.

Antes de prosseguir, ressalta-se que embora sejam discutidas aqui possíveis relações entre a reforma e os resultados dos leilões de partilha, não há pretensão de se provar ou medir relações de causalidade entre esses dois fenômenos, pois o desenho de pesquisa não é adequado para isso e os dados obtidos são insuficientes. Como explica Cotta (1998), para se concluir pelo sucesso de uma intervenção seria necessário demonstrar que elas não ocorreriam (total ou parcialmente) na sua ausência. Ou seja, para se chegar a uma estimativa confiável de impacto, seria preciso eliminar todas as explicações alternativas para as mudanças observadas (ou controlar seus efeitos na análise). A dificuldade, porém, conforme a autora, é que “é praticamente impossível controlar todos os preditores que incidem sobre as variáveis-critérios” (COTTA, 1998, p. 111). Atualmente, é uma tendência no campo das políticas públicas a aplicação de métodos de econometria e estatística para executar avaliações de impacto,

conforme se vê em Gertler *et al.* (2016) e Brasil (2018d). No entanto, ressalvadas as limitações deste autor que ora escreve, entende-se que as características do problema de pesquisa e os dados disponíveis impedem o uso dessas técnicas. Assim, a discussão sobre as relações entre a reforma e os resultados obtidos toma um caráter qualitativo, incapaz de gerar conclusões fortes sobre nexos causais, mas, espera-se, ainda útil para iluminar o objeto de pesquisa.

6 OS RESULTADOS DOS LEILÕES SOB O REGIME DE PARTILHA (2010 – 2019)

Até julho de 2020, foram realizadas sete rodadas de licitações sob o regime de partilha de produção. A Tabela 1, a seguir, lista os blocos ofertados em cada rodada, as respectivas datas e a quantidade de ofertas recebidas por cada bloco nos leilões. A rodada identificada na Tabela 1 com o número 99 foi realizada para leiloar os direitos sobre o volume excedente ao contrato original da cessão onerosa. As rodadas restantes têm a mesma identificação reconhecida pela ANP.

Para interpretar adequadamente os dados, é essencial que o leitor esteja atento para os marcos vigentes na data de cada rodada. A Rodada 1 foi a única realizada antes das alterações no marco legal, quando foi ofertado o bloco de Libra, como já discutido. A Rodada 2 foi realizada após o fim da regra do operador único e as alterações nas exigências de CL, mas pouco antes da sanção da Lei nº 13.586/2017, que atualizou as regras tributárias aplicáveis ao setor (embora a MP nº 795/2017 já estivesse vigente e houvesse expectativa de sua aprovação) (BRASIL, 2017b). Todas as restantes (Rodada 3 em diante) foram realizadas após todas as alterações no marco legal já discutidas. Na prática, para fins de discussão dos resultados, considera-se que a Rodada 1 é representativa do desempenho do marco legal antes da reforma, enquanto as rodadas seguintes são representativas do desempenho pós reforma.

Tabela 1 – Blocos ofertados sob o regime de partilha

Bloco	Rodada	Ano	Data de realização	Bacia	Número de ofertas
Libra	1	2013	25/10/2013	Santos	1
Sudoeste Tartaruga Verde	2	2017	27/10/2017	Campos	0
Sul de Gato do Mato	2	2017	27/10/2017	Santos	1
Entorno de Sapinhoá	2	2017	27/10/2017	Santos	2
Norte de Carcará	2	2017	27/10/2017	Santos	2
Pau Brasil	3	2017	27/10/2017	Santos	0
Peroba	3	2017	27/10/2017	Santos	3

(continua)

(continuação)

Alto de Cabo Frio - Oeste	3	2017	27/10/2017	Santos	1
Alto de Cabo Frio - Central	3	2017	27/10/2017	Campos	2
Três Marias	4	2018	07/06/2018	Santos	2
Uirapuru	4	2018	07/06/2018	Santos	4
Itaimbezinho	4	2018	07/06/2018	Campos	0
Dois Irmãos	4	2018	07/06/2018	Campos	1
Saturno	5	2018	28/09/2018	Santos	2
Titã	5	2018	28/09/2018	Santos	2
Pau-Brasil	5	2018	28/09/2018	Santos	2
Sudoeste Tartaruga Verde	5	2018	28/09/2018	Campos	1
Búzios	99	2019	06/11/2019	Santos	1
Itapu	99	2019	06/11/2019	Santos	1
Sépia	99	2019	06/11/2019	Santos	0
Atapu	99	2019	06/11/2019	Santos	0
Aram	6	2019	07/11/2019	Santos	1
Cruzeiro do Sul	6	2019	07/11/2019	Santos	0
Sudoeste de Sagitário	6	2019	07/11/2019	Santos	0
Bumerangue	6	2019	07/11/2019	Santos	0
Norte de Brava	6	2019	07/11/2019	Campos	0

Fonte: Elaborada pelo autor, a partir de dados da ANP ([2020?]).

Os dados de interesse (resultados dos leilões sob o regime de partilha) foram obtidos diretamente do portal da ANP e organizados por bloco (totalizando 26 registros). A fim de obter impressões sobre o desempenho do novo marco legal, os dados foram então importados para o

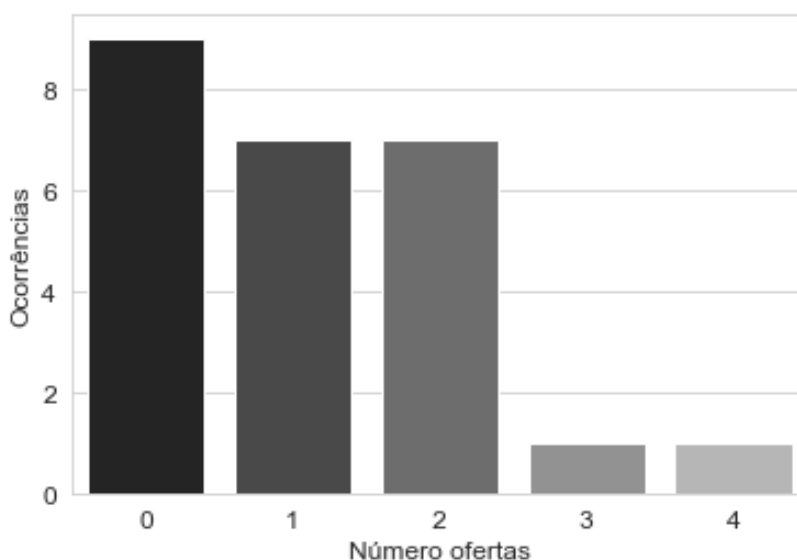
software Anaconda3 (Python v. 3.7.4) e foi realizada uma análise exploratória de dados por meio do pacote estatístico Pandas v. 0.25.1 e do pacote de visualização de dados Seaborn v. 0.9.0. Os dados de resultados e as memórias de cálculo das simulações apresentadas neste capítulo estão disponíveis em repositório público (TELES, 2021), conforme boas práticas de reprodutibilidade de pesquisa, que vêm ganhando caráter mandatório perante a comunidade científica mundial (MCNUTT, 2014).

6.1 CRITÉRIOS LE (OBJETIVOS DA REFORMA)

6.1.1 Critério 1 (LE – aumento da competição): o número de ofertas aumentou após a reforma?

O único leilão antes da reforma, na Rodada 1, recebeu apenas uma oferta, o que resultou em um ágio nulo no excedente em óleo ofertado à União. A partir da Rodada 2, verifica-se um pequeno aumento no número de ofertas. Considerando-se todos os blocos (mesmo aqueles que não tiveram interessados, ou seja, não receberam oferta), a média de ofertas por bloco da Rodada 2 em diante foi de 1,12 ofertas por bloco. Tendo em conta apenas os blocos que foram efetivamente contratados, a média foi de 1,75 da Rodada 2 em diante. A Figura 3 (histograma) mostra a frequência com que cada número de ofertas por bloco ocorreu a partir da Rodada 2.

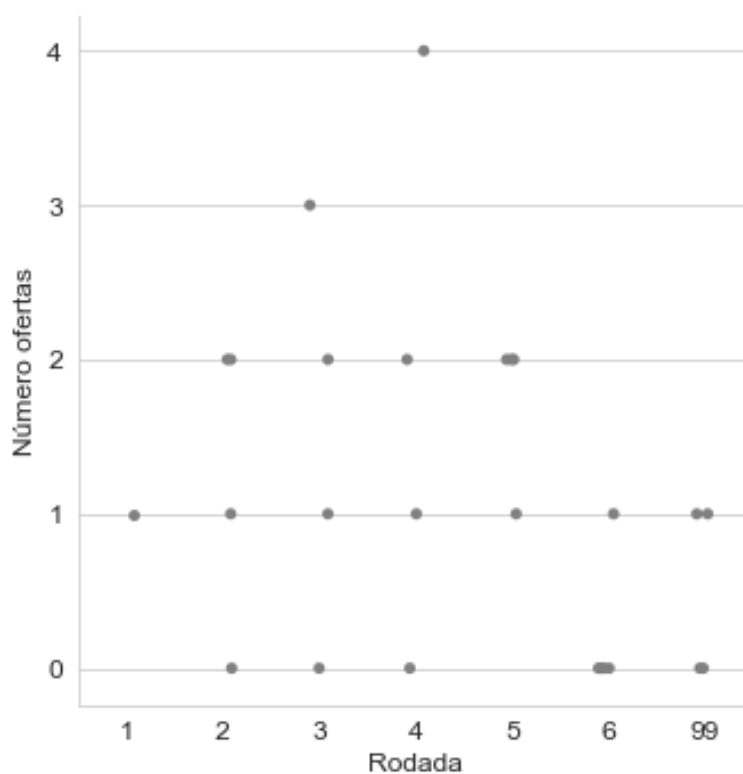
Figura 3 – Frequência de número de ofertas por bloco a partir da Rodada 2



Fonte: Elaborada pelo autor, a partir de dados da ANP ([2020?]).

Observa-se, primeiramente, que muitos blocos não receberam ofertas (não houve interessados) – nove blocos, no total. Além disso, constata-se que a grande maioria dos blocos foi contratada com apenas uma ou duas ofertas (sete ocorrências cada). Apenas em duas ocasiões um bloco recebeu três ou quatro ofertas, nunca mais que isso. A Figura 4 mostra o número de ofertas por bloco desde a Rodada 1. Verifica-se que a Rodada 6 e a Rodada 99 (cessão onerosa), realizadas em 2019, puxam a média de número de ofertas para baixo, pois muitos blocos não receberam ofertas naquele ano e os blocos que foram contratados o foram com oferta única. Ainda assim, apesar de o aumento na competição ter sido sutil, ele parece ter sido suficiente para melhorar a fatia da renda petrolífera devida ao Estado (em linha com os argumentos LE 1 e 14), como será mostrado à frente.

Figura 4 – Ofertas por bloco em cada rodada



Fonte: Elaborada pelo autor, a partir de dados da ANP ([2020?]).

6.1.2 Critério 2 (LE – aceleração da produção): o governo conseguiu dar velocidade às contratações?

A Tabela 2 mostra, ano a ano, a evolução do ritmo das contratações de blocos exploratórios sob o regime de partilha. Para avaliar esse critério, além do número de leilões e

de blocos contratados, convém examinar a trajetória do VOIP contratado. Como mencionado, o VOIP é o volume total de hidrocarbonetos que se estima estar presente no reservatório. Nem todo esse volume pode ser extraído (recuperado). Para estimar o volume recuperável, multiplica-se o VOIP por um fator de recuperação. As estimativas de VOIP dos blocos ofertados nas Rodadas 1 a 6 foram obtidas diretamente no site da ANP (arquivos de Seminários Técnicos) (ANP, [2020?]). Para os blocos da cessão onerosa, foram utilizados os dados de volume recuperável divulgados pela AEPET ([2017?]), com base na Resolução do CNPE n° 1 de 2014 (CNPE, 2014), e utilizado fator de recuperação de 20%, próximo de valores históricos divulgados pela ANP (2017a). Com o avanço do conhecimento geológico a respeito dessas áreas, essas estimativas de volume mudam, mas nesta análise são considerados os dados divulgados antes das licitações. Em 2020, quando este trabalho foi escrito, sabia-se, por exemplo, que o volume presente em Libra era menor que o inicialmente estimado, e que Peroba e Alto de Cabo Frio Oeste apresentaram resultados não operacionais após as primeiras perfurações (BRAZIL..., 2019; NOGUEIRA, 2020).

Tabela 2 – Evolução do ritmo das contratações

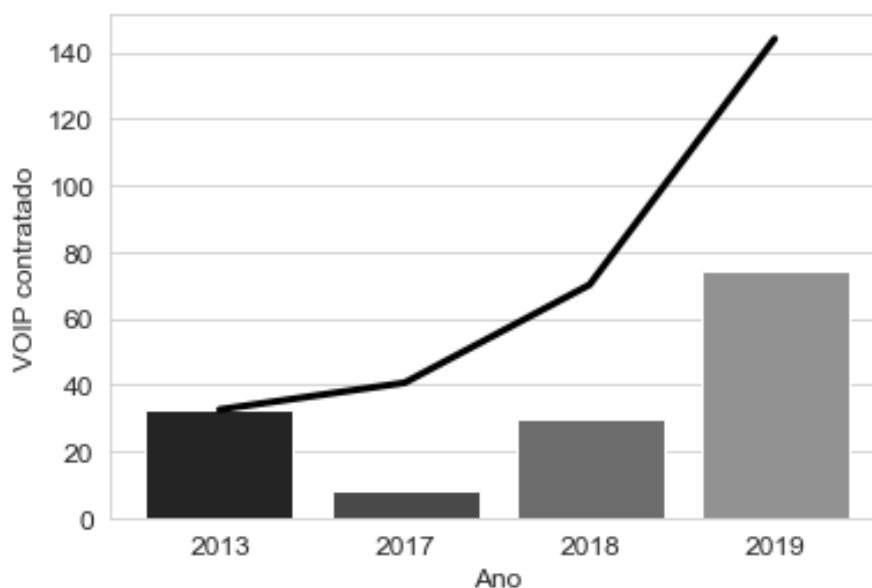
Ano	Número de leilões	Blocos contratados	VOIP contratado no ano (bilhões boe)	VOIP contratado acumulado (bilhões boe)
2013	1	1	32,50	32,50
2017	2	6	8,05	40,55
2018	2	7	29,50	70,05
2019	2	3	74,00	144,05

Fonte: Elaborada pelo autor, a partir de dados da ANP ([2020?]) e AEPET ([2017?]).

Observa-se que em um período de quase sete anos, desde a promulgação da Lei da Partilha até a reforma de Temer, apenas um leilão foi realizado (o de Libra, na Rodada 1). A partir de então, o ritmo aumentou, com a realização de duas rodadas de licitação por ano, totalizando seis rodadas entre 2017 e 2019. Nesses últimos três anos, foram contratados 16 blocos exploratórios, contra apenas um no período anterior. Com relação ao VOIP estimado nos blocos contratados, no ano de 2018, as contratações somaram praticamente o mesmo volume estimado do supercampo de Libra e, em 2019, com o leilão do excedente da cessão onerosa e a realização da Rodada 6, contratou-se mais que o dobro do volume do supercampo. Em termos de volume recuperável, considerando um fator de recuperação de 20%, verifica-se

que o governo aumentou em mais de três vezes o ritmo das contratações, uma vez que contratou cerca de 6,5 bilhões boe antes da reforma, contra aproximadamente 22,3 bilhões boe após a reforma. Os dados indicam tanto da intenção quanto do sucesso do governo em aumentar o ritmo das contratações (em linha com os argumentos LE 2 e 5). A Figura 5 mostra o VOIP contratado por ano (barras) e acumulado (linha).

Figura 5 – VOIP contratado ao longo do tempo



Fonte: Elaborada pelo autor, a partir de dados da ANP ([2020?]) e AEPET ([2017?]).

6.1.3 Critério 3 (LE – aumento das participações governamentais): houve aumento no excedente em óleo ofertado?

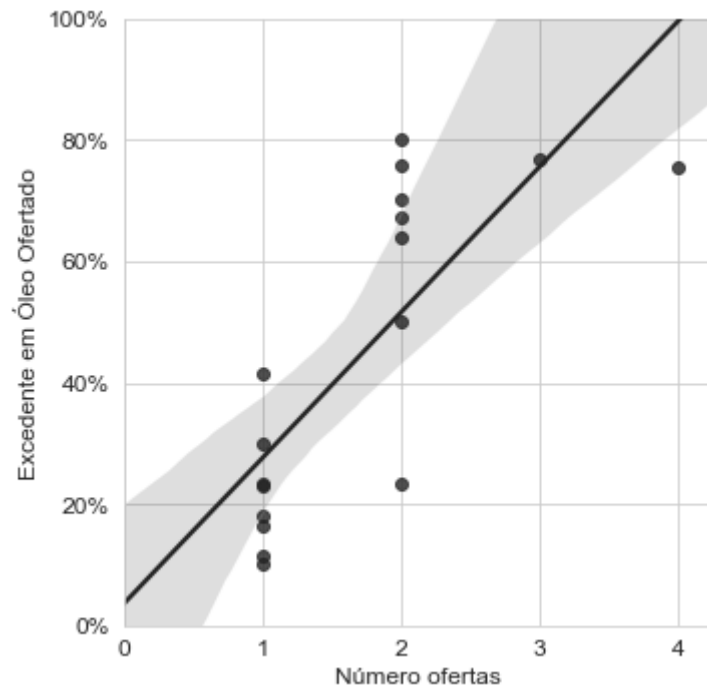
Como mostrado, após a reforma do marco legal, observou-se um pequeno aumento na competição, medido através do número de ofertas por bloco. Apesar de tímida, essa diferença parece ter sido suficiente para levar a um aumento expressivo no excedente em óleo ofertado à União (único critério sobre o qual se dá a disputa de lances nos leilões de partilha), com impacto positivo relevante nas participações governamentais. A Figura 6 ilustra essa relação entre o número de ofertas e o excedente em óleo ofertado, enquanto a Figura 7 ilustra a relação entre o número de ofertas e o ágio ofertado sobre o excedente mínimo exigido no edital do leilão para cada bloco. A Tabela 3 mostra esses dados detalhadamente para os diversos blocos contratados.

Tabela 3 – Número de ofertas, excedente em óleo e ágio por bloco

Bloco	Rodada	Ano	Número ofertas	Excedente Óleo Ofertado (%)	Ágio Excedente Óleo (%)
Libra	1	2013	1	41.65%	0.00%
Sul de Gato do Mato	2	2017	1	11.53%	0.00%
Entorno de Sapinhoá	2	2017	2	80.00%	673.69%
Norte de Carcará	2	2017	2	67.12%	203.99%
Peroba	3	2017	3	76.96%	454.07%
Alto de Cabo Frio - Oeste	3	2017	1	22.87%	0.00%
Alto de Cabo Frio - Central	3	2017	2	75.86%	254.82%
Três Marias	4	2018	2	49.95%	500.36%
Uirapuru	4	2018	4	75.49%	240.35%
Dois Irmãos	4	2018	1	16.43%	0.00%
Saturno	5	2018	2	70.20%	300.23%
Titã	5	2018	2	23.49%	146.48%
Pau-Brasil	5	2018	2	63.79%	157.01%
Sudoeste Tartaruga Verde	5	2018	1	10.01%	0.00%
Búzios	99	2019	1	23.24%	0.00%
Itapu	99	2019	1	18.15%	0.00%
Aram	6	2019	1	29.96%	0.00%

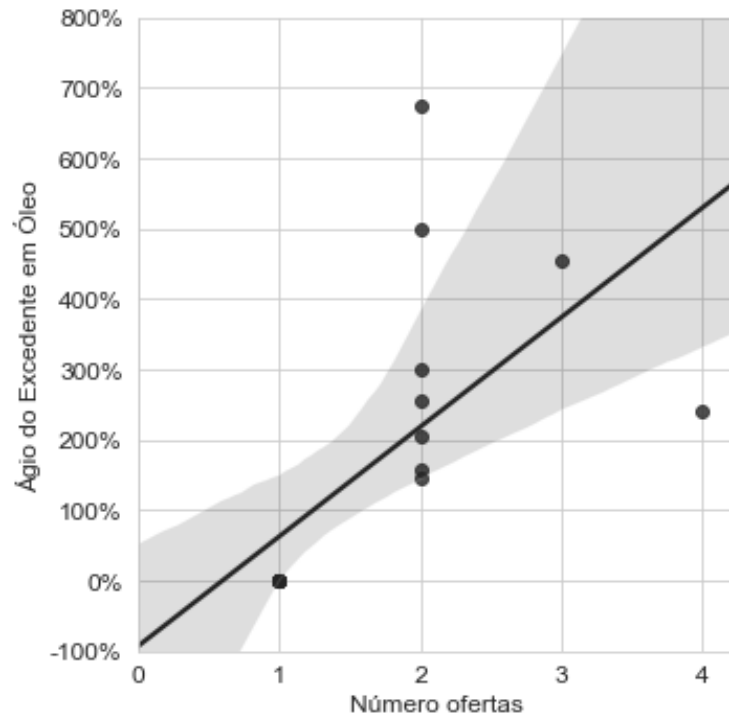
Fonte: Elaborada pelo autor, a partir de dados da ANP ([2020?]).

Figura 6 – Número de ofertas *versus* Excedente em Óleo Ofertado.



Fonte: Elaborada pelo autor, a partir de dados da ANP ([2020?]).

Figura 7 – Número de ofertas *versus* Ágio sobre Excedente em Óleo Mínimo.



Fonte: Elaborada pelo autor, a partir de dados da ANP ([2020?]).

Observa-se, que em todos os blocos contratados com oferta única (sem competição), não houve ágio sobre o excedente em óleo mínimo exigido no edital do bloco. Essa situação é representada na Figura 7 por um único ponto, mas ocorreu com um total de oito blocos contratados sob o regime de partilha, incluindo Libra (conforme Tabela 1). Quando o número de ofertas passa para dois, já se observa ágios altos para vários blocos, chegando ao máximo de 673%, para o bloco do Entorno de Sapinhoá. Isso é indicativo de que qualquer nível de competição é capaz de melhorar expressivamente o nível das participações governamentais, conforme ilustra a inclinação positiva da reta obtida do ajuste dos dados a um modelo linear (e consoante argumentos LE 1, 2, 12 e 18). Essa relação também fica clara na Figura 6, na qual se visualiza a relação entre os percentuais de excedente em óleo ofertados e o número de ofertas, e se verifica um expressivo aumento quando há duas ou mais ofertas. Para ilustrar melhor como a competição pode levar a um aumento na renda petrolífera auferida pelo Estado, simulou-se dois cenários contrafactuais, nos quais não há competição entre a Petrobras e demais operadoras.

6.1.4 Critério 3 (LE – aumento das participações governamentais): contrafactual 1 – e se não houvesse competição?

Como visto, quando os blocos são contratados com oferta única (sem competição), como ocorrido em Libra, espera-se que o excedente em óleo ofertado seja igual ao mínimo exigido no edital. Para ilustrar o tamanho da perda que isso representaria para o Estado, estimou-se as receitas a serem auferidas com a produção em todos os blocos que receberam mais de uma oferta e comparou-se com a renda que seria originada caso o excedente em óleo ofertado fosse o mínimo exigido (sem ágio, com oferta única). A metodologia utilizada para estimar as receitas é adaptada de Bustamante (2015). Os cálculos foram realizados no software Microsoft Excel, para dois cenários: com o barril avaliado a US\$ 50,00 e a US\$ 100,00. Uma vez que não há pretensão de se chegar a uma previsão confiável de receitas futuras, mas apenas ilustrar os efeitos da competição, não foram considerados os efeitos temporais (análise de Valor Presente Líquido – VPL), para simplificação. De acordo com as estimativas realizadas, o Estado brasileiro perderia entre US\$ 73,57 e US\$ 157,02 bilhões caso fosse mantido o quadro anterior à reforma, sem competição pelos blocos. A comparação entre os percentuais de renda petrolífera devida ao Estado com e sem competição chamam ainda mais a atenção: a ausência de competição teria reduzido em cerca de 22% as participações governamentais. A Tabela 4 resume os resultados obtidos:

Tabela 4 – Perdas estimadas para o Estado caso não houvesse competição

Bloco	Excedente em óleo	Barril a US\$ 50,00		Barril a US\$ 100,00	
		Receita Estimada (US\$ bilhões)	% Part.Gov.	Receita Estimada (US\$ bilhões)	% Part.Gov.
Entorno de Sapinhoá	Mínimo	\$2,42	69%	\$4,57	65%
	Ofertado	\$3,38	97%	\$6,63	95%
Norte de Carcará	Mínimo	\$16,43	75%	\$28,68	65%
	Ofertado	\$21,44	97%	\$39,37	89%
Peroba	Mínimo	\$36,03	68%	\$69,01	65%
	Ofertado	\$49,68	94%	\$98,14	93%
Três Marias	Mínimo	\$11,61	61%	\$22,67	59%
	Ofertado	\$15,05	79%	\$30,01	79%
Uirapuru	Mínimo	\$54,08	69%	\$104,09	67%
	Ofertado	\$72,07	92%	\$142,48	91%
Saturno	Mínimo	\$51,63	62%	\$97,56	59%
	Ofertado	\$73,72	89%	\$144,70	87%
Titã	Mínimo	\$24,39	63%	\$43,81	56%
	Ofertado	\$27,14	70%	\$49,68	64%
Pau-Brasil	Mínimo	\$24,70	63%	\$48,12	62%
	Ofertado	\$32,38	83%	\$64,52	83%
Total	Mínimo	\$221,30	66%	\$418,50	62%
	Ofertado	\$294,87	88%	\$575,52	85%
Diferença		-\$73,57	-21%	-\$157,02	-23%

Fonte: Elaborada pelo autor.

6.1.5 Critério 3 (LE – aumento das participações governamentais): contrafactual 2 – e se a regra do operador único tivesse sido mantida?

Como discutido, uma das principais mudanças promovidas pela reforma do marco legal foi o fim da regra do operador único. Conforme resultados mostrados, nem todos os blocos licitados receberam ofertas, o que significa que há blocos que nas ocasiões dos leilões não foram considerados investimentos prioritários pelas empresas. Esse raciocínio vale também para a Petrobras. Observou-se que a empresa, quando considera que o bloco ofertado é um bom ativo, usa de seu direito de preferência e torna-se operadora daquele bloco, inclusive oferecendo novos lances para vencer suas concorrentes. Do contrário, quando a Petrobras avalia que um ativo não é um bom investimento naquele momento, ela se abstém de participar da licitação. Logo, pode-se inferir que os blocos para os quais a Petrobras não apresentou ofertas não teriam sido contratados caso fosse mantida a regra do operador único (sem a reforma).

Para ilustrar a perda que isso significaria para o Estado, estimou-se as receitas a serem auferidas com a produção em todos os blocos contratados sem participação da Petrobras, com a exceção de Pau-Brasil, que a estatal disputou, mas perdeu. Alto de Cabo Frio – Oeste também foi excluído da análise por falta de dados da ANP a respeito do volume de óleo esperado no bloco. Como na estimativa anterior, a metodologia é adaptada de Bustamante (2015), e os cálculos foram realizados no software Microsoft Excel para os cenários com preço de barril a US\$ 50,00 e a US\$ 100,00, sem levar em conta fatores temporais, para simplificação. De acordo com os cálculos realizados, o Estado brasileiro perderia entre US\$ 123,51 e US\$ 235,99 bilhões caso esses blocos não fossem contratados (ou, pelo menos, a entrada dessas receitas seria adiada até a Petrobras ter interesse e capacidade de investimento para arrematar os blocos). As participações governamentais nesses blocos, obviamente, seriam de 0%. A Tabela 5 resume os resultados obtidos:

Tabela 5 – Receitas estimadas com a produção de blocos que não receberam oferta da Petrobras

Bloco	Receitas estimadas (US\$ bilhões)	
	Barril a US\$ 50,00	Barril a US\$ 100,00
Sul de Gato do Mato	\$1,21	\$2,24
Norte de Carcará	\$21,44	\$39,37
Saturno	\$73,72	\$144,70
Titã	\$27,14	\$49,68
Total	\$123,51	\$235,99

Fonte: Elaborada pelo autor.

As duas simulações apresentadas reforçam as evidências de que o fim da regra do operador único e as outras modificações realizadas na reforma com o intuito de criar um ambiente mais competitivo tiveram impacto positivo sobre as participações governamentais (em concordância com os argumentos LE 1, 2, 12, 14 e 18).

6.1.6 Critério 4 (LE – atração de investimentos): o Brasil conseguiu atrair os investimentos?

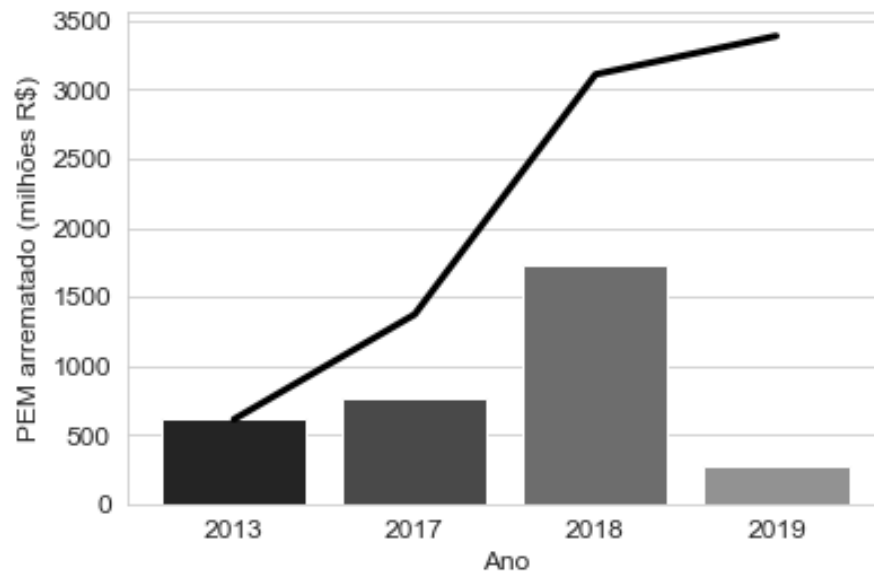
Para medir os resultados imediatos dos leilões em termos de investimentos podem ser utilizados os valores arrematados de Programa Exploratório Mínimo (PEM). Conforme explicação constante no portal da ANP (2020b, p. 1), o PEM “corresponde a um conjunto de atividades exploratórias que deve ser executado pelo concessionário ou contratado durante a fase de Exploração [...] para que as atividades exploratórias sejam contabilizadas para cumprimento do PEM, os dados levantados devem ser entregues à ANP em conformidade com os padrões estabelecidos em regulamentos próprios.” A Tabela 6 resume os resultados obtidos nas rodadas de partilha, por ano. A Figura 8 ilustra os valores arrematados a cada ano (barras) e o acumulado ao longo do tempo (linha).

Tabela 6 – Valores arrematados de Programa Exploratório Mínimo (PEM)

Ano	Número de leilões	Blocos contratados	PEM arrematado (milhões R\$)
2013	1	1	610
2017	2	6	760
2018	2	7	1738
2019	2	3	278

Fonte: Elaborada pelo autor, a partir de dados da ANP ([2020?]).

Figura 8 – PEM arrematado nas rodadas de partilha



Fonte: Elaborada pelo autor, a partir de dados da ANP ([2020?]).

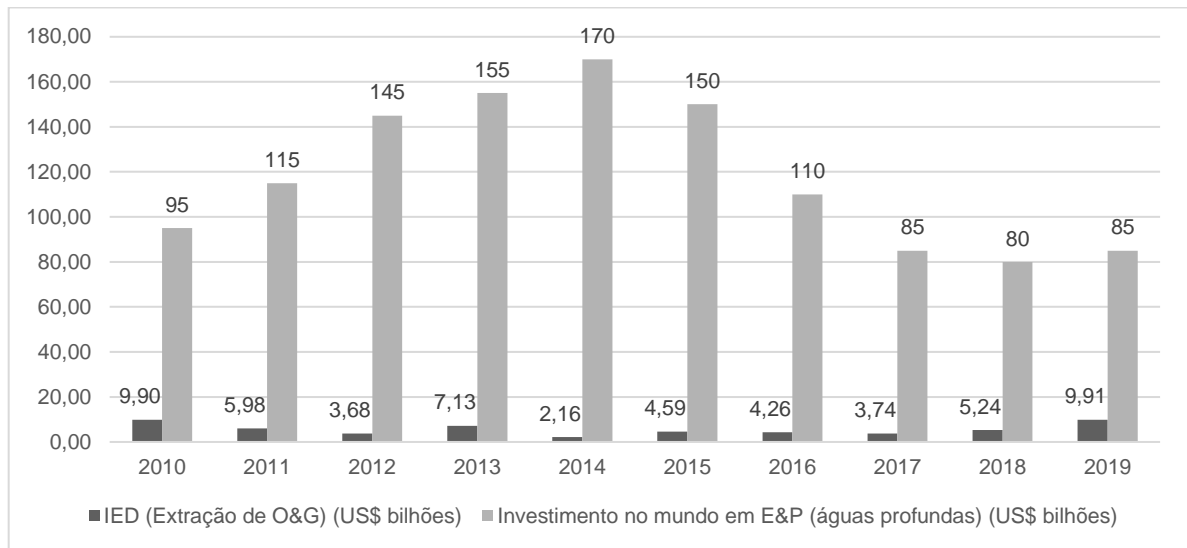
Observa-se um aumento expressivo nos valores totais de PEM obtidos nas rodadas de partilha realizadas em 2017 e 2018. Em 2019, observa-se uma queda, que se deve a dois fatores: primeiro porque, como visto, muitos blocos que foram a leilão em 2019 não receberam ofertas. Segundo, porque não houve exigência de PEM para a área da cessão onerosa (Rodada 99), na qual não havia risco exploratório. Assim, entre os blocos que foram contratados, somente Aram tinha valor definido de PEM (ANP, 2019c). No total, foram arrematados quase R\$ 2.776 milhões em PEM após a reforma, contra R\$ 610 milhões antes da reforma (cerca de 4,5 vezes mais). Porém, o PEM representa uma fatia muito pequena do total que precisa ser investido no ciclo de vida de um campo de O&G, caso seja confirmada a sua viabilidade econômica. De

acordo com estimativas da PPSA (2019), entre 2020 e 2032, deverão ser investidos R\$ 560 bilhões para desenvolver os 17 contratos de partilha de produção já firmados, referentes às rodadas de partilha analisadas (16 destes, após a reforma). Segundo a estatal, desse montante, R\$ 196 bilhões serão aplicados em vinte e oito plataformas de produção, R\$ 168 bilhões em equipamentos submarinos (incluindo 2.500 km de linhas) e 196 bilhões na instalação de 474 poços. O estudo prevê que o pico de produção dos campos arrematados nessas rodadas ocorrerá em 2031, com um total de 3,89 milhões de barris/dia.

Uma outra forma de investigar se houve melhoria no ambiente de investimentos é examinando os volumes de investimento estrangeiro direto (IED). Em seu último relatório anual, a Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (*United Nations Conference on Trade and Development*, UNCTAD) destaca o crescimento de 20% no IED no Brasil em 2019, puxado principalmente pelos setores de extração de O&G e pelo setor elétrico (UNCTAD, 2020). Mais detalhadamente, dados do Banco Central do Brasil (BACEN) mostram um crescimento nos ingressos anuais de investimentos diretos em participação de capital no setor de extração de O&G, entre 2017 e 2019, de US\$ 3,14 bilhões para US\$ 9,91 bilhões (BACEN, [2020]). Comparando-se esses valores com o total de investimentos em E&P em águas profundas no mundo¹³, estimado pela Statista (ESTIMATED..., 2020) a partir de dados da consultoria *Rystad Energy*, observa-se um aumento na participação brasileira no mesmo período, chegando a 11,7% do volume total investido em 2019. Esse é o maior valor da série analisada (de 2010 a 2019), após um mínimo de 1,3% em 2014, quando houve, simultaneamente, o maior volume de investimentos globais em E&P em águas profundas e o menor volume de IED em extração de O&G no Brasil. Com a forte queda no preço do petróleo no segundo semestre de 2014 (ENERGY INFORMATION ADMINISTRATION, 2020), o volume de investimentos em E&P em águas profundas despencou nos anos seguintes, oscilando, entre 2017 e 2019, em torno 50% do volume investido em 2014. No acumulado da década (entre 2010 e 2019), a extração de O&G foi o setor que recebeu o maior volume de IED no Brasil, totalizando um montante de US\$ 56,6 bilhões, o que corresponde a pouco mais de 10% do total de ingressos no país, de acordo com dados do BACEN ([2020]). O cenário descrito é mostrado nas Figuras 9, 10 e 11.

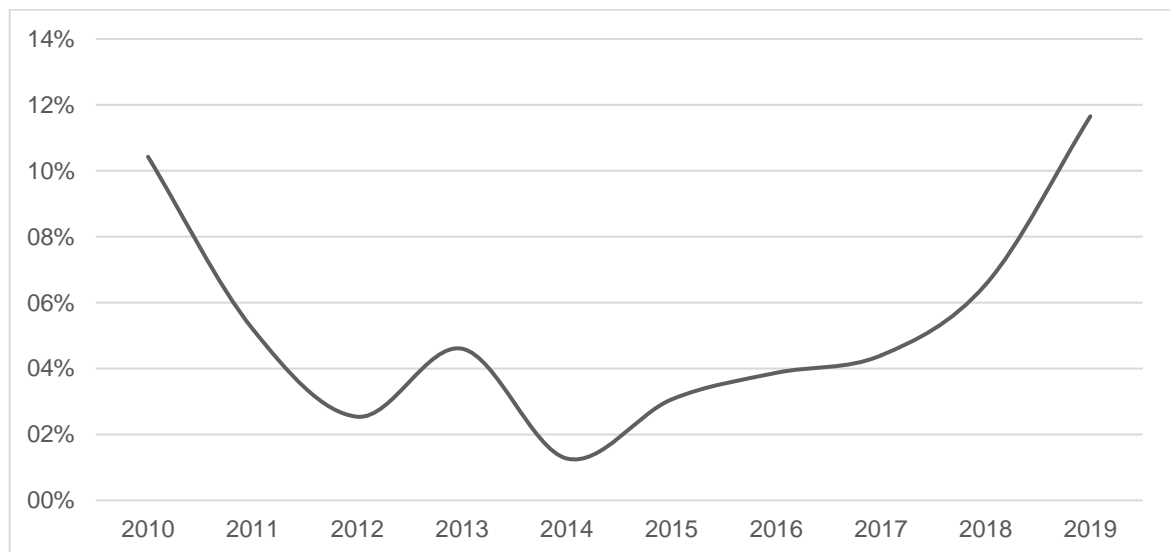
¹³ Embora a comparação seja imperfeita (por serem métricas diferentes), ela é razoável, pois a extração de O&G fora de águas profundas no Brasil é pouco relevante diante do todo, conforme dados da ANP (2019c).

Figura 9 – Evolução dos investimentos em E&P no Brasil e no mundo de 2010 a 2019



Fonte: Elaborada pelo autor, a partir de dados do BACEN ([2020]) e da Statista (ESTIMATED..., 2020).

Figura 10 – Participação do Brasil nos investimentos em E&P de 2010 a 2019



Fonte: Elaborada pelo autor, a partir de dados do BACEN ([2020]) e da Statista (ESTIMATED..., 2020).

Figura 11 – Preço do barril de petróleo Brent entre 2010 e 2020



Fonte: Elaborada pelo autor, a partir de dados da ENERGY INFORMATION ADMINISTRATION (2020).

Embora esses dados não guardem relação direta com os resultados dos leilões realizados após a reforma, já que estes só gerarão investimentos mais expressivos nos próximos anos, são mais uma evidência de que houve avanço na criação de um ambiente atrativo aos investimentos. Essa constatação é reforçada pelos dados reportados por Cintra (2019). Em seu estudo de percepção, o autor realizou 1.143 entrevistas estruturadas face a face com agentes do setor acerca da atratividade do segmento de O&G brasileiro, durante as edições de 2012, 2014, 2016 e 2018 do evento *Rio Oil & Gas* (maior evento de O&G da América Latina). Ao fazer um balanço dos dados coletados, Cintra (2019) conclui que as condições de atratividade declinaram entre 2012 e 2016, e aumentaram entre 2016 e 2018. No mesmo sentido, o *Global Petroleum Survey 2018*, publicado pelo *Fraser Institute*, mostra que a percepção internacional da política adotada pelo governo brasileiro no pré-sal melhorou significativamente entre 2014 e 2018: a pontuação atribuída pelos 256 respondentes subiu de 46,39 para 71,70, e o país passou a ocupar a metade superior no ranking de atratividade no período (STEDMAN; GREEN, 2018).

Por fim, os resultados imediatos em termos de atração de investimentos podem ainda ser avaliados por meio dos valores despendidos a título de bônus de assinatura. De acordo com análise do IBP, com dados da consultoria *Wood Mackenzie* (BRAZIL..., 2019), o Brasil foi o destino de 77% do total de US\$ 7,1 bilhões pagos em bônus de assinatura no mundo, entre 2016 e 2018 (o cálculo do IBP inclui as rodadas de partilha e de concessão realizadas no período). Desse total (de US\$ 7,1 bilhões), 67% foi pago por empresas privadas (IBP, [2018]).

Esses números não podem ser atribuídos à falta de opções disponíveis para os investidores. Em segundo lugar, com 11% dos bônus de assinatura, ficou o México, que rivalizou diretamente com o Brasil na disputa por investimentos internacionais nesse período e

chegou a cancelar um leilão em 2017 em virtude dos bons resultados no Brasil naquele ano (SOLBRAEKKE, 2017; PARRAGA; ALPER, 2017; GOMEZ; GARCIA, 2017). Em 2018, também houve intensa disputa por recursos entre países da América Latina, com um número recorde de leilões na região (PARRAGA, 2018). Por fim, em 2019, o Brasil concorreu ainda com os Estados Unidos (EUA), Argentina, Colômbia, Trinidad & Tobago, e outros (LEILÕES..., 2018). Neste último ano, apenas com as rodadas de partilha, verifica-se que o governo brasileiro recebeu um montante ainda maior em bônus de assinatura: pouco mais de R\$ 75 bilhões. Neste caso, porém, quase 90% desse valor foi desembolsado pela Petrobras, que dominou as duas rodadas de 2019, após participação mais discreta nos dois anos anteriores (STEUER, 2019; NOGUEIRA; GAIER, 2018).

6.2 CRITÉRIOS ND (EFEITOS INDESEJADOS)

6.2.1 Critério 5 (ND – redução da participação da Petrobras no pré-sal): a estatal perdeu espaço no pré-sal após a reforma?

A Tabela 7 mostra a participação percentual e em VOIP da Petrobras no pré-sal, por bloco. Respectivamente, nas últimas duas colunas, o número 1 significa que a Petrobras é operadora do bloco e exerceu a preferência e número 0 significa que a estatal não é operadora do bloco e não exerceu a preferência.

Tabela 7 – Participação e atuação da Petrobras por bloco

Bloco	Rodada	VOIP (bilhões boe)	Parcela Petrobras (%)	Parcela Petrobras (bilhões boe)	Petrobras opera?	Exerceu preferência?
Libra	1	32,50	40%	13,00	1	NA ¹⁴
Sudoeste Tartaruga Verde	2	0,16	NA ¹⁵	NA	NA	0
Sul de Gato do Mato	2	0,20	0%	-	0	0
Entorno de Sapinhoá	2	0,35	45%	0,16	1	1

(continua)

¹⁴ Não há que se falar em direito de preferência antes da Lei nº 13.365/2016 (BRASIL, 2016b).

¹⁵ Não há que se falar em participação da Petrobras em blocos que não foram contratados.

(continuação)

Norte de Carcará	2	2,20	0%	-	0	0
Pau Brasil	3	4,10	NA	NA	NA	0
Peroba	3	5,30	40%	2,12	1	1
Alto de Cabo Frio - Oeste	3	NA	0%	NA	0	0
Alto de Cabo Frio - Central	3	NA	50%	NA	1	1
Três Marias	4	1,91	30%	0,57	1	1
Uirapuru	4	7,80	30%	2,34	1	1
Itaimbezinho	4	1,90	NA	NA	NA	0
Dois Irmãos	4	2,40	45%	1,08	1	1
Saturno	5	8,30	0%	-	0	0
Titã	5	3,90	0%	-	0	0
Pau-Brasil	5	3,90	0%	-	0	0
Sudoeste Tartaruga Verde	5	1,29	100%	1,29	1	1
Búzios	99	32,50	90%	29,25	1	1
Itapu	99	12,50	100%	12,50	1	1
Sépia	99	1,50	NA	NA	NA	0
Atapu	99	2,50	NA	NA	NA	0
Aram	6	29,00	80%	23,20	1	1
Cruzeiro do Sul	6	4,65	NA	NA	NA	0
Sudoeste de Sagitário	6	1,54	NA	NA	NA	1
Bumerangue	6	3,63	NA	NA	NA	0
Norte de Brava	6	0,60	NA	NA	NA	1

Fonte: Elaborada pelo autor, a partir de dados da ANP ([2020?]) e AEPET ([2017?]).

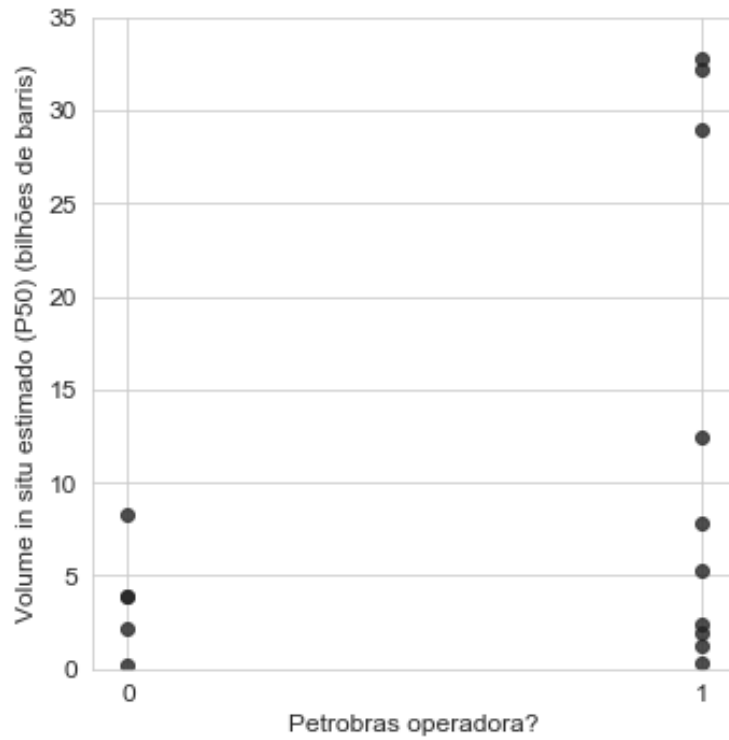
A partir dos dados acima, verifica-se que a Petrobras exerceu preferência em 48% dos blocos ofertados após a reforma do marco legal. Considerando-se apenas os blocos contratados, esse percentual aumenta para 62,5%. Conforme regra instituída pela reforma, a Petrobras opera todos esses blocos, e, tendo em conta também Libra, a estatal é responsável pela operação de 64% dos blocos contratados.

Em termos de VOIP, constata-se que cerca de 51% do total do volume de óleo já contratado no pré-sal, sob o regime de patilha de produção, está sob controle da estatal.¹⁶ Como a Petrobras não entrou em nenhum bloco na condição de minoritária (sempre que participou, entrou como operadora e utilizou o direito de preferência) os percentuais são os mesmos para o volume operado e para o volume no qual a empresa tem participação. Os dados mostram que a Petrobras não perdeu espaço no pré-sal após a reforma, uma vez que a participação da estatal na Rodada 1, de Libra, tinha sido de apenas 40% (contrariando os argumentos ND 7 a 11).

Essa participação é baixa, entretanto, quando comparada com a participação média da empresa sob o regime de concessão, e, por óbvio, durante o monopólio (conforme mostrado no capítulo 2, em 2014, a Petrobras detinha cerca de 85% das reservas provadas no Brasil). Se, por um lado, isso pode ser considerado um problema sob a ótica ND, por outro é indicativo de que a empresa realmente precisa contar com parcerias para fazer frente aos altos investimentos necessários para desenvolver o pré-sal (argumento LE 3). Os dados evidenciam também que a estatal tem utilizado de forma estratégica o direito de preferência como diferencial para entrar nas áreas em que detém interesse (argumentos LE 4 e 6). Nesse sentido, a Figura 12 mostra que entre os quatro blocos de maior VOIP (Libra, Búzios, Aram e Itapu, em ordem decrescente de VOIP), não há nenhum que não seja operado pela estatal. Além disso, conforme a Figura 13, a Petrobras detém participação maior que 80% em todos esses quatro blocos, com exceção de Libra.

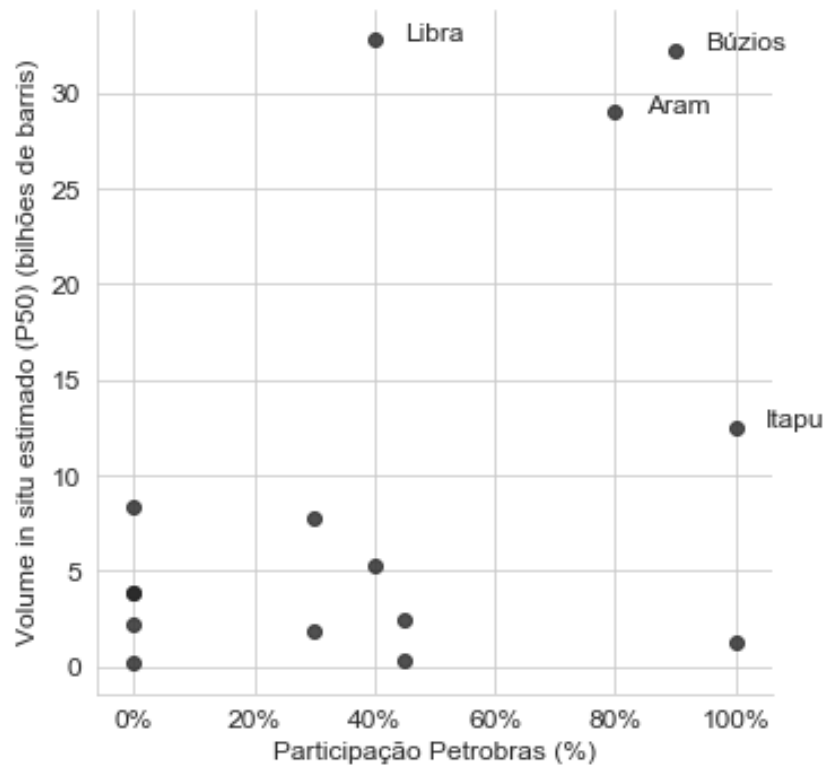
¹⁶ A estimativa desconsidera os blocos de Alto de Cabo Frio - Oeste e Central, por falta de dados da ANP sobre seus volumes estimados. O cálculo também não leva em conta blocos contratados sob o regime de concessão no pré-sal, como o campo de Lula.

Figura 12 – Petrobras opera todos os campos com VOIP acima de 10 bilhões boe



Fonte: Elaborada pelo autor, a partir de dados da ANP ([2020?]).

Figura 13 – Petrobras tem participação alta nos maiores campos, com exceção de Libra

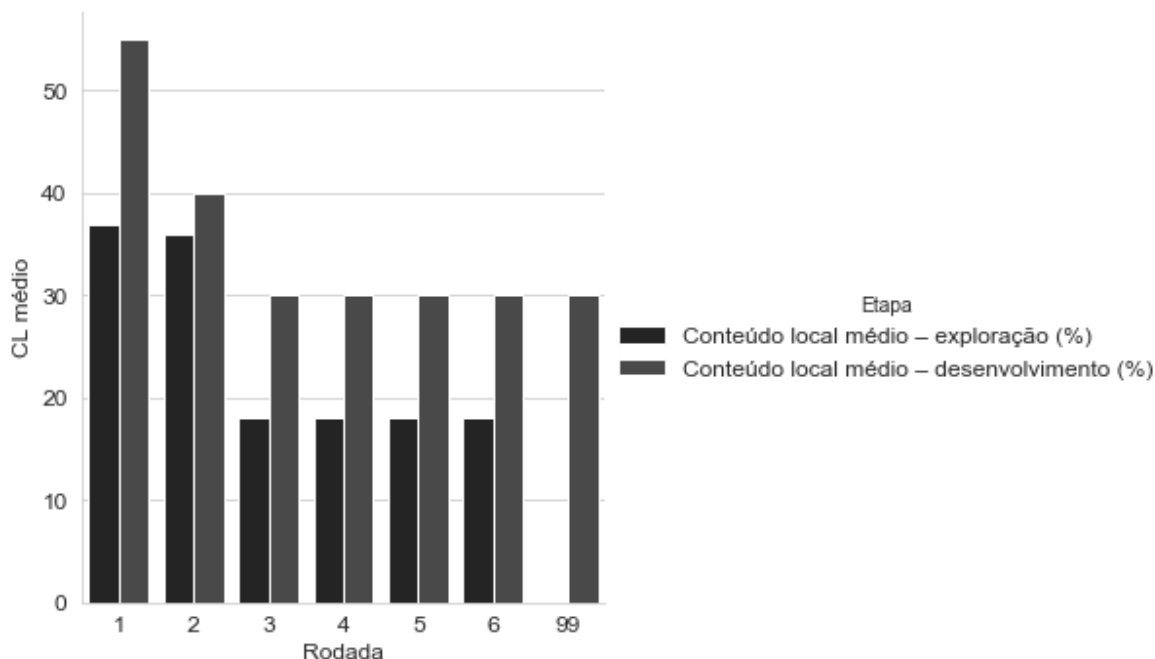


Fonte: Elaborada pelo autor, a partir de dados da ANP ([2020?]).

6.2.2 Critério 6 (ND - enfraquecimento da PCL): houve prejuízo para a indústria local?

Como discutido, uma das mudanças realizadas na reforma do marco legal foi a redução dos percentuais mínimos exigidos na PCL, conforme observa-se na Figura 14 a seguir.

Figura 14 – Percentual médio de CL contratado por etapa e por rodada



Fonte: Elaborada pelo autor, a partir de dados da ANP ([2020?]).

Como se sabe, a redução do percentual obrigatório de participação da indústria local nos projetos contratados é um problema sob a ótica ND (conforme argumentos ND 16, 22, 23 e 24). Porém, tendo em vista os questionamentos que a PCL vinha recebendo também fora do ambiente político, e considerando-se que as mudanças podem ter contribuído para o aumento na base de projetos, há que se investigar melhor se realmente houve prejuízo à indústria nacional nessa redução.

6.3 DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Para analisar os resultados apresentados na seção anterior, além das referências apresentadas no capítulo 4 e de estudos específicos sobre os pontos alterados na reforma, será utilizada a publicação *Natural Resource Charter* (NATURAL RESOURCE GOVERNANCE INSTITUTE, 2014). Sua utilidade se deve ao fato de ser uma referência abrangente sobre o

tema da governança de recursos naturais no contexto da política energética, que engloba as preocupações externadas por LE e ND, e que agrega conhecimentos oriundos tanto do meio acadêmico como das melhores práticas internacionais. Os elaboradores dessa publicação, que se organiza em torno de 12 preceitos (*precepts*), descrevem assim a sua proposta:

The Natural Resource Charter offers policy options and practical advice for governments, societies, and the international community on how best to manage resource wealth [...] [it] was written by an independent group of practitioners and academics, under the governance of an oversight board composed of distinguished international figures with first-hand experience of the challenges faced by resource-rich countries (NATURAL RESOURCE GOVERNANCE INSTITUTE, 2014, p. 4)¹⁷.

O primeiro preceito da publicação preconiza que a gestão dos recursos naturais deve garantir o máximo de benefício possível para os cidadãos, por meio de uma estratégia nacional abrangente, de um marco legal claro, e de instituições competentes (NATURAL RESOURCE GOVERNANCE INSTITUTE, 2014). Ao tratar da exploração e produção eficientes, no preceito 3, o *Natural Resource Governance Institute* (2014) destaca a importância da competição, explicando que esta é a melhor forma de mitigar o problema da assimetria de informação entre governo e empresas e de garantir uma maior fatia da renda petrolífera para o país (NATURAL RESOURCE GOVERNANCE INSTITUTE, 2014). Nesse contexto, a entrada em vigência da regra do operador único claramente impôs uma restrição à competição, em prejuízo das participações governamentais e dos cidadãos brasileiros. Com ela, criou-se uma reserva de mercado para a Petrobras e retirou-se a possibilidade de outras operadoras atuarem como operadoras no polígono do pré-sal. Conforme previu Araujo (2016, p. 20), em consonância com os resultados aqui apresentados, o efeito esperado da revogação dessa regra era o aumento da “disposição de empresas de E&P participarem [dos leilões], o que aumenta a competitividade [...] e, com isso, a disposição de ofertar excedente em óleo superior”.

Além disso, no mesmo estudo, Araujo (2016) rechaçou os argumentos de que a Petrobras se comportaria como representante da União nos consórcios de E&P no regime de partilha, mostrando que os interesses da estatal, assim como os de qualquer operadora, frequentemente conflitam com os interesses de sua acionista majoritária. De fato, no regime de partilha, o papel de representante da União foi nitidamente reservado à PPSA, e não a Petrobras.

¹⁷ Em tradução livre: O Quadro de Recursos Naturais oferece opções de políticas públicas e conselhos práticos para governos, sociedade civil e comunidade internacional sobre como gerenciar os recursos naturais [...] foi escrito por um grupo independente de profissionais e acadêmicos, sob a coordenação de uma junta composta por figuras de renome internacional com experiência direta nos desafios enfrentados por países ricos em recursos naturais.

Ainda, Araujo (2016) demonstra, a partir de dados de leilões anteriores, que são muitas as empresas com capacidade técnica para a operar no pré-sal. Aponta, ademais, dois riscos que vão no sentido oposto ao desejado pelos defensores da regra: o abuso do poder de compra, por parte da Petrobras, em prejuízo da cadeia de fornecedores de bens e serviços (monopsônio); e o aumento da assimetria de informações entre operador (Petrobras) e União, permitindo ao primeiro se apoderar de uma fatia maior do que a devida dos recursos petrolíferos (ARAÚJO, 2016).

Ainda sobre a regra de operação exclusiva e o papel das estatais na E&P, convém mencionar que o *Natural Resource Governance Institute* (2014) recomenda que o governo evite usá-las para realizar investimentos diretos se seu objetivo for meramente aumentar as participações governamentais. Isso porque tais investimentos representam, de partida, um ônus para as contas públicas e um aumento na fatia de risco do Estado. Segundo os autores, no entanto, isso pode ser justificado caso os fins sejam outros, como a transferência de tecnologia, para influenciar decisões operacionais (ex.: o ritmo de produção) e para dar suporte ao desenvolvimento de cadeias produtivas locais. Não obstante, eles ponderam que não são raros os casos em que estatais resultam em prejuízos para os cidadãos em decorrência da má governança e por assumir papéis que não deveriam ser delas (NATURAL RESOURCE GOVERNANCE INSTITUTE, 2014). Nesse trecho da publicação, mais uma vez, fica difícil enxergar as vantagens da regra da operação exclusiva da Petrobras. Além de representar riscos para a União e para os brasileiros, os objetivos que lhe são imputados são melhor perseguidos por meio de outros agentes institucionais, como a PPSA e a ANP. Mesmo do ponto de vista da Petrobras, a regra apresentava-se inconveniente, uma vez que sem ela a companhia passou a ter maior liberdade para se comportar estrategicamente, como mostram os resultados (neste aspecto, nada surpreendentes). Tanto é assim, que à época das discussões do marco da partilha, o então presidente da Petrobras, Sérgio Gabrielli, manifestou-se contrariamente à regra em mais de uma ocasião (TROJBICZ; LOUREIRO, 2018). Sob um olhar de política industrial, a regra contrariava as diretrizes 3 e 10 presentes no Quadro 3 (reduz a competição e favorece uma empresa em relação às demais). Ademais, não se pode esquecer que tal regra foi, presumivelmente, um dos fatores que inviabilizaram a realização de novos leilões no pré-sal antes de 2017, devido a restrições financeiras da Petrobras.

Ao que tudo indica, afinal, a regra se baseava numa leitura incorreta dos papéis dos agentes do setor de E&P brasileiro e, além de ser prejudicial à competição e às participações governamentais, contrariava os interesses da Petrobras e da indústria nacional. Sua revogação,

portanto, de acordo com os resultados e com a literatura analisada, apresenta-se como uma decisão acertada de política pública.

Quanto ao regime tributário a ser adotado, as recomendações do *Natural Resource Governance Institute* (2014) são que se evite o uso de incentivos fiscais e que o regramento tributário seja tão simples quanto possível. Sob essa ótica, o REPETRO pode ser visto como um instrumento sub ótimo de atração de investimentos. Além de significar uma renúncia tributária expressiva, antes de sua revisão o REPETRO apresentava complexidade excessiva (com elevados custos operacionais e brechas que permitiam a importação de itens não previstos) e falhava em dar um tratamento isonômico entre as indústrias doméstica e estrangeira (em prejuízo da primeira) (ALMEIDA; COIMBRA, 2012; SILVA, 2007).

Por outro lado, é consenso entre estes dois autores que o REPETRO torna os projetos de E&P mais atrativos no Brasil e viabiliza áreas que restariam inexploradas na sua ausência. Silva (2007), a partir de pesquisa bibliográfica e de entrevistas com agentes do setor, concluiu que o REPETRO incentivou os investimentos e que “é importante para o desenvolvimento da área de E&P” (SILVA, 2007, p. 5). Em uma outra abordagem, Almeida e Coimbra (2012) executaram simulações para comparar a rentabilidade de projetos de E&P em cenários com e sem REPETRO, aplicando parâmetros variados (análise de sensibilidade). Para isso, formularam um modelo de fluxo de caixa descontado, parametrizado com a contribuição de tributaristas atuantes na indústria de E&P brasileira. Verificaram que no caso de acumulações de petróleo menores (150 milhões de barris), os projetos só seriam viáveis para faixas de preço muito altas da *commodity* (acima de US\$ 105/barril). Ainda, observaram que a receita adicional que poderia ser auferida pelo governo com a extinção do REPETRO é proporcionalmente pequena diante do total de receitas existentes sem o regime, representando fração cada vez menor à medida que se aumenta o tamanho do campo. Concluíram, assim, que o fim do regime, em vez de aumentar a arrecadação tributária, poderia “ter efeito inverso ao inviabilizar economicamente a produção em diversos campos – principalmente naqueles de menor tamanho que não podem se aproveitar dos ganhos de escala” (ALMEIDA; COIMBRA, 2012, p. 34).

Ademais, não se pode ignorar que as partes que compõem um regime fiscal (incluindo os diferentes fluxos de receita governamental) compõem um todo integrado, conforme explica Genasci (2019). Nessa lógica, o aumento das receitas tributárias resultante de uma eventual extinção do REPETRO tenderia a ser compensado pela diminuição de outras receitas governamentais, como o bônus de assinatura ou o excedente em óleo ofertado. Isso ocorre porque, tanto do ponto de vista do governo quanto dos investidores, o que está em jogo é o VPL esperado para o ciclo de vida do projeto, além de considerações de risco e de custo de

oportunidade (MOODY-STUART, 2019; FURTADO; GONÇALVEZ; COSTA, 2019). Ainda, cabe mencionar que a revisão realizada no REPETRO parece ter mitigado, ao menos em parte, os problemas que haviam sido identificados em sua versão anterior. Na visão da consultoria Thomson Reuters (FEITOSA, 2019), a revisão veio “ao encontro do desejo dos contribuintes, no sentido de simplificar os regimes existentes [...] [da] redução de todo processo burocrático, e [...] [da] desoneração da cadeia doméstica de fornecedores”.

Assim, apesar de não ser possível visualizar isoladamente os reflexos do REPETRO sobre os resultados dos leilões de partilha apresentados, é possível afirmar que sua atualização e extensão tornam os projetos mais atrativos e contribuem, assim, para a busca dos demais objetivos da reforma. A política pública adotada se justifica ainda mais quando se considera a necessidade de desenvolver também campos de menor volume, fora da área do pré-sal, no atual cenário de restrição de investimentos e preços baixos, como mostrado nas Figuras 9 e 11.

Já a questão do CL é tratada no preceito 10 do Natural Resource Charter (NATURAL RESOURCE GOVERNANCE INSTITUTE, 2014). Segundo a publicação, o governo deve encorajar o investimento privado, buscando promover um desenvolvimento sustentável, que vá além da indústria de extração de O&G; e uma das alternativas para fazê-lo é através da regulamentação do CL (NATURAL RESOURCE GOVERNANCE INSTITUTE, 2014). Mais especificamente, os autores consideram a PCL um instrumento complementar, que pode ser útil quando a garantia de um bom ambiente de negócios e políticas para capacitação da força de trabalho mostram-se insuficientes para que o setor privado local se insira na cadeia produtiva de E&P. Todavia, para que a PCL se converta em melhoria sustentada da atividade econômica, os fornecedores locais devem desenvolver, ao longo do tempo, a capacidade de competir em outros mercados, fora do país ou do setor de E&P.

Nesse contexto, em 2013, o Banco Mundial publicou um extenso estudo sobre as experiências internacionais de PCL. Além da análise de dados de 48 países, a pesquisa contém seis estudos de caso, dentre estes, o brasileiro (TORDO *et al.*, 2013). Em linha com outras pesquisas sobre políticas industriais (conforme discussão do capítulo 4), concluíram que os resultados internacionais das PCL são heterogêneos (*mixed results*) e que não há receita que garanta seu sucesso independentemente das circunstâncias de cada país. Mais importante, verificaram que nos países analisados, os benefícios econômicos decorrentes dos investimentos e arrecadações do governo (*financial links*) são muito maiores que aqueles gerados pelas PCL (*productive links*). Esse é um achado fundamental para que se possa enxergar a real importância da PCL dentro do contexto geral do marco legal de E&P. Constataram, também, que não raro

são os interesses políticos os elementos chave na definição das PCL, em detrimento de outras considerações que seriam essenciais para o seu sucesso.

Ao analisar o caso brasileiro, os autores do estudo afirmam que a PCL foi capaz de aumentar a participação local nos empregos e no fornecimento de bens e serviços. Entretanto, mostram-se preocupados com a competitividade e a sustentabilidade da indústria nascente. Especificamente, verificaram que a maioria dos equipamentos produzidos no Brasil era ao menos 30% mais caros que suas contrapartes importadas, e que as metas de CL aparentavam ser demasiadamente ambiciosas, exacerbando ineficiências e gargalos produtivos pré-existentes. Cabe mencionar, ainda, que para esses autores a Petrobras desempenhou um papel crucial na PCL brasileira, uma vez que é o maior *player* da indústria de E&P do país. Por outro lado, explicam que o investimento estrangeiro direto (IED) e a presença de multinacionais são fatores que aumentam a produtividade da indústria local, por meio da transferência tecnológica e da interação entre indústrias locais e estrangeiras (TORDO *et al.*, 2013).

São muitos os trabalhos que corroboram a análise do Banco Mundial (TORDO *et al.*, 2013) sobre a PCL brasileira. Segundo Almeida *et al.* (2016), embora a PCL tenha impacto efetivo na construção de uma cadeia local de fornecimento no Brasil, seus custos são elevados. Suas simulações, para o ambiente do pré-sal, indicaram que a PCL piora todos os indicadores de rentabilidade dos projetos e aumenta em cerca de US\$ 20,00 o preço mínimo no qual a produção desses campos se torna viável (preço de *break-even*). Devido a isso, estimou que uma redução de 20% nos percentuais de CL significaria, ao longo do ciclo de vida dos campos incluídos na modelagem, um aumento de US\$ 167 bilhões em investimentos, US\$ 1,1 bilhão em rendas petrolíferas e US\$ 2,9 bilhões em impostos; além de 60 mil novos empregos. Na mesma linha, Martinez-Pietro (2014), utilizando modelagem estocástica de fluxo de caixa descontado, concluiu que a PCL gera uma alta probabilidade de VPL negativo nos projetos de E&P no Brasil, devido aos riscos envolvidos, entre eles: sobrecusto, atrasos e multas por desconformidade. Já o Tribunal de Contas da União (BRASIL, 2016j) constatou em auditoria que a PCL brasileira não estava inserida em uma política industrial abrangente e que a participação doméstica se dava em itens de baixo valor agregado; achados estes corroborados por Almeida (2015), que realizou estudo comparado entre as PCL do Brasil e da Noruega. Ainda, o TCU criticou a falta de prazo de vigência definido e de indicadores claros, os custos elevados da política, e a complexidade gerada pela separação de metas por subitens. Por fim, mencionou o elevado número de multas já aplicadas, indício de que as metas estavam descoladas da realidade.

Todos esses fatores, associados ao patamar inferior dos preços do petróleo e do fluxo de investimentos em E&P, desde 2014, intensificaram os questionamentos sobre a viabilidade da PCL no Brasil. Em julho de 2017, as consultorias FGV Energia e *Accenture Strategy* (2017) publicaram pesquisa de opinião realizada com agentes do setor, que incluiu fornecedores, petroleiras, setor público, entidades de classe e academia, na qual ficou clara a percepção dos entrevistados sobre a necessidade da atualização da PCL:

Há intensa contestação da efetividade da atual política de Conteúdo Local [...] A necessidade de redução do percentual de Conteúdo Local exigido encontra respaldo entre os diversos agentes, inclusive entre os principais fornecedores. [...] Há clara necessidade de se discutir de forma mais ampla e fundamentada a criação de uma política industrial de Estado para o setor de óleo e gás (FGV ENERGIA; ACCENTURE STRATEGY, 2017, p. 30-33).

Entre as sugestões encontradas nesses estudos para aprimoramento da PCL brasileira, além da definição de metas mais realistas, estavam: maior uso de incentivos (no lugar de punições por descumprimento), maior flexibilidade na condução da PCL (com reavaliações periódicas das metas e possibilidade de renegociação com as empresas), simplificação e transparência, incentivos à exportação, foco em equipamentos prioritários (permitindo a importação de produtos não competitivos), além de reformas de fundo para aumento da competitividade da indústria nacional (TORDO *et al.*, 2013; MARTINEZ-PIETRO, 2014; ALMEIDA, 2015; ALMEIDA *et al.*, 2016; BRASIL, 2016j; FGV ENERGIA; ACCENTURE STRATEGY, 2017).

Assim como no caso do REPETRO, não é possível visualizar de forma isolada os efeitos da PCL nos resultados dos leilões, mas a literatura analisada permite afirmar que sua atualização melhorou a atratividade dos projetos e contribuiu para a busca dos demais objetivos da reforma, principalmente quando se tem em conta o atual cenário de queda nos investimentos e preço baixo do petróleo. Constata-se, também, que antes da reforma os níveis de CL exigidos não eram realistas, de acordo com amplo consenso entre pesquisadores, instituições de Estado e agentes do setor (incluindo fornecedores locais). Logo, tendo em consideração os problemas apresentados na PCL e o risco de se inviabilizar o desenvolvimento de projetos de E&P, e sabendo-se que os benefícios econômicos da PCL são proporcionalmente pequenos no contexto desses projetos (TORDO *et al.*, 2013), a atualização apresenta-se acertada como política pública. Do ponto de vista da indústria local, para saber se houve prejuízo no curto prazo, seria necessário aferir se a perda de receitas decorrente da redução no percentual de CL é maior do que o ganho resultante do aumento na base de projetos. É possível que não, conforme

demonstram as simulações de Almeida *et al.* (2016), mas tal avaliação extrapola o escopo deste trabalho. Para o longo prazo, fica patente a necessidade de mecanismos que induzam a competitividade e a sustentabilidade dessa indústria, dentro de uma estratégia de política industrial abrangente, conforme as diretrizes 2, 3 e 5 mostradas no Quadro 3 (orientação à exportação, em vez de substituição de importações; busca pela competição dentro e fora do país; *carrot and sticks*).

Por fim, cabem alguns comentários sobre as perspectivas para a Petrobras no pré-sal. Em 2019, ao arrematar os campos de Búzios, Aram e Itapu, a Petrobras assegurou seu domínio sobre as melhores áreas do pré-sal. Por conseguinte, a empresa caminha para se tornar, em 2030, a maior produtora de petróleo do mundo entre companhias de capital aberto, de acordo com a *Rystad Energy* (PETROBRAS..., 2019). Segundo as projeções da consultoria, em 2030 o Brasil deve atingir uma produção de 5,5 milhões de barris/dia, com a Petrobras respondendo por 3,8 milhões de barris/dia (quase 70% do total), que serão majoritariamente extraídos do pré-sal, conforme estudo da PPSA (2019). Além de estar bem posicionada para o crescimento futuro, entre o início 2016 e o final de 2019, a empresa conseguiu melhorar seus principais indicadores financeiros. Em termos de lucro líquido, saiu de um prejuízo de R\$ 14,8 bilhões para um resultado positivo de R\$ 40,1 bilhões. A relação dívida líquida/Ebitda (importante indicador de sustentabilidade financeira) também melhorou, caindo de 3,54 para 1,99. Seu valor de mercado aumentou da faixa de US\$ 20 bilhões para US\$ 100 bilhões, enquanto os níveis de reserva de produção permaneceram praticamente estáveis. Nesse quadro, a companhia vem conduzindo um plano de desinvestimentos, com uma estratégia de gestão que passou a focar nos ativos com maior potencial de retorno, como os campos adquiridos em 2019 (PETROBRAS, 2019c, 2020b, 2020c). Diante desses números, fica difícil sustentar que a Petrobras tenha sido prejudicada pela reforma.

Em suma, a literatura analisada deixa claro que as modificações realizadas na reforma são compatíveis com os objetivos de aumentar a competição e as participações governamentais, acelerar a produção, e atrair investimentos (LE). A literatura também revela a existência de equívocos quanto ao papel da Petrobras no contexto do regime de partilha e de problemas graves na PCL antes da reforma (ND). Os dados, por seu turno, mostram que os objetivos da reforma foram atingidos (LE), com perdas menores em termos de CL e para a Petrobras (ND). Isso, ao que tudo indica, após anos de estagnação, durante os quais o Brasil poderia ter feito melhor proveito de um cenário de maiores investimentos e de preços mais altos. Assim, tendo em conta: (1) a adequação entre a política e seus objetivos (existência de mecanismo causal), (2) os resultados após a intervenção (melhores do que antes), e (3) o contexto após a intervenção (pior

do que antes); o conjunto de evidências sugere que a reforma contribuiu para o alcance de resultados superiores nos leilões sob o regime de partilha (LE), com efeitos adversos de menor relevância (ND).

Nada obstante, como alertado na introdução e no capítulo que trata do método deste trabalho, não é possível extrair conclusões fortes sobre o impacto da reforma nesses resultados, uma vez que estes sofrem a influência de variáveis não controladas na análise. Conforme explica Moody-Stuart (2019), as empresas do setor avaliam uma série de fatores antes de decidir investir em um ativo, entre eles: as perspectivas de preços de O&G e estimativas de custos de produção do ativo, como esse ativo se insere no portfólio da empresa, disponibilidade de financiamento e de capital próprio, probabilidade de mudanças futuras no marco legal ou na tributação, conveniência e necessidade de formar parcerias com outras empresas, impactos sobre a imagem da empresa ao se associar com governos mal avaliados etc. Em outras palavras, o marco legal importa, mas pode não ser determinante em uma decisão de investimento.

7 EXPLORANDO CENÁRIOS FUTUROS

Após dois anos de leilões competitivos e bons resultados, a participação das multinacionais nas rodadas de partilha de 2019 foi baixa. Conforme relatam Nogueira, Slattery e Parraga (2019), as expectativas para o leilão do volume excedente da cessão onerosa e para a Rodada 6 eram boas. Havia preocupação quanto aos altos valores de bônus de outorga, mas esperava-se que a qualidade dos ativos e o ambiente regulatório atrativo prevalecessem, e fossem suficientes para garantir a competição (NOGUEIRA; SLATTERY; PARRAGA, 2019). Como visto, no entanto, não foi o que aconteceu. No caso do leilão do excedente da cessão onerosa, apenas dois dos quatro blocos ofertados foram arrematados (Búzios e Itapu – ambos por consórcios liderados pela Petrobras, com oferta única). A agência de notícias Bloomberg qualificou o resultado como um “completo desastre” (exceto para a Petrobras, é claro) (VALLE; MILLARD; FERRAZ, 2019). Os resultados da Rodada 6 também foram decepcionantes. Dentre cinco blocos, apenas um foi arrematado (Aram – novamente por consórcio liderado pela Petrobras, com oferta única). Para piorar, pela primeira vez, a Petrobras deixou de apresentar oferta para dois blocos após informar que exerceria o seu direito de preferência sobre eles (Sudoeste de Sagitário e Norte de Brava).

Para a maior parte dos analistas, as principais causas da baixa participação são conjunturais e independem das políticas de E&P adotadas no Brasil. De acordo com a *Wood Mackenzie*, em 2019, as companhias estrangeiras já detinham em seus portfólios ativos suficientes para garantir o suprimento da demanda nos anos seguintes, e vinham sendo pressionadas por seus acionistas para restringir os investimentos em E&P. Assim, seu apetite por risco havia diminuído e elas estariam agora interessadas em ativos com prazos de retorno de investimento mais curtos (BRAZIL..., 2019). O presidente da BP no Brasil, por exemplo, citou uma descoberta no Irã e o IPO da Saudi Aramco (abertura de capital da estatal saudita) como investimentos que teriam prioridade naquele ano sobre os blocos ofertados no pré-sal (VASCONCELOS, 2019). Essa mudança de cenário guarda relação também com o patamar inferior no preço do petróleo e com as incertezas quanto a sua demanda futura, tendo em conta o rápido avanço das energias renováveis. Em 2018, a Shell lançou estudo em que previa que a demanda por petróleo poderia atingir seu pico já em 2025, a depender das medidas tomadas pelos governos para acelerar a transição energética, e do comportamento de consumidores e empresas (SHELL, 2018). Tal possibilidade é corroborada pela *International Energy Agency* (IEA), dentro do cenário por eles chamado de “*sustainable development*” (IEA, 2019, p. 38). Diante desse quadro, na visão da *Wood Mackenzie* (BRAZIL..., 2019), as empresas

simplesmente não precisavam dos ativos ofertados nesses dois leilões brasileiros, ao menos não a qualquer preço (com exceção das chinesas, que entraram como parceiras da Petrobras em alguns blocos). Segundo a consultoria, a baixa participação nesses dois leilões seria prova de que a cautela e a disciplina de capital passaram a ditar o comportamento das *majors*. Isto é, sua análise não dá ênfase a problemas no marco legal brasileiro, pelo contrário, explica que os resultados da 16ª Rodada de Concessão (realizada no mês anterior, com arrecadação recorde de bônus de outorga e alta participação das multinacionais) era prova de que o Brasil ainda era atrativo. Independente disso, a análise da consultoria reforça a importância de se balancear risco e retorno para o sucesso dos leilões, e argumenta que o ponto de equilíbrio mudou (BRAZIL..., 2019).

De outra parte, há fatores que foram apontados como causas da baixa participação que dependem de decisões das autoridades brasileiras. Primeiro, como já mencionado, muitos analistas afirmaram que os valores de bônus de assinatura cobrados foram altos demais (VALLE; MILLARD; FERRAZ, 2019; VASCONCELOS, 2019) – o que não chega a surpreender, quando se tem em conta a grave situação fiscal do país e sua incapacidade de planejamento de longo prazo. Segundo, especificamente no caso do excedente da cessão onerosa, havia incertezas quanto aos valores a serem pagos à Petrobras pelos investimentos já realizados nos blocos (VALLE; MILLARD; FERRAZ, 2019; VASCONCELOS, 2019; BRAZIL..., 2019). Por fim, em terceiro lugar, a participação obrigatória da PPSA nos consórcios e o direito de preferência da Petrobras também foram citados como fatores que desencorajaram a participação (VASCONCELOS, 2019). Como não poderia ser diferente, os resultados decepcionantes desses dois leilões e suas repercussões reacenderam as discussões sobre o marco legal de E&P.

Em 2020, a chegada da pandemia de Covid-19 tornou ainda pior o cenário de investimentos em E&P. Ao final de março, mais de cem países haviam instituído medidas de restrição a circulação e de distanciamento social na tentativa de reduzir o impacto da doença (CORONAVIRUS..., 2020). O impacto sobre o setor de transporte e sobre as perspectivas do desempenho da economia foram severos e derrubaram o preço do petróleo. No início daquele mês, a Arábia Saudita aumentou a produção, em uma retaliação à Rússia após uma negociação mal sucedida, afundando ainda mais os preços (ENTENDA..., 2020). No dia 20 de abril, o colapso da demanda de petróleo causou um aumento tão rápido nos estoques nos EUA que o preço do barril WTI (*West Texas Intermediate – benchmark* de preço mais utilizado no setor depois do barril *Brent*) fechou em valor negativo pela primeira vez na história (WALLACE, 2020; D'AGOSTO, 2020). No Brasil, a Petrobras também precisou responder de forma

imediate à crise, com corte de produção e redução de jornada e salário de 21 mil seus funcionários (ORDOÑEZ, 2020).

Em geral, a pandemia intensificou os riscos de baixa demanda e de baixo preço do petróleo e, para muitos analistas, o horizonte da *commodity* ficou mais curto. Segundo relatório da IEA (2020b), a Covid-19 aumentou muito as incertezas sobre o futuro do mercado de petróleo. A indústria global de O&G, de acordo com a publicação, terá de enfrentar adiante um duplo desafio: garantir a demanda e, ao mesmo tempo, endereçar o problema da sustentabilidade, reduzindo suas emissões. Sobre o primeiro ponto, o relatório mostra que o suprimento está garantido sem dificuldades até 2025, com as maiores contribuições no crescimento da oferta vindo dos EUA (*shale oil*)¹⁸ e do Brasil (pré-sal). Além desse horizonte, a tendência é que os países da OPEP voltem a dominar o crescimento da oferta (IEA, 2020b). Sobre a questão da sustentabilidade, conforme relata Chiappini (2020), há especialistas que entendem que a Covid-19 acelerará a migração para as fontes renováveis, deixando ativos de petróleo encalhados e reduzindo as margens (tradicionalmente altas) da indústria de O&G. Na mesma linha, a UNCTAD (2020) explica que o setor de O&G foi um dos mais atingidos pela Covid-19, o que intensifica uma tendência pré-existente de redução nos investimentos em E&P e de maior foco nos projetos de energia limpa ou de carbono neutro, adotada pelas *majors* e impulsionada pelo mercado financeiro. Segundo a IEA (2020a), a demanda por petróleo pode cair 9% ao longo de 2020, retornando aos níveis de 2012.

No Brasil, as perspectivas não são diferentes. De acordo com a UNCTAD (2020), os novos projetos de E&P no Brasil provavelmente sofrerão atrasos. Segundo cálculos da *Wood Mackenzie* (BRAZIL..., 2019), pode haver uma redução de até 20% nos investimentos em E&P previstos para 2020 no Brasil (NOGUEIRA, 2020). O Plano Estratégico da Petrobras de 2021-2025, por exemplo, adiou a entrada em operação de novas unidades de produção (em campos de Marlim e Integrado Parque das Baleias, por exemplo), além de reduzir expressivamente o investimento projetado em E&P comparação com o plano anterior: caiu de US\$ 64,3 bilhões para US\$ 46,5 bilhões (PETROBRAS, 2019b; 2020a). No mesmo sentido, a *Rystad Energy* (RYSTAD..., 2020) prevê, nesse novo cenário, que mais petróleo do pré-sal deve ser deixado no fundo do mar. Segundo a consultoria, a Covid-19 acelera o pico do petróleo e deixa suspensos esforços exploratórios em águas profundas. Embora o Brasil esteja bem posicionado estrategicamente para realizar a transição energética – como opinam Amaral e Carmona (2020) –, a queda nos investimentos em E&P, caso se confirme, terá forte impacto sobre a economia

¹⁸ Petróleo de xisto.

nacional. Segundo projeções do IBP (2019b), a partir de dados do BNDES, o setor de O&G responderia por 53% de um total de R\$ 585 bilhões dos investimentos previstos entre 2019 e 2022. Diante desse novo contexto, novas propostas de atualização no marco legal de E&P têm sido apresentadas no CN e veiculadas na mídia. Enquanto algumas buscam aprofundar a liberalização do marco realizada durante o governo Temer (LE), outras revisitam essas mudanças com um viés ND.

7.1 FLEXIBILIZAÇÃO DO REGIME DE PARTILHA E FIM DA PREFERÊNCIA DA PETROBRAS

Com os resultados de 2019, diversos especialistas e veículos de comunicação opinaram pelo fim do regime de partilha, enfatizando a superioridade do regime de concessão em termos de atração de investimentos, os problemas do regime de partilha e os riscos de se perder a oportunidade de desenvolver pré-sal no cenário de rápida transição energética (PIRES, 2019b; GOMIDE, 2020; CRISE..., 2020). Na mesma linha, o Ministro da Economia Paulo Guedes e o IBP manifestaram-se pela substituição do regime de partilha pelo de concessão e por um calendário de leilões “menos concentrado” (com volumes e valores menores por leilão) (PETROLEIRAS..., 2019; IBP 2019a). O Ministro de Minas e Energia Bento Albuquerque, por sua vez, afirmou que seriam realizados estudos para uma eventual substituição do regime de partilha por concessão e, mais concretamente, defendeu o fim do direito de preferência da Petrobras (que passou a ser mais questionado após o ocorrido na Rodada 6) (O MEGALEILÃO..., 2019; NUNES; LUNA; DURÃO, 2019).

Na prática, em agosto de 2020, tramitavam no CN ao menos duas proposições acerca desse tema: o PL 3.178/2019, do Senador José Serra (PSDB/SP) e o PL 11.191/2018, de autoria do Deputado Mendonça Filho (DEM/PE) (BRASIL, 2018b, 2019a). O primeiro, conforme explicação de sua ementa, revoga o direito de preferência da Petrobras nos leilões de partilha e estabelece que caberá ao CNPE, assessorado pela ANP, decidir sobre qual é o melhor regime a ser adotado em cada leilão do pré-sal. De acordo com o Senador, o direito de preferência permite à Petrobras “destinar menores percentuais de excedente em óleo para a União”, já que pode simplesmente aderir à proposta vencedora posteriormente à abertura dos lances, caso a considere interessante. (BRASIL, 2019a, p. 4). Ainda, o Senador enfatiza os resultados alcançados com a maior competição após o fim da regra do operador único (cujo PL também foi de sua autoria). No mesmo sentido, o PL n° 11.191/2018, do Deputado Mendonça Filho, dá ao CNPE a competência de definir quais blocos serão licitadas sob cada regime fiscal de E&P,

flexibilizando a área definida na Lei n° 12.351/2010 na qual é obrigatória a aplicação do regime de partilha (polígono do pré-sal). Segundo o autor, o PL visa “dar à União a flexibilidade necessária para que se possa optar pelo regime mais adequado aos interesses nacionais em cada caso” (BRASIL, 2018b, p. 4).

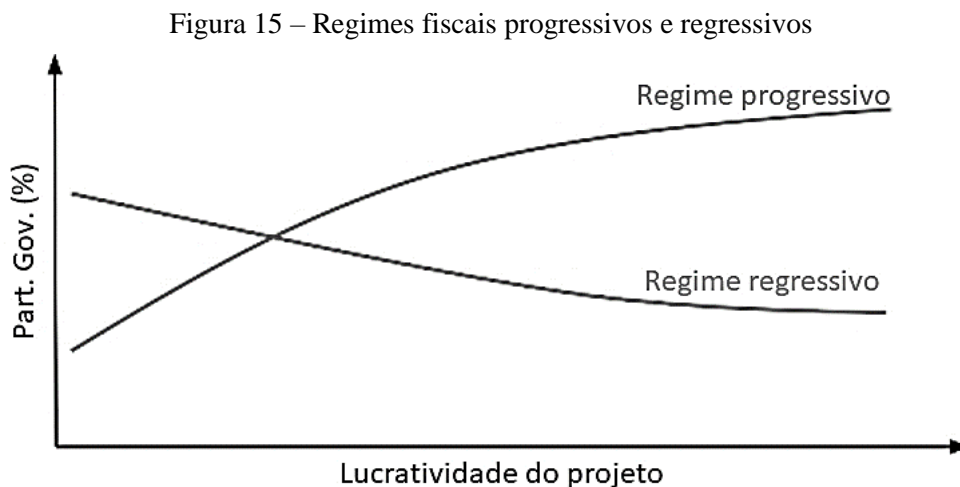
Sobre o direito de preferência, antes de analisar sua conveniência, é válido detalhar seu funcionamento. Conforme explica a ANP (2020c), atualmente, em uma sessão pública de partilha de produção (leilão), as empresas ou consórcios apresentam suas ofertas para um determinado bloco e, então, este é arrematado por aquele que oferecer o maior percentual de excedente em óleo para a União. Caso a Petrobras não tenha exercido o direito de preferência pelo bloco, a empresa ou consórcio vencedor indica a operadora e a sessão é imediatamente finalizada. Alternativamente, caso a Petrobras tenha informado o exercício do direito de preferência, o leilão é continuado. Nesta situação, se outra empresa (ou consórcio sem a Petrobras) ofertou o percentual mínimo de excedente em óleo, a Petrobras passa a integrar automaticamente o consórcio junto ao vencedor na condição de operadora. Se o vencedor ofertou um percentual maior que o mínimo, a Petrobras terá 30 minutos para decidir se quer integrar o consórcio.

Assim, de um lado, há um incentivo para que a Petrobras não aumente as suas ofertas, uma vez que ela pode simplesmente aguardar o término da fase de lances e então, caso lhe convenha, garantir a sua participação no consórcio. Da outra parte, se uma empresa fizer questão de operar um bloco, mas considerar que não há margem para ofertar percentuais acima do mínimo, sua decisão racional é deixar de ofertar o lance mínimo. Ainda, caso por algum motivo uma empresa não queira formar consórcio com a Petrobras, mesmo não fazendo questão de ser operadora, também fica ela desencorajada a dar lances quaisquer que sejam. Logo, verifica-se que a regra, de fato, distorce a competição em favor da Petrobras e reduz as chances de se serem ofertados mais lances e de se maximizar as participações governamentais. Se a Petrobras, ao exercer o direito de preferência, ficasse obrigada a contratar um dado bloco, ao menos seria possível alegar que essa regra serve para sinalizar ao mercado que esse bloco é atrativo. No entanto, como prova a Rodada 6, não é esse o caso.¹⁹ Não obstante, é válido ressaltar que a Lei da Partilha prevê apenas a existência do direito de preferência, e que este

¹⁹ É razoável supor que a empresa tenha planejado inicialmente arrematar esses blocos. Mas, surpreendida pela falta de parceiros para investir em outros blocos considerados por ela mais prioritários, acabou restringida financeiramente. Ou seja, faltou dinheiro.

poderia ser regulamentado de forma menos anticompetitiva, sem necessidade de mudança legislativa, alterando-se o Decreto nº 9.041/2017 (BRASIL, 2017a).

Com relação à aplicação do regime de concessão nos próximos leilões de blocos do pré-sal, é preciso ir além da terminologia e analisar as implicações dessa mudança no detalhe, a partir de critérios objetivos. De acordo com Genasci (2019), critérios usuais para a avaliação de regimes fiscais de E&P são: progressividade, neutralidade e atratividade. Um regime progressivo é aquele no qual o percentual de participação governamental cresce com a lucratividade de um projeto. Quanto maior a progressividade de um regime, maior sua robustez a flutuações de preço e demais condições do mercado (projetos são viáveis e geram receitas para o governo e para as empresas em um universo maior de cenários) (NATURAL RESOURCE GOVERNANCE INSTITUTE, 2015). Ao contrário, quanto menor a progressividade de um regime, menores são sua atratividade e neutralidade, pois os investidores precisarão considerar um prêmio de risco maior ao decidir se investirão em um determinado ativo, causando maior distorção nas decisões de investimento. A Figura 15 ilustra esse conceito de progressividade.



Fonte: Elaborada pelo autor, a partir de Genasci (2019).

Nesse quadro, Furtado, Gonçalves e Costa (2019) mostram que para campos de volumes menores o regime de concessão resulta em percentuais de participações governamentais significativamente inferiores aos do regime de partilha (suas simulações abrangem volumes de 800 milhões a 10 bilhões de barris, e uma faixa de preço de US\$ 50,00 a US\$ 80,00 por barril). No volume mínimo simulado, essa diferença percentual se aproxima de 10%, enquanto para volumes medianos e maiores ela flutua entre 0 e 3%, a depender do preço.

Esse comportamento mostra que o regime de concessão é mais progressivo que o de partilha, porque campos com volume menor tendem a apresentar menor lucratividade, já que seus ganhos de escala são reduzidos quando comparados a campos maiores. Apesar de o regime de partilha não apresentar comportamento regressivo, ele resulta em um percentual de participações governamentais mais estável quando se varia o volume do campo (e, logo, sua lucratividade). Isso acontece porque as participações especiais, cobradas no regime de concessão, aumentam de forma mais agressiva com a produtividade dos campos contratados do que a sua contraparte do regime de partilha (o percentual governamental do excedente em óleo). Para volumes maiores, um ajuste simples no percentual cobrado de *royalties* tornaria os regimes equivalentes em termos de participações governamentais. Assim, o regime de concessão é mais adequado para atrair investimentos em campos de volume menor, que tendem a apresentar menor lucratividade.

Ainda, como reforçam Furtado, Gonçalves e Costa (2019), na escolha de um regime fiscal é necessário ter em conta os riscos associados aos ativos ofertados, inclusive os exploratórios, pois eles influenciam as decisões de investimento. A tentativa de obter percentuais de participações governamentais altos a partir de blocos com alto risco exploratório pode inviabilizar o investimento nesses ativos, pois há uma relação de compromisso (*trade off*) entre essas variáveis. Quanto maior o percentual de participações governamentais, menor o retorno potencial para o investidor. E, quanto menor o retorno potencial para o investidor, menor o risco admissível (CHEN; SCOTT, 2020). Logo, o regime de partilha é menos adequado para desenvolver projetos de maior risco exploratório. Assim, tendo em conta que as áreas de maior volume e menor risco exploratório dentro do polígono do pré-sal já foram licitadas,²⁰ conforme declarações relatadas por Pamplona (2019), permitir que o CNPE defina qual regime será utilizado em cada leilão aumentaria as chances de atrair novos investimentos no pré-sal brasileiro.

7.2 CONTEÚDO LOCAL

Outra proposta que tem tido grande repercussão é o PL 7.401/2017, de autoria do Deputado Davidson Magalhães (PCdoB/BA) e de outros parlamentares (BRASIL, 2017d). A proposição revisita o tema da PCL, com o objetivo de fixar em lei percentuais mínimos de CL

²⁰ De fato, sabe-se que mesmo as áreas já licitadas apresentavam riscos exploratórios não desprezíveis, como provam as informações mais recentes de Libra, Peroba e Alto de Cabo Frio Oeste (que apresentaram volume menor que o estimado e possível inviabilidade econômica, como já mencionado).

a serem exigidos nos leilões e multas por descumprimento. Em agosto de 2020, havia outros dois PL a ele apensados, todos no mesmo sentido. A proposição chegou a ser aprovada pela CME em agosto de 2019, com texto substitutivo que estabelece percentuais até 2040.

Na mídia, especialistas e autoridades têm se manifestado contra a proposição. Em linha com o que já foi discutido neste trabalho a respeito da PCL, os críticos argumentam que a aprovação desse PL tornaria os projetos no Brasil menos atrativos, afastando investidores. Pires (2019a, 2020) alerta que a fixação de percentuais em lei torna a PCL inflexível e impede o seu alinhamento com a dinâmica do mercado. Ainda, aponta que os percentuais definidos estão acima da capacidade da indústria nacional e adverte que uma PCL adequada precisa estar preocupada em promover a eficiência e a competitividade. Para Lisboa (2019), a aprovação do PL significaria um “retrocesso protecionista” e um “tiro no pé”. O economista enfatiza a necessidade de ter regras estáveis e assevera que esse tipo de medida protecionista é uma das razões para a baixa produtividade e crescimento da economia brasileira. O presidente da Petrobras, Castelo Branco, também criticou a proposta e, em particular, a falta de critérios técnicos na definição dos percentuais (SERODIO, 2019). De fato, verifica-se que a fixação desses percentuais de CL em lei contraria diversas recomendações encontradas na literatura sobre PCL e sobre políticas industriais já discutidas, como: garantir a flexibilidade na condução dessa política, definir metas realistas, utilizar incentivos em vez de punições, e focar em equipamentos nos quais a indústria local pode ser competitiva. A proposta, ainda, confronta diretamente as diretrizes de políticas industriais 2, 3, 4, 5, 8, 10 e 11; listadas no Quadro 3 deste trabalho (orientação à exportação, em vez de substituição de importações; busca pela competição dentro e fora do país; *embeddedness*; *carrot and sticks*; priorização dos projetos por especialistas independentes; ausência de distorção da competição entre empresas; avaliação da intervenção associada a *sunset clause*).

Diante do risco de prejuízos para os investimentos e participações governamentais, o Deputado Sergio Souza (MDB-PR), designado para dar parecer sobre essas proposições no âmbito da Comissão de Finanças e Tributação da Câmara dos Deputados (CFT), votou pela sua inadequação orçamentária e financeira. De acordo com o relator, com base na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO/2019) as propostas precisariam apresentar estimativa da redução de receitas para os cofres públicos a que darão causa. Não obstante, em agosto de 2020, o PL tramitava em regime de urgência na CD, podendo ser votado em plenário a qualquer momento (BRASIL, 2000, 2017d, 2018a).

7.3 OUTRAS PROPOSTAS

Há ainda uma série de temas relevantes para o setor de E&P brasileiro, além dos discutidos nas duas seções anteriores, mas cujo detalhamento escapa ao escopo deste trabalho. Na área de tributação, cabe mencionar a Proposta de Emenda Constitucional n° 42, de 2019, que revoga a não incidência de Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) na exportação de produtos não-industrializados e semielaborados, cuja aprovação teria impacto sobre a exportação do petróleo brasileiro (PAUL, 2019; BRASIL, 2019b). Na Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro, houve apreensão quanto a mudanças no REPETRO por conta de emendas apresentadas ao PL n° 1.771/2019, mas elas acabaram rejeitadas (SERODIO, 2020; RIO DE JANEIRO, 2019). Na área ambiental, ao menos duas propostas em tramitação na CD guardam relação com o desenvolvimento do setor de O&G brasileiro: o PL 6.969/2013, que institui a Política Nacional para a Conservação e o Uso Sustentável do Bioma Marinho Brasileiro (PNCMar); e o PL 3.729/2004, que trata de licenciamento ambiental de forma ampla (BRASIL, 2013b, 2004). Por fim, os outros segmentos da cadeia de O&G também vivem um momento dinâmico, com as discussões da Nova Lei do Gás (PL 6.307/2013) (BRASIL, 2013a) e os desdobramentos da política de desinvestimentos da Petrobras.

De maneira geral, sob uma ótica de governança de recursos naturais, há alguns princípios que podem nortear as decisões acerca de todos esses temas. Consoante discussões prévias deste trabalho e de acordo com De Sa (2019), para maximizar os benefícios da E&P para a sociedade brasileira, deve-se buscar a previsibilidade e a não-discrecionalidade das regras, evitar a discriminação entre companhias nacionais e estrangeiras, e garantir a segurança de propriedade e a transparência das informações. Ainda, é preciso resistir à tentação de revisar frequentemente essas normas e estabelecer um regime fiscal robusto às mudanças no cenário econômico, para reduzir o prêmio de risco embutido nas decisões de investimento. Por fim, é preciso ter em mente que os instrumentos fiscais de E&P devem estar sintonizados com a capacidade do país de tomar para si os riscos dos empreendimentos. Nesse quadro, entende-se que as atividades de E&P no pré-sal se beneficiariam da aplicação do regime de concessão em futuros leilões (por sua robustez), do fim do direito de preferência da Petrobras (garantindo a não discriminação entre concorrentes), da manutenção das regras do CL e do regramento tributário (assegurando estabilidade regulatória e menores riscos para a União), e de uma legislação ambiental com processos mais previsíveis e menos discricionários. Por fim, conforme argumenta o IBP (2019a), é essencial continuar com um calendário de leilões plurianual, de preferência institucionalizado, evitando repetir erros do passado. Afinal, ao que

tudo indica, o Brasil concorrerá por investimentos cada vez mais escassos, e a janela de oportunidades ficou mais curta.

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho se propôs a analisar as mudanças promovidas durante o governo Temer no marco legal de E&P e sua relação com os resultados dos leilões sob o regime de partilha, considerando as visões de apoiadores e opositores dessa reforma, com o intuito de subsidiar futuras deliberações. Após contextualização do problema de pesquisa, o trabalho se debruçou sobre os registros dos debates acerca da reforma no âmbito do CN. Ao contrário do que sugeriria o senso comum, essas deliberações mostraram-se fontes úteis, não só do ponto de vista historiográfico, mas também para entender os dilemas e conflitos envolvendo a política pública em estudo.

Mostrou-se como os principais argumentos encontrados nos registros desses debates podem ser interpretados dentro do quadro conceitual das doutrinas políticas liberal (LE) e nacional-desenvolvimentista (ND). Em seguida, examinou-se como essas duas ideologias têm repercussões nas visões dos atores sobre política industrial e política energética, dois campos úteis para a análise do problema de pesquisa. Constatou-se que o ND se apoia fortemente sobre a premissa de que a política industrial é um instrumento fundamental para o desenvolvimento econômico, o que ainda é objeto de disputa no campo das ciências econômicas; enquanto o LE encontra maior suporte na literatura *mainstream*, que enxerga mais riscos que benefícios nas políticas industriais. Ainda, verificou-se que ambas as visões possuem respaldo em alguma medida na literatura sobre política energética.

De posse desse quadro conceitual, ficou claro que a reforma realizada priorizou objetivos LE. Especificamente, de acordo com os argumentos mapeados, constatou-se que os principais objetivos da reforma foram: o aumento da competição nos leilões, a aceleração da produção, a atração de investimentos, e o aumento das participações governamentais. Já os potenciais efeitos adversos apontados por opositores (ND) foram a redução da participação da Petrobras no pré-sal e prejuízos à PCL. A literatura analisada no trabalho demonstrou que as mudanças implementadas na reforma são adequadas para perseguir esses objetivos. Os dados analisados dos resultados dos leilões, por seu turno, sugerem que esses objetivos (LE) foram alcançados, mesmo diante de um cenário desafiador, com efeitos adversos (ND) pouco relevantes.

No conjunto, essas evidências sugerem que a reforma atingiu uma boa solução de compromisso entre as duas visões e que as decisões de política pública foram acertadas, diante das circunstâncias nas quais foram tomadas. Ainda, indicam que a visão LE (conforme descrita

no Quadro 2) era mais adequada às necessidades do setor de E&P brasileiro no contexto do estudo de caso empreendido. De outro lado, a maior parte das preocupações manifestadas pelos ND quanto à reforma, apesar de legítimas, não se confirmaram. Em suma, as evidências apontam para a conclusão de que os ganhos da reforma superam eventuais perdas.

No entanto, como explicado, é preciso cautela diante dessas afirmações, devido às limitações metodológicas do trabalho: este restringiu-se à análise da reforma do marco legal, que embora seja de grande relevância para o resultado dos leilões, é apenas um fator dentre muitos que não foram controlados na análise.

Para as futuras deliberações acerca do marco, recomenda-se atenção ao cenário delineado neste trabalho, de transição energética acelerada e de patamar mais baixo de preços de petróleo, que tende a diminuir a janela de tempo para aproveitamento dos recursos do pré-sal e a dificultar a atração de novos investimentos. Entende-se que tal cenário, quando considerado junto ao quadro de restrição fiscal enfrentado pelo país e às evidências apresentadas sobre a reforma, deixa pouco espaço para a adoção de novas políticas ND no setor de E&P.

O percurso realizado neste trabalho deixa claro que as decisões de política pública no setor de E&P, como em outros setores, se dão dentro de um quadro técnico e social complexo, no qual não há respostas prontas ou fórmulas mágicas para o sucesso. Nesse contexto, a esperança de avanço está no processo de tentativa e erro – em se considerar honestamente as alternativas que se apresentam através do debate democrático, testá-las, avaliar seus resultados, e aproveitar as lições aprendidas. Escolhas infelizes em setores estratégicos como o de E&P custam muito caro, com prejuízos graves para o desenvolvimento econômico e para bem estar da população. Assim, nesse processo de aprendizado social, é imprescindível empreender um esforço contínuo para abandonar visões monolíticas e antiquadas, mantendo a abertura ao diálogo e fazendo uso das evidências obtidas a partir de experiências anteriores e do melhor conhecimento científico disponível.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEL (Brasil). **Boletim da produção de petróleo e gás natural**. Rio de Janeiro: ANP, 2019a. Disponível em: http://www.anp.gov.br/images/publicacoes/boletins-anp/Boletim_Mensal-Producao_Petroleo_Gas_Natural/boletim-janeiro-2019.pdf. Acesso em 29 jul. 2020.

AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEL (Brasil). **Conteúdo local**. Rio de Janeiro: ANP, [2019b?]. Disponível em: <http://www.anp.gov.br/exploracao-e-producao-de-oleo-e-gas/conteudo-local>. Acesso em: 18 set. 2019.

AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEL (Brasil). **Painel Dinâmico de Produção de Petróleo e Gás Natural**. Rio de Janeiro: ANP, 2020a. Disponível em: <http://www.anp.gov.br/exploracao-e-producao-de-oleo-e-gas/paineis-dinamicos-de-producao-de-petroleo-e-gas-natural>. Acesso em: 14 ago. 2020.

AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEL (Brasil). **Partilha de produção**. Rio de Janeiro: ANP, [2020?]. Disponível em: <http://rodadas.anp.gov.br/pt/partilha-de-producao>. Acesso em: 14 ago. 2020.

AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEL (Brasil). **Petróleo e Estado**. Rio de Janeiro: ANP, 2015. Disponível em: http://www.anp.gov.br/images/publicacoes/livros_e_revistas/livro-petroleo-e-estado-ANP.pdf. Acesso em: 18 set. 2019.

AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEL (Brasil). **Programa exploratório mínimo**. Rio de Janeiro: ANP, 2020b. Disponível em: <http://www.anp.gov.br/exploracao-e-producao-de-oleo-e-gas/gestao-de-contratos-de-e-p/fase-de-exploracao/programa-exploratorio-minimo>. Acesso em: 26 jul. 2020.

AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEL (Brasil). **Os regimes de concessão e de partilha**. Rio de Janeiro: ANP, 2020c. Disponível em: <http://rodadas.anp.gov.br/pt/entenda-as-rodadas/os-regimes-de-concessao-e-de-partilha>. Acesso em: 8 ago. 2020.

AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEL (Brasil). **Relatório do seminário sobre aumento do fator de recuperação no Brasil**. Rio de Janeiro: ANP, 2017a. Disponível em: http://www.anp.gov.br/images/Palestras/Aumento_Fator_Recuperacao/Relatorio_do_Seminar_io_sobre_Aumento_do_Fator_de_Recuperacao_ANP.pdf. Acesso em: 1 jul. 2020.

AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEL (Brasil). **Reservas nacionais de petróleo e gás natural**. Rio de Janeiro: ANP, 2016. Disponível em: <http://www.anp.gov.br/dados-estatisticos/reservas-nacionais-de-petroleo-e-gas-natural>. Acesso em: 14 ago. 2020.

AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEL (Brasil). **Resolução nº 726, de 11 de abril de 2018**. Estabelece os critérios, requisitos e procedimentos aplicáveis à Isenção de cumprimento da obrigação de Conteúdo Local [...]. Brasília: ANP, 2018. Disponível em: <http://legislacao.anp.gov.br/?path=legislacao-anp/resol-anp/2018/abril&item=res-726-2019>. Acesso em: 1 jul. 2020.

AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEL (Brasil). **Resultados**. Rio de Janeiro: ANP, 2017b. Disponível em: <http://rodadas.anp.gov.br/pt/partilha-de-producao/1-rodada-de-partilha-de-producao-pre-sal/resultados>. Acesso em: 18 set. 2019.

AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEL (Brasil). **Rodada do Excedente da Cessão Onerosa tem total de 14 habilitadas**. Rio de Janeiro: ANP, 2019c. Disponível em: <http://www.anp.gov.br/noticias/anp-e-p/5381-rodada-do-excedente-da-cessao-onerosa-tem-total-de-14-habilitadas>. Acesso em: 26 jul. 2020.

ALMEIDA, C. Roberto Campos: os cem anos de um defensor do livre mercado. **O Globo**. Rio de Janeiro: Editora Globo, 16 abr. 2017. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/economia/roberto-campos-os-cem-anos-de-um-defensor-do-livre-mercado-21214743>. Acesso em: 13 ago. 2020.

ALMEIDA, E. *et al.* **Custos e benefícios da atual política de conteúdo local**. Rio de Janeiro: IBP, 2016. (Texto para discussão, out. 2016). Disponível em: https://www.ibp.org.br/personalizado/uploads/2016/09/2016_TD_Custos-e-Benef%C3%ADcios-da-Pol%C3%ADtica-Conte%C3%BAdo-Local.pdf. Acesso em: 16 jul. 2020.

ALMEIDA, E. L. F.; COIMBRA, V. **Modelagem econômica e fiscal de projetos petrolíferos**: impacto do REPETRO sobre a rentabilidade de projetos. Rio de Janeiro: GEE, 2012. (Texto para discussão, 001/2012). Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/261992862_Modelagem_Economica_e_Fiscal_de_Projetos_Petroliferos_Impacto_do_REPETRO_sobre_a_Rentabilidade_de_Projetos. Acesso em: 13 jul. 2020.

ALMEIDA, M; OLIVEIRA, R. L.; SCHNEIDER, B. R. **Política industrial e empresas estatais no Brasil**: BNDES e Petrobras. Brasília, DF: IPEA, 2014. (Texto para discussão, 2013). Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_2013.pdf. Acesso em: 1 jul. 2020.

ALMEIDA, R. F. **Políticas de conteúdo local e setor para-petroleiro**: uma análise comparativa entre Brasil e Noruega. 2015. 134 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento Energético) – Instituto Alberto Luiz Coimbra de Pós-Graduação e Pesquisa de Engenharia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015. Disponível em: http://www.ppe.ufrj.br/images/publica%C3%A7%C3%B5es/mestrado/Raquel_Filgueiras_de_Almeida.pdf. Acesso em: 19 jan. 2021.

AMARAL, A.; CARMONA, R. Geopolítica e energia pós-pandemia. **Valor Econômico**. São Paulo: Grupo Globo, 5 jun. 2020. Disponível em: <https://valor.globo.com/opiniao/coluna/geopolitica-e-energia-pos-pandemia.ghtml>. Acesso em: 5 ago. 2020.

ARAÚJO, I. L. **O modelo legal brasileiro de partilha de produção**: avaliação sobre as cláusulas de operação exclusiva e participação obrigatória da Petrobras. Brasília, DF: Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa do Senado Federal, 2016. (Textos para Discussão, 199). Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/TD199/view>. Acesso em: 12 jul. 2020.

ASSOCIAÇÃO DOS ENGENHEIROS DA PETROBRAS. De olho no excedente da cessão onerosa. **Notícias em destaque**. Rio de Janeiro: AEPET, 17 out. [2017?]. Disponível em: <https://www.aepet.org.br/w3/index.php/artigos/noticias-em-destaque/item/882-de-olho-no-excedente-da-cessao-onerosa>. Acesso em: 14 ago. 2020.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. Investimentos diretos no país: participação no capital. **Estatísticas**: tabelas especiais. Brasília: BACEN, [2020]. Disponível em: https://www.bcb.gov.br/content/estatisticas/Documents/Tabelas_especiais/InvEstrp.xls. Acesso em: 26 jul. 2020.

BARBOSA, F. H. Crises econômicas e política de 2015: origens e consequências. **Conjuntura Econômica**, Rio de Janeiro, v. 69, n. 9, p. 53, set. 2015. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rce/issue/view/3066/1228>. Acesso em: 30 jun. 2020.

BARDHAN, P. State and development: the need for a reappraisal of the current literature. **Journal of Economic Literature**, Nashville, v. 54, n. 3, p. 862-892, Sept. 2016. Disponível em: <https://www.aeaweb.org/articles?id=10.1257/jel.20151239>. Acesso em: 18 set. 2019.

BARRIL. *In*: DICIONÁRIO do petróleo em língua portuguesa. Rio de Janeiro: IBP, 2020.

BARRIL DE ÓLEO EQUIVALENTE (BOE). *In*: DICIONÁRIO do petróleo em língua portuguesa. Rio de Janeiro: IBP, 2020.

BRASIL. [Constituição (1934)]. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934**. Brasília, DF: Presidência da República, 1934a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm. Acesso em: 15 ago. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 3.161, de 2 de setembro de 1999**. Institui o regime aduaneiro especial de exportação e de importação de bens destinados às atividades de pesquisa e de lavra das jazidas de petróleo e de gás natural - REPETRO. Brasília, DF: Presidência da República, 1999. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3161.htm. Acesso em: 15 ago. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 8.637, de 15 de janeiro de 2016**. Institui o Programa de Estímulo [...] Petróleo e Gás Natural. Brasília, DF: Presidência da República, 2016a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/d8637.htm. Acesso em: 30 jan. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 9.041, de 2 de maio de 2017**. Regulamenta a Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010, para dispor sobre o direito de preferência da Petróleo Brasileiro S.A. – Petrobras [...]. Brasília: Presidência da República, 2017a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D9041.htm. Acesso em: 4 jan. 2021.

BRASIL. **Decreto n° 24.642, de 10 de julho de 1934.** Decreta o Código de Minas. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 1934b. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-24642-10-julho-1934-526357-publicacaooriginal-79587-pe.html>. Acesso em: 15 ago. 2020.

BRASIL. **Decreto-Lei n° 395, de 29 de abril de 1938.** Declara de utilidade pública e regula a importação, transporte, distribuição e comércio de petróleo bruto e seus derivados [...]. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 1938. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1930-1939/decreto-lei-395-29-abril-1938-349746-publicacaooriginal-73902-pe.html>. Acesso em: 15 ago. 2020.

BRASIL. **Emenda Constitucional n° 9, de 9 de novembro de 1995.** Dá nova redação ao art. 177 da Constituição Federal, alterando e inserindo parágrafos. Brasília, DF: Presidência da República, 1995. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc09.htm. Acesso em: 2 jul. 2020.

BRASIL. **Lei n° 2.004, de 3 de outubro de 1953.** Dispõe sobre a Política Nacional do Petróleo e define as atribuições do Conselho Nacional do Petróleo, institui a Sociedade Anônima, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1953. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L2004.htm. Acesso em 2 jul. 2020.

BRASIL. **Lei n° 9.478, de 6 de agosto de 1997.** Dispõe sobre a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 1997. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9478.htm. Acesso em: 2 jul. 2020.

BRASIL. **Lei n° 12.276, de 30 de junho de 2010.** Autoriza a União a ceder onerosamente à Petróleo Brasileiro S.A. – PETROBRAS [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 2010a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12276.htm. Acesso em: 2 jul. 2020.

BRASIL. **Lei n° 12.304, de 2 de agosto de 2010.** Autoriza o Poder Executivo a criar a empresa pública denominada Empresa Brasileira de Administração de Petróleo e Gás Natural S.A. - Pré-Sal Petróleo S.A. (PPSA) [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 2010b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12276.htm. Acesso em: 2 jul. 2020.

BRASIL. **Lei n° 12.351, de 22 de dezembro de 2010.** Dispõe sobre a exploração e a produção de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos, sob o regime de partilha de produção, em áreas do pré-sal e em áreas estratégicas; cria o Fundo Social – FS [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 2010c. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12351.htm. Acesso em: 2 jul. 2020.

BRASIL. **Lei n° 13.365, de 29 de novembro de 2016.** Altera a Lei n° 12.351, de 22 de dezembro de 2010, para facultar à Petrobras o direito de preferência para atuar como operador [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 2016b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Lei/L13365.htm. Acesso em: 2 jul. 2020.

BRASIL. **Lei n° 13.586, de 28 de dezembro de 2017.** Dispõe sobre o tratamento tributário das atividades de exploração e de desenvolvimento de campo de petróleo ou de gás natural [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 2017b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113586.htm. Acesso em: 2 jul. 2020.

BRASIL. **Lei n° 13.707, de 14 de agosto de 2018.** Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2019 e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2018a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/113707.htm. Acesso em: 8 ago. 2020.

BRASIL. **Lei Complementar n° 101, de 3 de maio de 2000.** Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 8 ago. 2020.

BRASIL. **Medida Provisória n° 795, de 17 de agosto de 2017.** Dispõe sobre o tratamento tributário das atividades de exploração e de desenvolvimento de campo de petróleo ou de gás natural [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 2017c. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Mpv/mpv795.htm. Acesso em: 2 jul. 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **[Audiências Públicas da Comissão Especial]:** PL 4567/16: Petrobras e exploração do pré-sal. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2016c. Disponível em <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/55a-legislatura/pl-4567-16-petrobras-e-exploracao-do-pre-sal/documentos/audiencias-publicas>. Acesso em: 3 jul. 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Parecer do Relator n° 1, de 14 de junho de 2016.** Comissão Especial destinada a proferir parecer ao Projeto de lei n° 4.567, de 2016, do Senado Federal, que [...]. Relator: Deputado José Carlos Aleluia. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2016d. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=node0nl10umv1xv7x1wxznkts48if41817.node0?codteor=1467696&filename=PRL+1+PL456716+%3D%3E+PL+4567/2016. Acesso em: 30 jan. 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Pareceres e Relatórios:** PL 4567/16: Petrobras e exploração do pré-sal. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2016e. Disponível em: https://www.camara.leg.br/sileg/Prop_listaComissao.asp?codComissao=537852. Acesso em: 3 jul. 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei n° 3.729, de 2004.** Dispõe sobre o licenciamento ambiental, regulamenta o inciso IV do § 1° do art. 225 da Constituição Federal, e dá outras providências. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2004. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=225810&filename=PL+3729/2004. Acesso em: 8 ago. 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 4.567, de 2016**. Altera a Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010, para facultar à Petrobras o direito de preferência para atuar como operador [...]. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2016f. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1436875&filenome=PL+4567/2016. Acesso em: 1 jul. 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 6.407, de 2013**. Dispõe sobre medidas para fomentar a Indústria de Gás Natural e altera a Lei nº 11.909, de 4 de março de 2009. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2013a. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1140838&filenome=PL+4476/2020+%28N%C2%BA+Anterior:+PL+6407/2013%29. Acesso em: 23 ago. 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 6.969, de 2013**. Institui a Política Nacional para a Conservação e o Uso Sustentável do Bioma Marinho Brasileiro (PNCMar) e dá outras providências. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2013b. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1214143&filenome=PL+6969/2013. Acesso em: 8 ago. 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 7.401, de 2017**. Estabelece a política de conteúdo local para as atividades de exploração e produção de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2017d. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1544988&filenome=PL+7401/2017. Acesso em: 2 jul. 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 11.191, de 2018**. Altera a Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010, e a Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, para dispor sobre a exploração e a produção [...] em áreas do pré-sal [...]. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2018b. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1700213&filenome=Tramitacao-PL+11191/2018. Acesso em: 8 ago. 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. [**Votação nominal eletrônica**]. [Sessão extraordinária nº 367, de 29 de novembro de 2017. Proposição MPV nº 795, de 17 de agosto de 2017. Projeto de Lei de Conversão nº 36/2017]. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2017e. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/votacao/mostraVotacao.asp?ideVotacao=8077&tipo=partido>. Acesso em: 3 jul. 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Votação nominal e simbólica**. Comissão Especial destinada a proferir parecer ao Projeto de Lei nº 4567, de 2016, do Senado Federal [...]. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2016g. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/presenca-comissoes/votacao-portal?reuniao=44518&itemVotacao=1895>. Acesso em: 3 jul. 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Voto em separado do deputado Weverton Rocha**. Comissão Especial destinada a proferir parecer ao Projeto de Lei nº 4.567, de 2016, do Senado Federal [...]. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2016h. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2088910>. Acesso em: 30 jan. 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Voto em separado do sr. deputado Davidson Magalhães**. Comissão Especial destinada a proferir parecer ao Projeto de Lei nº 4.567, de 2016, do Senado Federal. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2016i. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2090605>. Acesso em: 3 jul. 2020.

BRASIL. Câmara Dos Deputados. Comissão de Minas e Energia. [**Audiência pública, de 28 de novembro de 2017**]. Discutir as regras de conteúdo local para a indústria de petróleo e gás no Brasil. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2017f. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cme/audiencias-publicas/2017/28-11-2017-regras-de-conteudo-local-para-a-industria-de-petroleo-e-gas-no-brasil>. Acesso em: 3 jul. 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Comissão de Minas e Energia. [Reunião nº 1809/17: audiência pública para debate sobre as regras de conteúdo local para a indústria de petróleo e gás no Brasil]. **Departamento de Taquigrafia**, Câmara dos Deputados: Brasília, DF, 28 nov. 2017g. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cme/documentos/notas-taquigraficas/notas-taquigraficas-2017/AP2017_11_28.pdf/view. Acesso em: 3 jul. 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Comissão de Minas e Energia. **Requerimento nº 180/2017**. Requer a realização de Audiência Pública para discutir as regras de conteúdo local para a indústria de petróleo e gás no Brasil. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2017h. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1607700&filenam=e=REQ+180/2017+CME. Acesso em: 3 jul. 2020.

BRASIL. Congresso Nacional. **Parecer (CN) nº 1, de 2017**. Brasília, DF: Congresso Nacional, 19 out. 2017i. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7236417&ts=1571777784645&disposition=inline>. Acesso em: 30 jan. 2020.

BRASIL. Congresso Nacional. **Voto em separado [do senador Lindbergh Farias]**. Perante a Comissão Mista da Medida Provisória nº 795, de 2017 [...]. Brasília, DF: Congresso Nacional, 19 out. 2017j. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7232897&ts=1571777783276&disposition=inline>. Acesso em: 30 jan. 2020.

BRASIL. Ministério da Fazenda. **Nota técnica sobre os efeitos da Medida Provisória nº 795 que trata da tributação da exploração de petróleo e gás**. Brasília, DF: Ministério da Fazenda, 2017k. Disponível em: https://www.gov.br/fazenda/pt-br/centrais-de-conteudos/notas-tecnicas-e-pareceres/2017/2017-11-24_notatenica_mf-rfb_mp-795.pdf. Acesso em: 30 jan. 2020.

BRASIL. Ministério da Economia. **Nota sobre efeitos do REPETRO-Sped na Balança Comercial**. Brasília, DF: Ministério da Economia, 2018c. Disponível em: <https://www.gov.br/produtividade-e-comercio-exterior/pt-br/assuntos/noticias/mdic/nota-sobre-efeitos-do-repetro-sped-na-balanca-comercial>. Acesso em: 18 set. 2019.

BRASIL. Presidência da República. **Avaliação de políticas públicas**: guia prático de análise ex post. Brasília, DF: Presidência da República, 2018d. v. 2. Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/centrais-de-conteudo/downloads/guiaexpost.pdf/@@download/file/guiaexpost.pdf>. PDF. Acesso em: 30 jan. 2020.

BRASIL. Receita Federal. Repetro. **Regimes aduaneiros especiais**. Brasília, DF: Ministério da Economia, [2014?]. Disponível em: <http://receita.economia.gov.br/orientacao/aduaneira/regimes-e-controles-especiais/regimes-aduaneiros-especiais/repetro>. Acesso em: 18 set. 2019.

BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei nº 3.178, de 2019**. Modifica a Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010 [...] para permitir a licitação com concessão nos blocos em que esse regime for mais vantajoso para o Brasil e instituir a disputa em igualdade de condições nas licitações de partilha da produção. Brasília, DF: Senado Federal, 2019a. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7958839&ts=1594034813588&disposition=inline>. Acesso em: 8 ago. 2020.

BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei do Senado nº 131, de 2015**. Altera a Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010, que estabelece a participação mínima da Petrobras no consórcio de exploração do pré-sal e a obrigatoriedade [...]. Brasília, DF: Senado Federal, 2015. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/120179>. Acesso em: 2 jul. 2020.

BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei do Senado nº 218, de 2017**. Dispõe sobre o conteúdo local obrigatório nas aquisições de bens e serviços para as atividades, em todos os regimes, de exploração e produção de petróleo, gás natural [...]. Brasília, DF: Senado Federal, 2017l. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/129960>. Acesso em: 2 jul. 2020.

BRASIL. Senado Federal. **Proposta de Emenda à Constituição nº 42, de 2019**. Revoga a não incidência de ICMS na exportação de produtos não-industrializados e semielaborados. Brasília, DF: Senado Federal, 2019b. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/136165>. Acesso em: 8 ago. 2020.

BRASIL. Senado Federal. Comissão de Assuntos Econômicos. **[Audiência pública, de 22 de setembro de 2017]**. Avaliação de políticas públicas nos setores de petróleo e gás natural. Brasília, DF: Senado Federal, 2017m. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/comissoes/reuniao?reuniao=6610&codcol=38>. Acesso em: 3 jul. 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 3072, de 2016**. Auditoria operacional, avaliação da sistemática vigente da política de conteúdo local [...]. Brasília, DF: TCU, 2016j. Disponível em: http://www.anp.gov.br/images/Consultas_publicas/Concluidas/2017/n_03/Anexo_I_Petrobras-Acordao_TCU_3072-2016_Auditoria_politica_Conteudo_Local_ANP.pdf. Acesso em: 16 jul. 2020.

BRAZIL, giant oil projects and the Majors: surplus to requirements? **Wood Mackenzie**. [Rio de Janeiro]: Verisk Business, 26 nov. 2019. Disponível em: <https://www.woodmac.com/news/the-edge/brazil-giant-oil-projects-and-the-majors/>. Acesso em: 5 ago. 2020.

BRESSER-PEREIRA, L. C. The two forms of capitalism: developmentalism and economic liberalism. **Brazilian Journal of Political Economy**, São Paulo, v. 37, n. 4, p. 680-703, Dec. 2017. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-31572017000400680. Acesso em: 19 jan. 2021.

BUSTAMANTE, L. A. C. **A frustração com a partilha de produção: o leilão do campo de Libra**. Brasília, DF: Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa do Senado Federal, 2015. (Textos para discussão, 168). Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/506436/td168.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 1 jul. 2020.

CARVALHO JUNIOR, C. A defesa do liberalismo nas páginas do jornal O Estado de S. Paulo durante a campanha “O Petróleo é nosso” (1946-1953). **Revista História e Cultura**, Franca, v. 3, n. 2, p. 455-476, 2014. Disponível em: <https://ojs.franca.unesp.br/index.php/historiaecultura/article/view/1145/1221>. Acesso em: 19 jan. 2021.

CASELLI, B. C. Evolução da indústria do petróleo e gás natural no Brasil: resultados do contrato de concessão e os desafios da partilha de produção. *In: CONGRESSO BRASILEIRO DE REGULACÃO*, 8., 2013, Fortaleza. [Anais ...]. Fortaleza: ABAR, 2013. Disponível em: <http://www.anp.gov.br/images/central-de-conteudo/notas-estudos-tecnicos/estudos-tecnicos/evolucao-industria-petroleo-gn-2013.pdf>. Acesso em: 1 jul. 2020.

CHANG, H. **Bad samaritans: the myth of free trade and the secret history of capitalism**. New York: Bloomsbury Press, 2008.

CHEN, J.; SCOTT, G. Risk-Return Tradeoff. **Investopedia**. New York: Investopia, 3 Feb. 2020. Disponível em: <https://www.investopedia.com/terms/r/riskreturntradeoff.asp>. Acesso em: 8 ago. 2020.

CHERIF, R.; HASANOV, F. **The return of the policy that shall not be named: principles of industrial policy**. [Washington]: International Monetary Fund, Mar. 2019. (IMF Working Paper, 19/74). Disponível em: <https://www.imf.org/-/media/Files/Publications/WP/2019/WPIEA2019074.ashx>. Acesso em: 18 set. 2019.

CHIAPPINI, G. Crise ameaça deixar ativos de petróleo “encalhados” e favorece transição, avalia Carbon Tracker. **epbr**. Rio de Janeiro: epbr, 4 jun. 2020. Disponível em: <https://epbr.com.br/crise-ameaca-deixar-ativos-de-petroleo-encalhados-e-favorece-transicao-avalia-carbon-tracker/>. Acesso em: 5 ago. 2020.

CINTRA, M. **Attractiveness of Upstream in Brazil**. [S.l.]: Mendeley Data, Aug. 2019. v. 1. Disponível em: <https://md-datasets-cache-zipfiles-prod.s3.eu-west-1.amazonaws.com/mbmy676v7t-1.zip>. Acesso em: 26 jul. 2020.

CORONAVIRUS: the world in lockdown in maps and charts. **BBC News**. London: BBC, 7 Apr. 2020. Disponível em: <https://www.bbc.com/news/world-52103747>. Acesso em: 5 ago. 2020.

CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA ENERGÉTICA (Brasil). **Resolução CNPE nº 1, de 26 de junho de 2014**. Aprovar a contratação direta da Petróleo Brasileiro S.A. - Petrobras para produção de petróleo [...]. Brasília, DF: CNPE, 2014. Disponível em: <http://legislacao.anp.gov.br/?path=legislacao-federal/resolucoes/resol-cnpe/2014&item=rcnpe-1--2014&export=pdf>. Acesso em: 14 ago. 2020.

CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA ENERGÉTICA (Brasil). **Resolução CNPE nº 7, de 11 de abril de 2017**. Estabelece diretrizes para definição de Conteúdo Local em áreas unitizáveis e aprova as exigências de Conteúdo Local [...]. Brasília, DF: CNPE, 2017. Disponível em: <http://legislacao.anp.gov.br/?path=legislacao-federal/resolucoes/resol-cnpe/2017&item=rcnpe-7--2017#:~:text=Estabelece%20diretrizes%20para%20defini%C3%A7%C3%A3o%20de,G%C3%A1s%20Natural%20e%20Biocombust%C3%ADveis%20%2D%20ANP>. Acesso em: 31 jan. 2020.

COTTA, T. C. Metodologias de avaliação de programas e projetos sociais: análise de resultados e de impacto. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 49, n. 2, p. 103-124, abr./jun. 1998. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/368/374>. Acesso em: 19 jul. 2020.

CRISE vai impor uma reestruturação ampla à indústria global de petróleo. **O Globo**. Rio de Janeiro: Editora Globo, 11 maio 2020. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/opiniao/crise-vai-impor-uma-reestruturacao-ampla-industria-global-de-petroleo-1-24418109>. Acesso em: 8 ago. 2020.

D'AGOSTO, M. Como o preço do petróleo ficou negativo. **Valor Investe**. São Paulo: Grupo Globo, 21 abr. 2020. Disponível em: <https://valorinveste.globo.com/blogs/marcelo-dagosto/post/2020/04/como-o-preco-do-petroleo-ficou-negativo.ghtml>. Acesso em: 5 ago. 2020.

DE SA, P. **Allocation of rights**. Columbia: Natural Resource Governance Institute: edX, 2019. (Natural resources for sustainable development, Lecture 4.2). Disponível em: <https://courses.edx.org/courses/course-v1:SDGAcademyX+NR001+2T2019/course/>. Acesso em: 8 ago. 2020.

EASTERLY, W. The anarchy of success. **The New York Review of Books**. New York: NYREV, 8 Oct. 2009. Disponível em: <https://www.nybooks.com/articles/2009/10/08/the-anarchy-of-success/>. Acesso em: 30 jun. 2020.

ENERGY INFORMATION ADMINISTRATION (USA). Energy prices. **Short-term energy outlook data browser**. Washington, DC: U.S. EIA, 7 July 2020. Disponível em: <https://www.eia.gov/outlooks/steo/data/browser/>. Acesso em: 26 jul. 2020.

ENTENDA a guerra de preços entre Rússia e Arábia Saudita, que derrubou o preço do petróleo. **Época Negócios**. Rio de Janeiro: Editora Globo, 9 mar. 2020. Disponível em: <https://epocanegocios.globo.com/Mercado/noticia/2020/03/guerra-de-precos-entre-russia-e-arabia-saudita-que-derrubou-o-preco-do-petroleo.html>. Acesso em: 5 ago. 2020.

ESTIMATED investment in oil exploration and production worldwide from 2010 to 2019, by segment. **Statista**. New York: Statista, 2020. Disponível em: <https://www.statista.com/statistics/688510/global-oil-exploration-and-production-investments-by-segment/>. Acesso em: 26 jul. 2020.

EXPLORAÇÃO. *In*: DICIONÁRIO do petróleo em língua portuguesa. Rio de Janeiro: IBP, 2020.

FEITOSA, R. O que você precisa saber sobre a nova IN do REPETRO: Industrialização? **Thomson Reuters**. São Paulo: Thomson Reuters, 30 jul. 2019. Disponível em: <https://www.thomsonreuters.com.br/pt/tax-accounting/comercio-exterior/blog/o-que-voce-precisa-saber-sobre-a-nova-in-do-repetro-industrializacao.html>. Acesso em: 13 jul. 2020.

FELIPE, E. S. **Mudanças institucionais e estratégias empresariais**: a trajetória e o crescimento da Petrobras a partir da sua atuação no novo ambiente competitivo (1997-2010). 2010. 298 f. Tese (Doutorado em Economia) – Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2010. Disponível em: <https://www.ie.ufrj.br/images/IE/PPGE/teses/2010/Edinilson%20Silva%20Felipe.pdf>. Acesso em: 19 jan. 2021.

FGV ENERGIA; ACCENTURE STRATEGY. **Monitor de atratividade de investimentos do setor petrolífero no Brasil**: biênio 2017/2018. Rio de Janeiro: FGV Energia, 2017. Disponível em: https://fgvenergia.fgv.br/sites/fgvenergia.fgv.br/files/caderno_fgv_e_accenture_-_baixa.pdf. Acesso em: 16 jul. 2020.

FURTADO, L. S.; GONÇALVES, E.; COSTA, L. A. R. Risk and rewards dynamics: measuring the attractiveness of the fiscal regime in the presence of exploratory risks. **Energy Policy**, [S.l.], v. 132, p. 1274-1287, 2019. Disponível em: <https://epge.fgv.br/files/default/risk-and-rewards-dynamics-measuring-the-attractiveness-of-the-fiscal-regime.pdf>. Acesso em: 08 ago. 2020.

GARCINDO DE SÁ, E. Petróleo e nacionalismo na América Latina: a tese Horta Barbosa. *In*: ENCONTRO DA ANPHLAC, 5., 2000, Belo Horizonte. **Anais** [...]. Belo Horizonte: ANPHLAC, 2000. Disponível em: http://antigo.anphlac.org/sites/default/files/eliane_garcindo.pdf. Acesso em: 18 set. 2019.

GENASCI, M. **Fiscal instruments II**: contract-based systems. Columbia: Natural Resource Governance Institute: edX, 2019. (Natural resources for sustainable, Lecture 5.3). Disponível em: <https://courses.edx.org/courses/course-v1:SDGAcademyX+NR001+2T2019/course/>. Acesso em: 13 jul. 2020.

GERRING, J. The case study: what it is and what it does. *In*: BOIX, C.; STOKES, S. C. (ed.). **The Oxford Handbook of Comparative Politics**. Oxford: Oxford University Press, 2009. p. 1133-1147.

GERTLER, P. J. *et al.* **Impact evaluation in practice**. 2nd. ed. Washington, DC: World Bank, 2016. Disponível em: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/25030/9781464807794.pdf?sequence=2&isAllowed=y>. Acesso em: 1 jul. 2020.

GONÇALVES, R. Novo desenvolvimentismo e liberalismo enraizado. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 112, p. 637-671, out./dez. 2012. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/sssoc/n112/03.pdf>. Acesso em: 19 jan. 2021.

GOMEZ, V.; GARCIA, D. A. Mexico says deepwater oil tender doomed by Brazil competition. **Reuters**. London: Reuters, 8 Dec. 2017. Disponível em: <https://www.reuters.com/article/us-mexico-pemex/mexico-says-deepwater-oil-tender-doomed-by-brazil-competition-idUSKBN1E225C>. Acesso em: 26 jul. 2020.

GOMIDE, R. B. Sucesso do pré-sal depende de mudanças. **Gazeta do povo**. Curitiba: Gazeta do povo, 7 jan. 2020. Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/opiniaio/artigos/sucesso-do-pre-sal-depende-de-mudancas/>. Acesso em: 8 ago. 2020.

HABERMAS, J. Concluding comments on empirical approaches to deliberative politics. **Acta Politica**, London, v. 40, n. 3, p. 384-392, Sep. 2005. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/248875899_Concluding_Comments_on_Empirical_Approaches_to_Deliberative_Politics. Acesso em: 19 jul. 2020.

HALL, P. A. Policy paradigms, social learning, and the State: the case of economic policymaking in Britain. **Comparative Politics**, New York, v. 25, n. 3, p. 275-296, Apr. 1993. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/422246?seq=1>. Acesso em: 19 jul. 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE PETRÓLEO E GÁS. **Agenda da indústria 2019-2022**: petróleo, gás e biocombustíveis. Rio de Janeiro: IBP, 2019a. Disponível em: <http://ibp-5.rds.land/agenda-da-industria-2019-2022-petroleo-gas-e-biocombustiveis>. Acesso em: 8 ago. 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE PETRÓLEO E GÁS. **Perspectiva de investimento na indústria brasileira (2019-2022)**. Rio de Janeiro: IBP, 2019b. Disponível em: <https://www.ibp.org.br/observatorio-do-setor/snapshots/perspectiva-de-investimento-na-industria-brasileira/>. Acesso em: 5 ago. 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE PETRÓLEO E GÁS. **A relevância do petróleo & gás para o Brasil**. Rio de Janeiro: IBP, [2019c?]. Disponível em: https://rdstation-static.s3.amazonaws.com/cms%2Ffiles%2F49401%2F1566244541Publicao_IBP_EY-final.pdf. Acesso em: 18 set. 2019.

INSTITUTO BRASILEIRO DE PETRÓLEO E GÁS. **Sucesso das rodadas de licitações** Rio de Janeiro: IBP, [2018]. E-book. Disponível em: <http://ibp-5.rds.land/ebooksucessodasrodadasdelicitacoes>. Acesso em: 26 jul. 2020.

INTERNATIONAL ENERGY AGENCY. **Global energy review 2020**: the impacts of the Covid-19 crisis on global energy demand and CO2 emissions. Paris: IEA, Apr. 2020a. Disponível em: <https://webstore.iea.org/download/direct/2995>. Acesso em: 17 ago. 2020.

INTERNATIONAL ENERGY AGENCY. **Oil 2020**. Paris: IEA, Mar. 2020b. Disponível em: <https://www.iea.org/reports/oil-2020>. Acesso em: 5 ago. 2020.

INTERNATIONAL ENERGY AGENCY. **World Energy Outlook 2019**. Paris: IEA, Nov. 2019. Disponível em: <https://www.iea.org/reports/world-energy-outlook-2019>. Acesso em: 17 ago. 2020.

KELLER, V.; LEMOS, R. Roberto de Oliveira Campos. *In*: CENTRO DE PESQUISA E DOCUMENTAÇÃO DE HISTÓRIA CONTEMPORÂNEA DO BRASIL. **Dicionário Histórico Biográfico Brasileiro**. Rio de Janeiro: FGV, [2009?]. Disponível em: <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/roberto-de-oliveira-campos>. Acesso em: 13 ago. 2020.

LEILÕES de petróleo nas Américas em 2019. **epbr**. Rio de Janeiro: epbr, 13 out. 2018. Disponível em: <https://epbr.com.br/os-leiloes-de-petroleo-nas-americas-em-2019/>. Acesso em: 26 jul. 2020.

LIMA, P. C. R. **Análise da Medida Provisória nº 795, de 2017**. Brasília, DF: Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados, 2017. (Estudo Técnico). Disponível em: https://www.socialistamorena.com.br/wp-content/uploads/2017/11/Nota-T%C3%A9cnica_MP-795.pdf. Acesso em: 20 jan. 2020.

LISBOA, M. De crise em crise: uma proposta para superar os impasses do nacional-desenvolvimentismo. **Revista Piauí**, São Paulo, ed. 133, out. 2017. Disponível em: <https://piaui.folha.uol.com.br/materia/de-crise-em-crise/>. Acesso em: 19 jul. 2020.

LISBOA, M. Retrocesso protecionista. **Folha de São Paulo**. São Paulo: UOL, 1 set. 2019. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/colunas/marcos-lisboa/2019/09/retrocesso-protecionista.shtml>. Acesso em: 8 ago. 2020.

LLOSA, M. V. **O chamado da tribo**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2019.
LUCCHESI, R. D. **Regimes fiscais de exploração e produção de petróleo no Brasil e no mundo**. 2011. 149 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento Energético) – Instituto Alberto Luiz Coimbra de Pós-Graduação e Pesquisa de Engenharia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011. Disponível em: http://www.ppe.ufrj.br/images/publica%C3%A7%C3%B5es/mestrado/Rodrigo_Dambros_Lucchesi.pdf. Acesso em: 19 jan. 2021.

MARTINEZ-PIETRO, D. C. **A política de conteúdo local e as decisões de investimento no Brasil**. 2014. 118 f. Dissertação (Mestrado em Economia da Indústria e da Tecnologia) – Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2014. Disponível em: <http://docplayer.com.br/414341-A-politica-de-conteudo-local-e-as-decisoes-de-investimento-no-brasil-diana-consuelo-martinez-prieto.html>. Acesso em: 19 jan. 2021.

MCGOWAN, F. Energy Policy. *In*: KASSIM, H.; MENOM, A. (ed.). **The European Union and national industrial policy**. London: Routledge, 1996. p. 132-152.

MCNUTT, M. Reproducibility. **Science**, New York, v. 343, n. 6168, p. 229, Jan. 2014.

Disponível em:

<https://science.sciencemag.org/content/sci/343/6168/229.full.pdf>. Acesso em: 30 jun. 2020.

O MEGALEILÃO do pré-sal. **Estadão**. São Paulo: Grupo Estado, 8 nov. 2019. Disponível em: <https://opinioao.estadao.com.br/noticias/notas-e-informacoes,o-megaleilao-do-pre-sal,70003080594>. Acesso em: 8 ago. 2020.

MENDES, M. Por que o governo deve interferir na economia? **Brasil, economia e governo**. São Paulo: Instituto Bradel, 24 mar. 2011a. Disponível em: <http://www.brasil-economia-governo.org.br/2011/03/24/por-que-o-governo-deve-interferir-na-economia/>. Acesso em: 1. jul. 2020.

MENDES, M. Por que a intervenção do governo pode gerar prejuízos à sociedade? *In*: Blog **Brasil, economia e governo**. São Paulo: Instituto Bradel, 5 maio 2011b. Disponível em: <http://www.brasil-economia-governo.org.br/2011/05/05/por-que-a-intervencao-do-governo-pode-gerar-prejuizos-a-sociedade/>. Acesso em: 1 jul. 2020.

MERQUIOR, J. G. **O liberalismo**: antigo e moderno. 3. ed. São Paulo: É Realizações, 2014.

MISCEVIC, N. Nationalism. *In*: ZALTA, E. N. (ed.). **The Stanford Encyclopedia of Philosophy**. Palo Alto: Stanford, 2018. Disponível em:

<https://plato.stanford.edu/archives/sum2018/entries/nationalism/>. Acesso em: 18 set. 2019.

MOODY-STUART, M. **How a company decides to invest in a project**. Columbia: Natural Resource Governance Institute: edX, 2019. (Natural resources for sustainable development, Lecture 3.3). Disponível em: <https://courses.edx.org/courses/course-v1:SDGAcademyX+NR001+2T2019/course/>. Acesso em: 13 jul. 2020.

MUSACCHIO, A.; LAZZARINI, S. G. **Reinventando o capitalismo de Estado**: o Leviatã nos negócios: Brasil e outros países. São Paulo: Portfólio-Penguin, 2015

NATURAL RESOURCE GOVERNANCE INSTITUTE (USA). **Fiscal regime design**: what revenues the government will be entitled to collect. New York: NRGI, Mar. 2015. Disponível em: https://resourcegovernance.org/sites/default/files/nrgi_Fiscal-Regime-Design.pdf. Acesso em: 8 ago. 2020.

NATURAL RESOURCE GOVERNANCE INSTITUTE (USA). **Natural resource charter**. 2nd. ed. New York: NRGI, 2014. Disponível em: https://resourcegovernance.org/sites/default/files/documents/nrcj1193_natural_resource_charter_19.6.14.pdf. Acesso em: 1 jul. 2020.

NOGUEIRA, M. Queda do petróleo pode cortar em 20% aporte em exploração no país, diz Wood Mackenzie. **Reuters**. Rio de Janeiro: Reuters, 17 mar. 2020. Disponível em: <https://www.reuters.com/article/energia-brazil-petroleo-idLTAKBN21423C>. Acesso em: 5 ago. 2020.

NOGUEIRA, M.; GAIER, R. V. Petrobras vê avanço de Exxon e Shell no pré-sal ao ser coadjuvante em leilão pela 1ª vez. **Reuters**. Rio de Janeiro: Reuters, 28 set. 2018. Disponível em: <https://economia.uol.com.br/noticias/reuters/2018/09/28/petrobras-ve-avanco-de-exxon-e-shell-no-pre-sal-ao-ser-coadjuvante-em-leilao-pela-1-vez.htm>. Acesso em: 26 jul. 2020.

NOGUEIRA, M.; SLATTERY, G.; PARRAGA, M. Big Oil seeks refuge in Brazil from Latam regional turmoil. **Reuters**. Rio de Janeiro: Reuters, 28 out. 2019. Disponível em: <https://www.reuters.com/article/us-brazil-oil-otc-mexico/big-oil-seeks-refuge-in-brazil-from-latam-regional-turmoil-idUSKBN1X71OM>. Acesso em: 5 ago. 2020.

NUNES, F.; LUNA, D.; DURÃO, M. 'Brasil perdeu o timing e agora estuda acabar com prioridade da Petrobrás para atrair estrangeiras'. **Estadão**. São Paulo: Grupo Estado, 7 nov. 2019. Disponível em: <https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,brasil-perdeu-o-timing-e-agora-estuda-acabar-com-prioridade-da-petrobras-para-atrair-estrangeiras,70003079904>. Acesso em: 8 ago. 2020.

ORDOÑEZ, R. Com queda no preço do petróleo, Petrobras corta produção, jornada e salário de 21 mil funcionários. **O Globo**. Rio de Janeiro: Editora Globo, 1 abr. 2020. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/economia/com-queda-no-preco-do-petroleo-petrobras-corta-producao-jornada-salario-de-21-mil-funcionarios-24343658>. Acesso em: 5 ago. 2020.

PAMPLONA, N. Era dos bônus bilionários no pré-sal está chegando ao fim, diz chefe da ANP. **Folha de São Paulo**, São Paulo: UOL, 7 nov. 2019. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2019/11/era-dos-bonus-bilionarios-no-pre-sal-esta-chegando-ao-fim-diz-chefe-da-anp.shtml?origin=folha>. Acesso em: 13 ago. 2020.

PARRAGA, M. Latin American nations compete for capital in surge of oil auctions. **Reuters**. Houston: Reuters, 2 Apr. 2018. Disponível em: <https://www.reuters.com/article/us-latam-oil-reform-analysis/latin-american-nations-compete-for-capital-in-surge-of-oil-auctions-idUSKCN1H90UJ?il=0>. Acesso em 26 jul. 2020.

PARRAGA, M.; ALPER, A. Brazil vs. Mexico: Latin America's fight for big oil's money. **Reuters**. Houston: Reuters, 26 Oct. 2017. Disponível em: <https://www.reuters.com/article/us-brazil-mexico-oil/brazil-vs-mexico-latin-americas-fight-for-big-oils-money-idUSKBN1CV3NG>. Acesso em 26 jul. 2020.

PAUL, G. Projetos no legislativo podem enfraquecer indústria do petróleo no Brasil. **Época**. Rio de Janeiro: Editora Globo, 18 nov. 2019. Disponível em: <https://epoca.globo.com/gustavo-paul/projetos-no-legislativo-podem-enfraquecer-industria-do-petroleo-no-brasil-24086354>. Acesso em: 8 ago. 2020.

PAZ ANTOLÍN, M. J. Oil and development in Brazil: between an extractive and an industrialization strategy. **Energy Policy**, [S.l.], v. 73, p. 501-511, Oct. 2014. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0301421514003930>. Acesso em: 30 jun. 2020.

PAZ ANTOLÍN, M. J.; RAMIREZ CENDRERO, J. M. How important are national companies for oil and sector performance? lessons from the Bolivia and Brazil case studies. **Energy Policy**, [S.l.], v. 61, p. 707-716, 2013. Disponível em: <https://ideas.repec.org/a/eee/enepol/v61y2013icp707-716.html>. Acesso em: 30 jun. 2020.

PETROBRAS. **Áreas de atuação**. Rio de Janeiro: Petrobras, [2019a?]. Disponível em: <http://www.petrobras.com.br/pt/nossas-atividades/areas-de-atuacao/>. Acesso em: 1 jul. 2020.

PETROBRAS. **Petrobras Day 2019**: New York. New York: Petrobras, 4 dez. 2019b. Disponível em: https://mz-filemanager.s3.amazonaws.com/25fdf098-34f5-4608-b7fa-17d60b2de47d/apresentacoescentral-de-downloads/bb2d96de48c889a913eff60954ff289d0ea842e2e45d2b9962d8de4f7bad97f7/petrobras_day_2019_new_york_apresentacao.pdf. Acesso em: 5 jan. 2021.

PETROBRAS. **Petrobras Day 2020**. [Rio de Janeiro]: Petrobras, 30 nov. 2020a. Disponível em: <https://api.mziq.com/mzfilemanager/v2/d/25fdf098-34f5-4608-b7fa-17d60b2de47d/174ab356-7f22-96e7-6828-94b10fcb3349?origin=1>. Acesso em: 5 jan. 2021.

PETROBRAS. **Pré-Sal**. Rio de Janeiro: Petrobras, 2018. Disponível em: <http://www.petrobras.com.br/pt/nossas-atividades/areas-de-atuacao/exploracao-e-producao-de-petroleo-e-gas/pre-sal/>. Acesso em: 1 jul. 2020.

PETROBRAS. **Relatório da Administração 2019**. Rio de Janeiro: Petrobras, 2020b. Disponível em: https://mz-filemanager.s3.amazonaws.com/25fdf098-34f5-4608-b7fa-17d60b2de47d/relatorios-anuaiscentral-de-downloads/337ee032ddb10027435001656e9cdd646e72af147ab7812ee2b9f44fc14f8cc1/relatorio_da_administracao_2019.pdf. Acesso em: 29 jul. 2020.

PETROBRAS. **Relatório de Sustentabilidade 2019**. Rio de Janeiro: Petrobras, 2020c. Disponível em: <https://api.mziq.com/mzfilemanager/v2/d/25fdf098-34f5-4608-b7fa-17d60b2de47d/4556ffdb-9b18-ed54-4d78-dba0e3e91a06?origin=1>. Acesso em: 29 jul. 2020.

PETROBRAS. **Reservas provadas ANP/SPE**. Rio de Janeiro: Petrobras, 2020d. Disponível em: <https://www.investidorpetrobras.com.br/visao-geral/reservas-provadas/>. Acesso em: 14 ago. 2020.

PETROBRAS. **Sustentabilidade 2018**. Rio de Janeiro: Petrobras, 2019c. Disponível em: https://mz-filemanager.s3.amazonaws.com/25fdf098-34f5-4608-b7fa-17d60b2de47d/relatorios-anuaiscentral-de-downloads/kit-do-investidor/60ba8f4ec6b0a8b8c0a2419281f5fc5fbdf1822c38a800a6ee4ae78e70bd0313/sustentabilidade_2018.pdf. Acesso em: 29 jul. 2020.

PETROBRAS set to become world's largest oil producer. **Rystad Energy**. Oslo: Rystad Energy, 19 nov. 2019. Disponível em: <https://www.rystadenergy.com/newsevents/news/press-releases/petrobras-set-to-become-worlds-largest-oil-producer/>. Acesso em: 29 jul. 2020.

PETROLEIRAS sugerem ao Brasil leilões menos concentrados e em regime de concessão. **Reuters**. São Paulo: Reuters, 8 nov. 2019. Disponível em: <https://economia.uol.com.br/noticias/reuters/2019/11/08/petroleiras-sugerem-ao-brasil-leiloes-menos-concentrados-e-em-regime-de-concessao.htm>. Acesso em: 8 ago. 2020.

PINTO JUNIOR, H. Q. (org.). **Economia da energia**: fundamentos econômicos, evolução histórica e organização industrial. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2016.

PIRES, A. Competitividade sim, reserva de mercado não. **Estadão**. São Paulo: Grupo Estado, 22 fev. 2020. Disponível em: <https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,competitividade-sim-reserva-de-mercado-nao,70003206545>. Acesso em: 8 ago. 2020.

PIRES, A. Cuidado com o retrocesso. **Estadão**. São Paulo: Grupo Estado, 14 dez. 2019a. Disponível em: <https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,cuidado-com-o-retrocesso,70003125485>. Acesso em: 8 ago. 2020.

PIRES, A. Precisamos acabar com a partilha. **Brazil Journal**. [S.l.] : Brazil Journal, 10 nov. 2019b. Disponível em: <https://braziljournal.com/precisamos-acabar-com-a-partilha>. Acesso em: 8 ago. 2020.

PRÉ-SAL PETRÓLEO S.A (Brasil). **Estimativa de resultados nos contratos de partilha de produção**. Rio de Janeiro: PPSA, 2019. Disponível em: https://www.presalpetroleo.gov.br/ppsa/conteudo/ebook_25_11.pdf. Acesso em: 26 jul. 2020.

PRONTERA, A. Energy Policy: Concepts, Actors, Instruments and Recent Developments. **World Political Science Review**, Berkeley, v. 5, n. 1, Jan. 2009. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/237338604_Energy_Policy_Concepts_Actors_Instruments_and_Recent_Developments. Acesso em: 19 jul. 2020.

RIO DE JANEIRO. **Projeto de Lei nº 1771/2019**. Dispõe sobre a isenção e a redução de base de cálculo do ICMS em operação com bens ou mercadorias destinadas às atividades de exploração ou produção de petróleo e gás natural [...]. Rio de Janeiro, RJ: Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro, 2019. Disponível em: <http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/scpro1923.nsf/18c1dd68f96be3e7832566ec0018d833/96e59516dc7a6fd4032584ce006253d9?OpenDocument>. Acesso em: 8 ago. 2020.

ROCHA, C. V. Neoinstitucionalismo como modelo de análise para as políticas públicas: algumas observações. **Civitas – Revista de Ciências Sociais**, Porto Alegre, v. 5, n. 1, p. 11-28, jan./jun. 2005. Disponível em: <https://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/civitas/article/view/32/6998>. Acesso em: 19 jan. 2021.

RODRIK, D. Industrial policy: don't ask why, ask how. **Middle East Development Journal**, Cambridge, demo issue, p. 1-29, 2008. Disponível em: <https://drodrik.scholar.harvard.edu/files/dani-rodrik/files/industrial-policy-dont-ask-why-ask-how.pdf>. Acesso em: 19 set. 2019.

RODRIK, D. **Industrial policy for the twenty-first century**. Cambridge: Harvard University, 2004. Disponível em: <https://drodrik.scholar.harvard.edu/publications/industrial-policy-twenty-first-century>. Acesso em: 30 jun. 2020.

RYSTAD Energy's annual review of world oil resources: recoverable oil loses 282 billion barrels as Covid-19 hastens peak oil. **Rystad Energy**. Oslo: Rystad Energy, 17 jun. 2020. Disponível em: <https://www.rystadenergy.com/newsevents/news/press-releases/rystad-energys-annual-review-of-world-oil-resources-recoverable-oil-loses-282-billion-barrels-as-covid-19-hastens-peak-oil/>. Acesso em: 5 ago. 2020.

SAUER, I. L.; RODRIGUES, L. A. Pré-sal e Petrobras além dos discursos e mitos: disputas, riscos e desafios. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 30, n. 88, p. 185-229, set./dez., 2016. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142016000300185. Acesso em: 23 ago. 2020.

SECCHI, L. **Políticas públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

SERODIO, G. Após abertura de impeachment contra Witzel, Alerj aprova internalização do Repetro no Rio. **epbr**. Rio de Janeiro: epbr, 10 jun. 2020. Disponível em: <https://epbr.com.br/apos-abertura-de-impeachment-alerj-aprova-internalizacao-do-repetro-no-rio/>. Acesso em: 8 ago. 2020.

SERODIO, G. Castello Branco critica projeto de lei do conteúdo local. **epbr**. Rio de Janeiro: epbr, 8 nov. 2019. Disponível em: <https://epbr.com.br/castello-branco-critica-projeto-de-lei-do-conteudo-local/>. Acesso em: 8 ago. 2020.

SHELL. **Sky**: meeting the goals of the Paris agreement. The Hague: Shell International B.V., 2018. (Shell scenarios). Disponível em: https://www.shell.com/promos/business-customers-promos/download-latest-scenario-sky/_jcr_content.stream/1530643931055/eca19f7fc0d20adbe830d3b0b27bcc9ef72198f5/shell-scenario-sky.pdf. Acesso em: 5 ago. 2020.

SILVA, J. M. P. Q.; SILVA, A. N. Análise da tributação da exploração de petróleo e gás natural no regime brasileiro de partilha de produção sob a perspectiva do direito e da contabilidade tributária. **Revista de Direito Internacional Econômico e Tributário**, Brasília, v. 13, n. 2, p. 103-140, jul./dez. 2018. Disponível em: <https://portalrevistas.ucb.br/index.php/RDIET/article/view/9462/6088>. Acesso em: 30 jan. 2020.

SILVA, T. P. F. **Repetro**: Regime aduaneiro especial de importação e exportação de bens destinados à pesquisa e lavra de petróleo e gás: análise dos entraves e propostas de soluções. 2007. 173 f. Dissertação (Mestrado em Gestão Empresarial) – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2007. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/3912/ACF297.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 19 jan. 2021.

SOLBRAEKKE, K. Brazilian E&P industry: Mexican E&P market creates competition for foreign investments. **Rystad Energy**, Oslo: Rystad Energy, 14 mar. 2017. Disponível em: <https://www.rystadenergy.com/newsevents/news/press-releases/brazilian-ep-market>. Acesso em: 26 jul. 2020.

SOUSA, F. J. R.; MATTOS, C. C. A. **Avaliação do estudo ‘Análise Técnica da Medida Provisória 795, de 2017’**. Brasília, DF: Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados, 2017. (Nota Técnica.). Disponível em: http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/34799/avaliacao_estudo_souza_mattos.pdf?sequence=1. Acesso em: 30 jan. 2020.

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16.pdf>. Acesso em: 19 jan. 2021.

STEDMAN, A.; GREEN, K. P. **Global Petroleum Survey 2018**. Vancouver: Fraser Institute, 29 Nov. 2018. Disponível em: <https://www.fraserinstitute.org/studies/global-petroleum-survey-2018>. Acesso em: 4 jan. 2021.

STEUER, C. **Brazil upstream bid rounds: evolve to grow: Brazil to become a top 5 oil producer by 2030?** Oxford: Oxford University, 2019. Disponível em: <https://www.oxfordenergy.org/wpcms/wp-content/uploads/2019/12/Brazil-upstream-bid-rounds.pdf>. Acesso em: 26 jul. 2020.

TELES, F. B. S. [**Repositório digital**]: reforma do marco legal do petróleo sob duas visões de política energética. Brasília: Github, 2021. No prelo. [Disponível em: <https://github.com/Cefor/reformapetroleo>].

TIROLE, J. **Economics for the common good**. United Kingdom: Princeton University Press, 2017.

TORDO, S. *et al.* **Local content policies in the oil and gas sector**. Washington, DC: The World Bank, 2013. Disponível em: <http://documents1.worldbank.org/curated/en/549241468326687019/pdf/Local-content-in-the-oil-and-gas-sector.pdf>. Acesso em: 16 jul. 2020.

TOSUN, J. **Energy Policy**. Oxford: Oxford University Press, 2017. Disponível em: <https://oxfordre.com/politics/view/10.1093/acrefore/9780190228637.001.0001/acrefore-9780190228637-e-174>. Acesso em 19 jul. 2020.

TROJBICZ, B.; LOUREIRO, M. R. Rupturas, continuidades e gradualismo nas políticas de petróleo no Brasil: 1995 a 2010. **Organizações & Sociedade**, Salvador, v. 25, n. 85, p. 193-210, abr./jun. 2018. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1984-92302018000200193. Acesso em: 30 jun. 2020.

UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT. **World investment report 2020: international production beyond the pandemic** New York: United Nations Publications, 2020. Disponível em: https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/wir2020_en.pdf. Acesso em: 26 jul. 2020.

VALLE, S.; MILLARD, P.; FERRAZ, L. Brazil oil auction a ‘total disaster’ as bidders stay away. **Bloomberg**. New York: Bloomberg, 6 Nov. 2019. Disponível em: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2019-11-06/petrobras-china-joint-bid-wins-giant-oil-block-in-brazil-auction>. Acesso em: 5 ago. 2020.

VASCONCELOS, G. Pré-sal, por si só, não atrai as múltis. **Valor Econômico**. Rio de Janeiro: Grupo Globo, 13 nov. 2019. Disponível em: <https://valor.globo.com/google/amp/empresas/noticia/2019/11/13/pre-sal-por-si-so-nao-atraias-multis.ghtml>. Acesso em: 5 ago. 2020.

WAACK, W. O sonho mirabolante: o ‘nacional-desenvolvimentismo’ do PT é parte do ideário nacional quase, infelizmente, ‘atávico’. **Estadão**. São Paulo: Grupo Estado, 4 out. 2018. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,o-sonho-mirabolante,70002531885>. Acesso em: 19 jul. 2020.

WALLACE, C. WTI crude price goes negative for the first time in history. **World Oil**. Houston: World Oil, 20 Apr. 2020. Disponível em: <https://www.worldoil.com/news/2020/4/20/wti-crude-price-goes-negative-for-the-first-time-in-history>. Acesso em: 5 ago. 2020.

WASQUES, R. N.; TRINTIN, J. G. “Doença Holandesa”: aspectos teóricos e evidências empíricas para a economia brasileira. **Revista de Estudos Sociais**, Cuiabá, v. 20, n. 41, p.1-27, 2018. Disponível em: <https://periodicoscientificos.ufmt.br/ojs/index.php/res/article/view/7211/pdf>. Acesso em: 31 jan. 2020

WORLD ECONOMIC FORUM. **The global competitiveness report 2018**. Cologny: WEF, 2018. Disponível em: <http://www3.weforum.org/docs/GCR2018/05FullReport/TheGlobalCompetitivenessReport2018.pdf>. Acesso em: 1 jul. 2019.

WINSHIP, C. Policy Analysis as Puzzle Solving. *In*: GOODIN, R. E.; MORAN, M.; REIN, M. (ed.). **The Oxford Handbook of Public Policy**. Oxford: Oxford University Press, 2008. p. 109-123. Disponível em: https://www.academia.edu/3573738/The_Oxford_Handbook_Of_Public_Policy. Acesso em: 1 jul. 2020.