

## A estratégia do pré-sal como política de desenvolvimento nacional

### RESUMO

Em novembro de 2007, a Petrobras divulgou a descoberta de enormes reservas de petróleo e gás na chamada camada pré-sal, localizada em águas profundas da costa brasileira. No rastro desse anúncio, e avançando a partir de medidas que vinham sendo progressivamente introduzidas desde 2003, o governo brasileiro construiu e consolidou, nos anos seguintes, uma estratégia para a exploração e desenvolvimento do pré-sal. Isto implicou não apenas em uma mudança instrumental do marco regulatório então vigente para o setor de petróleo e gás, mas — como é analisado neste artigo — potencializou uma mudança mais ampla, que figurou como peça central na estratégia de desenvolvimento econômico-social mais abrangente contemporaneamente perseguida. Assim, este artigo discute a opção foi feita no Brasil e a estratégia de exploração das reservas de petróleo e gás do pré-sal sob o prisma de uma política de desenvolvimento econômico nacional.

### Palavras-chave

Desenvolvimento econômico nacional, Pré-sal, Estratégia, Política pública.

### ABSTRACT

*In November of 2007, Brazilian oil and gas giant Petrobras announced the discovery of enormous oil and gas reserves in the so-called pre-salt layer, located in deep waters off the coast of Brazil. In the wake of this announcement, and on the back of measures that had already been gradually introduced from 2003 onwards, the Brazilian government set about putting together and consolidating a strategy aimed at exploiting and developing these pre-salt reserves. This would imply not only an instrumental change in the regulation governing the oil and gas sector at the time but also, as this article will show, involve a much broader change, one which involved the pre-salt taking a leading role in the economic-social development strategy currently being pursued. This article will then discuss the path taken by Brazil and the strategy of exploiting these pre-salt oil and gas reserves from the perspective of a policy aimed at economic and social development.*

### Keywords

*National economic development; Pre-salt; Strategy; Public Policy.*

## Introdução

Este artigo examina a estratégia de exploração das reservas de petróleo e gás do pré-sal brasileiro, sob a ótica de uma política de desenvolvimento econômico nacional. O artigo se inicia comentando sobre o que são as reservas do pré-sal e as largas dimensões envolvidas na política que foi definida para a sua exploração. Em seguida, são discutidos elementos do novo marco regulatório para o setor de petróleo e gás e pontos essenciais da política ora em implementação, apontando o quanto isso representa uma virada substantiva em relação ao modelo que era perseguido para o setor na recente virada do século. Por fim, o artigo faz uma análise síntese dos elementos discutidos, sob a ótica de uma política integrada e estruturante para a geração não apenas de crescimento econômico, mas do desenvolvimento nacional.

## 1. As reservas do pré-sal e sua magnitude no contexto da estratégia de desenvolvimento do Brasil contemporâneo

Ao longo dos últimos anos, a política de exploração das reservas do pré-sal emergiu como uma peça central da estratégia de desenvolvimento nacional contemporaneamente perseguida pelo Estado brasileiro. É importante destacar alguns elementos para se entender melhor isso. Em 2007, a Petrobras anunciou o que veio a ser uma das maiores descobertas de petróleo e gás das últimas três décadas no mundo. Situadas a mais de 300 quilômetros da costa brasileira, entre os estados de Santa Catarina e Espírito Santo, a mais de 5 mil metros abaixo do nível do mar, as reservas do pré-sal colocam o Brasil entre os países detentores das maiores reservas de petróleo do mundo.<sup>1</sup>

1. Estimativas conservadoras dão conta de que o pré-sal acrescenta um volume superior a 35 bilhões de barris de petróleo equivalente às reservas do Brasil (PÓLITO, 2013).

Tabela 1 – Estimativa da ascensão do Brasil no ranking mundial de reservas de petróleo e gás

PAÍS	Reservas (bilhões de barris equivalente)	% Mundo
1 Arábia Saudita	264,3	21,9%
2 Irã	137,5	11,4%
3 Iraque	115,0	9,5%
4 Kuwait	101,5	8,4%
5 Emirados Árabes Unidos	97,8	8,1%
6 Venezuela	80,0	6,6%
7 Rússia	79,5	6,6%
<b>Brasil (após a descoberta do pré-sal)</b>	<b>&gt; 50 potencial</b>	
8 Líbia	41,5	3,4%
9 Cazaquistão	39,8	3,3%
10 Nigéria	36,2	3,0%
11 EUA	29,9	2,5%
12 Canadá	17,1	1,4%
13 China	16,3	1,3%
14 Catar	15,2	1,3%
15 México	12,9	1,1%
16 Argélia	12,3	1,0%
<b>17 Brasil (antes da descoberta do pré-sal)</b>	<b>12,2</b>	<b>1,0%</b>
18 Angola	9,0	0,7%
19 Noruega	8,5	0,7%
20 Azerbaijão	7,0	0,6%

Fonte: bp Statistical of World Energy, 2007, tabulado por Amado (2009)

Mais ainda, com a exploração do pré-sal e o fomento nacional às cadeias produtivas associadas (incluindo o suprimento de equipamento, navios e outros materiais necessários), estima-se que o valor econômico gerado pelo setor de petróleo e gás no Brasil poderá alcançar até 20% do Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro em 2020, subindo do patamar de 10% verificado em 2010 (FUSCO; STEFANO, 2009, p. 36). O volume de investimentos que vem sendo projetado e efetivado é surpreendente. Somente no plano 2010-2014 da Petrobras, para investimentos que serão feitos no Brasil, são US\$ 212,5 bilhões. Isto supera todo o investimento feito pela Petrobras em suas cinco décadas anteriores de existência, e corresponde aproximadamente (em valores atualizados) ao dobro do volume de recursos aplicados pelos Estados Unidos no famoso Plano Marshall, na década de 1940, para a reconstrução da Europa ocidental no pós-guerra.<sup>2</sup> Com o desenvolvimento das atividades relativas ao pré-sal, tal como atualmente previstas, são estimados — até o final da presente década — a geração de 2,5 milhões de novos empregos e US\$ 400 bilhões em novas demandas por equipamentos e serviços.<sup>3</sup>

2. Dados extraídos do Plano de Negócios 2010-2014 da Petrobras, e contrastados com o cálculo feito por Eichengreen (2010), que indica que: “os Estados Unidos transferiram US\$ 13 bilhões (cerca de US\$ 115 a preços correntes) às nações europeias devastadas pela guerra no âmbito do Plano Marshall”.

3. Estimativas da Organização Nacional das Indústrias do Petróleo (Onip) (NOVAES, 2012).

4. Muitas vezes tratados como sinônimos, esses dois fenômenos se distinguem pela natureza essencialmente mais política do primeiro e mais econômica do segundo. A “maldição dos recursos naturais abundantes” corresponde ao mau aproveitamento político dos recursos gerados pela existência (ou descoberta) de recursos abundantes no país e consequente fracasso em reverter esse benefício em um efetivo desenvolvimento para a população (é o caso, por exemplo, de muitos países africanos detentores de grandes jazidas minerais ou de petróleo). Por sua vez, o conceito “doença holandesa” se refere ao efeito econômico negativo que pode ser gerado diante da ampliação, em grande volume, das exportações de recursos naturais de um país. Isso gera uma tendência a uma sobrevalorização estrutural da moeda do país, provocando tal impacto na taxa de câmbio que acaba por desincentivar a produção industrial e de produtos de mais alto valor agregado nacionalmente e cria uma forte dependência da economia do país às exportações de *commodities*.

5. Entre outros, ver Ignacy Sachs (2001), Barros e Corseuil (2001), Rodrik (2007), Baer (2009).

6. Ver Lewis (2004), Singh (2010), Postali (2011), Giamabiagi e Lucas (2013).

7. Ver menção explícita sobre isso em carta oficial enviada em 2002 pelos então ministro da Fazenda e presidente do Banco Central brasileiros ao Fundo Monetário Internacional (FMI) (BRASIL, 2002, item 17) e o reconhecimento formal por esse organismo internacional de que as práticas da Petrobras no início do século XXI eram compatíveis com as de uma empresa comercial privada (FMI, 2004, p. 21).

Foi diante desse enorme potencial que o governo federal formatou a atual estratégia para desenvolvimento econômico associada à exploração das recém-descobertas reservas do pré-sal. A filosofia que deu embasamento à formatação da política pública e do modelo adotados buscou atacar ao menos quatro pontos centrais, orientados à consecução do objetivo-mestre definido, de assegurar que a exploração do pré-sal efetivamente se revertesse na promoção de um desenvolvimento econômico capaz de gerar transformações estruturais positivas e duradoras no país. Os quatro pontos foram: *i*) evitar as chamadas “maldição dos recursos naturais abundantes” e “doença holandesa”;<sup>4</sup> *ii*) reconstruir e expandir a cadeia de fornecedores locais, internalizando a indústria de bens/equipamentos e serviços; *iii*) agregar valor ao petróleo e gás brutos, de forma a se gerar e exportar produtos de maior qualidade, retomando investimentos em refino e indústria petroquímica; *iv*) assegurar que os recursos oriundos do pré-sal sejam usados para os investimentos que são necessários para acelerar o combate à pobreza, prover educação de qualidade e expandir investimentos em inovação científico-tecnológica e em infraestrutura (BRASIL, 2009b, p. 40).

## 2. Mudanças na política pública para o setor de petróleo e gás

### 2.1 - O modelo perseguido na virada do século XX para o XXI

No contexto de liberalização econômica que o Brasil e diversos outros países vivenciaram,<sup>5</sup> com especial ênfase na década de 1990, o governo federal havia promovido um conjunto de mudanças institucionais e de política pública, tanto formais como informais, que levaram a uma menor intervenção direta do Estado no âmbito do setor de petróleo e gás brasileiro.<sup>6</sup> Dentre as principais mudanças observadas, destacam-se, por exemplo, a aprovação de emendas constitucionais (em 1995) que abriam o setor para a concorrência internacional (Emenda n. 9, posteriormente regulamentada pela Lei n. 9.478/1997, a chamada “Lei do Petróleo”) e extinguíam a possibilidade legal de se distinguir — para efeito de concessão de benefícios e incentivos — entre empresas brasileiras (capital nacional) e as chamadas “empresas brasileiras de capital estrangeiro” (ou seja, com escritório no Brasil e constituídas sob as leis nacionais, mas de propriedade de estrangeiros) (Emenda n. 6). Além disso, apesar de a Petrobras não ter sido integralmente privatizada, permanecendo como empresa de economia mista — cujo sócio majoritário continuou a ser o Estado —, suas práticas comerciais e administrativas, no entanto, foram substancialmente alteradas. A orientação dada durante o governo do presidente Fernando Henrique Cardoso foi de que a Petrobras deveria atuar como se fosse uma empresa privada.<sup>7</sup> Neste sentido, por exemplo, dentre os diversos aspectos envolvidos, a empresa passou a priorizar a compra de insumos

e equipamentos com base em critério de menor preço, independentemente da origem dos produtos, se estrangeiros ou nacionais. Assim, na alvorada do século XXI, por exemplo, cerca de metade (PETROBRAS; MME, 2010, p. 43) das aquisições de máquinas e equipamentos para a exploração de petróleo no Brasil tinha produção (e respectiva geração de empregos) no exterior. Um caso emblemático foi destacado na disputa eleitoral presidencial de 2002. Naquela ocasião, o então candidato Lula destacava que as plataformas de petróleo P-51 e P-52, em processo de contratação pela Petrobras, seriam produzidas em Cingapura, quando o Brasil tinha plenas condições de fabricá-las e supri-las. Por essa razão, a indústria naval brasileira, que já havia sido no passado a segunda maior do mundo, passara à condição de irrelevância, sendo substancialmente desmantelada no período que precedeu o início do novo milênio.

## **2.2 - O Prominp e a estratégia do pré-sal**

### **2.2.1 - Prominp**

Após as eleições de 2002, o processo de licitação das plataformas P-51 e P-52 foi interrompido e reformulado, de forma que estas acabaram sendo em grande medida produzidas no Brasil. Criou-se então, ainda no ano de 2003, o chamado Programa de Mobilização da Indústria Nacional de Petróleo e Gás Natural (Prominp), comandado então pela recém-empossada ministra de Minas e Energia, Dilma Rousseff. Conforme destacado por Silva e A. Furtado (2006, p. 114): “A partir do discurso oficial, depreende-se que o Prominp foi instituído pelo governo federal na perspectiva de fazer dos investimentos do setor de petróleo e gás natural uma oportunidade de crescimento para a indústria nacional de bens e serviços, criando empregos e gerando riquezas para o Brasil”.

Um dos instrumentos principais instituídos naquela ocasião foi a obrigatoriedade de percentuais crescentes de nacionalização nas compras relacionadas à atividade de exploração de petróleo. Para além do Ministério de Minas e Energia, o programa passou a se articular também fortemente com o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e a Petrobras. Ademais, foram estabelecidos espaços para discussão com entidades representativas do setor a respeito de medidas passíveis de serem adotadas e aprimoradas para se viabilizar uma progressiva ampliação da presença da indústria nacional no setor petrolífero (ROUSSEFF, 2003; SILVA; FURTADO, 2006).

O Prominp foi, assim, um precursor da estratégia mais ampla e aprofundada de desenvolvimento instituída após a descoberta do pré-sal.

### **2.2.2 - O marco definido para o pré-sal**

Foi com a descoberta do pré-sal, no entanto, que o processo de mudança iniciado com o Prominp teve o seu clímax. Diante dessa descoberta, o presidente da República determinou em 2008 a constituição de uma comissão

interministerial de alto nível para avaliar e propor uma reformulação mais ampla no marco regulatório e na política do Estado brasileiro para o setor petrolífero. Essa comissão, que funcionou entre 2008 e 2009, era formalmente composta pelos seguintes formuladores: os ministros de Minas e Energia, da Casa Civil, da Fazenda, do Planejamento e do Desenvolvimento, Indústria e Comércio, além dos presidentes do BNDES e da Petrobras, e do diretor-geral da Agência Nacional do Petróleo (ANP). Em discurso proferido em agosto de 2009, por ocasião da apresentação ao Congresso Nacional da proposta de novo marco regulatório para a exploração das jazidas de petróleo e gás do pré-sal, o então presidente Lula (LULA DA SILVA, 2009, p. 54-55) destacou:

Desde o primeiro instante, determinei à comissão de ministros que preparou o marco regulatório do Pré-Sal que trabalhasse em cima de três diretrizes básicas. Primeira: o petróleo e o gás *pertencem* ao povo e ao Estado, ou seja, *a todo o povo brasileiro*. E o modelo de exploração a ser adotado, num quadro de baixo risco exploratório e de grandes quantidades de petróleo, tem de assegurar que a maior parte da renda gerada permaneça nas mãos do povo brasileiro. A segunda diretriz é de que o *Brasil não quer e não vai se transformar num mero exportador de óleo cru*. Ao contrário, vamos agregar valor ao petróleo aqui dentro, exportando derivados, como gasolina, óleo diesel e produtos petroquímicos, que valem muito mais. *Vamos gerar empregos brasileiros e construir uma poderosa indústria fornecedora dos equipamentos e dos serviços necessários à exploração do Pré-Sal*. A terceira diretriz: não vamos nos deslumbrar e sair por aí, como novos ricos, torrando dinheiro em bobagens. O Pré-Sal é um passaporte para o futuro. Sua *principal destinação deve ser a educação das novas gerações, a cultura, o meio ambiente, o combate à pobreza e uma aposta no conhecimento científico e tecnológico, por meio da inovação*. Vamos investir seus recursos naquilo que temos de mais precioso e promissor: nossos filhos, nossos netos, nosso futuro. Ao examinar os projetos de lei que estamos enviando hoje ao Congresso, depois de tanto trabalho e estudo, vejo com satisfação que eles estão em perfeita sintonia com essas diretrizes. (Grifos nossos)

O novo marco regulatório do pré-sal foi materializado por meio de quatro Projetos de Lei (PLs) encaminhados pelo Executivo, aprovados pelo Congresso (em sua quase integralidade) e transformados em lei em 2010. Apenas alguns pontos relativos à distribuição dos *royalties* do petróleo ficaram para discussão e aprovação posterior. Com a aprovação do novo marco, instituiu-se uma estratégia mais encorpada de desenvolvimento econômico-social, a qual vem sendo posta em prática em torno do setor de petróleo e gás natural.

Os PLs do pré-sal instituíram as seguintes medidas:

- (a) PL 5.940/2009: Cria um “Fundo Social de natureza contábil e financeira, vinculado à Presidência da República, com a finalidade de constituir fonte

regular de recursos para a realização de projetos e programas nas áreas de combate à pobreza e de desenvolvimento da educação, da cultura, da ciência e tecnologia e da sustentabilidade ambiental”. Entre os seus objetivos formais, esse fundo visa a “constituir poupança pública de longo prazo com base nas receitas auferidas pela União” derivadas da exploração das reservas do pré-sal e “mitigar as flutuações de renda e de preços na economia nacional, decorrentes das variações na renda gerada pelas atividades de produção e exploração de petróleo e de outros recursos não renováveis”. Através desse fundo, busca-se dosar a entrada de moeda estrangeira no país, balanceando entre aplicações dos recursos no Brasil e no exterior, de forma a se conter o risco de uma sobrevalorização da moeda nacional (o que tenderia a levar o país à chamada “doença holandesa”). A concepção desse fundo foi inspirada, em boa medida, por um fundo similar mantido pela Noruega (o Fundo Global de Pensão do Governo, originalmente chamado de Fundo Petrolífero);

- (b) PL 5.939/2009: Autoriza o Poder Executivo a criar uma nova empresa pública, 100% estatal, vinculada ao Ministério de Minas e Energia, tendo “por objeto a gestão dos contratos de partilha de produção celebrados pelo Ministério de Minas e Energia e a gestão dos contratos para a comercialização de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos da União”. A nova empresa pública não será responsável pela execução, direta ou indireta, das atividades de exploração, desenvolvimento, produção e comercialização de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos, mas atuará somente como macro supervisora e gestora, para assegurar o interesse do Estado de que a exploração do pré-sal servirá aos objetivos estratégicos da nação, por exemplo, assegurando o cumprimento das “exigências contratuais referentes ao conteúdo local” (compra de parcela dos equipamentos e serviços no mercado doméstico). Com isso, o Estado passa a ter um papel mais ativo na rotina diária da definição das estratégias de exploração do pré-sal e no seguimento dos recursos gerados;
- (c) PL 5.938/2009: Estabelece que “a exploração e a produção de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos na área do pré-sal e em áreas estratégicas serão contratadas pela União no regime de partilha de produção”. Sob esse regime, o Estado mantém a propriedade do petróleo e gás produzidos e a parte contratada é reembolsada pelos investimentos e as despesas a que incorreu, através do recebimento de uma parcela do petróleo e gás extraídos. Este PL define como regras principais que o Estado pode optar por contratos diretos exclusivos com a Petrobras (100%) para produção na camada pré-sal, ou ainda pela realização de

leilões públicos com participação de outras empresas, porém assegurando uma participação mínima de 30% para a Petrobras em cada bloco licitado e assegurando a ela (Petrobras), sempre, o *status* de “operadora”. A “operadora” é responsável por conduzir as atividades de exploração e produção, provendo os recursos críticos, como tecnologia (uso e desenvolvimento) e recursos humanos e materiais (contratação). Assim, a “operadora” tem acesso às informações estratégicas, controla produção e custos e desenvolve tecnologia. Com a Petrobras legalmente como a “operadora” de todos os campos do pré-sal, as decisões estratégicas sobre uso, formação e absorção de recursos e tecnologia são mantidas sob a gestão do Estado brasileiro, na condição de principal acionista e controlador da Petrobras;

- (d) PL 5.941/2009: Determina um aumento da capacidade de financiamento da Petrobras para investimentos, especialmente no pré-sal, por meio do aumento da participação estatal em seu capital. Como uma medida especial, esse PL autoriza o Estado brasileiro a capitalizar a Petrobras com títulos governamentais possíveis de serem utilizados pela companhia para adquirir o direito de explorar até cinco bilhões de barris de petróleo, em áreas não concedidas do pré-sal. Efetivado em 2010, esse processo de capitalização da Petrobras acabou sendo o maior processo de capitalização de uma empresa até então ocorrido na história do capitalismo mundial.<sup>8</sup> Uma ocasião que chegou a levar a Bolsa de Valores de São Paulo a superar em valor de mercado a de Nova York, a Nasdaq e a de Londres, somadas.

Adicionalmente, é possível observar que a estratégia que vem sendo adotada pelo governo brasileiro para o setor de petróleo e gás desde o Prominp e a descoberta do pré-sal tem promovido mudanças substantivas nos marcos de atuação do Estado nacional para a promoção do desenvolvimento econômico-social. Dentre as diferentes dimensões que têm sido afetadas por esse processo de mudança, em contraste com o legado de política pública que se verificava no Brasil na virada do milênio, destacam-se: *i*) a dimensão fiscal; *ii*) a estratégia de desenvolvimento industrial/tecnológico; *iii*) a presença do Estado; *iv*) o papel do banco de desenvolvimento; *v*) a postura em relação ao capital estrangeiro e à competição externa; e *vi*) um acréscimo de dimensões sociais relacionada à política para o setor de petróleo e gás. Um maior detalhamento sobre esses aspectos foge ao escopo deste curto artigo. Brevemente, vale a pena citar, no entanto, alguns elementos, como: as incisivas mudanças regulatórias permitindo aportes diretos e de larga escala do BNDES à Petrobras,<sup>9</sup> e o apoio decisivo que o banco tem dado ao planejamento e fomento para a construção da cadeia nacional de suprimento de equipamentos e serviços de

8. Ver SCIARETTA, 2010; e PETROBRAS, 2011.

9. Ver Medida Provisória 453/2009, posteriormente transformada na Lei n. 11.948/2009.

10. Ver BNDES (2010, tópico *A atuação do bndes no setor de p & g*, p. 286-287).



qualidade para o setor de petróleo e gás;<sup>10</sup> a exclusão da Petrobras e subsidiárias dos contingenciamentos de ajuste fiscal;<sup>11</sup> a batalha que foi assumida pelo Palácio do Planalto até que fosse aprovada a vinculação da maior parte dos *royalties* do petróleo para uso em investimentos em educação, dentre outros aspectos.

11. Ver Resolução 3.647/2008 aprovada pelo Conselho Monetário Nacional.

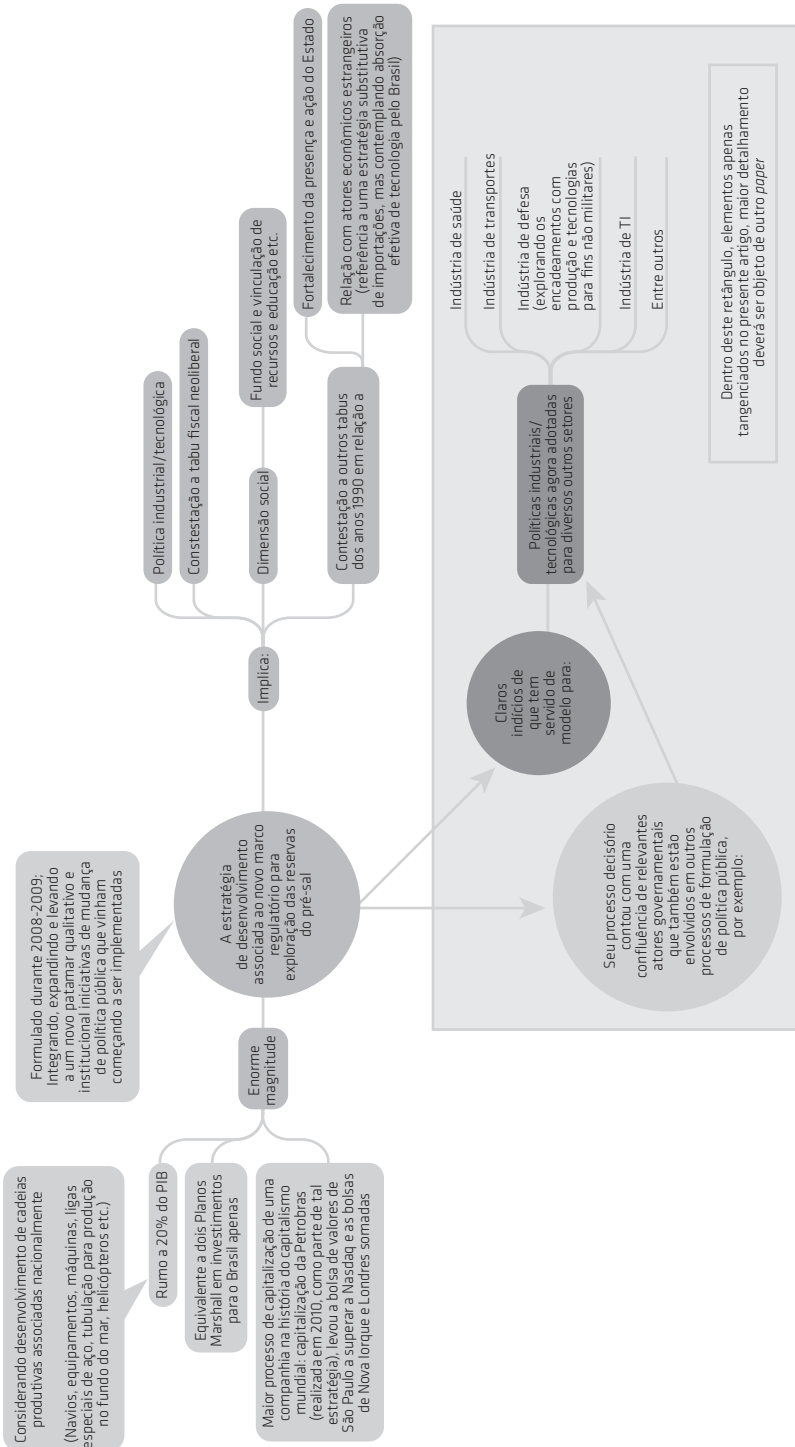
### 2.3 Um modelo de política de desenvolvimento tecnológico-industrial?

Um aspecto que chama a atenção é que a estratégia que foi definida para o setor de petróleo e gás parece ter servido de modelo e projeto piloto para a definição de uma política de desenvolvimento tecnológico-industrial mais ampla do governo federal. Observando-se as características da atual política industrial geral oficial — amadurecida pelo Plano Brasil Maior (2011-2014) — e a temporalidade das mudanças, parece haver uma importante difusão da “estratégia do pré-sal” para outras áreas econômicas, de modo a se formatar uma estratégia de desenvolvimento tecnológico-industrial nacional.

Com efeito, é possível se observar um uso crescente — e em setores tão diversos quanto os de equipamentos médico-hospitalares e medicamentos, de tecnologia de informação (TI), de transportes (ferrovias etc.), de indústria bélica, entre outros — dos principais instrumentos de política pública adotados na política de desenvolvimento tecnológico-industrial associada ao setor de petróleo e gás. Dentre esses instrumentos: um forte/intenso uso das condicionalidades de produção local e transferência de tecnologia (vinculados a compras governamentais, a créditos subsidiados do BNDES e a abatimentos tributários concedidos pelo Ministério da Fazenda); e priorização da produção e do emprego, pensando-se primariamente no desenvolvimento do mercado doméstico.

Dois marcos importantes nessa expansão, para além dos próprios planos industriais em si (Brasil Maior, de 2011, e o seu antecessor, de caráter um pouco mais restrito, a Política de Desenvolvimento Produtivo, PDP, de 2008), parecem ter sido: a aprovação de um novo marco geral de compras governamentais, em 2010 (Lei n. 12.349, de 15 de dezembro de 2010), que permite o favorecimento de empresas nacionais e que gerem empregos domésticos ou desenvolvam tecnologia no país, em detrimento de estrangeiras sem compromissos maiores com o desenvolvimento local; e a efetiva extinção da equiparação que até então existia entre empresas efetivamente nacionais e as chamadas “empresas brasileiras de capital estrangeiro”.

Quadro 1 - CLÍMAX DA MUDANÇA DE POLÍTICA PÚBLICA NO SETOR: A ESTRATÉGIA DO PRÉ-SAL (CONSOLIDADA EM LEI)



Fonte: Elaboração própria, com base em referências utilizadas neste artigo.

### 3. Considerações finais sobre a nova estratégia

Como já dizia Celso Furtado, um país pode aumentar seu PIB sem, no entanto, sair da condição de subdesenvolvimento. A estratégia definida para a exploração das enormes reservas do pré-sal visa justamente a contornar essa possibilidade, buscando-se utilizar as atividades relacionadas à exploração do petróleo para desenvolver uma gama de segmentos produtivos nacionais (bastante além da exploração do petróleo em si) e criando-se condições efetivas e sustentadas de futuro para a nação brasileira com um caráter mais incluyente.

O quadro abaixo sumariza alguns dos elementos envolvidos na nova estratégia de desenvolvimento econômico, estabelecida em torno da exploração do pré-sal, que se configura como um clímax no processo de mudanças para o setor que vinha ocorrendo desde a criação do Prominp em 2003.

É fundamental, ainda, destacar que a difusão tecnológica prevista com a implementação da estratégia do pré-sal (e estratégias similares em outros setores da economia) traz um potencial enorme de levar o país a um salto tecnológico-produtivo mais amplo. Como explica João de Negri, diretor de Inovação da Financiadora de Estudos e Projetos (Finep), cuja equipe vem apoiando a formulação e implementação dessa estratégia: a atual estratégia de exploração do pré-sal, “dados os desafios envolvidos e as necessidades de novas tecnologias, equipamentos e formação de pessoal,” é comparável “à corrida espacial que levou o homem à Lua”. Ele avalia que, “assim como as tecnologias desenvolvidas pela NASA, a agência espacial americana, se espalharam por vários ramos da atividade humana, o mesmo ocorra com o pré-sal” (VALOR ECONÔMICO, 2012). O aclamado livro *The entrepreneurial State (O Estado empreendedor)*, de Mazzucato (2013), apresenta estudos de caso mundiais que corroboram fortemente esse raciocínio, mostrando em detalhe como tecnologias hoje acessíveis na economia ordinária surgiram efetivamente de demandas e projetos de parceria feitos por Estados.<sup>12</sup>

Com efeito, conforme se depreende da fala de José Sérgio Gabrielli, então presidente da Petrobras (2005-2012), é muito grande o potencial para desenvolvimento de tecnologias e fabricação doméstica em produtos que podem se espalhar para além da atividade específica de exploração de petróleo. Segundo Gabrielli (2011), a estratégia tal como foi definida para o pré-sal almeja enfrentar o desafio de:

[...] fazer com que a indústria brasileira consiga dar à Petrobras os bens e serviços que a Petrobras necessita no tempo adequado a preço adequado. Portanto, isso implica em que nós [Petrobras] temos o maior plano de investimentos do mundo neste momento. Esse plano é um plano maior do que o governo americano usou para levar o homem à lua na década de 60 [...] maior do que o [que foi usado] para promover o desenvolvimento da Europa na 2ª

12. Tecnologias como a internet, energias limpas (eólica, solar), o sistema de navegação GPS, e, mesmo, o iPhone, da Apple, além de várias outras, surgiram de processos desse tipo. (ver MAZZUCATO, 2013)

Guerra, que é o Plano Marshall. Então, é um plano enorme. Esse é um plano que tem um conteúdo nacional grande. O conteúdo nacional significa que nós temos que ter produção brasileira. Então, nós temos que ter *produção brasileira de navios*. Nós temos que ter *produção brasileira de equipamentos*. Temos que ter produção brasileira de *máquinas*. Temos que ter produção brasileira de *ligas especiais de aço*. Vamos ter que ter produção brasileira de *tubulação* para a produção no fundo do mar. Vamos ter que ter produção brasileira de *helicópteros*. Vamos ter que ter *produção brasileira de uma série de coisas*. (Grifos nossos)

É assentado nessa perspectiva que o setor de petróleo e gás — em conjunto com os encadeamentos produtivos a ele associados — está estimado para responder por 20% do PIB brasileiro até 2020, configurando-se como um importante motor do desenvolvimento econômico nacional e propiciando não apenas crescimento, mas também transformação estrutural. Foi com isso em vista que foram instituídos mecanismos para possibilitar a dosagem do ritmo de exploração do pré-sal de forma a possibilitar a progressiva inclusão e o desenvolvimento da indústria nacional,<sup>13</sup> além da vinculação de utilização obrigatória de importantes parcelas da renda do petróleo em investimentos socioeconômicos de caráter incluyente.

Por fim, cabe destacar a temporalidade de longo prazo da maturação desses investimentos e das medidas que estão sendo adotados em relação ao setor de petróleo e gás e ao pré-sal. Segundo projetado pelo BNDES, “o auge da necessidade de investimentos do setor de petróleo deve [ainda] ocorrer por volta de 2016/2017” (O GLOBO, 2012). Portanto, os impactos transformadores resultantes dessa estratégia deverão ser sentidos com mais força apenas na segunda metade da presente década, e especialmente na virada para a década seguinte. Esses impactos, como destacado, deverão ser de enorme vulto. Em suma, se a antiga lei petrolífera de 1953 — que criou a Petrobras — foi um “marco da [...] independência econômica” do Brasil, conforme enfatizado pelo então presidente Getúlio Vargas (PETROBRAS, 2009), a abordagem que se encontra em consolidação por meio da estratégia do pré-sal poderá se configurar ainda como um novo (e talvez tão importante) marco na trajetória brasileira de desenvolvimento econômico-social, com relevantes impactos para o país no longo prazo.

## §

13. Por exemplo, conforme destacado em documento do Ministério de Minas e Energia (BRASIL, 2009a): “O modelo proposto busca atrelar a exploração das riquezas do Pré-Sal [...] às políticas para o desenvolvimento do País. Espera-se estimular o desenvolvimento de tecnologia no País [...] e a indústria de bens e serviços, por meio de exigências de *conteúdo local para os projetos de exploração, desenvolvimento e produção*. Assim, o Governo espera que o Pré-Sal contribua para a transformação do País e não que este se torne um mero exportador de petróleo bruto. [...] O planejamento da contratação de áreas no regime de partilha, ou seja, o ritmo da oferta de blocos buscará maximizar a utilização dos recursos nacionais de bens e serviços. [...] Além do mais, a Petrobras, como empresa operadora alinhada com as políticas nacionais, buscará maximizar o conteúdo local nesses projetos.” (Grifos nossos)

## Referências bibliográficas

- AMADO, André (Embaixador). *Segurança energética e política externa brasileira*. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, 2009.
- BAER, Werner. *A economia brasileira*. São Paulo: Nobel, 2009.
- BARROS, Ricardo Paes de; CORSEUIL, Carlos Henrique. Brazil: economic opening and income distribution. In: VOS, Rob; TAYLOR, Lance; BARROS, Ricardo Paes de (orgs.). *Economic liberalization, distribution and poverty: Latin America in the 1990s*, p. 125-165. Cheltenham: Edward Elgar, 2002.
- BNDDES. Perspectivas e desafios no setor de petróleo e gás. In: *O Bndes em um Brasil em transição*, p. 275-293. Rio de Janeiro: BNDDES, 2010.
- BRASIL. *Brazil* – Letter of intent, memorandum of economic and financial policies, technical memorandum of understanding, June 5, 2002. Reprodução do documento do governo brasileiro ao diretor-gestor do FMI. Disponível em: <http://www.imf.org/external/np/loi/2002/bra/02/>. Acesso em 22/04/2012.
- \_\_\_\_\_. Ministério de Minas e Energia. *Pré-sal – Perguntas e respostas: perguntas mais frequentes sobre o marco regulatório do pré-sal*. Brasília: MME. Disponível em: [www.mme.gov.br/mme/galerias/arquivos/noticias/2009/10\\_outubro/Cartilha\\_prx-sal.pdf](http://www.mme.gov.br/mme/galerias/arquivos/noticias/2009/10_outubro/Cartilha_prx-sal.pdf). 2009a.
- \_\_\_\_\_. Presidência da República. Secretaria de Comunicação Social. *Novo Marco Regulatório: pré-sal e áreas estratégicas*. [http://www.mme.gov.br/mme/galerias/arquivos/pre\\_sal/marco-regulatorio.pdf](http://www.mme.gov.br/mme/galerias/arquivos/pre_sal/marco-regulatorio.pdf). 2009b. Acesso em 15/09/2013.
- EICHENGREEN, Barry. *Lessons from the Marshall Plan, background paper for the wdr 2011 commissioned by The World Bank*. Disponível em: [http://wdr2011.worldbank.org/Marshall\\_Plan](http://wdr2011.worldbank.org/Marshall_Plan). Acesso em 10/03/2012.
- FMI Public Investment and Fiscal Policy. *Relatório oficial preparado pelo Fiscal Affairs Department e o Policy Development and Review Department*. Disponível em: <http://www.imf.org/external/np/fad/2004/pifp/eng/pifp.pdf>. Acesso em 23/04/2012.
- FUSCO, Camila; STEFANO, Fabiane. Capa: Petróleo. Onde as coisas acontecem. In: *Revista Exame*, edição 952, ano 43, n. 18, 23 de setembro de 2009. São Paulo: Ed. Abril.
- GABRIELLI, José Sérgio (2011). *Entrevista com o presidente da Petrobras: depoimento*. Entrevista concedida a *Petrobras Fatos e Dados*. Disponível em: <http://www.youtube.com/watch?v=jH9nwfntys&feature=relmfu>. Acesso em 23/12/2013.
- GIAMBIAGI, Fábio; LUCAS, Luiz Paulo Vellozo. (orgs.). (2013). *Petróleo: reforma e contrarreforma do setor petrolífero brasileiro*. Rio de Janeiro: Elsevier.
- LEWIS, Steven. Deregulating and Privatizing Brazil's Oil and Gas Sector. In: *Critical Issues in Brazil's Energy Sector research project* – Programa de pesquisa do James A. Baker III Institute for Public Policy Rice University. March 2004, 65p. Disponível em: [http://www.rice.edu/energy/publications/docs/BrazilEnergySector\\_PrivatizationBestPractices.pdf](http://www.rice.edu/energy/publications/docs/BrazilEnergySector_PrivatizationBestPractices.pdf). Acesso em 10/03/2012.
- LULA DA SILVA, Luiz Inácio. Presidente e o pré-sal. In: BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Comunicação Social (org.). *Caderno Destaques: Ações e programas do governo federal*, vol. 2, n 4, p. 54-59. Brasília: SECOM/PR, 2009.
- MAZZUCATO, Mariana. *The entrepreneurial State*. Londres: Anthem Press, 2013.
- NOVAES, Fernanda Conde. PIB do petróleo deverá dobrar até 2020. In: *O Globo*, 17 de setembro de 2012. Rio de Janeiro.
- O GLOBO. Verba do BNDDES para o setor triplica em dois anos. *O Globo*, 16 de setembro de 2012. Rio de Janeiro.
- PETROBRAS. *Quem somos: nossa história*. Disponível em: <http://www.petrobras.com.br/pt/quem-somos/nossa-historia/>. Acesso em 25/11/2009.
- \_\_\_\_\_. (2011) The world's largest capitalization. In: PETROBRAS (org.). *Sustainability Report 2010*. Disponível em: <http://www.petrobras.com.br/rs2010/en/relatorio-de-sustentabilidade/atuacao-corporativa/estrategia/a-maior-capitalizacao-do-mundo/>. Acesso em 22/04/2012.
- PETROBRAS; MME. *Prominp: O&G brazilian industry mobilization program*. Brasília: Prominp, 2010.
- PÓLITO, Rodrigo. Pré-sal pode ter mais de 35 bilhões de barris de óleo, estima MME. In: *Valor Econômico*, 13 de março de 2013. São Paulo.
- POSTALI, Fernando Antonio Slaibe. Regulação no setor de petróleo no Brasil e o pré-sal. In: NETTO, Antonio Delfim *et al* (org.). *O Brasil do século XXI*. São Paulo: Saraiva, 2011.
- RODRIG, Dani. *One economics, many recipes: globalization, institutions, and economic growth*. Princeton: Princeton University Press, 2007.
- ROUSSEFF, Dilma. *Conheça o Prominp*: Editorial. Dezembro de 2003. [http://www.prominp.com.br/portal/prominp/pt\\_br/o-que-e-o-prominp.htm](http://www.prominp.com.br/portal/prominp/pt_br/o-que-e-o-prominp.htm) Acesso em 31/11/2013.
- SACHS, Ignacy. *Quo Vadis, Brasil?* In: SACHS *et al* (org.). *Brasil: um século de transformações*, p. 488-501. São Paulo: Companhia das Letras, 2001.
- SCIARRETA, Tony. Capitalização da Petrobras torna Bovespa 2ª maior bolsa do mundo. In: *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 24 de setembro de 2010.
- SILVA, Ricardo Ribeiro; FURTADO, André Tosi. Uma análise da nova política de compras da Petrobras para seus empreendimentos offshore. In: *Revista Gestão Industrial*, vol. 02, n. 03, p. 103-122, 2006.
- SINGH, Jojo Nem. Constrained choices, (de) politicized governance: the political economy of resource extraction in Brazil and Chile, trabalho apresentado no painel The New Politics of Resource Extraction in Latin America: Local, National and International Transformations. *Conferência anual da The Netherlands Association of Latin American and Caribbean Studies* (NALACS), Universidade de Groningen, 18-19 de novembro de 2010.
- VALOR ECONÔMICO. Petrobras lança plano de R\$ 3 bi para pré-sal [para desenvolvimento tecnológico]. *Valor Econômico*, 9 de agosto de 2012. São Paulo.

Recebido em 19/01/2014  
e aceito em 18/07/2014