



**UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E
POLÍTICAS PÚBLICAS - PPGDT**

DISSERTAÇÃO

**PETRÓLEO, HETEROGENEIDADE ESTRUTURAL E DESENVOLVIMENTO
REGIONAL: OS CASOS BRASILEIRO E VENEZUELANO**

MANUEL VICTOR MARTINS DE MATOS

2015



**UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E
POLÍTICAS PÚBLICAS - PPGDT**

**PETRÓLEO, HETEROGENEIDADE ESTRUTURAL E DESENVOLVIMENTO
REGIONAL: OS CASOS BRASILEIRO E VENEZUELANO**

MANUEL VICTOR MARTINS DE MATOS

Sob a Orientação do Professor

Dr. Robson Dias da Silva

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de **Mestre em Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas**, no curso de Pós-Graduação em Desenvolvimento Territorial e Políticas, Área de Concentração em Desenvolvimento e Políticas Públicas.

Nova Iguaçu, RJ

Maio, 2015

UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E
POLÍTICAS PÚBLICAS - PPGDT

MANUEL VICTOR MARTINS DE MATOS

Dissertação/Tese submetida como requisito parcial para obtenção do grau de **Mestre em Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas**, no Curso de Pós-Graduação em Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas, área de Concentração em Desenvolvimento e Políticas Públicas.

DISSERTAÇÃO (TESE) APROVADA EM -----/-----/----- (Data da defesa)

MEMBROS TITULARES:

Carlos Antônio Brandão. (Doutor). PPGDT/UFRRJ e IPPUR/UFRJ

Lúcia Helena Pereira da Silva. (Doutora). PPGDT/UFRRJ

Hipólita Siqueira de Oliveira. (Doutora). IPPUR/UFRJ

MEMBROS SUPLENTES:

Cézar Augusto Miranda Guedes (Doutor) - PPGDT/UFRRJ (Interno)

Marcos Barcellos de Souza (Doutor) - IPPUR/UFRJ

RESUMO

MATOS, Manuel Victor Martins de. **Petróleo, Heterogeneidade Estrutural e Desenvolvimento Regional: os casos brasileiro e venezuelano.** 2015. 186p Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Territorial em Políticas Públicas, Desenvolvimento e Políticas Públicas). Instituto Multidisciplinar, Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Instituto de Tecnologia, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Nova Iguaçu, RJ, 2015.

Este trabalho objetiva investigar o modo como a indústria petrolífera tem impactado a estrutura produtiva e, por conseguinte, o desenvolvimento regional no Brasil e na Venezuela. Fazendo uso de diversos autores, mas tendo por base o arcabouço teórico do pensamento crítico latino-americano (notadamente Furtado, Prebisch, Pinto e Sunkel), esta pesquisa analisa se a produção petrolífera tem sido ou não, fator de reforço da heterogeneidade estrutural nos dois países em questão, focando a análise em seus dois principais espaços (regiões) de atuação da indústria petrolífera. No caso brasileiro, o foco se dará na análise do estado e dos municípios que agregam a Bacia de Campos, responsável por mais de 80% da produção nacional de petróleo. Na Venezuela, a investigação se concentrará na região central do país, principal província petrolífera do país, que inclui a maior reserva comprovada de petróleo do planeta: a Faja Petrolífera del Orinoco. O recorte temporal de nossa investigação começa em meados dos anos 1990 e avança até a atualidade. Esse recorte se justifica, pelo lado brasileiro, pelas mudanças advindas a partir da promulgação da Lei do Petróleo (em 1997) e, pelo lado venezuelano, pela chegada de Hugo Chávez ao poder e às mudanças que operou no setor petrolífero de seu país, notadamente com a promulgação da Lei dos Hidrocarbonetos, em 2001.

Palavras chaves: *Estrutura produtiva latino-americana, indústria petrolífera brasileira e venezuelana, Bacia de Campos, Faja Petrolífera del Orinoco.*

ABSTRACT

MATOS, Manuel Victor Martins de. **Oil, Structural Heterogeneity and Regional Development: the Brazilian and Venezuelan cases.** 186p 2015. Dissertation (Master in Territorial Development in Public Policy, Public Policy and Development). Multidisciplinary Institute, Institute of Humanities and Social Sciences, Institute of Technology , Federal Rural University of Rio de Janeiro, Nova Iguaçu, RJ, 2015.

This study aims to investigate how the oil industry has affected the productive structure and, consequently, the regional development in Brazil and Venezuela. Making use of several authors, but based on the theoretical framework of critical Latin American thinking (notably Furtado, Prebisch, Pinto and Sunkel) this research is meant to examine if oil production has been or not boost factor of structural heterogeneity in the two countries in question, focusing analysis in its two main areas (regions) of the oil industry operations. In Brazil, the focus will be in the analysis of the state and the cities that add the Campos Basin responsible for over 80% of domestic oil production. In Venezuela, the research will focus on the central region of the country, major oil province in the country, including the largest proven reserves of oil on the planet: the Faja Petrolífera del Orinoco. The period of our investigation begins in the mid-1990s and forward to the present. This angle is justified on the Brazilian side, for the changes resulting from the enactment of the Oil Law (in 1997) and by the Venezuelan side, for the election of Hugo Chavez and the changes that operated in the oil sector in their country, especially with the enactment of the Hydrocarbons Law, in 2001.

Key words: *Latin American productive structure, Brazilian and Venezuelan oil industry, Campos Basin, Faja Petrolífera del Orinoco.*

AGRADECIMENTOS

Este trabalho que é fruto de árdua pesquisa e leituras só seria possível com a paciência, ajuda e compreensão de familiares, professores e amigos. Sem dúvida, todos à minha volta auxiliaram neste processo de desenvolvimento pessoal e acadêmico, que representa o passaporte para uma nova fase.

Inicialmente, agradeço à Deus por me abençoar e dar forças em todos os momentos deste percurso aprazível, porém um tanto quanto complicado. De forma a me guiar pelo melhor caminho possível.

Agradeço à todos do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas (PPGDT-UFRRJ) pela atenção dispensada da secretaria em nome do Fernando e pelos professores e coordenação do curso que se esforçaram e deram o seu melhor para que o curso se desenvolva ainda mais, passando ensinamentos valiosos para o restante da minha vida pessoal e profissional. Aos colegas de curso que compartilharam anseios, curiosidades, ideias e conhecimentos.

Gostaria de agradecer aos professores que se preocuparam e se colocaram à disposição para eventuais dúvidas e questionamentos. Àqueles do Departamento de História e Economia do campus de Nova Iguaçu da UFRRJ que me acompanham desde a minha graduação, Adrianno Oliveira, Grasiela Baruco, Clarice Vieira e Roberto Rodrigues. Aos professores do PPGDT, em especial a Carlos Brandão e a Cézar Guedes que participaram da minha qualificação com importantes contribuições e a disposição corriqueira, e aceitaram fazer parte de minha banca. Agradeço também às professoras Lúcia Helena Silva e Hipólita Oliveira que também aceitaram prontamente a participação em minha banca. Além deles, ao prof. José Luís Vianna que sempre se mostrou disposto à conversa e à esclarecimentos.

Em especial, gostaria de agradecer ao meu orientador Robson Dias da Silva, com o qual trabalho desde o final da graduação na realização da monografia. Se mostrou sempre eficiente nas observações e comentários de modo a me direcionar e guiar na diversidade de temas em que trabalhamos. Além da admiração que tenho por seu trabalho e pelo seu exemplo de

profissional, que mesmo estando longe fez o possível para me auxiliar e passar seus esclarecedores apontamentos.

Agradeço aos meus amigos pela paciência e força transmitida para que tudo corresse conforme o planejado neste trabalho. Ao Bruno, Daniel, Thiago Luiz e ao Luiz Eduardo, amigos de longa data do querido Colégio Santa Maria, que sempre acompanharam meu esforço e trocaram suas experiências, sejam de vida ou profissional. Aos amigos da Crisma que tive e tenho o prazer de vivenciar o nosso crescimento como seres humanos e profissionais dedicados: Caio de Luca, Caio Charles, Renan, Jhonathan, Luiz Felipe e Alex Nascimento. Em especial à Juliana Rezende, à qual me faltam palavras para dar a dimensão do que seu apoio representa. Além de colega de turma da graduação e do mestrado, está presente em vários momentos, com seu olhar diferenciado sobre o que a envolve, com o seu sorriso amigo e as suas dicas acadêmicas valiosas.

Por fim, quero agradecer à todos meus familiares pela preocupação e força que muito me foi útil. Aos meus heróis de além mar, meus pais, que muito batalharam para proporcionar o melhor à mim, passando as coisas mais importantes que posso levar desta vida: valores, conhecimento e perseverança. Aos meus irmãos, Cristiana e Matheus, que me suportaram e me auxiliaram quando preciso, até mesmo me mostrando a hora certa de relaxar em meio às exigências da pesquisa. À minha avó e à minha madrinha, pois dia após dia elas são capazes de demonstrar um pouco mais sobre o verdadeiro significado do que é viver. Aos meus tios e primos, estejam próximos ou não, que partilharam seu tempo com ótimas conversas e incentivo. Em especial, ao meu primo Fernando Amaral, companheiro na distração e na seriedade, sempre a postos para o que for preciso.

LISTAS DE ILUSTRAÇÕES

FIGURAS

| | |
|--|-----|
| Figura 1: Rede de produção global do petróleo | 62 |
| Figura 2: Circuito de produção da indústria extrativa | 65 |
| Figura 3: Marcos regulatórios de E&P de petróleo e gás | 85 |
| Figura 4: Arranjo institucional do sistema regulatório de E&P do Brasil | 112 |
| Figura 5: Bacia de Campos e litoral das regiões Norte Fluminense e Baixadas Litorâneas | 150 |
| Figura 6: Desenvolvimento acelerado da exploração da Faixa Petrolífera de Orinoco (2010-2030) | 157 |
| Figura 7: Visão de longo prazo dos novos desenvolvimentos na Faixa (2010-2030) | 159 |
| Figura 8: Empresas atuantes em parceria com a PDVSA na Faixa Petrolífera de Orinoco | 160 |
| Figura 9: A Faixa Petrolífera de Orinoco como fator de articulação regional | 165 |

GRÁFICOS

| | |
|--|-----|
| Gráfico 1: Taxa de desemprego na América Latina, em % | 33 |
| Gráfico 2: Índice de preços das commodities, ano base 2005=100 (2000-2014) | 40 |
| Gráfico 3: Preços do petróleo 1861-2013 (US dólares por barril) | 58 |
| Gráfico 4: Capacidade ociosa da OPEP e Preços do petróleo WTI (2001-2016) | 59 |
| Gráfico 5: Volume de contratos de petróleo de 2000-2014 (em milhares) | 60 |
| Gráfico 6: Suficiência energética e renovabilidade na América (2007) | 74 |
| Gráfico 7: Coeficiente <i>Royalties+PEs/PIB</i> – 1999-2010 (%) | 152 |
| Gráfico 8: Norte Fluminense, Campos e Macaé: Participação da indústria no PIB – 1999-2010 (%) | 154 |

QUADRO

| | |
|--|-----|
| Quadro 1: Grandes obras de infraestrutura na Faixa Petrolífera do Orinoco | 166 |
|--|-----|

TABELAS

| | |
|--|-----|
| Tabela 1: Taxa média de crescimento do PIB e Participação no PIB mundial, períodos selecionados, em % a.a. | 31 |
| Tabela 2: Dívida externa total (% PIB) e grau de abertura da economia a preços correntes (2000-2012) | 35 |
| Tabela 3: Balanço conta capital e financeira em bilhões de dólares (2000-2013) | 36 |
| Tabela 4: Balanço em conta corrente em bilhões de dólares (2000-2013) | 37 |
| Tabela 5: Panorama da produção e reservas da indústria petrolífera mundial | 64 |
| Tabela 6: Resultado das rodadas de licitações de blocos por rodada (1999-2013) | 105 |
| Tabela 7: Repartição dos royalties incidentes sobre a produção na plataforma continental (hipótese: alíquota=10%) | 108 |
| Tabela 8: Participação dos entes federativos nos royalties e PE | 115 |
| Tabela 9: Aporte da indústria petrolífera à Venezuela (milhões de dólares) | 133 |

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

- ALADI - Associação Latino-Americana de Integração
- ALALC - Associação Latino-Americana de Livre Comércio
- ALBA - Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América
- ANP – Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis
- BCB – Banco Central do Brasil
- BCV – Banco Central da Venezuela
- BM - Banco Mundial
- BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
- BNDES P&G - Programa BNDES de Apoio ao Desenvolvimento da Cadeia de Fornecedores de Bens e Serviços Relacionados ao Setor de Petróleo e Gás Natural
- BP - British Petroleum
- BRICS – Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul
- CENPES - Centro de Pesquisa e Desenvolvimento Leopoldo Américo Miguez de Mello
- CEPAL - Comissão Econômica para América Latina e Caribe
- CEPALSTAT – Base de dados e publicações estatísticas da CEPAL
- CEPERJ - Fundação Centro Estadual de Estatísticas, Pesquisas e Formação de Servidores Públicos do Rio de Janeiro
- CIDE - Centro de Informações de Dados do Rio de Janeiro
- CNPE - Conselho Nacional de Política Energética
- COADE - Centro Latino-Americano e Caribenho de Demografia
- CVP - Corporação Venezuelana de Petróleo
- E&P – Exploração e Produção
- EIA - U.S. Energy Information Administration
- EPE – Empresa de Pesquisa Energética
- Fedecámaras - Federación de Cámaras y Asociaciones de Comercio y Producción de Venezuela
- FIESP – Federação das Indústrias do Estado de São Paulo
- FIDCS - Fundos de Investimento em Direitos Creditórios
- FINEP - Financiadora de Estudos e Projetos
- FLACSO - Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais
- FMI – Fundo Monetário Internacional

FOMERCO - Fórum Universitário do MERCOSUL
FONDEN - Fondo de Desarollo Nacional
FPE - Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal
FPM – Fundo de Participação dos Municípios
FS – Fundo Social
IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDE – Investimento Direto Estrangeiro
IDH – Índice de Desenvolvimento Humano
IIRSA - Integração Regional Sul-Americana
ILPES - Instituto Latino-Americano e do Caribe de Planejamento Econômico e Social
INE – Instituto Nacional de Estatísticas
Intevep - Instituto Venezolano de Tecnología Petrolera
IOF - Imposto sobre Operações Financeiras
LAEE - Ley de Asignaciones Económicas Especiales
MENPET - Ministério do Poder Popular para Energia e Petróleo
MERCOSUL – Mercado Comum do Sul
MME - Ministério de Minas e Energia
MPL – Movimento Passe Livre
Nymex - Bolsa de Mercadorias de Nova Iorque
OECD – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OLADE - Organização Latino-americana de Desenvolvimento de Energia
OMPETRO - Organização dos Municípios Produtores de Petróleo
ONIP - Organização Nacional da Indústria de Petróleo
OPEC – Organização dos Países Exportadores de Petróleo
PDVSA – Petróleos de Venezuela S.A.
PE – Participações Especiais
P&D – Pesquisa e Desenvolvimento
PEMEX - Petróleos Mexicanos
PETROBRAS – Petróleo Brasileiro S.A.
PIB – Produto Interno Bruto
PODE - Petróleo y Otros Datos Estadísticos
PRH ANP- Programa de Recursos Humanos para o Setor Petróleo e Gás
PROGREDIR - Programa de Financiamento da Cadeia Produtiva da Petrobras
PROMINP - Programa de Mobilização da Indústria Nacional de Petróleo e Gás Natural

PSO - Proyecto Socialista Orinoco

SAMH - Servicio Autónomo de Metrologia de Hidrocarburos

SISOV - Sistema Integrado de Indicadores Sociales de la República Bolivariana de Venezuela

UNASUL – União de Nações Sul-Americanas

UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

UNILA - Universidade Latino-Americana

URV – Unidade Real de Valor

YPFB - Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos

SUMÁRIO

| | | |
|--|-------|-----------|
| INTRODUÇÃO | | 15 |
| CAPÍTULO 1: PETRÓLEO, TERRITÓRIO E ECONOMIA NA AMÉRICA LATINA | | 19 |
| 1.1 Panorama Econômico na América Latina a partir dos Anos 2000 | 19 | |
| 1.1.1 Sobre os principais aspectos teóricos do desenvolvimento econômico | 21 | |
| 1.1.2 O “efeito China” e suas principais dimensões | 26 | |
| 1.1.3 Os ciclos econômicos e algumas implicações para a economia latino americana | 29 | |
| 1.1.4 Considerações para o novo século | 41 | |
| 1.2 Estruturas de Poder e a Inserção da América Latina no “Jogo Mundial do Petróleo” | 43 | |
| 1.2.1 Breve histórico da indústria mundial do petróleo | 48 | |
| 1.2.2 Panorama da indústria mundial do petróleo a partir do <i>boom</i> de preços das <i>commodities</i> | 56 | |
| CAPÍTULO 2: DINÂMICA ECONÔMICA E MUDANÇAS ESTRUTURAIS NA AMÉRICA LATINA | | 67 |
| 2.1 Integração Regional e Internacionalização das Empresas Estatais de Petróleo | 67 | |
| 2.2 Planejamento e Estratégias do Estado Para Distribuição e Uso das Rendas Petrolíferas | 79 | |
| 2.3 Brasil: O Advento Petrolífero e as Alterações na Estrutura Produtiva | 90 | |
| 2.3.1 Planejamento energético e o marco regulatório da indústria petrolífera brasileira | 99 | |
| 2.4 Venezuela: Doença Holandesa e Dependência das Rendas Petrolíferas!? | 116 | |
| 2.4.1 Planejamento energético e o marco regulatório da indústria petrolífera venezuelana | 124 | |

| | |
|--|------------|
| CAPÍTULO 3: PANORAMA E DINÂMICA | 136 |
| REGIONAL DA BACIA DE CAMPOS E DA | |
| FAIXA PETROLÍFERA DO ORINOCO | |
| 3.1 Desenvolvimento Regional e Indústria Petrolífera | 136 |
| 3.1.1 Desenvolvimento regional e estrutura | 141 |
| produtiva na Bacia de Campos | |
| 3.1.2 Desenvolvimento regional e o projeto | 155 |
| “socialista” na Faixa petrolífera do Orinoco | |
| CONSIDERAÇÕES FINAIS | 172 |
| REFERÊNCIAS | 176 |

INTRODUÇÃO

A América Latina apresentou resultados importantes na área petrolífera nas últimas décadas, principalmente a partir do aumento dos preços internacionais das *commodities* nos anos 2000, estimulando fortes investimentos em pesquisa e desenvolvimento e em exploração e produção. O jogo geopolítico mundial sofreu assim nítidos impactos com a expansão latino-americana que veio acompanhada por um aumento da demanda (interna e externa) pelo produto e seus derivados. Em 2013, o continente alcançou 19,5% das reservas mundiais de petróleo enquanto o Oriente Médio obteve a maior parte das reservas com 47,9%, conforme a British Petroleum (BP) (2014). Porém, o primeiro apresenta uma vantagem no longo prazo, pois a relação entre reservas e produção ultrapassa os 120 anos, caso o montante produzido pouco se altere. Esse contexto afetou a geopolítica e geoeconomia mundial devido ao valor estratégico e de mercado do petróleo, que se relacionam ao manejo da oferta do produto para obtenção de preços ótimos.

A escolha de Venezuela e Brasil como foco deste trabalho reside principalmente na constatação de que estes são os dois principais produtores e detentores das reservas de petróleo na América do Sul e Central, juntos representaram em 2013, conforme dados da BP (2014), 95,2% das reservas da região e 64,9% da produção. Ambos detêm importância estratégica no que tange o setor energético tanto em escala continental como na mundial. Além disso, são fundamentais nos esforços de integração regional na América Latina, visto a influência política e econômica. Já a escolha das regiões tem relação com seu potencial de reservas petrolíferas e a evolução produtiva na última década. Assim, trata-se do caso venezuelano da região da Faixa Petrolífera de Orinoco reconhecida como a maior bacia de petróleo do mundo e da Bacia de Campos responsável por mais de 80% das reservas e da produção brasileira. Vale advertir, que para fins dessa investigação, o foco de estudo é sobre a dinâmica e os impactos da etapa *upstream*, da exploração e produção, não nos impedindo tecer comentários e análises sobre o restante da cadeia petrolífera (*downstream*).

Dois modelos diferentes, observados na última década, de planejamento e de gestão da economia, do território e da indústria petrolífera são abordados e colocados em discussão nesta dissertação. O modelo venezuelano que propõe uma maior intervenção econômica e planejamento estatal, um papel central da PDVSA nas ações do governo e um projeto “socialista”, com o intuito de redistribuir riquezas e reduzir a dependência do petróleo. O modelo brasileiro que procura manter as bases neoliberais dos anos 1990, que trata a Petrobras nas mesmas condições que as demais petrolíferas (com exceção do novo regime de partilha de produção) e que promoveu

programas sociais, com o fim de alcançar estabilidade macroeconômica e melhorar o poder de compra da população. Cabe frisar então, que uma preocupação deste trabalho é demonstrar a importância e as relações entre a ciência econômica e o processo político-institucional, tendo em conta o contexto em que se insere e as especificidades inerentes.

No Brasil, a Bacia de Campos representa para a indústria petrolífera e para Petrobrás, um espaço de experiências desde a década de 1970. As superações tecnológicas obtidas pela empresa creditam esta ao novo desafio da exploração do pré-sal. Segundo Silva (2014), estende-se por aproximadamente 140 mil km², e comprovados os volumes desta, as reservas provadas brasileiras chegarão em torno de 43 bilhões de barris. Na Venezuela, a Faixa Petrolífera do Orinoco, a maior reserva petrolífera do mundo, apresentou um volume comprovado de 258 bilhões de barris no ano de 2011, sendo 86,9% das reservas totais venezuelanas, segundo dados do *Petróleo y Otros Datos Estadísticos* (PODE) (2011). Por outro lado, a produção da região representa ainda 25,4% da produção venezuelana devido aos altos custos e investimentos envolvidos no desenvolvimento e exploração.

Deste modo, entende-se como fundamental compreender a dimensão regional e suas ligações com as esferas da federação para passar à perspectiva mais ampla de expansão da produção de petróleo em território nacional e latino-americano. Assim, tem-se suscitado o debate sobre os riscos da ocorrência de fenômenos como “Desindustrialização”¹, “Doença Holandesa”², “Reprimarização”³ e “Maldição ou benção dos recursos naturais”. A produção petrolífera como meio para o desenvolvimento do território, depende da promoção de encadeamentos dinâmicos para outras atividades da indústria e serviços. Os impactos positivos das rendas advindas da produção estão relacionados à utilização destes recursos, promovendo o bem estar social e diversificando a cadeia produtiva.

Assim, a justificativa maior para este estudo está no alto volume de rendas petrolíferas que o setor tende a gerar nos dois países e sua capacidade de atenuar ou ajudar na superação de passivos históricos das sociedades. Por outro lado, mundo afora temos experiências de

¹ Para fins desta dissertação o fenômeno é caracterizado conforme Tregenna (2009): uma situação onde tanto o emprego industrial como o valor adicionado da indústria se reduzem como proporção do emprego total e do PIB, respectivamente. Convém observar sobre este conceito, que existe a possibilidade de desindustrialização com um crescimento da produção da indústria em termos físicos. Ou seja, a estagnação ou queda da produção industrial não necessariamente implica desindustrialização e sim, quando o setor industrial perde importância como fonte de geração de empregos e/ou de valor adicionado.

² Caracterizada pela Cepal (2014), pelo boom nas exportações de recursos naturais podendo elevar a taxa de câmbio a um ponto de tornar inviável outros setores transáveis, o que por conseguinte deixa a estrutura produtiva menos diversificada. Este quadro gera uma perda de competitividade do país exportador no comércio mundial, devido a entrada de divisas estrangeiras e ao efeito de deslocamento dos investimentos para tal setor.

³ Termo utilizado para caracterizar o ganho de importância dos produtos primários na pauta de exportação de diversos países latino-americanos, nas últimas décadas, assim como ocorreu nas primeiras décadas do século XX na região.

nações ricas em recursos naturais não-renováveis que se mostram incapazes ou limitadas de estabelecerem uma trajetória de desenvolvimento socioeconômico inclusivo e distribuidor de riqueza. Neste sentido, o estudo do desenvolvimento regional nas principais regiões produtoras tem grande importância para o conhecimento dos potenciais e dos problemas, que a atividade petrolífera traz às comunidades e à estrutura produtiva.

Tendo por base a justificativa acima, destacamos que o objetivo principal é analisar se a produção petrolífera tem reforçado ou não a heterogeneidade estrutural no Brasil e Venezuela, e como tem se dado o desenvolvimento socioeconômico das principais regiões (seus municípios) produtoras destes países.

Desta forma, propomos três espaços de análise, cada uma estudada em um capítulo da dissertação. O primeiro preocupa-se com a inserção latino-americana no cenário mundial, o segundo com as estratégias e planejamento dos países abordados no âmbito nacional e o terceiro atenta para as dinâmicas e os processos efetuados e tomados na dimensão regional e local.

O primeiro capítulo procura traçar um panorama acerca do histórico da indústria petrolífera e da economia da América Latina demonstrando seus principais enlaces e ressaltando os efeitos do forte crescimento asiático e do *boom* de preços das *commodities* para o continente. Inicialmente, a seção 1.1 procura abordar em quatro partes os principais aspectos teóricos e a dinâmica econômica do continente a partir dos anos 2000. Na primeira parte atenta-se para os aspectos teóricos que servem como base para o estudo, de modo a compreender as alternativas propostas de superação da heterogeneidade estrutural e do processo de desenvolvimento socioeconômico latino-americano. Na segunda e terceira parte, o “efeito China”⁴ e os ciclos de crescimento econômico, das finanças e do comércio exterior do continente são estudados, notando as implicações do período neoliberal, passando pelo período de políticas parcialmente “desenvolvimentistas” e a recente crise financeira global. A última parte da seção retoma e aponta importantes pontos a serem considerados neste novo século. Na seção 1.2, o foco recai sobre a inserção latino-americana nas estruturas de poder e no “Jogo Mundial do Petróleo” através de um breve histórico da indústria mundial do petróleo e do entendimento dos fatores que afetam, formam e organizam o mercado do produto, num contexto recente.

O capítulo 2 destaca inicialmente a importância da integração regional em busca do fortalecimento da economia da América Latina e em projetos estratégicos (em especial os

⁴ Expressão utilizada para fazer referência à ascensão da China no plano externo e suas implicações e impactos para a economia mundial. Estes serão trabalhados mais à frente como referido.

energéticos) de modo a proporcionar maior bem estar social. A seção ainda se debruça sobre a integração regional e as empresas estatais de petróleo, analisando como a região consegue angariar posições estratégicas no mercado internacional e nos organismos mundiais. Na seção 2.2, procura-se compreender em linhas gerais, o planejamento e as estratégias que o Estado dispõe para fazer uso e distribuir as rendas petrolíferas e os efeitos de arrasto e propulsão da indústria petrolífera. Desta forma, se analisa como o Estado atua e se relaciona com a sociedade, a fim de regular e criar institucionalidades.

Nas seções seguintes debate-se os casos de Brasil e Venezuela atentando para a importância dos marcos regulatórios da indústria petrolífera como meio de planejamento e estratégia do Estado e as alterações na estrutura produtiva que esta indústria pode causar ou vem causando. Sem dúvida, a escolha de um marco regulatório está relacionada a questões fundamentais da geoeconomia e da geopolítica, além das condições político-econômica de cada país. Neste sentido, o aumento do preço do petróleo na última década foi um dos fatores motivadores para as mudanças de marco regulatório fazendo com que os governos de Brasil e Venezuela buscassem inclusive um maior “*take government*” na regulação do setor.

O capítulo 3 apresenta a temática do desenvolvimento regional e sua relação com a indústria petrolífera na seção 3.1, mostrando os processos e dinâmicas inerentes. Nas seções seguintes se analisa as implicações da indústria petrolífera e dos projetos de desenvolvimento socioeconômico local que tem sido levado a cabo tanto na Bacia de Campos (Brasil) como na região da Faixa Petrolífera de Orinoco (Venezuela). No caso brasileiro, observa-se os efeitos e benesses para a promoção do desenvolvimento socioeconômico e para a estrutura produtiva da região que perfaz a Bacia de Campos, tendo em conta o contexto brasileiro tecnológico e inovativo. Fundamental ressaltar que, pelo processo de aplicação do novo marco regulatório da indústria petrolífera brasileira e pelas novas regras dispostas acerca da distribuição e destinação serem recentes e suas implicações ainda inconclusivas, considera-se em especial as implicações e impactos do ambiente regulatório da Lei do Petróleo de 1997 na região citada. Já no caso venezuelano, ainda há muito a se realizar na região central do país, que abriga a Faixa Petrolífera do Orinoco, de modo a desenvolver e alcançar os níveis de produção de petróleo que se espera. A população, a indústria petrolífera e os demais setores produtivos esperam que o governo complete todo o planejamento para a região, caracterizado pelo *Proyecto Socialista Orinoco*, a fim de que no médio prazo as condições de vida e de produção sejam ao menos melhoradas.

Por fim, nas considerações finais reunimos os nossos principais argumentos, recordando as principais questões tratadas ao longo do trabalho e apontando as possíveis

implicações no curto prazo para ambos os casos aqui abordados. Além disso, foram colocados alguns pontos que consideramos fundamentais para análise e discussão, e que sirvam para nortear uma ação pública que possa efetivamente fazer com que este recurso não-renovável seja utilizado como alavanca para o desenvolvimento socioeconômico a nível nacional e regional dos países em questão.

CAPÍTULO 1

PETRÓLEO, TERRITÓRIO E ECONOMIA NA AMÉRICA LATINA

1.1 – Panorama Econômico na América Latina a partir dos Anos 2000

A partir dos anos 1990, a América Latina tem experimentado uma inserção nos fluxos comerciais e produtivos mundiais, a partir da diversificação dos destinos de sua pauta exportadora e dos ganhos advindos da ideia de especialização em vantagens comparativas. Mesmo com mudanças de orientação política e um viés progressista, o desenvolvimento da região continua deixando em evidência, a produção e o comércio externo de *commodities*⁵, e mais que isso, estas ganharam importância relativa.

As *commodities*, tanto as minerais como as agrícolas, de modo geral, sofreram aumento de seus preços no mercado mundial devido principalmente ao cenário internacional geoeconômico e ao processo de globalização financeira. Nesse aspecto deve-se destacar o acréscimo da demanda mundial, que teve influência fundamental do crescimento da produção chinesa.

Os países da América Latina, mesmo após décadas de um esforço industrializador, veem-se novamente na necessidade de pensar estratégias de desenvolvimento baseadas na exploração e produção de recursos naturais. Desta forma, questões como reprimarização, desindustrialização, doença holandesa e doença mexicana⁶ fazem parte da agenda do debate econômico latino-americano. Conforme Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL) (2014), o debate acerca da importância destes recursos para o desenvolvimento econômico apresenta posições antagônicas. Os recursos naturais podem ser vistos como um fator de produção como qualquer outro, e por outra vertente analisa-se suas implicações e

⁵ Em estudo do Banco Mundial, sobre os recursos naturais na América Latina, Sinott et al (2010), caracterizam as commodities como produtos indiferenciados, com baixo processamento industrial e elevado conteúdo de recursos naturais. Estas são definidas “como produtos comercializados a granel, sem marca, com pouco processamento, cujas qualidades e características podem ser especificadas objetivamente e que são fornecidas sem diferenciação qualitativa em certo mercado”. (Sinnott et al, 2010, pp.3)

⁶ Conforme Cepal (2014), nos casos latino-americanos, o fenômeno da doença holandesa, além de ter uma dimensão comercial, tem também uma dimensão financeira. Os elevados níveis de liquidez nos mercados financeiros internacionais contribuem para a apreciação cambial, já que a entrada de capitais de curto prazo podem ocasionar aumento da dívida em moeda estrangeira ou volatilidade da taxa de câmbio. Este termo foi cunhado por Ros (2012), mas também é tratado por Palma (2005), quando o autor explica os casos de doença holandesa no contexto das políticas neoliberais que a América Latina colocou em prática nos anos 1990.

impactos para o crescimento, macroeconomia e finanças públicas o que poderia convergir para a “maldição (ou benção) dos recursos naturais”.

O crescimento econômico latino-americano a partir dos anos 2000, mesmo não alcançando os níveis dos anos 1970, permitiu uma recuperação visto os resultados obtidos desde a crise da dívida do começo dos anos 1980. Segundo Cepal (2014), no plano interno, a evolução e equilíbrio de relevantes variáveis macroeconômicas foi aspecto importante, no plano externo a melhora dos termos de troca em favor de economias exportadoras de recursos naturais, aliado a elevação do investimento direto estrangeiro (IDE) e as melhores condições de financiamento externo aliviou impasses externos históricos.

Apesar do período de estagnação no quinquênio 1998-2002, devido principalmente a desequilíbrios de indicadores externos nos países da região, após 2003 o crescimento é superior ou próximo à média mundial e ao dos países desenvolvidos. Esse crescimento sustentado proporcionou sensível melhora nas condições de vida, com avanços na redução do desemprego, da pobreza e na distribuição de renda. Procurou-se revitalizar o mercado de trabalho, mas não foi possível gerar o número de postos de trabalho qualificado necessário, mantendo-se a brecha tecnológica e de produtividade em importante parte do sistema produtivo da região.

Os países da América Latina apresentaram também, relativa estabilidade macroeconômica e o controle da taxa de inflação anual, sabendo tirar proveito da conjuntura externa favorável obtendo superávit fiscal e redução da dívida externa. Esses resultados fiscais, acabaram posteriormente, dando margem de reação frente a queda da demanda externa a partir da crise de 2008-2009, não sendo necessário desta vez realizar cortes de gastos na área social nem de investimentos em infraestrutura, diferentemente da dinâmica das décadas de 1980 e 1990.⁷

Entretanto, como assinalado pela Cepal (2014), as entradas de capital de curto prazo levaram a uma tendência de apreciação das moedas locais em termos reais, o que auxiliou o dinamismo das exportações de setores produtores de bens primários e desestimulou a formação de capital em setores transáveis. Assim, “a especialização em produtos que exigem um grande volume de recursos naturais foi um resultado compatível com a estrutura de preços relativos gerada pelo choque externo e acentuada política de estabilização” (CEPAL, 2014, pp. 27).

⁷ Vale notar que a capacidade de resposta a esta crise esteve atrelada à resposta fiscal e monetária anticíclica no âmbito de uma política macroeconómica mundial, impulsionada pelos países centrais e pela China.

De grande importância na análise dos resultados obtidos a partir dos anos 2000, a conjuntura econômica passou por transformações profundas neste período e talvez a principal seja a ascensão dos países em desenvolvimento da Ásia, com fundamental destaque para a China que tornou-se um dos protagonistas no que tange o comércio e o investimento mundial. Evitando adentrar na discussão acerca do “efeito China” para os países da América Latina, por ora ressalta-se que o aumento da demanda chinesa por bens com grande volume de recursos naturais e a incorporação da mão de obra asiática afetou fortemente a dinâmica dos custos de fatores de produção básicos em escala mundial. Estes implicaram em consequências mais ou menos favoráveis aos países latino-americanos de acordo com sua inserção nos fluxos comerciais e financeiros mundiais.

1.1.1 - Sobre os principais aspectos teóricos do desenvolvimento econômico

O desenvolvimento é visto aqui conforme Cepal (2014), como o processo pelo qual se avança em três frentes: na mudança estrutural, na convergência e na igualdade. Raramente houve avanço nestas três frentes na região, o que ascendeu a heterogeneidade estrutural como um fenômeno histórico nos países latino-americanos.

O desenvolvimento econômico não deve se restringir a elevação da taxa de crescimento, mas sobretudo em mudanças qualitativas na estrutura produtiva e inserção nos mercados mundiais. Quanto a estas mudanças, deveriam promover uma maior participação relativa de setores intensivos em tecnologia e conhecimento na produção total, a fim de fortalecer processos de aprendizagem e de capacidades ocorrendo paralelamente a produção e ao investimento. Segundo Cepal (2014), o aprendizado tecnológico, diversificação da estrutura produtiva e o potencial de crescimento econômico relacionam-se estreitamente.

Porém, o mesmo estudo alerta que nem toda mudança estrutural favorece o desenvolvimento. A mudança estrutural é capaz de transformar a composição do produto e do comércio internacional, do emprego e do padrão de especialização. Para que esta seja possível, de modo a colocar a economia num caminho de crescimento de longo prazo, mantendo a sustentabilidade do saldo de conta corrente e da dívida externa, é necessário atentar duas dimensões. A chamada mudança estrutural virtuosa, que deve prezar pelo aumento da participação, na produção e no comércio, de atividades intensivas em conhecimento, tornando a matriz produtiva mais diversificada e com trajetórias de aumento da produtividade, gerando dinâmicas, efeitos e externalidades que se irradiem a todo sistema. Além disso, a entrada em mercados mundiais de rápido crescimento seria importante na

distribuição de renda, já que fortaleceria a demanda agregada, a produção e a geração de emprego.

A política macroeconômica é de grande importância na geração de efeitos para a estrutura produtiva. Três mecanismos são destacados pela Cepal (2014) neste aspecto: o efeito das políticas de utilização da capacidade instalada que incidem sobre o montante de investimento; o efeito do crescimento da demanda agregada sobre a taxa de progresso técnico⁸ e os efeitos das políticas de preços macroeconômicos, que afetam as rentabilidades intersetoriais e assim a composição dos investimentos. Estes efeitos relacionam a política macroeconômica à trajetória de produtividade e emprego, devido a sua influência no nível e na composição dos investimentos sendo um elo entre o curto e longo prazo, e entre tendências e ciclos.

Por isso, caso uma política macroeconômica desestimule o ritmo de crescimento, no período seguinte, a economia pode vir a ter uma base tecnológica menos desenvolvida. Neste cenário, a demanda agregada não conseguiria fazer com que o investimento crescesse no mesmo ritmo de expansão da demanda, o que pediria atenção quanto ao grau de utilização da capacidade instalada. Se tornam fundamentais assim, políticas que influenciem a demanda agregada no sentido de aumentar a produtividade, sobretudo com a política industrial.

A inserção dos países da América Latina ao setor externo revela a importância de compreender o comportamento do balanço de pagamentos, visto que este último é crucial no que tange as implicações e impactos dos ciclos econômicos, que por sua vez guardam relação com a tendência ou trajetória de expansão de longo prazo da economia. Conforme Cepal (2014) a relação entre os choques externos e as políticas macroeconômicas tem implicação no crescimento e estabilidade das economias, isso reflete o peso do balanço de pagamento na dinâmica macroeconômica dos países emergentes e em especial na região. Quatro elementos que fundamentam este peso são: as exportações líquidas; as remessas de trabalhadores migrantes, as remessas de lucros do capital estrangeiro e os pagamentos de juros; os efeitos dos termos de troca; e o acesso ao financiamento externo e a volatilidade dos fluxos de capital de curto prazo. A partir da globalização financeira o quarto componente ganhou força, juntamente com o investimento estrangeiro direto.

Vale destacar o terceiro e o quarto efeito no âmbito da dinâmica cíclica. Os choques no balanço de pagamentos associados aos termos de troca e a choques de liquidez, afetam tanto o curto prazo, como a taxa de crescimento de longo prazo com equilíbrio externo,

⁸ Conhecido como efeito Kaldor-Verdoorn.

modificando a estrutura produtiva. Caso as variações no acesso ao mercado de capitais forem significativas, podem impactar a formação bruta de capital fixo e consequentemente a estrutura produtiva e a expansão da economia e emprego. Isso potencializa-se na América Latina, onde economias não utilizam instrumentos de regulação e nem de administração dos fluxos internacionais de capital.

Como assinalado pela Cepal (2014), há poucos casos de redução substancial da diferença de renda per capita entre uma economia em desenvolvimento e as economias avançadas. Das experiências positivas, alguns fatores que auxiliam numa possível convergência são demonstrados a seguir.

A primeira lição é que (1) o desenvolvimento econômico exige a redistribuição de recursos para setores ou atividades intensivos em inovação tecnológica e em conhecimento, acompanhada da diversificação em setores ou atividades que tenham um rápido crescimento demanda interna e/ou externa. O desenvolvimento estaria relacionado a uma estrutura produtiva que mostra dois tipos de eficiência consideradas dinâmicas por representar trajetórias de crescimento mais rápido da produtividade, da produção e do emprego. (2) A “eficiência schumpeteriana” caracterizada pela maior difusão de capacidades para o conjunto da economia que lideram o processo de inovação, estimulando aumentos da produtividade não apenas no seu setor. (3) O outro tipo é a “eficiência keynesiana” relacionada ao dinamismo da demanda interna e externa dos bens produzidos no país. Esta deve conciliar uma elevada taxa de crescimento e uma simetria da expansão de exportações e importações, ou seja, a relação conta corrente/Produto Interno Bruto (PIB) não deve ser explosiva para que os agentes externos continuem financiando os déficits da conta corrente sem ultrapassar limites críticos desta razão.

(4) As duas eficiências são consideradas dinâmicas pois ao contrário da “eficiência ricardiana”, a indução ao crescimento do PIB no médio e longo prazo ocorre com a mudança estrutural de uma eficiência estática (ricardiana) para outra com eficiência dinâmica (schumpeteriana e keynesiana). Importante notar que o dinamismo da demanda não depende apenas dos produtos e da sua elasticidade-renda a partir da inovação, mas também de como se dá a participação do país no comércio internacional. (5) Existe ainda entre as duas eficiências uma relação na qual os setores cuja demanda cresce mais rápido são também os de maior intensidade tecnológica e em conhecimentos. Ocorrem exceções no que Díaz-Alejandro cunhou de “loteria de produtos primários” onde um país aproveita-se de um período favorável da demanda internacional de um recurso natural e obtém um crescimento elevado.

As duas últimas lições ficam com questões relacionadas a emprego e a política macroeconômica. (6) Quanto ao emprego, nas economias em desenvolvimento além de uma forte heterogeneidade, parcela substancial da força de trabalho estão em condições de informalidade ou em atividades de subsistência, que como colocado por Arthur Lewis, apresentam oferta de mão de obra infinitamente elástica. Neste sentido, a força que reduziria a heterogeneidade e melhoraria as condições de trabalho seria a diversificação produtiva associada à mudança estrutural virtuosa. (7) Já a política macroeconômica deve comprometer-se com o desenvolvimento e a estabilização a fim de uma mudança estrutural virtuosa. Para tal, são necessárias políticas industriais que gerem incentivos e instituições que contribuam para a implementação destas, algo que não avançou de modo satisfatório na América Latina.

Visto estas considerações teóricas, ficou clara a importância do conhecimento e tecnologia para uma mudança estrutural que agregue ao processo de desenvolvimento. A evolução da fronteira tecnológica é capaz de determinar as estruturas produtivas mais eficientes e por conseguinte que prevalecerá no longo prazo. Os países que não inserem-se nesta evolução, caso dos países latino-americanos, devem atentar para políticas industriais que possam direcionar os investimentos e o emprego para os setores que possibilitarão a convergência tecnológica com os demais.

Os processos de inovação e difusão da tecnologia cobram conhecimentos acumulados, infraestrutura apropriada, contexto regulatório e institucional consolidado e capacitação profissional, sendo importante tirar proveito do paradigma tecnológico anterior. Reduzir o *catching-up* tecnológico faz-se possível combinando mudança estrutural, absorção de tecnologia, desenvolvimento de capacidades e eficiência ambiental.

Conforme a Cepal (2014), a revolução tecnológica em curso está gerando tendências econômicas e sociais em sentidos opostos: concentradora devido às operações em mercados com fortes economias de escala e de desconcentração pois a personalização de produtos e serviços específicos faz com que as economias de escala percam importância. No que tange a produção, a evolução tecnológica tem modificado o processos de gestão, comercialização e distribuição de produtos alavancados pelos modelos de negócios baseados na Internet. No processo manufatureiro, avanços em robótica mudarão inclusive o lugar da produção, o que redefiniria a estrutura e dinâmica da produção mundial.

Outro ponto teórico crucial no entendimento das questões relacionadas à América Latina é o desenvolvimento baseado em recursos naturais. Silva (2013) assinala que houve um grande salto teórico no século XVIII com o trabalho de Adam Smith, “A Riqueza das Nações”, por ter separado a análise da riqueza que vem da “terra” entre agricultura e

mineração, notando a diferença da reprodutibilidade, ou seja, diferenciando um recurso renovável ou não. O autor atenta para a proeminência da manufatura sobre as atividades de mineração e agricultura na capacidade de geração de riqueza nacional.

Desde então, este tema ficou à parte no pensamento econômico, quando em meados do século XX os esforços da chamada Economia do Desenvolvimento colocaram em destaque os caminhos do desenvolvimento socioeconômico, alertando para o subdesenvolvimento e as condições de termos de troca. Fundamental contribuição advém dos economistas estruturalistas latino-americanos, dentre os quais podemos citar Raúl Prebisch, Celso Furtado e Aníbal Pinto.

O primeiro atenta para o entendimento do “sistema centro-periferia”, no qual alerta para o fato de que em certas áreas o progresso técnico inseriu-se lentamente, concentrado nas atividades que produziam matérias primas destinadas à exportação. Discutindo assim, acerca dos termos de troca e da elasticidade-renda dos bens primários e industriais. Furtado sugere que o subdesenvolvimento é um processo histórico autônomo e alerta que um núcleo produtivo especializado e destinado à exportação pode impactar sobremodo na velha estrutura dependendo de fatores como volume de mão de obra absorvida, nível de salário real médio e dos impostos pagos⁹. O último adverte para um “estilo de desenvolvimento” no qual se organizam os recursos humanos e materiais com o objetivo de solucionar a melhor relação entre: “para quem” produzir, “como” produzir e “o que” produzir. Assim, nota-se a importância de analisar as preferências relativas no que tange a repartição social dos principais componentes produtivos, apontando tendências de maior ou menor desigualdade na dinâmica do processo¹⁰.

Em uma análise mais atual, Pérez (2010) sugere uma estratégia de desenvolvimento baseada em recursos naturais, seria o escalamento tecnológico constante das atividades baseadas nestes recursos e a melhora da pauta exportadora mediante inovações contínuas em produtos, processos e atividades auxiliares, procurando diferenciá-los dos tradicionais mercados de *commodities*. Dominar as tecnologias industriais desses processos nos diferentes níveis tecnológicos da produção dos produtos, seria capaz de transformar gradualmente toda a economia. Para Dicken (2011), o produto ou elemento advindo da natureza só passa a ser um recurso a partir do momento que potenciais usuários o vejam como tal. Importa assim, sua construção sociocultural e política, num contexto no qual o bem apresenta um significado, sentido ou utilidade para determinado meio social e vivência histórica.

⁹ Ver mais no capítulo 4 de “Desenvolvimento e subdesenvolvimento”. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

¹⁰ Ver mais em “Notas sobre los estilos de desarrollo en América Latina”. Revista de la Cepal, 2008.

1.1.2 – O “efeito China” e suas principais dimensões

A ascensão da China no plano externo e suas implicações e impactos para a economia mundial e em especial para a economia latino-americana, requer a este trabalho algumas considerações acerca do chamado efeito China. Para tal, uma breve análise do “milagre chinês” realiza-se. O país tem sido o melhor a aproveitar os contornos dados pela globalização e pela hegemonia dos mercados de modo a buscar o seu desenvolvimento, além de alcançar importância incomparável com qualquer outro país em desenvolvimento neste contexto descrito.

O desafio de afirmação da soberania sobre o território e integração da enorme população assumido pelas autoridades, depende de altas taxas de dinamismo e modernização industrial. A capacidade de atração de vastos fluxos de IDE, atrelados ao planejamento e controle estatais é elemento decisivo na estratégia de crescimento. Fatores que atraem tais investimentos estão vinculados ao baixo custo de salários e de proteção social da mão de obra, o tamanho do mercado interno, a localização asiática facilitada pelas diversas cadeias produtivas maturadas na região e a falta de segurança jurídica que por vezes é considerada uma limitação ao investimento. Além da alta prioridade de inovação e a incorporação lenta, gradual e controlada dos mecanismos de mercado, a autodeterminação de um caminho próprio, rejeitando modelos determinados foi positivo ao menos no aspecto econômico.

A política macroeconômica tem papel fundamental conforme Biancareli (2006), marcada por baixo grau de abertura financeira, manutenção da estabilidade e competitividade da taxa de câmbio, condições monetárias relaxadas incluindo o controle de salários e um uso prudente e anticíclico da política fiscal. Estas em conjunto às vantagens competitivas na atração dos fluxos de IDE, cria um ambiente favorável ao investimento (direcionado prioritariamente para setores estratégicos, em especial na infraestrutura) e às exportações impulsionando o crescimento a altos níveis. Os resultados destas políticas geraram um grande estoque de reservas internacionais, que conferiram ao país um inusitado peso na ordem financeira global.

Biancareli (2006) ainda assinala para as mudanças estruturais substituidoras de importações, levando o país de importador a autossuficiência ou a exportador em setores de relativa importância para os países emergentes produtores, como o aço, o alumínio e o cimento. Além disso, nos setores industriais intensivos em tecnologia, a China tem apostado na capacidade de absorção e aprendizagem de conhecimentos para posteriormente procurar competir com as empresas que atraiu inicialmente. Isso fica sinalizado na exigência de

investimentos em pesquisa e inovação pelas multinacionais e pela criação de um sistema nacional de inovação, a fim de diversificar a estrutura produtiva e enriquecer tecnologicamente a pauta exportadora. Sem dúvida a evolução do saldo comercial chinês a partir de 2005 é explicada por estas tendências.

A intensa integração ao comércio mundial acentuada a partir de 2001 com a entrada da China à Organização Mundial do Comércio, transformou-a num eixo de transmissão e por vezes ampliação dos impulsos do comércio global, sendo uma potência exportadora e importadora. A Ásia industrializada e particularmente a China transformaram-se em estágio essencial das cadeias produtivas globais, devido a migração da estrutura produtiva dos EUA, tendo que dar conta a voraz demanda dos países centrais. Conforme Ferolla e Metri (2006), há o questionamento se a China está desenvolvendo-se dentro dos padrões do comércio internacional, porém, não deveria haver reclamação pela pressão causada na demanda mundial de recursos naturais, visto que ela é soberana para definir o nível interno de industrialização e de funcionamento da sua economia. Contudo, os autores concordam que o uso dos recursos naturais escassos deveria ser decidido pela ótica humanista e não num “direito conquistado de consumir” dos países desenvolvidos.

Segundo Pinto (2013), o papel de duplo polo na economia mundial causou transformações estruturais econômicas. O país aparece como principal produtor e exportador mundial de produtos de tecnologia da informação e de bens de consumo industriais intensivos em mão de obra e em tecnologia. Boa parte da produção é destinada aos mercados de economias desenvolvidas e o país apresenta políticas que geram boas condições para a exportação destes produtos. Por outro lado, é um dos principais *players* no consumo de máquinas e equipamentos de alta tecnologia e no consumo de *commodities* (de variados tipos: energéticas, minerais, agrícolas e etc.). Transformou-se deste modo, importador líquido da Ásia, África e América Latina.

O mesmo autor elenca quatro tendências estruturais para a economia mundial, que auxiliam na caracterização do efeito China, são elas: (1) a elevação e manutenção em níveis altos dos preços internacionais das *commodities* devido ao efeito direto e indireto da demanda chinesa e da elevação dos custos de produção destes produtos. Neste quesito, os produtos energéticos e minerais destacaram-se com elevação de 14,7% e 13,7% ao ano, respectivamente, entre os anos 2002 e 2012. (2) A redução e/ou crescimento mais lento dos preços dos produtos industrializados em relação aos preços das *commodities*, apesar do crescimento do PIB global nos anos 2000. Essa tendência é devido a pressão competitiva da produção industrial chinesa, voltada para as exportações e que combina baixos salários, novas

formas de organização e gestão da produção e economias de escala, elevando seus ganhos de produtividade. (3) A manutenção dos termos de troca¹¹ favorável aos países em desenvolvimento, o que relaxou a restrição externa dos países africanos e latino-americanos que exportam *commodities* para China e é uma consequência da primeira e segunda tendência. Por fim, (4) a ampliação mundial do padrão de consumo de massa já que o preço relativo entre manufaturas e salários vêm permitindo o acesso dos bens industriais a parcelas da população dos países em desenvolvimento que viviam até então, em situação de pobreza extrema.

Para Feng (2009), pode-se observar na China o estímulo à articulação de três ambientes básicos (estabelecimento de mercado nacional unificado, melhoria e equalização da oferta de serviços públicos básicos e a implantação de um ambiente de regulação pelo território nacional), com três tipos de política regional (política de atendimento total ao desenvolvimento regional, administração diferenciada para zonas e territórios com funções especiais e política regional por governança e atendimento de problemas regionais específicos) e quatro tipos de mecanismo de coordenação (mecanismos de mercado de cooperação, de auxílio mútuo e de suporte). (SILVA, 2014, pp. 244)

A China está vivendo um processo de esgotamento deste modelo de crescimento econômico, baseado em saldo comercial positivo com grande parte das economias do globo, e em especial as centrais, devido ao intenso fluxo de exportações. Essa necessidade está constatada nos novos planos de governo, atentando a uma mudança da lógica exportadora para um aproveitamento do poder de compra do mercado interno, impulsionado pela ascensão da classe média nas últimas décadas. A expectativa inclusive é a redução da taxa de crescimento do PIB nos próximos anos. Um desafio latente a ser encarado é o alto grau de concentração de renda em determinadas regiões e/ou grupos de pessoas, deflagrando que o modelo a ser ultrapassado deixou um forte rastro de desigualdade socioeconômica. Os moldes utilizados para alcançar a competitividade externa até então, também estão no alvo deste novo projeto e devem sofrer alterações. Um ponto que continua na pauta é a integração regional asiática de grande intensidade, que adensa diversas cadeias produtivas. Este aspecto por sinal é observado como exemplo para o caso latino-americano que apresenta um processo de integração muito aquém do asiático.

A ascensão chinesa a ator de primeira ordem no comércio e no investimento mundial, demonstra o protagonismo dos países em desenvolvimento da Ásia, com economias

¹¹ Segundo Pinto (2014, pp. 91), o termo de troca é medido pelo índice do valor unitário das exportações em relação ao índice de valor unitário das importações.

atreladas a locomotiva chinesa, a nível global. Conforme Cepal (2014), para a América Latina duas implicações deste movimento são notórias. A primeira é o aumento da demanda por bens intensivos em recursos naturais, levando a uma melhora nos termos de troca sobretudo nos metais e hidrocarbonetos. A outra é relativa a incorporação da mão de obra asiática que teve efeito na dinâmica dos custos da mão de obra em escala mundial, com diferentes consequências para os países da América Latina.

Para os países latino-americanos importadores líquidos de alimentos e de energia, o impacto do efeito China agravou a relação de termos de troca chegando a ser negativa e piorando os problemas com as contas externas. Neste cenário, principalmente os países que especializam-se na exportação de bens manufaturados intensivos em mão de obra sofreram um impacto adverso devido à concorrência asiática. A sub-região da América Latina que encaixa-se neste contexto é a América Central, que apesar de ter apresentado um crescimento volátil tem compensado o impacto chinês com receitas advindas do turismo e de remessas dos migrantes.

Por outro lado, para os exportadores líquidos de recursos naturais, com destaque para a América do Sul, a bonança externa rechaçou a possibilidade de crises de dívida e de balanço de pagamentos. Porém, isso não condiz necessariamente com um trajetória estável de crescimento no longo prazo, pois os históricos problemas estruturais da região ainda persistem. Apesar da condição favorável no cenário externo, existe uma preocupação crescente acerca das tendências na estrutura produtiva destes países, em particular com a reprimarização da especialização exportadora.

1.1.3 – Os ciclos econômicos e algumas implicações para a economia latino-americana

Tratando inicialmente do ciclo de crescimento econômico, deve-se notar o assinalado pela Cepal (2014), que num processo de crescimento virtuoso a produtividade e o emprego evoluem ao mesmo tempo, sem que o crescimento gere pressões insustentáveis sobre o setor externo. Na América Latina, porém, registram-se períodos de redução ou de baixo crescimento da produtividade. Assim, não se consegue combinar no longo prazo um elevado crescimento do emprego com a evolução da produtividade, retardando a redução da brecha de renda e tecnológica ocorrida, além de não promover a mudança estrutural voltada para a eficiência dinâmica.

Segundo mesmo estudo, dois padrões recentes de crescimento econômico latino-americano são destacados. O primeiro refere-se a primeira metade dos anos 1990,

caracterizado pelo crescimento insustentável devido ao desequilíbrio externo, o que culminou em posterior crise e período de recessão, entre os anos 1998-2002, sendo cunhada como “meia década perdida”. O outro padrão é vivido atualmente pelos principais exportadores líquidos de recursos naturais, destacando-se a América do Sul e alguns países da América Central, ocorrido desde 2003, apesar da forte crise mundial entre 2008 e 2009 que apresenta implicações até os dias atuais. Este padrão é marcado pela melhoria da demanda mundial por produtos primários e dos termos de troca o que promoveu o crescimento e a redução da vulnerabilidade externa.

Ainda acerca do primeiro padrão, a abundância de financiamento externo pautada nas melhores condições de acesso providas pela liberalização e desregulamentação dos mercados financeiros internacionais, geraram desequilíbrios que acumularam-se ao ponto de uma forte reversão. As exportações líquidas perderam dinamismo e houveram déficits na balança de bens e serviços financiados com recursos externos, paralelamente a relação conta corrente/PIB deteriorou-se e a incerteza estimulou a saída do capital de curto prazo. As medidas tomadas quando da verificação de alguns sintomas foram políticas econômicas restritivas, que agravaram a situação de desemprego e levou a queda do nível de atividade produtiva. Os resultados na estrutura produtiva, em períodos de crescimento, foram o direcionamento para setores transáveis ou intensivos em recursos naturais.

Durante os ajustes, a formação de capital fixo foi o elemento da demanda agregada que mais contraiu, afetando drasticamente o sistema produtivo, com perda de produtividade e de competitividade, e atraso na modernização de máquinas e equipamentos, causando o fenômeno da desindustrialização. Dados do Banco Mundial (BM), para os anos de 2004 a 2013, demonstram que o valor adicionado da indústria no PIB, no caso da América Latina e do Leste Asiático, flutuaram entre 34,1% e 30,8% em sentido de queda. O Brasil teve redução de 5% no período, a China tem resultado de 43,9% em 2013, sendo o pior da série; e a Venezuela possui alto nível comparado a sua região, com 52,2% em 2010.

O comportamento da taxa de crescimento real do PIB demonstra um padrão que ocorre de modo geral nos países em desenvolvimento: recuperação do crescimento até meados dos anos 1990, forte queda no fim da década de 1990 até início dos anos 2000, uma fase forte de crescimento do ano 2000 até a crise financeira internacional de 2008 e 2009. Desde então, esta crise apresenta implicações até os dias atuais com a perda do ritmo de crescimento verificado anteriormente.

Quanto a América Latina e Caribe, os melhores resultados na última década são observados na tabela abaixo, seguindo o movimento mundial e dos países em

desenvolvimento. Isso possibilitou uma recuperação frente a crise vivida durante a “meia década perdida”, e auxiliou na manutenção da participação no PIB mundial, num cenário de grande incremento da Ásia em desenvolvimento, em especial da China, neste indicador. Em dois períodos da tabela a América Latina apresentou taxas médias acima das mundiais (1994-1998 e 2004-2008) e nos outros dois teve taxas inferiores. Outro ponto a se destacar é que em nenhum período analisado, a região latino-americana superou os níveis dos países em desenvolvimento, da Ásia em desenvolvimento e da China.

Tabela 1: Taxa média de crescimento do PIB e Participação no PIB mundial, períodos selecionados, em % a.a.

| | Taxa de crescimento média do PIB | | | | Participação no PIB mundial | | | |
|---------------------------|----------------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------------------------|-----------|-----------|-----------|
| | 1994-1998 | 1999-2003 | 2004-2008 | 2009-2013 | 1994-1998 | 1999-2003 | 2004-2008 | 2009-2013 |
| Mundo | 3,46 | 3,45 | 4,60 | 3,09 | - | - | - | - |
| Países em desenvolvimento | 4,05 | 4,82 | 7,58 | 5,26 | 36,24 | 37,71 | 42,59 | 49,02 |
| Ásia em desenvolvimento | 7,47 | 6,95 | 9,46 | 7,53 | 13,21 | 15,17 | 18,70 | 24,59 |
| China | 10,23 | 8,69 | 11,57 | 8,64 | 5,90 | 7,52 | 10,09 | 14,39 |
| América Latina e Caribe | 3,52 | 1,37 | 5,27 | 2,95 | 9,23 | 8,63 | 8,43 | 8,61 |
| Brasil | 3,06 | 1,94 | 4,82 | 2,51 | 3,08 | 2,85 | 2,76 | 2,82 |
| México | 3,30 | 1,78 | 3,38 | 2,06 | 2,48 | 2,44 | 2,28 | 2,13 |
| Venezuela | 1,61 | -3,10 | 10,50 | 0,94 | 0,55 | 0,46 | 0,47 | 0,47 |

Fonte: FMI. *World Economic Outlook database*, Abril 2014. Elaboração própria.

Conforme Cepal (2014), a divergência entre Ásia e América Latina esteve associada a mudanças no padrão de especialização, que logrou àquela região aproveitar da expansão do comércio mundial, obter economias de escala e sustentar o crescimento com equilíbrio externo. Para além disso, complementaram as políticas industriais e tecnológicas com políticas macroeconômicas que propunham-se a alterar o sistema de preços relativos e de incentivos a favor de setores que promovessem a mudança estrutural redefinindo padrões de especialização e as trajetórias tecnológicas. As políticas industriais na América Latina só foram retomadas apenas a partir de meados dos anos 2000, de modo bastante incipiente.

Os países asiáticos foram capazes de alterarem o perfil das exportações para setores que empregam alta tecnologia desde 1985, aumentando paralelamente sua participação no mercado mundial. Os países latino-americanos não passaram por este processo e por volta dos anos 2000 alcançou-se níveis de competitividade parecidos aos que a Ásia atingiu em 1985. Os asiáticos, de modo geral, souberam dispor de políticas macroeconômicas e industriais para atuar em paralelo com os objetivos de promoção de crescimento estável, com instrumentos como direcionamento de crédito e regulação dos preços dos bens salariais, como observado na

seção anterior. Vale notar, a partir de dados do Fundo Monetário Internacional (FMI) de investimentos como porcentagem do PIB, que a América Latina flutuou em torno dos 20% da última década até 2014, enquanto os países da Ásia em desenvolvimento pularam dos 30% aos 42% no mesmo período.

Necessário salientar o apontamento de Cepal (2014), explicando que desde os anos 1990 o crescimento asiático sustenta-se mais pela produtividade do que pelo emprego, numa economia que absorveu grande fatia do emprego de subsistência, elevando os salários reais e competindo de modo mais diversificado. Isso não verifica-se na América Latina nem mesmo na expansão posterior a 2004. A crise da dívida externa dos anos 1980 e os impactos da “década perdida” minaram a capacidade de acumulação, de crescimento e de progresso tecnológico no longo prazo, processo esse que começa a ser superado em meados de 1990.

Levando em conta a produtividade total dos fatores, a América Latina, segundo dados da Cepal (2014), tem uma taxa de crescimento no período de 1990 a 1998 de 0,9%, entre 1999 e 2002 esteve em 0,4% e no período 2003 a 2010, com 1,2%. Fator importante para prover uma melhora da produtividade é o investimento em pesquisa e desenvolvimento (P&D). Segundo dados da UNESCO, OECD e CEPAL, a partir do Cepalstat¹², entre 1990 e 2004, os gastos latino-americanos em P&D apresentaram participação em seu PIB na faixa dos 0,56% enquanto a Coréia do Sul alcançou um patamar de 2,64% em 2003 e o mundo não esteve abaixo dos 2%. Conforme dados do BM, de 2004 a 2011, este indicador para a América Latina apresenta pequena melhora e chegou em 2011 aos 0,8%. O Brasil teve 1,2% entre 2009 e 2011, porém com alguma distância para os 1,8% chinês do mesmo período.

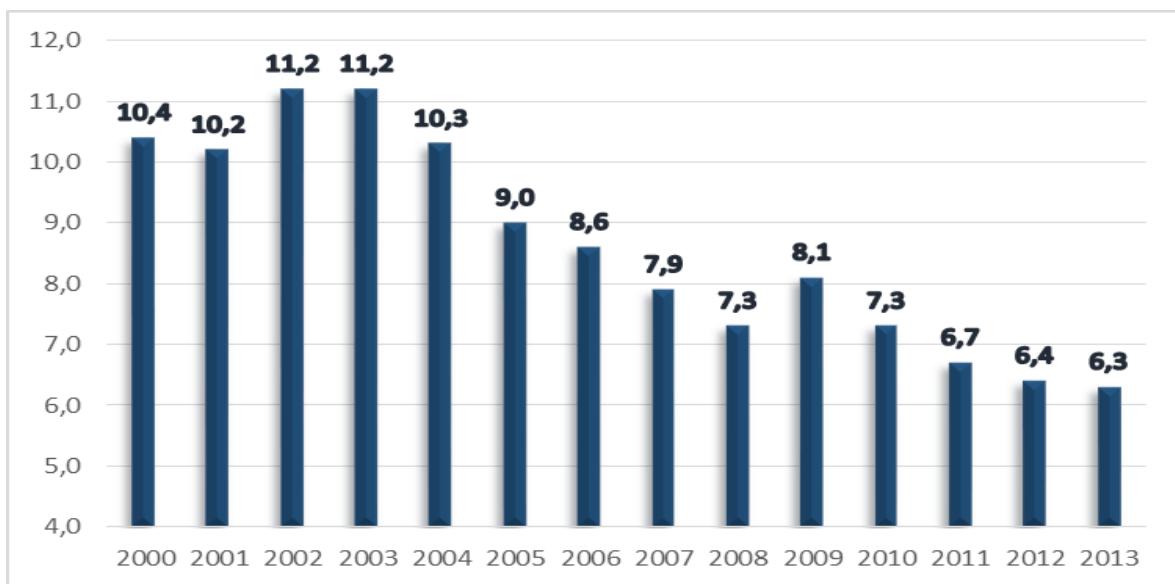
Isso explica, em parte, o abismo tecnológico entre a América Latina e o resto do mundo, e a baixa intensidade de tecnologia na produção e atividades. Curioso notar ainda, que entre os setores de financiamento destes gastos na região, o setor governo destaca-se sendo o principal provedor, em seguida o setor empresarial. Parte muito pequena fica a cargo do setor estrangeiro, o que deflagra o baixo direcionamento do IDE para este tipo de investimento.

Quanto a taxa de desemprego, houve melhora das relações trabalhistas e significativa queda como pode ser observado no gráfico abaixo. A região logrou um crescimento virtuoso, combinando melhora da produtividade e aumento das vagas de trabalho, a partir de início dos anos 2000 até 2008, isso apesar de que a criação dos postos de trabalho estiveram relacionadas ao setor serviço e na contramão do processo de desindustrialização. Este crescimento apesar de ter mantido a histórica concentração de renda da região, auxiliou na

¹² Base de dados e publicações estatísticas da Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL)

melhora do índice de concentração de Gini, que conforme dados do Cepalstat, era em 2002 de 0,547 e em 2012 reduziu para 0,496.

Gráfico 1: Taxa de desemprego na América Latina, em %



Fonte: Elaboração própria a partir da Cepalstat (2014): *División de Desarrollo Económico*

Válido ressaltar o assinalado pela Cepal (2014), que o efeito da taxa de câmbio real sobre a composição do produto de setores ou atividades com distinto grau de dinamismo tecnológico tem sido destacado como fator fundamental de vinculação com a política macroeconômica e com o crescimento nos últimos anos. Mas, a taxa de câmbio real não é o único instrumento. A melhoria das condições de acesso ao crédito bancário, em especial para as pequenas e médias empresas daria apoio a atividades inovadoras, que apresentam taxas de retorno mais incertas. Os países latino-americanos que possuem câmbio flexível tem disposto de condições para conduzir políticas anti-cíclicas, já que a desvalorização cambial é amenizada pela redução da dívida externa.

Partindo para a análise financeira, conforme Cepal (2014), uma primeira condição que a estrutura coloca às flutuações de curto prazo é a capacidade de resposta do sistema econômico aos choques externos. O caso latino-americano com economias dependentes de poucas matérias primas, com preços definidos no mercado internacional e demanda volátil, coloca obstáculos ao investimento e por conseguinte ao crescimento e emprego no longo prazo. Ou seja, o ciclo de crescimento econômico fica sujeito a vulnerabilidade externa, motivo pelo qual recomenda-se aos países da América Latina a busca de uma economia mais diversificada produtivamente e tecnologicamente de modo a crescer com sustentabilidade,

com menores flutuações do produto, do emprego, dos fluxos e comércio e dos salários. Ainda auxilia no alívio a vulnerabilidade, as remessas de divisas dos emigrantes, que tem ganhado importância no balanço de pagamentos de alguns países da região.

O fenômeno conhecido como “globalização financeira” passou a ter a participação dos países emergentes de maneira mais incisiva desde os anos 1990 com as transformações promovidas. Este fenômeno é caracterizado pelo aumento dos fluxos internacionais de capital, processos nacionais de liberalização financeira interna e externa, e ganho relativo das finanças num mercado com predomínio da lógica especulativa, dentro do amparo do sistema monetário internacional baseado no “padrão dólar flexível”. Porém, o aprofundamento financeiro em termos globais não alterou a histórica concentração regional da posse dos ativos, e em 2003, conforme Biancareli (2006), a América Latina representava apenas 2% do estoque financeiro global.

A internacionalização das finanças e a participação ocupada pelos países emergentes ficam claras com a análise da integração financeira nas últimas décadas. Ainda atentando para o autor citado acima, a primeira metade da década de 1990, significou a retomada das possibilidades de financiamento externo, após a “década perdida” marcada pelo endividamento externo atrelado a reciclagem dos “petrodólares”. A principal mudança estrutural implementada foi a liberalização das relações financeiras com o exterior.

Deste modo, a integração financeira teve relação direta com os níveis relativamente estáveis e altos do IDE a partir de meados dos anos 1990, demonstrando que a oscilação no financiamento externo não decorre deste tipo de investimento. Todas as medidas de disponibilidade e condições de financiamento alcançam picos históricos em 2005, além inclusive dos fluxos de saída devido a acumulação de reservas e desendividamento externo impulsionado pelo contexto de liquidez abundante e saldos em conta corrente. Isso ocorre apesar dos problemas geopolíticos¹³ e piora das condições nos países centrais, afetando a liquidez global entre 1998 e 2002. Nestes anos, diversos países emergentes e em especial importantes países da América Latina como Brasil e Argentina sofreram as consequências das políticas liberalizantes com a deterioração da conta corrente, baixo nível de reservas internacionais e sérios problemas cambiais.

Analisando os anos do século XXI, a América Latina demonstra certa maturidade econômica e aprendizagem em relação a acontecimentos anteriores em diversos indicadores externos. As reservas internacionais tiveram sensível melhora e apresentam crescimento desde

¹³ Notadamente o atentado terrorista de setembro de 2001.

2004 até 2012, em 2013, houve uma pequena queda, relativa ao ciclo de expansão monetária dos EUA que chegou ao fim. Conforme a tabela abaixo, alguns países da região passaram de devedores a credores, e a dívida externa latino-americana caiu quase que pela metade como porcentagem do PIB entre 2004 e 2008. A partir de 2009, sofre uma elevação, porém não chega nem próximo dos níveis observados no início dos anos 2000. Em relação a este indicador, o Brasil destaca-se por uma queda de mais de 20 pontos percentuais entre 2002 e 2012.

Tomando a tabela abaixo, o grau de abertura da economia apresentou maiores níveis na última década entre os anos 2004 e 2008, período marcado pela melhora dos resultados macroeconômicos, redução da dívida externa, crescimento econômico e consequente evolução das relações comerciais. Apesar da redução em 2009, devido à crise financeira internacional, no ano de 2012 voltou ao patamar próximo do período 2004-2008, com 44,8%.

Tabela 2: Dívida externa total (% PIB) e grau de abertura da economia a preços correntes (2000-2012)

| | | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 |
|----------------|------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| América Latina | Dívida externa | 34,7 | 35,9 | 39,4 | 39,5 | 34,1 | 24,7 | 20,7 | 19,5 | 17,3 | 20,0 | 19,9 | 19,2 | 21,0 |
| | Grau de abertura | 40,4 | 40,3 | 43,4 | 44,4 | 46,7 | 46,0 | 46,2 | 45,5 | 46,2 | 39,2 | 41,0 | 43,6 | 44,8 |
| Brasil | Dívida externa | 33,6 | 37,9 | 41,6 | 38,9 | 30,3 | 19,2 | 15,8 | 14,1 | 12,0 | 12,2 | 12,0 | 12,0 | 13,9 |
| | Grau de abertura | 21,7 | 25,7 | 26,7 | 27,1 | 29,0 | 26,6 | 25,8 | 25,2 | 27,1 | 22,1 | 22,8 | 24,5 | 26,6 |
| Venezuela (RB) | Dívida externa | 31,1 | 28,8 | 38,2 | 48,4 | 38,8 | 31,9 | 24,4 | 23,4 | 17,0 | 21,1 | 35,1 | 30,9 | 30,3 |
| | Grau de abertura | 47,9 | 42,1 | 48,6 | 50,6 | 55,4 | 60,1 | 58,7 | 56,2 | 51,8 | 38,5 | 46,1 | 49,6 | 50,4 |

Fonte: Cepalstat (2014)

Quanto a conta capital, que tem como importante item para os países da América Latina, as transferências de patrimônio de migrantes, é de natureza volátil como visto na tabela abaixo. Já a conta financeira, dispõe de itens como investimento direto e investimento em carteira. Esta conta, conforme a tabela citada, alcançou importantes cifras a partir de 2010 na região. O IDE, uma das categorias da conta financeira, vem obtendo nos últimos anos, ainda mais peso nas economias latino-americanas e desde 2007 apresenta uma soma de mais de 110 bilhões de dólares, com exceção de 2009. Este tem sido um componente econômico mais sólido que outros capitais voláteis e é um grande financiador dos déficits da região.

Tabela 3: Balanço conta capital e financeira em bilhões de dólares (2000-2013)

| | | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
|---|------------------------------------|-------|-------|-------|-------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| AMÉRICA LATINA | Balanço em conta capital | 0,81 | 0,83 | 1,56 | 1,05 | 1,07 | 1,86 | 5,20 | 4,12 | 2,12 | 3,33 | 9,58 | 3,27 | -0,87 | 1,81 |
| | Balanço em conta financeira | 56,90 | 48,36 | -2,77 | 7,01 | 0,25 | 26,77 | 15,71 | 112,68 | 73,44 | 72,53 | 166,50 | 199,59 | 186,50 | 179,29 |
| | Investimento direto no estrangeiro | -8,03 | -4,23 | -5,03 | -6,42 | -17,93 | -18,41 | -41,35 | -23,17 | -36,62 | -13,09 | -46,98 | -40,78 | -45,08 | -27,10 |
| | Investimento direto estrangeiro | 78,44 | 70,98 | 54,99 | 44,64 | 66,00 | 73,44 | 71,31 | 113,21 | 131,65 | 79,16 | 125,21 | 164,71 | 171,51 | 174,45 |
| | Balanço de investimento direto | 70,41 | 66,75 | 49,97 | 38,22 | 48,06 | 55,03 | 29,96 | 90,04 | 95,03 | 66,07 | 78,23 | 123,92 | 126,43 | 147,35 |
| BRASIL | Balanço em conta financeira | 29,29 | 20,33 | -3,91 | -0,16 | -3,53 | 13,14 | 15,43 | 88,33 | 28,30 | 70,17 | 98,79 | 110,81 | 71,89 | 74,17 |
| | Investimento direto no estrangeiro | -2,28 | 2,26 | -2,48 | -0,25 | -9,81 | -2,52 | -28,20 | -7,07 | -20,46 | 10,08 | -11,59 | 1,03 | 2,82 | 3,50 |
| | Investimento direto estrangeiro | 32,78 | 22,46 | 16,59 | 10,14 | 18,15 | 15,07 | 18,82 | 34,58 | 45,06 | 25,95 | 48,51 | 66,66 | 65,27 | 64,05 |
| | Balanço de investimento direto | 30,50 | 24,71 | 14,11 | 9,89 | 8,34 | 12,55 | -9,38 | 27,52 | 24,60 | 36,03 | 36,92 | 67,69 | 68,09 | 67,54 |
| VENEZUELA (REPÚBLICA BOLIVARIANA DE) | Balanço em conta financeira | -2,97 | -0,21 | -9,25 | -5,55 | -10,86 | -16,43 | -19,35 | -21,77 | -24,03 | -13,31 | -17,64 | -24,78 | -8,83 | -15,24 |
| | Investimento direto no estrangeiro | -0,52 | -0,20 | -1,03 | -1,32 | -0,62 | -1,17 | -1,52 | -0,03 | -1,15 | -1,84 | -2,67 | 1,14 | -2,46 | ... |
| | Investimento direto estrangeiro | 4,70 | 3,68 | 0,78 | 2,04 | 1,48 | 2,59 | -0,51 | 1,62 | 1,20 | -2,54 | 1,21 | 3,78 | 3,22 | 3,15 |
| | Balanço de investimento direto | 4,18 | 3,48 | -0,24 | 0,72 | 0,86 | 1,42 | -2,03 | 1,59 | 0,05 | -4,37 | -1,46 | 4,92 | 0,76 | 3,15 |

Fonte: Cepalstat (2014)

Acerca do ciclo comercial que está intimamente ligado ao financeiro, aspectos como importação, exportação e balanço de conta corrente fazem-se necessários para compreender tal ciclo. Conforme Cepal (2014), o padrão de especialização da América Latina, no qual a elasticidade-renda das exportações é muito baixa em relação a das importações, leva a região, quando em trajetória de crescimento, a desequilíbrios nas exportações líquidas de bens e serviços que por vezes desencadeiam crises no balanço de pagamentos. As entradas de capitais podem financiar tais desequilíbrios, mas no longo prazo, isso só se sustenta com uma mudança na estrutura produtiva.

Ainda segundo mesmo estudo, as elasticidades-renda das importações e exportações refletem o padrão de especialização e a densidade do seu tecido produtivo. Ou seja, expressam o grau de articulação existente entre a evolução das demandas internas e externas, e a capacidade de suprir a demanda interna advinda da produção local. Uma estrutura produtiva com capacidade tecnológica e inovadora, possibilita que a produção local atenda as dinâmicas das demandas internas e externas, e fortalece a especialização a partir de uma pauta exportadora mais diversificada. A partir de dados do BM, as exportações de bens e serviços com alto conteúdo tecnológico alternou entre 13,6% e 9,7% para a América Latina e o Brasil entre 2004 e 2012. Este nível encontra-se abaixo da média mundial, que em 2012 esteve em 17,6% apesar da queda ao longo dos anos anteriores. Em relação a China e ao Leste Asiático, a distância é ainda maior mesmo após a tendência de redução do período, chegando a 2012 com 26,5%.

O balanço em conta corrente, que registra as transferências unilaterais correntes e as entradas e saídas relativas ao comércio de bens e serviços, teve de 2000 a 2013 apenas o

período entre 2003 e 2007 com saldo positivo, conforme a tabela abaixo. Vale notar, que em todo o período assinalado as exportações e as importações apresentaram valores próximos, ou seja a balança comercial esteve próxima do equilíbrio comercial. Devido ao maior grau de abertura e a integração comercial mais fortalecida na América Latina e com outros países do globo, as exportações e as importações aumentaram bastante desde 2000. Interessante salientar que a Venezuela, país considerado dependente de sua exportação de petróleo, apresenta superávits comerciais em todos os anos observados na tabela.

Tabela 4: Balanço em conta corrente em bilhões de dólares (2000-2013)

| | | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
|---|--------------------------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|----------|----------|----------|
| AMÉRICA LATINA | Balanço em conta corrente | -48,21 | -52,51 | -14,56 | 9,27 | 21,12 | 32,66 | 43,29 | 7,60 | -39,77 | -23,79 | -61,53 | -77,65 | -102,71 | -151,70 |
| | Exportações de bens e serviços | 414,99 | 398,33 | 400,70 | 436,35 | 534,18 | 644,73 | 763,14 | 865,15 | 985,67 | 786,40 | 984,23 | 1209,98 | 1232,32 | 1236,34 |
| | Importações de bens e serviços | -429,97 | -421,84 | -391,23 | -404,98 | -488,36 | -580,60 | -686,08 | -819,69 | -980,30 | -765,10 | -985,05 | -1204,89 | -1259,15 | -1302,26 |
| BRASIL | Balanço em conta corrente | -24,22 | -23,21 | -7,64 | 4,18 | 11,68 | 13,98 | 13,64 | 1,55 | -28,19 | -24,30 | -47,27 | -52,47 | -54,25 | -81,37 |
| | Exportações de bens e serviços | 64,58 | 67,54 | 69,91 | 83,53 | 109,06 | 134,36 | 157,28 | 184,60 | 228,39 | 180,72 | 233,51 | 294,25 | 282,44 | 281,30 |
| | Importações de bens e serviços | -72,44 | -72,65 | -61,75 | -63,67 | -80,10 | -97,96 | -120,47 | -157,79 | -220,25 | -174,68 | -244,20 | -302,39 | -304,09 | -326,26 |
| VENEZUELA (REPÚBLICA BOLIVARIANA DE) | Balanço em conta corrente | 11,85 | 1,98 | 7,60 | 11,80 | 15,52 | 25,45 | 26,46 | 17,35 | 34,28 | 6,04 | 12,07 | 24,39 | 11,02 | 6,64 |
| | Exportações de bens e serviços | 34,71 | 28,04 | 27,79 | 28,11 | 40,78 | 57,06 | 67,12 | 71,82 | 97,19 | 59,83 | 67,60 | 94,67 | 99,55 | 91,02 |
| | Importações de bens e serviços | -21,30 | -23,89 | -17,28 | -14,00 | -21,52 | -29,35 | -39,54 | -56,47 | -62,75 | -50,37 | -49,66 | -62,37 | -77,50 | -73,37 |

Fonte: Cepalstat (2014)

Biancareli (2006) coloca que os resultados em conta corrente derivados do momento favorável do comércio global e do arranjo desequilibrado da economia mundial, não podem ser entendidos sem tomar os determinantes externos do ciclo financeiro. Isso porque o componente financeiro no ciclo de preços das *commodities* responde por grande parte da melhora nos saldos comerciais, desta forma a acumulação de reservas é combinada à disponibilidade de financiamento e aos superávits em conta corrente. Num contexto de “globalização financeira”, de aumento dos fluxos de capital, de sua velocidade e da redução do controle nacional desses movimentos, nota-se uma subordinação dos movimentos comerciais em relação aos financeiros, devido aos efeitos internos gerados nos países emergentes.

A relação entre exportações e PIB globais evoluiu bastante a partir dos anos 2000 e a integração produtiva contribuiu para tal. Esta última esteve atrelada a liberalização do comércio exterior nos países em desenvolvimento e através do IDE, ligando o comércio internacional ao interior das empresas multinacionais. Conforme Silva (2006), dois

indicadores que demonstram a trajetória e a suposta elevação da integração comercial são a taxa de crescimento do comércio internacional e a relação entre o fluxo de comércio internacional e PIB, ambas tem revelado que principalmente a partir da última década a América Latina tem sido mais participativa. Porém, deve-se notar um importante indicativo de uma continuidade histórica: o vertiginoso aumento nos fluxos brutos de capitais, que de modo geral, se dá entre os países desenvolvidos. Esta relação entre os ativos e passivos¹⁴ dos países demonstrou que a velocidade da integração financeira superou muito a integração produtiva e comercial, especialmente nos desenvolvidos.

Neste contexto de integração comercial, é importante verificar que fator de peso nos fluxos globais como o IDE, na maior parte, originam-se de países avançados e destinam-se a outros avançados. Isso acaba por indicar uma participação mais elevada do IDE na formação bruta de capital fixo dos países em desenvolvimento, assumindo parcela considerável no investimento destas economias. Esta situação fica clara no caso latino-americano.

Um aspecto que favorece esta integração é a diminuição dos custos de produção na interface de comunicação das instituições (especialmente via rede internet), que por sua vez melhora as condições de investimento e possibilita a produção em qualquer local, alterando a geografia das cadeias de suprimentos e o peso do custo de mão de obra nas estratégias de produção.

O comércio inter-regional da América Latina, apesar de não ter grande peso nas exportações totais, cresce mais que o comércio extra regional. Segundo Lima e Turco (2010), entre 2000 e 2008 o crescimento foi de 15,2%. Essa tendência só foi interrompida em 2009 com a queda do comércio mundial. A composição das exportações destinadas à própria região mostram maior participação de produtos industrializados e maior diversificação, enquanto para a China, resto da Ásia e União Europeia tem-se um padrão mais concentrado em matérias primas. Os autores alertam que é evidente a potencialidade do comércio inter-regional e que ocorre uma subutilização deste.

Segundo Cepal (2014), na última década, a região reagiu ao aumento do dinamismo comercial com forte crescimento e inflação moderada, com grande parte dos países passando de déficits gêmeos¹⁵ nos anos noventa para superávits na década de 2000. Os países sul-americanos conseguiram acompanhar a melhoria do setor externo e embarcou num ciclo de expansão, entretanto o câmbio apreciado ganhou força no fim dos anos 2000, pressionando as

¹⁴ Nestes inserem-se os fluxos de investimento direto e de portfólio, diversos tipos de empréstimos e a contrapartida da venda de ativos.

¹⁵ Quando o déficit externo (em transações correntes do balanço de pagamentos) de um país é consequência do seu déficit fiscal.

importações e levando a piora das condições produtivas internas. Esta apreciação é devida a melhora dos termos de troca, paralelamente ao fluxo de entrada de capitais atraídos por taxas de juros mais altas, como também pela maior rentabilidade do IDE.

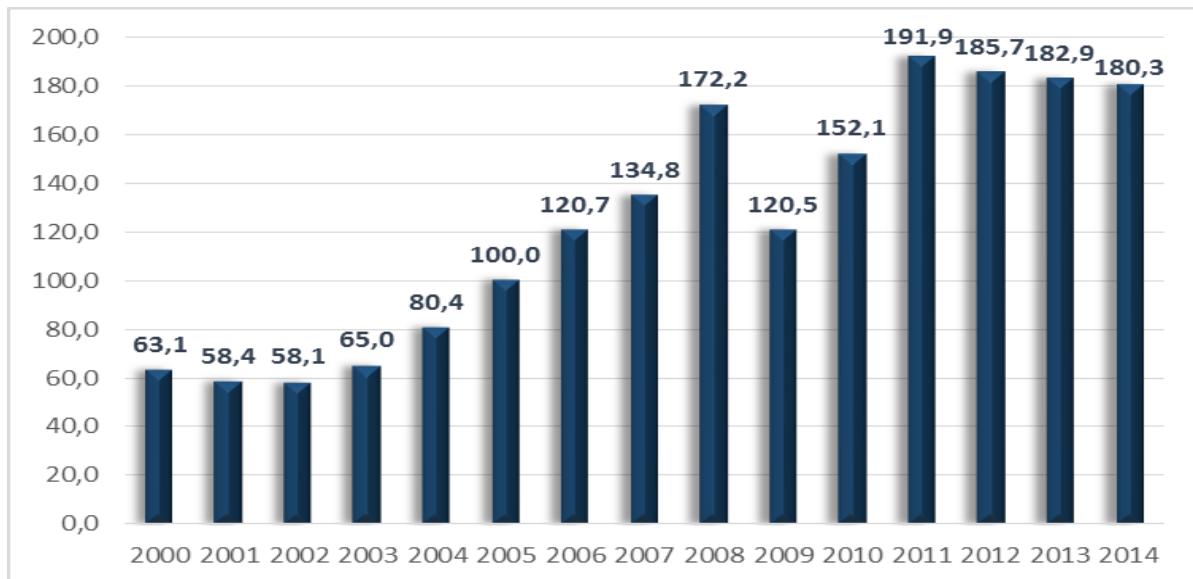
Esses problemas verificados na região deflagram o fenômeno da “doença holandesa” caracterizado pela Cepal (2014), pelo *boom* nas exportações de recursos naturais podendo elevar a taxa de cambio a um ponto de tornar inviável outros setores transáveis, o que por conseguinte deixa a estrutura produtiva menos diversificada. Isso fica muito claro em diversos países da América Latina, visto a histórica concentração produtiva nestes setores e a dinâmica externa favorável, tendendo assim a apreciação cambial e ao aumento da rentabilidade. Por outro lado, como já observado, países da América Central não agraciados pela melhora nos termos de troca, tiveram problemas nas contas externas por conta da alta dos preços de produtos primários, com elevação substancial do déficit da balança comercial a partir da segunda metade dos anos 2000.

A melhoria no balanço de pagamentos devido ao chamado *boom* de preços das *commodities* foi capaz de reduzir o peso da dívida pública após 2003. Neste período, a política fiscal assume importância pois é capaz de reforçar os efeitos sobre o investimento e a estrutura, no longo prazo, e reduzir a desigualdade com gastos públicos no curto prazo. O investimento público é fundamental em qualquer política industrial que objetive na diversificação econômica. Por estas razões, Cepal (2014), argumenta a favor de uma ampliação do espaço fiscal, considerado baixo nas economias latino-americanas, e observa que o déficit estrutural de recursos limita investimentos em infraestrutura, e reduz a capacidade de formulação de políticas industriais e tecnológicas.

Concluindo esta seção, um fator que relaciona-se estreitamente com os ciclos anteriores e as economias da América Latina, a partir de início dos anos 2000, é o *boom* de preços das *commodities*. Este último e a evolução dos fluxos e entrada de capitais na região rechaçou os corriqueiros problemas do balanço de pagamentos nos países exportadores líquidos de recursos naturais, sobretudo de minérios e petróleo, a partir de 2004. Essa conjuntura apesar de ser motivo de preocupação devido aos fenômenos de alteração da estrutura produtiva e da pauta exportadora relativos aos impactos das condições favoráveis dos setores intensivos em recursos naturais, ao mesmo tempo, proveu equilíbrio dos orçamentos fiscais, redução inflacionária, atração de investimentos e queda do risco de crises cambiais ou de pagamentos. Entretanto, vale notar que nos últimos anos, alguns países voltaram a ter déficits gêmeos, pressões inflacionárias e no caso sul-americano uma “reprimarização” da pauta exportadora,

acompanhado de perda de participação da indústria caracterizando a chamada “desindustrialização”.

Gráfico 2: Índice de Preços das *Commodities*, ano base 2005=100 (2000-2014)



Fonte: FMI. *World Economic Outlook database*, Abril 2014. Elaboração própria.

* Está incluso no índice, o petróleo, o gás e o carvão.

Segundo Biancareli (2006), a valorização das commodities tem uma primeira fase até 2004, que caracteriza-se pela convergência entre os preços à vista e futuros, e a abrangência de produtos. Isso é explicado pelas condições macroeconômicas globais favoráveis, muito em parte pela evolução da taxa de juros americana e da taxa de câmbio do dólar; e pelo efeito China e seus impactos nos mercados de commodities, conforme tratado anteriormente. Esta fase deste movimento, marcou o início de uma mudança estrutural no comércio internacional, que inverteu uma tendência histórica e passou a favorecer os países produtores de produtos com menos valor agregado, acarretando em melhoria dos termos de troca para estes.

De 2004 a 2008, uma segunda fase é observada, na qual os combustíveis começaram a ganhar mais peso na composição do índice do gráfico acima, em razão dos custos e da rigidez referente a indústria energética que aumentam progressivamente como analisado mais adiante. Esse movimento foi interrompido nos anos de 2009 e 2010 como efeito da crise financeira internacional.

Nestes primeiros anos da segunda década dos anos 2000, uma terceira fase marcada pela alta dos preços dos combustíveis, sobressaindo ao aumento verificado no conjunto de outras *commodities*. Isso é decorrente dos impasses geopolíticos que impactam nos preços de

recursos estratégicos. Em todas as fases o “efeito China” tem implicações devido a importância da demanda chinesa no comércio internacional, sobretudo no mercado de *commodities*.

(...) como fator básico de aumento de preços as mudanças ocorridas no âmbito da oferta e, mais precisamente, aos custos crescentes da produção de energia e sua propagação direta e indireta para as demais commodities. Assim, teríamos o encarecimento da produção de energéticos, sobretudo petróleo, com o deslocamento da exploração para áreas com custos mais elevados, com destaque para os campos de águas profundas. Este aumento de preços torna competitiva a produção de biocombustíveis que por sua vez disputam terras agricultáveis com os alimentos e matérias-primas, restringindo a sua produção e pressionando preços. (OECD, 2011 apud CARNEIRO, 2012; pp.21)

Segundo Carneiro (2012), o impacto do ciclo de preços recente medido pelo índice de relações de troca mostra um ganho na região, mas esconde situações de ganhos extraordinários e problemas redistributivos. Os choques de preços de commodities acabam afetando a sociedade através dos combustíveis. A defesa da exploração dos recursos naturais como estratégia de desenvolvimento, está pautada em políticas macroeconômicas adequadas de formação de poupança regional através de superávits primários, a fim de não apenas manter a trajetória de crescimento, mas também atenuar os riscos da “maldição dos recursos naturais”.

1.1.4 – Considerações para o novo século

O ciclo recente, segundo Silva (2006), é marcado pela continuidade de tendências há muito definidas, onde o aumento da integração financeira, produtiva e comercial entre os países é de suma importância. A estrutura econômica global alterou-se significativamente com os resultados do bloco dinâmico que costura a economia dos EUA à economia asiática, e explicam em boa parte o dinamismo econômico. A trajetória ascendente de crescimento econômico e peso relativo ao crescimento mundial dos países em desenvolvimento, por sua vez, tem maior relação aos países da Ásia em desenvolvimento do que pelo desempenho, apesar de satisfatório, da América Latina.

O dinamismo do conjunto de países em desenvolvimento é claro, mas existem assimetrias entre os países e regiões que o compõe. Tanto na Ásia em desenvolvimento quanto na América Latina observa-se aumento da integração comercial. Entretanto, nos países

asiáticos em geral, o aprofundamento da integração dá-se a partir de processo de integração regional, pari passo as políticas econômicas de promoção de vantagens competitivas e elevada taxa de investimento. Nos países latino-americanos, as taxas de investimento mantiveram-se baixas e serviram de agravante ao processo de “desindustrialização”. Partindo de dados do BM, o IDE da América Latina foi menos da metade que o da Ásia em desenvolvimento e da China em 2013. A participação no PIB mundial e a taxa de crescimento médio do PIB, como visto anteriormente na tabela 1, deflagram as assimetrias entre as regiões e explicita as diferentes trajetórias seguidas. A Ásia em desenvolvimento que no primeiro período tinha uma diferença de participação no PIB de 4% em relação a América Latina, chega ao último período com mais de 15%.

A comparação do desempenho entre os países que adotaram uma estratégia de diversificação, os asiáticos, em contraposição àqueles que optaram por retomar o desenvolvimento com base nas vantagens comparativas estáticas abandonando as estratégias de industrialização, os latino-americanos, mostra claramente a superioridade do desempenho dos primeiros. Nos trinta anos que correspondem ao período da globalização, entre 1980 e 2010, os países da Ásia em desenvolvimento crescem a uma taxa cerca de três vezes superior aos da América Latina e este diferencial se mantém nos anos 2000 a despeito do boom de preços das commodities. (CARNEIRO, 2012; pp.11)

A mudança significativa na economia internacional, a partir de 2004, derivada do acesso fluido a capitais e da nova dinâmica comercial, favoreceu os países exportadores de recursos naturais com uma melhora dos termos de troca. Como já notado, os países da América do Sul beneficiaram-se desta situação com superávit na balança comercial e melhores taxas de crescimento, porém apresentando riscos a longo prazo devido aos efeitos sobre a estrutura produtiva e a queda dos investimentos em setores com maior intensidade tecnológica. Não menos importantes, são os efeitos adversos sobre os países da América Central que sofrem com as pressões externas pela importação de energia e alimentos. Neste sentido, além dos impactos fiscais negativos, recai sobre estes países um componente inflacionário, em razão da alta dos preços das *commodities*, em especial o petróleo.

Concluindo, Ocampo e Bértola (2010) atentam que ainda é um imenso desafio manejar a histórica vulnerabilidade externa das economias da região. A crise financeira internacional foi positiva, pois a região não passou por crise financeira nem desborde inflacionário, apenas sofrendo retração no PIB. Ainda falta a aprendizagem do manejo da bonança, evitando a revalorização das moedas, o aumento do gasto público dado a abundância de recursos e o rápido crescimento do crédito e do gasto privado durante estes períodos.

1.2 – Estruturas de Poder e a Inserção da América Latina no “Jogo Mundial do Petróleo”

Existe uma clara interdependência entre os diferentes membros da sociedade internacional, que constitui-se num conjunto de atores e instituições em interação e em respeito a uma estrutura de poder, submetidos às limitações do interior e exterior do sistema. Segundo Dias (2010) há certa ordem no sistema internacional devido a uma estrutura hierárquica, uma capacidade de aglutinação das potências, um equilíbrio global e hegemônico e uma interdependência regulada por normas.

Vale observar três princípios básicos no relacionamento dos Estados na sociedade internacional conforme Dias (2010): soberania, reciprocidade e equilíbrio de poder. A soberania apresenta aspecto interno e externo, sendo que o primeiro denota que o Estado é o único ator a usar a força legitimamente em seu território. O externo significa que o Estado não submete-se a nenhuma outra autoridade de seu território, sendo independente.

Quanto a reciprocidade, é a partir da boa vontade dos membros da sociedade internacional que há um mútuo reconhecimento em igualdade de condições das respectivas soberanias. Por fim o equilíbrio de poder, ou seja, o relacionamento anárquico dos Estados e a necessidade de acomodação das disparidades de poder entre os membros. Estes buscam fortalecer seu poder para ser preponderante o suficiente para desprezar o direito do outro Estado. Por isso, a necessidade de equilíbrio de poder, a fim de evitar que a soberania dos Estados sejam quebradas e o sistema de Estados entre no caos.

Dias (2010) coloca que atualmente, a sociedade internacional passa por transformações, que particularmente se confrontam com os modelos tradicionais de análise. Para entender estas transformações deve-se compreender a conjuntura e as estruturas inerentes. Problemas relacionados com as lutas étnicas, religiosas e culturais, colocam em segundo plano conflitos diretamente econômicos, e que mutuamente se influenciam. Como na guerra do Iraque em 2003, que envolveu conflitos de valores ocidentais e islâmicos, com disputas econômicas pelo petróleo.

Com a queda do muro de Berlim em 1989, busca-se estabelecer uma nova ordem mundial, que inicialmente é unipolar e que gradativamente ganha aspectos de multipolar com novos centros de poder como a União Europeia, China, Japão e Rússia. O pós-guerra fria faz surgir uma nova ordem mundial com algumas características segundo Dias (2010). Ocorrência de uma crescente difusão do poder, especialmente na dimensão econômica; as alianças entre Estados estão cada vez mais baseadas em aspectos econômicos e mudam com

frequência; existe um padrão de interdependência complexo, associada a uma agenda de temas da economia, meio ambiente, arranjos militares e segurança nacional; e por fim, o aumento da influência dos atores não estatais, com maior integração entre entidades subnacionais, multinacionais e intergovernamentais, mantendo-se os Estados como centrais na política.

O petróleo responde por grande parte da oferta global de energia primária, o que influencia os rumos da economia mundial e as relações entre países, provocando guerras e consolidando alianças. No século XX, tornou-se indústria-símbolo num período marcado pela mundialização do capital, avanço das tecnologias de comunicação, formação de redes produtivas e abertura de mercados. Isso porque, o ambiente de deslocalização da produção, encontrado na base da globalização, teve a indústria do petróleo como pioneira. Egler e Mattos (2012) colocam que a dispersão geográfica das jazidas e a distância em relação aos mercados consumidores, exigem não apenas avanços tecnológicos, mas uma estrutura institucional adequada, necessitando de empresas multinacionais que expandam e transfiram interesses.

A indústria petrolífera é um setor estratégico para os Estados nacionais e sensível às oscilações de preços do mercado. Conforme Egler e Mattos (2012), por ser fonte de energia primordial para produção e reprodução social, o petróleo é decisivo na estabilidade dos regimes políticos. Essa relação da política e economia confere à regulação do setor petrolífero um papel preponderante na construção do futuro das nações. Desta forma, Geopolítica e Geoeconomia são instrumentos importantes para a análise dinâmica espacial do setor e para compreensão dos seus impactos futuros sobre a natureza e a sociedade.

Egler e Mattos (2012) recordam que a conjuntura da economia mundial entre as duas grandes guerras e a proximidade da Crise de 1929, juntou geografia e economia, pela geoeconomia, principalmente na Alemanha e nos EUA que procuravam ampliar suas áreas de influência econômica na ordem hegemônica. A escola alemã dirigiu-se para estudos de localização, considerada um campo da economia. Na escola americana a busca era descrever processos que seriam geográficos em suas origens, mas econômicos em seus resultados, porém mais tarde o foco partiu para a Ciência Regional nas análises espaciais.

Conforme Egler e Mattos (2012), Perroux em 1950 inova com a ideia de economia dominante e espaço geoeconômico, onde homens, objetos e seus grupos relacionados economicamente encontram-se em localizações geoeconômicas que implicam consequências econômicas. Na década de 1990, com o fim da Guerra Fria e da bipolaridade mundial,

Luttwak defendeu que a Geopolítica iria perder espaço para a Geoeconomia por ele definida como a “lógica da guerra na gramática do comércio.”

É oportuno o esforço de definir geopolítica e geoeconomia. Na atual etapa da acumulação capitalista, com fluxos mais intensos de mercadorias, pessoas, capital e informações o efetivo domínio sobre o território não se dá apenas pelo delineamento das fronteiras e a posse sobre terras e águas. Egler e Mattos (2012) assevera que a geopolítica se fundamenta no controle estratégico dos lugares e a geoeconomia atua preferencialmente sobre a logística das redes. Para o autor, geopolítica e geoeconomia não são campos excludentes, sendo a sua articulação definidora das relações espaciais de poder entre domínios e fronteiras.

Lorot (2009) coloca que o conceito de Geoeconomia é essencial na medida em que atesta a força das questões econômicas, em especial no aspecto comercial, na agenda geopolítica global. Além disso, discute o alcance da geoeconomia, mais frequentemente tratada na limitada tríade EUA, Europa Ocidental e Japão, apesar de Estados da América Latina e principalmente da Ásia terem feito presença no cenário internacional através da implementação de estratégias que podem ser descritas como geoeconômicas. O papel do Estado é fundamental para qualquer estratégia geoeconômica, já que é ele quem determina os dispositivos e posições geoeconômicas, identificando ameaças, estratégias defensivas ou ofensivas.

A Geoeconomia é a análise das estratégias econômicas – principalmente comerciais – decididas pelos Estados no âmbito das políticas para proteger sua economia nacional ou nichos específicos claramente identificados, visando adquirir o controle de tecnologias-chave e/ou conquistar determinados segmentos do mercado global relativos a produção ou comercialização de um produto ou de uma gama de produtos sensíveis, cuja posse ou controle dá a seu titular – Estado ou empresa “nacional” – um elemento de poder e de influência internacional e contribui para o fortalecimento de seu potencial econômico e social. (TRADUÇÃO LIVRE)¹⁶ (LOROT, 2009; pp.14)

Vale notar então, que o limite territorial para a geoeconomia representa uma barreira à entrada que dificulta a circulação de mercadorias e protege os capitalistas domésticos da competição externa. Para a geopolítica, a fronteira é o alcance da jurisdição de uma estrutura

¹⁶ “la géoéconomie est l’analyse des stratégies d’ordre économique – notamment commercial –, décidées par les États dans le cadre de politiques visant à protéger leur économie nationale ou certains pans bien identifiés de celle-ci, à aider leurs « entreprises nationales » à acquérir la maîtrise de technologies clés et/ou à conquérir certains segments du marché mondial relatifs à la production ou la commercialisation d’un produit ou d’une gamme de produits sensibles, en ce que leur possession ou leur contrôle confère à son détenteur – État ou entreprise « nationale » – un élément de puissance et de rayonnement international et concourt au renforcement de son potentiel économique et social”

político-institucional, contendo assim soberania e exercendo o poder territorial. A formação dos mercados nacionais é simultaneamente geopolítica e geoeconômica e prova disso é a imposição da moeda, para pagamento de impostos.

Enquanto o protecionismo desmembra progressivamente o mercado mundial em territórios econômicos separados por Estados, o desenvolvimento do capital financeiro eleva a importância do espaço econômico. Quanto maior for o espaço econômico, maior pode ser a unidade empresarial. Conforme Egler e Mattos (2012), observa-se duas lógicas de exercício de poder colocadas por Arrighi: do território e da acumulação capitalista. Os governantes territorialistas veem o poder como a extensão de seus domínios e população, concebendo a riqueza e o capital como um meio ou subproduto da expansão territorial. Já os governantes capitalistas, identificam o poder como a extensão do controle sobre os recursos escassos e as aquisições territoriais um meio e um subproduto para acumulação de capital.

Harvey (2005) mostra que o capitalista opera no espaço e no tempo contínuo, enquanto o político opera num espaço territorializado, a acumulação acaba sendo difusa em diversas localizações, pela aplicação de políticas regionais e locais, assim como pelas vantagens comparativas endógenas ocorridas no processo de acumulação. O ponto central então é como interconectar essas distintas localizações e garantir a circulação de mercadorias e capitais? Segundo Egler e Mattos (2012), esse é o domínio das finanças e campo preferencial de atuação da geoeconomia, que possui duplo significado: é uma ferramenta de análise que permite interpretar o espaço econômico a partir da “lógica de acumulação” e é instrumento do Estado para promover seu poder estratégico devido à concorrência global dos mercados.

Visto a importância de entender o conceito de território, que está ligado ao nascimento do modelo de Estado moderno, responsável pela demarcação do território com intuito de instaurar normas e leis reconhecidas como legítimas, é fundamental pensar o uso feito deste território. Conforme Santos (2005), o Estado territorial evoluiu para a noção pós-moderna de transnacionalização, colocando os objetos e ações do espaço humano e habitado como principal interesse, mesmo quando se pensa na competitividade dos mercados que regem as complexas relações econômicas.

Ainda assim, valores identitários das sociedades, como a língua, o solo e a moeda, foram assimilados pelas institucionalidades do Estado-nação e acabaram sendo patrimônio comum da nacionalidade, conforme Castro (2009). Existe grande importância do enraizamento do indivíduo e do coletivo, no sentido de identificação com determinada sociedade e lugar. Porém, “a estrutura de poder político-territorial do Estado (...) tornou-se um

refúgio de valores simbólicos e de interesses que resistem à circulação imposta pela globalização.” (CASTRO, 2009; pp. 107).

Raffestin (2003) apud Saquet (2010) propõe quatro tipos de território: O território do cotidiano, que se caracteriza pela garantia da satisfação das necessidades, onde o território e a língua se contrastam com riqueza e pobreza, potência e impotência. São os acontecimentos econômicos, culturais e políticos intrínsecos ao espaço. O território das trocas que preza pela articulação multiescalar, ou seja, entre o regional, nacional e internacional. O território de referência que engloba os aspectos históricos e imaginários da memória que se refletem na identidade atual. Por fim, o território sagrado que está ligado à religião e à política, no sentido de se sacralizar algo importante para a identidade local.

O sistema capitalista requer um espaço único de comercialização e argumenta que as fronteiras, aduanas, tarifas e qualquer outro mecanismo que entrave o comércio, prejudicam a competitividade e assim o desenvolvimento. Boisier (2005), neste sentido, entende que a abertura externa é a manifestação mais visível da globalização. Faz-se necessário desse modo, uma complexa logística de produtos, serviços e energia que se materializa no espaço-tempo, nas relações sociais e econômicas de poder entre os diversos setores da sociedade, e inclusive em diferentes escalas. Assim, Porto-Gonçalves (2006, pp.291) entende que “não teria o menor sentido aumentar tão amplamente a capacidade de extração e produção, se a produção se destinasse diretamente aos que trabalham ou aos do local onde se dá a extração ou a produção.”

A questão passa a ser então, quem determina o quanto, com que intensidade e poderio, para quem e por quem os recursos naturais devem ser extraídos e transportados de um local a outro. Desta forma, as relações políticas tem importante papel no uso do território. A configuração territorial estabelecida está atrelada aos desafios e implicações geopolíticas e geoeconômicas, onde se insere o processo de urbano-periferização que concentra populações e o padrão de poder mundial que distribui desigualmente os proveitos e rejeitos.

Brandão (2012) coloca que o desenvolvimento desigual em diversas nações e blocos de nações leva a intervenções públicas que compensem tal processo de concentração e a fenômenos como “desindustrialização”, desvalorizações de capitais e relocalizações regionais. Ocorrem novas hierarquizações que atualizam e desatualizam fluxos de mercadorias e de poder com rapidez, havendo uma busca e seleção por espaços que ofereçam maior capacidade de apropriação privada e onde se valorize o capital. Mas, conforme o autor, as

“rugosidades”¹⁷, os legados e resíduos são obstáculos da fluidez e mobilidade, já que se conforma em formas fixadas do passado no presente.

Os países produtores de petróleo não restringiram-se ao desenvolvimento de sua indústria petrolífera, e numa época em que o Terceiro Mundo buscava o desenvolvimento, a renda do petróleo foi útil para financiar projetos industriais de modo a escapar da condição de simples exportadores de matérias primas para os países centrais. O Estado foi o principal investidor, com audaciosas somas, em setores considerados estratégicos e capazes de garantir um desenvolvimento independente.

Monié (2003) coloca que a emergência e o desenvolvimento das economias petrolíferas tiveram também efeitos múltiplos sobre a organização do espaço. A evolução da produção dos hidrocarbonetos e os investimentos, provocaram fluxos migratórios às áreas produtoras e complexos industriais, principalmente das regiões rurais como nos casos venezuelano, mexicano e brasileiro, e até mesmo do exterior. Ou seja, a indústria petrolífera gera polarizações demográficas acelerando o processo de urbanização, dificultando o atendimento ao rápido crescimento das demandas infra estruturais e de serviços coletivos. O mesmo autor nota que a urbanização decorrente do crescimento das atividades petrolíferas e industriais produziu, em geral, um urbanismo marcado por fenômenos de segregação sócio espacial.

1.2.1 – Breve histórico da indústria mundial de petróleo

O acesso aos recursos energéticos vitais sempre foram fator crucial para a prosperidade das nações, e as principais potências hegemônicas souberam tratar esse fator de modo estratégico. Desde as experiências da Segunda Guerra Mundial, na qual o abastecimento de petróleo e o domínio dos motores abastecidos com derivados do petróleo foram determinantes, este recurso cada vez mais denotava poder econômico. Algumas décadas antes já mostrava grande participação, numa economia que via melhores oportunidades no petróleo do que no carvão.

O petróleo além de ter importância geopolítica, foi responsável por relevantes capítulos da história econômica do capitalismo moderno conforme Torres (2004). É a *commodity*¹⁸ mais difundida e a generalização do seu uso tem relação com a reorganização

¹⁷ Termo utilizado por Milton Santos para caracterizar os impactos sociais, econômicos, históricos e etc. observados no território ao longo de um determinado espaço de tempo.

¹⁸ Segundo Torres (2004), uma *commodity* pode ser definida como um bem fungível e genérico cujas quantidades podem ser vendidas a um preço estabelecido em um mercado competitivo centralizado. Para Sinott

espacial das indústrias e das cidades, proporcionando a integração física de uma economia cada vez mais urbanizada e internacionalizada. Segundo Monié (2003), nos países com grande produção transformou a economia, a sociedade e o espaço e seu papel foi duplo: forneceram divisas, energia e matérias-primas a partir das quais inicia-se um processo de industrialização.

Peça fundamental para a aceitação do petróleo, os automóveis, converteram-se em importante parte do capitalismo industrial durante a maior parte do século XX. Muitas outras indústrias básicas estavam vinculadas a esta, como a do aço, do alumínio, do cobre, do zinco, do níquel, da borracha. O carro e as estradas aproximaram as cidades, o meio rural e o meio urbano; e contribuiu a nível social, para acelerar o ritmo de vida e converter a velocidade e a eficiência nas principais virtudes de nossa época.

Torres (2004) divide em três partes os padrões de ordenação do mercado internacional que vigoraram a partir da Segunda Guerra Mundial. De 1945 a 1973 consolida-se a hegemonia americana no Oriente Médio e imprime-se a liderança de mercado das grandes petroleiras. O segundo período vai de 1973 a 1985, com o início na 1^a Crise do Petróleo, que leva a ruptura da ordem existente no contexto da crise do sistema monetário internacional pós-Bretton Woods e posteriormente marcada pela Revolução Iraniana de 1979 e a consequente 2^a Crise do Petróleo. Por fim, a partir de 1985, um novo sistema de mercado internacional faz-se baseado na “financeirização”, marcando a retomada da hegemonia americana.

Segundo Yergin (2012), de 1945 a 1950 a demanda por automóveis nos EUA crescia rapidamente e sua indústria petrolífera não estava preparada para a explosão de demanda dos produtos derivados de petróleo. Em 1950, o petróleo satisfazia mais que o total das necessidades energéticas, substituindo de vez o carvão. Porém, ocorria uma escassez de petróleo “disponível”, isso porque era necessário um tempo para remodelar as refinarias de acordo com as necessidades da população, no lugar daquelas direcionadas ao abastecimento de aviões de combate. Esta escassez obrigou a importação de petróleo e em 1948, a situação se invertia, as importações excediam as exportações.

A partir daí, os EUA não eram mais provedores e agora dependia do “petróleo estrangeiro”¹⁹. A questão da segurança energética ficou em evidência, num cenário de absorção das lições da Segunda Guerra Mundial, da crescente influência do recurso na

et al (2010), estas são caracterizadas como produtos comercializados a granel, sem marca, com pouco processamento, cujas qualidades e características podem ser especificadas objetivamente e que são fornecidas sem diferenciação qualitativa em certo mercado.

¹⁹ Expressão popularizada na época, pela dependência do barril incerto de outros países.

economia e do início da Guerra Fria. Os recursos do Oriente Médio serviriam conforme Yergin (2012), para definir a manutenção do acesso ao petróleo nos EUA, na Grã-Bretanha e na Europa Ocidental. Ou seja, o petróleo e o Oriente Médio eram fundamentais em termos de política externa, economia internacional, segurança nacional e interesses corporativos.

De modo a conter o poder soviético na Europa, um programa de auxílio que visava reconstruir a economia da Europa Ocidental e suprir a escassez de dólares é lançado pelo EUA, o chamado Plano Marshall. Um dos principais problemas no continente era a crise energética, aliada a baixa produtividade. O petróleo seria o pilar da reconstrução e enfraqueceria os comunistas que tinham ocupado posições nos sindicatos mineiros.

Mas conforme Yergin (2012), em torno de metade do petróleo europeu advinha de companhias americanas, ou seja, pago em dólares. Esse item acabou sendo o mais pesado no orçamento dos países europeus e em 1948 estimou-se que 20% do total do Plano Marshall, nos quatro anos subsequentes, seria para importação de petróleo e correlatos. Desta forma, o preço do petróleo anulava em parte os esforços do plano e o aumento deste impactava ainda mais. Isso foi levado às companhias, que foram questionadas se as grandes quantidades provenientes do Oriente Médio não deveriam ser mais baratas, forçando uma redução dos preços a níveis menores que o de referência.

A estabilidade do mercado petrolífero durante a “época de ouro” era marcada por dois arranjos institucionais conforme Torres (2004): os acordos firmados nos anos 1940 entre as grandes companhias para estabelecer regras de operação conjunta no Oriente Médio e os contratos de concessão firmados entre os países da região e as empresas.

Nessa época, segundo Yergin (2012), a ordem do petróleo estava centrada no Oriente Médio, onde as companhias petrolíferas²⁰ trabalhavam a fim de satisfazer a evolução da demanda no mercado. O petróleo forneceu energia para duas décadas de crescimento econômico nos EUA, na Europa Ocidental e no Japão. A disponibilidade do recurso no Oriente Médio em grande quantidade e a produção acelerada para enfrentar a nova realidade econômica, gerariam amplos lucros e colocariam em causa o melhor modo de divisão destes.

A divisão e o teor das lutas variava de acordo com o país, mas o princípio era o mesmo, deslocando receitas das companhias e dos países consumidores para os países exportadores e detentores do petróleo. A exigência da divisão vinha da natureza geológica,

²⁰ À época, estas eram conhecidas como *majors* internacionais (Exxon, Royal Dutch Shell, British Petroleum, Gulf Oil, Chevron, Mobil Oil, Texaco e Companhia Francesa de Petróleo), pois ocupavam expressiva parcela da indústria petrolífera devido a longa tradição de experiência profissional adquirida, ao tamanho e ao elevado nível de diversificação geográfica e de produção. Até a década de 1950, um cartel formado por Exxon, Shell, Mobil, Anglo-Persian, SoCal, Texaco e Gulf Oil ficou famoso e conhecido como Sete Irmãs.

que poderia implicar em custos menores e assim maiores rendimentos pelas companhias. Mas quem teria o direito sobre estes?

A Venezuela já era uma importante e a mais confiável fonte de petróleo para os EUA, mas a nacionalização da indústria mexicana e a instabilidade política derivada da ditadura de Gómez, geraram reflexos importantes. Criou-se uma oposição da esquerda democrática conhecida como “geração de 28”, que viria a negociar e exigir parte dos rendimentos. Foi então acordado o *fifty-fifty*, um marco divisório da indústria do petróleo. “De acordo com este conceito, as diversas taxas e os *royalties* poderiam ser aumentados até o ponto em que a parcela do governo se igualasse aos lucros líquidos das empresas na Venezuela.” (YERGIN, 2012, pp. 489)

Pérez Alfonso então Ministro do Desenvolvimento do presidente interino Bitencourt²¹, tratou de ir além e tentou captar receitas de outros segmentos paralelos a indústria petrolífera, como os transportes, refinação e comercialização. O que conseguiu com um porém: receber parte dos *royalties* devidos em petróleo, a fim de vender este no mercado mundial. Estava claro para os líderes do país que sua economia baseava-se em petróleo e que era necessário trabalhar em conjunto com as companhias devido aos riscos da nacionalização. Visto o ocorrido no país, logo posteriormente a medida seria adotada no Oriente Médio.

Em meio à Guerra Fria, a União Soviética via no petróleo uma importante ligação com o Ocidente e precisava de moedas fortes para compra de equipamentos. Os preços eram tentadores para os países do Ocidente, já que conforme Yergin (2012), era cerca de metade em relação ao Oriente Médio. As companhias ocidentais previam perdas e pressionadas acabaram por reduzir os preços em 1960, mas os exportadores não aceitaram tal decisão e se uniram para criar uma nova instituição a fim de confrontar com as companhias internacionais. Estava formada a Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP) na qual, os cinco países fundadores respondiam por 80% das exportações mundiais de petróleo bruto.

Cabe destacar as relações entre energia e indústria, Landes (2005) conclui que a melhora na eficiência da produção ou utilização da energia incentivava o capital fixo em detrimento do capital variável e assim a história da energia seria a história da industrialização. Neste sentido, Costa (2012) reporta ao caso brasileiro, que a partir dos anos 1950 intensifica o processo de industrialização, pari passu a aplicação de medidas que visavam o aumento da capacidade de refino de petróleo. Sobrepondo o mapa da energia sobre o mapa da indústria nacional veremos muitas semelhanças e conclui-se que o sistema energético brasileiro foi

²¹ Foi líder da geração de 28 e presidente interino entre 1945 e 1948.

pensado de modo a viabilizar a indústria pesada²² constituindo as bases para a industrialização nacional.

A década de 60 ficou marcada pelas descolonizações e a calmaria nas questões de soberania do petróleo. As principais companhias procuraram satisfazer as exigências de receitas maiores pelos exportadores, aumentando a produção. Isso pois havia novos *players* no jogo internacional do petróleo, facilitado pelo avanço e difusão da tecnologia que reduziam os riscos geológicos e disponibilizavam as técnicas de exploração e produção. Além disso, com o advento dos transportes, comunicação e informação em países da América Latina, Oriente Médio e África, estes se tornaram mais acessíveis e propensos a investimentos.

Ponto importante é a superioridade dos EUA na aliança ocidental, na economia mundial e no poder militar. Segundo Yergin (2012, pp.599), “O dólar dominava supremo e os Estados Unidos estavam no centro de uma ordem econômica que encorajou (...) o escoamento do capital americano, da tecnologia e da excelência administrativa na indústria”.

Os anos 1970 foram um tanto conturbados, acabando por modificar a estrutura da indústria mundial de petróleo. Monié (2003) coloca que o brusco aumento dos preços nos mercados internacionais acelerou o processo de nacionalização e incentivou os programas de integração vertical, a fim de dominar a cadeia de atividades. O crescimento econômico das décadas passadas foi movido a petróleo e a demanda começou a nivelar-se com a produção e o excedente acumulado acabou, além disso a preocupação ambiental ajudou a substituir o carvão pelo petróleo menos poluidor e incentivar a energia nuclear.

Nada refletiu tanto a nova consciência ambiental como a extraordinária repercussão pública de *Os Limites do Crescimento: Um Relatório para o Projeto do Clube de Roma sobre “A Situação Crítica da Humanidade”*. Publicado em 1972, o livro argumentava que, se as diversas tendências básicas do mundo – no que se refere a população, industrialização, poluição, produção de alimentos, consumo de energia e esgotamento de recursos (incluindo o petróleo e o gás natural) – persistissem, poderão tornar a civilização industrial contemporânea insustentável, e “os limites de crescimento neste planeta serão alcançados nos próximos cem anos” (YERGIN, 2012; pp. 641).

A escassez de petróleo perante a demanda, reanimou as discussões sobre os rendimentos e mais além sobre a questão da “participação”, em detrimento do sistema de concessão. A “participação” segundo Yergin (2012) significava a obtenção pelos países exportadores da posse parcial dos recursos petrolíferos dentro de suas fronteiras. Isso seria

²² A Petrobras (Petróleo Brasileiro S.A.) foi fundada em um momento em que a industrialização estava em sua fase restringida.

uma alternativa à estatização e posse total da indústria. No caso venezuelano, houve aprovação para que todas as concessões se revertessem para o governo quando findo seu prazo, no início da década de 1980. Mas o efeito desta aprovação foram menores investimentos, que consequentemente incentivaram o nacionalismo contra as companhias, ato consumado em 1976.

A exigência para a nacionalização venezuelana era manter o fluxo de tecnologia e especialização do mundo exterior, e até que ponto a indústria petrolífera seria uma entidade política. Optou-se então pela solução “moderada” onde a indústria pudesse participar, criando a Petróleos de Venezuela (PDVSA), uma companhia estatal que desempenhava papel financeiro, de coordenação e planejando servindo como intermediária entre os políticos e negociantes do petróleo.

Quando a equação entre oferta e procura ficou próxima do limite, os preços de mercado excederam os oficiais. Os países exportadores não estavam dispostos a aceitar que os preços de mercado beneficiassem as empresas petrolíferas. Conforme Yergin (2012), em 1973, a OPEP reuniu-se para definir um preço oficial que poderia variar dos oito dólares aos 23 dólares o barril. Por fim, o preço definido foi de 11,65 dólares, o quádruplo de 1970, finalizando assim a época de ouro com o início do 1º Choque do Petróleo. Em meados dos anos 1970, a ordem internacional estava alterada, os preços do petróleo eram ponto crucial do comércio internacional e quem os controlasse teria certo controle na economia mundial. A OPEP determinava se haveria inflação ou recessão.

Os exportadores acumularam enormes superávits financeiros e a preocupação estava nas distorções econômicas que poderiam causar ao não gastar este montante. Porém, estes países entraram num programa de gastos como industrialização, infraestrutura, subsídios, serviços, artigos necessários e de luxo, armas, desperdício e corrupção. O crescimento econômico só foi retomado em 1976 no mundo industrializado, mas a inflação continuou como um dos desafios das economias do ocidente.

Os países em desenvolvimento que não tinham petróleo foram os mais atingidos, pois o choque de preços travou o desenvolvimento econômico, trouxe recessão e inflação, impactou negativamente a balança de pagamento e inibiu investimentos mundiais devido as restrições do comércio. Os empréstimos foram a solução, e assim parte do superávit da OPEP foi “reciclado” pelo sistema bancário. O endividamento por esses países acabou gerando alguns constrangimentos aos exportadores de petróleo que colocavam-se como defensores de uma redistribuição global da riqueza do Norte para o Sul do hemisfério.

As implicações e impactos dos petrodólares obtidos pelo Irã levaram a um novo choque. O desperdício dos dólares arrecadados com o petróleo no país geraram tensões sociais e políticas, migração do meio rural para o urbano, queda da produção agrícola, inflação, redes de transportes e de energia elétrica saturadas e em colapso, o que levou a revolução e o fim do regime do xá.

O 2º Choque do Petróleo foi motivado por alguns fatores: o Irã era o segundo maior exportador do mundo e vivia a queda da produção petrolífera, a quebra de contratos resultantes da revolução iraniana, estratégias conflitantes entre governos que pregavam a estabilização de preços e companhias que procuravam aumentar estes, exportadores ávidos por maiores rendimentos e influência no cenário mundial e pela incerteza do futuro. Os preços foram a 34 dólares o barril e uma nova reestruturação na economia e política mundial ocorreu em menos de uma década.

O início dos anos 1980 ficaram marcados por uma resposta dos EUA a “desordem” econômica mundial e a inflação. Uma política monetária restritiva com aumento da taxa de juros que chegou a 21,5% e assim a escassez de dólares juntou-se a perda do poder de consumo industrial pelo aumento dos preços do petróleo. O desaquecimento na atividade econômica reduziu a demanda por petróleo nas nações industrializadas e esperava-se que os investimentos das companhias petrolíferas em outras regiões do mundo em desenvolvimento fosse fonte de demanda. Mas as dívidas e a recessão levou a uma crise econômica profunda, reduzindo drasticamente sua demanda por petróleo. Conforme a crise continuava, mais clara ficava a interdependência do petróleo ao sistema financeiro global.

Além disso, conforme Costa (2012), a partir das últimas décadas do século XX, ampliaram-se as mobilizações no mundo inteiro para reduzir a queima dos combustíveis fósseis, devido a poluição do ar, a chuva ácida, a destruição da camada de ozônio e a mudança climática. No que tange o petróleo, as explosões em refinarias e os vazamentos de óleo, devido a perfurações em oleodutos e navios petroleiros eram acontecimentos que geravam grandes danos ao meio ambiente.

O México estava numa grave crise econômica devido à queda do preço de seu petróleo, altas taxas de juros, supervalorização do peso e redução da demanda pelo mercado americano. Herzog²³ reconheceu a incapacidade de pagamento dos juros, o que dizer do valor principal. Junto ao Banco Central americano conseguiu um plano de reestruturação das

²³ Então ministro da Fazenda do México e que imaginava em fins de 1982 que o primeiro país a quebrar seria o Brasil. Imaginava-se à época que o petróleo mexicano exportado poderia suportar os impactos da queda de suas reservas monetárias.

dívidas chamado de “rolagem da dívida”, dando calote em parte do valor. A crise da dívida, que afligiu outros países latino-americanos, e iniciou a década perdida na região, mostrou no caso mexicano que o petróleo tinha perdido parte do poder de outros tempos.

A dependência do petróleo fez com que outras alternativas de fontes de energia ganhassem importância por razões de segurança energética e estratégia de governo. O carvão, o gás natural e a energia nuclear apresentaram considerável participação no mercado de energia. Além disso, o uso da energia estava diminuindo, já que práticas de eficiência energética através de inovações tecnológicas e de economia de energia haviam se tornado inclusive obrigatórias.

A OPEP encontrava-se em dificuldades e tinha duas alternativas: baixar os preços e recuperar espaço no mercado ou cortar a produção e manter os preços. Conforme Yergin (2012), a segunda opção foi escolhida, pois a instituição agora era um cartel, com a função de administrar e alocar a produção, estabelecendo preços. Mas em meados da década, a redução foi inevitável, visto o sucesso do petróleo não pertencente à OPEP, o ganho que as outras fontes de energia obtiveram e a economia no consumo de petróleo. Em 1986 houve o comum acordo para o restabelecimento de um preço de referência, que apagou o Segundo Choque do Petróleo e estimulou o crescimento econômico e a queda da inflação.

Ponto fundamental da reestruturação da indústria petrolífera em curso estava na chamada “financeirização”, caracterizada pela “diferença de valor”. Este termo é usado quando o valor das ações da empresa não corresponde ao valor de suas reservas no mercado. O que ocorreu foi um novo modo de guerrear pelo petróleo, com confrontos corporativos no mercado de valores. Torres (2004) recorda que o termo procura dar conta do padrão global de concorrência sob a dominância da lógica financeira que dominou a economia internacional.

No mercado do Petróleo, a partir de 1985, empresas e países submetem-se a uma lógica de formação de preços e contratos diferenciada, pautada em mercados flexíveis. Os mercados futuros foram institucionalizados na Bolsa de Mercadorias de Nova Iorque (Nymex), que segundo Torres (2004), atraíram empresas de petróleo e instituições financeiras a fim de transacionar em grande escala com papéis relacionados com óleo. Uma consequência deste processo foi colocar as empresas em uma onda de fusões e aquisições.

Ficou claro para as companhias que buscam petróleo no chão da Bolsa de Valores de Nova York – isto é, comprar companhias subavaliadas – que era muito mais barato que explorar o subsolo do Texas ou o leito marítimo do golfo do México. (...) Muitas companhias haviam reinvestido os enormes lucros decorrentes dos dois choques de petróleo na exploração de novos campos nos Estados Unidos, buscando alternativas seguras ao petróleo da

OPEP. Os resultados foram desanimadores, as reservas continuavam diminuindo. Tão grande investimento havia se mostrado ineficiente e dispendioso. Em vez de continuar a gastar atabalhoadamente, por que não devolver uma parte maior do dinheiro aos acionistas por meio de maiores dividendos ou recompra de ações e deixar a eles a decisão de como investi-lo? Ou melhor ainda, por que não adquirir ou fundir-se com outras companhias de valor conhecido, aumentando as reservas sem maiores gastos? (YERGIN, 2012, pp. 823)

Durante boa parte da década de 1990, o petróleo retrocedeu como questão de grande importância estratégica. O fim da União Soviética e a expansão do comércio mundial, cada vez mais aberto e interconectado através do fenômeno da globalização, tiveram implicações sem precedentes para a população mundial. O advento da internet e a revolução nas comunicações substituíram parcialmente as preocupações com a velha economia baseada na indústria do petróleo.

A queda dos preços do petróleo causou impactos na estrutura industrial, já que as receitas caíam e os orçamentos e projetos receberam cortes. O jeito era aumentar a eficiência do negócio num setor em que os projetos eram mais complexos e dispendiosos, com necessidade de grandes recursos financeiros. Os “megaprojetos” dos anos 1990, muitos em águas profundas, seriam planejados para o século XXI.

1.2.2 – Panorama da indústria mundial do petróleo a partir do *boom de preços das commodities*

Nos anos 2000, o cenário modifica-se e o petróleo volta a evidência devido a três acontecimentos, conforme Yergin (2012): o atentado de 11 de setembro de 2001 que culminou na guerra do Afeganistão e do Iraque, a globalização e o crescimento repentino da demanda por petróleo. A globalização fez com que o petróleo voltasse ao prestígio de antes, já que parcela significativa do PIB mundial está nos países em desenvolvimento em detrimento da América do Norte, Europa e Japão. O crescimento acima da média mundial dos BRICS, Oriente Médio e outros países emergentes significaram grande incremento na demanda petrolífera.

Harvey (2005) coloca que em termos geopolíticos, o confronto com o Iraque era inevitável a menos que se tornasse um Estado-cliente dos Estados Unidos, como é a Arábia Saudita. O acesso ao petróleo do Oriente Médio é questão de segurança crucial para os EUA, assim como para a economia global. Levando em consideração o poder estratégico que seu

abastecimento desempenha no conjunto da economia, as transações petrolíferas sempre estiveram na pauta de discussões entre o Estado e o mercado.

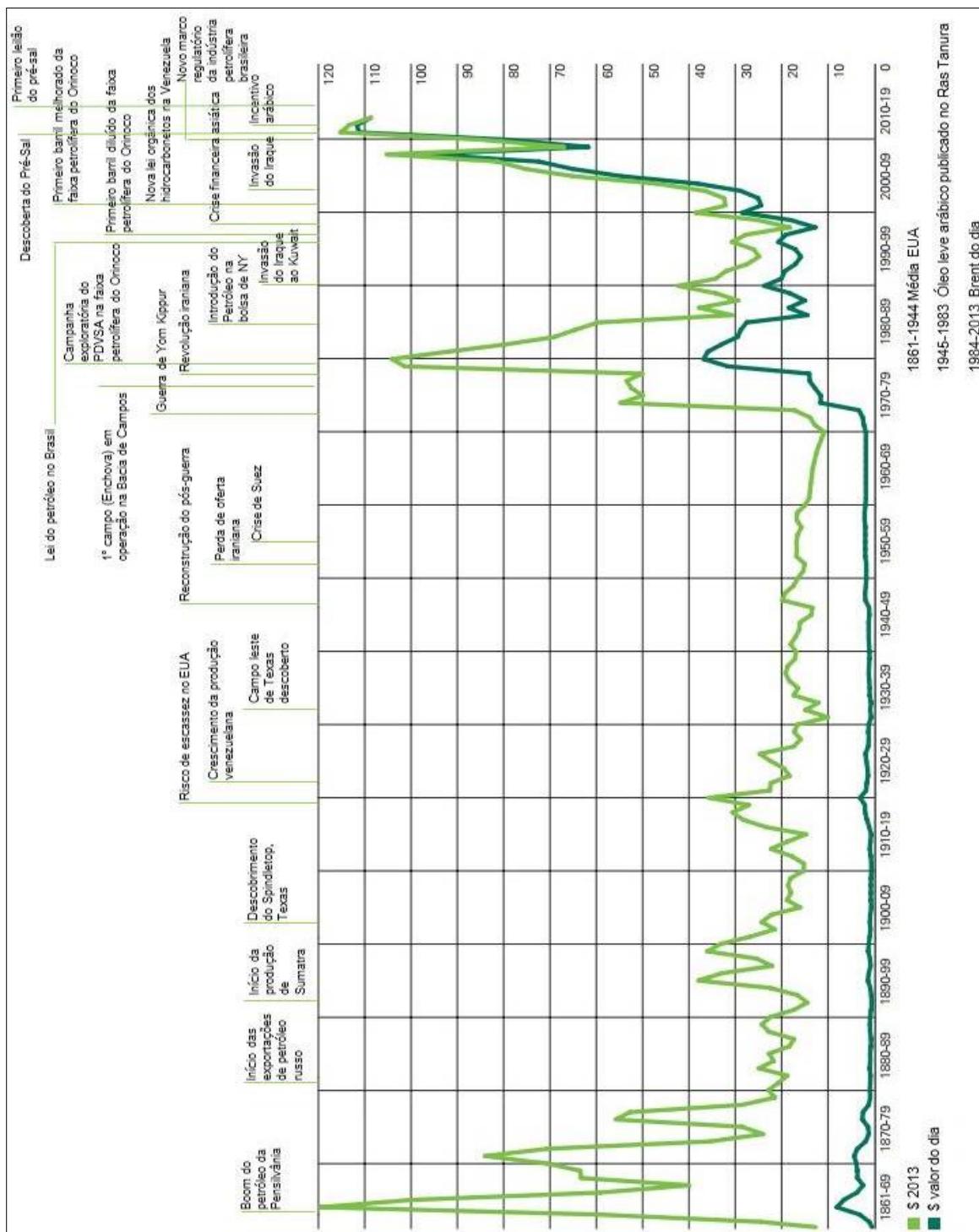
Nestas circunstâncias, o equilíbrio entre demanda e oferta disponível diminuiu e a geopolítica auxiliou a restringir ainda mais a oferta, aumentando assim o clima de insegurança energética. Os conflitos políticos do começo do governo chavista levaram ao encerramento temporário da produção venezuelana. No México, conforme Yergin (2012), políticas internas restringiram os investimentos necessários. Por outro lado, Costa (2012) coloca que os países centrais são menos dependentes do petróleo, pois com a ampliação da renda mundial, o custo do barril representa peso econômico menor atualmente.

A partir de meados de 2000, observou-se um ciclo de preços em alta, singular pela duração e abrangência de produtos, puxado principalmente pelas commodities energéticas, denominado *boom de preços das commodities*. As explicações residem em vários fatores: o simples aumento da demanda combinada a lenta resposta da oferta, um programa de desenvolvimento nuclear iraniano que permitiam chegar ao armamento nuclear, o aumento dos custos de novos campos devido à elevação do preço de outras *commodities* para construção de plataformas e a escassez de profissionais qualificados e equipamentos, o crescente envolvimento de investidores financeiros proporcionando impactos especulativos, os custos militares embutidos nos preços internacionais do petróleo, ação do cartel da OPEP e as expectativas em torno da demanda de mercados emergentes, em especial da China.

Segundo Yergin (2012), este aumento dos preços do petróleo trouxe mudanças significativas na economia global e transformações de renda, pois trilhões de dólares deslocaram-se dos países importadores para os exportadores, trazendo-lhes vantagens geoeconômicas e geopolíticas. Neste tempo de elevados preços, foram sendo progressivamente revisadas as estruturas de apropriação e repartição da renda petrolífera, com a nacionalização dos recursos novamente em evidência, permitindo que Venezuela e Rússia ampliassem sua influência em seus continentes.

Segundo Carneiro (2012), o impacto do ciclo de preços recente, medido pelo índice de relações de troca, mostra um ganho na América Latina, mas esconde situações de ganhos extraordinários e problemas redistributivos. Os choques de preços de commodities acabam afetando a sociedade através dos combustíveis. A situação pode piorar com a política cambial que pode causar pressões maiores sobre os preços internos. Outro ponto é a divisão das receitas extraordinárias de commodities com os governos subnacionais que tem causado discussões no Brasil.

Gráfico 3: Preços do petróleo 1861-2013 (US dólares por barril)

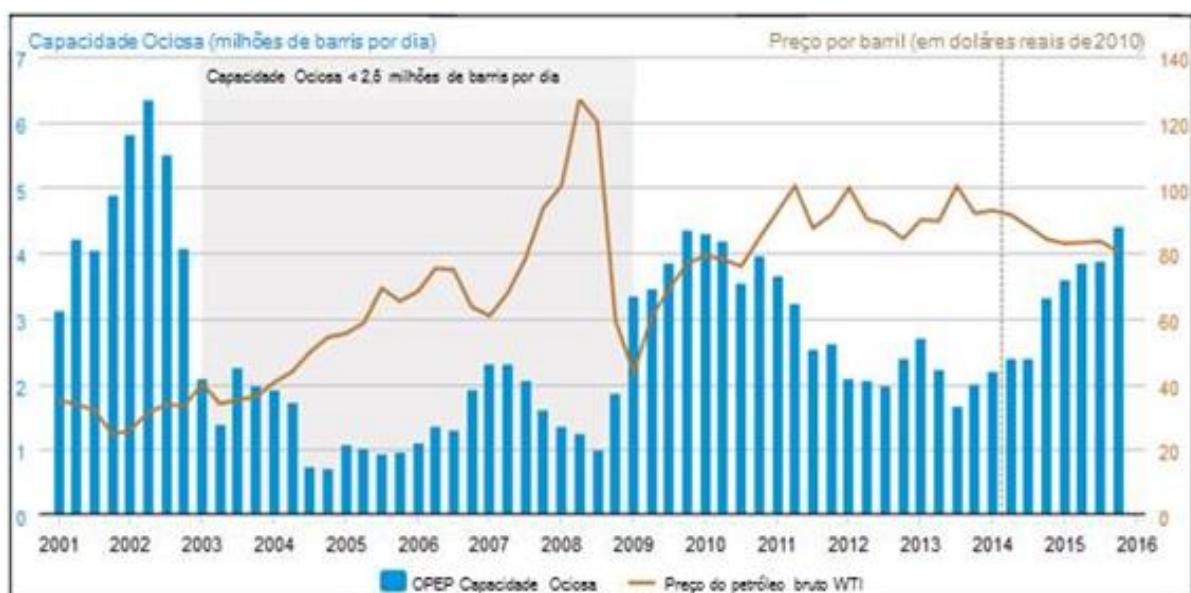


O comportamento dos preços do petróleo é afetado por fatores como a oferta, a demanda, o estoque derivado do balanço entre oferta e demanda dos países, a qualidade e escoamento do produto e o mercado financeiro segundo o *U.S. Energy Information Administration* (EIA). Assim, organizações de países como a OPEP e a Organização para a

Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OECD)²⁴ apresentam forte influência acerca da oferta e demanda respectivamente.

Pela oferta, os preços do petróleo historicamente elevam-se quando a produção da OPEP sofre alguma redução, o que não ocorre desde 2002. Outro indicador que gera impactos é a capacidade ociosa da OPEP, que responde ao potencial de resposta a uma crise de redução da oferta. Entre 2003 e 2008, segundo o EIA, os níveis estiveram abaixo dos 2,5 milhões de barris por dia, num contexto de elevação da demanda, contribuindo para o pico de alta de 2008. Vale destacar ainda a influência do que é projetado de oferta e demanda futuramente, em razão das expectativas e incertezas, também influenciadas por motivos geopolíticos.

Gráfico 4: Capacidade Ociosa da OPEP e Preços do Petróleo WTI (2001-2016)



Fonte: EIA (2014)

Os países ofertantes não pertencentes a OPEP, tomam decisões independentes e a produção está geralmente nas companhias petrolíferas internacionais que tendem a produzir na capacidade total, com baixa capacidade ociosa. Nestes porém, os altos custos de exploração e produção vem pressionando os preços para cima, visto a necessidade de avanços tecnológicos a partir das novas descobertas.

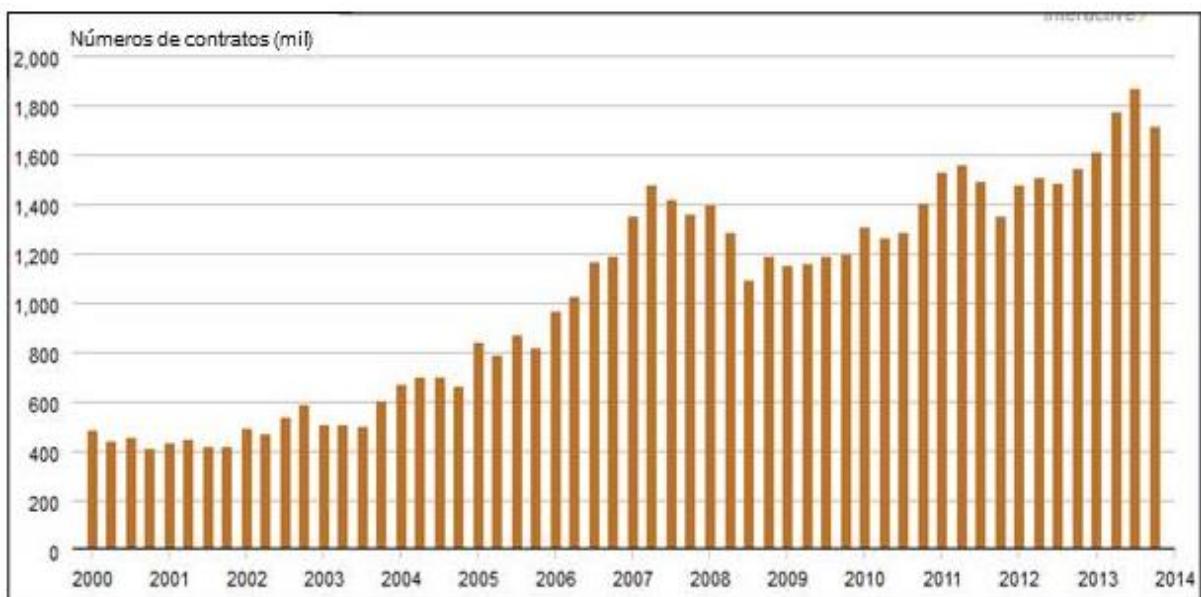
Pela demanda, a importância dos países da OECD é observada devido ao impacto do setor transporte, que apesar da melhora de eficiência, é significativo, e pela tendência de

²⁴ Grupo de países formado para auxiliar na gerência do Plano Marshall, que mais tarde agregou novos componentes de diversos continentes. Atualmente conta com mais de 30 países, em sua maioria considerados desenvolvidos e de renda alta, e também é conhecido como “Grupo dos Ricos”. Em 2010, este grupo teve 53% do consumo mundial de petróleo segundo o EIA.

desindustrialização, ou seja a perda de participação da indústria para outros setores da economia. Por outro lado, os países que não fazem parte da organização e que são considerados emergentes, aumentaram seu consumo em torno de 40% nos anos 2000 segundo o EIA, com destaque para a Arábia Saudita e China. Desta forma, a alta dos preços pela demanda recebe também grande influência.

Quanto ao mercado financeiro, os agentes não tem interesse na negociação física e buscam apenas lucrar com as mudanças nos preços, além disso, muitos investidores procuram diversificar suas carteiras adicionando *commodities* energéticas. Isso tem causado preocupação pois, conforme Pinto Jr. (2011), é cada vez mais notável o impacto do mercado financeiro, em especial em momentos de incerteza. Constata-se ainda que os movimentos especulativos de curto prazo tem ampliado o volume de transações no mercado futuro, retroalimentando a tendência de alta.

Gráfico 5: Volume de contratos de petróleo de 2000-2014 (em milhares)



Fonte: Elaborado pelo EIA (2014) a partir de dados do NYMEX CME Group

Importa notar assim, a evolução do volume de contratos de petróleo que apresentam crescimento. A atividade especulativa sobre os fundos de *commodities* implica no deslocamento do crescimento da demanda do mercado físico em relação ao mercado futuro do petróleo. Visto os dados da Nymex, o número de contratos cresceu mais de três vezes entre 2000 e 2014, e chegou ao pico no terceiro trimestre de 2013.

Sobre os estoques de petróleo, o que busca-se é um ponto de equilíbrio entre oferta e demanda provendo o necessário do recurso ao país. Com a crise econômica de 2008, por exemplo, muitos países apresentaram recorde de estoque como precaução ao momento de incerteza econômica. Segundo dados do EIA, a partir de 2010, esta variável mostra níveis baixos, inclusive negativo. No curto prazo, isso tende a aumentar os preços futuros.

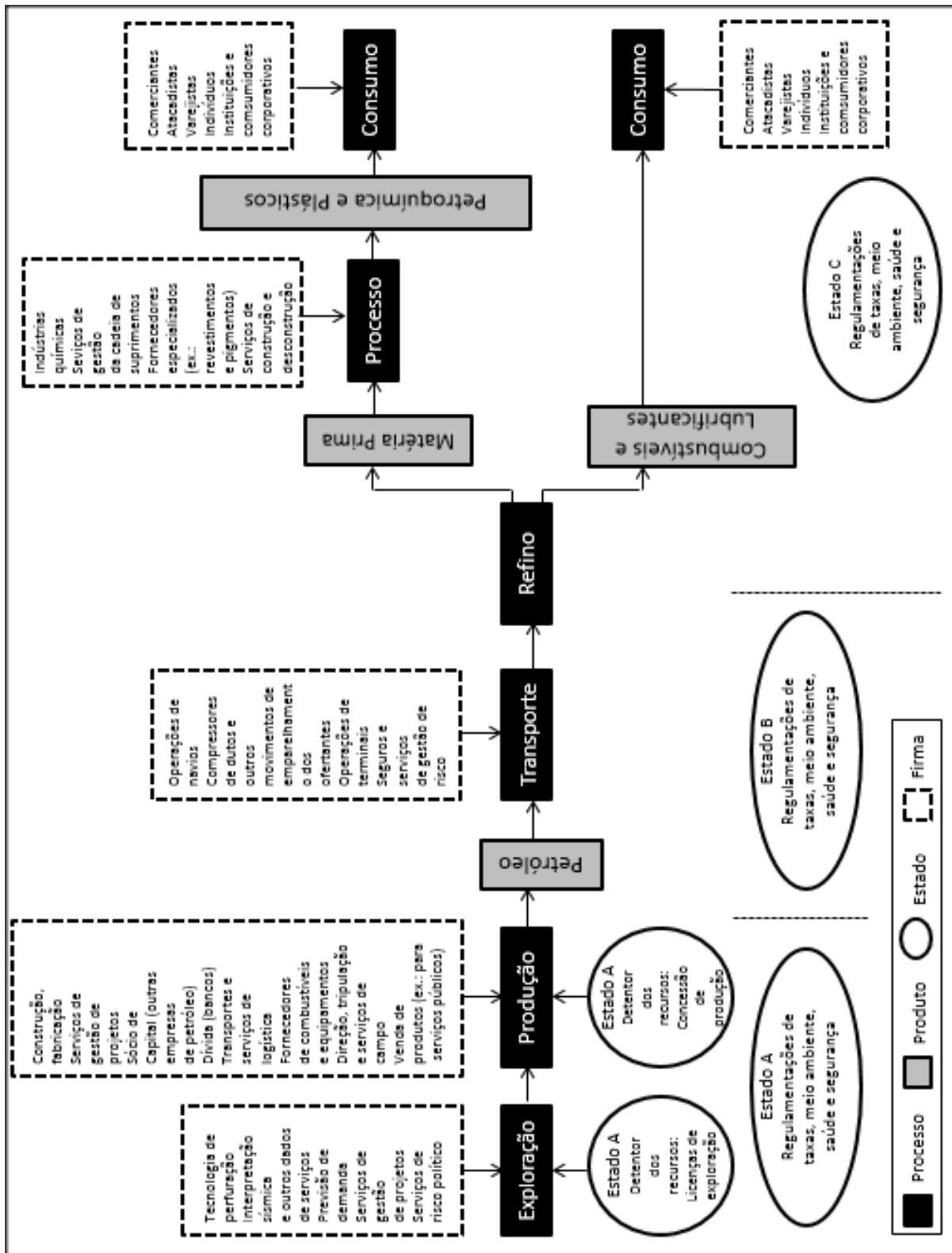
O último fator que afeta os preços do petróleo é sua qualidade e escoamento. Dependendo da qualidade, o refino de petróleo é mais simples e menos custoso o que impacta na cotação do tipo de petróleo²⁵. Apesar disso, o preço dos variados tipos de petróleo tendem a mover-se próximos por estarem no mercado global. O escoamento interfere nos preços, já que sujeita-se a eventos e condições geográficas, climáticas e geopolíticas. Mais recentemente, houveram interrupções na oferta devido a eventos políticos na Nigéria, Venezuela, Iraque, Irã e Líbia.

A permanência das condições de volatilidade e preços altos no mercado internacional do petróleo são características do comportamento dos preços desde a década de 2000. Conforme Pinto Jr. (2011), a permanência deste patamar elevado dos preços do petróleo se traduz em efeitos inflacionários para os países importadores de petróleo. A queda dos preços de 2008, levaram a suspeitas de inversão da tendência de alta dos últimos anos. Isso em face do declínio da economia dos EUA, perspectivas de baixo crescimento das maiores economias e aumento da produção da OPEP. Porém, estes segundo mesmo autor, apenas afrouxam o balanço entre oferta e demanda, já que não há indícios de alteração da expansão da oferta, permanecendo os preços com uma volatilidade não desprezível.

Pinto Jr. (2011) recorda que a abundância de hidrocarbonetos é um fator de geração de riqueza e por ser um recurso não-renovável, o ritmo de aproveitamento das jazidas é uma variável chave. Igualmente importante é o regime fiscal que incide sobre esse bem e os efeitos da produção na economia como um todo. O autor lembra que os efeitos podem ser negativos, nos casos malsucedidos, no que tange os mecanismos de controle dessas variáveis. “Os efeitos perversos podem se traduzir no esgotamento precoce das reservas e/ou tornar a economia de um país dependente demais do setor petróleo, acarretando perda de competitividade e/ou atrofia dos demais setores econômicos (doença holandesa ou maldição do petróleo)” (PINTO JR., 2011, pp.81)

²⁵ Os principais tipos de cotação do petróleo são o WTI e o Brent. O primeiro é comercializado na Bolsa de Nova York e refere-se principalmente ao petróleo da região do Golfo do México, mais leve e de maior facilidade no refino. O último é comercializado na Bolsa de Londres e tem como referência o petróleo extraído do Mar do Norte e do Oriente Médio.

Figura 1: Rede de produção global do petróleo



Fonte: Elaboração própria a partir de Dicken (2011) apud Bridge, (2008: Figure 3)

De modo a delinear um panorama da indústria mundial do petróleo, aqui atento para os fatores determinantes de políticas energéticas e estratégias empresariais desta indústria

segundo Pinto Jr. (2011): recursos naturais, tecnologia e organização dos mercados. Quanto aos recursos naturais, tanto a produção como as reservas petrolíferas possuem relevância econômica e geopolítica.

Desta maneira, a análise da disponibilidade e viabilidade de acesso às reservas provadas no mundo assume considerável importância. A partir de dados da BP (2013), em 2012, o Oriente Médio manteve o posto de principal detentora das reservas petrolíferas com 48,4% do total. Apesar disso, nos últimos anos têm perdido participação para o continente americano. A América do Sul e Central é a região que mais ganhou participação, em torno de 10% entre 2008 e 2012, conforme dados da BP (2013). Isso devido, as novas descobertas do Brasil e principalmente da Venezuela, que é o país que detém a maior parte das reservas provadas do mundo. Vale notar ainda que a OPEP têm quase três quartos das reservas mundiais e continua a exercer forte influência na indústria petrolífera.

Na procura por novas áreas de exploração petrolífera, um entrave se destaca: a frequência cada vez menor de descobertas de grandes campos. Isso condiciona o processo de busca – e o planejamento dos gastos envolvidos nesse processo – por novas reservas, ao indicar a reduzida probabilidade de obtenção de campos capazes de alterar, de forma significativa, a relação risco-recompensa das atividades de Exploração & Produção (E&P) no mundo. (Pinto Jr., 2011, pp. 84)

A distribuição da produção petrolífera no mundo mostra um perfil diferente do analisado em relação as reservas. A tabela 5, referente a produção do ano de 2012, mostra que a concentração da produção no Oriente Médio (32,5%) é menor, com importância das regiões da América do Norte e Europa e Eurásia que juntas chegam a uma fatia de 37,8%. Apesar disso, observando os anos de 2002, 2007 e 2012, o Oriente Médio apresenta importante evolução na produção, com destaque para a Arábia Saudita, maior produtor mundial seguida pela Rússia. Mantendo esta análise ao longo dos anos citados, a OPEP vem aumentando sua produção, em detrimento da OECD que apresentou pequena redução. As América do Sul e Central tem apresentado tímida evolução apesar do esforço de investimentos nesta área.

Interessante observar a relação entre reservas e produção, que resulta no período de tempo que as reservas durariam caso a taxa de produção atual se mantenha, ou seja, um indicador do grau de exploração dos reservatórios. As América do Sul e Central em 2012, tiveram uma razão maior que 100 anos, entretanto esse resultado é derivado da enorme reserva provada da Venezuela e da baixa produção petrolífera dos países da região. É ainda possível notar acerca do caso do Oriente Médio, que conforme Pinto Jr. (2011, pp.84) “as

elevadas participações das regiões norte-americana e europeia/eurasiana na produção petrolífera mundial vêm se desenvolvendo graças a um ritmo de depleção dos reservatórios superior ao impresso pelos países do Oriente Médio.”

Tabela 5: Panorama da produção e reservas da indústria petrolífera mundial

| | Reservas | | Produção | | | Reservas/ Produção | |
|--------------------------|-------------------|--------------------------|--------------------|-------|--------------------------|-----------------------|--------|
| | Bilhões de Barris | Participação no Total | Mil Barris Diários | | Participação no Total | | |
| | 2002 | 2012 | 2012 | 2002 | 2007 | 2012 | 2012 |
| América do Norte | 228,3 | 220,2 | 13,2% | 14077 | 13631 | 15557 | 17,5% |
| EUA | 30,7 | 35,0 | 2,1% | 7626 | 6862 | 8905 | 9,6% |
| Canadá | 180,4 | 173,9 | 10,4% | 2858 | 3290 | 3741 | 4,4% |
| América do Sul e Central | 100,3 | 328,4 | 19,7% | 6747 | 7324 | 7359 | 9,2% |
| Brasil | 9,8 | 15,3 | 0,9% | 1497 | 1833 | 2149 | 2,7% |
| Venezuela | 77,3 | 297,6 | 17,8% | 2974 | 3230 | 2725 | 3,4% |
| Europa e Eurasia | 109,3 | 140,8 | 8,4% | 16346 | 17843 | 17211 | 20,3% |
| Rússia | 76,1 | 87,2 | 5,2% | 7755 | 10044 | 10643 | 12,8% |
| Oriente Médio | 741,3 | 807,7 | 48,4% | 21960 | 25304 | 28270 | 32,5% |
| Irã | 130,7 | 157,0 | 9,4% | 3580 | 4303 | 3680 | 4,2% |
| Iraque | 115,0 | 150,0 | 9,0% | 2116 | 2143 | 3115 | 3,7% |
| Arábia Saudita | 262,8 | 265,9 | 15,9% | 8907 | 10268 | 11530 | 13,3% |
| África | 101,6 | 130,3 | 7,8% | 7937 | 10179 | 9442 | 10,9% |
| Líbia | 36,0 | 48,0 | 2,9% | 1375 | 1820 | 1509 | 1,7% |
| Nigéria | 34,3 | 37,2 | 2,2% | 2087 | 2265 | 2417 | 2,8% |
| Ásia do Pacífico | 40,6 | 41,5 | 2,5% | 7882 | 8003 | 8313 | 9,6% |
| China | 15,5 | 17,3 | 1,0% | 3351 | 3742 | 4155 | 5,0% |
| Mundo | 1321,5 | 1668,9 | 100,0% | 74948 | 82285 | 86152 | 100,0% |
| OECD | 251,2 | 238,3 | 14,3% | 21480 | 19147 | 19495 | 21,9% |
| OPEP | 903,3 | 1211,9 | 72,6% | 29266 | 35161 | 37405 | 43,2% |
| | | | | | | | 88,5 |

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da BP Statistical Review of World Energy 2013

Nota: O asterisco indica um número maior que 100 anos.

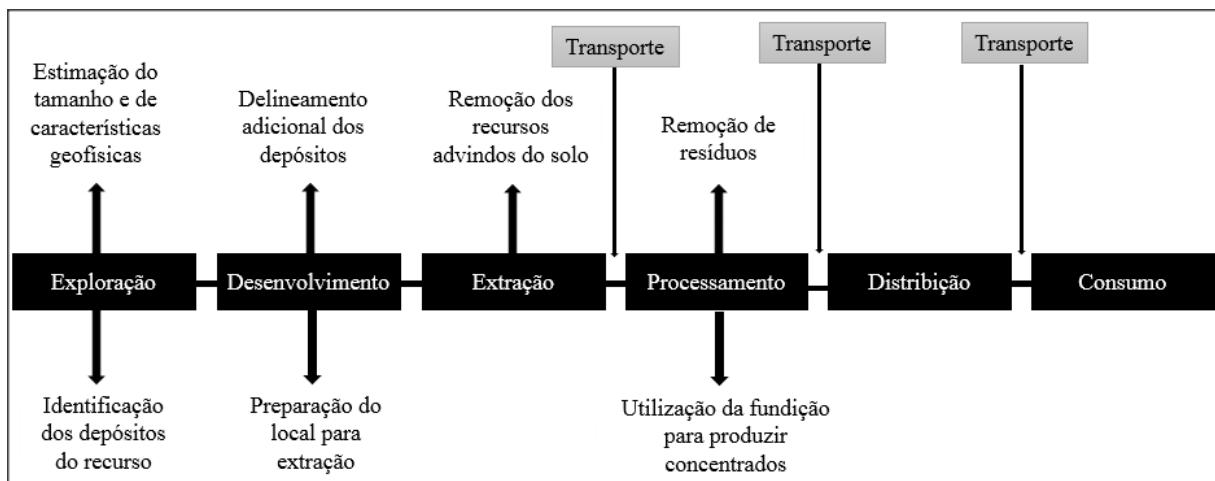
Vale alertar que as questões geopolíticas relativas ao setor energético devem-se à interdependência entre os países que comercializam energia. No caso do petróleo, esta é associada à concentração das exportações mundiais num pequeno número de países que detém grandes reservas. Essa interdependência fica expressa nos fluxos relativos a indústria petrolífera e aos processos de integração entre regiões e países.

A tecnologia é de suma importância nos casos de produção de petróleo não convencional, pois a dificuldade de recuperação das reservas, a qualidade do petróleo não convencional e o difícil acesso implicam em custos maiores. Desta forma, a viabilidade de

projetos com algumas destas especificidades associa-se a preços do petróleo mais elevado. A busca pela redução da dependência do suprimento para áreas menos conflituosas, também coloca à prova a capacidade tecnológica da indústria.

Dois países destacam-se na produção de petróleo não convencional a partir do chamado *syncrude*. O Canadá detém importantes reservas na forma de areia betuminosa no estado de Alberta, que após sua extração adicionam-se hidrocarbonetos leves ao betume, gerando um óleo sintético mais leve e então vendido às refinarias conforme Pinto Jr. (2011). A Venezuela é um dos mais importantes *players* neste tipo de petróleo, já que detém bilhões de barris de óleo ultrapesado e depósitos de betume. Grande parte destes encontram-se na maior reserva petrolífera do mundo, a *Faja del Orinoco*, na região central do país. A tendência do aumento da oferta a partir do petróleo ultrapesado e de areias betuminosas depende da junção de alguns fatores, inclusive tecnológico, nos países com potencial produtivo.

Figura 2: Circuito de produção da indústria extractiva



Fonte: Elaboração de Dicken (2011) baseado em parte de Turner et al., 1994: Box 16.4

O desenvolvimento tecnológico não resume-se à incorporação de combustíveis não convencionais, mas também a possibilidade de exploração de áreas geológicas de difícil acesso. A superação de desafios tecnológicos para exploração das reservas em águas profundas e ultraprofundas como no golfo do México, na Bacia de Campos e no Pré-Sal. O Brasil detentor das duas últimas reservas citadas, através da Petrobras, constitui-se também como um dos países mais avançados nesta tecnologia de exploração, com atividades inclusive no Golfo do México, conforme assinalado mais à frente.

Acerca da organização dos mercados, as movimentações entre oferta e demanda foram abordadas anteriormente neste tópico. Destaca-se assim, alguns pontos acerca destas conforme Pinto Jr. (2011): nos últimos anos observa-se a tendência de “aperto” no equilíbrio entre oferta e demanda²⁶, a demanda chinesa se manteve em ascensão e cerca de 43% do consumo petrolífero do país é importado, o comportamento da oferta da OPEP mesmo seguindo o ritmo da expansão da demanda está associado às opções estratégicas do cartel, e por fim, o desempenho negativo da oferta dos países não pertencentes a OPEP está relacionado às restrições tecnológicas e geológica que dificulta a expansão da capacidade produtiva.

A indústria petrolífera pode ser vista como alicerce do projeto de modernização da América Latina, devido a entrada prematura nesta indústria e a presença do Estado nas atividades a partir das empresas estatais. Uma mudança notável na relação Estado e mercado é o crescimento da importância estratégica, seja nos rumos do desenvolvimento da região e de sua colocação na economia mundial, como na questão da integração regional. Com a atual parcela das reservas mundiais, um reconhecido nível tecnológico e o aumento do consumo do produto, a região ganha em importância geoeconômica e na abertura de novas possibilidades no que tange a integração, o investimento e o desenvolvimento socioeconômico.

Conforme Dias (2010), os Estados nacionais demonstraram importância na crise financeira internacional iniciada em 2008, pois assumiram o controle do processo e interviram em diversas instituições financeiras e multinacionais, realizando um rearranjo do sistema financeiro mundial.

Fator importante para o futuro das fontes de energia são os impactos ambientais e as mudanças climáticas, exemplificadas pelo aquecimento global e a gestão do carbono. O Protocolo de Kyoto de 1997 tinha como objetivo a redução das emissões de gás carbônico, grande parte devido a queima de combustíveis fósseis. O principal emissor, o EUA, não assinou o acordo, mas uma década depois o que espera-se são que políticas nacionais sobre as mudanças climáticas entrem em vigor. Além disso, a China ultrapassou os EUA como principal emissor em 2007 e este tema costuma estar envolvido na diplomacia internacional.

²⁶ Conforme Pinto Jr. (2011), a demanda petrolífera mundial expandiu-se a uma taxa média anual de 1,41% no período 2000-2010, enquanto a oferta aumenta a uma taxa de 1% anual.

CAPÍTULO 2

DINÂMICA ECONÔMICA E MUDANÇAS ESTRUTURAIS NA AMÉRICA LATINA

2.1 – Integração Regional e Internacionalização das Empresas Estatais de Petróleo

A América Latina é uma região do continente americano que compreende vinte países com uma população total estimada em 581 milhões de habitantes, sendo 78,7 % no meio urbano no ano de 2010, conforme a CEPAL. Estende-se do México à Argentina, englobando o México na América do Norte, a maioria dos países da América Central e todos os países da América do Sul, somando uma área em torno de 20 milhões de Km². Apresenta grande diversidade de relevo, clima e culturas, destacando-se a região amazônica e a região da Cordilheira dos Andes. As principais cidades da região são: São Paulo (Brasil), Rio de Janeiro (Brasil), Buenos Aires (Argentina), Cidade do México (México), Caracas (Venezuela), Bogotá (Colômbia) e Quito (Equador).

Para além da diversidade étnica e cultural, observa-se em comum nos países latino-americanos, o passado colonial que levou a estruturas econômicas e sociais características do subdesenvolvimento. As enormes desigualdades sociais e a dependência econômica de capitais para investimentos e desenvolvimento de tecnologias estão presentes na região. Em 2012, o índice de Gini esteve em 0,496, deflagrando uma má distribuição de renda. O índice de desenvolvimento humano (IDH) mais alto da região é no Barbados com 0,825 e o mais baixo é no Haiti com 0,456. Visto a representatividade da América do Sul no contexto latino-americano atenta-se para a análise do Embaixador Samuel Pinheiro Guimarães.

Há um milhão de uruguaios vivendo fora do Uruguai, enquanto três milhões se encontram no país. Há 400 mil equatorianos na Espanha e 4 milhões de brasileiros no exterior. Ao mesmo tempo, há grandes espaços despovoados na América do Sul, onde a densidade demográfica é inferior a 1 habitante por quilômetro quadrado, enquanto nas megalópoles a densidade populacional atinge mais de 10.000 habitantes por quilômetro quadrado. A América do Sul exibe índices de concentração de renda e de riqueza, de pobreza e de indigência, de opulência e luxo, contrastes espantosos entre riquíssimas mansões e palafitas miseráveis, entre excelentes hospitais privados e hospitais públicos decadentes, entre escolas de Primeiro Mundo e pardieiros escolares. Todavia, conta a América do Sul com as vantagens da

ausência de conflitos raciais agudos, ainda que ocorra discriminação racial; com a presença dominante de idiomas de comum origem ibérica, ainda que em alguns países existam idiomas indígenas que conseguiram sobreviver; com a ausência de conflitos religiosos e predominância católica ao lado da rápida expansão das igrejas protestantes; com uma população grande, mas que não é excessiva, como em certos países asiáticos. O desafio que representa a emergência das populações indígenas historicamente oprimidas e seus efeitos para as relações políticas entre os países da América do Sul vão exigir, todavia, especial atenção e habilidade. (GUIMARÃES, 2007, pp. 173)

Conforme Guimarães (2007), a Ásia é novo centro dinâmico da economia mundial, sendo destino de uma das maiores migrações de capital e tecnologia avançada da História. A Europa e a América do Norte são para a América Latina como áreas tradicionais de vinculação política, econômica e cultural, mantendo seu estigma de ex-colônia. Mas apesar da importância que estas regiões tenham, a política externa brasileira e dos demais países da região não poderá ser eficaz se não estiver relacionada entre si. O mesmo autor atenta que os países que constituem a América do Sul encontram-se no dilema de formarem um grande bloco a fim de defender seus interesses de aceleração do desenvolvimento econômico, de preservação de autonomia política e de identidade cultural, distanciando-se da condição de simples periferias de outros grandes blocos.

Zanoni (2006) define integração como um processo de expressão da vontade política, no qual os países decidem compartilhar o futuro, com o objetivo de um desenvolvimento integral em benefício de seus habitantes e buscando metas comuns no sistema global. Neste sentido, a América Latina constitui um espaço de grande importância para o intercâmbio comercial de bens, serviços e para implementação de novas normas, estruturas e instituições.

Segundo Bruckmann (2011a), a região passa por importantes processos de integração que vão além do intercâmbio comercial e da regulamentação tarifária, com fins de promover uma integração de longo prazo nos aspectos econômicos, políticos, culturais, de infraestrutura e educacional. Desta forma, o resgate do debate acerca do desenvolvimento além das fronteiras nacionais, mas como um projeto regional. Muitos temas colocam-se em debate nesta agenda de discussão sobre a complexa conjuntura latino-americana atual, dentre os principais pontos destacam-se a proposta de uma nova arquitetura financeira regional e o Banco do Sul, e as propostas de integração energética, visto a autossuficiência da região e os problemas enfrentados por alguns países em seu balanço energético.

Os desafios da América Latina diante do processo de integração regional que conforma-se como decisivo é superar os obstáculos derivados das assimetrias existentes entre

os países da região, em outras palavras, superar os problemas decorrentes da heterogeneidade estrutural historicamente vivida. As assimetrias territoriais, econômicas e culturais são enormes, havendo “fronteiras” geográficas como a Cordilheira, a floresta amazônica e os vazios demográficos; e “fronteiras” culturais e históricas, o que do ponto de vista geopolítico geram diferenças e conflitos importantes entre os países.

Neste contexto, o Brasil torna-se fundamental ator no desdobramento de processos de integração na América Latina, já que tem grande parte da população regional, apresenta dimensão continental, um dos maiores PIB do mundo e detém importantes quantias de recursos naturais, inclusive energéticos e minerais. A necessidade da consolidação da liderança regional por parte do Brasil, acaba gerando um espaço complexo de interesses geopolíticos e geoconômicos, deixando o país em ênfase no que diz respeito aos interesses hegemônicos dos EUA.

Na história latino-americana do século XX, conforme Bruckmann (2011a), essa tendência da influência hegemônica ficou clara com o chamado pan-americanismo, que teve maior expressão na “política de boa vizinhança” de Franklin D. Roosevelt, nos anos 1930. Esta abriu um espaço de colaboração com os EUA, que após a Segunda Guerra Mundial, acabou por consolidar-se e desestruturou os pensamentos anti-imperialistas e regionalista de inspiradores como José Martí, Eugenio Hostos e José Mariátegui. Porém, a criação da CEPAL em 1947, surgiu como um expoente reacionário contra a posição de dependência para com os países hegemônicos e como apoio as forças regionais.

As origens e motivações da atual experiência de integração regional guarda relação em quatro aspectos segundo Guimarães (2007): inicialmente o trauma da desintegração dos Vice-Reinados do Império espanhol, da Grã-Colômbia e da sobrevivência da utopia de unidade latino-americana defendida por Simon Bolívar. Outro ponto é a tentativa do economista Raúl Prebisch, em explicar as razões do desenvolvimento na América do Norte em confronto com o atraso sul-americano, que levou a formulação da teoria estruturalista pela CEPAL. O terceiro ponto é a percepção de êxito da experiência de planejamento econômico e de industrialização vivida pela União Soviética, da experiência Keynesiana, da planificação de guerra norte-americana e das políticas de economia mista e de planejamento indicativo dos governos socialistas europeus após a Segunda Guerra Mundial. Por fim, é a experiência da construção da Comunidade Econômica Europeia, fundada na integração de mercados, elaboração de políticas comuns e esforço de financiamento para reduzir assimetrias.

A primeira iniciativa de integração regional foi a Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC) em 1960, num contexto de avanços populares e golpes de Estado.

A década de 1960 ficou marcada também, em contrapartida, pela “Aliança para o Progresso”, um programa de ajuda econômica e social dos EUA para a América Latina e procurava criar um clima favorável de crescimento econômico e reformas sociais como resposta a ALALC, que mais tarde transforma-se em Associação Latino-Americana de Integração (ALADI).

Segundo Guimarães (2007), em 1985 inicia-se um processo de integração bilateral gradual entre Brasil e Argentina, com objetivo de promover o desenvolvimento econômico. Em 1991, com a junção de Paraguai e Uruguai forma-se o Mercosul, enquadrado na concepção do Consenso de Washington do livre comércio como modelo único e capaz para a promoção do desenvolvimento, redução das desigualdades sociais e geração de empregos. No âmbito do Mercosul empreenderam-se negociações e acordos de livre comércio com o Chile e Bolívia, e mais tarde na década de 2000 com Venezuela, Equador, Colômbia e Peru.

A partir dos anos 1990, a globalização, a liberalização econômica e a abertura comercial, ao passo que aprofundaram-se mudanças na estrutura produtiva e política dos países da região e os movimentos do terceiro mundo a partir de êxitos econômicos como na China e Índia levaram a buscar novas formas institucionais que expressasse esta situação. Com o ganho de importância econômica por parte dos países emergentes na década de 2000, consolida-se o Grupo dos 20 e assim o princípio de hegemonia compartilhada segundo Bruckmann (2011a). Os países emergentes e os de maior destaque chamados de BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul),

colocam elementos novos para pensar a dinâmica econômica e política de um mundo multipolar, onde os processos e projetos de integração regional se convertem em mecanismos necessários para compartimentar o poder mundial e regional assim como para o fortalecimento dos projetos de desenvolvimento a partir do Sul. Neste contexto, os processos de integração latino-americanos adquirem uma crescente dimensão estratégica, que exige uma elaboração e reelaboração teórica e de conceitos chaves como, soberania nacional, Estados-Nação versus Estados Multinacionais, desenvolvimento e democracia. Desta forma, redefine-se também o próprio conceito de integração regional, que encontra na doutrina bolivariana sua principal inspiração política e que coloca a necessidade de uma integração latino-americana continental, com objetivos de médio e longo prazo, que retomem as matrizes históricas e civilizatórias comuns e que, ao mesmo tempo, sejam capazes de combinar iniciativas governamentais e propostas surgidas da crescente pressão social “de baixo”, a partir dos próprios movimentos sociais. (BRUCKMANN, 2011a, pp. 165 e 166)

Na década de 2000, é lançado um projeto de formação de uma Comunidade Sul-Americana de Nações, denominado posteriormente de União de Nações Sul-Americanas (UNASUL). Havia três resistências para sua criação segundo Guimarães (2007): a de países

com acordos de livre comércio com os EUA, a de países que dão prioridade ao fortalecimento do Mercosul e de países que entendem como necessário uma organização mais audaciosa com base na solidariedade e cooperação, em detrimento do que consideram ser o individualismo das preferências comerciais, dos projetos de investimento e do livre comércio. No ano de 2008, em Brasília, doze países assinaram um tratado para a criação da UNASUL, passando a ser um organismo internacional e deixando a fase de debates para entrar na criação prática de medidas.

A integração econômica da América do Sul tem apresentado expansão, já que houveram reduções de tarifas possibilitadas pelos acordos comerciais preferenciais. O comércio de bens e serviços expandiram consideravelmente em relação as décadas anteriores, com destaque para o setor financeiro, transportes e turismo. Nota-se ainda que os investimentos de empresas da região em outros países desta tornaram-se expressivos. A estratégia brasileira conforme Guimarães (2007), tem sido consolidar o Mercosul e buscar o desenvolvimento de uma área de livre comércio sul-americana, tendo em conta as assimetrias entre os países da região.

A maior integração dos países latino-americanos na economia global é diferente da que ocorre nos países desenvolvidos, já que esta faz-se através da internacionalização das atividades das multinacionais, mas de capital nacional, e das exportações de alto conteúdo tecnológico. Enquanto, no caso dos países da América Latina, a participação na economia mundial é através de megaempresas multinacionais, com raras exceções de grandes empresas do continente; e da expansão da exportação de *commodities*. Assim, reforçou-se a especialização histórica na exportação de produtos primários, cunhada de reprimarização, a fim de atender a demanda dos países desenvolvidos e dos países emergentes com significativo crescimento econômico, como a China. Neste sentido, o *Agrobusiness* ganhou espaço e um processo de desindustrialização em maior ou em menor medida é desencadeado.

Visto este breve antecedente histórico da integração latino-americana, observa-se atualmente uma diplomacia regional mais volumosa até antes não conhecida. Isso fica demonstrado nas novas instituições sub-regionais, regionais e continentais que transformam o processo de integração cada vez mais complexo. Deve-se notar que é fundamental para a construção de um espaço econômico e político latino-americano um amplo programa de integração da infraestrutura de transportes, de energia e de comunicações. A Integração Regional Sul-Americana (IIRSA) é neste sentido uma tentativa de angariar os recursos necessários para alavancar a integração regional, a partir do planejamento e implementação de infraestrutura e da integração física.

Guimarães (2007, pp. 182) coloca que “uma das maiores dificuldades dos países da América do Sul é o acesso a crédito para investimentos em infraestrutura, devido a limites ao endividamento externo e à falta de acesso a instrumentos de garantia”. O autor continua atentando que o Brasil é o único país da região que dispõe de um forte banco de desenvolvimento, que pode inclusive realizar empréstimos, em condições competitivas em relação ao mercado internacional e sem condicionar estes a um receituário de reformas. É essencial para a estratégia brasileira de integração, fornecer crédito aos países vizinhos para obras de infraestrutura e mais tarde para as empresas destes países, em condições semelhantes às empresas brasileiras. Até porque, isso é de grande importância para as exportações brasileiras, que também objetivam os mercados vizinhos.

Bruckmann (2011a) atenta para o processo de integração regional com novas instituições de estudo, universidades e redes acadêmicas, nas quais se avançam nos estudos de diversas problemáticas inerentes a região. Alguns exemplos notáveis são: o Conselho Latino-Americano de Ciências Sociais, a Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais (FLACSO), a CEPAL, O Centro Latino-Americano e Caribenho de Demografia (COADE), o Instituto Latino-Americano e do Caribe de Planejamento Econômico e Social (ILPES), o Fórum Universitário do MERCOSUL (FOMERCO) e a Universidade Latino-Americana (UNILA), com sede na tríplice fronteira em Foz do Iguaçu. Existe deste modo, um esforço para a criação de condições afim de uma integração de longo prazo através do intercambio em diversas áreas.

No âmbito da disputa global por recursos naturais tem-se verificado um conflito de interesses na região, marcado por ao menos dois projetos confrontantes segundo Bruckmann (2011b): a afirmação da soberania como base para o desenvolvimento nacional e integração regional e a reorganização dos interesses hegemônicos dos EUA no continente, tendo os tratados bilaterais de livre comércio grande importância. Além disso, durante as últimas décadas a financeirização de matérias primas e recursos alimentícios contribuiu significativamente para a presença das multinacionais na região através de fusões, da busca pela diversificação da carteira de investimentos e de maiores lucros, da especulação nos “mercados futuros” e da desregulamentação.

Algumas metas estratégicas dos EUA que irão apresentar implicações diretas na política latino-americana são: a estabilidade regional e a abertura dos mercados externos. Quanto à primeira, tem relação com as ameaças políticas na região, que procuram uma transformação social e a afirmação de uma política de soberania sobre os seus recursos naturais, como a Venezuela, Equador e Bolívia. A última expressa a tentativa de liberar o

fluxo de bens, serviços e capital, institucionalizado a partir de tratados bilaterais facilitando o acesso aos recursos naturais da região mais estratégicos. A capacidade crescente da América Latina para recuperar a soberania sobre seus recursos naturais, e de forma especial os considerados estratégicos, constitui-se uma das principais ameaças ao projeto dos EUA em conformar na região um espaço de recursos confiáveis e menos custosos.

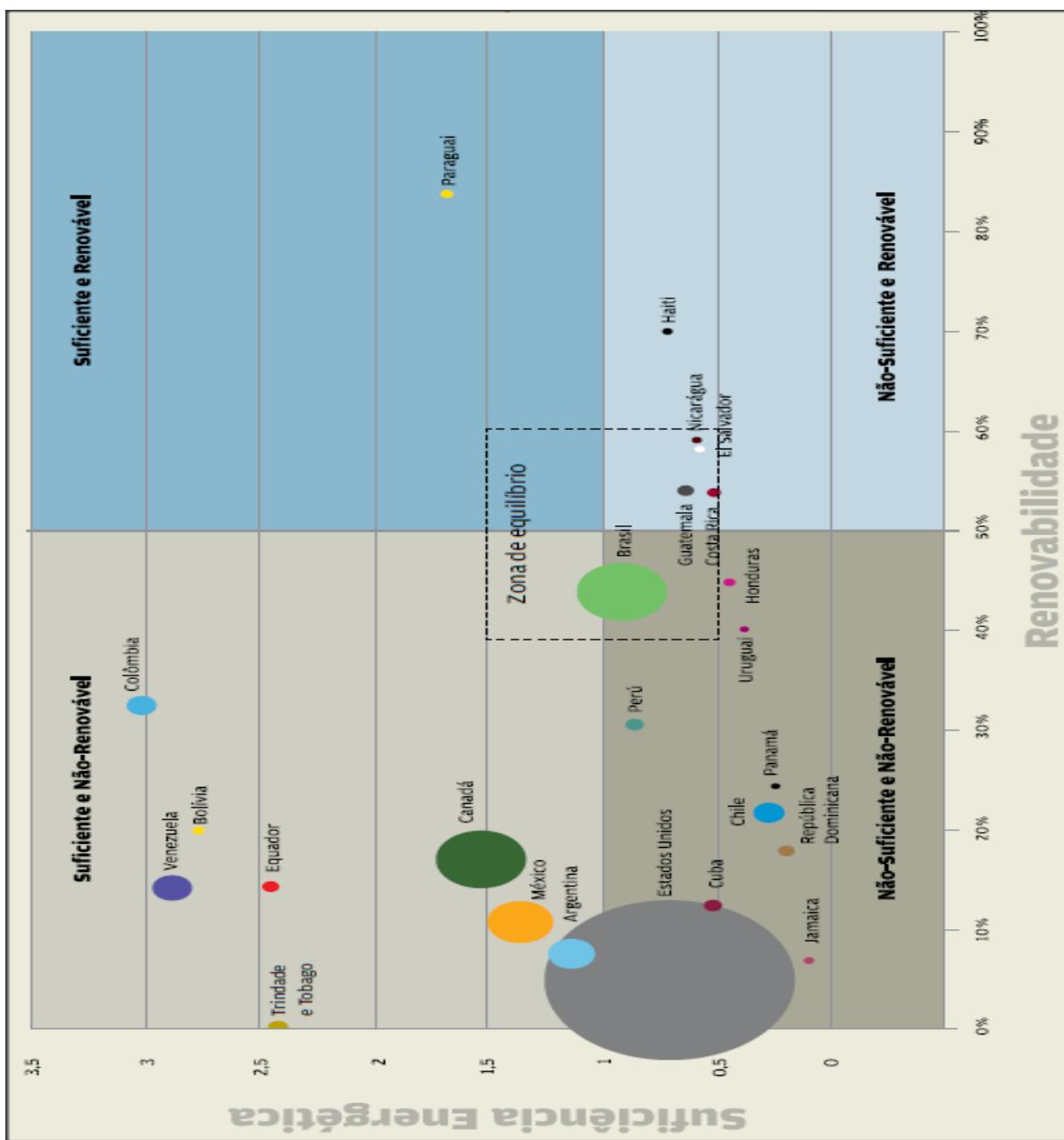
Esta soberania, que conforme Bruckmann (2011b), assume um sentido mais profundo visto o seu desdobramento na soberania política e econômica, e suas visões de futuro e modelos de desenvolvimento baseados na recuperação de um legado histórico e civilizatório. Assim, a autora entende como necessário uma política de formação internacional de preços das *commodities* latino-americanas, a partir da análise do grau de exploração das reservas e as tendências de consumo global marcadas pelos ciclos tecnológicos. Ou seja, uma política de formação de preços pautada na “economia real” e não na especulação marcada pelos oligopólios.

O grande montante de capital necessário ao desenvolvimento de projetos de energia, os altos rendimentos destes, o aumento da demanda e a concentração de recursos em poucas regiões e países com diferentes graus de risco e acesso colocam a integração energética como um desafio ainda mais complexo do que a integração comercial e que agrupa fatores geoeconômicos e geopolíticos. Assim, a complementaridade energética entre as economias da região pode dar um impulso nas relações destes países, o que contribuiria para a estabilidade política da América Latina.

A integração energética e a segurança energética na América Latina é uma das prioridades da política externa brasileira na América do Sul, talvez a principal prioridade. Isso deve-se a impossibilidade de crescimento e desenvolvimento econômico num período longo sem suprimento suficiente, seguro e crescente de energia. Porém, em geral, investimentos neste setor necessitam de um razoável tempo de maturação, e de esforços em prospecção e construção aparatos produtores. O uso racional da energia é fundamental para melhorar a situação de todos os outros setores econômicos, contribuindo para conservar as reservas de recursos não-renováveis, incentivando a eficiência energética, aumentando a produtividade e reduzindo o risco de racionamento ou aumento dos custos de energia.

Neste sentido, Zanoni (2006) aponta um fator importante para se desenhar a política energética, que seria o uso de novas tecnologias para o aproveitamento ótimo dos combustíveis. Deste modo, o processo de integração na América Latina deveria atentar para as tecnologias da “próxima geração”, como o hidrogênio e a nanotecnologia, de modo a fazer frente aos desafios de prover energia limpa, abundante e confiável a toda população.

Gráfico 6: Suficiência energética e renovabilidade na América (2007)



Fonte: Elaborado pela FIESP (2010) a partir de dados do IEA Database para o ano de 2007

A região apresenta excedente global de energia e a integração energética permitiria a redução das importações extra-regionais e fortalecimento econômico dos países latino-americanos. Ocorre um avanço nos planos de integração caracterizados por projetos processos entre os Estados da região. Neste sentido, destaca-se o projeto do Gasoduto do Sul que busca vincular os principais produtores de gás (Venezuela e Bolívia) aos principais mercados consumidores do Sul (Brasil, Argentina e Chile). Destaca-se no que tange ao petróleo, a instalação de refinarias nos países acordados (ex: caso brasileiro e venezuelano) e a criação da

Petrosul. Além disso, os biocombustíveis vêm ganhando importância na região, visto a necessidade ambiental e “sustentável” de modificar sua matriz energética, reduzindo desperdícios e consumo.

Conforme Zanoni (2006) a inter-relação entre energia e a dimensão econômica do desenvolvimento sustentável situa-se em vários planos. Destaca-se o plano político, no qual o setor energético é alvo de preocupações a respeito de situações de dependência e desequilíbrio de poderes entre os diversos atores deste setor. Além do plano macroeconômico, já que o setor energético tem forte impacto sobre a balança comercial e as rendas fiscais, e influenciam nos gastos e investimentos públicos do Estado, sendo um instrumento chave para o desenvolvimento de políticas econômicas que garantam o bem estar e desenvolvimento. A energia por ser um fator de produção e um insumo em quase todas as atividades econômicas, converte-se num objetivo econômico fundamental, a produtividade deste setor.

Para o mesmo autor, o êxito da integração energética está relacionado com a integração econômica, objetivando reverter as deficiências econômicas, sociais e ambientais da região e aumentar sua competitividade. Deve-se considerar para tal, as tendências das economias e mercados energéticos mundiais, que servem como marco para implementação de políticas. Ou seja, considerar os elementos geoeconômicos e geopolíticos da ordem mundial e do mercado energético mundial, tais como: o crescimento econômico dos países industrializados e as diferenças de dinamismo entre algumas regiões; o aumento da demanda mundial de petróleo, o volume cada vez maior do comércio internacional de energéticos; a conformação de novos mercados de capitais; a expansão da globalização, que coloca os países em desenvolvimento em uma situação mais difícil, mas também cria oportunidades para competir por investimentos estrangeiros; e finalmente, a concentração e o difícil acesso ao desenvolvimento tecnológico.

Fatores que impactam de modo desigual os países da América Latina e ao mesmo tempo influi no desenvolvimento da integração energética são: a globalização, a integração econômica e o desenvolvimento sustentável. Um dos eixos do processo de integração energética deve ser a articulação das políticas nacionais de energia, ao passo do desenvolvimento de políticas globais e regionais, tendo em conta que a região possui importante potencial energético, capaz de garantir um abastecimento autossuficiente. Visto a desigual distribuição dos recursos energéticos, os processos de integração sub-regionais e regionais podem auxiliar compensando carências.

Contreras (2008) nota quatro vantagens no que tange os hidrocarbonetos, que poderiam servir como base para o processo de integração energética regional: suficientes

reservas provadas de petróleo e gás natural, direito de propriedade pública dos hidrocarbonetos, empresas petroleiras estatais e oferta de petróleo cru, produtos refinados e gás natural em excesso em relação as correspondentes demandas internas.

A abundante dotação de recursos energéticos, em especial o petróleo como demonstrado anteriormente, proporciona à América Latina uma vantagem geológica comparado as reservas provadas do EUA e Europa Ocidental, os principais consumidores mundiais. Entretanto, as reservas provadas estão distribuídas de forma desigual entre os países da região. Venezuela, Brasil, México e Equador apresentam importante parcela e destaque no cenário mundial com mais de oito mil milhões de barris. Outro grupo é formado por Argentina, Colômbia e Peru com mais de mil milhões de barris e o grupo dos demais países com reduzidas reservas. A Venezuela concentra 87,9% e o primeiro grupo detém 98,3% das reservas da região em 2012, a partir de dados da BP (2014).

Esta quantidade de reservas na região facilita o processo de integração, devido a outra vantagem colocada: em cada um dos países o direito de propriedade é público, e pode ser compartido entre o Estado central e suas esferas subnacionais. Na Argentina, apesar de ser propriedade pública, suas províncias são consideradas proprietárias das reservas. Enquanto na Venezuela é propriedade do Estado central.

Segundo Contreras (2008), quando trata-se da origem desta propriedade na América Latina, apesar da influência colonial e republicana, a explicação econômica da propriedade pública é um legado do pensamento francês e sua legislação, que foi bastante utilizada também no resto do mundo. Supõe-se assim que a integração energética regional seja facilitada, pois necessitaria apenas de um acordo entre alguns Estados proprietários ou administradores do bem público nacional e não de um imenso grupo de proprietários privados do solo.

Outra vantagem é uma oferta de hidrocarbonetos maior que a sua demanda interna na América Latina. Conforme dados da BP (2013), em 2012, as Américas do Sul e Central produziram diariamente 7,359 milhões de barris, enquanto o consumo foi de 6,533 milhões de barris diários, ou seja, a oferta excedeu em 11,2% a demanda interna. Essa situação ocorre no mínimo desde o ano de 1980, perfazendo mais de 30 anos de segurança energética. Por outro lado, em 2012, o consumo atingiu sua maior marca na última década, deflagrando o crescimento econômico acima da média mundial.

Os principais mercados consumidores de petróleo na América Latina são Brasil, México, Venezuela e Argentina, que juntos alcançam 6,8% do consumo mundial do produto. Porém, o caso brasileiro chama atenção pois o consumo ultrapassa a produção que é uma

condição histórica no país. O esforço em investimentos na exploração e adoção de políticas de substituição deste padrão de consumo é considerável, mas ainda existe a necessidade de fontes externas confiáveis de petróleo, sendo a Venezuela a principal na região. A relação entre reservas e produção de 2012 do país, que determina o grau de exploração das reservas, indica que neste ritmo de produção as reservas durarão 19,5 anos conforme dados da BP (2013).

O Brasil continua o processo de diversificação e substituição de fontes de energia primária, com políticas de redução de consumo do petróleo e aumento do uso de biocombustíveis e gás natural. Estes últimos detém inclusive importante participação na matriz energética, porém quanto aos biocombustíveis o país é um dos principais *players* mundiais, detendo supremacia na geração e difusão de tecnologias da cadeia de açúcar e álcool de cana.

A última vantagem que deveria auxiliar no processo de integração energética são as empresas estatais do petróleo, já que os Estados continuam sendo proprietários (ao menos majoritários) destas. Estas empresas, conforme Contreras (2008), são consideradas organizações empresariais dedicadas a produzir, industrializar ou comercializar hidrocarbonetos, onde o Estado tenha participação suficiente para garantir o controle da mesma. A criação destas na América Latina, de modo geral, tiveram como objetivos abastecer total ou parcialmente o mercado interno de derivados do petróleo a preços baixos, no caso dos países importadores, e substituir as empresas estrangeiras de petróleo, no caso dos países exportadores.

A política de privatização derivada do Consenso de Washington nos anos 1990, levou a redução da intervenção do Estado nas atividades petrolíferas e as empresas petrolíferas estatais acabaram por perder em sua função operativa. Em resposta, os governos da Venezuela, Bolívia e Equador reformaram seus regimes fiscais para apropriar-se de maior quantidade de renda petrolífera e os dois primeiros alteraram seus marcos regulatórios da indústria, confiando maiores responsabilidades operativas a PDVSA e a *Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos* (YPFB). A despeito a Petrobrás continuou abrindo seu patrimônio ao capital privado, nacional e estrangeiro, sendo uma empresa mista sobre o controle do governo nacional.

Segundo Contreras (2008), o tema do investimento está diretamente ligado aos preços, sendo assim um aspecto fundamental para a integração energética. Entretanto, os atuais preços do mercado internacional de petróleo constituem-se como uma desvantagem e um obstáculo para integração. A região apresenta países com interesses distintos neste quesito, já

que existem países exportadores que buscam preços mais altos e os países importadores pelo contrário. Segundo mesmo autor “se a integração energética sul-americana deixasse de ser uma quimera, a que preço se venderia e se compraria, nos termos desta energia no mercado?” (tradução livre)²⁷ (CONTRERAS, 2008; pp. 51)

Carneiro (2008) coloca que a internacionalização da economia brasileira segue o perfil latino-americano e após 2002, com a apreciação das moedas da região e do país, houve incentivo nesse processo em razão do barateamento dos ativos externos em moeda local. Isso fica claro no Brasil na busca de proteção contra a instabilidade macroeconômica devido à alta volatilidade do câmbio e nas flutuações da demanda agregada. O país possui poucas empresas de grande porte e estas estão concentradas em commodities. A Petrobrás se encontra neste contexto e apresenta influência internacional buscando liderar o setor energético na região.

A Petrobras, uma das principais empresas de energia do mundo criada em 1953, tinha como objetivo a exploração petrolífera. Hoje é uma empresa estatal de economia mista que atua em segmentos como exploração, produção, refino, comercialização e transporte de petróleo e gás, petroquímica, distribuição de derivados, energia elétrica, biocombustíveis e outras energias renováveis. O desenvolvimento do setor energético e da economia como um todo no país esteve sempre atrelado a empresa.

Segundo Hernández-Barbarito (2009) com todos os planos de investimentos angariados pela PDVSA e com a quantidade de reservas de petróleo e gás da região, a Venezuela quer desempenhar papel de protagonista na área energética. Porém, enfrentam-se algumas debilidades como inconsistência política de alguns governos, desenvolvimento tecnológico limitado em algumas áreas do setor energético, necessitando de negociação com o capital transnacional e restrições na capacidade de financiamento de projetos de refinação e transporte dos demais países.

A América Latina possui alguns pontos positivos na área energética. Dentre eles o controle de certa capacidade tecnológica, boa capacidade de investimento, experiência de intercâmbio energético via acordos de cooperação e gasodutos, interesse dos governos em superar as limitações do setor, a coordenação e estudos da Organização Latino-americana de Desenvolvimento de Energia (OLADE) e conta com alta disponibilidade de recursos energéticos para alcançar a autossuficiência. Brasil e Venezuela tem as maiores reservas e grande produção na região, e principalmente apresentam estes pontos acima discorridos.

²⁷ “si la integración energética sudamericana dejase de ser una quimera ¿a qué precio se vendería y se compraría la termia de esta energía en el mercado?”

Segundo Hernández-Barbarito (2009), o panorama presente condicionou a integração regional em busca de melhores condições e satisfação da demanda regional. A *Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América - Tratado de los Comercios de los Pueblos* (ALBA) destaca a solidariedade social e complementariedade econômica para alcançar a segurança alimentar e energética em moldes justos e investimentos em infraestrutura na região. Além disso, existe a tentativa de independência financeira com o Banco do Sul e Banco da ALBA substituindo o FMI e o BM. A proposta de integração energética partiu da Venezuela e desde 2005 vem avançando.

Kozulj (2008) alerta que a integração faz-se mais necessária, mas também é incerta frente às várias opções e variações que estão sendo analisadas. A entrada das reservas da Venezuela no cenário do abastecimento da região pode ser o mais conveniente com o cenário mundial incerto e complexo. A construção do gasoduto latino-americano equilibraria o balanço energético da região assegurando gás em longo prazo. O balanço energético da região mostra a disponibilidade de recursos para a autossuficiência dos países.

2.2 – Planejamento e Estratégias do Estado Para Distribuição e Uso das Rendas Petrolíferas

Quanto a relação entre desenvolvimento, sociedade e Estado, destaca-se Sachs (2008), que interpreta o desenvolvimento como a apropriação efetiva de direitos políticos, civis e cívicos; direitos econômicos, sociais e culturais; e direitos coletivos ao meio ambiente. O autor aborda o conceito de desenvolvimento sustentável, que dispõe de cinco pilares: social, ambiental (provedor de recursos e recipiente de resíduos), territorial (distribuição espacial dos recursos, da população e das atividades), econômico e político (governança democrática).

Indo mais além, para o autor referido, o Estado apresenta três funções principais. (1) A articulação de espaços de desenvolvimento, desde o nível local ao transnacional, apoiados por uma estratégia de desenvolvimento endógeno. Outra função é (2) a promoção de parcerias entre todos os atores interessados, e por fim, (3) a harmonização de metas sociais, ambientais e econômicas através de um planejamento estratégico, buscando o equilíbrio entre os pilares do desenvolvimento sustentável.

Segundo Bresser-Pereira (2010), a relação entre Estado e sociedade precisa ser pensada em termos de grandes coalizões de classe ou de pactos políticos. Apesar disso implicar em possíveis simplificações, este conceito de coalizões de classe, deixa claro que o

conceito de classe dominante não é suficiente para explicar os processos políticos históricos. Este primeiro geralmente partilha de um projeto ou estratégia nacional, que se faz importante para o *catching up* dos países atrasados na revolução nacional e capitalista.

Entendo essas estratégias como um conjunto de leis, políticas públicas, de acordos e entendimentos tácitos, através dos quais uma nação cria estímulos para os investimentos, ao mesmo tempo em que garante aos trabalhadores e aos empregados a participação nos frutos do desenvolvimento econômico. São elas não simplesmente a garantia da propriedade e dos contratos, mas as instituições fundamentais para o desenvolvimento econômico. (Bresser-Pereira, 2010, pp. 123)

No Estado democrático atual, a burguesia continua como classe social dominante já que o Estado é obrigado a garantir uma taxa de lucro que incentive o investimento e mantenha ou amplie os postos de emprego. Apesar disso, a classe trabalhadora detém um poder político substancialmente maior do que possuía em outros tempos. O governo do Estado deve e pode tomar decisões a fim de arbitrar os conflitos de classe, entretanto, esta não é neutra e reflete a relação de poder entre classes. Os governantes inseridos no ambiente social e político não necessariamente tem um caráter neutro, mas constituem o difícil processo de governar.

Offe (1999) coloca que na medida que o número de democracias cresce, sua qualidade parece reduzir, visto que as novas democracias parecem ter se transformado em meramente “eleitoreiras” ou “delegadas”, ou ainda democracias defeituosas com “domínios reservados”, sendo estes, privilégio por elites não submetidas a nenhuma forma de *accountability*²⁸. As ações de governo dos Estados nacionais tem sido parcialmente incapacitadas, visto a associação de grupos de influência aos países centrais, e podem ser resumidas em: comércio e investimentos, universalização da cultura cognitiva, meios de expressão e de comunicação, migração, recursos militares e por fim, utilização sustentável dos recursos naturais.

A perda de capacidade do governo tem tido como resposta a formação de regimes transnacionais, como a União Europeia, o NAFTA e o Mercosul, além de alianças militares transnacionais, acordos comerciais e financeiros, e de regimes de regulação. Por outro lado, importante notar a resposta inversa, no sentido da formação de unidades subnacionais para fazer frente à fraqueza das capacidades estatais num contexto de globalização.

Conforme Bresser-Pereira (2010), ocorre no processo de mudança da sociedade e das instituições, uma relativa autonomia da política, de um lado, em relação as estruturas sociais e

²⁸ Este termo não apresenta tradução direta para a língua portuguesa. Trata-se de uma fiscalização nos termos da lei pelos governados. Em outras palavras, seria uma característica do sistema político que implica transparência dos atos dos governantes e capacidade de sanção pelos governados, apropriados de instrumentos para acompanhamento dos primeiros e responsabilizá-los por suas ações.

econômicas e, de outro, em relação aos grupos de interesse que procuram importância nas decisões políticas. A política será mais autônoma, quanto mais democrática for a sociedade civil, já que menores seriam as diferenças de educação, de renda, de capacidade organizacional e de mobilização social, e de poder entre seus membros. Essas diferenças são claras em países pobres que normalmente são menos desenvolvidos politicamente. A origem, a expansão e especialização das instituições estatais é resultado das questões enfrentadas e colocadas pelo desenvolvimento contraditório da sociedade.

Na América Latina, o processo democrático foi realizado por uma oligarquia agrária e burocrática associada aos interesses dos países centrais, o que implica na emersão de grupos de classe média burguesa e burocrática. Estes organizam-se em termos de nação a fim de realizar a revolução capitalista e nacional, apesar da rejeição à política nacionalista na construção nacional, associadas àqueles ligados a oligarquia local e a capitalistas rentistas.

O progresso ocorrido em cada Estado-nação a partir de sua revolução nacional e capitalista esteve sempre associado ao desenvolvimento econômico, à separação entre o público e o privado, à democratização da nação e da sociedade civil e à transformação do Estado em um Estado democrático. Este, por sua vez, transformou-se em instrumento institucional para que a nação ou a sociedade civil pudessem realizar seus objetivos políticos. Em síntese, é através desse processo dialético que se desenrola o processo de construção política da própria sociedade e do Estado, ou, em outras palavras, que o progresso ou o desenvolvimento político e social que caracteriza o mundo moderno ou capitalista se materializa em todo o tecido social e político. (Bresser-Pereira, 2010, pp. 134)

A política procura através dos anseios e da dialética entre sociedade e Estado, tornar suas instituições melhores, porém, a política acaba sendo ela própria regulada pelo Estado. Isso suscita questões quanto ao tamanho ótimo do governo, porém, mesmo com argumentos econômicos e filosóficos não seria suficiente para chegar a um quase impossível consenso. Somente como resultado de uma deliberação democrática construída processualmente e bem informada seria capaz de obter um caminho ótimo a seguir.

Conforme Offe (1999), instituições de governo justas e transparentes, a prosperidade de mercados cuidadosamente regulados e a vida das comunidades podem auxiliar na formação de capital social no interior da sociedade civil, assim como serem beneficiários desta. “As forças associativas são mais capazes de definir e redefinir de forma constante a “mistura correta” de padrões institucionais do que qualquer autoproclamado especialista ou protagonista intelectual de uma das doutrinas “puras” da ordem social.” (OFFE, 1999, pp. 144)

Neste contexto, conforme Ferolla e Metri (2006), não há planejamento sem conteúdo ideológico embutido, até mesmo as diretrizes para o planejamento contêm tais posicionamentos ideológicos. Muitas vezes decisões importantes do setor energético acabam ficando a cargo do “mercado”, como por exemplo, as decisões sobre as tecnologias, o local das compras, o grau de satisfação da população, o preço da energia vendida, os excluídos do fornecimento e etc., que estão sendo tomadas por representantes do interesse das empresas ou por elas próprias. Para além disso, o planejamento do setor petrolífero deve utilizar ferramentas que possam auxiliar na análise de alternativas de decisão em situações de incerteza, visando antecipar previsões futuras e projetar suas ações e expectativas.

Adentrando nas características dos marcos regulatórios da indústria petrolífera mundial, que por sua vez passa por mudanças devido a fatores indutores como política, macroeconomia, fatores setoriais e internacionais, é importante levar em conta o conceito de renda econômica já que relaciona-se à questão dos direitos de propriedade. Este conceito consolidado por David Ricardo é definido a partir das diferentes estruturas de custo de produção e dos diferentes níveis de produtividade das terras agrícolas. Aqueles produtores agrícolas que trabalhassem com terras mais férteis, a menores custos e maior produtividade e eficiência obteriam as rendas extraordinárias.²⁹

O conceito de rendas econômicas quando empregado na indústria petrolífera, normalmente é denominado de rendas petrolíferas. Esta é a diferença entre a receita bruta da venda do petróleo e os custos de exploração, de extração e de oportunidade do capital. Alguns fatores explicam estas rendas petrolíferas, tais como: as rendas de posição, que diferenciam as jazidas segundo o grau de dificuldade de acesso e de produtividade, as rendas de localização, que constitui-se em uma vantagem comparativa, rendas de qualidade, relacionadas aos atributos comerciais e sua facilidade de inserção nas cadeias produtivas, e por fim as rendas tecnológicas, que vinculam os avanços tecnológicos a uma vantagem competitiva aos produtores que dispõem de maior eficiência.

A parte do excedente econômico além da remuneração do capital é a renda petrolífera, que por sua vez poderá ser destinada ao governo ou repartida entre governo e as empresas envolvidas regida pelos termos fiscais de cada país. Ambos buscam maximizar suas parcelas da renda petrolífera, mas um governo pode permitir que empresas obtenham maior parte caso queira atrair investimentos de exploração e produção, ainda mais em situações de pouco

²⁹ Eram ditas extraordinárias pois aquele produtor com terras menos férteis teria que operar num preço de equilíbrio de mercado suficiente para cobrir seus custos, enquanto o proprietário de terras férteis teria assim uma renda diferencial devido a sua maior produtividade e menos custo unitário.

conhecimento e alto risco das bacias sedimentares do país. Por outro lado, caso já hajam atividades consolidadas e competitivas o governo pode optar por aumentar sua parcela.

Tendo em conta o histórico de experiências mundiais de exploração e produção petrolífera, verifica-se quanto ao uso das rendas advindas que estas nem sempre significam um equilibrado desenvolvimento socioeconômico, pelo contrário é capaz de promover distorções na estrutura econômica e produtiva. Um termo utilizado pela teoria econômica que expressa, quanto aos possíveis impactos, a relação entre abundância de recursos naturais e a taxa real de crescimento do PIB e do nível de desenvolvimento socioeconômico é a “maldição ou bênção dos recursos naturais”.

A “maldição do petróleo” pode justificar-se por várias explicações, Tolmasquim e Pinto Jr. (2011) elencam quatro. (1) A “doença holandesa” que gera um perda de competitividade do país exportador no comércio mundial, devido a entrada de divisas estrangeiras. (2) A incapacidade de adequar o fluxo de recursos à capacidade de absorção doméstica da economia, para evitar pressões sobre os custos de fatores de produção. (3) A leniência fiscal devido a abundância orçamentária, que pode induzir a problema como corrupção, fraca governança e fiscalização dos gastos públicos, e perda de eficiência na arrecadação tributária, já que ocorrerá distorções relativas aos fluxos financeiros entre as esferas do governo. (4) Por último, a volatilidade da renda petrolífera, que dificulta a estabilidade fiscal e os planejamentos orçamentários e de políticas públicas, pois os preços do petróleo estão sujeitos a condições do mercado como visto no capítulo anterior.

A primeira é a mais conhecida e estudada, a terminologia advém da experiência holandesa na década de 1960 após a descoberta de grande quantidade de gás natural, tornando exportadora e experimentando alguns efeitos econômicos perversos decorrentes da apreciação cambial, o que resultou num processo de desindustrialização. A doença holandesa surge num contexto de incremento dos níveis de produção e de exportação, após a descoberta de grandes volumes de recursos ou de alta de seus preços.

O resultado da doença holandesa pode ser a estagnação econômica e a desindustrialização, devido ao efeito de deslocamento de investimento. Além disso, a pressão sobre os custos dos fatores de produção pode gerar um aumento no custo geral de vida. Nos casos de recursos naturais não-renováveis, isso seria mais preocupante devido inicialmente à concentração da pauta exportadora e da doença holandesa; e a longo prazo enfrentaria o esgotamento das reservas de petróleo, porém num cenário de degradação da estrutura produtiva. Acrescenta-se então, que o grau de dependência do petróleo torna-se determinante na condução de uma política de desenvolvimento.

De modo a evitar o fenômeno da doença holandesa, a Cepal (2014) coloca como necessário um conjunto de políticas macroeconômicas e estruturais que modifiquem os preços relativos a favor dos bens transáveis, visto a redução da rentabilidade dos bens que não estão diretamente ligados a cadeia dos recursos naturais. Além disso, há uma forte concentração da propriedade das rendas advindas, em especial no caso dos hidrocarbonetos. Deve-se criar institucionalidades que possam direcionar estas receitas para a promoção do conhecimento, da diversificação e da construção de capacidades, constituindo-se em uma fonte de importante de financiamento das políticas públicas.

A “vacina” para evitar que o país escape desse tipo de risco reside na formulação e coordenação de políticas concebidas em bases inteiramente novas, tanto pelas perspectivas macroeconômicas de longo prazo, quanto pela definição dos instrumentos de política energética, industrial, tecnológica, ambiental e social. Além disso, a aplicação dos recursos petrolíferos passa obrigatoriamente pela modernização das instituições públicas responsáveis pela ação estatal nessa área. Modernizar, nesse caso, significa criar um novo padrão de intervenção, ancorado numa maior capacitação para a elaboração, execução e monitoramento de projetos prioritários, em particular em infraestrutura, educação, saúde, atendendo aos requisitos impostos pela necessidade de melhorar a disponibilidade da oferta de qualidade dos serviços prestados e o respeito à questão ambiental. (PINTO JR, 201, pp. 104)

Neste sentido, conforme Tolmasquim e Pinto Jr. (2011), os governos e suas esferas enfrentam o desafio de capturar a renda petrolífera gerada e aplica-la em benefício à geração presente e que garanta o bem-estar das gerações futuras. O aproveitamento econômico do petróleo está vinculado então, a um problema de justiça intergeracional, ou seja, a justa distribuição da renda petrolífera entre as gerações presentes e futuras, observando assim que as políticas voltadas para o bem-estar social das gerações futuras se entrelaçam com as de promoção do desenvolvimento socioeconômico. Este tema remete a chamada regra de Hartwick³⁰, que advoga na utilização das rendas dos recursos não renováveis para investir em capitais físicos e humano, compensando ou indo além, da depleção do capital natural permitindo a sustentabilidade do desenvolvimento econômico e promovendo a justiça intergeracional.

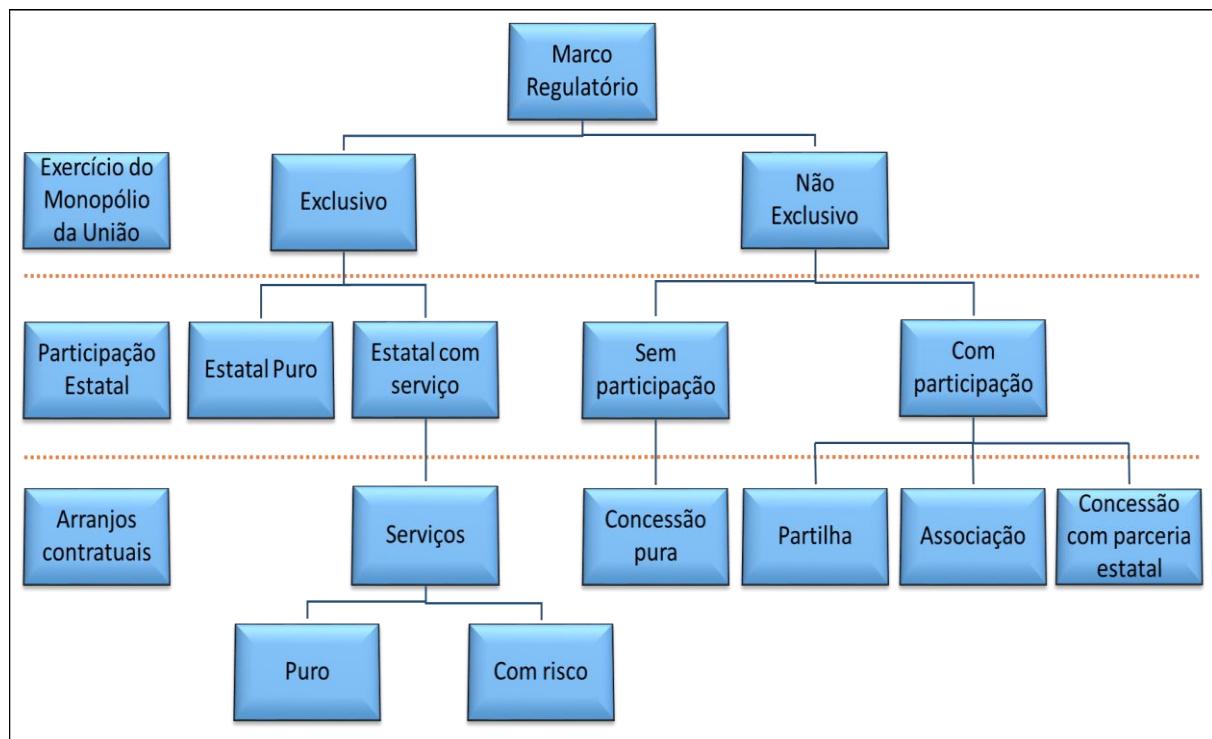
Partindo para a compreensão dos regimes contratuais que visam organizar e regular dentro de algumas especificidades nacionais, como regimes políticos, quadro jurídico-

³⁰ Esta regra homenageia o economista John Hartwick, em outras palavras, o país deve aproveitar-se das rendas obtidas para financiar a diversificação da base econômica em favor de atividades intensivas em capitais físicos e humanos, desatrelando as gerações futuras das atividades extrativas do petróleo.

institucional, além de características particulares da indústria do petróleo, temos os contratos compensatórios e remuneratórios. No primeiro há transferência de titularidade de uma parte do produto da lavra, garantida à empresa privada/estrangeira contratualmente. No caso da remuneração, não há transferência de titularidade, porém ocorre o resarcimento financeiro com a venda de parcela do produto da lavra conforme concordado em contrato, a fim de compensar a empresa contratada pelos custos e riscos da atividade. Em ambos podem requerer-se obrigações como investimentos em formação de recursos humanos e em P&D, e utilização de conteúdo local mínimo na aquisição de bens e serviços nas atividades.

Conforme Tolmasquim e Pinto Jr. (2011), os marcos regulatórios de exploração e produção de petróleo podem ser distinguidos e classificados quanto ao exercício do monopólio da União (exclusivo ou não exclusivo), quanto a participação da empresa petrolífera estatal e quanto as modalidades de arranjos contratuais. Abaixo uma figura que exemplifica esta classificação.

Figura 3: Marcos regulatórios de E&P de petróleo e gás



Fonte: Elaboração própria a partir de Tolmasquim e Pinto Jr. (2011).

Sendo exclusivo o exercício do monopólio da união, duas possibilidades de marco regulatório abrem-se: o monopólio estatal da empresa petrolífera e a participação privada de acordo com estabelecimento de arranjos contratuais, chamados de contratos de serviços. No

primeiro, a própria empresa estatal deve financiar e gerenciar as atividades de E&P, permitindo apenas a contratação de serviços específicos ou auxiliares tais como sísmica e perfuração executados por empresas do setor para-petrolífero. Nesse caso, a empresa estatal assume todos os riscos e custos, porém detém todo o produto da lavra, assim como se apropria de toda a renda petrolífera a ser gerada, que será de responsabilidade da administração pública. Esse sistema regulatório foi utilizado no Brasil no âmbito da lei nº 2.004/1953, que esteve em vigor entre 1953 e 1997, sendo a Petrobrás a responsável pelas atividades de E&P e exercendo o direito ao monopólio. Até 2013 o México utilizava este sistema com o monopólio da Petróleos Mexicanos (Pemex) e atualmente Arábia Saudita e Kuwait seguem este regime.

Quanto ao sistema de contratos de serviço, o produto da lavra após a produção é do Estado ou seu representante legal, que por sua vez, ressarce os riscos e os custos, além dos pagamentos de participações especiais e de tributos ao governo que a empresa contratada assume. A diferença entre prestação de serviço “puro” ou “com risco” relaciona-se à remuneração da empresa contratada. Quando a empresa é resarcida com base nos custos mais a remuneração do capital, a contratação é pura. Aqui, os riscos exploratórios e os custos do projeto são de obrigação da empresa estatal, a renda petrolífera da empresa contratada tende a se restringir apenas à remuneração do capital. Quando a empresa é resarcida com base na performance ou como participação no resultado, a contratação é classificada como serviço com risco. Neste caso, os riscos e os custos ficam com a empresa contratada.

Os regimes de exercício exclusivo do monopólio da União são os quais o Estado tem maior poder de intervenção sobre o ritmo de produção e maior controle operacional das atividades de E&P. No monopólio estatal da empresa petrolífera, a intervenção estatal é clara pois somente a empresa estatal pode atuar nas atividades. No sistema de contrato de serviço, a empresa estatal geralmente é delegada a representar o Estado, podendo definir os termos de contratação dos serviços e dispor de meios para intervir no ritmo de produção e do controle operacional das atividades. Contudo, no caso de serviços com risco, a empresa estatal tem menor gerência sobre o controle operacional das atividades do que nos contratos de serviço puro, já que a empresa contratada é remunerada por seu desempenho, requerendo maior autonomia decisória nas operações das atividades.

No exercício não exclusivo do monopólio da União pode haver participação da empresa estatal petrolífera ou não. Os regimes e arranjos contratuais são: concessão pura, concessão com parceria estatal, regime de partilha de produção e contratos de associação. A seleção da concessão pode ter parceria estatal como pode ser “pura”, além de poder ser ou não

através de licitação. Na literatura especializada, o tratamento sobre os contratos de associação difere, pois alguns estudiosos entendem que esta seria uma modalidade de parceria empresarial, aplicada numa concessão com parceria estatal e outros a distingue ainda que utilize o mesmo termo em inglês (*joint venture*).

Tendo em conta que este trabalho objetiva a compreensão e entendimento das variadas formas de marcos regulatórios, utiliza-se a classificação adotada por Tolmasquim e Pinto Jr. (2011). Assim sendo, os autores entendem que a separação entre o regime de contratos de associação e de concessão com parceria estatal representa melhor a realidade das legislações de contratação de atividades de E&P, além de notarem diferenças técnicas.

Segundo Tolmasquim e Pinto Jr. (2011), no regime puro de concessão, o petróleo após a produção é de propriedade da empresa concessionária que normalmente tem esse direito por volta de 30 a 40 anos, em troca da realização de compromissos exploratórios mínimos em prazos preestabelecidos nos termos de concessão e do pagamento de *royalties*, tributos e outras participações governamentais como bônus de assinatura, participação especial e ocupação de área. Neste sistema, o nível de intervenção do governo sobre o ritmo e produção é restrito, apenas fiscalizando o cumprimento da legislação e das disposições regulatórias.

Assim, a transferência da titularidade do produto da lavra para o concessionário seria uma contrapartida frente aos custos de E&P e aos riscos incorridos durante a produção assumidos na totalidade pela concessão, e dos pagamentos da empresa ao governo. Em alguns casos, outras obrigações são colocadas, como participação de conteúdo local mínimo na aquisição de bens e serviços para a realização das atividades de E&P e investimentos em formação de recursos humanos e em P&D no país produtor. Esse regime regulatório é o vigente nos EUA, Reino Unido, Austrália, Argentina, Colômbia e no Brasil para o ambiente pós-sal e pré-sal já concedido, no âmbito da Lei nº 9.478/1997, no qual ocorre licitações e a Petrobrás é tratada como qualquer outro concessionário. O caso brasileiro será tratado especificamente na próxima seção.

O sistema de concessão com parceria estatal permite ao Estado definir para a outorga da concessão, a participação do Estado como parceiro dos empreendimentos, normalmente através de uma empresa estatal. Os custos e os resultados do projeto, em petróleo (produto da lavra) ou em dinheiro, incorrem-se na proporção da participação do Estado e da concessionária estrangeira e/ou privada. O governo intervém por ser parceiro no empreendimento, podendo gerir o ritmo de oferta de blocos exploratórios e aplicar os instrumentos regulatórios, além de ter controle operacional das atividades de E&P.

Neste regime, a empresa estatal não dispõe inicialmente de delegação do Estado para exercício das atividades petrolíferas, mas à receber posteriormente e simultaneamente às demais concessionárias, tendo por intermédio da empresa estatal acesso a parte do volume produzido de hidrocarbonetos. Três países destacam-se neste sistema: Holanda, Noruega e Emirados Árabes Unidos.

Já nos contratos de partilha de produção a propriedade do produto da lavra é da empresa estatal que reparte com a empresa contratada a quantidade produzida a fim de compensar os custos e os riscos das atividades de E&P, e os pagamentos ao governo, na forma de participações governamentais e tributos. Por sinal, os custos e os riscos exploratórios são integralmente assumidos pela concessão. Para arcar com os custos recuperáveis, a titularidade dos volumes de petróleo é transferida à empresa contratada, havendo limites de recuperação de custos de forma a evitar a leniência nos custos, isto é denominado como “custo em óleo”. O restante do volume, denominado “excedente em óleo”, é repartido entre empresa e governo³¹.

Os percentuais são definidos em contrato e variam de acordo com os riscos geológico, político e comercial e do poder de barganha de ambas partes na negociação, além de questões relativas ao abastecimento doméstico e outras restrições como o atendimento das cotas da OPEP. O ponto crítico neste sistema é a forma de resarcimento frente à responsabilidade de desembolso que ocorrerá ao longo da vida útil do empreendimento. Tanto no regime de partilha de produção e no de associação, a intervenção do governo faz-se principalmente via empresa estatal, já que o Estado delega a esta, sua representação nos projetos de E&P e no processo de seleção de parceiros. A empresa estatal participa do controle operacional das atividades, pode gerir o ritmo de oferta dos blocos exploratórios e negociar os termos contratuais para cada empreendimento, ou seja, a autonomia decisória do Estado é limitada somente pelos termos acordados em contrato.

Importante observar que, sendo antecipados custos e riscos na fase inicial do projeto (exploração e desenvolvimento) por parte da empresa, a parcela do governo nos primeiros anos de produção é proporcionalmente pequena, com a maior parte do volume direcionado à empresa contratada. Mas após a recuperação dos custos, isso se inverte e o governo apropria-

³¹ Importante notar que quanto a contabilização das reservas pelas empresas contratadas, o regime de partilha de produção permite o registro do volume de petróleo que é definido contratualmente, ou seja, o “custo em óleo” e o “excedente em óleo da empresa”, provendo melhor capacidade para estas alavancarem recursos financeiros. No regime de concessão, a totalidade das reservas podem ser contabilizadas o que alguns analistas colocam como uma vantagem deste sistema, porém com o instrumento contratual do regime de partilha de produção isso seria um equívoco.

se de uma maior parte do petróleo produzido. O Brasil, no âmbito da Lei nº 12.351/2010³², passa a utilizar este regime em blocos novos no pré-sal e em áreas estratégicas, outros países como Indonésia, Rússia, Angola, Azerbaijão, Índia, Líbia, Nigéria (além de outras modalidades) também se utilizam deste aparato.

Por fim, nos contratos de associação as empresas estatais se associam a empresas estrangeiras ou privadas que também incorrem nos custos e nos riscos das atividades de E&P na proporção de sua participação no empreendimento. A associação ocorre com o fim de dividir os riscos, ter acesso à tecnologia e a recursos para investimento e operação. Pode ser por consórcio, ou seja, parcerias empresariais contratuais, ou por formação de uma sociedade comercial, uma nova figura jurídica a partir de uma parceria empresarial societária. A apropriação do resultado (em óleo ou em dinheiro) e dos custos e riscos assumidos é proporcional à participação das empresas (estatal e associada) envolvidas no empreendimento.

Este regime tem características de contratos compensatórios, pois quem é detentor da atividade de E&P e da propriedade do produto da lavra é a empresa estatal por delegação do Estado, ainda que esta possa optar por se associar. Assim, a empresa estatal pode utilizar parte do petróleo produzido para compensar a empresa associada por sua proporção de custos e riscos incorridos no projeto. A Nigéria utiliza também este sistema, porém na associação contratual. Já a Venezuela só permite a associação societária, enquanto a Angola permite ambas associações, além de usar outras modalidades.

A seleção de empresas e de outorga de direitos de exercício de atividade de E&P é um aspecto fundamental dos marcos regulatórios de exercício não exclusivo do monopólio da União. Segundo Tolmasquim e Pinto Jr. (2011), a seleção pode ser competitiva, onde em condições definidas pelo Estado há concorrência direta e pode ser não competitiva, no qual normalmente negocia-se diretamente ou utiliza-se de outros mecanismos para escolha por parte do Estado. A primeira pode ser via rodadas de licitação e requisição de área, enquanto a segunda pode ser através de outorga arbitrária, negociação, loteria e ordem de preferência e aplicação.

As rodadas de licitação é o processo seletivo mais utilizado no mundo e na América Latina³³. Nesta as áreas exploratórias são oferecidas pelos governos em forma de leilões, onde

³² De modo resumido a Lei nº 12.351/2010, art.2º, I; define o regime de partilha de produção como um regime de exploração e produção de hidrocarbonetos no qual o contratado exerce, por sua conta e risco, as atividades de exploração, avaliação, desenvolvimento e produção e, em caso de descoberta comercial, adquire o direito à apropriação do custo em óleo, do volume da produção correspondente aos *royalties* devidos, bem como de parcela do excedente em óleo, na proporção, condições e prazos estabelecidos em contrato.

³³ Utilizam este método: Argentina, Austrália, Bolívia, Brasil, Canadá, Equador, Estados Unidos (mar), Irã, Reino Unido, Trinidad Tobago, Venezuela, dentre outros.

o governo estabelece os critérios de escolha. Dentre os critérios podem ser incluídos: bônus de assinatura, parcela do governo (maior participação nos resultados ou maior *royalty*) e plano de trabalho (projeto de empreendimento). Este método é utilizado por Brasil e Venezuela, ambos os casos a serem destacados neste trabalho.

2.3 – Brasil: O Advento Petrolífero e as Alterações na Estrutura Produtiva

A República Federativa do Brasil possui uma área 8.514.877 Km² e suas principais cidades são Brasília, São Paulo, Rio de Janeiro e Belo Horizonte. A primeira é a capital da federação e a segunda é capital econômica do país, sendo a principal cidade do continente sul americano. Divide-se em 26 estados e um Distrito Federal, sendo uma República presidencialista. O país tem quase metade de seu território coberto pela floresta Amazônica, apresenta grande biodiversidade e o litoral chega a quase oito mil Km de extensão. Em 2014, a população alcançou os 202 milhões de habitantes, em 5.570 municípios e é resultado da intensa miscigenação entre índios, europeus, asiáticos e negros. A região sul e sudeste recebeu em maior medida a influência europeia e asiática. O IDH em 1998 foi de 0,747 e em 2007 chegou a 0,813. Uma das maiores economias do mundo e historicamente produtor agrícola, buscou diversificar sua estrutura produtiva e promover a indústria tendo maior sucesso comparado ao continente. Sua moeda é o real, verificando-se alta desigualdade social e concentração de renda.

A crise da dívida nos anos 1980, acabou por interromper não apenas o desenvolvimento econômico, mas também como o próprio debate sobre o tema no Brasil. A deterioração dos termos de troca no início da década esteve próxima da ocorrida na crise de 1929. Bastos e Salles (2013), notam que a capacidade de importar reduziu e as condições geopolíticas internacionais não permitiram um decreto de moratória. Além disso, durante o chamado processo de estatização da dívida externa, o Estado que havia absorvido passivos externos do setor privado, passa por uma restrição externa severa, apesar de solvente.

Esta crise abre caminho para os experimentos liberais a partir de três grandes vetores segundo Carneiro (2008): a abertura comercial, a abertura financeira e a redução da pobreza por meio de políticas universais. Conforme Coutinho (1997) apud Carneiro (2008), sob o impacto da abertura posta e a apreciação da moeda houve uma especialização regressiva da estrutura produtiva industrial com queda da participação no PIB e ampliação do peso de setores menos intensivos em tecnologia. Medeiros (2008) atenta que tais forças liberalizantes

iniciadas nos países da América Latina nos anos 1990, criaram uma dinâmica macroeconômica e um modelo econômico orientado “para fora” parecido com o padrão em que estes foram inseridos à economia global do século XIX. Desta forma, a inserção liberal do período primário exportador não estava apenas marcada pelo relacionamento comercial, mas também pela liberdade de fluxo de capitais, caracterizada pela evolução no balanço de pagamentos. A região estaria inserida numa integração de “conta financeira”, que levaria em muitas ocasiões a um endividamento superior às necessidades de financiamento do déficit em transações correntes.

A inflação foi o principal problema no Brasil e em diversos países da região, nos anos 1980 até início dos anos de 1990. No caso brasileiro, após sucessivos planos de estabilização inflacionária não terem obtido sucesso, o plano real posto em prática em 1994, que se utilizava da âncora cambial³⁴ conseguiu reduzir a inflação a níveis bem menores que os anteriores. Segundo Carneiro (2002), a estabilidade fundada neste mecanismo, tiveram como pré-requisito, condições adequadas de financiamento do balanço de pagamentos e do setor público, permitindo fixar e sustentar o valor externo da moeda, e posteriormente com a instituição da Unidade Real de Valor (URV) como transição para a nova moeda.

Alguns impactos do plano real são observados por Carneiro (2002). A taxa de inflação alcançou um dígito somente em 1997, muito em parte devido ao lento declínio dos preços dos bens não comercializáveis. A fixação da taxa de câmbio nominal, fez com que os preços ficassem estáveis, pois para os bens comercializáveis, que são cotados internacionalmente, apenas eventuais choques externos alterariam as cotações. Esta rigidez nominal da taxa de câmbio, significava ainda que a taxa real se apreciaria em razão do ritmo de crescimento dos preços domésticos. Desta forma, o Banco Central do Brasil (BCB) em 1996 alterou o regime cambial para um de bandas de flutuação, indexando o câmbio à inflação. Paralelo a isso houve a manutenção do poder de compra, o que valorizou o salário. Entretanto, a vigência de altas taxas de juros nominais internas resultou em duas implicações: de um lado evitou um crescimento excessivo da demanda agregada, em razão das incertezas sobre a inflação; e de outro, conjuntamente com a apreciação cambial garantiu um influxo de capitais.

Um dos resultados da estabilização foi a perda do saldo da balança comercial, relacionada a abertura econômica e as mudanças que induziu na estrutura produtiva. A combinação de valorização cambial e ciclo de atividades internas e externas, neste contexto levou a um grande diferencial nas importações e exportações, já que a pauta comercial

³⁴ Mecanismo que utiliza-se da fixação do valor externo da moeda para alcançar a estabilidade do valor interno da moeda. Ancorando-se a taxa de câmbio da moeda local à moeda externa mais relevante, no caso o dólar.

brasileira concentrava em bens de maior valor agregado e tecnológico de países desenvolvidos, piorando os termos de troca. Para complicar, na ausência de déficits primários nas contas públicas, a dívida pública acabou crescendo devido as altas taxas de juros e a esterilização da absorção de recursos financeiros do exterior, relacionadas ao crescimento das reservas financeiras com o fim de estabilizar a âncora cambial.

Gonçalves (2006) coloca que a economia brasileira que foi uma das mais dinâmicas do mundo entre 1900 e 1980, teve um péssimo desempenho a partir de 1995, com a liberalização, abertura e políticas macroeconômicas restritivas. A principal explicação é a vulnerabilidade externa relacionada a liberalização e a abertura, que por sua vez tem a ver com o processo de ajuste macroeconômico principalmente nos últimos dez anos (1985-1995) de regime de baixa inflação, tendo um viés restritivo com uma política monetária de juro real elevado. Kupfer et al (2014) coloca que os ajustes realizados na produtividade e na tecnologia da indústria brasileira levaram a forte redução do emprego e aumento da informalidade. A redução da participação do emprego industrial no emprego total foi maior que a redução da participação da indústria no PIB.

Segundo Gonçalves (2006), as políticas comercial e cambial foram relevantes na política de combate à inflação. Isso se deu através de redução das barreiras tarifárias e não tarifárias e quedas da taxa de câmbio efetiva real, porém afetaram negativamente o lado real da economia com uma desubstituição de importações e a desindustrialização sendo resultantes diretas destas políticas. As taxas de lucro do capital financeiro foram bastante maiores que a do capital produtivo. Além disso, este último sofre alterações estruturais com sérias implicações, como a privatização, que retira parte do grau de liberdade do governo e promove a desnacionalização e a vulnerabilidade externa. As contas externas e as finanças públicas demonstraram fragilidades. A primeira apresentou déficits elevados entre 1995 e 2002, com uma melhora a partir do *boom dos preços das commodities* em 2003. A segunda teve uma melhora em relação ao endividamento externo do setor público, mas a política monetária de juros reais altos deixou uma deterioração da dívida para alguns anos mais à frente.

No segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso (1999-2002) e no Governo Lula (2003-2006), a política macroeconômica tem se assentado no tripé: metas inflacionárias rigorosas que são operadas com juros altos; política fiscal restritiva vinculada a superávits fiscais primários e regime de câmbio flexível que, nos momentos de excesso de liquidez internacional, gera forte sobrevalorização cambial e nos momentos de turbulência externa ou interna provoca abruptas desvalorizações da moeda nacional. (Gonçalves, 2006, pp.208)

Após 1999, segmentos importantes estagnaram como transformação e construção civil, o destaque deve-se a segmentos como telecomunicações e o dinamismo da indústria extrativa, porém o baixo crescimento da indústria após 1990 foi o responsável pela desindustrialização precoce. Carneiro (2008) observa que de 1996 a 2006 o único segmento que conseguiu adensar as cadeias produtivas foi o de recursos naturais, explicada pelo crescimento do segmento de Petróleo. Quanto à indústria intensiva em tecnologia, temos perda de relevância, porém cabe destacar a estabilidade dos níveis de importância em máquinas e equipamentos, farmacêutica e equipamento aeronáutico. Outro segmento de notória especialização é na indústria intensiva em escala com expressão para as *commodities* industriais baseadas em recursos naturais como em metalurgia, papel e petroquímica. A indústria têxtil, de vestuário e de calçados obteve importantes perdas inclusive em postos de emprego devido à apreciação cambial e a concorrência internacional principalmente chinesa.

É evidente os impactos do *boom* de preços das *commodities* e do efeito China para a América Latina na década de 2000 como visto nas seções 2.1.2 e 2.1.3. O Brasil por ter imensa disponibilidade de recursos naturais e um parque industrial mais maturado e diversificado na região, sofreu impactos e implicações diferentes dependendo da intensidade dos fatores de produção que o setor se utiliza. As quatro tendências estruturais de Pinto (2013) para a economia mundial, citadas na seção 1.1.2, atingem o Brasil. Destaca-se, a elevação dos preços das *commodities*, que melhorou o balanço da conta corrente chegando a ter números positivos entre 2003 e 2007 conforme a tabela 4.

A piora a partir de 2010 do balanço, está relacionada as importações de produtos de segmentos mais intensivos em tecnologia, que cresceram substancialmente durante a década. Isso tem relação com a pressão competitiva da produção industrial chinesa que minou o crescimento dos preços dos produtos industrializados, melhorando os termos de troca da economia brasileira, mas por outro lado afetando a indústria intensiva em mão de obra não especializada e agravando o processo de desindustrialização. Conforme Serrano e Summa (2011), alguns analistas minimizam os riscos do aumento do déficit em conta corrente devido à acumulação das reservas internacionais e a possibilidade de que o Brasil torne-se um grande exportador de petróleo com as recentes descobertas. Apesar da evolução do IDE, este não tem sido suficiente para contrabalancear o déficit.

Segundo Kupfer et al (2014), o aumento das exportações caracteriza-se pela mudança setorial da composição da pauta exportadora e da distribuição geográfica das exportações brasileiras. Ao longo da década de 2000, a participação primária (*commodities* minerais e da agricultura) no total exportado cresceu frente a queda de participação dos bens

manufaturados, o que evidencia um processo de reprimarização. Deve-se destacar o declínio relativo de importância dos Estados Unidos como mercado de destino e o fortalecimento de outros mercados, em particular o chinês, denotando uma diversificação de destinos das exportações.

Apesar disso, a queda na restrição externa verificada no país está mais atrelada à menor dívida externa que apresentou importante redução principalmente a partir de 2005, visto a tabela 2. Isso facilitou também o processo de abertura econômica que segundo a tabela citada mostrou maiores níveis de 2001 até 2008. Gonçalves (2014), atenta para o processo e tendência de abertura financeira da economia brasileira a partir do segundo governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, superando inclusive a mediana mundial a partir de 2005. Em outras palavras, o autor evidencia que o modelo liberal se consolida e avança mesmo depois do governo do presidente Lula.

Quanto as políticas macroeconômicas adotadas desde os anos 1999, pouca coisa alterou-se durante a década e o arcabouço utilizado, chamado de tripé de política econômica, é caracterizado por uma política de metas explícitas de inflação, um regime de câmbio flutuante bem sujo e metas específicas para relação entre o superávit primário sobre o PIB. O impacto do aumento dos gastos do governo e das transferências de renda sobre a demanda agregada a partir de 2007 fez-se importante num momento de crise financeira e promoveu particularmente o setor de infraestrutura, com investimentos por parte das empresas estatais, em especial da Petrobrás.

Acerca do regime de metas inflacionárias, Earp et al (2014), auferem que estas foram cumpridas praticamente em todo o período e indicam que a sociedade brasileira parece ter implicitamente aceitado uma inflação média flutuando entre os 4 e os 7% anuais. Serrano e Summa (2011) entendem que apesar do sucesso no controle do crescimento da demanda agregada, a tendência efetiva da inflação no Brasil depende em boa parte das pressões de custo dos preços dos bens importados e exportáveis em dólares e da taxa de câmbio nominal, das alterações nas regras dos preços monitorados e por fim, do impacto do aumento do salário mínimo sobre alguns setores não comercializáveis e intensivos em trabalho. Os últimos autores ainda acrescentam que o *boom dos preços internacionais das commodities* e a consequente tendência de apreciação da taxa de câmbio nominal³⁵, foi crucial para atender ao Sistema de Metas de Inflação no país.

³⁵ Segundo Serrano e Summa (2011), nota-se com relação ao canal de demanda da taxa de câmbio da política monetária que uma taxa de juros mais alta levaria a uma apreciação do câmbio, e assim diminuiria as exportações líquidas e a demanda agregada, porém, no caso brasileiro isso não funciona, já que os efeitos

Já no que tange a política fiscal, o superávit primário foi perseguido durante toda a década, mas as metas foram afrouxadas após 2007, a fim de promover investimentos do governo federal e das empresas estatais. Essa prioridade em promover o crescimento econômico e as políticas anticíclicas com a crise financeira que se aproximava, estava em contradição com a manutenção do regime de metas de inflação, já que os preços internacionais das *commodities* aumentavam e auxiliavam na apreciação cambial, o que por conseguinte tem levado ao aumento da demanda agregada. As boas condições externas, como por exemplo a taxa de juros americana menor, resolveram estas contradições, entretanto nos últimos anos tem havido certa dificuldade no que tange as políticas macroeconômicas, até porque as condições externas não estão sendo das mais favoráveis.

Um ponto importante que agrava o caso de desindustrialização brasileiro, é a formação bruta de capital fixo. Desde o período de estabilização, a partir de dados do BM, o país esteve neste indicador entre 15% e 20% do PIB, com níveis inferiores aos da década de 1980. Visto as condições tratadas acima, o comportamento do PIB brasileiro é bastante dependente das condições econômicas externas, com níveis abaixo ou próximos dos PIBs do mundo e da América Latina como visto na tabela 1. Tanto que a sua participação no PIB mundial variou pouco, apesar da economia estar mais inserida nos fluxos produtivos globais.

Outro aspecto colocado por Serrano e Summa (2011), que tem afetado o PIB principalmente após 2006 é o crescimento do mercado interno, influenciado por uma política macroeconômica mais expansionista. A indústria brasileira não sofreu maiores impactos do efeito desindustrializador, devido à evolução do mercado interno; e as exportações de bens manufaturados para mercados emergentes (como o Mercosul) e de bens da indústria extrativa e de mineração para o mercado mundial. Por outro lado, o IDE no Brasil tem apresentado nos últimos anos, números maiores que nas últimas décadas conforme tabela 3, e representa boa parte dos investimentos no país.

Apesar do crescimento econômico brasileiro ter estado aquém em relação ao mundo e estar apresentando nos últimos anos baixo PIB, este apresentou importante evolução durante a década 2000, em especial no quinquênio 2004-2008. Tendo em paralelo o aumento das exportações, o país soube aproveitar o contexto favorável e reduzir significativamente o desemprego, que conforme a Pesquisa Mensal de Emprego do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) nas principais regiões metropolitanas, demonstra porcentagens

distributivos de uma taxa de câmbio apreciada tem sido aumentar os salários reais e o consumo em montante superior à redução das exportações líquidas, tanto que a demanda agregada aumenta quando ocorre apreciação da taxa de câmbio.

mensais menores ou próximas de 10% desde 2004. Sendo que até agosto de 2014 as taxas encontram-se próximas de 5%. Outro aspecto notório é a melhor distribuição de renda que observada pelo índice de Gini do Ipeadata chegou a 0,53 em 2012, quando nos anos 1990 este esteve em torno de 0,6. Estes resultados não se devem apenas ao incremento no crescimento econômico, mas pela expansão dos gastos sociais em programas e políticas sociais, pelo ganho real no salário mínimo, pelo ganho do poder de barganha dos trabalhadores e a evolução de empregos formais.

A inserção externa da indústria brasileira confirma o padrão de especialização, o país apresenta uma pauta exportadora concentrada em *commodities* naturais e processadas. O peso de bens primários somados às manufaturas com base em recursos naturais atinge o mínimo de 50% das exportações entre 2000 e 2006. Além disso, o crescimento e diversificação das exportações é uma realidade única entre os países da América Latina, devido também ao número e condições de desenvolvimento que as transnacionais com matriz no Brasil proporcionam.

Apesar dos resultados muito melhores em termos de crescimento do produto e da distribuição da renda desde 2006, o arcabouço de política econômica atual parece se defrontar com problemas estruturais. Como foi visto, a melhora no desempenho da economia brasileira foi resultado de uma combinação de uma boa melhora nas condições externas com que a economia se defrontava com uma mudança pequena, porém útil, em direção de uma orientação de política macroeconômica expansionista mais pragmática. Agora ambos os aspectos estão em risco. (Serrano e Summa, 2011, pp. 28)

Válido notar quanto às exportações e ao PIB a nível regional, que algumas regiões destacam-se dependendo do setor ao qual é especializada em termos produtivos. Segundo Pacheco (1996), o que mais afeta o comportamento diferenciado da economia regional é a alternância entre períodos de retração e de recuperação. As regiões com bases industriais mais complexas, com grande peso da produção de duráveis e de bens de capital, refletem de modo notório as mudanças na atividade econômica. Já aquelas que apresentam dinâmica agrícola, fica mais exposta às variabilidades específicas do setor, assim como das flutuações exportadoras.

Desde a década de 1980, um processo de desconcentração produtiva ocorre no país, deslocando-se dos grandes centros para o interior. Neste sentido, tendo em conta as décadas de 1980 e 1990, o interior paulista acabou beneficiado pela dinâmica agroindustrial, a partir de incentivos às exportações e dos investimentos estatais em refinarias de petróleo e em

siderurgia. A região metropolitana de São Paulo e o Estado do Rio do Janeiro acabaram por perder peso na indústria e à medida que os investimentos governamentais iam maturando e não eram substituídos por políticas ativas, somados a privatização e a crise fiscal que reduziam a intervenção pública, a desconcentração perdia força. Isto foi notório para a economia nordestina, dado que a desconcentração passava a beneficiar sobretudo o Sul do país, o próprio Sudeste (Minas Gerais e Espírito Santo) e o Centro-Oeste.

Na última década, os investimentos do governo com o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)³⁶ promoveram alterações importantes na estrutura produtiva de regiões anteriormente à parte da atividade econômica do país, como o Nordeste. Por outro lado, com o advento petrolífero do pré-sal, existe a possibilidade de se direcionar recursos e investimentos para as regiões e estados produtores do litoral brasileiro, revertendo-se a um quadro de maior concentração produtiva.

Nos últimos anos, o país apresenta baixo crescimento econômico, porém estável, com um mercado interno mais fortalecido devido as políticas socioeconômicas implantadas. Apesar de ser, um dos países mais diversificados economicamente da região, atualmente uma suposta transformação da estrutura de mercado brasileiro é discutida. Em parte devido a um novo padrão de exportação caracterizado como “Reprimarização” e a especialização em determinados setores, denominado como “Doença Holandesa” que constituem as razões para as discussões sobre “Desindustrialização”.

Quanto à desindustrialização vemos duas hipóteses em disputa: a primeira estabelece que a desindustrialização brasileira e em certa medida latino-americana, não resulta de um processo natural, mas sim da política macroeconômica adotada nos últimos 20 anos, com uma taxa de câmbio sobrevalorizada, levando a um processo de substituição de produção doméstica por importações conforme Bresser-Pereira e Marconi (2008) e Oreiro e Feijó (2010). A segunda hipótese defendida por Bonelli e Pessôa (2010), entende que o fenômeno é similar ao ocorrido nos países desenvolvidos, sendo um processo natural e independente da gestão da política macroeconômica. Estes ainda questionam os outros autores dizendo que, a desindustrialização não é conclusiva e seria necessário distinguir três aspectos: se a redução relativa da indústria está associada à instabilidade macroeconômica, se há tendência mundial de perda relativa da indústria da produção global e se há um declínio persistente da atividade manufatureira.

³⁶ O PAC teve três estratégias: incentivar o investimento privado, aumentar o investimento público em infraestrutura e remover obstáculos ao crescimento. Mesmo com a não realização de todos os projetos previstos no período os níveis de investimento do PAC foram de grande importância principalmente para o setor energético que viveu o “apagão” no início dos anos 2000.

A ocorrência da doença holandesa no Brasil ainda é discutida entre os especialistas. Palma (2005) sugere para o caso brasileiro uma forma particular de doença holandesa ou de re-especialização da estrutura produtiva, onde o setor de serviços tende a ganhar maior peso ante a indústria, caracterizando-se consequentemente no fenômeno da desindustrialização. De fato, entre meados dos anos de 1980 e metade dos anos 1990, houve um processo de terceirização na indústria deslocando valor adicionado para os serviços. Além disso, o autor entende que após o consenso de Washington e suas políticas neoliberais, a liberalização comercial e financeira resultou em uma reversão de uma pauta de industrialização via substituição de importações. Em linhas gerais, a apreciação cambial estaria relacionada a macrofinanceirização da economia, pois a taxa de câmbio é um dos principais ativos financeiros. O que alguns autores atualmente denominam de doença mexicana. Já Bresser-Pereira e Marconi (2008) afirmam que a ocorrência simultânea de câmbio apreciado e equilíbrio comercial seriam a prova da existência da doença holandesa no país.

Serrano e Summa (2011) colocam que um imposto maior para a exportação de algumas *commodities* poderia prevenir a desvalorização cambial derivada do aumento da lucratividade relativa deste setor exportador. Um imposto geral sobre todas as exportações e um subsídio igual a todas as importações levaria a uma apreciação cambial. A vantagem de desvalorizar o câmbio e depois taxar e subsidiar de maneira seletiva produtos básicos em que o Brasil é tomador de preços no mercado internacional é que isso se equivale a uma política de taxas de câmbio múltiplas. Isso auxiliaria no manejo da doença holandesa e na mudança da pauta exportadora reprimarizada e dependente das *commodities*, e além disso protegeria o setor industrial das importações excessivamente baratas.

Seria possível, hoje, reverter esse quadro de desindustrialização no Brasil? Para isso, a formulação de uma nova política industrial, apesar de necessária, não seria suficiente. Em meu entendimento, nenhuma política específica (setorial, regional, industrial, agrícola, de comércio exterior ou outra) será bem-sucedida se a política macroeconômica não lhe der a necessária sustentação política e econômica, ou seja, a política industrial tem de ser consentânea com a política macroeconômica. De outro modo, com a taxa de juros em vigor, a atual política cambial, o nível de abertura da economia e com o não controle da conta de capital do balanço de pagamentos, não há política industrial que possa reverter o quadro acima analisado. É uma verdadeira “camisa de força”. (CANO, 2014, pp. 28)

As novas descobertas de petróleo e gás pela Petrobrás, em especial na camada pré-sal, permitirão que o país se torne um exportador líquido e esteja até 2020 entre os maiores produtores de petróleo. Isso demonstra o desafio ao qual o país terá que enfrentar a fim de que

os recursos provenientes possam ter efeitos positivos para a estrutura produtiva e para a macroeconomia do Brasil e suas regiões.

No Brasil, nos últimos anos, verifica-se segundo Piquet (2012), um crescimento de modo exponencial dos investimentos na indústria do petróleo e gás no Brasil. A perspectiva é que este setor será responsável por grandes investimentos, dentre os quais importante fatia devem se concentrar na etapa de exploração e produção. Isso é capaz de produzir alterações na espacialização da riqueza nacional e revela impactos nos territórios em que se localiza conforme veremos na seção 3.1.1. A bacia de Campos é o epicentro da análise do caso brasileiro, já que possui a maior parte da produção petrolífera nacional e grande parte das reservas petrolíferas inclusive no Pré-sal.

2.3.1 – Planejamento energético e o marco regulatório da indústria petrolífera brasileira

Tolmasquim e Pinto Jr. (2011) dividem a evolução histórica da indústria de petróleo no Brasil em quatro fases, tendo em conta mudanças estruturais importantes ao longo do tempo. A primeira fase é caracterizada pela instabilidade e fragilidade institucional, assim como pelo pioneirismo da atividade exploratória. Esta compreende-se entre o começo do fim do século XIX, ainda no Império, e encerra-se com o Código de Minas em 1934³⁷. A segunda fase é a vivência da prática de um processo de construção institucional e regulatório da industrial petrolífera nacional com o Código de Minas de 1934, marcada pelas primeiras descobertas no território nacional, pelo desinteresse das grandes empresas internacionais em exercer atividades de exploração e de produção, e pela criação da Petrobras.

A terceira fase é iniciada com a criação da Petrobras e a instituição do exercício exclusivo do monopólio da União sobre o petróleo através da empresa no âmbito da Lei nº 2.004/1953³⁸. Esta é caracterizada pelo sucessivo desbravamento de novas fronteiras

³⁷ Antes deste Código, a propriedade mineral era da Coroa Portuguesa de acordo com um sistema regaliano, ou seja, havendo separação da propriedade dos recursos do solo e subsolo, sendo que os recursos minerais do subsolo são de propriedade do monarca ou soberano que pode explorar e produzir o recurso diretamente ou por intermédio de terceiros desde que autorizado ou concedido em troca de uma compensação financeira (“regalias”). Com a proclamação da República do Brasil em 1889, há uma mudança na legislação da propriedade mineral a partir da promulgação da Constituição Federal de 1891. O Código de Minas de 1934 restabeleceu o princípio dominial, separando novamente a propriedade do solo e do subsolo e reservando ao Estado os direitos sobre os recursos minerais do subsolo, dando ao Estado a possibilidade de não apenas regular as atividades do setor. Vale notar que o Código denotava a atenção ao caráter estratégico internacional do Governo Brasileiro, pois obrigava o concessionário a fazer no país o beneficiamento e a destilação do petróleo e o voto à contratos com governos estrangeiros referente à pesquisa e à lavra de petróleo e seu processamento, comercialização e transporte.

³⁸ No âmbito desta lei, o Presidente Getúlio Vargas, reafirmou o monopólio da União, criou a Petrobras como sociedade de economia mista e delegou a esta empresa o exercício do monopólio da União nas atividades de

exploratórias, pelo desenvolvimento tecnológico para enfrentar desafios técnicos impostos para atuação internacional, pela progressiva incorporação de reservas provadas e pela construção de uma ampla infraestrutura de abastecimento tanto de refino como de logística. É um período de construção e consolidação da indústria petrolífera moderna no Brasil, atrelada a própria história da Petrobras³⁹.

Foi fundamental a criação de mecanismos de controle de recursos e fluxos que operassem de modo estável no longo prazo nesta terceira fase. Assim, a tarefa de construir e desenvolver uma indústria tecnologicamente complexa requeria uma relação de compromisso com fornecedores locais de bens de capital, a necessidade cada vez maior de importação de equipamentos e de assistência técnica estrangeira, e de um fluxo garantido e rentável de operação do parque de refino em criação. O refino detinha ênfase para a estatal petrolífera visto que o segmento tem papel central na integração vertical da indústria do petróleo.

Nos anos 1970, com a percepção de que o mercado internacional de petróleo passaria por alterações importantes, visto as reclamações sobre o nível de preços internacionais de petróleo e as ações da OPEP, o Governo Federal introduziu estímulos fiscais na Petrobras a fim de haver uma tomada de risco exploratório maior. Com os choques do petróleo, esta estratégia de E&P foi reforçada, porém dificultaram também a atuação internacional nestas atividades e no comércio internacional. Diante do contexto internacional, aprovaram-se assim os contratos de serviço de risco proposta pelo Ministério de Minas e Energia (MME), que permitiram as petrolíferas internacionais exercer por conta e risco a atividade de E&P em troca de participação nos resultados em caso de sucesso.

A última fase inicia-se com a instituição da Emenda Constitucional nº9/1995, que marca a reestruturação institucional em favor de um regime competitivo. Destaca-se com a posterior Lei nº 9.478/1997⁴⁰, a flexibilização do exercício do monopólio da União, a

pesquisa e de lavra de petróleo e gás natural, refino e transporte marítimo ou por dutos de petróleo e seus derivados. Além disso, definiu o controle da União de 51% das ações com direito a voto da Petrobras. Conforme Dias Leite (1997) apud Tolmasquim e Pinto Jr. (2011), quando criada a petrolífera encontrava como cenário uma produção nacional equivalente à 2% da carga de petróleo processada no país, e a capacidade de refino chegava a apenas 5% da demanda de derivados.

³⁹ Segundo Ferolla e Metri (2006), em um exercício de ficção, caso o monopólio da Petrobras não tivesse vigorado, o país seria bastante dependente do petróleo externo, já que as grandes empresas mundiais do setor provavelmente não teriam ido para a plataforma continental; não teria os lucros da pouca atividade existente no país poi seriam remetidos ao exterior; os derivados estariam bem mais caros no mercado interno, e assim, não existiria a vantagem comparativa que o Brasil detém.

⁴⁰ Esta Lei combinou a titularidade dos direitos de propriedade da União sobre os recursos em hidrocarbonetos e a preservação da estrutura vertical e da capacidade operacional da Petrobras. Este marco legal teve como importante dispositivo a promoção da abertura das atividades de *upstream* a novos atores e estabeleceu o princípio do livre acesso a terceiros nos ativos de transporte e armazenagem da estatal. Além disso, intitucionalmente foram criados dois novos organismos a ANP e o Conselho Nacional de Política Energética (CNPE) que serve de assessoramento a presidência e propõe políticas e medida específicas na área energética.

instituição da Agência Nacional do Petróleo (ANP), a definição da contratação por concessão pura mediante licitação e a abertura do mercado de petróleo. Os objetivos da política nacional para o aproveitamento racional das fontes de energia disposto na Lei citada atentam para a preservação do interesse nacional, a promoção do desenvolvimento, a ampliação do mercado de trabalho e para a valorização dos recursos energéticos, com preocupação em relação ao preço, à qualidade e à oferta de produtos.

Os autores salientam que a descoberta do pré-sal parece inaugurar uma quinta fase, pois promove-se alterações no ambiente institucional e regulatório e coloca o país em um outro patamar da indústria mundial do petróleo. Entretanto, os contornos desta fase ainda estão sendo definidos e merece um olhar mais atencioso à frente deste trabalho.

Adentrando na temática do panorama da indústria de petróleo do Brasil, é válido notar os importantes feitos na indústria petrolífera⁴¹, tanto pelas descobertas de novos campos, inclusive ditos gigantes e em águas ultraprofundas, como pela importância na fronteira tecnológica que o setor impõe. Segundo Tolmasquim e Pinto Jr. (2011), as reservas provadas de petróleo cresceram à taxa média anual de 8,2%, entre 1980 e 2010. Esse contexto evolutivo das reservas provadas⁴² abriu a oportunidade para um novo marco regulatório nos moldes de regime de partilha da produção, apesar de manter-se para os contratos anteriormente firmados o regime de concessão. Além disso, institucionalmente criaram-se mecanismos a fim de obter maior controle de gestão, buscando preservar os interesses estratégicos nacionais e proporcionando parte da produção às gerações futuras.

O planejamento energético nacional que deveria estar integrado ao planejamento de outros setores e apoiado em um projeto Brasil, tem como premissas a contribuição para que as metas de desenvolvimento socioeconômico sejam atendidas e buscar minimizar o impacto ao meio ambiente. Entretanto, segundo Ferolla e Metri (2006), observando as ações do setor energético, dificilmente a sociedade será atendida plenamente nas suas necessidades. Isso porque há grupos econômicos que esperam pela falta de planejamento e assim não ter dificuldades adicionais para que medidas de interesse de grupos sejam tomadas. Quando se abre mão de um planejamento sério e criterioso, o resultado usualmente é a facilidade de

⁴¹ O país apresentou em 2013, segundo dados da BP *Statistical Review of World Energy* 2014, reservas provadas de 15,6 Bilhões de barris e teve participação mundial de 0,9%. Com o pré-sal a expectativa é um ganho relativo de importância capaz de colocar o país próximo dos principais detentores de reservas. Quanto a produção, para o mesmo ano e estudo, é de 2114 mil barris diários, sendo 2,7% da produção mundial. Neste cenário de 2013, a relação reservas/produção denota uma capacidade de manter a produção por 20,2 anos.

⁴² A criação do Programa de Inovação Tecnológica e Desenvolvimento Avançado em Águas Profundas (Procap) em 1986, foi de extrema importância para o desenvolvimento de tecnologias para produção de petróleo em águas cada vez mais profundas, promovendo a produção *offshore* e alçando o Brasil a um dos principais países do mundo com capacidade tecnológica para esta produção.

atuação dos corruptos. Os referidos autores ainda sugerem que seria democrático se o resultado desse planejamento fosse remetido ao Congresso Nacional para ser julgado.

O país chegou a alcançar a autossuficiência petrolífera entre 2006 e 2011, ou seja, a sua produção de petróleo estava maior ou igual ao seu consumo. Porém, com as perspectivas de aumento da produção devido as operações no pré-sal, espera-se que a autossuficiência seja novamente alcançada nos próximos anos. Ferolla e Metri (2006) notam que é impreciso afirmar quando este evento possa ocorrer, pois a Petrobras exporta parte da sua produção de óleo pesado e importa óleo leve para atender a necessidade de refino; e a produção e consumo de qualquer país sofrem alterações naturais ao longo do tempo.

A província pré-sal, descoberta em 2006 em águas ultraprofundas, é composta por grandes acumulações de óleo leve, de excelente qualidade e com alto valor comercial, o que constitui-se numa posição estratégica frente à grande demanda de energia mundial das próximas décadas. O pré-sal está localizado na Bacia do Espírito Santo, na Bacia de Santos (a 300 km da costa) e na Bacia de Campos (a 100 km da costa), entre os Estados de Santa Catarina e Espírito Santo. As áreas do pré-sal apresentam atividades que envolvem explorações em profundidades de seis mil metros a partir do nível do mar, em média, sendo cerca de dois mil metros de lâmina d'água e dois mil metros de sal. Conforme Tolmasquim e Pinto Jr. (2011), alguns campos já foram anunciados, reforçando as expectativas sobre o potencial da área. Como os campos de Lula⁴³, Júpiter, Iara, Bem-Te-Vi, Carimbé, Carioca, Cernambi, Guará, Franco, Libra⁴⁴ e Piracucá.

Conforme Piquet e Terra (2011), a descoberta do pré-sal é fruto de estudos e pesquisas da Petrobras, que em 2001 promoveu o maior programa de sísmica 3-D realizado pela empresa, resultando na perfuração do primeiro poço na área em 2004, onde foi encontrada acumulação de hidrocarbonetos a uma profundidade de 7.600m. Este feito a nível mundial, rompendo uma nova barreira tecnológica na extração em águas ultraprofundas, fez com que a empresa fosse a primeira empresa a perfurar nestas condições.

Esta descoberta, inaugurou uma nova fase da indústria petrolífera brasileira, por colocar o Brasil num patamar superior nesta indústria e pela promoção de alterações no ambiente institucional e regulatório. Os contornos desta fase ainda estão sendo definidos e os resultados de tal empreendimento ainda são preliminares. Serra (2011) alerta para o cenário

⁴³ Este já teve sua comercialidade declarada e apresenta volumes que ultrapassam significativamente as reservas do até então maior campo do país, o campo de Roncador na Bacia de Campos.

⁴⁴ Conforme estimativas da ANP, as reservas de óleo recuperável estão entre oito e doze bilhões de barris e deve produzir, quinze anos após a assinatura do contrato e em plena carga, cerca de 1,4 milhão de barris por dia. Foi o primeiro campo a ser leiloado no novo marco regulatório de regime de partilha de produção e o consórcio vencedor é composto pela anglo-holandesa Shell, a francesa Total e as chinesas CNPC e CNOOC.

de incertezas sobre a ordem de grandeza dos requerimentos financeiros para essa empreitada de longo prazo e as estimativas iniciais, a partir da cessão onerosa cedida à Petrobras, alcançaram valores entre US\$ 5 e US\$ 12 o barril⁴⁵. Segundo a ANP, as reservas de petróleo e gás natural do pré-sal podem alcançar de 50 bilhões a 70 bilhões de barris de petróleo equivalente e poderão ser adicionados as reservas provadas quando declarada a comercialidade dos recursos, posicionando o país entre os dez principais detentores de reservas provadas do mundo.

Conforme a Petrobras (2014), a produção diária no pré-sal já superou a marca dos 500 mil barris, após oito anos da primeira descoberta. A produção acumulada na área alcançou os 360 milhões de barris de óleo equivalente. Atualmente, são nove plataformas em produção e um Teste de Longa Duração (TLD)⁴⁶, espera-se até 2018 colocar em operação outras 19 unidades de produção. Os investimentos para tais empreendimentos devem chegar a um valor acumulado de US\$ 102 bilhões contribuindo para que a empresa alcance as metas propostas no Plano de Negócios e Gestão 2014-2018.

Segundo a estatal, dos US\$ 153,9 bilhões investidos pelo segmento de Exploração e Produção, 73% serão alocados para desenvolvimento da produção e 15% na exploração. Neste universo de desenvolvimento da produção e exploração, 82% correspondem a investimentos no pré-sal (concessão), pré-sal (partilha-libra) e cessão onerosa. De acordo com o Plano de Negócios e Gestão 2013-2017, a Petrobras produzirá no pré-sal um milhão de barris de petróleo por dia em 2017. Em 2020, a produção do pré-sal deverá corresponder a 50% da produção total de petróleo no Brasil, o que significa mais de dois milhões de barris de petróleo por dia.

Acerca do marco regulatório brasileiro, salienta-se que para os contratos firmados anteriormente a Lei nº 12.351/2010 é o regime de concessão, após esta lei o regime passa a ser de partilha de produção e aplica-se à produção na camada pré-sal e em áreas estratégicas. Segundo Tolmasquim e Pinto Jr. (2011), dos cerca de 120.000 Km² de área do pré-sal, 41.000 Km² já foram concedidos, nos quais a Petrobrás está presente em 38.000 Km², restando assim

⁴⁵ Acerca da capacidade de financiamento dos novos projetos promovidos pelo setor petrolífero, importante notar que em virtude do longo prazo de maturação dos investimentos, a própria receita da produção do pré-sal deverá ser contabilizada para oferta de financiamneto. Além disso, o BNDES trabalha na oferta de uma linha especial de crédito à Petrobras. Por sinal, o endividamento da estatal tem expressado um custo social elevado, já que este é sustentado pelos bancos públicos (BNDES, Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal) que captam recursos dos títulos públicos brasileiros enquanto a taxa de juros do financiamento (Taxa de Juros de Longo Prazo-TJLP) acompanha as taxas internacionais, que apresentam menores níveis.

⁴⁶ Procedimento que estende o tempo de produção para verificação dos limites do reservatório e sua comercialidade.

79.000 Km² a serem licitados. Deve-se notar que os autores não levam em conta o leilão do campo de Libra ocorrido em 2013.

Tratando inicialmente do arranjo institucional do sistema regulatório de E&P, os principais agentes a se destacar são: Conselho Nacional de Política Energética (CNPE), o Ministério de Minas e Energia (MME), a ANP, a Empresa de Pesquisa Energética (EPE), a Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras), além de investidores nacionais e estrangeiros privados. O MME é a instituição responsável pela determinação da administração dos recursos naturais, tanto mineral como energético, assim como pelo aproveitamento da energia hidráulica; da mineração e metalurgia; e do petróleo, combustível e energia elétrica (inclui a nuclear). O CNPE realiza assessoria à Presidência da República acerca de políticas nacionais e diretrizes que deverão ser detalhadas e explicitadas pelo MME. As demais instituições observadas neste parágrafo são vinculadas ao MME, como a ANP que busca implementar políticas energéticas, promovendo a regulação, a contratação e a fiscalização das atividades econômicas integrantes da indústria petrolífera. Esta promove as licitações para concessão de exploração, desenvolvimento e produção. A EPE é responsável pela prestação de serviços na área de estudos e pesquisas destinadas a subsidiar o planejamento energético e a eficiência energética das variadas fontes de energia. Por fim, a Petrobras com suas funções e objetivos aqui já tratados.

Na década de 1990, o Programa Nacional de Desestatização promovido pelo governo brasileiro na esteira do Consenso de Washington, acabou não atingindo a Petrobras. Porém, segundo Serra (2011), a solução encontrada para que a empresa continuasse como estatal no contexto observado, foi adequá-la às exigências do mercado flexibilizando o monopólio por meio da Emenda Constitucional nº 9, de 1995, regulamentada posteriormente em 1997. A Lei nº 9.478/1997⁴⁷, denominada de Lei do Petróleo, alterou significantemente o marco regulatório existente e colocou que apesar do governo manter a titularidade das reservas de petróleo e gás existentes em território nacional, as atividades de E&P dos hidrocarbonetos passariam a ser exercidas através do regime puro de concessão. Para além do que já foi abordado nesta seção e na seção 2.2 acerca deste regime, algumas nuances e especificidades do caso brasileiro devem ser abordadas.

Segundo Tolmasquim e Pinto Jr. (2011), esta lei implica que os investidores (nacionais e/ou estrangeiros) contemplados pelas rodadas de licitação são os proprietários do petróleo e

⁴⁷ A quebra do monopólio e os leilões de áreas para exploração conformaram-se em objeto de crítica por parte de alguns autores que chamavam atenção para a defasagem do que é arrecadado de bônus e o que viria a ser futuramente transferido ao exterior sob forma dos bilhões de dólares com a exportação do petróleo. (Figueiredo, 2012, pp.69)

gás advindos da atividade de E&P e em contrapartida estes assumem o pagamento de Participações Governamentais e tributos. As rodadas de licitação, que consiste no leilão de ofertas das empresas concorrentes com suas devidas garantias, seguem alguns critérios conforme o edital da rodada em questão e são anunciadas após os trâmites de delimitação dos blocos. A ANP condiciona esta delimitação à disponibilidade de dados geológicos e geofísicos que apresentem indícios da disponibilidade de petróleo, bem como a condicionantes ambientais e outros itens técnicos. Por fim, a seleção final dos blocos é feita em atenção as diretrizes do CNPE.

Tabela 6: Resultado das rodadas de licitações de blocos por rodada (1999-2013)

| Rodadas de licitação | 1 ^a Rodada | 2 ^a Rodada | 3 ^a Rodada | 4 ^a Rodada | 5 ^a Rodada | 6 ^a Rodada | 7 ^a Rodada ¹ | 9 ^a Rodada | 10 ^a Rodada | 11 ^a Rodada | 12 ^a Rodada | Partilha 1 |
|--|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|---------------------------------------|--------------------------|---------------------------|---------------------------|---------------------------|------------------|
| | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2007 | 2008 | 2013 | 2013 | 2013 |
| Bacias sedimentares | 8 | 9 | 12 | 18 | 9 | 12 | 14 | 9 | 7 | 11 | 8 | 1 |
| Blocos ofertados | 27 | 23 | 53 | 54 | 908 | 913 | 1134 | 271 | 130 | 289 | 240 | 1 |
| Blocos arrematados | 12 | 21 | 34 | 21 | 101 | 154 | 251 | 117 | 54 | 142 | 72 | 1 |
| Blocos concedidos | 12 | 21 | 34 | 21 | 101 | 154 | 242 | 108 | 40 | 120 | - | 1 |
| Área ofertada (km ²) | 132178 | 59271 | 89823 | 144106 | 162392 | 202739 | 397600 | 73079 | 70371 | 155813 | 163917 | 1548 |
| Área arrematada (km ²) | 54660 | 48074 | 48629 | 25289 | 21951 | 39657 | 194651 | 45614 | 48030 | 100372 | 47428 | 1548 |
| Área concedida (km ²) | 54660 | 48074 | 48629 | 25289 | 21951 | 39657 | 171007 | 45329 | 44954 | 61259 | - | 1548 |
| Empresas que pagaram a taxa de participação | 42 | 48 | 44 | 33 | 14 | 27 | 45 | 66 | 43 | 68 | 25 | 11 |
| Empresas habilitadas ² | 38 | 44 | 42 | 29 | 12 | 24 | 44 | 61 | 40 | 64 | 21 | 11 |
| Empresas ofertantes | 14 | 27 | 26 | 17 | 6 | 21 | 32 | 42 | 23 | 39 | 12 | 5 |
| Empresas vencedoras nacionais | 1 | 4 | 4 | 4 | 2 | 7 | 14 | 20 | 12 | 12 | 8 | 1 |
| Empresas vencedoras estrangeiras | 10 | 12 | 18 | 10 | 4 | 12 | 16 | 16 | 5 | 18 | 4 | 4 |
| Conteúdo local médio – etapa exploração | 25% | 42% | 28% | 39% | 79% | 86% | 74% | 69% | 79% | 62% | 73% | 37% |
| Conteúdo local médio – etapa desenvolvimento | 27% | 48% | 40% | 54% | 86% | 89% | 81% | 77% | 84% | 76% | 84% | 55% ³ |
| Bônus de assinatura (milhões R\$) | 322 | 468 | 595 | 92 | 27 | 665 | 1086 | 2109 | 89 | 2823 | 165 | 15000 |

Fonte: Elaboração própria a partir da ANP/SPL, conforme a Lei nº 9.478/1997 e a Lei nº 12.351/2010.
Notas: ¹Foram considerados apenas os dados da rodada de blocos com risco exploratório. Não foram incluídos os dados de acumulações marginais. ²Considera-se habilitada a empresa que cumpriu todos os requisitos previstos no edital de licitações (manifestação de interesse, pagamento da(s) taxa(s) de participação e qualificação). Para apresentar oferta(s) no dia da licitação, a empresa habilitada deve fornecer à ANP garantia(s) de oferta nos termos previstos no edital de licitações. ³Módulos com primeiro óleo até 2021.

Sobre as licitações, é interessante observar a tabela acima com os principais resultados de todas as rodadas até o momento realizadas, que refletem as orientações de política energética do Poder Executivo, no que abrange a oferta de blocos (ritmo de exploração) e a participação local na atividade de E&P. Em 2005, o número de blocos ofertados foi o maior até o momento, assim como o número de blocos arrematados. Apenas em 2007, o número de

empresas nacionais vencedoras excede o de estrangeiras. Quanto a oitava rodada que não aparece na tabela abaixo, foi cancelada pelo CNPE. Importante notar que em dezembro de 2014, o CNPE autorizou a realização da 13^a rodada de licitações de blocos exploratórios pela ANP, visando assegurar as atividades exploratórias em bacias maduras e atrair investimentos para a descoberta de novas jazidas em bacias de novas fronteiras, além disso procura estimular a participação de empresas de pequeno e médio porte nas atividades de E&P, por meio de oferta de campos marginais.

Após a licitação e a assinatura dos contratos de concessão entre as empresas vencedoras e a ANP, esta última passa a fiscalizar os seguintes pontos de execução dos contratos: (1) os pagamentos pela ocupação das áreas, (2) o pagamento de *royalties*, (3) o pagamento de participações especiais (PE) sobre campos de grande volume de produção ou de alta rentabilidade, (4) as condições de devolução das áreas, (5) a vigência e os prazos do contrato e dos programas de trabalho, (6) o compromisso com a aquisição de bens e serviços de fornecedores nacionais, (7) o compromisso com a realização do Programa Exploratório Mínimo proposto na oferta vencedora, (8) a adoção das medidas necessárias para preservação dos reservatórios e demais recursos naturais, segurança das pessoas e dos equipamentos (9) a adoção das melhores práticas e de obediência às normas e aos procedimentos técnicos e científicos, a fim de racionalizar a produção e o controle do declínio das reservas, (10) as responsabilidades das concessionárias, incluso aos danos provocados ao meio ambiente, e por fim (11) o investimento de 1% da receita bruta em P&D.

Tendo em conta o que é devido ao governo nas atividades de E&P, englobam-se Participações Governamentais e tributos que incidem sobre as empresas. A estrutura tributária brasileira é diversa de impostos e contribuições atribuídos as atividades econômicas e financeiras das empresas envolvidas em toda cadeia produtiva petrolífera. A carga tributária pode ser direta ou indireta e distribuída pelas três esferas do governo. Com o intuito de incentivar a indústria petrolífera e desonrar de tributos federais o fornecimento de bens para a exploração e produção de petróleo e gás, o Regime Aduaneiro de Exportação e de Importação de Bens Destinados às Atividades de Pesquisa e Lavra das Jazidas de Petróleo e de Gás Natural (REPETRO) visa garantir assim a operacionalidade aplicando o benefício a máquinas e equipamentos, ferramentas, aparelhos e a outras partes e peças, desde que sua utilização esteja relacionada as atividades de pesquisa e lavra.

No regime de concessão, as Participações Governamentais são: bônus de assinatura, *royalty*, participação especial e pagamento pela ocupação ou retenção de área. A atual repartição das Participações Governamentais na Federação se faz através da Lei do Petróleo

de 1997. Segundo Serra e Gobetti (2012), na ocasião, o governo federal, de modo a ter apoio de prefeitos e governadores para quebra do monopólio do petróleo, aprovou esta lei que ampliou os *royalties* de 5% para até 10% e ainda criou a chamada Participação Especial (PE). A PE tem uma cobrança atrelada ao volume e o tempo de produção do campo e de sua localização. Campos de petróleo com baixa produção estão isentos e o pagamento se faz numa escala progressiva de tributação e sobre a receita líquida, diferentemente dos *royalties*⁴⁸ que incidem sobre o valor da produção.

O rateio dos *royalties* é particionado por uma alíquota mínima de 5% determinadas pela Lei n.7.990/89 e Decreto n.1/91 e por uma alíquota excedente que varia de 0% a 5%, determinada pela Lei n.9.478/97 e Decreto n.2.705/98. A alíquota incide sobre o total da produção, tendo em vista fatores como riscos geológicos e expectativas de produção. Conforme Serra e Gobetti (2012), o rateio final dos recursos entre as esferas do governo varia em função da alíquota vigente nos campos petrolíferos, com os municípios confrontantes como maiores beneficiários.

No que tange a exploração *offshore*, a distribuição da alíquota mínima direciona 30% dos *royalties* aos estados confrontantes com poços e mais 30% aos municípios confrontantes e suas respectivas áreas geoconômicas. Já a alíquota excedente que pode variar até 5% direciona maior parte dos recursos ao Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT), aos estados produtores confrontantes e aos municípios confrontantes com 25%, 22,5% e 22,5%, respectivamente.

Quanto à alíquota mínima de 5% referente a Lei n.7.990/89 e Decreto n.1/91, existe uma subdivisão entre os municípios confrontantes. A zona de produção principal insere os municípios confrontantes e o município que concentrar as instalações industriais, processamento, armazenamento e escoamento com 60% dos 30% destinados a estes. A zona de produção secundária abrange os municípios cortados por dutos para escoamento de óleo cru e gás natural com 10% dos 30% destinados. Por fim, os municípios limítrofes à zona de produção principal que inserem municípios territorialmente contíguos e aqueles pertencentes à mesma mesorregião geográfica aos da zona de produção principal com 10% dos 30% destinados. Abaixo a tabela procura explicitar o mecanismo de distribuição dos *royalties*.

⁴⁸ Pinto Jr. (2011) atenta para a metodologia de cálculo do preço mínimo do petróleo produzido em campos brasileiros, que por sua vez é tido como referência para o cálculo dos *royalties*, e usa uma fórmula paramétrica que tem como referências o preço do petróleo tipo Brent e a taxa de câmbio real/dólar cotados no mês de competência da produção. Portanto, a valoração do petróleo produzido no Brasil para fins de arrecadação, oscila de acordo com essas variáveis.

Tabela 7: Repartição dos *royalties* incidentes sobre a produção na plataforma continental (hipótese: alíquota=10%)

| Beneficiários | Distribuição da alíquota de 5% (Lei n.7.990/89 e Decreto n.1/91) | Distribuição da alíquota excedente a 5% (Lei n.9.478/97 e Decreto n.2.705/98) | Rateio final dos royalties entre os beneficiários |
|---|--|---|---|
| Estados confrontantes | 30,00% | 22,50% | 26,25% |
| Municípios confrontantes e suas respectivas áreas geoeconômicas | 30,00% | - | 26,25% |
| Municípios confrontantes | - | 22,50% | |
| Municípios onde se localizam instalações de embarque e desembarque de petróleo* | 10,00% | 7,50% | 8,75% |
| Comando da Marinha | 20,00% | 15,00% | 17,50% |
| Ministério da Ciência e Tecnologia | - | 25,00% | 12,50% |
| Fundo Especial | 10,00% | 7,50% | 8,75% |
| Total | 100,00% | 100,00% | 100,00% |

* A Lei n.7.990/89 previa o pagamento apenas para os municípios onde se localizavam as instalações de embarque e desembarque. Já a Lei n.9.478/97 inclui também aqueles (municípios contíguos) afetados por essas instalações.

Fonte: Serra e Gobetti (2012)

Quanto ao benefício para as unidades federativas produtoras de petróleo e gás, as justificativas para cobrança de *royalties*, se baseiam nos impactos imediatos do desenvolvimento da atividade petrolífera que são sentidos pelas regiões produtoras. Piquet (2012) explica que os *royalties* serviriam para recompensar as regiões produtoras pelo aumento dos custos nos serviços básicos, pela sobrecarga de infraestrutura e outras mazelas urbanas. Assim, esse imposto pode ser interpretado como “indenização” e devido as localidades que apoiam as atividades de extração petrolífera *offshore*⁴⁹. Além disso, pela necessidade de maiores investimentos em infraestrutura e pelos custos ambientais advindos das atividades. Outra justificativa é possibilitar aos governos subnacionais um financiamento para substituir a “riqueza exaurida”, advinda de recursos naturais não renováveis.

A coexistência destas duas estruturas de repartição de *royalties* faz com que o rateio final destes se altere entre as esferas governamentais em função da alíquota vigente nos campos petrolíferos. Durante os anos 2000, os *royalties* perfaziam maior quantia que as PE, porém a partir desta década estas últimas se sobressaem.

⁴⁹ A produção *offshore* de exploração petrolífera está relacionada com as atividades de prospecção, perfuração e exploração, operadas ao largo da costa.

Quanto às PE, vale notar que são responsáveis por arrecadação de quantia maior que os *royalties*. Em 2012, a partir de dados da ANP, as PE renderam R\$15,86 bilhões, e estas se dividem em: 40% ao Ministério de Minas e Energia⁵⁰, 40% aos estados produtores, 10% ao Ministério do Meio Ambiente e 10% aos municípios produtores. As alíquotas são progressivas sobre a receita líquida⁵¹ da produção trimestral de cada campo que possua grande volume de produção ou elevada rentabilidade.

Importante notar que quanto a aplicação das rendas, não há menção na Lei do Petróleo de 1997 citando apenas as restrições ao seu uso, tanto em pagamento de pessoal como em pagamento de dívidas públicas. Porém, o Decreto nº1/1991 que tinha estabelecido as regras de utilização dos *royalties* por estados e municípios⁵² é ignorado por não estar mencionado na Lei do Petróleo de 1997, o que leva ao entendimento jurídico de que não estaria mais em vigor. Esta visão jurídica é corroborada pela própria fiscalização do Tribunal de Contas da União e dos Tribunais de Contas do Estado, que apenas atentam para as restrições de uso. Serra e Gobetti (2012) alertam para o agravamento da concentração espacial das rendas e denunciam o determinismo físico das regras de rateio que sobrefinancia unidades territoriais. Mais ainda, impede uma distribuição igualitária das riquezas e o desperdício de recursos públicos principalmente nos municípios.

Tendo em conta que a partir da Lei nº 12.351/2010, o marco regulatório da indústria petrolífera brasileira passa a ser híbrido, ou seja, abarca o regime de concessão e o regime de partilha de produção, procura-se tratar das especificidades e objetivos deste último regime. Segundo Serra (2011), neste novo marco, a Petrobras ganha papel de destaque visto as atribuições delegadas à empresa num contexto de maior controle nacional sobre a riqueza produzida, o que tem levado a alguns críticos entenderem este processo como uma reestatização setorial.

A aprovação do regime de partilha de produção foi favorecido, por alguns aspectos, dentre os quais, Serra (2011) cita: a aceitação internacional devido ao presente contexto de pós-Consenso de Washington e posterior ao ápice da Crise Financeira Global; e no campo

⁵⁰ Destes, 70% são destinados ao financiamento de estudos e serviços de geologia e geofísica aplicados à prospecção de combustíveis fósseis, promovidos pela ANP e pelo MME; 15% para o custeio dos estudos de planejamento da expansão do sistema energético; e 15% para o financiamento de estudos, pesquisas, projetos, atividades e serviços de levantamentos geológicos básicos no território nacional, conforme informado no site da ANP. Disponível em: <http://www.anp.gov.br/>

⁵¹ Conforme Tolmasquim e Pinto Jr. (2011), é a receita bruta da produção, reduzidos os *royalties*, os investimentos na exploração, os custos operacionais, a depreciação e os tributos previstos na legislação em vigor. Para mais detalhes ver o Decreto nº 2.705/1998.

⁵² Segundo este Decreto, os estados e municípios deveriam aplicar os recursos exclusivamente em energia, pavimentação de rodovias, abastecimento e tratamento de água, irrigação, proteção ao meio ambiente e em saneamento básico.

doméstico, a importância durante a década de 2000 da Petrobras na constituição da política econômica, atuando como fator estratégico no investimento público. Acerca do primeiro, é importante notar que neste novo contexto mundial faz-se mais favorável a tomada de decisões políticas que alcançam maior controle sobre as atividades econômicas privadas.

Além disso, Tolmasquim e Pinto Jr. (2011) colocam que a principal razão para a mudança de regime está relacionada às alterações nas condições de contorno da atividade de exploração e produção de hidrocarbonetos no Brasil⁵³. As novas descobertas colocaram em foco o problema da atribuição de direitos de propriedade nas áreas ainda não concedidas. Normalmente, o regime de partilha é utilizado em países com baixo risco geológico, o que possibilita ao Estado compartilhar o risco de mercado com a empresa operadora e se apropriar de uma parcela maior dos resultados. Outro ponto é o novo papel geopolítico, que modifica-se substancialmente, fazendo-se necessário dotar o país de instrumentos de política energética e regulatórios de maneira a lidar com o contexto de abundância de petróleo frente ao mercado doméstico.

Conforme Tolmasquim e Pinto Jr. (2011), em 2008, a partir de uma Comissão Interministerial constituída a fim de estudar e propor mudanças necessárias no marco regulatório para as novas províncias petrolíferas, incorporando também os estudos do grupo de trabalho MME-EPE, analisa-se o contexto nacional e internacional de tal indústria e as diversas experiências internacionais. Assim sendo, a Comissão propôs o regime de partilha de produção, que apresenta como principal vantagem o maior controle do processo de gestão⁵⁴, além de buscar o aumento da participação da sociedade nos resultados da E&P, de destinar recursos a setores estruturalmente fundamentais para o desenvolvimento socioeconômico e de fortalecer o complexo produtivo da indústria petrolífera, tendo em conta os interesses estratégicos e reservando parte dessas riquezas as gerações futuras. Serra (2011) atenta que a escolha deste regime está pautada na compreensão governamental de que no polígono do pré-sal e nas áreas estratégicas os riscos exploratórios são bem menores que nas demais áreas, sendo o regime de concessão incapaz de garantir a justa participação governamental no rateio

⁵³ Segundo Figueiredo (2012), o caso da petroleira norte-americana Anadarko em 2008, a qual localizou uma reserva de petróleo na região do pré-sal, no poço chamado Wahoo na Bacia de Campos, com características semelhantes ao campo de Jubarte, que operou em 2012, 54 mil barris por dia, sinalizou o governo quanto a perda de divisas do Brasil. Foi o primeiro anúncio por uma empresa estrangeira operadora de bloco de exploração no país e o caso mostrou que o modelo de concessão não seria o mais indicado, já que normalmente é utilizado em pequenos campos petrolíferos e com capacidade de produção limitada.

⁵⁴ Este regime permite ao Estado maior controle sobre o ritmo de produção e comercialização, afastando os riscos do chamado “efeito Indonésia”, no qual a nação em questão vendeu boa parte de sua produção quando o preço do petróleo no mercado internacional estava em baixa, e atualmente se encontra obrigada a importá-lo a um custo elevado.

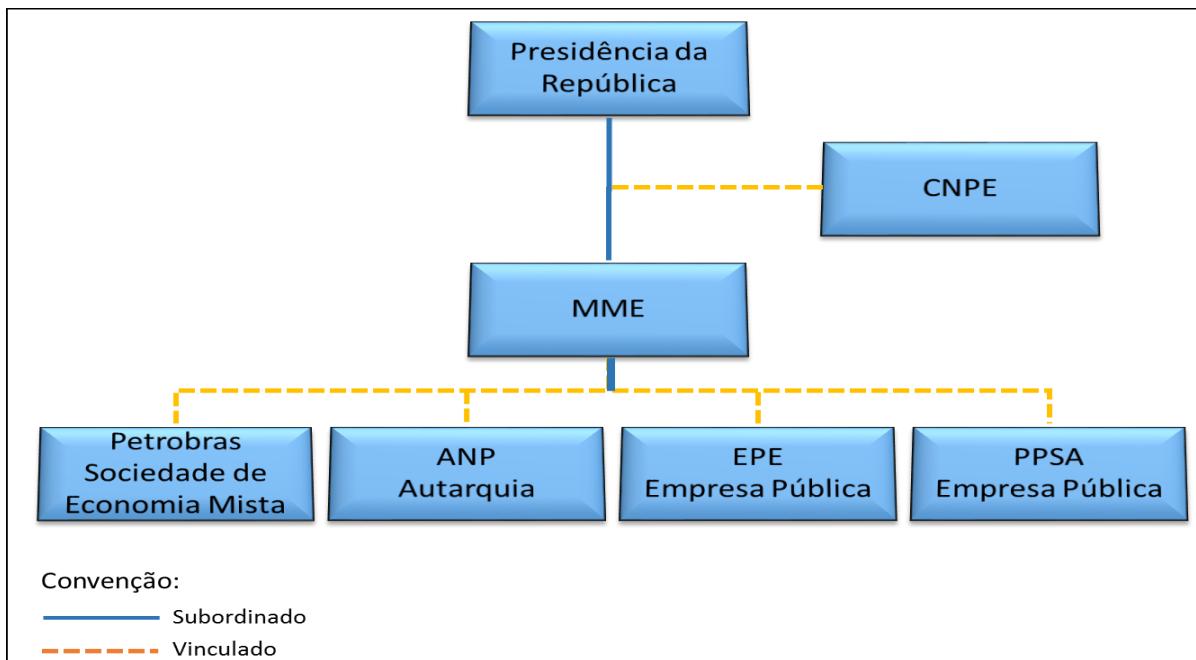
dessa riqueza. Isso denota uma opção declarada de ampliação da soberania nacional, já que no regime de partilha de produção os hidrocarbonetos extraídos continuarão pertencendo ao governo federal.

Desta forma em junho de 2010 a Lei nº 12.351/2010 é criada, autorizando a cessão onerosa por um período de doze meses a partir da publicação da lei, a fim de permitir que a Petrobras realizasse pesquisa e lavra de jazidas em áreas não concedidas localizadas no pré-sal. Esta cessão foi justificada pela opção da União em fortalecer a empresa dotando de recursos e melhor conhecimento das áreas que caracterizam-se pelo baixo risco exploratório e elevado potencial de rentabilidade. Nesse contexto, a Petrobras assume os riscos relativos e a propriedade do resultado da lavra, incidindo os devidos *royalties* conforme a Lei do Petróleo de 1997.

Institucionalmente, o novo marco cria a Pré-Sal Petróleo S.A. (PPSA) que tem como objetivo gerenciar os contratos de partilha de produção e de comercialização dos hidrocarbonetos fluidos da União. Para além disso, a empresa irá se responsabilizar quanto a análise dos dados sísmicos fornecidos pela ANP e quanto o exercício de outras atividades necessárias ao cumprimento de seu objetivo social, dispondo de autonomia orçamentária e financeira adequada ao seu nível de responsabilidade e ao ambiente da indústria petrolífera.

Conforme Tolmasquim e Pinto Jr. (2011), os contratos de partilha de produção deverão ter participação mínima de 30% da Petrobras, que deverá operar em todos os blocos contratados neste regime. A Petrobras, as empresas vencedoras do processo de licitação e a PPSA, que representa os interesses da União na gestão dos contratos, formarão um consórcio administrado por um comitê operacional composto por todos os agentes envolvidos no consórcio. Sendo que o referido comitê deve ter indicação de 50% dos seus membros, incluindo o presidente, pela PPSA. Importante frisar que a PPSA não assume os riscos relativos as atividades exploratórias, ficando a cargo das demais empresas na proporção da participação no consórcio. Além disso, apesar de haver previsão da restituição dos custos e investimentos diante da comercialidade do campo, não poderá ocorrer a restituição dos custos com o pagamento de Participações Governamentais no custo em óleo.

Figura 4: Arranjo institucional do sistema regulatório de E&P do Brasil



Fonte: Elaboração própria a partir de Tolmasquim e Pinto Jr. (2011).

As únicas Participações Governamentais deste modelo serão os *royalties*, o bônus de assinatura e a fração governamental do excedente em óleo. Mas, com o intuito de promover maiores benefícios das receitas oriundas das atividades petrolíferas, criou-se o Fundo Social (FS) através da referida lei que inaugura o novo marco regulatório em 2010. As experiências internacionais sugerem a separação das rendas do setor petrolífero das demais receitas orçamentárias em um fundo que possa traduzir-se numa fonte de recursos para ampliação dos capitais físico e humano, ou seja, voltados para o desenvolvimento social e regional, para a atenção à justiça intergeracional e para programas e projetos que visem o combate à pobreza e ao desenvolvimento econômico.

O FS ainda tem a função de controlar os possíveis impactos macroeconômicos (de modo a evitar a doença holandesa), como na taxa de câmbio e na inflação, decorrentes do excesso de recursos sobre os investimentos e a produção da economia. Entretanto, não recorda-se dos impactos produtivos que a concentração regional destes recursos, são capazes de implicar. Segundo Tolmasquim e Pinto Jr. (2011), os recursos angariados para este fundo serão oriundos do (1) bônus de assinatura dos contratos de partilha, (2) dos *royalties* devidos à União (deduzidas as destinações dos órgãos específicos), (3) das receitas advindas da comercialização das parcelas de produção pertencentes à União, (4) dos *royalties* e PE das áreas do pré-sal já contratadas pelo regime de concessão, direcionados à administração direta

da União, (5) dos resultados das aplicações financeiras, além de outros recursos destinados ao FS. A experiência internacional demonstra que o sucesso de um fundo petrolífero depende da sua proteção institucional, da sua popularização e política de transparência.

O fundo referido conta ainda com um Comitê de Gestão Financeira do Fundo Social, que visa assegurar sua sustentabilidade financeira intertemporal e tem a participação dos Ministros da Fazenda e do Planejamento, e do Presidente do BCB. Este definirá aspectos como: o nível máximo das alocações de recursos aplicável anualmente e suas finalidades e objetivos, o tipo e o nível de risco que serão assumidos nos investimentos a se realizar, os percentuais a serem investidos no exterior de modo a garantir a estabilidade cambial e a diversificação e a rentabilidade dos investimentos, a capitalização mínima a ser atingida antes de qualquer transferência para as finalidades e os objetivos previstos em projeto e por fim, as regras de prudência para assegurar o fluxo regular de recursos para projetos e programas nas áreas de combate à pobreza e de desenvolvimento do país.

Acerca das Participações Governamentais, após intensos debates no Congresso Nacional, principalmente no que se trata à distribuição destas entre estados e municípios da federação, foi possível obter um consenso e iniciar a exploração e o desenvolvimento das novas áreas descobertas, a partir do primeiro leilão do pré-sal. Existia uma tensão política forte pela proximidade com as eleições de 2014 e uma pressão por parte dos estados produtores que se beneficiavam com as rendas advindas da E&P, enquanto os estados não produtores não tinham qualquer participação.

Desta forma, em novembro de 2012, a presidente Dilma sanciona a Lei nº 12.734/2012, cunhada como Lei dos Royalties, que modifica as regras de distribuição dos *royalties* e PE entre os entes da federação de modo a aprimorar o marco regulatório sobre a exploração dos recursos. Importante frisar que os contratos firmados anteriormente a esta lei levará em conta a Lei do Petróleo de 1997, não houve assim, a quebra de contrato e evitou-se um colapso nas economias e na previsão de investimentos dos estados produtores. Foi criado a partir da Lei dos Royalties um novo ambiente sobre a distribuição e o pagamento das receitas petrolíferas, no qual os novos contratos do regime de concessão e de partilha de produção estarão submetidos.

Durante as discussões iniciais desta lei de distribuição proposta, a pulverização das receitas entre os entes da federação foi cogitada fazendo com que os estados produtores ou confrontantes (Rio de Janeiro e Espírito Santo) se articulassem politicamente de modo a

garantir os seus direitos constitucionais⁵⁵ e demonstrar a inviabilidade econômica para tal ação. Assim sendo, este impasse foi solucionado com a manutenção dos contratos anteriores, de forma a manter as receitas advindas de contratos acordados sob égide da Lei do Petróleo de 1997, ou seja, antes da validade da nova lei. Entretanto, a Lei dos Royalties determinou uma maior participação dos estados, Distrito Federal e municípios não produtores, nas receitas oriundas dos *royalties* e PE, nos contratos firmados a partir de 2013 em ambos regimes. Isto se dará através de um período de transição em que progressivamente os entes federativos não produtores, gradativamente passem a ter maior fatia, até que em 2019 as participações estejam consolidadas e sejam definitivas. Esse mecanismo é referente aos *royalties* e as PE de contratos no regime de concessão. Além disso, cabe notar que houve aumento na parcela da União, que possui maior potencial de alcance articulador e coordenador de políticas de longo prazo, como investimentos em infraestrutura e em fontes renováveis de energia.

Com uma alíquota de 15% do valor da produção, os *royalties*, são distribuídos do seguinte modo no regime de partilha quando a produção for *offshore*: 22% para os estados confrontantes, 5% para os municípios confrontantes, 2% para os municípios afetados pelas operações de embarque e desembarque, 24,5% para um fundo especial a ser distribuído entre os estados e o Distrito Federal, 24,5% para um fundo especial a ser distribuído entre os municípios e por fim, 22% para a União, destinado ao FS.

No caso do regime de concessão, tanto os *royalties* que representam os 5% da produção, ou seja o montante mínimo, quanto o que representar os *royalties* excedentes aos 5%, será distribuído desta forma quando a lavra ocorrer na plataforma continental, no mar territorial ou na zona econômica exclusiva: 20% para os estados confrontantes, 17% para os municípios confrontantes e áreas geoeconômicas, 3% para os municípios afetados pelas operações de embarque e desembarque, 20% para um fundo especial que será distribuído entre estados e Distrito Federal, 20% para um fundo especial que será distribuído entre os municípios e por fim, 20% para a União a ser direcionado ao FS. Como já notado, nesta situação as participações são progressivas atentando uma maior participação dos entes não produtores e no ano de 2019 as fatias passam a ser definitivas. Assim sendo, no período de transição, os municípios confrontantes reduzirão sua parcela para os 4% até 2019, os municípios afetados reduzirão a 2% até 2017, o fundo especial de estados e Distrito Federal

⁵⁵ Três argumentos jurídicos foram colocados: atenção para a natureza compensatória dos *royalties* e não distributiva, para a função de compensar as regiões produtoras da imunidade tributária sobre operações que destinem a outros estados petróleo, lubrificantes e combustíveis líquidos e gasosos dele derivados e por último, a aplicação da Lei dos Royalties aos contratos de concessão anteriores à sua vigência que afrontaria os princípios da segurança jurídica e da responsabilidade fiscal.

terá participação aumentada para os 27% até 2019 e o fundo especial dos municípios igualmente, mantendo as demais participações inalteradas.

Quanto às PE, que abarca somente o regime de concessão, a distribuição se dará desta forma quando a produção for *offshore*: 42% à União direcionado ao FS, 34% para os estados onde ocorrer a produção, 5% para os municípios onde ocorrer a produção, 9,5% para um fundo especial que visa a distribuição para estados e Distrito Federal e 9,5% para um fundo especial a ser distribuído entre os municípios. Tendo em conta o período de transição aplicado neste caso, teremos em 2019 a seguinte definição quanto as parcelas de cada ente: 46% à União, 20% para os estados onde ocorrer a produção, 4% para os municípios onde ocorrer a produção, 15% para um fundo especial a ser distribuído entre os estados e Distrito Federal e 15% para um fundo especial a ser distribuído entre os municípios. Importante notar que os fundos especiais citados na Lei dos Royalties, serão distribuídos de acordo com as regras de rateio do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE) e do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), conforme o art. 159 da Constituição.

Tabela 8: Participação dos entes federativos nos *royalties* e PE

| | Royalties | | | | Participações Especiais | | |
|---------------------------|--------------------------------|---------------------|-------|-------|-------------------------|-------|-------|
| | Regime de Partilha de Produção | Regime de Concessão | | | Regime de Concessão | | |
| | | 2012 | 2016 | 2019 | 2012 | 2016 | 2019 |
| Estados confrontantes | 22,0% | 20,0% | 20,0% | 20,0% | 34,0% | 24,0% | 20,0% |
| Municípios confrontantes | 5,0% | 17,0% | 9,0% | 4,0% | 5,0% | 5,0% | 4,0% |
| Municípios afetados | 2,0% | 3,0% | 3,0% | 2,0% | - | - | - |
| Estados não produtores | 24,5% | 20,0% | 24,0% | 27,0% | 9,5% | 12,5% | 15,0% |
| Municípios não produtores | 24,5% | 20,0% | 24,0% | 27,0% | 9,5% | 12,5% | 15,0% |
| União | 22,0% | 20,0% | 20,0% | 20,0% | 42,0% | 46,0% | 46,0% |

Fonte: Elaboração própria a partir da Lei nº 12.734/2012

Após as Manifestações de Junho de 2013⁵⁶, a presidente Dilma sancionou a Lei nº 12.858/2013, que dispõe sobre a destinação para as áreas de educação (com prioridade para a educação básica) e de saúde, de parcela da compensação financeira pela exploração

⁵⁶ Durante os meses de junho e julho de 2013 irradiaram-se uma série de manifestações em diversas cidades do Brasil que colocaram em evidência várias demandas dos diversificados estratos sociais do país. Tendo como ponto de partida os ajustes das tarifas de ônibus e o Movimento Passe Livre (MPL), as manifestações reforçaram-se com as denúncias de corrupção e os gastos exorbitantes em grandes eventos como a Copa das Confederações de 2013, a Copa do Mundo de 2014 e a Olimpíada de 2016; em detrimento de melhores condições nas áreas de educação, de saúde, de infraestrutura, dentre outras. A população brasileira exigia nas ruas que alguma providência fosse tomada, o que levou a presidente Dilma a discursar em rede nacional apresentando um conjunto de ações, dentre as quais, estava o direcionamento das rendas petrolíferas para a saúde e a educação.

petrolífera. Estão direcionadas, a partir de contratos de dezembro de 2012, a este fim: as receitas dos órgãos da administração direta da União provenientes de *royalties* e das PE, as receitas dos estados, do Distrito Federal e dos municípios oriundos de *royalties* e das PE sobre ambos regimes regulatórios e de cessão onerosa, 50% dos recursos recebidos pelo FS até que sejam cumpridas as metas estabelecidas no Plano Nacional de Educação e as receitas da União decorrentes de acordos de individualização da produção. A aplicação dos recursos é de 75% para a área de educação e 25% para a área de saúde. Estes recursos devem ser aplicados em acréscimo ao mínimo exigido na Constituição Federal.

Conforme Serra e Gobetti (2012), o clamor por uma distribuição mais igualitária das rendas tende a ser maior quando estas têm impacto maior na participação das receitas públicas e na economia. Como Piquet (2012) coloca, as regras de repasse das rendas são frágeis e passíveis de mudança, já que são elaboradas em função de diferentes contextos de interesses e momentos políticos. Segundo Pinto Jr (2011), as descobertas recentes na camada pré-sal irá demandar uma reorientação das diretrizes de política energética no Brasil, com o objetivo principal de garantir suprimento energético necessário ao desenvolvimento econômico e ao bem-estar da sociedade. Isso de modo a estruturar o futuro do país a partir de uma intervenção estratégica do Estado, que envolve um conjunto de instrumentos e instituições.

Segundo Tolmasquim e Pinto Jr. (2011), o novo marco regulatório petrolífero ainda necessita de regulamentação a fim de alcançar seus objetivos principais: a sustentabilidade dos investimentos num novo paradigma geológico e tecnológico da indústria mundial, a repartição equilibrada da renda petrolífera com respeito aos parâmetros de risco-prêmio entre a União e as empresas contratadas e por fim, a formulação de diretrizes que visem à expansão dos impactos econômicos da atividade petrolífera que vai além do setor energético e reúne políticas macroeconômica, industrial, tecnológica, ambiental, externa e etc.

2.4 – Venezuela: Doença Holandesa e dependência das rendas petrolíferas!?

A República Bolivariana da Venezuela possui uma área de 912.050 Km² e suas principais cidades são Caracas, Maracaibo e Barquisimeto. A primeira é a capital que encobre em torno de um quarto da população do país. Está dividida em 22 estados e Distrito Federal sendo uma República presidencialista. O litoral é banhado pelo mar do Caribe, além disso, no oeste e norte existem duas cadeias de montanhas com altos picos, no centro uma extensa planície coberta de floresta tropical e savanas. O crescimento populacional tem sido elevado e

o país chegou a 27,2 milhões de habitantes com mestiços de índios, europeus e africanos. O IDH em 1998 foi de 0,77 e teve considerável melhora para 0,844 em 2007. O que impulsiona a economia do país são os hidrocarbonetos, com indústrias dirigidas a transformação destes. Se associou a OPEP e possui como moeda o bolívar venezuelano.

Segundo Baruco (2011), nas últimas décadas a Venezuela obteve resultados expressivos em termos de crescimento econômico, porém nos anos 1990 com as reformas neoliberais a média do PIB esteve em 2,1%, abaixo da média da América Latina. Isso apesar do conturbado processo de industrialização que se iniciou na segunda metade do século XX. Conforme Cano (2000), o consumo em 1997 era 3,9% menor do que em 1980, sendo que a população cresceu 50,9%. Tendo em conta as questões relativas ao desenvolvimento econômico do país, Gonçalves (2009) afirma que a trajetória de longo prazo tem se mostrado sustentável e de elevado crescimento econômico, redução da pobreza e relativa estabilidade macroeconômica.

Baruco (2011) destaca ainda, que o principal setor econômico é o petroleiro e que em 1970 produzia 215 milhões de m³, enquanto a América Latina apenas 90 milhões de m³. Já em 1990, a Venezuela reduziu para 122 milhões de m³ e a região elevou a 274 milhões de m³. Para além disso, o país possui um desenvolvimento industrial e agrícola prematuro em comparação com os demais países da região. Com a vitória de Chávez em 1999, o petróleo converteu-se em uma oportunidade de crescimento econômico e redução das disparidades sociais, diversificando a economia, mesmo que timidamente, e trazendo melhora no padrão de vida da sociedade.

Desta forma, a partir de 1999, o efetivo controle sobre os recursos do petróleo pelo Estado torna-se indispensável para avanços no projeto de transformação do país. Inicialmente no âmbito social que mobiliza e organiza as massas a partir de seus interesses. Este projeto encontra-se na Constituição de 1999, em leis aprovadas e documentos oficiais. Destacam-se elementos como a centralidade do Estado na orientação e regulação da atividade econômica, reforma petrolífera que mantém a propriedade estatal e restabelece as funções de planejamento, supervisão e controle do Estado, impulso de diversas formas de economia social, democracia participativa e ampliação dos direitos humanos. Até a tentativa de golpe e a retomada do governo Chávez em 2003, o período ficou marcado por forte instabilidade institucional, restrições econômicas advindas da desaceleração econômica mundial e a queda

do preço do petróleo. Por outro lado, as mudanças institucionais⁵⁷ ocorridas demonstraram-se importantes e serviram de base para o período seguinte recuperação econômica.

Entre 2004 e 2008, Gonçalves (2009) coloca que o período ficou marcado por fortes tensões nas relações, processos e estruturas políticas devido as reformas institucionais. Porém, estas tensões foram relaxadas pelo bom desempenho econômico e pela implementação de políticas sociais. A partir de 2005, conforme Severo (2009), através da Lei do Banco Central da Venezuela, se estabelece um teto para as reservas internacionais e o valor ultrapassado é destinado a um fundo, que tem servido para o desenvolvimento de planos estratégicos. A partir destes planos, alguns projetos de refinarias, de termoelétricas, de hidroelétricas e de gasodutos tem sido colocados em execução. O *Plan Siembra Petrolera* da PDVSA contempla investimentos em projetos na *Faja Petrolífera del Orinoco*, nas áreas já tradicionais de E&P, de desenvolvimento de gás na costa, de complexos industriais de apoio, de promoção da capacidade de refino e de infraestrutura energética, como os gasodutos que visam a integração regional. Além disso, a estatal faz aportes destinados ao desenvolvimento social⁵⁸.

Weisbrot e Johnston (2012) colocam que em fins de 2008, com a queda do preço do petróleo, muitos estudiosos imaginavam que o colapso do bolivarianismo estava próximo. Porém, apesar da recessão observada em 2009, a recuperação dá-se em 2010 e 2011. No entanto, a maioria dos prognósticos permanecem sombrios e o crescimento venezuelano é geralmente descrito como insustentável, levando em conta a dívida em espiral, a inflação e as crises do balanço de pagamentos. Observando-se os anos 2000, estas previsões estariam sendo pessimistas e fora do contexto da maior parte da década passada.

O crescimento econômico do país, conforme a tabela 1, apresentou severa queda média para os anos 1999-2003, seguido de expressivo crescimento, alcançando a média de 10,5% entre 2004-2008. Segundo Gonçalves (2009), com a derrota da oposição em 2003 a Venezuela entrou em uma nova trajetória de desenvolvimento econômico, social e institucional, beneficiando-se da fase ascendente do ciclo econômico internacional, e principalmente do *boom* dos preços das *commodities*. Houve inclusive, crescimento do nível de investimentos e ganhos reais no salário real do trabalhador, além da renda *per capita* ter voltado a ser maior que a renda *per capita* da América Latina. No quadriênio seguinte a média de crescimento esteve em 0,94% o que demonstra uma tímida recuperação frente a última crise internacional. Entre 1999 e 2013, apenas duas recessões econômicas podem ser

⁵⁷ Destacam-se a Lei Orgânica de Hidrocarbonetos de 2001 e o Plano de Desenvolvimento Econômico e Social de 2001.

⁵⁸ Para mais informações acerca dos projetos sociais ver Baruco (2011).

destacadas no país: a primeira devido à crise política e institucional e a greve do petróleo e a segunda durante a crise financeira mundial de 2009 e a queda do preço do petróleo.

Ou seja, a melhora da distribuição da renda na Venezuela parece seguir o padrão observado em muitos países da América Latina: menor desigualdade na distribuição intra-salarial (inclusive benefícios dos programas sociais) e manutenção da concentração funcional (remuneração do trabalho versus remuneração do capital). Os programas sociais, os benefícios da previdência e o salário mínimo são os instrumentos para esta melhora da distribuição da renda dentro da classe trabalhadora. Entretanto, estas medidas não alteram, efetivamente, a posição relativa das classes sociais na apropriação da renda. (Gonçalves, 2009, pp.208)

Conforme Weisbrot e Johnston (2012) seria possível mitigar ou evitar a recessão com uma política macroeconômica anticíclica durante a última crise financeira mundial. Isso porque a dívida pública do país é baixa, o que abre a possibilidade de gastos e concessão de crédito o quanto for necessário para fazer com que a economia crescesse. Entretanto, o país cortou despesas levando a recessão.

Segundo Baruco (2011), quanto à diversificação produtiva, os objetivos são avançar na soberania nacional e reduzir a dependência do petróleo. Assim, a participação petroleira no PIB, que em 1999 chegou a 19,2%, em 2010 caiu para 11,7%. A atividade não petroleira foi de 71,4% em 1999 a 77,3% em 2010, a partir de dados do Banco Central da Venezuela (BCV). Os seguintes setores demonstraram avanço: eletricidade e água, comércio e reparações, comunicações, serviços financeiros e serviços governamentais. Os setores que apresentaram decréscimo foram mineração e transportes, porém em magnitude inferior ao setor manufatureiro que tinha 16,9% em 2001 e em 2010 recuou para 14,5%.

A queda da participação relativa da atividade petroleira no PIB é resultado: “da manutenção dos níveis de produção petroleira (atividades de extração e refino) e da própria ativação dos setores não-petroleiros, isto é, os recursos do setor petroleiro têm sido utilizados para estimular a superação da economia petroleira” (BARUCO, 2011, pp.232). Mas este processo, durante os anos de expansão econômica precedente à crise de 2009, esteve baseado em sobrevalorização cambial, que baratearam as importações e encareceram as exportações não-petroleiras. Então, a perda de participação da indústria manufatureira supõe que a queda da dependência do país aos importados ainda é insuficiente.

Conforme Weisbrot e Johnston (2012), seria melhor atentar separadamente para a dívida externa e interna, de modo a medir o peso de cada dívida. Tendo em conta a dívida externa, a medida mais comum é a relação entre a dívida externa e o PIB. A dívida externa

total como porcentagem do PIB variou bastante durante os anos 2000 observando-se os dados da tabela 2. Em 2003, alcançou seu nível máximo sendo de 48,4% devido à crise interna vivida neste ano. Os menores níveis estiveram entre 2006 e 2009, porém após a crise financeira internacional estes encontram-se acima dos 30%, que ainda é um nível relativamente baixo de endividamento público. Entretanto, esta relação tem como limitação a variação advinda da taxa de câmbio e da volatilidade das receitas de exportação.

Sendo as exportações venezuelanas dominadas pelo setor petróleo⁵⁹, que por sua vez é de propriedade pública e é fonte de renda em dólares pelo governo, a medida mais importante no que tange a dívida pública externa é o serviço da dívida em relação às exportações do setor público. Os autores citados, colocam que esse indicador não tem sido problema sobre a sustentabilidade da dívida, já que não tem ocorrido picos no principal da dívida que pudessem causar dificuldades de financiamento. Vale neste ponto ressaltar, a parceria estratégica com a China para efeitos de empréstimos que permitem o rolamento sobre o principal conforme for necessário. A China é uma fonte importante de crédito a juros baixos para casos de urgência.

Quanto a dívida interna, no caso venezuelano faz-se diferenciado já que é pago em moeda corrente nacional, não dependendo das receitas estrangeiras ou reservas. Desta forma, Weisbrot e Johnston (2012) atentam para a razão da dívida interna sobre o PIB e para a relação entre o pagamento de juros da dívida como porcentagem do PIB. Estes tem sido muito baixo nos últimos anos, devido em parte à contração de empréstimos internos a taxas menores do que a taxa de inflação. Este contexto tem dado margem de manobra para contração de empréstimos internos para financiar o investimento público ou um programa de estímulo para a demanda privada.

O baixo nível do serviço da dívida permitiu ao país melhores condições para o financiamento do aumento da despesa pública sem que tenham surgido problemas de sustentabilidade da dívida. Porém, de modo a sustentar as importações necessárias em cenários de crescimento econômico, o governo é obrigado a manter reservas suficientes para tal. Analisando a tabela 4, desde 2000 verifica-se superávit em conta corrente, sendo 2008 o ano com melhor resultado mesmo com o aumento das importações frente a um período instável de crise internacional.

O que preocupa neste indicador é a pressão que este vem tendo sobre a economia do país desde 2012 e particularmente em 2013, visto o aumento das importações e a possibilidade de novas quedas nas receitas de exportações, com a atual queda do preço do

⁵⁹ Segundo UNCTAD (2009) apud Gonçalves (2009), a Venezuela tem o mais elevado índice de concentração das exportações (Herfindahl-Hirschmann) da América Latina e um dos maiores do mundo.

petróleo nos últimos meses de 2014. Segundo Weisbrot e Johnston (2012), havia em 2012 cerca de 24,6 bilhões de dólares em reservas internacionais do BCV, o que seria suficiente para cobrir em torno de cinco meses de importações. Normalmente, consideram-se adequadas reservas capazes de englobar três meses de importações. Por outro lado, tendo isso em conta, é necessário um controle do câmbio por parte do governo já que grande fatia das divisas do país revertem-se a favor deste. A coordenação entre as várias agências, a cobrança de impostos, o BCV e os costumes é fundamental. Deve-se ainda certificar o que leva as pessoas a realizarem o câmbio, seja por importações ou pela fuga de capital do país.

Weisbrot e Johnston (2012) atentam que não é preciso o país desvalorizar a sua moeda a fim de impedir a fuga de capitais ou de tornar as exportações de petróleo competitivas. Isso pode ser notado a partir do PIB em paridade de poder de compra, ficando claro para os autores que a Venezuela não se destaca entre os países com níveis comparáveis de desenvolvimento. O Brasil detém uma moeda mais sobrevalorizada do que a da Venezuela em termos de paridade de poder de compra. Por outro lado, esta situação amplifica o histórico problema da produção de bens transacionáveis e uma moeda de menor valor beneficiaria esta produção, tornando as importações mais caras e as exportações não petrolíferas mais baratas, proporcionando à ainda incipiente indústria Venezuelana a possibilidade de competir contra as importações. Vale destacar a economia do país apresenta elevado grau de abertura.

A participação dos gastos do governo central na economia evoluiu consideravelmente se comparado a fins da década de 1990. Entre 2001 e 2011, com exceção do ano de 2010, os gastos mantém o mínimo de 25% do PIB, tendo destaque o ano de 2006 que alcançou a participação de 29,8%, conforme o Sistema Integrado de Indicadores Sociales de la República Bolivariana de Venezuela (SISOV). Para Weisbrot e Johnston (2012), os gastos governamentais foram fortemente pró-cíclicos e insuficientes, já que a economia desacelerou e caiu em recessão em 2009 e 2010. O país tinha a capacidade de contrair empréstimos para financiar os gastos anticíclicos, quando os preços do petróleo caíram em 2008.

Os investimentos tiveram crescimento considerável a partir de 2003, com a Lei dos Hidrocarbonetos e o fim da tentativa de golpe. Foram fundamentais durante a rápida recuperação entre 2003 e 2007, chegando a 12,9% do PIB segundo o BCV, porém com a recessão estes caíram fortemente. Neste período, conforme Weisbrot e Johnston (2012), o investimento privado cresceu mais rapidamente do que o investimento do setor público. Embora o efeito das nacionalizações sobre o clima de investimento ser colocado como gerador de desconfiança, a probabilidade de qualquer empresa ser nacionalizada é pequena e os investidores enfrentam riscos muito maiores quanto a incerteza sobre os preços e a

demandas de sua produção. Há ainda uma forte necessidade do investimento público em infraestrutura tais como: sistemas hídricos, transportes, serviços públicos, portos, comunicações, hospitais e energia elétrica. Neste sentido, caso o investimento privado não alcance níveis suficientes para a recuperação econômica, o governo pode compensar isso com o aumento do investimento público, como o ocorrido no setor habitacional.

Quanto à inflação, Weisbrot e Johnston (2012) entendem que o fato dela cair tão rapidamente enquanto a economia está crescendo rapidamente é uma evidência de que a inflação na Venezuela é em grande parte derivada do lado da oferta. Entre os anos de 2003 e 2006, os autores observam que a inflação tem forte queda frente ao rápido crescimento econômico do período. Dados do BCV demonstram que em 2013, o índice nacional de preços ao consumidor alcançou uma variação acumulada de 56,2%, bastante acima do que é observado normalmente. Entre 2008 e 2012, este valor variou entre 30,9% e 20,1%. O que fica claro é que apesar dos últimos anos apresentarem maiores níveis de inflação, estes estiveram bem mais altos na década de 1990 em relação aos anos 2000.

Gonçalves (2009) alerta para que a inflação não torne-se uma séria restrição para a acumulação de capital, para a melhora do poder aquisitivo e para a distribuição de renda. A contínua existência de pressões inflacionárias decorre não somente do elevado crescimento da demanda agregada, mas pelas restrições pelo lado da oferta, em especial, de produtos não comercializados internacionalmente. O desafio desta forma é conter os efeitos concentradores de renda, a fim de evitar a redução do nível de bem estar social e o desestímulo à acumulação de capital. Através da diversificação e da expansão da base produtiva doméstica, mobilidade social, políticas diretas de combate à pobreza, uso social do excedente econômico e mudanças estruturais na distribuição da riqueza isso faz-se possível.

Acerca do aporte financeiro de combate aos problemas sociais verificados no país, deve-se destacar que conforme Weisbrot e Johnston (2012), tem ajudado na recuperação da economia do país. A despesa social total do governo central que chegou a 22,8% do PIB, em 2011, segundo o SISOV. Vale destacar ainda, que parte significativa deste aporte é realizado diretamente pela PDVSA e pelo Fondo de Desarrollo Nacional (FONDEN)⁶⁰. O programa governamental de construção de casas, o chamado “Gran Misión Vivienda Venezuela” tem a missão de aliviar a escassez nacional de habitações. Em 2011, foram construídas 147 mil casas construídas no âmbito deste programa, sendo que em torno de dois terços construídos pelo setor público e o restante pelo setor privado. Importante notar que este número

⁶⁰ Segundo Gonçalves (2009), este fundo é constituído por recursos provenientes das empresas estatais, em especial de recursos da produção de petróleo transferidos pela PDVSA.

relativamente a população venezuelana é grande. Outro programa governamental é o “Gran Misión Hijos de Venezuela”, o qual busca combater a pobreza e a pobreza extrema e prevê que as famílias ou mães com filhos menores de 18 anos ou com alguma incapacidade, as quais tenham renda familiar menor que o salário mínimo, recebam o equivalente a US\$100 por mês. Espera-se reduzir a taxa de pobreza extrema pela metade com este programa que foi lançado em dezembro de 2011. Entretanto, conforme Gonçalves (2009), no que tange a pobreza, a menor concentração funcional da renda e a melhor distribuição intra-salarial são problemas estruturais sérios no longo prazo. O enfrentamento desse contexto, depende de taxas de crescimento da renda elevadas, que por sua vez dependem de estímulos de capital pelo setor privado, desta forma é provável que não se reduza o elevado grau de concentração da riqueza e da renda no país. Este pode se tornar um dos pontos de maior fragilidade da trajetória “socialista” venezuelana.

O que observa-se na Venezuela, há algumas décadas, é a dependência e a especialização do setor petrolífero em detrimento dos demais setores da economia⁶¹. As exportações de petróleo sempre tiveram grande relevância econômica, proporcionando rápidos períodos de crescimento tendendo posteriormente a estagnação, o que não favoreceu o desenvolvimento socioeconômico venezuelano. Ficou claro para Furtado (2008) [1957], em seus ensaios sobre a Venezuela, que a abundância de recursos financeiros não é causa suficiente para acabar com a condição de subdesenvolvimento.

As rendas do petróleo têm função interna no fortalecimento das cadeias produtivas e no chamado desenvolvimento endógeno, ou seja, com uma industrialização independente das multinacionais. Furtado considerava essencial, a criação de “centros endógenos de decisão” de forma a ordenar o processo em função de suas próprias prioridades. Essa ideia fez com que o consumo de energia no país aumentasse gradativamente para suprir a demanda interna advinda dos setores que se encontram em crescimento.

O país estaria enquadrado na chamada “Doença Holandesa Normal”⁶², caracterizada por Palma (2005) pelo movimento de países que visavam uma pauta de industrialização com superávit comercial industrial e que em dado momento se sentiam capazes de gerar um superávit comercial de bens primários ou serviços. Este pode acontecer quando há descoberta de recursos naturais que passam a ter uma importância relativamente à indústria em crescente.

⁶¹ Ver Severo (2009)

⁶² Segundo Bresser-Pereira (2008), seria causada pela valorização da taxa real de câmbio devido à descoberta de recursos naturais numa determinada região ou país. Estes novos recursos com preço de mercado superior ao custo marginal de produção, gerariam uma apreciação da taxa de câmbio real, produzindo uma externalidade negativa sobre o setor industrial.

Como Furtado (2008) [1957] analisou, a sobrevalorização externa da moeda constitui um mecanismo de distribuição dos benefícios da alta produtividade do setor petroleiro e, além disso, a forma como o governo participa dos lucros da indústria do petróleo é o principal fator dinâmico da economia venezuelana.

O caso venezuelano de “Doença Holandesa”, atesta a atualidade do pensamento e das teses de Celso Furtado. O autor em seus ensaios acerca do país, acabou expondo sinais do fenômeno e corroborando suas ideias acerca de heterogeneidade estrutural. Quanto à “maldição dos recursos naturais”, reforçando os argumentos expressos pelo autor, isso também é observado. Conforme Furtado (2008) [1957] ocorre um baixo nível de encadeamento das atividades minerais com as demais atividades da economia e o mau uso do gasto público financiado pelos impostos. Outras razões consistem na valorização da taxa de câmbio, nos poucos postos de empregos gerados da atividade mineral e no gasto público com limitados impactos para criação de atividades agrícolas e industriais.

Em linhas gerais, a combinação da política social com a política de rendas proporcionou significativa melhora na distribuição da renda, na situação social e no incremento do nível de investimentos desde o começo do governo Chávez. Segundo Gonçalves (2009), isso é verificado visto a melhora dos indicadores sociais que envolvem saúde, educação, pobreza, seguridade social e o coeficiente de Gini. O país apresenta condições relativamente favoráveis em relação à disponibilidade de fatores de produção, os quais podem se destacar os recursos naturais, disponibilidade de tecnologia e capital, e a mão de obra, que ainda necessita de investimentos no sentido da qualificação e educação. É evidente a necessidade de agregar valor à produção de hidrocarbonetos, reduzir a elevada vulnerabilidade externa e manter os termos de troca favoráveis.

2.4.1 – Planejamento energético e o marco regulatório da indústria petrolífera venezuelana

Como observado anteriormente, o acordo *fifty-fifty*, estabelecido pela Lei do Petróleo de 1943 foi um divisor de águas da história da indústria petrolífera. Segundo Tolmasquim e Pinto Jr. (2011), neste as empresas atuantes pagavam a alíquota de 16,67% e uma soma fixa de imposto de renda, que juntos somariam 50% dos lucros líquidos do setor nacional ao governo. Em contrapartida, o governo renovou os contratos de concessão por mais 40 anos. Neste contexto, cria-se em 1950 a Corporação Venezuelana de Petróleo (CVP) que representava o Estado na produção, no refino e no comércio internacional do produto, no que

se tratava ao desenvolvimento de áreas adjacentes às concessões e à promoção de contratos de “associação”, após a reforma da Lei do Petróleo em 1967 que se referia a contratos de serviços, porém a natureza funcional do contrato era de um contrato de concessão.

Conforme Kozulj (2008), o setor petroleiro conviveu com concessões de exploração a empresas estrangeiras, mas ocorreram mudanças de legislação e a posterior nacionalização a partir da primeira crise petroleira mundial de 1973. Este marco legal foi significantemente modificado com promulgação da Lei de Nacionalização em 1975, que transferiu para o Estado todos os direitos relativos às atividades de E&P e nacionalizou a indústria petrolífera. Após 1975, com a criação da PDVSA, a conversão da Exxon e da Shell em PDVSA e as concessões substituídas pelo monopólio legal do Estado, a presença estatal acabou por promover as reservas dos recursos petrolíferos.

Nesta lei citada, Tolmasquim e Pinto Jr. (2011) atentam que em casos especiais e de interesse público era permitido a associação do Estado com empresas privadas, sendo que o controle seria do governo, inclusive acerca da duração do contrato. A PDVSA atuava como *holding*, mais especificamente na coordenação, supervisão e gerenciamento direto da indústria do petróleo da Venezuela. Desta forma, a regulação do setor que era deixado inteiramente a cargo do Ministério de Energia e Minas, passou a ter também a participação da própria PDVSA já que esta coordenava e supervisionava no novo marco regulatório posto pela Lei de Nacionalização de 1975.

Nos anos 1980, com as graves crises econômicas enfrentadas por diversos países da América Latina, a Venezuela encontrava-se em diversas dificuldades no campo econômico e político⁶³. Nesta conjuntura de políticas neoliberais e de privatizações, ocorre o processo de aumento da participação privada na indústria de hidrocarbonetos do país, cunhada de *Apertura Petrolera*. Severo (2009) nota que este processo acabou proporcionando aos investidores estrangeiros as mesmas condições de investimentos que os investidores nacionais estavam submetidos. Segundo Tolamsquim e Pinto Jr. (2011), inicialmente, em 1992, ocorre a aprovação de contratos de serviço com participação estrangeira limitada a serviços específicos, em uma tentativa de reativação de campos inativos ou inoperantes. Além disso, os recursos obtidos com as privatizações foram direcionados para o pagamento da dívida externa. Já em 1994, o capital privado poderia participar em contratos de associação com participação majoritária da PDVSA, não havendo alteração na Lei de Nacionalização de 1975.

⁶³ Apresentava déficits públicos elevados, escasso financiamento externo, sofreu duas tentativas de golpe de Estado e um impeachment presidencial.

Porém, no ano seguinte, a lei é modificada de tal modo que as empresas privadas poderiam participar sem a obrigação da PDVSA ser a majoritária no negócio.

Além disso, a PDVSA buscou internacionalizar seus negócios em diversos países e regiões, como o Estados Unidos, Europa e Caribe, em especial através de aquisições de refinarias e empresas distribuidoras. Tolmasquim e Pinto Jr. (2011) notam que o pagamento fez-se mediante transferência de petróleo bruto, mas atentam para a tentativa de ganhos por meio de transferências de lucros entre a PDVSA e suas afiliadas estrangeiras⁶⁴ e algumas vantagens fiscais.

A *Apertura petrolera* segundo os autores citados, tiveram como consequências a reversão da queda da produção que ocorria desde 1973 e refletiu no mercado internacional de petróleo, sendo um contribuinte para a redução do preço do petróleo na segunda metade dos anos 1980. Quanto ao aumento da produção, é devido as condições favoráveis ao investimento petrolífero no país. Já em relação à última consequência, ocorre devido ao enfraquecimento da OPEP, já que as estratégias produtivas de outros países-membro estavam ignorando as quotas determinadas pela organização vista a expansão venezuelana. Nesta época, ficou clara a falta de credibilidade e de capacidade de limitação da produção por parte da OPEP.

No governo Chávez, algumas medidas foram tomadas, como estatizar empresas energéticas estratégicas, avançar na nacionalização das riquezas como o petróleo da *Faja del Orinoco*, transformar as corruptas e ineficientes estruturas do Estado e aumentar a produção. Desta forma, a chegada do presidente em 1999 ao poder, de modo geral, significou o aumento da participação do Estado no setor de hidrocarbonetos com a criação de duas leis: a Lei Orgânica de Hidrocarbonetos Gasosos (1999) e a Lei Orgânica de Hidrocarbonetos (2001). A primeira trata das atividades ligadas aos hidrocarbonetos gasosos não associados ao petróleo e a segunda das atividades relacionadas ao petróleo e ao gás natural associado.

Severo (2009) coloca que com as eleições de 1999, ocorre a tentativa de alterar um processo histórico que havia beneficiado as companhias petroleiras e à uma elite em detrimento da maioria. O governo buscou inicialmente articular internacionalmente o fortalecimento da OPEP, com cortes na produção de petróleo e elevação dos preços a níveis considerados justos. Isso auxiliou no aumento dos preços internacionais e garantiu o regresso da OPEP ao cenário geopolítico. Chávez atribuiu boa parte da queda dos preços de petróleo em 1998 ao crescimento da produção venezuelana e à falta de coordenação da OPEP, que

⁶⁴ Como exemplo, a venda de petróleo com desconto para a sua afiliada, a fim de gerar uma cobrança menor de *royalties*. Isso garantia recursos financeiros próprios para investimentos da empresa.

mais tarde aprovou um sistema de bandas de preços do petróleo encerrado em 2005, com as novas perspectivas do mercado.

Em 2000, a economia passa a ter maior intervencionismo e se anuncia um plano de investimento na ampliação de transmissões da rede elétrica, expansão da capacidade de refino de petróleo e adoção de tecnologias em petroquímica e exploração de gás. Neste contexto cria-se a Lei dos Hidrocarbonetos de 2001, que tinha cinco objetivos: recuperar o papel do estado no setor petroleiro, aumentar as rendas fiscais do petróleo, fortalecer a OPEP, romper as tendências de privatização da PDVSA e estimular os empresários petroleiros nacionais.

Segundo Tolmasquim e Pinto Jr. (2011), esta lei estabeleceu assim um regime especial para as atividades de E&P, no qual a exploração, a extração, a coleta, o transporte e o armazenamento tinham que ser realizadas diretamente pelo Estado ou mediante suas empresas. Permitiu-se a atuação de empresas mistas, nas quais o Estado teria o controle e participação no capital social maior que 50% de qualquer novo contrato com investidores privados. As alíquotas de royalties pagos que antes respeitavam um intervalo entre 1,0% e 16,6%, passou a ser de 30% para o petróleo, sendo que no caso das reservas da Faixa de Orinoco que não fossem economicamente viáveis neste termo, esse percentual poderia cair até o limite de 20%. Por outro lado, o imposto de renda reduziu de 67,7% para 50%. Os investidores privados que operavam durante a *Apertura petrolera* foram obrigados a migrar para os novos contratos regidos pela nova lei, com um regime fiscal diferente. Esse processo de migração iniciou-se em 2005 e foi criada uma nova estrutura com empresas mistas, na qual a PDVSA aumentou sua participação em quatro associações de uma média de 40% para 78%.

Baruco (2011) atenta que a nova lei citada, provocou fortes reações de setores e segmentos sociais poderosos como os empresários representados pela Fedecámaras⁶⁵ e os diretores e membros da alta gerência da PDVSA. Isso porque desmantelava a *Apertura petrolera*, que havia sido pautada em um manejo clientelista da renda petroleira. Os conflitos entre o governo e a PDVSA ficaram evidentes após inúmeras divergências com os funcionários da estatal, culminando em greves entre abril de 2002 e janeiro de 2003, impactando significativamente na produção de petróleo, o transporte e o refino do país, levando o governo a decretar estado de emergência. O resultado deste conflito foi a demissão de cerca de 20 mil funcionários.

Em 2002, com a tentativa do golpe de Estado a lei quase foi anulada e havia a intenção de romper com a OPEP, porém com as diversas manifestações a favor do governo Chávez,

⁶⁵ Federación de Cámaras y Asociaciones de Comercio y Producción de Venezuela

este acabou retornando mais fortalecido para atuar na PDVSA. Sinnott et al (2010) lembra que em situações extremas, na tentativa do controle das rendas do petróleo, a incidência de golpe pode aumentar, como no caso venezuelano. O país chegou a ter que importar petróleo devido à situação econômica derivada do golpe, mas em 2003, a recuperação se deu com a efetiva nacionalização da PDVSA e com o controle de preços dos produtos básicos e do câmbio.

Em 2005, com o anúncio já referido, em que as empresas que operavam convênios operacionais deveriam transformar-se em mistas e a PDVSA teria participação acima de 50%⁶⁶, ocorre o crescimento do gasto público, mas também um aumento da renda⁶⁷. Baruco (2011) nota a participação do petróleo derivado do setor público nas exportações totais que passaram de 78,3% em 1999 para 94,7% em 2010.

Desta forma, observa-se atualmente na Venezuela dois regimes para E&P de petróleo: exclusividade estatal (PDVSA e suas afiliadas) e os contratos de associação societária (Empresas mistas, com a participação mínima de 50% da PDVSA e suas afiliadas). Institucionalmente, os principais agentes deste sistema regulatório híbrido são: Ministério de Energia e Petróleo, Serviço de Medida de Hidrocarbonetos, PDVSA, além dos demais investidores, em especial os internacionais.

Conforme Tolmasquim e Pinto Jr. (2011), o Ministério do Poder Popular para Energia e Petróleo (MENPET) responsabiliza-se pelo licenciamento das operações de E&P, bem como pelas negociações de contratos com os investidores. Além disso, regula os preços de venda de hidrocarbonetos e fiscaliza e inspeciona as empresas estatais de petróleo e suas filiais, tanto a nível nacional como internacional.

Já o *Servicio Autónomo de Metrología de Hidrocarburos* (SAMH) é integrado ao MENPET, não possui personalidade jurídica e detém autonomia funcional e financeira. O objetivo deste ente é medir os volumes e a qualidade dos hidrocarbonetos extraídos durante as atividades primárias, como também os volumes dos derivados de hidrocarbonetos em atividades de transporte e armazenagem. Assim, os resultados do SAMH para as quantidades verificadas, determinam os *royalties*, o imposto de extração, o imposto de registro de

⁶⁶ Segundo Tolmasquim e Pinto Jr. (2011), das seis empresas envolvidas em contratos com a PDVSA, duas decidiram aceitar a redução da participação (Total e Statoil), duas mantiveram sua participação (Chevron e BP) e as outras duas decidiram retirar-se completamente dos projetos (ExxonMobil e ConocoPhillips). Quanto a estas duas últimas, a ExxonMobil requereu compensação financeira em arbitragem internacional por discordar dos valores da compensação colocados pela PDVSA. Já a ConocoPhillips fechou um acordo com a estatal venezuelana após negociações acerca das compensações financeiras.

⁶⁷ Conforme Gonçalves (2009), o efeito multiplicador dos gastos públicos e da renda gerada pela empresa petrolífera estatal venezuelana é muito significativo.

exportação, as vantagens especiais relacionadas com os *royalties*, o imposto de consumo próprio e o imposto de consumo geral relativos aos derivados de hidrocarbonetos.

Por fim, a PDVSA é uma empresa de sociedade anônima, supervisionada e controlada pela República Bolivariana da Venezuela, por intermédio do MENPET. A função desta é a coordenação, supervisão, execução e controle de todas as atividades do setor petroleiro. A PDVSA é dividida na empresa controladora, a *holding*, e em suas subsidiárias. No caso da PDVSA *Holding*, atendendo a Constituição da Venezuela de 1999, o governo retém a propriedade exclusiva das ações. Já no caso das subsidiárias o governo não necessita reter direta e exclusivamente a propriedade das ações ou as participações nos vários arranjos e parcerias empresariais. (*joint venture*)

Os contratos com as empresas mistas, inicialmente, eram de 25 anos com a possibilidade de renovação por mais de 15 anos. Porém, em 2006, o governo decidiu alterar alguns pontos da Lei dos Hidrocarbonetos de 2001 e formulou um novo modelo de contrato para as empresas mistas com o prazo inicial máximo de 20 anos. Conforme Tolmasquim e Pinto Jr. (2011), a seleção destas empresas faz-se por meio de licitações, as quais o Executivo Nacional através do MENPET⁶⁸, seleciona comissões de modo a definir as condições e as empresas que participarão deste processo. O MENPET pode suspender o processo de seleção ou declará-lo nulo se lhe convir, sem que haja qualquer indenização pela República. Além disso, fica reservado ao ente citado, com a devida aprovação do conselho de ministros, a escolha direta das operadoras. Vale aqui ressaltar que as atividades primárias levadas a cabo por empresas exclusivas do governo, tem suas formas jurídicas definidas conforme o entendimento do poder executivo, a partir de decreto em Conselho de Ministros.

A indústria petrolífera venezuelana tem também alcançado importantes feitos no segmento de E&P alcançando o posto de principal detentora das reservas provadas de petróleo do mundo com 17,8% destas, conforme mostra a tabela 5. Isso foi possível com a estagnação do crescimento das reservas de países do Oriente Médio, em especial a Arábia Saudita, e com a descoberta e certificação da *Faja Petrolífera del Orinoco*, que é caracterizada como a maior bacia do mundo. Tolmasquim e Pinto Jr. (2011) notam que em 2008 houve um salto de 73% em relação a 2007, com a certificação de cerca de 73 bilhões de barris de novas reservas de óleo não convencional, grande parte da referida bacia.

⁶⁸ Segundo Tolmasquim e Pinto Jr. (2011), o processo de licitação dos parceiros é realizado por um órgão da administração pública, o MENPET, o que é característica pouco comum em contratos de associação. Isso denota para os autores a desconfiança do governo nos dirigentes políticos da PDVSA após os conflitos de 2003.

Conforme a PDVSA, a Faixa Petrolífera de Orinoco é a maior reserva de hidrocarbonetos líquidos do mundo, que compreende uma extensão de 55.314 Km² localizada na região central do país, ao sul dos estados de Guárico, Anzoátegui e Monagas. Foi dividido, para fins de certificação da reserva, em quatro grandes áreas: Boyacá, Junín, Ayacucho e Carabobo, e segmentado em 29 blocos de 500 Km² aproximadamente cada um. Esta região será abordada novamente na seção que se dedica às suas especificidades, impactos e implicações regionais. É estimado um investimento de 170.000 milhões de dólares até 2021.

Entretanto, a produção petrolífera é baixa e denota vulnerabilidade, já que as expectativas produtivas dependem sobremaneira da conjuntura comercial, política e econômica interna e externa. Segundo dados da *BP Statistical Review of World Energy 2014*, o país enfrenta queda produtiva nesta indústria desde 2006, com importante redução a partir de 2009. Tolmasquim e Pinto Jr. (2011) entendem que este decréscimo é fruto das regras de quota da OPEP, da depleção natural dos campos maduros e da perda de capacidade gerencial e produtiva da estatal com as demissões após as greves de 2002 e 2003. Desta forma, com o incremento das reservas e a redução da produção, a relação entre reservas e produção que demonstra, como já referido, a duração das reservas mantendo-se o nível produtivo, é maior que cem anos nos últimos anos.

Apesar da vulnerabilidade observada, a partir dos anos 2000, o país tem diversificado as suas exportações de petróleo para outras regiões do mundo. Porém, o que observa-se é que a médio prazo apenas irá se alterar o seu principal destino exportador dos EUA para a China. Segundo a PDVSA, em 2013, a Ásia foi o principal destino das exportações de petróleo, seguido pela América do Norte, América Central e Caribe, Europa e América do Sul nesta ordem.

Vale destacar a capacidade de refino do país, que teve em 2011, segundo o PODE (2011), refino de 1,3 milhões de barris por dia, totalmente operado pela PDVSA, com destaque para as refinarias de Complexo Refinador de Paraguaná em Falcón e de Puerto La Cruz em Anzoátegui, que respectivamente tem capacidade de 955 e 187 mil barris por dia. Como já observado, a PDVSA fez grandes investimentos em refinarias no exterior durante as décadas de 1980 e 1990. Em 2011, 60% da capacidade de refino da PDVSA estava localizada em países como os Estados Unidos, Suécia, Escócia, Inglaterra, Jamaica e República Dominicana, perfazendo somente nos Estados Unidos uma capacidade de refino de 1,43 milhões barris por dia. Importante braço da estatal venezuelana neste país é a CITGO, uma subsidiária norte-americana com bom número de postos de gasolina e três refinarias. A capacidade total da PDVSA no exterior e na Venezuela foi de 3,27 milhões de barris por dia.

Cabe destacar que o petróleo venezuelano possui alto teor de enxofre e grau de API menor que 20°, o que obriga o seu processamento em especializadas refinarias.

Conforme Weisbrot e Johnson (2012), a empresa estatal de petróleo também toma emprestado por conta própria e sua dívida é quase toda externa. Os pagamentos de juros da PDVSA, a partir de dados da empresa, em 2011, foram de 1,5% das receitas de exportação. Embora seja uma entidade separada e sua dívida não ser adicionada à do governo central, caso isso ocorresse teríamos um pico de 7,2% das receitas de exportação em 2012. Assim, o serviço da dívida da PDVSA não muda o quadro de sustentabilidade da dívida da Venezuela.

Um outro ponto interessante a se notar neste aspecto, é a compra de materiais e equipamentos pela empresa estatal que vem aumentando durante a última década, segundo o PODE (2011). A questão está no aumento da importação destes insumos em detrimento da oferta nacional, principalmente depois da crise financeira internacional. Anteriormente, a relação entre a compra de materiais e equipamentos, importados e nacionais, era mais parelha não havendo grandes diferenças. Um motivo para tal é a certificação e a produção na Faixa Petrolífera do Orinoco, que exige um conteúdo tecnológico maior.

Vale ressaltar que as projeções realizadas pelos autores citados, não assumem qualquer aumento das receitas do petróleo. A Venezuela tem planos para aumentar a produção a partir do nível atual de cerca de 3 milhões de barris por dia para 6 milhões de barris por dia em 2019. Mesmo que fosse alcançada apenas uma fração deste aumento, a carga da dívida do país seria ainda menor em relação às receitas de exportação do setor público. Por outro lado, os altos custos de produção e de refino⁶⁹, devido à especificidade do petróleo pesado e extrapesado, são um empecilho para o alcance desta meta.

Os investimentos desembolsados pela PDVSA na indústria petrolífera tiveram um crescimento importante entre os anos de 2003 e 2011, segundo o PODE (2011). Do total desembolsado em 2011 de 58.792 milhões de bolívares, a maior fatia (38,44%) é direcionada para a produção e a segunda maior (13,82%) para a refinação. Apenas em 2009 houve uma redução dos investimentos nesta indústria, em razão da resposta do governo à crise financeira, já notada aqui anteriormente. Quanto à distribuição destes investimentos no território venezuelano, em 2011, nota-se que o estado de Anzoátegui é onde ocorre a grande parte (46,03%) dos investimentos nesta indústria, devido à produção e reservas da Faixa Petrolífera de Orinoco.

⁶⁹ Segundo o PODE (2011), em 2011, levando em consideração apenas a PDVSA, os custos de produção chegaram a 38.411 milhões de bolívares, enquanto os custos de refinação foram de 7.767 milhões de bolívares.

Quanto aos termos fiscais, além das alíquotas de *royalties* já mencionadas anteriormente, ainda há a cobrança de tributos a serem descritos. O Imposto Superficial, que incide sobre a extensão superficial outorgada, a qual não esteja em exploração por cada ano transcorrido, sendo este montante incrementado anualmente em 2% nos primeiros cinco anos e em 5% nos anos seguintes. O Imposto por Consumo Próprio, é calculado sobre o preço final pelo qual o bem foi vendido e tem uma alíquota de 10% que incide sobre os derivados de hidrocarbonetos combustíveis. Já o Imposto de Extração, incide sobre todos os hidrocarbonetos líquidos extraídos de qualquer reserva, sendo este um terço do valor total. É possível uma redução desta alíquota para 20% quando for o projeto de recuperação secundária. O Imposto de Registro de Exportação corresponde a 0,1% do valor de todos os hidrocarbonetos exportados de qualquer porto do território nacional, tendo em conta o preço de venda. O último imposto é o *Impuesto Sobre La Renta* que têm uma tarifa diferenciada para as rendas advindas de todos os segmentos da indústria de hidrocarbonetos, com a excessão das atividades relacionadas ao gás não associado, e é de 50%.

Conforme Tolmasquim e Pinto Jr. (2011), no caso das empresas mistas, além dos montantes exigidos, colocados acima, há também a cobrança adicional de taxas de “vantagens especiais”. A cobrança desta contribuição especial faz-se sobre os preços extraordinários e exorbitantes⁷⁰ de petróleo no mercado internacional ou por *royalty* adicional de 3,33%⁷¹ do volume extraído da área designada, sendo os valores repassados ao FONDEN. As empresas que exportarem, ou transportarem para o exterior, hidrocarbonetos e derivados terão que pagar esta taxa. Conforme as novas regras de 2011 acerca desta contribuição especial, será cobrado em: (1) 20% da diferença entre o preço extraordinário e o de referência da Lei Orçamentária Anual, quando o primeiro for inferior a US\$70/barril, mas superior ao segundo; (2) 80% da diferença que ultrapassar US\$ 70/barril, quando o preço exorbitante estiver entre US\$70/barril e US\$90/barril; (3) 90% da diferença que ultrapassar US\$ 90/barril, quando o preço exorbitante estiver entre US\$90/barril e US\$100/barril; e por fim (4) 95% da diferença que exceder US\$ 100/barril, quando o preço exorbitante for superior a US\$100/barril.

Conforme o PODE (2011), a soma total de contribuições da indústria petrolífera ao governo venezuelano chegou a 65.962 milhões de dólares em 2011, o maior montante da série que tem início em 2002. Somente a PDVSA é responsável por 82,3% deste aporte. Tendo em

⁷⁰ Tolmasquim e Pinto Jr. (2011), notam que de acordo com o Decreto-Lei nº8.163, de 18 de abril de 2011, preços extraordinários é quando a média do preço mensal da cesta de óleos do país excede o preço de referência da Lei Orçamentária Anual, mas é menor que US\$ 70/barril. Já os preços exorbitantes são aqueles em que a média do preço mensal da cesta de óleos venezuelanos ultrapassa US\$70/barril.

⁷¹ Destes 3,33%, o imposto municipal (municípios onde se realizam as atividades petrolíferas) é de 1,11% e o *Fondo Especial para el Poder Popular* (FOPO) é de 2,22%.

conta os impostos pagos pela estatal, em 2011, o valor foi de 13.685 milhões de dólares. Uma estratégia utilizada pelo governo venezuelano para distribuir as rendas petrolíferas pelo território nacional são os aportes da PDVSA em projetos e fundos sociais. A empresa vem aumentando sua contribuição aos fundos destinados ao desenvolvimento social desde 2002. Em 2011, os aportes chegaram a 39.604 milhões de dólares, sendo estes direcionados ao FONDEN, à *Gran Misión Vivienda Venezuela* e a outros programas sociais relacionados à infraestrutura e produção agrícola. Nota-se deste modo, que a PDVSA tem contribuído mais ao governo com os aportes à projetos e fundos sociais do que com o pagamento de impostos. Importante ressaltar, que isso é verificado apenas para os anos de 2010 e 2011 conforme a tabela abaixo.

Tabela 9: Aporte da indústria petrolífera à Venezuela (milhões de dólares)

| | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
|---|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| PDVSA | 9.687 | 10.036 | 16.477 | 25.000 | 39.571 | 44.585 | 43.609 | 29.239 | 32.382 | 54.289 |
| Royalties | 5.910 | 5.945 | 8.881 | 11.327 | 17.505 | 17.161 | 19.114 | 15.464 | 9.083 | 11.567 |
| Imposto Superficial | - | - | - | - | - | - | 178 | 158 | 94 | 149 |
| Imposto de extração | - | - | - | - | 797 | 1.659 | 2.637 | 1.462 | 954 | 1.841 |
| Imposto sobre a renda | 842 | 1.216 | 1.978 | 5.069 | 7.594 | 8.334 | 2.222 | 3.491 | 460 | 103 |
| Imposto de registro de exportação | - | - | - | - | - | 49 | 84 | 58 | 46 | 25 |
| Dividendos | 2.921 | 2.326 | 1.302 | 1.317 | 1.317 | 2.573 | 2.000 | 2.000 | 1.000 | 1.000 |
| Fundos Desenvolvimento Social | 14 | 549 | 4.316 | 7.287 | 12.358 | 14.809 | 17.374 | 6.606 | 20.745 | 39.604 |
| Programas Sociais ¹ | 14 | 549 | 2.316 | 3.762 | 5.274 | 8.048 | 4.990 | 6.006 | 19.411 | 20.866 |
| FONDESPA | - | - | 2.000 | 2.000 | 229 | - | - | - | - | - |
| FONDEN | - | - | - | 1.525 | 6.855 | 6.761 | 6.677 | 569 | 1.300 | 1.528 |
| Contribuição Preços Extraordinários | - | - | - | - | - | - | 5.707 | 31 | 34 | 13.200 |
| Gran Misión Vivienda Venezuela | - | - | - | - | - | - | - | - | - | 4.010 |
| Convênios operativos/empresas mistas | 1.085 | 1.124 | 1.691 | 2.214 | 2.254 | 4.172 | 4.470 | 4.242 | 4.660 | 8.196 |
| Royalties | 1.085 | 1.124 | 1.691 | 2.214 | 2.086 | 1.938 | 1.815 | 2.586 | 3.389 | 4.147 |
| Vantagens Especiais (Imp. Municipal) | - | - | - | - | 112 | 225 | - | - | 80 | - |
| Vantagens Especiais (F.O.P.O) | - | - | - | - | 56 | - | - | - | 160 | - |
| Imposto de extração ² | - | - | - | - | - | - | - | - | - | 466 |
| Imposto sobre a renda | n.d | n.d | n.d | n.d | n.d | 2.009 | 2.655 | 1.656 | 1.031 | 3.583 |
| Empresas Mistas - Faixa de Orinoco | 58 | 59 | 393 | 1.380 | 2.373 | 3.315 | 7.211 | 2.982 | 3.706 | 3.477 |
| Royalties | 58 | 59 | 393 | 1.380 | 1.634 | 1.799 | 3.609 | 1.889 | 2.794 | 3.035 |
| Imposto de extração | - | - | - | - | 739 | 1.516 | 888 | 209 | 310 | 197 |
| Imposto sobre a renda | n.d | n.d | n.d | n.d | n.d | n.d | 2.706 | 875 | 596 | 241 |
| Imposto de registro de exportação | - | - | - | - | - | - | 8 | 9 | 6 | 4 |
| Total de aportes à nação | 10.835 | 11.226 | 18.629 | 28.790 | 44.556 | 52.355 | 55.480 | 36.463 | 40.748 | 65.962 |

¹ Inclui projetos de infraestrutura e agricultura.

² O montante inclui a dívida desde 2006.

(n.d) - Não disponível / (-) - Não aplicado

Fonte: *Petróleo y Otros Datos Estadísticos 2011*

Acerca dos serviços de apoio às atividades primárias de hidrocarbonetos, estes também estão reservados ao Estado através do controle da PDVSA. Segundo a *Ley Orgánica que Reserva al Estado Bienes Y Servicios Conexos a Las Actividades Primarias de Hidrocarburos* de 2009, o MENPET determina os bens e serviços de empresas ou setores que se inserem nesta. A princípio são citados na lei, bens e serviços como: a injeção de água, vapor ou gás, a compressão de gás e aqueles relativos às atividades no Lago Maracaibo, como barcos para transporte de pessoal, mergulhadores e manutenção, barca com guindaste para transporte de materiais, diesel, água industrial e outros insumos, rebocadores, guindastes, instalação e substituição de dutos e cabos submarinos e manutenção dos navios, cais e docas.

Neste sentido, faz-se necessário para a estatal petrolífera a promoção da inovação e tecnologia a fim de suprir as demandas advindas principalmente de atividades de exploração, produção, refinação e industrialização. O *Instituto Venezolano de Tecnología Petrolera* (Intevep) é a filial da PDVSA que se responsabiliza por isso, buscando assim, melhorar o fator de recuperação dos depósitos de petróleo; promover novos processos de refino para seu uso como insumos químicos, petroquímicos e combustíveis; minimizar o impacto ambiental das atividades industriais e proteger os ecossistemas das zonas petrolíferas; otimizar e capturar novas tecnologias através de intercâmbios com outras empresas, universidades e centros de investigação; geração de tecnologias a fim de manter a produtividade dos poços e por fim, acelerar a investigação acerca do melhoramento do petróleo de modo a obter a alta qualidade com uma baixa produção de resíduos sólidos. Os esforços de pesquisa recaem nas áreas de petróleo pesado e ultrapesado na Faixa Petrolífera do Orinoco, de gás da costa e de novos depósitos próximos a campos e áreas tradicionais. A filiada tem a sede principal em Los Teques, dotada de complexa e moderna infraestrutura física e de equipe, que a coloca como um dos melhores centros de pesquisa no mundo. Além disso, conta também com a sede *Tía Juana* com instalações capazes de reproduzir as condições reais dos poços venezuelanos e outra sede na Faixa Petrolífera do Orinoco.

Interessante salientar que existe no país, desde 1969, um decreto⁷² que regulamenta acerca da conservação dos hidrocarbonetos. Por este decreto, não permite-se que um poço produza acima de sua taxa mais eficiente, sendo de responsabilidade dos operadores confeccionar e apresentar ao Ministério de Energia e Petróleo, um estudo acerca do comportamento da produção na bacia. Os operadores devem ainda tomar todas as precauções razoáveis para evitar-se danos ou perigos à pessoas, propriedades, recursos naturais e espaços

⁷² Gaceta Oficial N° 28.851 de 13 de fevereiro de 1969.

de interesse arqueológico, religioso ou turístico. De Lisio (2012) destaca no aspecto ambiental, a *Ley de Asignaciones Económicas Especiales* (LAEE), sancionada em 1995 e modificada em 2000, que constitui-se em um instrumento de compensação e de resarcimento ecológico e social, dos recursos não renováveis do país. Esta tornou-se um instrumento idôneo para transferir recursos petroleiros para os setores com maior capacidade de agregação de valor do trabalho e do conhecimento das comunidades locais no aproveitamento duradouro do meio ambiente.

Concluindo esta seção, é notório que as mudanças do marco regulatório a partir do governo Chávez procuraram desfazer grande parte da abertura feita durante as décadas anteriores, reforçando na nova legislação medidas mais intervencionistas e de promoção da participação do Estado nos projetos e negócios da indústria petrolífera. O *boom* dos preços das *commodities* na última década acabou favorecendo a apropriação da renda petrolífera pelo governo. Ademais, com o referido *boom* dos preços das *commodities*, a correlação de forças ficou favorável aos países produtores de petróleo, viabilizando no mundo todo termos fiscais e/ou marcos regulatórios mais vantajosos ao Estado nas atividades de E&P. Por outro lado, as sucessivas mudanças no marco regulatório da indústria petrolífera demonstram a dificuldade dos extratos sociopolíticos na promoção de um arranjo institucional mais atrativo aos investidores e simultaneamente, que contribua para o desenvolvimento socioeconômico da população.

As tendências econômicas e políticas colocadas pela abertura anterior à Chávez, com um marco regulatório da indústria petrolífera de cunho mais liberal, atraísse investidores estrangeiros e privados, inclusive em áreas cujo investimento é maior como na Faixa de Orinoco. Entretanto, este modelo fracassou no país, perante a queda de preços do petróleo observada no período e a ineficiência governamental, em especial na tomada políticas públicas e na promoção do desenvolvimento social e econômico.

CAPÍTULO 3

PANORAMA E DINÂMICA REGIONAL DA BACIA DE CAMPOS E DA FAIXA PETROLÍFERA DO ORINOCO

3.1 – Desenvolvimento Regional e Indústria Petrolífera

Analisando o desenvolvimento regional e urbano, fica clara a influência das principais correntes da teoria do desenvolvimento econômico, havendo interferência do debate internacional e nacional na escala regional. Segundo a vertente econômica keynesiana, predominante no período de 1930 a 1975, analisou-se o que é determinante e como medir-seiam as rendas regionais, além de propor a ação estatal no planejamento regional.

Sob inspiração de Harrod, Domar e Kaldor, algumas ações de planejamento foram propostas no sentido de uma “engenharia social”, no qual, “o Estado deveria recorrer a políticas descriminadas territorialmente no que diz respeito a incentivos e desincentivos fiscais e financeiros, subsídios, tarifas e preços diferenciais, controles, ação de empresas públicas, etc.” (Mattos, 1998, pp.19 apud Brandão, 2012, pp.62)

Nos anos 1950 e 1960, ao contrário das percepções de desenvolvimento “etapistas” e “equilibrista” de autores como Rostow, Nurske, Rosenstein-Rodan e Lewis, ocorreram paralelamente, uma grande contribuição de Hirschman, Myrdal e Perroux.

Hirschman (1961), vendo o processo de desenvolvimento como uma cadeia de desequilíbrios; Myrdal (1957), com sua teoria da causação circular acumulativa; e Perroux (1966), destacando o papel dos agentes dominantes nos processos econômicos. Estes autores propõem como imperativo o estudo das macrodecisões, pois só analisando “as cadeias de reações provocadas por decisões autônomas, será possível identificar fatores que aumentam ou reduzem sua capacidade de reação” (FURTADO, 1983, p.90-92). Defendem, nesse sentido, a necessidade da análise minuciosa das reações em cadeia, que, dependentes do nível de desenvolvimento das forças produtivas e da complexidade da estrutura produtiva, podem provocar efeitos de arrasto (backward linkage) e efeitos de propulsão (forward linkages). A articulação de tais efeitos criaria os impulsos transformadores do processo estrutural de desenvolvimento. (BRANDÃO, 2004, pp.64)

Os estudos da CEPAL captaram as ideias dos autores citados acima, e inseriram em suas formulações, as questões das heterogeneidades estruturais das economias periféricas, nas quais analisam-se as macrodecisões por um agente privilegiado.

Parcela substantiva do entendimento da dimensão territorial do desenvolvimento jaz nos ligamentos, interdependências das atividades econômicas encadeadas. Nas combinações produtivas não demasiadamente rígidas, na concentração intersetorial e espacial de atividades e nas ligações e repercussões entre os setores econômicos e seus desdobramentos mercantis e produtivos. Assim, grande parte da estrutura e dinâmica de uma economia urbano-regional pode ser apreendida pela análise dos encadeamentos, articulações e complementaridades tecnoprodutivas cristalizadas em determinada porção territorial. (BRANDÃO, 2004, pp.65 e 66)

Deste modo, conforme Brandão (2012) é preciso pensar as regiões e os urbanos como local de reprodução específico e investigar como se dá sua inserção na divisão internacional e nacional do trabalho. Deve-se entender o funcionamento da produção de espaços concretos captando suas determinações históricas. Ou seja, mesmo com uma teoria do desenvolvimento definida, para estudar o local tem que se ter em conta as condições históricas deste.

Ainda segundo o mesmo autor, a investigação da dimensão espacial do desenvolvimento deve atentar para a divisão social do trabalho, já que esta permeia todos os seus processos e escalas. Isso permite o entendimento das heterogeneidades, hierarquias e especializações no interior ou fora de qualquer escala, revelando as formas concretas de reprodução social no espaço.

Neste sentido, mesmo quando se denomina um país de desenvolvido, deve-se questionar, se uma elevada proporção da superfície territorial e da população está inserida nesta condição. Caso contrário, o desenvolvimento é um fenômeno local e com suas especificidades econômicas, culturais, técnicas e sociais de um lugar em particular.

Os estudos sobre o desenvolvimento local, no contexto do século XXI, apresentam a importância do fenômeno da globalização. Segundo Buarque (1999) apud Boisier (2005), o desenvolvimento local dentro da globalização é uma resultante direta da capacidade da sociedade local e dos atores para estruturar-se e mobilizar-se com base nas suas potencialidades e na sua matriz cultural, explorando suas prioridades na busca da competitividade num contexto de rápidas e profundas transformações.

Numa análise de mudanças estruturais endógenas no contexto do fenômeno citado, o desenvolvimento endógeno seria a capacidade de transformar o sistema socioeconômico, de inovar territorialmente e a habilidade de responder aos desafios externos. Quanto à sociedade

regional e local, visto a necessidade do território competir e se inserir numa economia globalizada, cada vez mais as políticas públicas buscam explorar as capacidades endógenas. Assim, a globalização tem mudado a racionalidade das intervenções públicas, no sentido de reconhecer os potenciais subnacionais e a importância da sociedade entender o processo globalizador em que se insere, de modo a obter mais conhecimento e organização.

Alterando o foco para o desenvolvimento socioeconômico a partir da produção petrolífera, vale notar que o início de um processo de crescimento econômico regional se faz com uma dotação inicial de recursos naturais e fatores produtivos. No cerne desse processo, está a tendência de aglomerações e concentrações de pessoas e de atividades econômicas. O caso do petróleo não proporciona a escolha do lugar para produzir, mas gera ao seu entorno uma rede de indústrias e serviços, criando no local um núcleo urbano e regional. Isso por si só, deflagra um processo de concentração/desconcentração espacial dos fatores e atividades, com impactos nas diversas esferas do Estado.

Conforme Piquet e Terra (2011), no caso específico da indústria petrolífera, por constituir atividade de capital intensivo, sofisticação tecnológica e objeto de desejo internacional, os benefícios oriundos desta seriam altamente positivos e de influência que não limita-se a espaços subnacionais. Entretanto, países de base mineral dominante em sua estrutura produtiva, com mais de 50% de participação das *commodities* minerais nas suas exportações e com fracos indicadores socioeconômicos, torna-se improvável que o desenvolvimento ocorra a reboque do crescimento do setor. Este não seria o caso brasileiro atualmente, mas o país apresenta forte componente de exportações minerais. Por outro lado, a Venezuela insere-se neste contexto.

As autoras notam que a capacidade de gerar efeitos multiplicadores na economia está em função do grau de complexidade produtiva e econômica, já que do poço ao posto exige-se um sistema industrial estruturado por diferentes segmentos de atividades industriais. Caso o país dispuser apenas de um parque industrial incipiente, os efeitos multiplicadores da indústria petrolífera ocorrerão em países que sejam capazes de atender as demandas do setor. Assim, por ser uma indústria complexa e de risco suas diversas etapas são executadas por empresas de diversificado porte que operam em estruturas de mercado diferenciadas. O papel central fica a cargo das petroleiras que detém o capital e contratam serviços especializados, que por sua vez, também operam em oligopólios internacionais dado a especificidade tecnológica exigida.

Quanto as pequenas e médias empresas, são normalmente responsáveis por produtos e serviços demandados. Tanto equipamentos e peças de alta tecnologia como os de simples

confecção, passando por serviços de baixa qualificação e por aqueles de difícil importação, perfazem oportunidades para estas empresas. Assim, normalmente ocorre uma divisão de mercado, no sentido de que as tarefas sofisticadas e mais rentáveis ficam com as empresas transnacionais, enquanto os equipamentos e serviços de baixo conteúdo tecnológico ficam a cargo de empresas menores de âmbito local.

É importante atentar para os impactos diferenciados que o setor proporciona por ser intensivo em capital e tecnologia, tendo importância para geração de renda e para a estruturação dos mercados de trabalho locais. Quanto aos encadeamentos dinâmicos da indústria petrolífera no montante (*upstream*)⁷³, o impacto está atrelado à capacidade dos fornecedores locais competirem internacionalmente. Nesta etapa, veem-se efeitos positivos no desenvolvimento tecnológico e na cadeia produtiva dos fornecedores de máquinas, equipamentos e serviços voltados ao setor. Além desse segmento da indústria petrolífera, importante atentar para o segmento do *midstream*, que abrange os navios-tanque, oleodutos e demais infraestruturas destinadas ao transporte do petróleo, responsável também por vultuosos investimentos. O outro segmento é a jusante (*downstream*) que inclui etapas de transporte, refino e distribuição. Nesta, tem-se efeitos para o crescimento da indústria química, em especial combustíveis de transporte e fertilizantes.

A empresa do setor que é capaz de desenvolver atividades expressivas nos três segmentos é tida como “integrada”. Tendo em conta a teoria econômica industrial, o tamanho das empresas de petróleo é derivado do fato de se beneficiarem de “economias de escala” na produção, no transporte e no refino; de “economias de integração” sendo integradas verticalmente do poço ao posto; e de “economias de envergadura” com um leque de derivados e de utilizações do produto imenso.

Nesse escopo, Figueiredo (2012) aborda a questão das empresas subcontratadas e observa que devido à natureza da atividade, a constituição de um sistema de produção sempre dependeu da formação de uma rede de empresas atuando do fornecimento à distribuição. As características do processo de produção foram fatores importantes para o avanço desta estratégia, que é dependente de atividades altamente especializadas. O autor ainda concorda com a posição de Harvey, no que tange a disseminação da terceirização como uma das consequências da reestruturação da produção associada à transição do padrão de acumulação fordista para o modelo de acumulação flexível que busca moldar-se frente às demandas dos

⁷³ Inclui as fases de exploração, desenvolvimento e produção com centralidade das petroleiras nas operações, que apenas contratam empresas especializadas em serviços como perfuração e sísmica.

clientes e às flutuações do mercado. Importante colocar que este processo tem contribuído para o aumento da precarização do trabalho e do emprego.

Os processos de mudança inerentes aos grandes projetos e investimentos de uma grande empresa num espaço regional, especialmente os relativos à indústria petrolífera de países subdesenvolvidos, são citados por Piquet e Terra (2011). (1) A estrutura populacional apresenta movimentos migratórios em direção à região, que gera maior número de postos de trabalho. Este *boom* populacional, entretanto, acaba levando a processos de favelização, prostituição e criminalidade, devido a incapacidade da região em oferecer as condições mínimas ao novo contingente populacional. (2) As mudanças na estrutura de emprego, que estão relacionadas à busca de ocupação no empreendimento, mesmo em caráter transitório. Muitos trabalhadores são da região advindos de zonas rurais ou do afluxo de trabalhadores de outras regiões, que acabam por vezes engrossando espaços marginalizados e periféricos. Por outro lado, deve-se destacar o sentido oposto, já que os centros urbanos passam por um processo de modernização de equipamentos e de redes de serviços, podendo haver diversificação produtiva e novas oportunidades de trabalho. (3) A organização do território é atingida pelas rápidas e radicais transformações exigidas pelos grandes empreendimentos acarretando aumento das desigualdades entre campo-cidade e mudanças na hierarquia urbana regional e no plano intraurbano. (4) A mudança no quadro político que é relativa ao limitado poder de barganha dos municípios e até mesmo do governos estaduais em atividades-chave da economia do país, pois os administradores reportam-se diretamente à instância federal. (5) Por fim, as mudanças culturais devidas a entrada de novos agentes transformando o padrão cultural regional. Isso ocorre pela introdução de uma cultura empresarial moderna que também se manifesta no padrão de consumo e no modo de vida.

Isto posto, fica clara a razão para que diversos autores estudiosos da temática regional, considerem esses projetos e investimentos a recriação do tradicional enclave colonial. Caracteriza-se pela extração do excedente regional e sua transferência ao centro hegemônico nacional ou internacional (enclave econômico) e pela estrutura social que dialoga com a atividade dinâmica que não se integra à estrutura regional ali já presente (enclave social).

Por outro lado, Piquet e Terra (2011) analisando a atividade industrial petrolífera, observam que esta vem impulsionando uma importante gama de setores, em especial da indústria de bens de capital, assim como o desenvolvimento de centros de pesquisa tecnológica de ponta. Os investimentos realizados nesta indústria têm importante papel na mobilização de uma ampla cadeia de fornecedores de bens e serviços com efeitos diretos e indiretos em setores como: máquinas e equipamentos, metalurgia, comércio e serviços. A

magnitude dos investimentos constitui-se em forte efeito multiplicador na atividade econômica e impõe relevantes desafios para a cadeia de suprimentos, que deverá dispor de um padrão tecnológico compatível e custos competitivos com os do mercado internacional. Rappel (2011) atenta que caso os investimentos que viabilizem a extração do petróleo são utilizados para importar simplesmente bens e serviços, o potencial de geração de riqueza é sensivelmente reduzido, dificultando um processo de transformação de imensas riquezas em efetivo desenvolvimento socioeconômico.

Desta forma, a produção petrolífera como meio para o desenvolvimento do território, depende da promoção de encadeamentos dinâmicos para outras atividades da indústria e de serviços especializados, de modo a potencializar seus efeitos multiplicadores. Vale notar, que o forte poder de difusão da indústria petrolífera necessita de uma estrutura produtiva diversificada, que seja capaz de internalizar tais efeitos multiplicadores. Caso contrário, poderá permanecer como mero enclave. Assim, o potencial de benefícios ou malefícios está em função do grau do desenvolvimento das forças produtivas, de estratégias que visem a saída do subdesenvolvimento e dos contextos políticos nacional e internacional. Ainda cabe destacar, que *royalties* e participações especiais advindos desta produção são valores consideráveis capazes de impactar na administração pública. Os impactos positivos destas rendas estão relacionados à utilização destes recursos, de modo a promover o bem estar social e diversificar a cadeia produtiva.

3.1.1 – Desenvolvimento regional e estrutura produtiva na Bacia de Campos

Adentrando na temática de cunho regional, segundo Figueiredo (2012) é importante notar que a partir dos anos 1970, os fornecedores de serviços e equipamentos altamente especializados penetram mais incisivamente na área *offshore*. A expansão e criação de algumas empresas acompanhou o desenvolvimento das novas regiões deste tipo de produção como o Golfo do México, Mar do Norte, Bacia de Campos e a Costa Ocidental da África. Desta forma, novos sítios industriais de grande expressão nesta indústria despontam em cidades como Nova Orleans (EUA), Aberdeen (Escócia), Stavanger (Noruega) e Macaé (Brasil). No caso brasileiro, a exploração da Bacia de Campos propiciou um amplo processo de transformações em toda a região Norte Fluminense e nas regiões fronteiriças, mas marcado por uma assimetria quando comparado o desenvolvimento industrial de Macaé com o restante da região estagnada.

Em meio ao contexto do 1º choque do petróleo de 1973, o campo de Garoupa na Bacia de Campos é descoberto em 1974 e incentivou novos investimentos em exploração, já que observavam-se desequilíbrios no balanço de pagamentos e resultados promissores às prospecções na Bacia de Campos, intensificando a exploração e produção *offshore* no país. Assim sendo, conforme Figueiredo (2012), em 1977, inicia-se o Sistema de Produção Antecipada colocando em operação o primeiro poço na Bacia de Campos, no campo de Enchova.

Segundo Piquet e Terra (2011), o bom desempenho brasileiro se deve a nossa produção ocorrer de forma significativa em meados do século XX, quando o país já apresentava um parque industrial de grande porte e diversificado, com elevado consumo de combustíveis. Além disso, a exploração e produção petrolífera se processam de modo peculiar, pois houve a garantia de que as reservas seriam de propriedade da União e o pioneirismo exigido na plataforma continental gerou especializado saber técnico. Esta indústria não pode ser considerada um enclave no caso da economia brasileira, pois o país possui todas as etapas da cadeia produtiva do setor e uma elevada capacidade produtiva na indústria para-petrolífera⁷⁴, contribuindo na expansão de empregos e na atividade econômica, sendo um dos setores mais estratégico e avançado tecnologicamente. Porém, deve-se notar que os impactos regionais têm levado a um balanço desfavorável às populações locais.

No Brasil, com o aumento da produção e as novas descobertas de petróleo⁷⁵, o debate acerca das potencialidades do setor para o desenvolvimento das regiões produtoras se intensificou. Segundo Silva (2012), a ênfase dada foi em relação à estrutura técnica da produção, o grau de arraste e indução para outras atividades e às compensações financeiras da produção. Atualmente, de acordo com a EIA, o Brasil é a principal fronteira da produção de petróleo no mundo, num horizonte até 2030.

Serra e Gobetti (2012) destacam potencialidades do setor, no caso brasileiro, que teriam impactos na trajetória de desenvolvimento. Inicialmente abordam a possibilidade de escolha da intensidade do uso de hidrocarbonetos, podendo ter uma matriz energética mais/menos limpa. Outro ponto é o poder difusor, para a matriz insumo-produto nacional e dos avanços tecnológicos que se proporciona inclusive na proteção ambiental. Além disso, a distribuição espacial das áreas de exploração e investimentos da Petrobras contribui para a

⁷⁴ A indústria para-petrolífera compreende o conjunto de segmentos e empresas responsáveis pela oferta de equipamentos e serviços de suporte às atividades da indústria petrolífera.

⁷⁵ Conforme Rappel (2011), em 1990 o setor de petróleo representava 3% do PIB nacional, em 2011 a participação chegou a 12% e em 2020 a estimativa é que venha a representar até 20% do PIB. Outros importantes impactos econômico-financeiro são esperados em termos de balança comercial e geração de divisas, pois as exportações de petróleo dobrariam o valor total das exportações atuais brasileiras.

(des)concentração da riqueza no território nacional. Por fim, a importância da Petrobras como braço da política econômica nacional, no sentido de proporcionar investimentos em infraestrutura, controle da inflação, apoio cultural e internacionalização com investimentos nacionais no exterior.

Ainda conforme os autores citados, grande parte das rendas do petróleo é destinada às esferas subnacionais e não possuem vinculações para sua aplicação sendo um constrangimento à promoção do desenvolvimento. A distribuição desigual dos reservatórios de petróleo no Brasil amplia as disparidades regionais, já que os governos subnacionais controlam e concentram a maior parte das receitas. Além disso, seria importante que os expressivos recursos do petróleo pudessem estar integrados a um arranjo macroeconômico e em conjunto com políticas nacionais articuladas. Neste sentido, a ampliação dos espaços democráticos decisórios para a gestão das finitas rendas através de fóruns paritários poderiam refletir em um caminho para o desenvolvimento socioeconômico.

Um aspecto de suma importância e capaz de irradiar os efeitos de arrasto e propulsão da indústria do petróleo para os demais setores da economia é a inovação e a tecnologia. Conforme Furtado (2013), é preciso definir quais as condições para que o Brasil se torne líder em tecnologia *offshore* e exportador de bens e serviços nesse segmento. A indústria fornecedora ainda está aquém dessa situação e a indústria local é pouco competitiva em muitos produtos, em especial os intensivos em tecnologia. A Petrobras, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e outros organismos do governo federal tem reunido esforços em torno desta indústria, através de programas como o Programa de Mobilização da Indústria Nacional de Petróleo e Gás Natural (Prominp)⁷⁶ e o Programa de Financiamento da Cadeia Produtiva da Petrobras (Progredir) da Petrobrás.

Segundo Rappel (2011), o Brasil poderá tornar-se um dos principais centros internacionais de suprimento e de inovação na área de offshore, porém é fundamental a consolidação do desenvolvimento sustentável da cadeia local de suprimento, que por sua vez terá que crescer em ritmo acelerado, de modo ao menos a atender as demandas de mercado dirigidas pela Petrobras. A cadeia produtiva petrolífera é vasta e especializada, mas a maioria dos serviços são considerados multisetoriais ofertando também à diversas outras áreas industriais. O variado leque de elos que integram a cadeia de fornecimento para as atividades

⁷⁶ Este programa, segundo Rappel (2011), objetiva a ampliação da indústria nacional no fornecimento de bens e serviços na implantação de projetos petrolíferos, no Brasil e no exterior, em bases competitivas e sustentáveis, para que os investimentos do setor traduzam-se em geração de emprego e renda no Brasil. Suas atividades organizam-se a partir de diagnósticos regionais e setoriais, observando lacunas e gargalos referentes à qualificação de mão de obra e à capacitação industrial para fornecimento de materiais e equipamentos.

de E&P *offshore* contam com tipos de bens e serviços, dentre os quais incluem-se: consultoria de engenharia; construção e montagem industrial; manutenção e reparo naval e *offshore*; equipamentos e serviços de prospecção sísmica e geoquímica; serviços e matérias de perfuração e completação de poços; instalação de dutos; bombas hidráulicas e multifásicas; reatores e vasos de pressão; motores e geradores; equipamentos eletrônicos e de comunicação; equipamentos e serviços de informática; equipamentos metálicos, poliméricos e em fibra de vidro; tintas e vernizes; equipamentos de transporte marítimo e aerooviário; serviços logísticos e de apoio marítimo *offshore*; equipamentos e serviços de mergulho submarino; serviços de compras, importação, despacho alfandegário e tantos outros.

Segundo Piquet e Terra (2011), um setor que beneficiou-se bastante dos avanços exploratórios e produtivos da Petrobras foi o setor naval. Esta passou por uma expansão importante após a obrigatoriedade do conteúdo nacional nas atividades petrolíferas em 2003. Laboratórios especializados da Universidade de São Paulo e da Universidade Federal do Rio de Janeiro foram contratados para orientar os projetos dos petroleiros e o aumento do conteúdo local no fornecimento de navipeças. Entretanto, ainda que o Prominp promova treinamentos de mão de obra e programas especiais, a demanda ainda é superior à oferta. Rappel (2011) coloca que o ressurgimento da indústria naval exemplifica bem a força e o potencial da revitalização industrial ocorrida no país em função da demanda do setor de petróleo. A partir de 2000, a reativação do setor passou a ocorrer devido a decisão da Petrobras de orientar para o mercado interno as encomendas de suas plataformas de produção, bem como do programa de renovação e ampliação da frota de navios-tanques e de embarcações de apoio marítimo.

A ANP com a Lei do Petróleo de 1997, passou a exigir que as concessionárias de áreas para exploração e produção dessem igualdade de tratamento a fornecedores locais em todos os seus projetos no Brasil. Conforme Piquet e Terra (2011), vista a necessidade de mobilizar permanentemente os principais atores do negócio do petróleo e gás no Brasil, de forma a atender as demandas advindas, cria-se em 1999 a Organização Nacional da Indústria de Petróleo (Onip). Desde então, a organização adota estratégias de mobilização visando à cooperação de seus membros, a fim de ampliar a participação nacional no fornecimento de bens e serviços para o setor, enfatizando a redução de custos e a geração de emprego e renda no país. Além disso, colocam-se requisitos às empresas estrangeiras quanto a utilização de componentes locais, protegendo a cadeia produtiva já instalada. A Onip faz-se importante por garantir uma participação efetiva nesse competitivo e promissor mercado, enfrentando

também o desconhecimento ou a má vontade das grandes multinacionais sobre a real capacidade industrial instalada no país.

Por outro lado, conforme Piquet e Terra (2011), a magnitude dos investimentos observados nos últimos anos no Brasil, revelaram os gargalos a serem vencidos. Dentre eles destacam-se a baixa capacidade das empresas nacionais investirem em tecnologia, a baixa qualificação da mão de obra⁷⁷, a elevada tributação e o custo do financiamento⁷⁸. Assim, as empresas locais acabam fornecendo equipamentos e serviços predominantemente limitados a itens de baixo valor agregado. A fim de promover as condições de competitividade dos fornecedores brasileiros torna-se importante ações como: reduzir a carga tributária sobre matérias primas, *commodities* energéticas e bens e serviços produzidos no país; coibir práticas desleais de competição realizadas soba guarda de regimes fiscais especiais de importação; criar barreiras para a importação de bens e serviços; reduzir encargos trabalhistas e por fim, eliminar gargalos logísticos.

Apesar disso, Rappel (2011) destaca que o mercado nacional de bens e serviços petrolíferos se mostra promissor e estimulante para novas empresas entrantes, já que a cadeia industrial instalada no país ainda encontra-se bastante incompleta, com diversos elos faltantes. Atualmente, a indústria local só apresenta bom desempenho competitivo em setores de siderurgia, fabricação de tubos, hastes e unidades de bombeio, equipamentos submarinos, bombas, turbinas a vapor, geradores, motores elétricos, subestação e transformadores. Tendo em conta este contexto, o fato da ANP exigir um conteúdo local mínimo de 65% em alguns leilões de oferta de áreas em águas ultraprofundas faz-se curioso, porque é flagrante a falta de capacidade de suprimento local na construção de plataformas *offshore* no Brasil.

O autor referido ainda sugere uma estratégia para o alcance da participação esperada de conteúdo local: o estabelecimento de um programa de trabalho conjunto entre a Onip, a Petrobras e o Prominp, de modo a analisar, selecionar e priorizar os suprimentos que são normalmente importados, especialmente os considerados mais críticos quanto à garantia de suprimento, conteúdo inovador e potencial de catalisar a complementação da cadeia fornecedora local.

⁷⁷ Piquet e Terra (2011) ressaltam que conforme a Associação dos Engenheiros da Petrobras, a crise no setor de construção naval entre o final da década de 1990 e o início de 2000, esvaziou cursos de engenharia mecânica e naval, havendo ainda dificuldades em contratar profissionais nas áreas de engenharia de fabricação de equipamentos e montagem nas plataformas.

⁷⁸ Rappel (2011) atenta, que de acordo com dados da Associação Brasileira de Máquinas e Equipamentos (Abimaq) o diferencial de custos sobre a receita líquida entre a indústria brasileira e seus principais concorrentes internacionais pode chegar a 100%. Ou seja, mesmo para atingir o percentual médio de 50% de conteúdo local nos projetos de investimento, o governo terá que adotar medidas urgentes nas áreas tributária, fiscal, trabalhista e educacional, além de prover boas condições de infraestrutura.

Num mercado aberto à concorrência internacional, no qual as oportunidades estão disponíveis a todas empresas, independentemente de nacionalidade, as novas fronteiras tecnológicas abrem um campo de questões técnicas a se resolver. Sendo assim, mesmo as fornecedoras globais que dominam segmentos importantes do processo de produção *offshore* são exigidas a investir em P&D no Brasil, já que a exploração e produção de águas profundas e ultraprofundas é uma fronteira tecnológica importante e estratégica.

Tem sido fundamental investir e aprimorar a P&D no país, já que constitui-se em uma alavanca para a indústria petrolífera e auxiliou na caminhada rumo a autossuficiência em petróleo e seus derivados. Neste sentido, é importante ressaltar o Centro de Pesquisa e Desenvolvimento Leopoldo Américo Miguez de Mello (Cenpes) como pioneiro e valioso centro de pesquisa do setor implantado pela Petrobras. O Cenpes, localizado na Universidade Federal do Rio de Janeiro, na Ilha do Fundão, foi e ainda é sustentáculo da exploração em águas profundas e ultraprofundas na costa, sendo considerado o maior centro de pesquisas aplicadas do hemisfério sul. O Parque Tecnológico da Ilha do Fundão⁷⁹ tem se consolidado como um novo “cluster tecnológico de petróleo” e atraído a instalação de novos centros de tecnologia no Brasil. Visto o contínuo crescimento das descobertas, a Petrobras passou a fomentar uma rede de mais de 70 laboratórios em universidades, distribuídos por 19 estados da Federação, que visam desenvolver pesquisas indispensáveis à exploração petrolífera e oferecer condições à ampliação do conteúdo nacional nas encomendas da empresa.

Quanto ao apoio do governo nesta empreitada do desenvolvimento tecnológico, Rappel (2011) destaca o fundo setorial de petróleo e gás, conhecido como CT-Petro em operação desde 1999. Através de recursos advindos dos *royalties* e sendo administrado pela Financiadora de Estudos e Projetos (Finep), o fundo objetiva estimular a inovação na cadeia produtiva petrolífera desenvolvendo projetos de qualificação profissional e de parcerias entre empresas e universidades com o fim de aumentar a produção, reduzir custos e preços e melhorar a qualidade dos produtos do setor.

A qualificação profissional tem sido um desafio pertinente na indústria petrolífera brasileira e muitas vezes as empresas recorrem à importação de mão de obra estrangeira. O primeiro esforço que procurou estimular a formação de profissionais partiu da ANP com o Programa de Recursos Humanos para o Setor Petróleo e Gás (PRH-ANP). O financiamento é

⁷⁹ O Parque Tecnológico da Ilha do Fundão tem se consolidado como um pólo de P&D, que tem atraído inclusive grandes grupos econômicos internacionais interessados no setor petrolífero e nas pesquisas desenvolvidas o país. Empresas como: Schlumberger (França), Halliburton (EUA), BG Group (Britânica) e a General Electric (EUA), Siemens (Alemanha) e FMC Technologies (EUA) estão instaladas no local.

oriundo do CT-Petro e de empresas petrolíferas que são obrigadas contratualmente a investir em pesquisa e o programa atualmente está voltado apenas a profissionais de nível superior com concessão de bolsas e suporte financeiro para estudos. Em 2006, a Petrobras demandou do Prominp, um Plano Nacional de Qualificação Profissional que tem capacitado milhares de profissionais em todo país, em diversos níveis e gratuitamente. Vale colocar que esta demanda acaba por estender-se a muitos outros setores vinculados à atividade petrolífera, tais como a indústria de construção e montagem, da indústria naval e da marinha mercante.

Um outro desafio é o acesso a recursos financeiros para implementação e expansão de projetos de produção *offshore*. Segundo Rappel (2011), a Petrobras inclusive, tem buscado opções de aporte de recursos no mercado internacional, como o *project finance* e as operações de crédito via sociedades de propósito específico, além de créditos externos especiais. Além disso, grandes petrolíferas e fornecedoras internacionais tem entrado no país e revertido IDE no Brasil. Por outro lado, as médias e pequenas empresas, que representam boa parte da cadeia de suprimento do setor, sofrem ainda dificuldades para o acesso ao crédito bancário. Apesar de maior facilidade no angariamento de recursos atualmente, são identificadas dificuldades no que tange as garantias requeridas, os altos juros e os elevados custos decorrentes do risco implícito devido à carência de informações confiáveis para a avaliação dos bancos.

Esta maior facilidade verificada atualmente, está relacionada ao ambiente mais dinâmico e profícuo em instrumentos financeiros, disponibilizando-se diversas modalidades de fontes de recursos disponíveis para apoio às firmas que compõem os elos da indústria petrolífera e para-petrolífera. Rappel (2011) destaca três importantes fontes: os Fundos de Investimento em Direitos Creditórios (FIDCS), os Fundos de Investimento e Participação (FIP), o Progredir e o Programa BNDES de Apoio ao Desenvolvimento da Cadeia de Fornecedores de Bens e Serviços Relacionados ao Setor de Petróleo e Gás Natural (BNDES P&G).

O primeiro foi criado pelo BCB, em 2001, permitindo às empresas fornecedoras, detentoras de recebíveis decorrentes de contratos de venda de um bem ou serviço, angariar recursos a taxas de juros reduzidas. Apresentam como vantagens serem operações rápidas e de baixo risco para o credor, além de não ter custo de IOF (Imposto sobre Operações Financeiras), não necessitar de seguro garantia e não agrava o balanço da empresa. Quanto ao FIP, são recursos destinados à aquisição de ações, debêntures, bônus de subscrição ou outros títulos e valores mobiliários. Tem desta forma efetiva influência na definição de política estratégica e da gestão da empresa, mas por esse mecanismo não é necessário apresentar

garantia de desempenho e não afeta o balanço, pois o aporte entra como participação acionária. Já o Progredir, foi implantado em 2011, em uma parceria da Petrobras com os principais bancos do país, e busca viabilizar a oferta de crédito em volume e condições competitivas definindo regras de relacionamento entre os ofertantes e os tomadores de crédito que minimizem os riscos. Por fim, o BNDES P&G também implantado em 2011, com orçamento da ordem de R\$ 4 bilhões de 2011 até 2015, tendo como focos a criação e a ampliação da capacidade produtiva das empresas; o apoio a incorporação, aquisição e fusão de empresas; o apoio a projetos de investimentos no exterior de modo a buscar novas tecnologias e processos de aperfeiçoamento; o apoio a projetos de inovação tecnológica; e a estabilização do fluxo de caixa das empresas fornecedoras.

Observado os desafios já enfrentados e o contexto daqueles que devem ser ultrapassados, ficam delineadas duas grandes diretrizes de mudanças para a indústria petrolífera brasileira conforme Pinto Jr. (2011): a necessidade de adaptar as tecnologias já estabelecidas, tendo em vista a procura por soluções inovadoras; e a importância de aproveitar a oportunidade definida pelos referidos desafios para fomentar o desenvolvimento da indústria para-petrolífera.

Acerca das rendas petrolíferas, com o novo marco regulatório da indústria, espera-se que as novas regras de distribuição e a criação de regras para destinação dos recursos possam trazer implicações positivas às regiões produtoras e às demais regiões do país, que terão parcela nesta distribuição. Com a destinação obrigatória de recursos para a educação e a saúde espera-se que estas áreas fundamentais à sociedade tenham significativa melhora em todas as regiões, apesar de que apenas recursos não são suficientes, necessitando-se ao menos, de uma gestão responsável e zelosa pelo que é público. Assim, o FS assume grande responsabilidade, no que tange o manejo macroeconômico brasileiro e os investimentos a serem promovidos em prol de uma diversificação produtiva capaz de promover a justiça intergeracional.

A atividade petrolífera tem alterado a economia, a sociedade e o meio ambiente nos territórios em que se desenvolveu, segundo Piquet e Terra (2011), marcas irreversíveis são observadas. As petroleiras organizam o espaço territorial de sua atuação de modo seletivo, fazendo as áreas produtoras funcionarem como campos de fluxos, articulando-se redes de unidades industriais, portos, dutos, bens, aeroportos, informações e recursos humanos.

A ambiguidade dessa atividade é perturbadora: de um lado, desenvolveu-se quase de forma isolada nas localidades onde se localiza, mais conectada que está ao mercado internacional; de outro, funciona como motor propulsor de riqueza, por meio não só da geração de empresas e empregos diretamente

vinculados ao setor, mas também das compensações financeiras que são devidas às administrações públicas de localidades por ela afetadas. (Piquet e Terra, 2011, pp. 39)

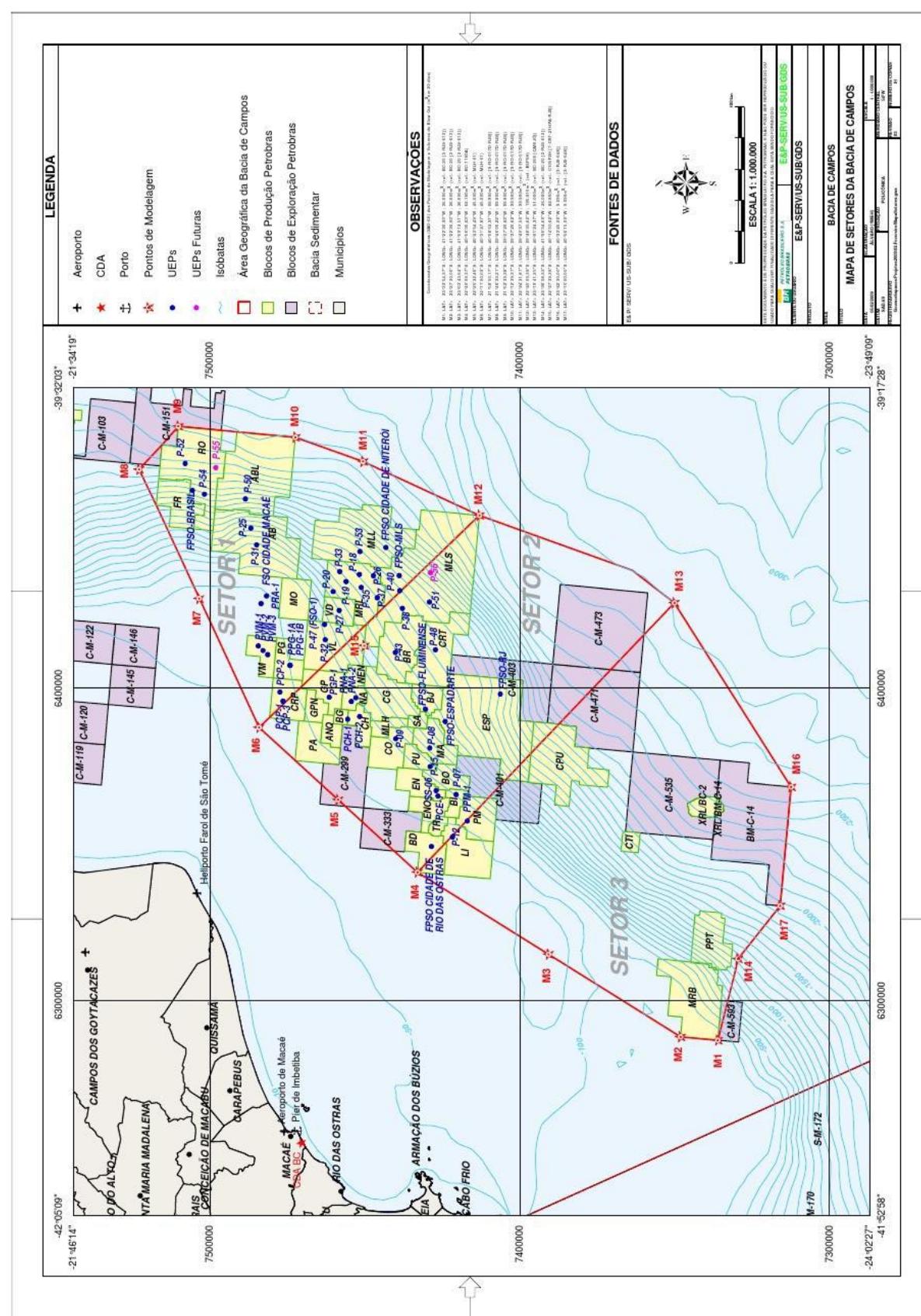
O estado do Rio de Janeiro deteve 79,6% das reservas provadas brasileiras e recebeu 2,9 bilhões de reais em *royalties* em 2013, conforme a ANP. Neste estado, parte da receita do petróleo está vinculada ao pagamento de aposentadorias e de dívidas com o Tesouro Nacional. A cadeia de óleo e gás apresenta maior impacto no PIB do estado do que a atividade de extração, o que denota a representatividade do estado neste setor, tendo maiores possibilidades de efeitos de arrasto e propulsão para sua economia. Entretanto, analisando a produtividade do trabalho no estado, Torres et al (2013) entendem que os ganhos de produtividade da indústria extrativa, que por sua vez representariam redução de custos e maior eficiência para os setores compradores e assim elevando também a sua produtividade, não tem sido repassados ou apenas atenuam a perda de produtividade dos demais setores de atividades demandantes (tais como a indústria de transformação e os serviços industriais de utilidade pública).

Tendo em conta as receitas petrolíferas, em 2012, entre os dez primeiros municípios recebedores destes recursos no estado do Rio de Janeiro, sete são das regiões Norte Fluminense⁸⁰ e Baixadas Litorâneas⁸¹. Estes sete representam 66,7% do valor recebido pelos municípios fluminenses e são afetados pela Bacia de Campos. A Bacia de Campos possui diversos campos em produção e responde ainda por grande fatia das reservas petrolíferas do Brasil e manterá a médio prazo sua importância, já que também possui campos no pré-sal. A seguir apresento o mapa da Bacia de Campos, com os blocos de exploração e produção.

⁸⁰ Compreende os municípios de Campos dos Goytacazes, Carapebus, Cardoso Moreira, Conceição de Macabu, Macaé, Quissamã, São Fidélis, São Francisco de Itabapoana e São João da Barra. É a região mais impactada pela produção petrolífera, com rápida transformação da estrutura produtiva e identidade local.

⁸¹ Compreende os municípios de Araruama, Armação dos Búzios, Arraial do Cabo, Cabo Frio, Cachoeiras de Macacu, Casimiro de Abreu, Iguaba Grande, Rio Bonito, Rio das Ostras, São Pedro da Aldeia, Saquarema e Silva Jardim.

Figura 5: Bacia de Campos e litoral das regiões Norte Fluminense e Baixadas Litorâneas



Fonte: Petrobras (2014)

Partindo para análise da Bacia de Campos e as regiões impactadas, nota-se que a etapa montante⁸² da indústria do petróleo e gás⁸³ se destaca no cenário nacional, diferentemente da jusante, que representa a ponta da cadeia, com possibilidades de diversificação e encadeamentos. Piquet (2012) lembra que esta região vem passando por transformações radicais na sua estrutura produtiva, já que 82% do petróleo e 42% do gás produzido no Brasil, em 2012, são da Bacia de Campos. Além disso, segundo Silva (2012), as contribuições pecuniárias recebidas, auxiliam no desenvolvimento, pois geram empregos, demandas industriais derivadas e elevada importância para capacidade fiscal do estado e municípios fluminenses. Porém, a construção de encadeamentos da produção petrolífera é frágil e os altos investimentos da Petrobras não se inserem num projeto de desenvolvimento regional de grande alcance, deflagrando um padrão de especialização na produção, conforme mesmo autor.

Silva (2012) atenta que quaisquer análises que tratem da estrutura produtiva e desenvolvimento regional fluminense devem considerar que o volume financeiro mobilizado pela indústria petrolífera tende a impactar as participações relativas tanto pela ótica setorial como pela regional. Desta forma, busca-se revelar a dimensão da concentração econômica do estado levando em conta a “economia” da bacia de Campos e salientando o peso desta para a economia estadual. O autor nota através de dados do Centro de Informações de Dados do Rio de Janeiro (Cide)⁸⁴, que em 2006, a produção da bacia alcançou em torno de R\$ 70,4 bilhões, o que corresponde a 22% do produto interno fluminense, a 53,5% do produto interiorano e supera a produção econômica do “interior fluminense sem a bacia”. Interessante observar é que a região Norte Fluminense teve no mesmo ano um PIB em torno de R\$ 80 bilhões, ou seja, sem a bacia de Campos a região teria apenas R\$ 9,7 bilhões de PIB. Além disso, a participação da região no PIB do estado com a bacia de Campos seria de 25,03%, enquanto sem o produto da bacia de Campos seria de 3,89%.

Observa-se segundo Monié (2003), que na Bacia abordada, a evolução da produção é contemporânea de uma redução do Estado na economia, maior regulação e da crise de políticas tradicionais para o planejamento regional. Diferente do contexto de outros países em desenvolvimento, que vivenciaram a alta dos preços internacionais, possibilitando direcionar

⁸² Cabe notar que neste segmento insere-se a exploração e a produção petrolífera no mar, composta por cinco etapas: prospecção, perfuração, completação, produção e transporte.

⁸³ Uma desvantagem do gás em relação ao petróleo é que a mesma quantidade de energia em gás natural ocupa um volume cerca de mil vezes superior ao ocupado em forma de petróleo. (Piquet, 2012, pp. 153)

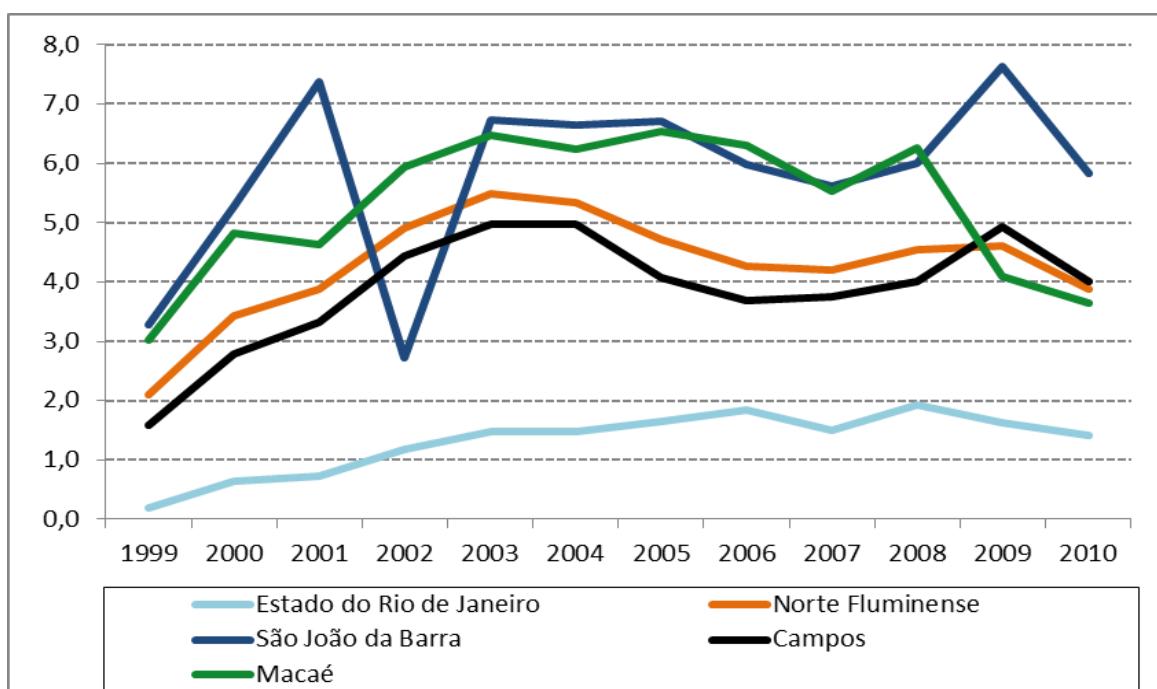
⁸⁴ Em 2009, este centro foi incorporado pela Fundação Escola de Serviço Público e passou a se chamar Fundação Centro Estadual de Estatísticas, Pesquisas e Formação de Servidores Públicos do Rio de Janeiro (CEPERJ) com a junção das finalidades institucionais de ambas instituições.

recursos para a industrialização, modernização produtiva e políticas de gestão do território. Entretanto, nos últimos anos, com o boom no preço das commodities e o efeito China, a Petrobras registrou maior produção, resultando em maiores investimentos e lucros.

Paralelo a isso, o recebimento de *royalties* e PE vem aumentando significativamente, e os municípios beneficiados tem ficado cada vez mais dependentes destas rendas, que de modo geral não tem cumprido seus principais objetivos já citados acima. Silva (2012) destaca que o coeficiente *royalties/ PIB* do estado do Rio de Janeiro teve considerável expansão entre 1999 e 2007, mostrando um ritmo acelerado dos *royalties* em comparação com a produção estadual. No gráfico 7, atento para o Norte Fluminense e para os três municípios da região com maiores coeficientes.

O município da região Norte Fluminense com maior importância relativa das compensações financeiras frente a sua produção é São João da Barra. O coeficiente demonstrado no gráfico abaixo, também denota a dependência deste município em relação a estas rendas. Fica implícito, no caso de Campos e de Macaé, a importância da indústria do petróleo e de serviços relacionados no PIB, visto que seu coeficiente se reduz nos últimos dois anos do gráfico, em razão da continuidade do aumento do PIB e redução das referidas receitas, que voltam aos patamares anteriores a partir de 2011.

Gráfico 7: Coeficiente *Royalties+PEs/PIB* – 1999-2010 (%)



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do InfoRoyalties e da Fundação Centro Estadual de Estatísticas, Pesquisas e Formação de Servidores Públicos (CEPERJ) (2013)

Binsztok (2012) alerta que estas rendas alteraram o ordenamento territorial e ambiental da região citada. Fracionamentos e a fundação de municípios ocorreram como nos casos de Cardoso Moreira, desmembrado de Campos; de Quissamã e Carapebus, desmembrado de Macaé; e de São Francisco de Itabapoana, desmembrado de São João da Barra.

Conforme Monié (2003), a urbanização decorrente das atividades petrolíferas e industriais de base produziram fenômenos de segregação socioespacial. Caracteriza-se uma oposição entre a cidade dos funcionários das grandes empresas e do restante da população à parte das principais atividades. Segundo Piquet (2012), problemas nos serviços urbanos são explicados pelo que Milton Santos chama de “urbanização corporativa”. As cidades corporativas criam facilidades para operação das grandes empresas. Nestas, o esforço é para promoção de equipamentos a serviço das empresas hegemônicas, deixando de lado o grosso da população nos orçamentos públicos. Santos (1993) apud Piquet (2012) ainda afere que isso obedece à racionalidade capitalista, em prol da produção nacional e da capacidade de exportação.

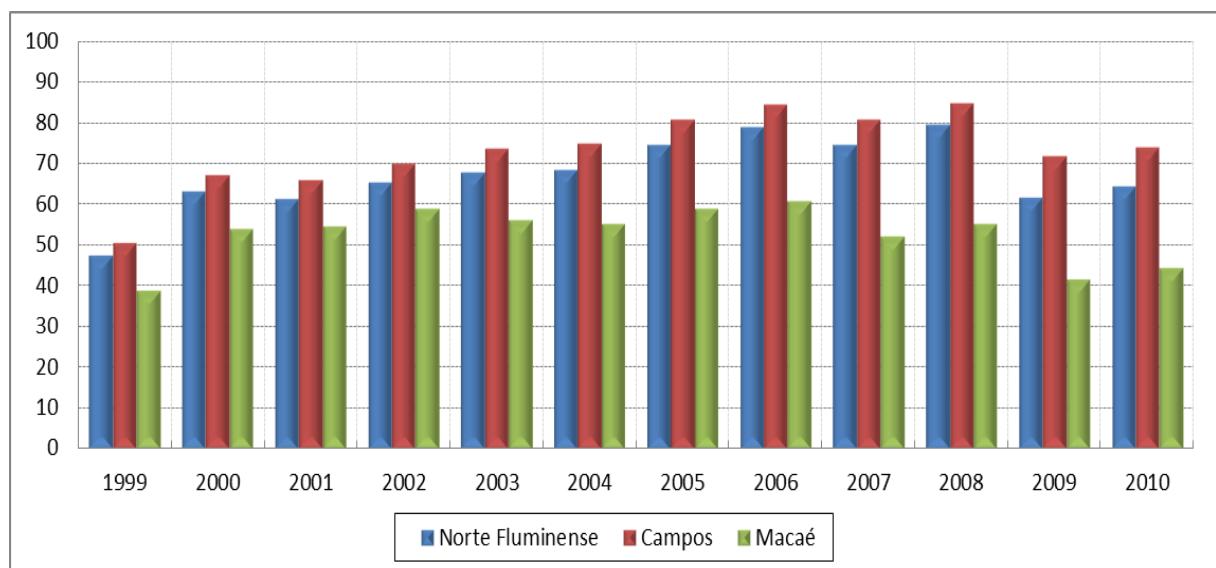
No caso específico da indústria petrolífera para os locais em que se localiza, as tensões são provocadas por um crescimento dependente de decisões que transcendem o local e que se expressa na equação: de um lado a riqueza do petróleo, as perspectivas de novos postos de trabalho, o aparecimento de novas empresas; de outro, a população em crescimento exponencial, os problemas sociais, a violência, o déficit dos serviços urbanos e sociais. (...) dada a importância da indústria do petróleo para qualquer país -seja como fonte energética, seja como elemento catalisador de divisas, seja como setor estratégico ou ainda como base de apoio à industrialização-, sua influência dificilmente irá limitar-se a espaços subnacionais. (PIQUET, 2012, pp.159 e 160)

A Petrobras se instalou em Macaé em 1977, sendo base de operações de explorações e produção para Bacia de Campos. Assim, o município é o centro das maiores mudanças, pois é polo econômico e logístico da indústria do petróleo, articulando as atividades marítimas e terrestres. Dispõe de um terminal portuário (Imbetiba), um aeroporto, ferrovia e dois eixos viários que ligam a “capital do petróleo” fluminense à capital do estado. Era caracterizada pelas atividades primárias e baixa produtividade, assim, a instalação da Petrobrás foi um divisor de águas na análise da estrutura produtiva e no território local que se amplia ao regional. Em Campos, existe resistência ao processo de modernização por ser um espaço bastante rugoso conforme Davidovich (2000) apud Monié (2003).

A partir dos anos 1980, a região obteve alto crescimento econômico devido às transformações do perfil produtivo. Nascem atividades industriais e terciárias dinâmicas em paralelo com a tendência migratória. Isso contrasta com processo de esvaziamento visto até então pela decadência da produção de sal e cana-de-açúcar. São geradas oportunidades de ascensão social e assim, fluxos migratórios campo-cidade na escala regional e de mão-de-obra oriunda de outras regiões do Brasil e do exterior são notadas na Bacia de Campos.

Outra implicação é uma transformação radical e rápida da estrutura produtiva e do mercado de trabalho. Os impactos sociais e espaciais são desiguais e se nota “enriquecimento de parte da população e o afluxo de trabalhadores pobres sem qualificação; o surgimento de áreas de residência e de consumo de alto padrão social e a expansão de bolsões de pobreza; o aumento das desigualdades intra-regionais entre campo e cidade” (MONIÉ, 2003, pp. 266). Os municípios com estrutura produtiva mais diversificada e trabalhadores na indústria petrolífera como Cabo Frio, Rio das Ostras, Casimiro de Abreu e Macaé têm uma renda por domicílio superior à média, conforme Monié (2003).

Gráfico 8: Norte Fluminense, Campos e Macaé: Participação da indústria no PIB – 1999-2010 (%)



Fonte: CEPERJ (2013)

A região Norte Fluminense alterou sobremaneira sua estrutura produtiva e apresentou na última década forte incremento da participação da indústria em seu PIB, segundo o gráfico 8 acima. Em 1999, a fatia industrial representava menos de 50%, mas entre 2003 e 2008 chegaram a níveis próximos a 70% e a 80%, acompanhando a evolução da indústria

petrolífera a partir da bacia de Campos. Válido ressaltar que a E&P representa importante atividade industrial nesta região. Silva (2012) atenta que deduzindo a indústria petrolífera, a estrutura setorial do PIB estadual e do PIB do Norte Fluminense alterar-se-ia aumentando consideravelmente, a participação dos serviços para o primeiro e a participação agropecuária para o segundo em detrimento da indústria.

Uma tendência acerca do mercado de trabalho do setor petrolífero, aprofundada no decorrer da reestruturação produtiva na indústria brasileira, segundo Figueiredo (2012), é a redução de trabalhadores efetivos próprios. A crescente terceirização de várias atividades articula-se com esse efeito. Com o avanço deste fenômeno, atividades que estavam a cargo dos efetivos da Petrobras, foram aos poucos repassadas a trabalhadores de diversas prestadoras de serviços, e em alguns casos com notável diferença nos padrões de formação e de remuneração. Essa rotatividade tem implicado ao longo do tempo em perda de parte do potencial auferido pelo entrosamento adquirido por alguns grupos de trabalho *offshore*.

Constatam-se ainda, mudanças culturais, que segundo Monié (2003) são provocadas pela entrada de novos agentes que rapidamente implantam uma cultura empresarial moderna, com cidades sendo importantes centros industriais e de serviços, após muitas décadas de atividades agropastoris. Isso se nota por demandas em equipamentos comerciais e culturais modernos, e diversificação do mercado de consumo. A instalação de unidades de ensino universitário e técnico em Macaé e Campos são importantes para o futuro da política regional.

Neste contexto, e com a exploração e produção petrolífera e a evolução dos *royalties* e PEs, se funda a Organização dos Municípios Produtores de Petróleo (Ompetro), formada por Armação de Búzios, Cabo Frio, Campos, Carapebus, Casimiro de Abreu, Macaé, Quissamã, Rio das Ostras e São João da Barra. Atua como “lobby” do poder público local na defesa dos interesses econômicos destes. Binsztok (2012) aufere que os *royalties* são geralmente usados em obras de embelezamento urbano e em procedimentos de paternalismo e assistencialismo de cunho eleitoral, visto que poucos municípios apresentam regras para utilização deste recurso. Nota-se ainda a incapacidade da organização de mobilizar lideranças do setor privado e dirigentes municipais para articular propostas de desenvolvimento regional.

3.1.2 – Desenvolvimento regional e o projeto “socialista” na Faixa petrolífera do Orinoco

Esta seção atenta para as dinâmicas socioeconômicas inerentes ao território que abriga a maior reserva petrolífera do mundo, a *Faja Petrolífera del Orinoco* na Venezuela, que é objeto principal do plano de desenvolvimento levado a cabo pelo governo do país: o *Proyecto*

Socialista Orinoco (PSO), anunciado oficialmente em 2008. É importante notar que o país, por várias décadas do século passado, sofreu a influência de grandes projetos industriais relacionando-os ao desenvolvimento urbano e regional, inspirados pela teoria dos “polos de crescimento” formulada por François Perroux em 1950. Além disso, o PSO está inserido na tentativa de deslocamento para o sul do país, que é menos povoado e periférico, parte da atividade produtiva e da população, isso ocorre desde governos anteriores.

Santos (2010) [1982] alertava que a tendência à transnacionalização mediante a uma divisão do trabalho que ultrapassa as fronteiras nacionais, tinha efeito deformador pela intrusão de novas variáveis. A densificação do capital tende a desencorajar inicialmente a atividade agrícola não monopolista, com efeitos recessivos sobre o emprego. Juntando o surto do setor público e a elevação do nível dos salários nos setores secundários e terciários urbano, fica fácil entender o êxodo dos venezuelanos para as cidades. Outra tendência é a ação do Estado a fim de atender às demandas de infraestrutura, criando facilidades em favor de operações particulares das firmas e assim, reduzindo o tempo de produção, circulação e distribuição. Esse movimento permitiu ao país, através dos empregos criados pela atividade econômica e governamental, a expansão rápida de uma classe média e do consumo. A análise de Milton Santos mostra-se, desta forma, bastante atual quando pensamos o desenvolvimento regional e local na Venezuela.

Segundo Péné-Annette et al (2012), durante a última década do século XX, a dinâmica espacial e territorial vinculada à produção e reservas de hidrocarbonetos no país tem sofrido um deslocamento da bacia do lago de Maracaibo para a bacia Oriental, onde atualmente extrai-se mais de um terço da produção nacional de petróleo. Neste momento inicia-se o processo de viabilização da exploração da Faixa Petrolífera do Orinoco, cuja existência é conhecida desde 1936. Em 1976, ocorreram os primeiros esforços na exploração e quantificação dos recursos através de uma campanha da PDVSA e da Corporação Venezuelana de Petróleo (CVP). Desde 1980, vários projetos experimentais tentaram ultrapassar os problemas técnicos e operativos relacionados ao transporte de petróleo pesado, sendo as razões de ordem técnica, financeira e de custos de produção, que constituíram-se como barreiras à evolução da E&P na bacia. Por outro lado, estes esforços renderam importantes avanços tecnológicos e várias patentes pelo Intevep. Vale notar que no contexto da abertura petrolífera, um plano de acordos de associação com benefícios compartidos levou a região a receber um investimento estrangeiro direto de mais de setenta bilhões de dólares entre 1996 e 2006. Com a instalação do complexo petroquímico de Jose na costa centro norte

do país e a utilização de “melhoradores” de petróleo pesado, foi alcançado em 2005 um bom nível de extração.

O governo de Chávez inicia então o *Proyecto Magnas Reservas* a fim de certificar 28 blocos, mesmo com a exploração comercial petrolífera já em andamento. Isso fez-se importante para o governo, pois serviu como propaganda interna e ganho de credibilidade internacional, até porque em 2011 o país chegou ao posto de principal detentor das reservas provadas do mundo. O resultado deste projeto foi a certificação de 36 blocos, perfazendo quase 300.000 milhões de barris⁸⁵, que mesmo com a produção esperada para 2019 de 6 milhões de barris diários (produção total esperada) permitiriam 135 anos de exploração contínua. O país se comprometeu a cumprir as quotas da OPEP e espera maiores quotas visto a sua capacidade instalada e as suas reservas provadas. Somente na Faixa Petrolífera de Orinoco, a expectativa produtiva mais otimista é o aumento da capacidade de produção em 2020 para 4,6 milhões de barris diários.

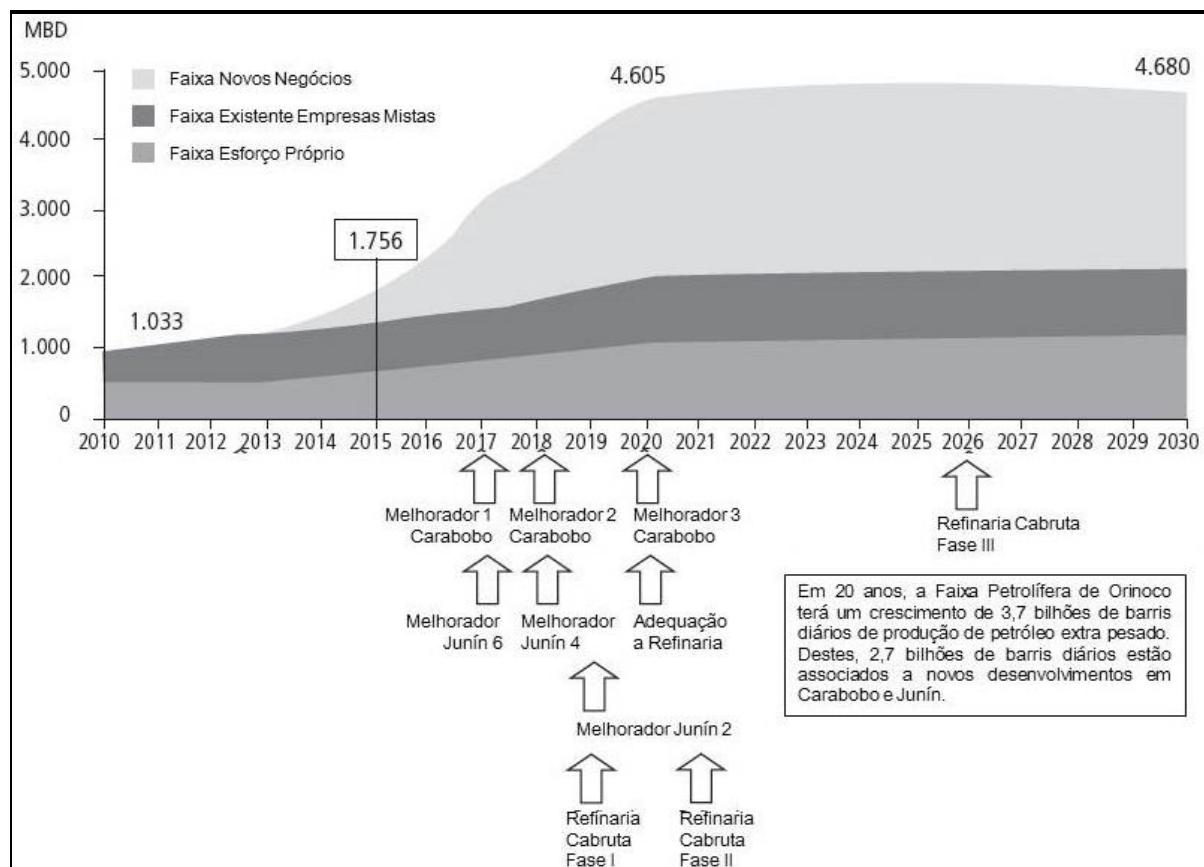
As projeções da PDVSA para o desenvolvimento da região no período entre 2010 e 2030, colocam a perfuração de mais de seis mil poços, a construção de novas plantas de recuperação, tratamento e distribuição, e a instalação de melhoradores (3 em Junín e 3 em Carabobo) capazes de produzir o petróleo “sintético”. Segundo Péné-Annette et al (2012) estão planejados três espaços para tal infraestrutura: em Soledad (região de Ayacucho), em Mapire para a conversão e refinação (região de Junín) e em Cabruta destinada à refinaria (região de Boyacá). Outras instalações de menor porte devem ser construídas para garantir a conservação e o transporte de resíduos sólidos. Acerca destes resíduos, os autores atentam que os subprodutos originados do melhoramento do óleo pesado extraído são transportados por uma ferrovia até três terminais na margem esquerda do rio Orinoco. Mesmo com a limitação de carga que o rio exige no local, são transportados até o polo metalmecânico de Ciudad Guayana, e no caso do coque, é utilizado como combustível em centrais elétricas na Faixa.

Segundo Péné-Annette et al (2012), o desenvolvimento integral da Faixa Petrolífera do Orinoco, tendo em conta as estimativas da PDVSA, preveem o investimento de cerca de 170 bilhões de dólares até 2021. Destes investimentos, as novas associações com empresas mistas requerem 140 bilhões de dólares e o componente socioterritorial relacionado ao PSO espera-se um montante de 20 bilhões de dólares. A partir de dados do PODE (2011), observa-se o aumento dos gastos em investimentos de 2002 a 2011 e nota-se forte incremento nos estados de Anzoátegui e Monagas, sendo este primeiro, o principal destino dos investimentos da

⁸⁵ Deste total certificado, 220.000 milhões de barris são de óleo não convencional e 77.000 milhões de barris são óleo convencional.

PDVSA em 2011. Vale notar, que os estados de Zulia e Falcón, maiores produtores de petróleo do país, receberam grandes somas, porém mesmo somadas não chegam próximo da quantia investida em Anzoátegui.

Figura 6: Desenvolvimento acelerado da exploração da Faixa Petrolífera de Orinoco (2010-2030)

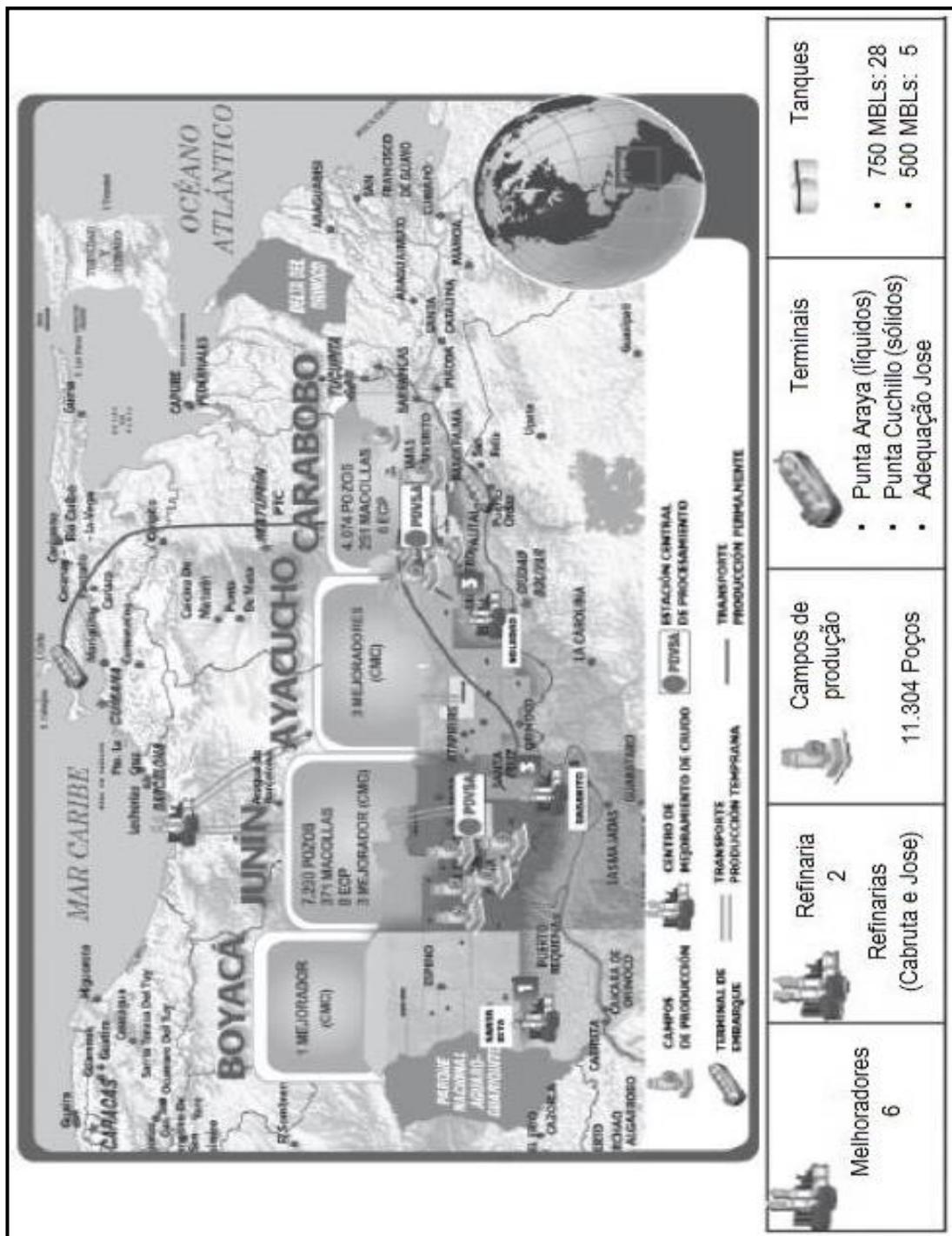


Fonte: PDVSA (2014)

Os autores citados notam que a mão de obra necessária para a indústria petrolífera na região, deve chegar ao pico de 127 mil trabalhadores em 2016, estabilizando-se em torno dos 60 mil postos de trabalho a partir de 2025. Isso caso o melhor cenário de expectativa ocorra na região. A execução de outros projetos não relacionados a esta indústria do PSO gerariam em torno de 25 mil postos de trabalho, como resultado do desenvolvimento social e industrial que se espera. Vale notar que no ano de pico serão requeridos cerca de 20 mil engenheiros e profissionais universitários especializados e 30 mil técnicos. Os autores entendem que a necessidade de mais de 50 mil pessoas com formação superior, as quais as universidades venezuelanas não tem capacidade de formar nos próximos anos é um entrave importante para

tais expectativas. Entretanto, em declaração de 2013, Rafael Ramírez⁸⁶ colocou que havia cerca de 15 mil trabalhadores da PDVSA na Faixa Petrolífera do Orinoco.

Figura 7: Visão de longo prazo dos novos desenvolvimentos na Faixa (2010-2030)

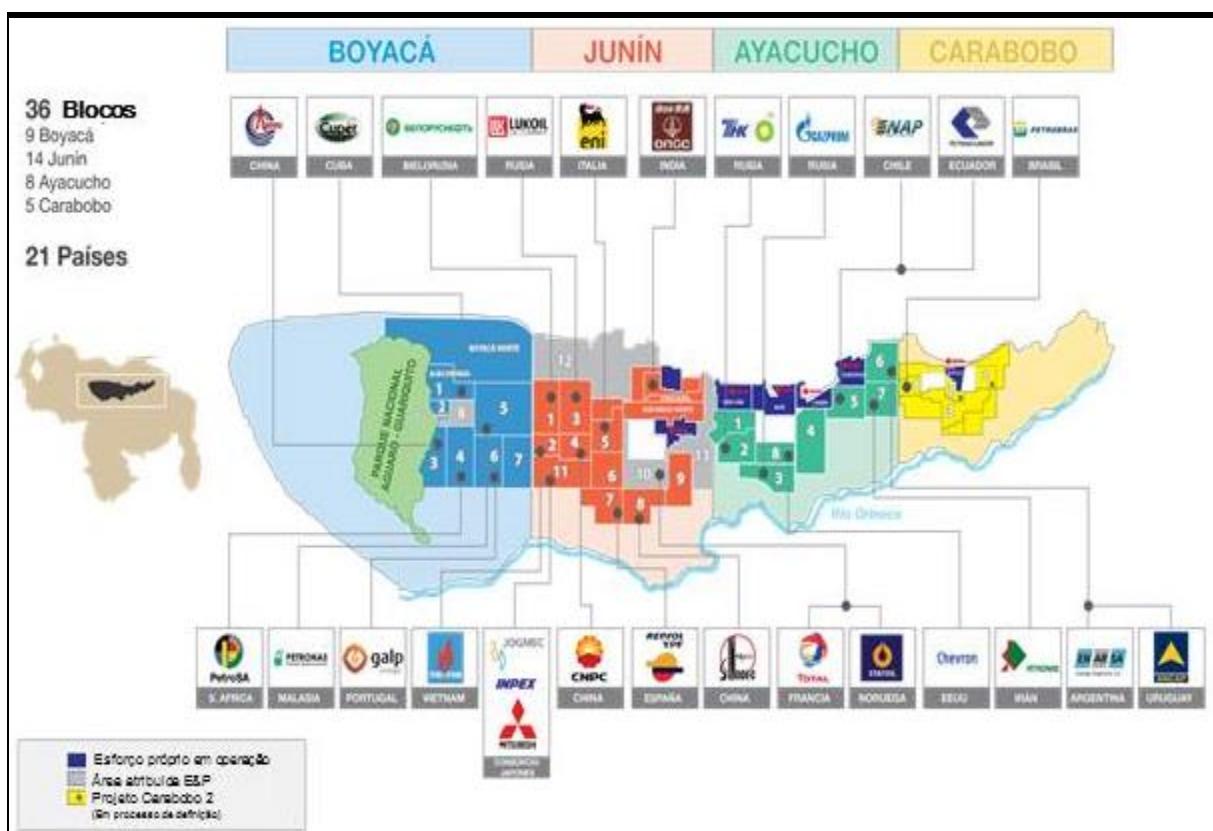


Fonte: Péné-Annette et al (2012)

⁸⁶ Engenheiro pela Universidade de Los Andes foi o primeiro presidente da ENAGAS e em 2002 foi empossado como ministro do Ministério de Energia e Petróleo. Em 2004 assumiu a presidência da PDVSA e lá esteve até 2014, quando foi designado Ministro das Relações Exteriores. Porém, no mesmo ano foi nomeado embaixador da Venezuela na Organização das Nações Unidas.

Não existem dúvidas quanto à necessidade da PDVSA ter apoio das grandes petroleiras internacionais. São estas empresas que possuem a organização, os métodos de trabalho, os canais e redes de abastecimento, o apoio tecnológico, o aporte financeiro, e que disponibiliza este petróleo pesado frente aos regulamentos ambientais e as condições de refinamento em torno do mundo. Na Faixa Petrolífera do Orinoco, muitas destas petroleiras internacionais estão presentes e inclusive estão operando na região desde os anos noventa. Em 2007 é finalizado o reordenamento dos contratos de associação. Cabe ainda destacar, que a tecnologia imposta pelos empreendimentos faz com que empresas internacionais de serviços petrolíferos instalem-se no país, como por exemplo a Schlumberger.

Figura 8: Empresas atuantes em parceria com a PDVSA na Faixa Petrolífera de Orinoco



Fonte: PDVSA (2014)

A diversidade de atores internacionais envolvidos na E&P de petróleo da região, está também ancorada na diversificação dos mercados de destino do produto. A petrolífera chinesa e russa tem grande participação nos contratos de associação e pretendem investir bastante na Faixa. Fica claro que a parceria com a China é estratégica, já que a Ásia será seu principal

mercado no futuro em detrimento do mercado norte americano. Por outro lado, a China tem visto na América Latina e notadamente no Brasil, Venezuela, Argentina e Cuba, oportunidades de negócio nas áreas de petróleo, minério e agricultura. A Venezuela tem sido alvo de grandes investimentos e a China tem tido importante evolução em serviços ligados às atividades petrolíferas.

Quanto à barreira tecnológica na E&P da bacia, muitos entraves são notados devido ao tipo de petróleo que ali é extraído. A cadeia petrolífera no país e na região está servida de uma variedade de tecnologias, tanto disponíveis como em experimentação, mas nem sempre comprovadas, eficientes e aceitas. Segundo Péné-Annette et al (2012), isto deve-se à indústria mundial dar preferência aos óleos considerados convencionais e pela grande variedade de petróleo pesado existente, inclusive entre campos adjacentes, fazendo com que técnicas de extração efetivadas num campo, não funcione em outro vizinho. Além disso, a logística e o tratamento dado depois da remoção é complexo. O petróleo pesado deve ser refinado para retirada de gás e de água, e misturá-lo a petróleo leve a fim deste ser transportado por um oleoduto de 400 km até o Complexo de Jose. Neste complexo petroquímico, ocorre o processo de “melhoramento”, que consiste na separação de metais pesados e compostos indesejáveis. Muitos destes materiais separados, como enxofre, coque de petróleo e alguns geradores de CO₂, que representam impactos ambientais negativos.

Visto a necessidade de ultrapassar as barreiras tecnológicas intrínsecas à região, a Intevep é instrumento fundamental nessa empreitada. Assim sendo, segundo a PDVSA, a empresa conta com uma sede na região, localizada em El Tigrito, onde operam escritórios administrativos e oficinas técnicas. Além disso, destaca-se a futura instalação de parques tecnológicos (San Tomé, Morichal e San Diego Norte) em campo, que contam com infraestrutura na escala real permitindo provar, desenvolver e implementar novas tecnologias de melhoramento e de fator de recuperação. Este complexo acolherá em torno de 350 investigadores da Intevep. Entre 2015 e 2019, na divisão Boyacá há um conjunto de projetos de tecnologia para otimizar a produção nas áreas de Barinas, Apure e Guárico. Por outro lado, a partir de documento do sindicato da empresa (Sintraintevep, 2011 apud Péné-Annette et al, 2012), são denunciadas situações como: os projetos de assistência técnica e de investigação estratégica estavam estancados, a decadência da infraestrutura física e de segurança dos laboratórios e o translado improdutivo de pessoas.

A exploração desta bacia cria um novo território promovido às margens do rio Orinoco, entre o polo de indústria pesada de Guayana e os complexos de refinação e de petroquímica da costa leste. Perfazendo assim uma rede de cidades com um sistema de

infraestruturas de energia, de transporte e de comunicações, além de uma produção agrícola e industrial. Este território se estende desde o sul do estado de Guárico até a fronteira oeste do estado de Delta Amaruco, chegando a um espaço de 55.694 km², ou seja, em torno de 7% da superfície total venezuelana. Sem dúvida é uma nova tentativa de articulação entre a economia petroleira e a não petroleira, sobre uma perspectiva de desenvolvimento endógeno “socialista” ou “chavista”. Gonçalves (2009) atenta que os pilares do socialismo na Venezuela são a democracia direta e a democracia dos produtores, buscando-se consolidar o poder das comunidades através dos conselhos comunitários e os referendos.

Ademais ao contraste populacional entre a região litoral (em torno de 60%), central (em torno de 30%) e do sul amazônico-orinoquense do país, segundo De Lisio (2012), vem se estruturando um “novo” país na zona central que se estende do ocidente ao oriente, através de um corredor de interconexão dos Andes ao oceano atlântico, sendo o motor deste país a indústria petrolífera da Faixa. O plano de desenvolvimento sustentável do eixo Orinoco-Apure⁸⁷ propunha no marco da Política de Descentralização Desconcentrada e dos artigos 157 e 158 da constituição Bolivariana, a transferência de competências aos governos locais na implementação dos planos de ordenação regional de competência do governo central e foi uma espécie de piloto para o PSO. Esta proposta do eixo visava a melhoria da condição de vida da população existente e, ao contrário da PSO, que propõe a Faixa como um centro de atração da população do norte do país.

O PSO⁸⁸ é a pedra angular das estratégias citadas acima e teve caráter legal estabelecido em 2009, inspirado na ética socialista e na construção do poder popular e comunitário, no qual os recursos ali explorados encaminhariam ao desenvolvimento de um território petrolífero, socialista e sustentável. A democracia dos produtores, notada por Gonçalves (2009), implica não apenas o desenvolvimento a partir do petróleo, mas a criação de formas alternativas de distribuição, como a propriedade comunal e cooperativa.

O plano de desenvolvimento da Faixa Petrolífera do Orinoco, como já adiantado anteriormente, foi dividido em vários blocos de exploração ao sul dos estados de Guárico, Anzoátegui e Monagas, mas sua área de influência abrange do sul do rio Orinoco à parte norte do estado de Bolívar. No projeto de desenvolvimento territorial estão compreendidos cinco estados, treze municípios e em torno de 670.000 habitantes, em um espaço com densidade

⁸⁷ Segundo De Lisio (2012), o plano foi realizado em 2003 pela Universidade Central da Venezuela e abrange 11 dos 23 estados do território político-administrativo.

⁸⁸ Este projeto é colocado pelo governo como a expressão da diferença entre a PDVSA que era vendida ao capital estrangeiro e a nova empresa que encarna a soberania nacional, restaurada após a “sabotagem petroleira” de 2002 e 2003.

demográfica média de 12 habitantes por km². O PSO conta com um comitê de planejamento formado por membros dos ministérios do governo central, entretanto as autoridades locais e regionais não tem sido envolvidas.

Sendo assim, é importante analisar alguns dados e algumas peculiaridades dos três estados que tem influência direta com a E&P petrolífera da Faixa de Orinoco: Guárico, Anzoátegui e Monagas. Infelizmente, pela inexistência de um Sistema de Contas Regionais na Venezuela⁸⁹, esta seção não poderá contar a análise das mudanças na estrutura produtiva dos estados e o peso dos repasses da renda petrolífera sobre as contas destes nos últimos anos. Por outro lado, o INE disponibiliza a “Síntesis Estadística Estadal” que serve como base para as estatísticas a nível local.

Guárico é um estado com quase 750 mil habitantes segundo o censo de 2011 do INE e tem como capital San Juan de los Morros. A população urbana aumentou em torno de 200 mil habitantes enquanto a rural manteve-se em pouco mais de 140 mil, levando em conta também o censo de 2001. O INE coloca que as quatro atividades que sustentam o desenvolvimento econômico da região são a agropecuária, a agricultura, a exploração petrolífera e os recursos hidrográficos. Na zona industrial de San Juan estão instaladas empresas processadoras e empacotadoras de arroz e de produtos lácteos, além das indústrias tradicionais de alimentos, bebidas e calçados. Destacam-se no âmbito da PSO, as cidades de Las Mercedes e de Santa Rita. A população ocupada cresce paulatinamente e as atividades que mais captam esta população são a de serviços comunitários, comércio, agricultura e agropecuária. Não houve registro deste indicador para as atividades de exploração de hidrocarbonetos desde o segundo semestre de 2010. No segundo semestre de 2012 a população ativa chegava a 70%, sendo que destes a taxa de ocupação chegou a 89,4%.

Sobre o estado de Anzoátegui, este tem como capital Barcelona e conforme o INE tinha em 2011, mais de 1,4 milhões de habitantes sendo um pouco mais de 100 mil na área rural. Dentre as principais cidades destacam-se as de importância no setor petrolífero como: Puerto La Cruz, El Tigre, Anaco e Pariaguán. O estado é o segundo maior produtor petrolífero e tem o complexo de José de indústria petroquímica. Ainda segundo o INE, a população ocupada cresceu bastante em 2012 em relação aos anos anteriores, puxada principalmente pelas atividades de serviços comunitários, construção, indústria manufatureira, comércio e

⁸⁹ O Sistema de Contas Nacionais aplica-se apenas para o nível nacional, já que não se tem instrumentos ordenados, coerentes e permanentes que atenda com qualidade científica as necessidades de informação econômica dos territórios subnacionais. Alguns trabalhos (Iranzo e Mendoza, 2007 e Guerra, 2006) denotam o esforço dos pesquisadores venezuelanos em propor e debater métodos a fim de disponibilizar dados econômicos para que estes possam ser utilizados no planejamento regional e local.

E&P de hidrocarbonetos. Apesar disso, nas atividades agrícolas e pecuárias houve uma queda, o que denota perda de participação produtiva frente ao aumento nas atividades citadas anteriormente. A taxa de ocupação da população ativa chegou a 91,1% no segundo semestre de 2012. Neste mesmo semestre, apenas 16% da população ativa é considerada pobre, o que representou uma queda de 4% em relação ao semestre anterior.

Acerca de Monagas, segundo o INE, a capital é Maturín e esta é considerada a capital petrolífera do oriente venezuelano devido ao auge petrolífero na década de 1980 no norte do estado. Em 2011, a população ultrapassava os 900 mil habitantes, em torno de 150 mil a mais que no censo de 2001, sendo mais de 80% de população urbana. As atividades principais são a E&P de hidrocarbonetos, a agropecuária e a agricultura. Ainda conforme o INE, em 2012, a população ocupada mantém-se estabilizada e setores como a exploração petrolífera, serviços comunitários e comércio tem aumentado neste indicador, em detrimento das atividades agrícolas e agropecuárias e da construção. O que impressiona no estado é o alto número da população inativa que chega a 37,3%. Quanto a taxa de ocupação da população ativa obteve-se 88,8% no segundo semestre de 2012.

O PSO busca, segundo Péné-Annette et al (2012), construir uma rede urbana direcionada verticalmente às zonas litorâneas de exportação petrolífera a partir das zonas de Boyacá, Junín, Ayacucho e Carabobo da Faixa Petrolífera de Orinoco⁹⁰, que perfazem o eixo central horizontal da região. Desta forma, os corredores verticais multimodais propostos serviriam como ligação aos espaços de exportação petrolífera. Além disso, cada cidade do corredor deve desenvolver uma especialidade, seja relacionada à exploração de petróleo, às atividades agroindustriais ou às funções logísticas e terciárias. A exportação do petróleo de Orinoco através do litoral⁹¹ do país acaba por ser um empecilho na tentativa de desconcentração populacional e econômica do país.

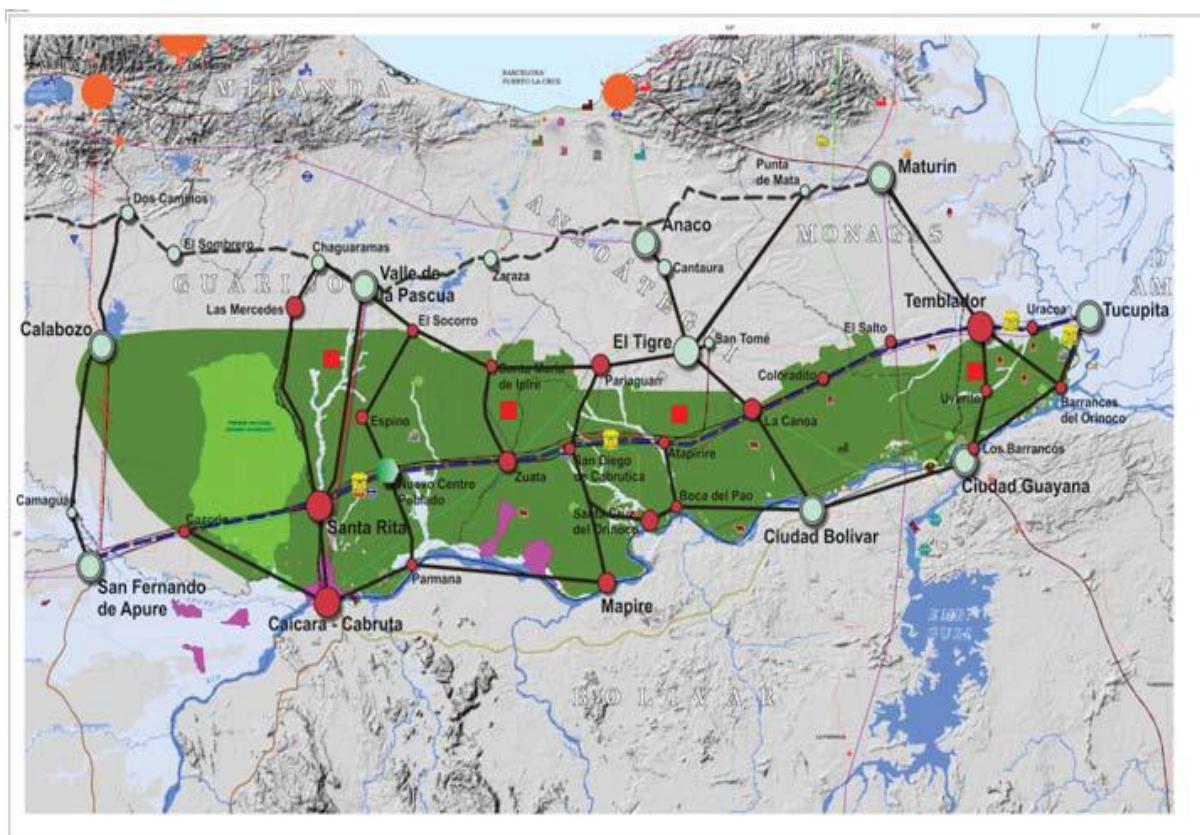
Péné-Annette et al (2012) entendem que o desenvolvimento da região depende da construção de uma infraestrutura básica, capaz de organizar o espaço em questão e facilitar a sua relação com as regiões fronteiriças, até porque é uma zona de transição entre os polos da indústria petroquímica do nordeste e o polo metalúrgico de Guayana. Além disso, segundo De Lisio (2012), assumiria papel fundamental na redução dos custos de transporte entre os

⁹⁰ A zona de Boyacá se estruturaria nas cidades de Las Mercedes, Santa Rita e Cabruta. A zona de Junín em Pariaguán, San Diego de Cabrutica e Mapire. A zona de Ayacucho em El Tigre, Soledad e Ciudad Bolívar. A zona de Carabobo, por fim, se estruturaria em Temblador, Chaguanas e Barrancos.

⁹¹ Cogitou-se a possibilidade do escoamento pela foz do rio Orinoco ao oriente, porém esta hipótese foi excluída pois haveriam problemas com o canal de navegação, o tamanho dos cargueiros e com a dragagem frequente que seria necessária. Além disso, a região próxima ao rio é considerada um ambiente natural instável e ecologicamente frágil

centros de produção primária, transformadora e de consumo, permitindo a articulação regional e a conexão aos níveis nacional e internacional. Até então, o governo tem feito a reabilitação de algumas vias, mas ainda não construiu um corredor terrestre com uma autopista, uma linha férrea, linhas de transmissão elétricas e de fibras ópticas, e linhas de gasodutos e oleodutos entre San Fernando de Apure e Tucupita. Este projeto seria essencial para a articulação e transporte de pessoas e mercadorias a nível regional e nacional.

Figura 9: A Faixa Petrolifera de Orinoco como fator de articulação regional



Fonte: De Lisio (2012) apud Ministério de Planejamento e Desenvolvimento e PDVSA (2008)

Espera-se ainda que sejam construídos no rio Orinoco, centros portuários e terminais de exportação, contribuindo para as relações entre as funções extractivas, industriais e terciárias, facilitando também o escoamento da bauxita para o centro metalúrgico de Puerto Ordaz, além da logística petroleira. Isso também auxiliaria no já existente polo metalúrgico e hidroelétrico de Ciudad Guayana, que inclusive não encontra-se na rede urbana proposta no PSO. Há ainda a proposta de criação de um aeroporto internacional entre Ciudad Guayana e

Ciudad Bolívar⁹², o que demonstra a intenção de fortalecer a última cidade na região e instituir uma ligação com uma cidade com importantes atividades econômicas e que não está no PSO.

Quadro 1: Grandes obras de infraestrutura na Faixa Petrolífera do Orinoco

| Redes Ferroviárias |
|---|
| • Ciudad Guayana-Ciudad Bolívar |
| • Ciudad Bolívar-Caicara del Orinoco |
| • Caicara del Orinoco-Valle de la Pascua |
| • Caicara del Orinoco-San Fernando de Apure |
| • Valle de la Pascua-Pariaguán-El Tigre |
| • El Tigre-Soledad |
| • Ciudad Guayana-Temblador-Maturín |
| • Soledad Ciudad-Guayana |
| • Mapire-El Tigre |
| • Ciudad Guayana-Boca Grande |
| Autopistas e Estradas |
| • Estrada de serviço petroleiro e transporte para as comunidades - Tucupita-Temblador- Santa Rita- San Fernando de Apure |
| • Autopista Puerto Ordaz- Temblador- Maturín |
| • Terceira ponte sobre o rio Orinoco |
| Portos e Aeroportos |
| • Melhoramento e construção de portos - Ciudad Guayana, Ciudad Bolívar, Caicara-Cabruta, Mapire y Puerto Atlántico de Boca Grande |
| • Aeroportos de Santa Rita y Pariaguán |
| • Construção do aeroporto internacional no estado de Apure |
| Outros Projetos |
| • Planta termoelétrica Cabruta |
| • Planta termoelétrica San Diego de Cabrutica |
| • Canal de navegação do rio Orinoco – central |
| • Reforço do sistema de transmissão a 115 kv para cubrir os requerimientos do plano nacional ferroviário |
| • Sistema elétrico Faja Petrolífera del Orinoco |

Fonte: De Lisio (2012) apud Ministério de Planejamento e Desenvolvimento e PDVSA (2008)

Quanto ao fornecimento de energia elétrica, as instalações petrolíferas não tem tido problemas, porém as comunidades próximas tem convivido com a suspensão do serviço, o que leva a população à confrontamentos com empresa estatal petrolífera. Por outro lado, a

⁹² A cidade receberá em sua parte histórica a sede administrativa da PDVSA na Faixa Petrolífera de Orinoco a fim de apoiar os governos regionais no PSO. A escolha da capital do estado de Bolívar é devido a importância do seu patrimônio histórico nacional, a proximidade à Ciudad Guayana e a disponibilidade de prédios históricos que possam abrigar a sede.

tradicional política de subsídios ao consumo de energia é consenso e política intocável para sociedade venezuelana.

No que tange à telecomunicação, além das fibras óticas, faz-se necessário a construção de um centro único de supervisão e controle de gestão dos serviços do Estado, que incluiria um sistema de rádio regional, a ampliação da cobertura de rede móvel e ampliação da telefonia fixa. Além disso, por se tratar de uma indústria intensiva em informações técnicas e exigente na velocidade de transmissão e confiabilidade dos dados, a fibra ótica seria um importante incremento para a plataforma de telecomunicações da Faixa Petrolífera de Orinoco.

Conforme Péné-Annette et al (2012), no *Informe de gestión* da PDVSA de 2004 e 2005 propõe-se a expansão do projeto Orinoco e o desenvolvimento das reservas da Faixa Petrolífera de Orinoco. Deste modo se anuncia também um grande plano de desenvolvimento social sustentável alinhado aos planos do governo, incluindo projetos em educação, agricultura, infraestrutura e de desenvolvimento regional que gerariam 1,7 milhões de empregos diretos e indiretos, e beneficiaria 8,4 milhões de venezuelanos. Entretanto, somente no *Informe de gestión* de 2008 se fala do PSO que foi elaborado pela filial da PDVSA, a CVP, enfocando quatro setores: produtivo (envolve os setores agrícola, industrial e petrolífero), serviços (água e saneamento, sistema elétrico, transporte, comunicação e habitação), social (saúde, educação e ambiente) e político (poder comunitário).

No que concerne ao setor produtivo para além do petroleiro, é importante salientar o plano de desenvolvimento agroprodutivo referente às chamadas “*redes socioprodutivas locales*” que objetivam impulsionar a produção de média e baixa escala, associado à indústria petrolífera da região no âmbito periurbano. Estas baseiam-se num “modelo de produção dos produtores livres e associados”, ou seja, pautado na propriedade social (produtores diretos ou conselhos comunitários) dos meios de produção do novo modelo produtivo socialista. O PSO prevê a produção de diversos produtos agropecuários⁹³ e a construção de complexos agroindustriais.

Além disso, conforme a PDVSA, com o fim de promover as redes produtivas integradas aos complexos de melhoramento buscam-se desenvolver áreas como: serviços industriais, metalurgia, produtos de consumo, construção, química, oficinas, armazéns e comércio. Neste sentido, em Carabobo instalaram-se uma fábrica de aparelhos eletrodomésticos e uma fábrica de máquinas agrícolas. Algumas instalações esportivas,

⁹³ São citados produtos como: frango, suínos, aves, cereais, feijão, soja, mandioca, farinha de mandioca, óleo de soja e açúcar.

recreativas e culturais também estão sendo instaladas contando futuramente com infraestrutura de transportes. É fundamental destacar que o esforço social produtivo do plano está baseado no controle direto ou majoritário do Estado, salvo nas “*redes socioproyductivas locales*”. Os negócios com maior complexidade ficam nas mãos do Estado ou em empresas mistas com investidores estrangeiros, desta forma todo o planejamento, organização e execução do PSO está a cargo da PDVSA, que alinha com o Ministério de Planejamento e Desenvolvimento.

Acerca do crescimento demográfico e a disponibilidade de serviços à população local, Péné-Annette et al (2012) notam que as projeções de povoamento da região esperam um crescimento de quase 700 mil habitantes em 2019, sendo que 42% destes se instalariam na zona de Ayacucho. De Lisio (2012) nota que se planeja a construção de mais de 137 mil habitações na Faixa para o ano de 2016 e até 2021 chegariam mais de 380 mil imigrantes. A maioria das cidades da região são compostas por pequenos povoados, segundo o censo de 2011 do Instituto Nacional de Estatísticas (INE). As dinâmicas urbanas com a reativação do mercado de trabalho no polo metalúrgico e os projetos desenvolvidos na Faixa Petrolífera de Orinoco podem atrair executivos e profissionais para Ciudad Guayana e Ciudad Bolívar, mas os trabalhadores e a população flutuante fortaleceriam o povoamento das pequenas e médias cidades da região.

O desenvolvimento urbano estaria pautado num modelo de cidade socialista e num subsistema de cidades médias que serão impactadas pela indústria petrolífera. Já ocorre na região a construção de casas e a estratégia é fortalecer os centros urbanos de Temblador, Los Barrancos de Fajardo, Chagaramas, Soledad, El Tigre, Mapire, Pariaguán, San Diego Cabrutica, Las Mercedes e Santa Rita. Na maioria dos casos haverá um esforço de consolidação de serviços, equipamentos e infraestrutura, com a criação de espaços comuns, recreativos e socioprodutivos. Há inclusive um plano turístico que criará seis grandes corredores turísticos na região, iniciando-se com o Parque Nacional Aguaro-Guariquito já existente e um passeio no rio Orinoco.

Estão programados a construção de quatro hospitais⁹⁴ e em 2010 já havia sido realizada a capacitação de enfermeiras e a consolidação de comitês de saúde. A necessidade de mão de obra qualificada na Faixa requer um enorme esforço de formação, cujos objetivos são difíceis de alcançar como já notado anteriormente. Já iniciaram-se programas coordenados pela Universidade Bolivariana e pela Universidade Nacional Experimental das

⁹⁴ Localizados em Santa Rita (Boyacá), San Diego de Cabrutica (Junín), Soledad (Ayacucho) e Temblador (Carabobo).

Forças Armadas, a fim de capacitar técnicos, construção de laboratórios e de instalações educacionais. Há na região quantidade significativa de trabalhadores que já atuaram em indústrias básicas e estão desempregados. Estes podem ser incorporados através destes cursos de formação de profissionais do setor petrolífero. Por outro lado, está claro que os residentes terão que competir com as necessidades da indústria petrolífera por alguns serviços básicos, apesar da melhora nas condições de vida e acesso a serviços básicos.

Vale notar ainda, o papel dos conselhos comunitários na região que encontram-se associados ao trabalho dos ministérios e suas atribuições de planejamento e desenvolvimento nos centros povoados. Isso tem sido importante na definição de planos de formação profissional do PSO, na promoção da participação popular e na ativação da economia comunitária, auxiliando no combate ao desemprego. Entretanto, os conselhos comunitários vem se multiplicando desordenadamente e estão sobre a tutela de um ministério do Executivo nacional, reduzindo o poder de autoridades eleitas nos estados e municípios.

Do ponto de vista das receitas fiscais que a indústria petrolífera gera para os governos subnacionais, existem dois mecanismos de distribuição: a LAEE e o *Situado Constitucional*. Conforme Viale e Cruzado (2012), o primeiro se baseia exclusivamente na renda mineral ou petrolífera, já o segundo distribui 20% do orçamento nacional, que inclui os *royalties* e o imposto de renda do setor petrolífero. Quanto a este último, cabe notar que por ser baseado no orçamento e não na renda finalmente arrecadada, nos últimos anos, a subestimação do orçamento nacional permitiu ao governo central reduzir o montante recebido pelos estados e municípios.

Segundo Viale e Cruzado (2012), o *Situado Constitucional* reserva, dos 20% do orçamento nacional, 80% para os estados e 20% para os municípios. Já do que reserva-se aos estados e municípios, 70% é distribuído de acordo com a população e 30% é repartido equitativamente entre estes. Segundo o artigo 167 da constituição é exigido que 50% das rendas recebidas por este mecanismo devem ser destinadas ao investimento.

Quanto à LAEE, os estados produtores detém 70%, que por sua vez repassam 40% às prefeituras e 20% às comunidades, no mínimo. Os estados não produtores ficam com 30%, sendo que no mínimo repassam 40% às prefeituras e 20% às comunidades. Os recursos perante esta lei devem financiar investimentos de projetos nas seguintes áreas: construção de casas; infraestrutura agrícola, educacional, médica, cultural e esportiva; investigação e inovação tecnológica; sistemas de transporte em zonas rurais e fronteiriças e por fim, em conservação, defesa, manutenção, melhoria, recuperação e saneamento do ambiente afetado pelas atividades minerais ou petrolíferas.

Na realidade, Péné-Annette et al (2012), entendem que muitos aspectos desta nova estratégia é a continuação ou a restauração da estratégia secular de desenvolvimento, que diversos governos venezuelanos utilizaram desde o início da era petroleira em 1918, com a ideia de “*Sembrar el petróleo*”⁹⁵. Durante todo esse tempo pouco se fez para agregação de valor ao petróleo cru, já que esperava-se que um dia este se esgotaria e deixaria de ser amplamente demandado. Por isso, os esforços estavam no máximo proveito das divisas provenientes da venda do produto, com uma básica refinação de modo a retirar os elementos indesejáveis no mercado internacional. As rendas fiscais do Estado são vistas desde então, como a possibilidade de distribuir a renda e financiar a diversificação econômica. Com a inspiração dos estudos Cepalinos, a estratégia inicial era centrar esforços na agricultura e no modelo de substituição de importações, porém já nos anos 1960 e 1970, esta política de diversificação acabou dando lugar à criação de polos de desenvolvimento especializados na E&P de recursos minerais e energéticos.

Conforme Péné-Annette et al (2012), o PSO tem a finalidade de ser instrumento de política econômica e mais que isso, visa utilizar o planejamento urbano-regional como ferramenta de reorganização territorial, não somente no âmbito regional, mas também no nacional. Este projeto espera criar um eixo interior, que ligaria as partes ocidentais e orientais do país, ao longo dos rios Orinoco e Apure, sendo um dos pilares da reorganização territorial e da desconcentração regional. Isso porque atua no sentido de compensar o predomínio da zona litorânea. Desta forma, o governo procura deslocar o velho sistema urbano centralizado nas metrópoles regionais para um sistema de pequenas e médias cidades organizadas em um marco socialista de melhor povoamento e integração do território nacional, o que impõe uma série de desafios e oportunidades à região em questão.

O que é discutido pelos autores citados é a pouco provável coexistência de uma exploração petrolífera, que se faz pelo controle das companhias petrolíferas, com uma intensa atividade agropecuária. Sem dúvidas a diversificação econômica na região através de setores que agregam menor valor ao seu produto é muito complicada. O impacto ambiental⁹⁶ ali existente já seria suficiente para dificultar sobremaneira este processo diversificador, pois as atividades de turismo, de agropecuária e de pesca podem ser afetadas diretamente. O futuro desta região como centro energético e industrial estaria condicionado pelas flutuações

⁹⁵ A ideia denota a possibilidade de utilização do petróleo a fim de proporcionar novas alternativas econômicas futuras, para uma melhora das condições de vida da população. Foi exposta originalmente por Arturo Uslar Pietri em 1936 e em tradução livre significa “semear o petróleo”.

⁹⁶ Em 2012, segundo a PDVSA, houve o derramamento de 10 barris de petróleo no estado de Anzoátegui, o que obrigou a empresa a realizar trabalhos de saneamento ambiental na área impactada, sendo alvo de protestos por um grupo de pessoas da região.

econômicas e migratórias, em detrimento do planejamento da PDVSA e do Ministério do Poder Popular de Planejamento e Finanças.

De Lisio (2012) atenta como dificuldade a falta de articulação da região com outros espaços produtivos próximos como a produção agrícola andina e as atividades de ecoturismo e de turismo rural do ocidente do rio Orinoco. Há um risco inerente ao cumprimento das metas de articulação para o desenvolvimento sustentável nacional da Faixa Petrolífera do Orinoco com o desenvolvimento dos eixos propostos pelo governo. Além disso, as atividades petrolíferas e minerais são privilegiadas no PSO, tanto que, a capacitação e formação ali trabalhada não atenta para os setores agrícolas, pesqueiro, florestal e turístico; e a qualidade do meio ambiente não é vista como uma oportunidade de desenvolvimento alternativo.

Por fim, o mesmo autor entende que o processo bolivariano acabou retrocedendo em sua estratégia de reordenamento territorial para superação das desigualdades sócio-territoriais do país. O PSO mantém a dicotomia centro-periferia no país e valoriza o rentismo petrolífero. Ademais, a desconcentração do norte caribenho, não poderá se realizar sem a redução do peso da indústria petrolífera e a diversificação econômica. O modelo urbano-petroleiro que orienta o país desde o século XX, levou à desvalorização da diversificação endógena de cada localidade a favor da supremacia de um padrão hegemônico difundido a partir de Caracas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A importância da produção petrolífera é inegável para a sociedade dos séculos XX e XXI, em especial, após as experiências proporcionadas pela Segunda Guerra Mundial. Durante o século XX, esta indústria consolidou-se como um dos marcos do processo de globalização, formando redes produtivas, financeiras e tecnológicas, através das grandes multinacionais petrolíferas. Tornou-se assim um setor altamente estratégico para os Estados nacionais e ao mesmo tempo vulnerável à especulação e à geopolítica e geoeconomia internacional. Na configuração atual das relações de força internacionais, os hidrocarbonetos são fundamentais tanto para os países importadores como para os exportadores, pois de seu controle depende a segurança dos Estados e de seu manejo depende o bem estar do povo.

O petróleo é um bem considerado estratégico pela sua capacidade de afetar a economia, a sociedade e a política de dado continente, país ou território. A apreciação do câmbio é um dos efeitos comuns quando um país recebe grande quantidade de divisas, sejam advindas da exportação petrolífera ou não, deve-se atentar também para outras possíveis razões para tal valorização cambial no contexto específico de cada país. A doença holandesa é um fenômeno que implica em reestruturação produtiva na economia, já que afeta diretamente no processo de desindustrialização, pois a apreciação da taxa de câmbio acaba por dinamizar as exportações de setores produtores de bens primários desestimulando a formação de capital em setores transáveis. Por outro lado, a financeirização é importante componente da análise de apreciação cambial, pois os fluxos financeiros no mundo, principalmente a partir das décadas de 1980 e 1990, aumentaram bastante e isso por sua vez implica em um possível processo de desindustrialização. Em outras palavras, a doença holandesa pode ser uma armadilha para a análise da apreciação cambial, de modo especial na América Latina devido a importância dos recursos naturais para economia. Cabe então questionar acerca da origem das divisas estrangeiras (comercial ou financeira) e sua capacidade de impactar na taxa de câmbio.

A apropriação do território pelo aparato de E&P petrolífera gera dificuldades à diversificação econômica neste, já que agrupa maior valor do que os demais setores e pode levar à dependência do rentismo petroleiro. Apesar dos grandes investimentos dispendidos em uma região e a consequente chegada de uma gama de serviços, a maior parte destes servem de apoio à indústria petrolífera dominante no território. A especialização nesta indústria, desse modo, pode impedir que as gerações futuras disfrutem de maior bem estar (regra de

Hartwick), já que a diversificação econômica é necessária para a promoção do desenvolvimento socioeconômico no médio e longo prazo. Vale notar que o desenvolvimento socioeconômico para tornar-se efetivo depende de fatores como: (1) aprendizado tecnológico e técnico que agregue valor ao produto e promova maior produtividade, (2) inserção nas cadeias produtivas globais, (3) mudança estrutural virtuosa (CEPAL, 2014) através das chamadas eficiência Keynesiana e eficiência Schumpeteriana e (4) da política macroeconômica colocada em prática.

A partir dos anos 2000, o *boom* dos preços das *commodities* e em particular do petróleo, significou alterações na renda mundial visto a melhoria dos termos de troca por aqueles países que exportavam estes produtos e proporcionou menor vulnerabilidade externa pois os preços mantiveram-se em um alto patamar. Isso inclusive propiciou as condições necessárias para a revisão das estruturas de apropriação e repartição das rendas advindas em diversos países do mundo. Alguns países da América Latina beneficiaram-se deste cenário e tiveram balança comercial positiva, redução do peso da dívida, certa estabilidade macroeconômica e elevação das taxas de crescimento econômico. Entretanto, a fragilidade da estrutura produtiva da região ficou ainda mais evidente com a especialização em recursos naturais, com a apreciação cambial, com a financeirização e com a ocorrência de fenômenos como desindustrialização, doença holandesa e reprimarização. Desta forma, fica a questão e o desafio de como manejar um período de bonança e evitar um processo acelerado de valorização da moeda, de aumento dos gastos públicos e de crescimento do crédito.

A América Latina, com a liberalização das relações financeiras com o exterior, estaria inserida conforme Medeiros (2008), em uma “integração de conta financeira” que leva muitas vezes a um endividamento maior do que o necessário para financiar o déficit em transações correntes. O processo de financeirização inclusive faz com que ocorra uma tendência de redução dos impactos do “efeito China”, até porque o país projetou para os últimos anos e tem projetado para os próximos, uma menor taxa de crescimento econômico. Por outro lado, na última década, através de programas e planos, alguns governos da região promoveram investimentos e gastos em diversas áreas, de acordo com as necessidades e anseios de cada país. Estes investimentos e gastos melhoraram significativamente as condições de vida da população latino-americana, que conforme demonstrado neste trabalho, passou por menores taxas de desemprego e melhor distribuição de renda.

Apesar do período de bonança, o crescimento econômico do continente só ultrapassou a média mundial no período de 2004-2008, em contraste com os países em desenvolvimento do continente asiático que além de obterem médias acima das mundiais, tiveram um ganho de

participação no PIB mundial muito significativo nos períodos estudados na tabela 1. O crescimento asiático tem uma diferença importante para o crescimento latino-americano, que é o crescimento sustentado pelos ganhos de produtividade, competindo de modo mais diversificado no mercado mundial, enquanto na América Latina o crescimento é dependente da criação de empregos.

Mesmo com as iniciativas de integração regional no continente, ainda é bastante incipiente os esforços desenvolvidos para tal fim. É de suma importância a redução de assimetrias derivadas da heterogeneidade estrutural, que atrapalham sobremaneira a integração na América Latina. A integração energética tem sido um dos eixos de integração regional mais atentado, pois é de grande valor estratégico, visto a insuficiência energética de diversos países da região e é fonte de um maior poder geopolítico na região. Necessita-se assim de esforço para um acordo entre os Estados proprietários dos recursos energéticos a fim de promover a integração energética.

Apesar dos países em desenvolvimento terem alcançado maior participação no PIB mundial, o Brasil teve crescimento acima da média mundial apenas no período 2004-2008 o que por sua vez não possibilitou um ganho de participação no PIB mundial. O país obteve um crescimento econômico baixo, mas por outro lado, com baixa variação na última década. Isso auxiliou para um ambiente econômico mais estável na macroeconomia. Porém, nos últimos anos, a desaceleração econômica no mundo e a crise político-institucional tem comprometido a continuidade dos resultados positivos até então observados. A desindustrialização tem afetado sobremaneira a capacidade do país de gerar encadeamentos dinâmicos e tem apresentado maior perda em relação aos demais setores no que concerne os postos de trabalho, segundo Kupfer et al (2014). Entretanto quando observamos a região da Bacia de Campos verifica-se um incremento do setor industrial em relação aos demais setores, devido à produção petrolífera que tem demonstrado evolução produtiva e tecnológica.

Acerca da doença holandesa pela descoberta de petróleo, observando o caso brasileiro esta pode ser contestada. Em primeiro lugar, as exportações de petróleo tiveram baixa elevação, visto que o país não é autossuficiente do produto por enquanto. Em um contexto para além da descoberta de petróleo, dois pontos são notados. (1) As entradas de capital de curto prazo relativo ao fluxo financeiro propiciam uma tendência de apreciação cambial. Nesse ponto, Serrano e Summa (2011) sugerem que as consequências do câmbio apreciado e da taxa de juros mais alta, não tem sido uma esperada redução na demanda agregada, mas na verdade um aumento nos salários reais e um maior consumo frente a redução das exportações líquidas, tanto que há um aumento da demanda agregada. (2) Por último, a especialização em

alguns segmentos produtores de recursos naturais e a reprimarização da pauta exportadora, apesar de importante fonte de divisas, apresenta diversos produtos na pauta exportadora, com destaque para alguns segmentos como o da soja. Resumindo em outras palavras, a apreciação cambial no Brasil nos anos 2000 pode ter sido apenas reflexo do país ser uma praça de valorização financeira, em detrimento do fenômeno da doença holandesa.

Segundo diversos autores da área de desenvolvimento econômico, o país necessita de um projeto de nação soberana, desenvolvida, com justiça social e democrática, capaz de traçar um caminho para um fim comum. Assim, o planejamento econômico e energético deveria compor um planejamento de país, pois é impossível separar os planejamentos visto a interligação e dependência entre eles. E ainda mais quando grande parte das leis e diretrizes não são devidamente respeitadas e fiscalizadas.

O setor petrolífero do país apesar de possibilitar a competição entre as empresas de E&P acaba por não oferecer menores preços, já que este é tomado no mercado internacional sujeitando o país às variações de preços pela especulação. Uma opção auferida por Ferolla e Metri (2006) seria reduzir as exportações e consequentemente a influência do preço internacional internamente, favorecendo a população e a economia com menores preços. Isso porém, só poderia ser possível caso o país tivesse refinarias capazes de comportar o consumo e o tipo de petróleo extraído do país. Ou seja, resta a opção de exportar e utilizar as rendas advindas para promoção do desenvolvimento como ficou implícito em alguns discursos da presidente Dilma Rousseff acerca do pré-sal. O questionamento que fica é até que ponto essa estratégia pode ser eficaz, visto os problemas e desafios tanto no âmbito nacional como no local. Será que o novo marco regulatório e as novas leis de distribuição e uso da renda advinda da produção petrolífera poderiam alçar o país a um melhor nível de desenvolvimento econômico, reduzindo os passivos históricos debatidos neste trabalho e direcionando parte desta riqueza para a busca de fontes alternativas e renováveis de energia?

Entretanto, existe no país atualmente uma grande desconfiança em torno da Petrobras em um contexto em que a empresa ganhou maior papel na representação do Estado. Apesar dos resultados e descobertas expressivas dos últimos anos, com aumento da capacidade de refino e da oferta de petróleo a empresa atravessa grave crise. As denúncias de corrupção e a alta dívida da estatal, que culminaram com a saída da presidente da Petrobras, tem implicado em questionamentos acerca das potencialidades do novo marco regulatório e do pré-sal, que pode não converter-se em alavanca para a saída da condição de país emergente e sim, como uma “maldição”. Piquet (2011) coloca que, para isso ocorrer basta que os recursos sejam utilizados de modo leviano pelos governantes, tendo como parceiro o desconhecimento e a

indiferença da maioria da população brasileira sobre o tema. A “vacina” contra essa “maldição”, para Pinto Jr. (2011), seria a criação de um novo padrão de intervenção ancorado em uma capacitação maior para a elaboração, execução e monitoramento de projetos prioritários, em especial em infraestrutura, educação e saúde.

No âmbito regional, os efeitos de arrasto e propulsão do setor que se prepara para muitos desafios técnicos na E&P do pré-sal, podem proporcionar crescimento e diversificação econômica, mas isso sugere que a governança estadual e local se prepare, se planeje e enfrente desafios como: o movimento pendular de pessoas, a baixa qualificação profissional, a promoção de novas tecnologias e técnicas, a produção de bens de maior valor agregado, a elevada tributação, os custos de financiamento, dentre outros. Estes gargalos revelam a baixa capacidade das empresas nacionais, o que por sua vez dificulta a política de conteúdo local mínimo e minoram os efeitos de arrasto e propulsão no território. O que deve ser atentado é a representatividade para a economia e para o PIB do estado do Rio de Janeiro da atividade de extração petrolífera e da cadeia de óleo e gás, a fim de compreender e planejar políticas públicas que possam reduzir os gargalos verificados. A falta de regras para aplicação das rendas petrolíferas é uma restrição ao desenvolvimento socioeconômico, apesar da criação do FS em 2013 apenas no regime de partilha. Sem dúvida, o estado do Rio de Janeiro deverá ser um dos epicentros deste processo e já apresenta experiência acerca das implicações e impactos da exploração petrolífera na Bacia de Campos.

Nesta região, apesar da sua importância em nível nacional para a indústria petrolífera e do montante recebido em *royalties* e PE, não se tem conseguido diversificar sua estrutura produtiva de modo a sustentar-se após o fim deste recurso não renovável. Isso fica claro, pois com a mudança das regras de distribuição de *royalties* e PE entre as entidades federativas e a redução de gastos e investimentos do Estado para 2015, algumas cidades vem enfrentando dificuldades financeiras. Neste sentido, cabe ao setor empresarial brasileiro com o apoio e estímulos do governo e do sistema nacional de ciência, tecnologia e inovação, viabilizar tanto técnica como economicamente a produção petrolífera, a fim de atuar com o máximo de independência externa e maximizar o conteúdo local da E&P. Por outro lado, cabe ao governo, principalmente na esfera estadual e municipal, proporcionar à população local melhores condições de vida seja no campo ou na cidade, oferecendo adequadamente serviços básicos, como centros de estudos e formação, hospitais, habitações e segurança pública.

Acerca da Venezuela, deve-se notar que a “revolução bolivariana”, iniciada no governo Chávez, logrou melhorias significativas para a população pautada na forte indústria petrolífera e nas reformas institucionais, principalmente nos anos 2000. Indicadores como o

IDH e o índice de Gini demonstraram esta melhora. De fato, o país se beneficiou do *boom* dos preços das *commodities* e obteve balança comercial positiva em paralelo com um bom nível de investimentos e uma alta média de crescimento, apesar de instável. O governo conseguiu minorar os efeitos da “maldição dos recursos naturais” e diversificou a estrutura produtiva, ainda que de forma bastante incipiente e com pequena perda de participação da indústria petrolífera. Além disso, o quadro de “doença holandesa normal” se manteve e o país continua sendo um caso de “subdesenvolvimento com abundância de divisas” como Celso Furtado notara. Nos últimos anos, o país enfrenta dificuldades na estabilização macroeconômica, em especial no controle da inflação e da taxa de câmbio. Isso somado à baixa do preço do petróleo em 2014, tem feito o país endividar-se, recorrendo a parceria com a China para angariar recursos e evitar o desabastecimento de produtos. Neste sentido, importante salientar que a indústria petrolífera de maior produtividade e maiores salários acabou influenciando em um padrão de consumo mais alto no país.

As rendas petrolíferas na Venezuela, na última década, constituíram-se em uma oportunidade para a distribuição de renda, a redução da extrema-pobreza, o financiamento de projetos e a diversificação econômica. Mesmo com as melhorias notadas, a heterogeneidade estrutural se manteve forte, o que implica na necessidade de maiores esforços para que a oportunidade pudesse efetivamente ter resultados melhores. A base produtiva venezuelana não apresentou importante variação e consequente redução da dependência petroleira, o que demonstra a valorização do rentismo petroleiro e do modelo urbano-petroleiro Entretanto, deve-se notar que o governo enfrenta limitações, com problemas político-institucionais, o que atrapalha a implantação de políticas públicas, além de sofrer com um problema característico dos países da América Latina, uma democracia defeituosa por “domínios preservados” (OFFE,1999).

A região da maior reserva petrolífera do mundo, a Faixa Petrolífera de Orinoco, tem recebido grande investimento a partir dos contratos de associação com a PDVSA. A região que apresenta boa parte de cidades de pequeno porte, deverá se estruturar melhor a fim de receber mais apropriadamente todos as implicações que estes grandes investimentos trazem consigo. Deste modo, o PSO se propõe a planejar e organizar este território a partir das bases institucionais colocadas pelo projeto bolivariano socialista. Anunciado em 2008, o PSO ainda não concluiu projetos de suma importância tanto para a população local como para a indústria petrolífera lá instalada. A infraestrutura de comunicações e de transportes capaz de interligar a região às demais regiões do país, ainda é deficiente e alguns projetos ainda não saíram do papel. A população local, apesar de nem sempre contar com serviços básicos de qualidade,

vem sendo alvo de atenção por parte do governo e dos conselhos comunitários que tem estudado os melhores meios para agregar ao território maior disponibilidade de serviços, maior oferta e distribuição de empregos e melhor convivência com os projetos petrolíferos implantados. Além disso, a diversificação econômica da região posta em pauta enfrenta problemas como: a atividade petrolífera é privilegiada no PSO; os demais setores produtivos agregam menor valor ao produto o que dificulta a promoção de investimentos nestes setores; e por fim, o impacto ambiental que interfere sobremaneira em setores como o turismo, a agricultura e a pesca.

Ambas regiões estudadas enfrentam as dicotomias: “centro-periferia” e “cidade-campo”. Verifica-se a dependência das regiões produtoras de petróleo no que tange os “clusters tecnológicos” e as tomadas de decisões dos governos e das empresas petrolíferas. É importante avaliar os programas implantados nestas indústrias de modo a reduzir estas dicotomias. Além disso, a interferência destes programas e indústrias para o desenvolvimento regional de territórios periféricos devem ser analisados para que os investimentos dispendidos possam lograr ao território um maior desenvolvimento socioeconômico.

A recente queda dos preços do petróleo pode influenciar negativamente nos projetos de E&P tanto no Brasil como na Venezuela caso esta perdure por um longo período, entretanto deve-se salientar que o principal atrativo para os investimentos na indústria petrolífera é o potencial de E&P. A queda da demanda chinesa, europeia e americana no mercado internacional devido à desaceleração da economia e do *shale oil* dos Estados Unidos, combinado a manutenção dos níveis de produção petrolífera, tem levado à redução do preço desde junho de 2014.

No caso brasileiro, ao menos reduz-se o impacto sobre as importações e sobre as contas da Petrobras, porém pode reduzir no curto prazo os ganhos com a exploração no pré-sal devido ao alto custo do conteúdo tecnológico utilizado na extração *offshore*. Quanto à Venezuela, o encarecimento está no petróleo extrapesado da Faixa Petrolífera do Orinoco que exige um tratamento diferenciado da extração ao refino. Isso pode afetar os projetos em andamento na Faixa Petrolífera de Orinoco, de modo que a produção petrolífera venezuelana tenda a centralizar-se em regiões consolidadas e de menores custos como Zulia e Falcón. Por outro lado, a produção de *shale oil*, considerado uma revolução no campo petrolífero e o principal motivo do aumento da produção e da redução da demanda de petróleo americana, corre o risco de se inviabilizar pelo alto custo para extração do xisto, um tipo de rocha, e pelos graves impactos ambientais.

Os fatores aqui tratados que afetam o preço do petróleo relacionam-se com a dimensão mundial, deixando a América Latina à parte pela sua baixa participação na economia e no comércio mundial. Ou seja, a vulnerabilidade dos preços, também atrelada ao mercado especulativo, está nas relações geopolíticas e geoeconómicas dos principais *players* do mercado petrolífero (*majors* e governos dos principais países produtores e consumidores). Os recursos das rendas petrolíferas que poderiam possibilitar investimentos para a oferta de bens públicos, estão atrelados ao mercado e a estes preços de caráter de curto prazo. Isso revela a atualidade da “velha economia” e explicita a vulnerabilidade econômica enfrentada pelos países latino-americanos. Por outro lado, um lento processo de substituição da fonte básica de energia parece se intensificar no sentido das energias “renováveis e limpas”, visto os alertas e os limites determinados para se evitar um colapso ambiental. Mesmo assim, a dependência da “velha economia” com base no petróleo ainda é muito intensa, já que o produto é importante insumo produtivo em diversos setores e segmentos. Deste modo, fica a questão: Qual o interesse político-institucional e até que ponto a P&D em tecnologia e em inovação está auxiliando nesse processo de introdução de energias renováveis e limpas?

Finalmente, nota-se que os países em questão propõem diferentes modelos de planejamento e gestão da economia, do território e da indústria petrolífera, porém as implicações são similares. Manteve-se a heterogeneidade estrutural, mesmo com a melhoria da distribuição de renda e do crescimento econômico, até porque a dicotomia campo-cidade e centro-periferia, a falta de articulação das regiões com outros espaços produtivos e o déficit de serviços básicos de qualidade são elementos observados em ambos os casos. Além disso, é notória a importância dada à dinâmica industrial petrolífera e ao marco regulatório, deixando de lado a análise de aspectos fundamentais para o desenvolvimento socioeconômico como o desenvolvimento regional e a estrutura produtiva, quando estes apresentam sinergias e relações de cunho estratégico e de suma importância ao bem estar da população.

REFERÊNCIAS

- ARAÚJO, J.L. Indústria de petróleo e economia do Rio de Janeiro. In: AMÉRICO FREIRE, A.; SARMENTO, C.E.; MOTTA, M.S. (Org.) **Um Estado em questão: os 25 anos do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: FGV, 2001.
- BARUCO, G. **A Venezuela contemporânea: do antineoliberalismo ao anticapitalismo? Uma formação social em disputa hegemônica**. Rio de Janeiro, 2011. Tese (Doutorado em economia). UERJ.
- BASTOS, C. P.; SALLES, E. Adeus capitalismo dependente. Olá neo-primário exportador? **Estudos Internacionais** v. 1 n. 2. p. 241-270. jul-dez 2013.
- BÉRTOLA, L; OCAMPO, J.A. **Desarrollo, vaivenes y desigualdade: Una historia económica de América Latina desde la independênci**a. Secretaría General Iberoamericana, 2010.
- BIANCARELI, A. M. Países emergentes e ciclos internacionais. In: CARNEIRO, R. (org.) **A supremacia dos mercados e a política econômica do governo Lula**. São Paulo: Editora Unesp, 2006.
- BIELSCHOWSKY, R. (Org.) **Cinqüenta anos do pensamento na CEPAL**. Rio de Janeiro: Record, 2000. v. 1.
- BINSZTOK, J. Exploração de petróleo e modificações socioespaciais em Macaé: dilemas e perspectivas. In: MONIÉ, F; BINSZTOK, J. (Org.) **Geografia e Geopolítica do Petróleo**. Rio de Janeiro: Mauad X, 2012.
- BOISIER, S. ¿Hay espacio para el desarrollo local en la globalización? In: **Revista de la Cepal**, n. 86, agosto, 2005.
- BONELLI, R.; PESSÔA, S. **Desindustrialização no Brasil: Um resumo da evidência**. Texto para discussão. FGV, nº7, março 2010.

BP. Statistical Review of World Energy. Junho, 2013. Acesso a www.bp.com/statisticalreview, disponível em 30/07/2013.

BP. Statistical Review of World Energy. Junho, 2014. Acesso a www.bp.com/statisticalreview, disponível em 25/09/2014.

BRANDÃO, A.C. Teorias e estratégias regionais e urbanas recentes: anotações para uma agenda do desenvolvimento territorializado. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba, n.107, p.57-76, jul./dez. 2004.

BRANDÃO, A.C. **Território e desenvolvimento: as múltiplas escalas entre o local e o global**. 2. Ed. Campinas, SP: Editora da Unicamp, 2012.

BRASIL. 2010. Lei nº 12.351/2010: 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 e dispõe sobre sua estrutura e fontes de recursos; altera dispositivos da Lei no 9.478, de 6 de agosto de 1997; e dá outras providências.

BRASIL. 2012. Lei nº 12.734/2012: Modifica as Leis no 9.478, de 6 de agosto de 1997, e no 12.351, de 22 de dezembro de 2010, para determinar novas regras de distribuição entre os entes da Federação dos royalties e da participação especial devidos em função da exploração de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos, e para aprimorar o marco regulatório sobre a exploração desses recursos no regime de partilha.

BRASIL. 2013. Lei nº 12.858/2013: Dispõe sobre a destinação para as áreas de educação e saúde de parcela da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural, com a finalidade de cumprimento da meta prevista no inciso VI do caput do art. 214 e no art. 196 da Constituição Federal; altera a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989; e dá outras providências.

BRESSER-PEREIRA, L.C. The Dutch Disease and Its Neutralization: a Ricardian Approach. **Revista de Economia Política**, Vol. 28, N.1, 2008.

BRESSER-PEREIRA, L.C. A construção política do Estado. **Lua Nova**, São Paulo, 81: 117-146, 2010.

BRESSER-PEREIRA, L.C.; MARCONI, N. Existe doença holandesa no Brasil?. **Anais do IV Fórum de Economia de São Paulo**, Fundação Getúlio Vargas: São Paulo, 2008

BRUCKMANN, M. **Recursos naturales y la geopolítica de la integración Sudamericana**. 2011a.

BRUCKMANN, M. Ou inventamos ou erramos: a nova conjuntura latino-americana e o pensamento crítico. Niterói, 2011b. Tese (Doutorado em Ciência Política). UFF.

CANO, W. **Soberania e Política Econômica na América Latina**. São Paulo, Editora UNESP, 2000.

CANO, W. (Des)Industrialização e (Sub)Desenvolvimento. **2º Congresso Internacional do Centro Celso Furtado**, 2014. Disponível em: http://www.centrocelfurtado.org.br/interna.php?ID_M=1174

CARNEIRO, R. **Impasses do desenvolvimento brasileiro: A questão produtiva**. Texto para discussão. IE/UNICANP, nº 153, novembro 2008.

CARNEIRO, R. Commodities, choques externos e crescimento: reflexões sobre a América Latina. **Revista de la CEPAL**, 2012

CASTRO, I. E. O poder e poder político como problemas. In: **Geografia e Política: território, escalas de ação e instituições**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, pp. 95-137, 2005.

CEPAL. **Mudança estrutural para a igualdade: uma visão integrada do desenvolvimento**. Nações Unidas, Santiago, Chile. 2014.

CEPALSTAT. 2014. Disponível em: http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/Portada.asp. Acesso em 08/10/2014

CEPERJ. 2013. Disponível em: <http://www.ceperj.rj.gov.br/> Acesso em: 04/08/2013

CONTRERAS, G. Estructura productiva, Características, tendencias y Nuevo papel del Estado. In CORREA, E.; DÉNIZ, J.; PALAZUELOS, A. **América Latina y Desarrollo Económico: Estructura, inserción externa y sociedad.** Cap 2. Editora Akal, 2008.

COMIN, A. **A Desindustrialização truncada perspectivas do desenvolvimento econômico brasileiro.** Campinas, 2009. Tese (Doutorado em economia). UNICAMP.

COSTA, P. A evolução da indústria petrolífera: uma caracterização geral. In: MONIÉ, F; BINSZTOK, J. (Org.) **Geografia e Geopolítica do Petróleo.** Rio de Janeiro: Mauad X, 2012.

DE LISIO, A. La ordenación territorial en la Venezuela Bolivariana: Entre la catálisis sustentable y la desaceleración petrolera. **Terra Nueva Etapa**, vol. XXVIII, número 43, enero-junio, 2012.

DIAS, R. **Relações Internacionais: introdução ao estudo da sociedade internacional global.** São Paulo: Atlas, 2010.

DICKEN, P. **Global shift: mapping the changing contours of the world economy.** 6^a Ed. New York: The Guilford Press, 2011

EARP, F. S.; BASTIAN, E. F.; MODENESI, A. M. Como vai o Brasil? Rio de Janeiro: Ímã Editorial, 2014

EGLER, C.; MATTOS, M. Multinacionais do setor petrolífero, geoeconomia e integração regional na América do Sul. In: MONIÉ, F; BINSZTOK, J. (Org.) **Geografia e Geopolítica do Petróleo.** Rio de Janeiro: Mauad X, 2012.

EIA. 2014. Disponível em: <http://www.eia.gov/petroleum/> Acesso em 03/08/2014

FEROLLA, S. X.; METRI, P. **Nem todo o petróleo é nosso.** São Paulo: Paz e Terra, 2006.

FIESP. **Panorama Energético das Américas e Caribe,** 2010

FIGUEIREDO, M. A Face oculta do Ouro Negro: trabalho, saúde e segurança na indústria petrolífera offshore da Bacia de Campos. Rio de Janeiro. Ed. UFF, 2012.

FONTAINE, G.; PUYANA, A. (org). **La guerra del fuego: Políticas petroleiras y crisis energética em América Latina.** Quito: Flacso Ecuador, 2008.

FURTADO, A.T. Pré-sal, desenvolvimento industrial e inovação. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba, vol. 34, n.125, p.79-100, jul./dez. 2013.

FURTADO, C. O desenvolvimento recente da economia venezuelana. In: **Ensaios sobre a Venezuela.** Rio de Janeiro: Contraponto: Centro Internacional Celso Furtado, 1957. (Arquivos Celso Furtado 1, 2008)

FURTADO, C. [1959] Formação Econômica do Brasil. São Paulo: Companhia Nacional, 2003.

FURTADO, C. Desenvolvimento e subdesenvolvimento. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

FURTADO, C. [1975] Economia do desenvolvimento. Rio de Janeiro: Contraponto: Centro Internacional Celso Furtado, 2008.

GONÇALVES, R. Desestabilização macroeconômica e dominação do capital financeiro no Brasil. In: **Neoliberalismo y sectores dominantes: Tendencias globales y experiencias nacionales.** BASUALDO, E. M.; ARCEO, E. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires. Agosto 2006.

GONÇALVES, R. Venezuela: rupturas e macrocenários. **Revista OIKOS**, volume 8, nº 2, 2009.

GONÇALVES, R. Balanço crítico da economia brasileira nos governos do Partido dos Trabalhadores. In: EARP, F. S.; BASTIAN, E. F.; MODENESI, A. M. **Como vai o Brasil?** Rio de Janeiro: Ímã Editorial, 2014

GUERRA, A. (Org.). **Planificación y Desarrollo Regional y Local en Venezuela.** Barquisimeto: Universidad Centroccidental Lisandro Alvarado e BCV. 2006.

GUIMARÃES, S. P. O mundo multipolar e a integração sul-americana. **Comunicação & política**, v.25, nº3, p.169-189, 2007.

HARVEY, D. O novo imperialismo. 2ed. São Paulo: Loyola, 2005.

HERNANDÉZ-BARBARITO, M. La Integración Energética de América Latina y el Caribe. **Revista DEP**, número 9, 2009.

INFOROYALTIES. 2013. Disponível em: <http://inforoyalties.ucam-campos.br/> Acesso em 04/08/2013.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA. 2014. Disponível em <http://www.ine.gov.ve>. Acesso em 07/12/2014.

IRANZO, M; MENDOZA, D. Desarrollo, Planificación Regional y Sistema de Cuentas Regionales. **Revista Venezolana de Análisis de Coyuntura**, v. 13, n. 1, Caracas, 2007.

KATZ, J; STUMPO, G. Regímenes sectoriales, productividad y competitividade internacional. **Revista de la CEPAL**, 2001.

KOZULJ, R. Transformaciones del Sector Energético. In: CORREA, E.; DÉNIZ, J.; PALAZUELOS, A. **América Latina y Desarrollo Económico: Estructura, inserción externa y sociedad**. Madrid: Akal, 2008.

KUPFER, D. et al. Different Partners, Different Patterns: Trade and Labour Market Dynamics in Brazil's Post-Liberalisation Period. **OECD Trade Policy Papers**. Nº 149. 2013.

LANDES, D. S. **Prometeu desacorrentado: transformação tecnológica e desenvolvimento industrial na Europa ocidental, de 1750 até os dias de hoje**. 2ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

LIMA, J. D.; TURCO, A. El comercio intrarregional en América Latina: patrón de especialización y potencial exportador. In: TERRA, M. I.; LIMA, J. D. **Los impactos de la crisis internacional en América Latina: ¿hay margen para el diseño de políticas regionales?**. Uruguay: RedMercosur, 2010.

LOROT, P. De la géopolitique à la géoéconomie. **Géoéconomie**, n. 50, 2009. Disponível em: www.cairn.info/revue-geoéconomie-2009-3-page-9.htm.

MALUF, R. Atribuindo sentido(s) à noção de desenvolvimento econômico. In: **Estudos Sociedade e Agricultura**, n. 15, pp. 53-89, outubro 2000.

MATOS, M.V.M. **A produção de commodities energéticas e a estrutura produtiva na América Latina entre 1990 e 2010**. Nova Iguaçu, 2012. Monografia (Graduação em Ciências econômicas). Instituto Multidisciplinar, UFRRJ.

MANTEGA, G. Modelos de crescimento e a teoria do Desenvolvimento Econômico. Núcleo de Pesquisas e Publicações/ FGV. Relatório de Pesquisa nº3/1998.

MINISTERIO DEL PODER POPULAR DE PETROLEO E MINERÍA. Petróleo y otros datos estadísticos 2011 – Disponível em: <http://www.mpetromin.gob.ve/portalmenpet/secciones.php?option=view&idS=195>.

MONIÉ, F. Petróleo, industrialização e organização espaço regional. In: PIQUET, R. (Org.) **Petróleo, Royalties e Região**. Rio de Janeiro: Garamond, 2003. p.257-285.

OFFE, C. A atual transição da História e algumas Opções Básicas para as instituições da Sociedade. In: PEREIRA, L.C.B. WILHEIM, J. SOLA, L. (org). **Sociedade e Estado em Transformação**. São Paulo: Editora UNESP; Brasília: ENAP, 1999.

OPEC. **Annual Statistical Bulletin** – 2013. Disponível em: <http://www.opec.org/opec_web/static_files_project/media/downloads/publications/ASB2013.pdf>. Acesso em: 09 jan. 2014.

OREIRO, J. L; FEIJÓ, C. Desindustrialização: Conceituação, causas, efeitos e o caso brasileiro. **Revista de Economia Política**, vol. 30, nº 2 (118), pp. 219-232, abril-junho/2010

PACHECO, C. A. Desconcentração econômica e fragmentação da economia nacional. **Economia e Sociedade**, Campinas, (6): 113-40, jun. 1996.

PALMA, G. **Quatro fontes de “Desindustrialização” e um novo conceito de “Doença Holandesa”**. Trabalho apresentado na Conferência de Industrialização, Desindustrialização e Desenvolvimento organizada pela FIESP e IEDI, Centro Cultural da FIESP, 2005.

PDVSA. 2014. Disponível em <http://www.pdvsa.com/>. Acesso em 05/12/2014.

PÉNÉ-ANNETTE, A; PIRELA, A; RAMOUSSE, D. El Proyecto Socialista Orinoco: un nuevo territorio vinculado a la explotación petrolera en Venezuela. **Cuadernos del CENDES**, año 29, nº80, maio-agosto, 2012.

PÉREZ, C. Dinamismo tecnológico e inclusión social en América Latina: uma estratégia de desarrollo productivo basada em los recursos naturales. **Revista de la CEPAL**, 2010.

PETROBRAS. 2014. Disponível em: <http://www.petrobras.com.br/pt/>. Acesso em: 11/10/2014.

PINTO, A. Notas sobre los estilos de desarrollo en América Latina. **Revista de la CEPAL**, 2008.

PINTO, E. C. Dinâmica econômica e regional no Brasil dos anos 2000: efeito China, desconcentração espacial e bloco no poder. In: BRANDÃO, A. C.; SIQUEIRA, H. **Pacto federativo, integração nacional e desenvolvimento regional**. São Paulo: Editora da fundação Perseu Abramo, 2013.

PINTO JR, H. Q. Mercado internacional do petróleo e os desafios do pré-sal. In: PIQUET, R. (Org.) **Mar de riquezas, terras de contrastes**. Rio de Janeiro: Mauad X, 2011.

PIQUET, R.(org.) **Petróleo, Royalties e Região**. Rio de Janeiro: Garamond, 2003.

PIQUET, R.; SERRA, R. (orgs.) **Petróleo e Região no Brasil.** Rio de Janeiro: Garamond, 2007.

PIQUET, R; TERRA, D. A roda da fortuna: a indústria do petróleo e seus efeitos multiplicadores no Brasil. In: PIQUET, R. (Org.) **Mar de riquezas, terras de contrastes.** Rio de Janeiro: Mauad X, 2011.

PIQUET, R. Petróleo e desenvolvimento regional no Brasil. In: MONIÉ, F; BINSZTOK, J. (Org.) **Geografia e Geopolítica do Petróleo.** Rio de Janeiro: Mauad X, 2012. p.147-169.

PORTO-GONÇALVES, C. W. Nota conceitual: a centralidade do conceito de território para enfrentar o desafio ambiental contemporâneo. In: **A globalização da natureza e a natureza da globalização.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

PREBISCH, R. El Desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas. **Boletim Econômico de América Latina**, Santiago de Chile: CEPAL, v.6, n.1, fev. 1962. Publicado originalmente na primeira parte do l'Estudio económico de América Latina para a CEPAL, Santiago do Chile, 1949.

RAPPEL, E. A exploração econômica do pré-sal e os impactos sobre a indústria brasileira de petróleo. In: PIQUET, R. (Org.) **Mar de riquezas, terras de contrastes.** Rio de Janeiro: Mauad X, 2011.

RIFKIN, J. **The hidrogen economy.** New York: Penguin Putnam Inc, 2002

SACHS, I. **Desenvolvimento: includente, sustentável, sustentado.** Rio de Janeiro: Garamond, 2008.

SANTOS, M. O retorno do território. In: **Da totalidade ao lugar.** São Paulo: Edusp, 2005.

SANTOS, M. **Ensaios sobre a urbanização Latino-americana.** 2. Ed. São Paulo: Edusp, 2010.

SAQUET, M. A. A identidade como unidade processual, relacional e mediação no desenvolvimento do e no território. In: **Abordagens e concepções de território**. 2. Ed., São Paulo: Expressão Popular, pp. 147-155, 2010.

SERRA, R. V.; GOBETTI, S. W. Petróleo, royalties e desenvolvimento: Brasil e experiências internacionais. In: MONIÉ, F.; BINSZTOK, J. **Geografia e geopolítica do petróleo**. Rio de Janeiro: Mauad X, 2012.

SERRANO, F.; SUMMA, R. Política macroeconômica, crescimento e distribuição de renda na economia brasileira dos anos 2000. **Observatório da Economia Global**. Unicamp, nº6, 2011.

SEVERO, L. W. **Economía venezolana (1899-2008). La lucha por el petróleo y la emancipación**. Caracas: Fundación Editorial el Perro y la Rana, 2009. (Serie Pensamiento Social).

SILVA, A.C.M. A montanha em movimento: uma notícia sobre as transformações recentes da economia global. In: CARNEIRO, R. (org.) **A supremacia dos mercados e a política econômica do governo Lula**. São Paulo: Editora Unesp, 2006.

SILVA, R. D. Território e Desenvolvimento: as raízes da centralidade do Rio de Janeiro na Economia Nacional. **Estudos Históricos (Território e Espaço)**. Rio de Janeiro: FGV, n. 40, p.91-113. jul-dez de 2007.

SILVA, R. D. **Indústria e Desenvolvimento Regional no Rio de Janeiro (1990-2008)**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012.

SILVA, R. D. Recursos naturais não renováveis e desenvolvimento regional: apontamentos para o caso brasileiro. In: BRANDÃO, A. C.; SIQUEIRA, H. **Pacto federativo, integração nacional e desenvolvimento regional**. São Paulo: Editora da fundação Perseu Abramo, 2013.

SILVA, R. D. Relações intergovernamentais na China: características e trajetória recente. In: NETO, A.M. (org.) **Governos estaduais no federalismo brasileiro: capacidades e limitações governativas em debate**. Brasília: Ipea, 2014.

SINNOTT, E; NASH, J; DE LA TORRE, A. **Recursos Naturais na América Latina: Indo além das altas e baixas.** Washington: Banco Mundial, 2010.

TOLMASQUIM, M.T.; PINTO JR, H.Q. (Orgs.) **Marcos Regulatórios da Indústria Mundial do Petróleo.** Rio de Janeiro: Synergia: EPE, 2011.

TORRES, E. T. O papel do petróleo na geopolítica americana. In: FIORI, J.L. (org). **O poder americano.** Petrópolis: Editora Vozes, 2004

TORRES, R; CAVALIERI, H; HASENCLEVER, L. O petróleo e os enclaves do desenvolvimento econômico fluminense. **Cadernos do Desenvolvimento**, Rio de Janeiro, v.8, n.13, pp.17-35, jul-dez. 2013.

TREGENNA, F. Characterizing deindustrialization: an analysis of changes in manufacturing employment and output internationally. **Cambridge Journal of Economics**, Vol. 33, 2009.

VIALE, C.; CRUZADO, E. **La distribución de la renta de las industrias extractivas a los gobiernos subnacionales en América Latina.** Lima: Revenue Watch Institute, 2012.

VIDAL, G. Estructura productiva, Características, tendencias y Nuevo papel del Estado. In CORREA, E.; DÉNIZ, J.; PALAZUELOS, A. **América Latina y Desarrollo Económico: Estructura, inserción externa y sociedad.** Cap 2. Editora Akal, 2008.

WEISBROT, M.; JOHNSTON, J. Venezuela's Economic Recovery: Is it Sustainable? **Center for Economic and Policy Research**, Washington D.C., september. 2012.

YERGIN, D. **O petróleo: uma história mundial de conquistas, poder e dinheiro.** São Paulo: Paz e Terra, 2012.

ZANONI, J. R. ¿Qué pueden hacer las políticas energéticas por la integración?. **Revista Nueva Sociedad**, nº 204, 2006.