

AS DISPUTAS POLÍTICAS EM TORNO DO PETRÓLEO NO BRASIL: A POSIÇÃO DO INSTITUTO BRASILEIRO DE PETRÓLEO, GÁS E BIOCOMBUSTÍVEIS - IBP (2014-2021)

DISPUTAS POLÍTICAS SOBRE EL PETRÓLEO EN BRASIL: LA POSICIÓN DEL INSTITUTO BRASILEÑO DE PETRÓLEO, GAS Y BIOCOMBUSTIBLES - IBP (2014-2021)

POLITICAL DISPUTES ABOUT OIL IN BRAZIL: THE POSITION OF THE BRAZILIAN INSTITUTE OF OIL, GAS AND BIOFUELS - IBP (2014-2021)

DOI: <http://doi.org/10.9771/gmed.v14i3.48121>

Mailson Lucas Portinho¹

Resumo: Visto a importância estratégica do petróleo nas disputas interimperialistas, a descoberta de grandes reservas de petróleo no pré-sal brasileiro despertou o interesse de agentes internos e externos. Neste contexto, os Governos PT estabeleceram um marco regulatório específico para o pré-sal, visando maior captação de recursos e dar centralidade à Petrobras. Porém, logo após o golpe de Estado que levou ao *impeachment* de Dilma Rousseff, em 2016, os principais pontos da política do petróleo foram alterados pelo novo governo. Neste sentido, o objetivo deste artigo é compartilhar os resultados da pesquisa empírica que aponta a atuação do IBP na alteração da política petrolífera e os principais beneficiários desta.

Palavras-chave: Petróleo. Imperialismo. *Impeachment*. Desnacionalização. IBP.

Resumen: Dada la importancia estratégica del petróleo en las disputas interimperialistas, el descubrimiento de grandes reservas de petróleo en el presal brasileño despertó el interés de agentes internos y externos. En ese contexto, los Gobiernos del PT establecieron un marco regulatorio específico para la capa presal, con el objetivo de una mayor captación de recursos y otorgando centralidad a Petrobras. Sin embargo, poco después del golpe de Estado que llevó al juicio político a Dilma Rousseff, en 2016, los principales puntos de la política petrolera fueron cambiados por el nuevo gobierno. En ese sentido, el objetivo de este artículo es compartir los resultados de investigaciones empíricas que señalan el papel del IBP en el cambio de la política petrolera y sus principales beneficiarios.

Palabras clave: Petróleo. Imperialismo. *Impeachment*. Desnacionalización. IBP.

Abstract: Given the strategic importance of oil in inter-imperialist disputes, the discovery of large oil reserves in the Brazilian pre-salt aroused the interest of internal and external agents. In this context, the PT Governments established a specific regulatory framework for the pre-salt layer, aiming at greater fundraising and giving Petrobras centrality. However, shortly after the coup d'état that led to the impeachment of Dilma Rousseff, in 2016, the main points of oil policy were changed by the new government. In this sense, the objective of this article is to share the results of empirical research that points out the role of the IBP in changing the oil policy and its main beneficiaries.

Keywords: Petroleum. Imperialism. *Impeachment*. Denationalization. IBP.

Introdução

Desde 2007, data do anúncio da descoberta do primeiro campo de petróleo situado no pré-sal, as disputas em torno da estipulação de um novo marco regulatório para exploração e produção desta *commodity* voltaram à cena política. Esta descoberta e as subsequentes, tratadas adiante, colocaram o Brasil em um novo patamar no cenário energético mundial (NARCISO, 2019), o que desencadeou debates sobre as formas de apropriação e controle pelo estado nacional neste mercado, considerando todos os interesses envolvidos, nacionais e estrangeiros.

Durante o segundo Governo Lula (2007-2010) foi aprovada a Lei 12.351/2010 (Lei da Partilha) (BRASIL, 2010), que tinha como pontos principais a estipulação do monopólio operacional e da participação mínima de 30% da Petrobras nos campos do pré-sal, além da destinação de parte dos lucros obtidos para um fundo social de longo prazo. É importante destacar que neste regime somente um leilão foi realizado, e este não contou com a presença de nenhuma das grandes empresas petrolíferas estadunidenses, mesmo estando em questão a exploração do maior campo de petróleo descoberto até então.

Porém, a aprovação da Lei de Partilha não encerrou as movimentações das diversas forças sociais interessadas nas políticas sobre o petróleo, ao contrário, tornou ainda mais evidente o posicionamento dos atores envolvidos. O Instituto Brasileiro de Petróleo, Gás e Biocombustíveis (IBP) é uma das entidades interessadas nestas discussões. Segundo as informações retiradas de seu site, o IBP é o

Representante institucional do setor de petróleo, gás e biocombustíveis, [que atual] há 62 anos em prol do desenvolvimento de uma indústria nacional competitiva, ética e socialmente responsável. (IBP, ONLINE, 2021a)

Além disso, afirmam que:

trabalham[...] com práticas isentas, apartidárias, transparentes, onde buscam[...] o consenso entre os diversos atores da indústria, gerando um grande valor para toda a cadeia de óleo e gás, órgãos reguladores e governo. (IBP, ONLINE, 2021b)

Apesar deste posicionamento neutro, observamos, através da análise de documentos, uma não correspondência entre o discurso ideológico e a prática do IBP. Desde 2014 o IBP defende a quebra do monopólio operacional e a extinção da participação mínima da Petrobras nos campos do pré-sal, o que permitiria a maior inserção das grandes empresas petrolíferas estrangeiras, contrariando, em certa medida, os interesses da indústria nacional.

Essa entidade representa, segundo nossa hipótese, os interesses do capital estrangeiro e da burguesia a ele associada. De forma introdutória, entende-se aqui por burguesia associada (POULANTZAS, 1977) aquela fração de classe que representa internamente (no seu país) os interesses dos capitais estrangeiros, sendo que a eles estão vinculados seus próprios interesses, uma vez que está ligada aos capitais bancários e comerciais (exportação e importação). A questão do fracionamento de classe é fundamental para este trabalho, pois demonstra os conflitos internos da burguesia pela satisfação de interesses específicos a cada fração.

De acordo com nossa hipótese, após o golpe de Estado contra a Presidente Dilma Rousseff houve uma mudança na correlação de forças, em favor do capital estrangeiro e da burguesia associada, que possibilitou a aprovação de uma nova legislação: o Projeto de Lei (PL) 4.567/16 de autoria do senador José Serra (PSDB-SP). Este PL estabelece o seguinte:

Altera a Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010, para facultar à Petrobras o direito de preferência para atuar como operador e possuir participação mínima de 30% (trinta por cento) nos consórcios formados para exploração de blocos licitados no regime de partilha de produção (BRASIL, 2016).

O Projeto foi tramitado em regime de urgência e transformado em Lei Ordinária 13.365/2016 em 29 de novembro de 2016, menos de três meses após a destituição da Presidente. A aprovação deste Projeto de Lei alterou os principais pontos da Lei de Partilha, desfazendo o monopólio operacional e desobrigando a participação mínima da Petrobras nos campos de petróleo do pré-sal. Ou seja, em decorrência disso, a exploração de petróleo em solo brasileiro pôde ser realizada, através dos leilões do pré-sal, por empresas estrangeiras, estatais ou privadas, sem o controle direto ou qualquer participação da Petrobras. A política de conteúdo local² e a política de preços da Petrobras também sofreram alterações após a mudança de gestão, como abordaremos adiante.

Neste sentido, o objetivo deste artigo é expor os principais resultados obtidos em pesquisa empírica que caracteriza o Instituto Brasileiro de Petróleo, Gás e Biocombustíveis (IBP) como o principal representante dos interesses do capital estrangeiro e da burguesia associada na área petrolífera, bem como aponta para os principais beneficiários das mudanças na política petrolífera que ocorreram após o golpe de 2016.

A base teórica que embasa esta pesquisa se encontra no arcabouço desenvolvido pelo cientista político grego radicado na França, Nicos Poulantzas, principalmente em sua obra “Poder Político e Classes Sociais” (1977 [1968]). Esta base, e as retificações nela realizadas por pesquisadores poulantzianos brasileiros, auxiliam em nossa análise na medida em que permitem desvelar os interesses de classe e frações de classe que estão opacos em análises superficiais, que tomam os discursos políticos por eles mesmos, fixando-se assim na imagem ou representação que os agentes fazem de si. Neste sentido, utilizaremos do arcabouço teórico do cientista político grego para aprofundar a análise das movimentações das forças sociais envolvidas no processo de definição da política estatal sobre petróleo no Brasil, suas consequências econômicas e políticas.

Breve histórico das mudanças no marco regulatório

Narciso (2019) afirma que desde o Governo Geisel (1974-1979) até o Governo FHC (1994-2002), a Petrobras sofreu com um processo contínuo de desnacionalização, que alcançou seu ápice com a quebra do monopólio e a instituição do regime de concessão. Em 1995, afirma o autor, a aprovação da Emenda Constitucional nº9, que autorizava a contratação de empresas estatais ou

privadas por parte da União para a exploração e produção de Petróleo, abriu caminho para aprovação de um novo marco regulatório.

Com a quebra do monopólio da Petrobras, em 1997 foi aprovada a Lei 9.478 que instituiu o regime de concessão, além de criar as instituições responsáveis por operar este novo marco regulatório: o Conselho Nacional de Política Energética (CNPE) e a Agência Nacional do Petróleo (ANP). A primeira sendo responsável pela formulação das diretrizes gerais da exploração petrolífera no Brasil e a segunda pela regulação, fiscalização e realização dos contratos mediante a promoção das licitações (NARCISO, 2019, p. 71-72).

Outros dois pontos desta lei merecem atenção especial, segundo Narciso (2019). O primeiro ponto é o estabelecimento de que a União manteria 50% mais um sobre as ações da Petrobras, garantindo que a empresa não fosse totalmente privatizada. Além disso, a Petrobras ficaria obrigada a repassar todo seu conhecimento petrolífero à ANP, a fim de que esta pudesse organizar os processos de licitação (leilões) de forma mais apurada. O primeiro leilão foi realizado em 1999, no qual foram concedidas diversas áreas de exploração para 10 companhias de seis diferentes países. Desde então foram realizados mais 16 leilões dentro do regime de concessão.

Sobre o funcionamento dos leilões, o autor afirma que a ANP seleciona as áreas e publica um edital com as informações específicas de cada uma delas. As petroleiras interessadas depositam envelope com suas propostas e a vencedora, de acordo com os critérios estabelecidos no edital, obtém o direito de explorar a área em questão. Segundo o autor, “o papel do Estado no regime de concessão se resume, portanto, a contratar as empresas e fiscalizar suas atividades” (NARCISO, 2019, p. 73).

De acordo com Narciso (2019), o pagamento das empresas à União ocorre de quatro formas. A primeira é o bônus de assinatura, que é oferecido ainda durante o processo licitatório e deve ser pago no ato do contrato de concessão. A segunda é a participação especial, paga trimestralmente no caso da produção superar a prospecção inicial. O terceiro pagamento é realizado de forma anual pela retenção ou ocupação da área. A última e principal forma de pagamento deste modelo é feita em forma de Royalties. Este pagamento mensal é devido à exploração privada de um recurso natural não renovável.

Porém, ainda segundo o autor, com a mudança de governo em 2002 e o anúncio da descoberta do pré-sal em 2007, o cenário começa a se modificar para a Petrobras. Os intensos esforços tecnológicos da estatal possibilitaram a descoberta de imensos campos de petróleo em território brasileiro, e logo que descobertos foram retirados pelo presidente Lula do bloco de áreas que iriam para leilão. Essa retirada foi estratégica para que pudesse ser debatido um novo marco regulatório que possibilitasse maior aproveitamento nacional das novas reservas petrolíferas.

Nesta perspectiva, Narciso (2019) afirma que o governo apresentou, em 2009, uma série de projetos de lei que visavam modificar o marco regulatório sobre o petróleo. O mais importante foi o PL 5.938/2009, que instituiu o regime de partilha para os blocos do pré-sal. Essa PL foi incorporada à Lei 12.351 aprovada em 2010, ficando conhecida como Lei da Partilha. A principal diferença deste modelo de exploração e produção é que o petróleo não deixa de pertencer a União em momento

algum, e o pagamento é feito por meio da divisão do óleo excedente entre a União e as empresas, ou seja, o pagamento é feito em barris de petróleo, não em dinheiro. Segundo Narciso (2019, p. 80):

Essa diferença tem um impacto econômico e político significativo, pois põe à disposição do Estado um importante instrumento para execução de políticas de subsídio à indústria e de aproximação geopolítica com outros Estados e blocos econômicos, oferecendo ao poder público, também, a capacidade de influenciar nos processos de formulação internacional dos preços, uma prerrogativa de poucos países.

Outra questão importante apontada pelo autor é o estabelecimento do monopólio da Petrobras na operação do pré-sal, ou seja, a estatal é responsável por dirigir todos os consórcios, além disso fica obrigada sua participação mínima de 30% em todos eles. Essa obrigatoriedade e o monopólio recolocam a Petrobras no centro das questões petrolíferas no Brasil, sendo que todas as empresas estrangeiras, estatais ou privadas, estão sob a condução da brasileira.

Os *royalties* continuam sendo pagos à União, porém agora são calculados sobre o óleo excedente com percentual estabelecido de 15%. A divisão dos royalties, afirma Narciso (2019), foi caso de muito debate, sendo decidida somente em 2013. Além da divisão entre estados e municípios, foi criado um Fundo Social que receberia 22% dos royalties, dos quais 75% seriam destinados à educação e 25% à saúde.

Porém, o golpe de Estado que levou ao *impeachment* da presidente Dilma marcou uma nova reviravolta na questão petrolífera. O golpe que levou ao *impeachment* de Dilma Rousseff é caracterizado pelo seu viés jurídico-político, ou seja, pela execução do golpe pelo Congresso Nacional e pelo Aparato Judicial, representado pelo STF, Judiciário, MP e Lava Jato (MARTUSCELLI, 2020). Além disso, Martuscelli (2020) afirma que os principais meios empregados para a execução do golpe foram o uso casuístico da lei, pois os motivos alegados (pedaladas fiscais) eram fato recorrente em outros governos, e o pacto firmado entre o aparato judicial e a grande mídia, com vazamentos e publicações seletivas, para legitimar o caráter “legal” do golpe.

De acordo com Campello (2018) há uma observável correlação entre os representantes políticos das frações burguesas favoráveis ao golpe e aqueles que apoiaram a Lei Substantiva 131 (na Câmara Lei 4567/2016), mais tarde transformada em Lei Ordinária 13365/2016. Como já ressaltamos na Introdução, esse Projeto de Lei (PL) foi tramitado em regime de urgência e aprovado somente três meses após a destituição da Presidente. Para confirmar essa hipótese, o autor sistematiza os votos dos representantes políticos nos dois processos em questão, *impeachment* e aprovação do PL.

Como demonstrado pelo autor, existe forte correlação entre os apoiadores do golpe de Estado e os votos favoráveis à aprovação da lei que alterou os principais pontos da Lei de Partilha, desfazendo o monopólio operacional e desobrigando a participação mínima da Petrobras nos campos de petróleo do pré-sal. Essa ligação aponta para uma mudança na correlação de forças entre as principais frações do bloco no poder (burguesia interna perde força e a estrangeira/associada ganha) que, representadas pelos partidos políticos, levaram à modificação do marco regulatório sobre a exploração e produção de petróleo no Brasil.

Além da mudança do marco regulatório, o Governo Temer emplacou diversas medidas que, segundo Mendonça e Abrão (2019), iniciaram o processo de desmonte da Petrobras e da política de desenvolvimento industrial, cenário no qual a estatal passou a agir como empresa privada, focando nos acionistas. De acordo com os autores, este governo foi responsável pela redução da política de conteúdo local (PCL), fortalecimento de políticas de isenção sobre importação (REPETRO³) e aceleração dos leilões do pré-sal, além de influenciar na mudança de política interna da Petrobras que levou a mudança na política de preços, cortes nos investimentos e venda de ativos financeiros.

Sobre a diminuição do índice de conteúdo local (CL), Loural, Silva e Mortari (2019) apresentam tabela que ilustra o desmonte dessa política industrial entre o golpe de 2016 e o estabelecimento do Governo Temer:

Tabela 1 - Conteúdo local médio estabelecido nas rodadas de licitações da ANP

| | CONTEÚDO LOCAL MÉDIO – ETAPA DE EXPLORAÇÃO | CONTEÚDO LOCAL MÉDIO – ETAPA DE DESENVOLVIMENTO |
|------------|--|---|
| R13 (2015) | 73,1% | 79,5% |
| R14 (2017) | 38,8% | 42% |

Fonte: Loural, Silva e Mortari (2019).

Ainda segundo os autores, o forte decréscimo do percentual de CL foi acompanhado da retirada dessa política como pontuação nos leilões, ou seja, o índice de CL deixa de contabilizar pontos para a obtenção de campos de exploração, enfraquecendo ainda mais essa importante política de desenvolvimento industrial.

Já Mendonça e Abrão (2019) afirmam que a eleição de Bolsonaro, representante dos interesses dos EUA e do grande capital internacional, vem na esteira do movimento iniciado em 2014 com a Lava Jato, passando pelo golpe de 2016 e a prisão de Lula, que tem como um dos principais objetivos alcançar o controle sobre as imensas reservas do pré-sal. Como supracitado, o Governo Temer iniciou a entrega do pré-sal para o capital estrangeiro, sendo que em 2018 cerca de 72% dos recursos do pré-sal já estavam sob controle de empresas privadas. Deste modo, afirmam os autores, o papel do Governo Bolsonaro é dar continuidade a este processo de entrega das riquezas do Brasil ao capital estrangeiro. A venda de ativos da Petrobras durante o atual governo segue em ritmo forte, conforme demonstrado na tabela abaixo:

Tabela 2 - Venda de ativos da Petrobras em 2019

| Ativo | Valor da transação (US\$ milhões) |
|--------------------------|-----------------------------------|
| Campo de Maromba | 90 |
| Refinaria Pasadena | 562 |
| TAG | 8722 |
| Campo de Tartaruga Verde | 1294 |
| Campos Terrestres – RN | 384 |

| | |
|-------------------------|-------|
| BR Distribuidora | 2553 |
| Polo Pampo e Enchova | 851 |
| Campo de Baúna | 665 |
| Polo Macau | 191 |
| Belém Bioenergia Brasil | 6 |
| Ponta do Mel e Redonda | 7 |
| Polo Lagoa Parda | 9 |
| Total | 15334 |

Fonte: Mendonça e Abrão (2019).

De acordo com Mendonça e Abrão (2019), o argumento que embasa essa rápida venda dos ativos a preços baixos é a escassez de capitais devido a crise e o alto endividamento da Petrobras, porém o real motivo é maximizar os lucros dos acionistas a curto prazo. Além disso, Schutte (2020) afirma que a rápida monetização significa perda de adensamento produtivo, o que agrava o processo de desindustrialização do país.

Outro perigoso fator apontado por Mendonça e Abrão (2019) é a privatização das refinarias. Segundo eles, esse processo teve início com a mudança na política de preços no Governo Temer que visava atrair investimentos estrangeiros na área de refino como estratégia de privatização, e vem sendo consolidado durante o governo Bolsonaro que também aposta fortemente nas privatizações. Se este processo se concretizar, alertam os autores, o Brasil perderá o controle sobre o abastecimento interno e sobre os preços exercidos no país.

Loural, Silva e Mortari (2019), por sua vez, reforçam a importância do refino para o desenvolvimento econômico do país. Segundo eles, o setor de refino é o setor-chave com maior índice multiplicador de emprego, ou seja, a cada emprego gerado diretamente por este setor são gerados, direta ou indiretamente, 81 outros empregos. Além disso, a cada real produzido pelo setor de refino são gerados R\$2,48 adicionais. O setor de exploração e produção (E&P) também é fortemente estimulado pelo refino, sendo que cada real produzido pelo setor de refino impacta em estímulo, direto ou indireto, de R\$ 0,41 no setor de E&P. Os autores afirmam que a privatização do setor de refino é preocupante, pois traz sérios riscos visto a sua importância para a economia nacional como um todo.

Atuação e representação do IBP

Neste capítulo iremos apresentar os resultados de pesquisa empírica que visa elucidar a atuação e representação de classe do IBP, a partir da análise de seus documentos. Esta análise visa demonstrar a contradição entre o discurso ideológico e o efeito prático do posicionamento defendido pelo IBP, contribuindo para a comprovação da hipótese de que o Instituto representa interesses vinculados ao capital estrangeiro e à burguesia a ele associada.

O procedimento de coleta do material, realizado no site oficial do IBP, considerou dois fatores principais. O primeiro deles toma como referência o recorte temporal da pesquisa, 2014-2021, buscando

por documentos que se aproximem do contexto a ser analisado. O segundo fator está ligado ao conteúdo dos documentos, os quais devem estar alinhados ao objetivo do trabalho, que é de desvendar o posicionamento do Instituto, eliminando, desta forma, documentos de caráter técnico ou procedimental.

Esta coleta resultou na escolha de nove documentos: “Agendas da Indústria” (2014-2015, 2017 e 2019-2022) e os “Relatórios de Atividades” (2014, 2015, 2016, 2017, 2018 e 2019). A estes documentos se somam diversas matérias publicadas pelo Instituto em seu site oficial, visando cobrir o período no qual não foram lançados documentos (2020-2021). Estes materiais estão disponíveis no site do IBP e podem ser acessados pelo público geral.

A análise quantitativa antecede a qualitativa, utilizando-se dos dados para agrupar as palavras-chave e sistematizar os pontos centrais que se repetem no discurso. A tabela abaixo apresenta os principais temas de interesse abordados pelo IBP, conforme a quantidade de vezes em que as palavras-chave aparecem no material empírico analisado (Agendas da Indústria e Relatórios de Atividades):

Tabela 3 - Quantidade de referências aos temas centrais das disputas em torno do petróleo

| Palavras-chave | Quantidade |
|---|------------|
| Abastecimento e refino (<i>midstream e downstream</i>) | 198 |
| Leilões/licitações | 129 |
| <i>Compliance</i> (corrupção) | 105 |
| Conteúdo local (conteúdo nacional) | 95 |
| Política de preços (prática de preços, preço do petróleo/combustível) | 76 |
| Marco regulatório (arcabouço/ambiente regulatório) | 62 |
| Pesquisa, desenvolvimento e inovação (PD&I ou P&D) | 49 |

Fonte: Elaboração própria com base nos dados coletados no material empírico.

Outro dado quantitativo importante se refere à repetição de termos técnicos que visam incorporar ao texto um caráter neutro, ou seja, tem como objetivo apresentar o IBP como defensor de uma mudança exclusivamente baseada em um posicionamento técnico, que beneficiaria a todos os agentes interessados nas disputas em torno do petróleo, inclusive a sociedade brasileira em geral:

Tabela 4 - Quantidade de referências a termos técnicos para defender mudanças

| Palavras-chave | Quantidade |
|--|------------|
| Segurança/Previsibilidade/Estabilidade | 208 |
| Abertura/Competitividade/Eficiência | 176 |
| Aprimorar/Aperfeiçoar/Revisar | 162 |

Fonte: Elaboração própria com base nos dados coletados no material empírico.

A seguir passaremos à análise qualitativa do material empírico reunido. Para tanto, dividiremos as discussões conforme a importância e a ligação entre os temas apresentados na tabela 3, iniciando com a

questão do abastecimento e refino para finalizar com o debate sobre *compliance*. Além disso, para ressaltar os posicionamentos apresentados pelo IBP nos documentos e abranger o período entre 2020-2021, iremos utilizar de notícias veiculadas pelo Instituto em seu site oficial.

Abastecimento e refino

No biênio 2014-2015 as questões em torno do abastecimento e refino estão vinculadas, principalmente, a problemas na logística e na capacidade de refino, sendo os investimentos e a política estatal a melhor forma de resolução. Para o Instituto, os investimentos públicos teriam capacidade de melhorar a infraestrutura para dar fluidez à distribuição. O investimento privado aparece como tímida possibilidade que vem sendo estudada pelo IBP. Sobre o refino, afirmam que há um desequilíbrio entre o refinado e a demanda interna, sendo necessário adequar essa balança. Um dos principais entraves, segundo eles, é a política de preços que atrapalha a construção de novas refinarias por parte das empresas.

A política de preços será abordada mais à frente, porém o problema do abastecimento está diretamente vinculado à política interna da Petrobras, que gradativamente diminuiu a quantidade de petróleo refinado, levando as refinarias a trabalharem com capacidade ociosa (LEÃO e PINTO, 2018). Além disso, a política de desinvestimentos aplicada desde 2016 pela Petrobras, definiu que a empresa iria focar em E&P, deixando de investir em refino e logística.

Este plano de desinvestimentos passa a ser o foco do IBP a partir de 2016, no qual já podemos perceber uma mudança em relação ao tema do abastecimento e refino. O Instituto, apesar de ter a Petrobras como um dos seus associados patrimoniais, não se posiciona ou disponibiliza mais informações sobre a magnitude deste plano para o futuro da estatal. Pelo contrário, o plano é utilizado como base para defesa de uma reformulação total do mercado, com o projeto “Repensando o Downstream”, que visa atrair novos investimentos com a saída da Petrobras, celebrando a venda de ativos da estatal e a abertura desta área a novas empresas, o que trará, segundo eles, benefícios ao consumidor final. É importante ressaltar que as novas empresas são estrangeiras, pois não há no Brasil empresas privadas da área que tenham o capital financeiro e tecnológico para assumir a centralidade da Petrobras.

Em 2017, Jorge Camargo, então presidente do IBP, afirmou que:

O Brasil é o quinto maior mercado mundial de combustíveis. Mercado que a Petrobras vem abastecendo há mais de 60 anos com notável eficiência. No entanto, os tempos hoje são outros, a Petrobras é outra, e novos serão os desafios do abastecimento de combustíveis no país. Os investimentos necessários para a expansão da capacidade nacional de logística e refino terão de ser feitos por investidores privados, em um novo ambiente de negócios e regulatório (IBP, 2017a, p. 5).

A fala do presidente exemplifica a falta de posição do IBP em relação à dimensão e à profundidade da decisão de sua associada Petrobras em sair gradualmente do mercado de abastecimento e refino. Segundo ele, a Petrobras atendeu ao mercado de forma exímia durante 60 anos, porém agora, sem mais explicações, os tempos são outros e os investimentos devem ser privados.

Ainda de acordo com o IBP, por anos o Brasil buscou suprir a demanda interna com o refino, porém o cenário mudou devido à evolução do mercado e ao aumento da demanda, o que exige um novo modelo. Este novo modelo abrange a adequação e ampliação do refino, bem como o desenvolvimento de uma logística de importação. O discurso de que a saída da Petrobras dessa área será benéfica a toda a sociedade pode ser ilustrado com trechos de notícias publicadas pelo instituto em 2020:

A sociedade brasileira ganha com a consolidação deste processo de desinvestimento, dados os benefícios advindos de um mercado com múltiplos agentes, comprometidos em investir e gerar emprego e renda no país (IBP, ONLINE, 2020a).

Além de apoiar os desinvestimentos da estatal, o IBP defende a venda das refinarias de sua associada:

O IBP entende que a concentração da capacidade de refino no país em apenas uma empresa não atende aos interesses maiores da sociedade brasileira e deve ser corrigida, de modo a criar um ambiente mais competitivo e benéfico para a economia nacional (IBP, ONLINE, 2020b).

A adequação e ampliação do refino interno, na realidade, significa a entrega do controle para monopólios regionais controlados por empresas estrangeiras, visto que a concorrência no setor de petróleo não existe de fato. A defesa da criação de uma logística de importação também indica benefícios a somente algumas frações burguesas, não a toda sociedade. A importação de derivados de petróleo interessa aos importadores/compradores (burguesia associada) e aos vendedores/exportadores (capital estrangeiro), sendo que os preços dos combustíveis sobem para o consumidor final. Importante ressaltar que, segundo o próprio Instituto, essas mudanças possibilitaram o retorno das grandes operadoras internacionais ao Brasil.

Política de preços

Neste ponto entendemos ser fundamental abordar a questão da política de preços, pois esta é usada como uma das bases estruturais na defesa, por parte do IBP, da abertura do mercado, principalmente na área de abastecimento e refino. A política de preços aparece pela primeira vez na Agenda 2014-2015 (IBP, 2014a), dentro das discussões sobre abastecimento e refino, porém não é citada nos Relatórios de 2014 e 2015 (IBP, 2014b; IBP, ONLINE, 2015), retornando na Agenda de 2017 (IBP, 2017a).

Como vimos acima, o Instituto argumenta sobre a dificuldade de refinar mais com a política de preços na qual a Petrobras determina o valor dos derivados. Porém, essa hipótese é refutada por Leão e Pinto (2018) que demonstram que as refinarias estão trabalhando com capacidade ociosa para possibilitar o aumento das importações. Outra hipótese refutada pelos autores e defendida pelo IBP está ligada a questão da tributação, conforme notícia publicada em 2018:

Entendemos também que o preço final do combustível é composto por uma carga massiva de impostos e que o valor pago por cada um de nós se divide majoritariamente entre o refinador/importador e o Governo (Federal e estadual). Desta maneira, a

solução para a atual crise somente será encontrada através do envolvimento das esferas governamentais, dada a relevância da carga de impostos (IBP, ONLINE, 2018b).

Conforme afirmam Leão e Pinto (2018), não houve aumento significativo nas alíquotas de impostos sobre os combustíveis, sendo que o aumento no preço deve ser entendido como fruto da política de preços adotada pela Petrobras a partir de 2016, a Paridade de Preço de Importação. A formação do preço final, segundo essa política, não leva em consideração somente o preço internacional e a multiplicação pela taxa de câmbio, mas adiciona custos de internalização dos combustíveis, e a Petrobras passa a se comportar como se fosse uma importadora líquida. Essa política de preços é a mesma defendida pelo IBP, a qual, segundo eles, tem potencial para atrair investimentos, aumentando a competitividade e beneficiando os consumidores.

Na Agenda 2019-2022 (IBP, 2019a), o IBP aprova a consolidação da política de preços com paridade internacional (como o IBP nomeia a Paridade de Preço de Importação), que possibilitou a abertura a entrada de novos agentes, principalmente no abastecimento e refino. Em 2021 essa posição é reforçada em uma notícia do Instituto que afirma que:

neste mercado com múltiplos agentes, a dinâmica de preços livres deve ser preservada, com alinhamento à paridade internacional, equilibrando a oferta e a demanda (IBP, ONLINE, 2021b)

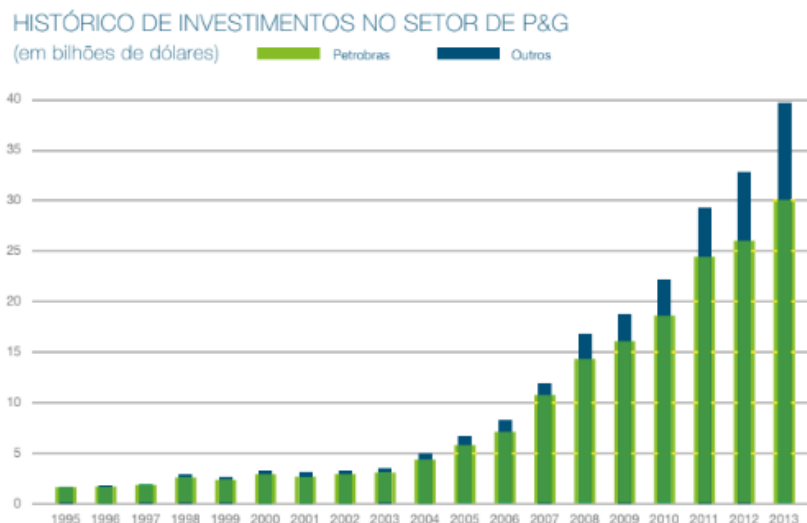
E reafirma o seu compromisso com a sociedade, apesar da alta dos preços que prejudicam o consumidor, sendo que a política de preços é realizada “sempre considerando as melhores práticas comerciais e concorrenciais, a ética e o compromisso com a sociedade” (IBP, ONLINE, 2021).

Leilões/licitações e marco regulatório

Já a defesa da continuidade dos leilões/licitações e, posteriormente, do estabelecimento de um leilão de oferta permanente estão diretamente ligadas à questão da revisão do modelo de partilha, principalmente da quebra do monopólio operacional da Petrobras, o que veremos logo em seguida. Os leilões, segundo o IBP, são a mola propulsora do mercado, por este motivo é necessário manter uma oferta constante, que garanta a previsibilidade. A descontinuidade dos leilões, afirma o Instituto, como a ocorrida entre a descoberta do pré-sal e o estabelecimento do regime de partilha, eleva os custos para as empresas e o risco de perda de investimentos.

Desde o estabelecimento do regime de partilha até 2016, foi realizado somente um leilão, o qual não contou com a presença de nenhuma das grandes empresas estadunidenses do setor. Este fato demonstra a falta de interesse das grandes petrolíferas estrangeiras em participar de um modelo de exploração que gera mais recursos para o Estado, mesmo estando em jogo imensas reservas de petróleo. Neste regime, a Petrobras foi a maior investidora, conforme gráfico abaixo:

Gráfico 1 - Investimentos no setor de Petróleo e Gás (P&G) no Brasil entre 1995 e 2013



Fonte: IBP (2014a).

O IBP defende desde a Agenda de 2014 (IBP, 2014a) o “aperfeiçoamento” do regime de partilha, com a quebra do monopólio operacional da Petrobras. Segundo eles, é necessário tornar o modelo mais atrativo a investimentos, com multiplicidade de operadores e leilões recorrentes. Como demonstrado no gráfico acima, porém, os investimentos vinham acontecendo em grande escala por parte da Petrobras e os investimentos privados também vinham crescendo, sendo que a descoberta do pré-sal e o regime de partilha só fizeram aumentar as cifras.

Em 2016, o Instituto vê como positiva a quebra do monopólio operacional e a desobrigação da participação mínima da Petrobras nos leilões, bem como a promessa do novo governo em realizar novas rodadas de licitação. Já em 2017, em notícia publicada em seu site oficial, o IBP, na figura de Antonio Guimarães, enaltece o resultado nos novos leilões:

O trabalho de preparação realizado pelo governo para a 14ª rodada já teria sido uma vitória para a indústria, com os avanços nas regras de conteúdo local, a extensão do Repetro e as melhorias regulatórias alcançadas pelo setor. Os resultados de hoje, no entanto, vão além, marcando forte presença de grandes operadoras e trazendo outras ao Brasil (IBP, ONLINE, 2017c).

Como apontamos anteriormente, existe forte ligação entre a defesa dos leilões e a mudança no marco regulatório. A continuidade dos leilões, bem como o suposto sucesso destes, se deu somente após a mudança de governo, que possibilitou importantes transformações no marco regulatório, no qual a Petrobras perdeu espaço. A quebra do monopólio operacional e a desobrigação em participar dos leilões, somados à política de desinvestimentos aplicada a partir de 2016, retirou a centralidade da estatal, que vinha sendo usada como ferramenta de desenvolvimento econômico (FURNO, 2020), abrindo caminho para o retorno de grandes operadoras estrangeiras, conforme ressalta o Secretário Executivo do IBP na passagem acima.

O Instituto afirma que a indústria e o governo divergem na questão do modelo de exploração desde a elaboração do regime de partilha. Segundo o IBP, enquanto o governo viu a necessidade de elaborar um novo modelo para o pré-sal, a indústria não via a situação da mesma forma, defendendo o sucesso apresentado pelo regime de concessão. Sendo assim, desde 2014, o IBP trabalha para “aperfeiçoar”, “revisar” e “aprimorar” o regime de partilha, com a bandeira principal de quebra do monopólio operacional da Petrobras. Como supracitado, a quebra ocorreu em 2016, contando com forte atuação política do IBP, com mais de 40 encontros com políticos e 33 entrevistas na mídia. A partir de então o discurso do Instituto se altera, incorporando novas demandas das grandes petrolíferas estrangeiras.

Outros problemas apontados pelo Instituto no regime de partilha e em outros aspectos regulatórios, que já apareciam anteriormente, passam a ganhar centralidade, entre eles: a defesa da renovação do Repetro, o combate à interferência estatal e a modificação das regras vigentes em contratos já estabelecidos. Ainda sobre o modelo de partilha, o IBP defende a implementação de uma

[...] tabela de excedente em óleo e bônus de assinatura mais realista e eficiente, limites de recuperação de custo em óleo com tetos variáveis, ajustes monetários do custo em óleo e bônus de assinatura condizentes com a realidade dos preços de petróleo [...] (IBP, 2017a, p.37).

Segundo Jorge Camargo, o Repetro é um

[...] regime aduaneiro especial que impede a taxaço dos projetos na fase de investimento, tal como fazem os principais países produtores de petróleo, como EUA, Reino Unido e Noruega (IBP, ONLINE, 2017d).

E continua:

O Repetro não é uma novidade. Foi instituído em 1997, com o fim do monopólio da Petrobras, com a finalidade de conferir condições isonômicas ao Brasil na competição por investimentos privados em exploração e produção de petróleo (IBP, ONLINE, 2017e).

Em outra matéria, Antonio Guimarães afirma que:

a medida provisória em debate tem por objetivo assegurar a isonomia tributária e permitir ao Brasil competir e atrair investimentos, para que estes vejam gerar benefícios e riqueza para o país (IBP, ONLINE, 2017d).

No Relatório de 2017 (IBP, 2017b), o IBP vê como positiva a aprovação do Repetro até 2040, o que, segundo eles, ajudou a garantir o sucesso dos leilões, trazendo confiança para os investidores. Outras alterações tributárias e regulatórias, benéficas a investidores estrangeiros, também são defendidas pelo Instituto na Agenda de 2017 (IBP, 2017a). Usando do argumento das incertezas, dificuldades e riscos envolvidos nos grandes investimentos realizados por empresas petrolíferas, o Instituto defende a manutenção dos contratos vigentes, ou seja, que estes não sofram alterações independente de mudanças na legislação, bem como critica as exigências que aumentam os custos e riscos para os investidores. Para eles, os principais entraves de ordem regulatória e tributária são o Regime Fiscal, a Participação Especial e os Preços Mínimos de Referência.

Sobre a Participação Especial, o IBP se preocupa com a mudança no cálculo dos valores devidos à União, que aumenta a arrecadação do governo, porém incide em mais custos aos investidores. Da mesma forma, o Instituto se posiciona contrário à mudança no cálculo dos Preços Mínimos, que servem de base de cálculo de royalties e da Participação Especial. Por fim, argumentam que:

Seria desejável uma revisão mais ampla do regime fiscal e da estrutura tributária do setor, visando torná-los mais simples e progressivos, incidindo sobre a lucratividade dos projetos, de modo a estimular investimentos e adequá-los ao atual cenário competitivo global, calibrando a competitividade e atratividade do país frente aos nossos competidores internacionais (IBP, 2017a, p.25).

Ou seja, o Instituto vê como prejudicial qualquer mudança nos contratos vigentes que leve a maior tributação sobre os investimentos e, conseqüentemente, maior arrecadação por parte do Estado. Porém, defende uma “mudança mais ampla” que, por outro lado, é apresentada como benéfica, pois diminuiria os custos e riscos já altos, segundo eles, os quais os investidores têm que enfrentar para investir no Brasil. Entretanto, essa posição é contraditória a outros pontos do discurso do IBP, que exaltam a atratividade do pré-sal, como exemplificado pela fala do presidente do Instituto ainda em 2017: “O nosso offshore, em especial o pré-sal, está entre as reservas de mais baixo custo de produção e com grandes volumes” (IBP, ONLINE, 2017f). A matéria ainda finaliza: “Segundo o presidente do IBP, o pré-sal é viável com o petróleo na faixa de US\$ 50 o barril, patamar similar do *shale oil* americano” (IBP, ONLINE, 2017f).

Em 2019, na Agenda da Indústria (IBP, 2019a), o IBP passa a defender o fim do regime de partilha, pregando pela necessidade de um único modelo de exploração, o regime de concessão, que garantiria maior “previsibilidade” e “estabilidade” para o setor, além de ser mais atrativo a investimentos. Estes investimentos, como já vimos, são estrangeiros, pois a Petrobras continua a ser escanteada pelo discurso do Instituto, do qual é associada. Já no final de 2018 o discurso sobre o modelo de partilha passou da defesa de melhorias para defesa da extinção, conforme trecho que apresenta fala do secretário de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis do Ministério de Minas e Energia, João Vicente Vieira em evento do IBP:

Ele citou que a mudança do regime de concessão para o contrato de partilha, por exemplo, trouxe prejuízos significativos ao país. “Se não tivéssemos mudado o marco, possivelmente estaríamos produzindo 2 bilhões de barris por ano, ou seja, 5 milhões de barris por dia” (IBP, ONLINE, 2018c).

Em 2020 essa posição é reforçada por fala da presidente do IBP, Clarissa Martins, apresentada em notícia do site do IBP:

“Temos de manter a competitividade do Brasil na atração de investimentos e projetos da indústria de óleo e gás, que vão se traduzir na geração de empregos e riqueza para o país”, ressaltou a executiva. Entre as ações sugeridas, está a adoção do modelo único de concessão nas rodadas da ANP de áreas promissoras para a exploração e produção de óleo e gás, de acordo com a executiva (IBP, ONLINE, 2020c).

Os trechos acima ilustram como ocorreu o processo de transição do posicionamento do IBP, que aos poucos obteve vitórias em desconstruir o regime de partilha, defendendo agora o seu fim. Além destes exemplos, outro trecho importante pode ser retirado da Agenda 2019: “Entendemos que a concessão é

melhor para atrair mais investidores, com benefícios claros para o Estado e a sociedade” (IBP, 2019a, p.9). Novamente o discurso dos benefícios à sociedade e ao Estado se apresentam como base para a defesa de mudanças regulatórias que tem como principais beneficiárias as empresas privadas estrangeiras, que através da concessão passam a controlar o petróleo do país.

Política de conteúdo local (PCL), pesquisa, desenvolvimento e inovação (PD&I)

A política de conteúdo local (PCL) e as discussões sobre os recursos destinados à pesquisa, desenvolvimento e inovação (PD&I) complementam os principais pontos do debate sobre regulação. A demanda por “adequação”, “revisão” ou “aperfeiçoamento” da PCL também é observada desde 2014 no discurso do IBP. Na Agenda 2014 (IBP, 2014a), a PCL é apresentada como de suma importância para o desenvolvimento socioeconômico do país, porém, no atual cenário, ela acaba por produzir gargalos no setor, visto que a oferta de produtos e serviços nacionais não está acompanhando a demanda. Como solução a este problema, o IBP sugere maiores investimentos por parte do governo e das empresas, além do contínuo aperfeiçoamento da PCL.

Já no Relatório de Atividades (IBP, 2014b) do mesmo ano, o IBP incorpora a discussão sobre a cláusula de *waiver* e *waiver* automático. O *waiver* garante à empresa petrolífera que em caso de atrasos na entrega ou disparidade de preços entre produtos nacionais e internacionais, os percentuais de CL estipulados nos contratos não precisam ser cumpridos. O Instituto ainda elaborou estudo para determinar o *waiver* automático, ou seja, a isenção de CL nos segmentos em que a indústria nacional não tem capacidade atual de suprir as necessidades das petrolíferas. Além disso, o IBP defende a definição de um Conteúdo Local Tecnológico, que contabilize, em forma de bônus, as atividades de PD&I como parte do CL exigido.

Na Agenda de 2017 (IBP, 2017a), o Instituto volta a apontar para a importância dessa política industrial para o desenvolvimento econômico nacional, porém afirma que a atual forma de organização da PCL é complexa e ineficiente, aplicando muitas pesadas a quem não cumpre os percentuais estabelecidos, além de um complexo sistema de fiscalização e o estabelecimento do conteúdo local já nos leilões. Neste sentido, o IBP defende o estabelecimento de uma nova PCL que deixe de fazer parte da pontuação dos leilões e tenha percentuais mais razoáveis, além de regras mais claras e fiscalização flexível. Neste sentido, a fala do presidente da Petrobras em evento do IBP é ilustrativa:

Diante deste cenário, Parente conclamou todos os segmentos da indústria a buscarem um entendimento sobre a nova política de conteúdo local, a fim de estimular os investimentos. “Se não houver atratividade no ambiente de negócios, a riqueza fica deitada em berço esplêndido. Devemos nos entender o mais rapidamente possível. Pior do que uma política de conteúdo local supostamente ruim, mas que gera contratos, é não haver contrato nenhum”, alertou (IBP, ONLINE, 2017g).

Ainda na Agenda de 2017 (IBP, 2017a), o IBP aprova o anúncio do governo de que a nova PCL estará vigente a partir de 2017. Os principais pontos de mudança são a retirada do percentual de CL da pontuação dos leilões, a diminuição de mais de 20% no percentual em dos campos *onshore* (em terra) e a

queda para menos da metade do percentual de CL em campos *offshore* (no mar). Porém, a cláusula de *waiver* continuou pendente, sendo aprovada em 2018. Para a defesa da diminuição da PCL ou o total não cumprimento dela (*waiver*), o Instituto usa novamente o argumento dos altos custos e riscos para investimentos no Brasil, o que já apontamos como ponto contraditório, e a falta de possibilidade da indústria nacional em atender a demanda.

Porém, como afirmado por Furno (2020), críticas deste tipo, que pregam a diminuição/simplificação da PCL, possuem interesses curtoprazistas e corporativistas que não pensam a longo prazo e desconsideram a importância do desenvolvimento da indústria nacional. Além disso, apesar de os produtos nacionais apresentarem maior custo de compra no curto prazo, segundo a autora, esse efeito é dirimido a médio e longo prazo com a diminuição dos custos devido ao desenvolvimento do setor nacional. Ou seja, a diminuição dos percentuais de CL prejudica a competitividade da indústria nacional a longo prazo.

Por fim, outro ponto contraditório presente no discurso em defesa da mudança da PCL, é a proposta do IBP que o aprimoramento atinja contratos já vigentes. Como vimos, o Instituto se posiciona contrário a essas mudanças quando acarretam em mais arrecadação governamental, porém são favoráveis quando estas beneficiam as empresas, principalmente as estrangeiras, que são as maiores beneficiárias de menores índices de CL, o que possibilita a compra ou uso de serviços e produtos próprios ou de parafilíferas (empresas que prestam serviços para as empresas petrolíferas) estrangeiras.

As discussões em torno da PD&I, por sua vez, giram em torno do controle dos fundos de investimento obrigatórios e o compartilhamento de conhecimentos e tecnologias. As empresas petrolíferas têm a obrigação de investir 1% da renda bruta em P&D, sendo que a maior parte destes investimentos ocorrem em parcerias com universidades e centros de pesquisa. Porém, o desafio segundo o IBP é transferir as tecnologias geradas para o setor produtivo que deve assumir a frente das inovações. Para tanto, o Instituto defende a evolução da cláusula de P&D, com maior controle desses recursos pelo setor privado, pois, segundo eles, a ANP muitas vezes contraria os interesses privados e ameaça a livre iniciativa com suas interferências e realocação de recursos. O Fundo Setorial do Petróleo, conhecido como CT-Petro, foi criado em 1997 e determinava que parte dos *royalties* do petróleo seriam destinados a PD&I. Porém, segundo o IBP, estes recursos vêm sendo realocados para outras áreas, como saúde e educação, após o estabelecimento do regime de partilha.

Já a partir de 2016 o discurso do compartilhamento de conhecimento e inovações passa a ganhar força. No Relatório de Atividades (IBP, 2016) deste ano, o IBP afirma que o compartilhamento do conhecimento dentro da associação visa atender ao interesse geral do setor. Neste documento, o Instituto também defende uma maior aproximação entre a indústria e as *startups* para a geração de tecnologia e inovação, outra frente que vai ganhar força nos anos seguintes. Em 2017, a Agenda (IBP, 2017a) ressalta a importância das tecnologias geradas pela Petrobras na exploração *offshore* como um dos principais atrativos ao investimento no país, pois são fundamentais para a diminuição dos custos de exploração.

Neste ponto voltamos a destacar a posição do IBP sobre o plano de desinvestimentos da Petrobras, pois o Instituto destaca a importância dos investimentos da Petrobras na geração de tecnologias fundamentais para a descoberta e redução de custos para exploração do pré-sal, somando valor aos ativos geológicos do país, porém defende a saída gradativa da estatal do centro do cenário petrolífero, abrindo caminhos para as empresas estrangeiras. No entanto, a tecnologia e o conhecimento gerado pela Petrobras devem ser compartilhados visando atender o “interesse geral” do setor.

No Relatório de 2018 (IBP, 2018a), o IBP volta a defender a revisão da cláusula de PD&I, desta vez em benefício aos investimentos em *startups*, demanda que foi atendida pela ANP em 2019, conforme notícia veiculada no site do Instituto:

A diretoria da Agência Nacional do Petróleo, Gás e Biocombustíveis (ANP) aprovou, na tarde desta quinta-feira, a possibilidade de alocação de recursos da chamada cláusula de P&DI diretamente em startups (IBP, ONLINE, 2019c).

A matéria prossegue com a fala do superintendente de pesquisa e desenvolvimento da agência, Alfredo Renault:

Segundo ele, a agência entendeu que, em 20 anos de utilização dos recursos previstos nos contratos de produção de petróleo e gás para investimento em Pesquisa e Desenvolvimento, houve pouca inovação e, em consequência, pouco impacto na produtividade. “Isso ocorreu porque nossa universidade é muito qualificada, mas tem pouca experiência em dar um salto para inovação. Faltou empresa. A mudança de regulamento que está em curso visa que tenha melhores resultados na inovação”, disse (IBP, ONLINE, 2019c).

O ano de 2018 contou ainda com o lançamento da Universidade Setorial da Indústria de Petróleo, Gás e Biocombustíveis, a UnIBP. Segundo o IBP, a criação da Universidade Setorial visa atender a uma demanda de uma educação customizada para as empresas. Como vimos, o IBP defende que as empresas privadas tenham maior controle sobre o fundo de investimentos em PD&I, bem como a possibilidade de investimentos diretos em *startups*, o que se concretizou em 2019. Outro trecho que exemplifica a posição do Instituto aparece em fala de um convidado em evento realizado pelo IBP em 2019:

Para o consultor Thelmo Guiorzi, o país precisa induzir as universidades a resolverem problemas das empresas. Segundo ele, o modelo de investimento em pesquisa puxado pelas universidades está morto desde a década de 70, mas ainda é usado no Brasil. “Universidades precisam estar mais orientadas para problemas tecnológicos e de engenharia e menos para ciência pura. Isso precisa ser liderado pelas empresas”, disse (IBP, ONLINE, 2019d).

Esse posicionamento leva ao escanteamento das universidades e centros de pesquisa públicos, que são a maior fonte de pesquisa do país. A criação da UnIBP completa este ciclo de retirada da produção de PD&I das mãos das instituições públicas e entrega para o setor privado, que deve se apropriar inclusive, como defende o IBP, das tecnologias geradas anteriormente pela Petrobras em parcerias com universidades e centros de pesquisa.

Compliance

Neste ponto, passamos a análise do último grande tema: o *compliance* anticorrupção. O tema *compliance* não aparece na Agenda 2014-2015 (IBP, 2014a) e surge de forma superficial no Relatório de 2014 (IBP, 2014b), ganhando força a partir do Relatório de 2015 (IBP, ONLINE, 2015). Neste documento, o IBP afirma que

estar em *compliance* significa estar em conformidade com leis, regulamentos, normas e controles externos e internos – o que abrange códigos de ética e de conduta (IBP, ONLINE, 2015).

E ainda destacam que "o termo vem ganhando projeção no Brasil nos últimos anos, principalmente após a entrada em vigor da Lei Anticorrupção, em 2014" (IBP, ONLINE, 2015). Considerando a crescente importância do termo, o Instituto criou um curso de *compliance* no mercado de P&G, visando se tornar referência do setor nestes debates.

Já em 2016, o tema *compliance* passa a ser pauta prioritária, sendo citado, junto com o termo corrupção, trinta vezes no Relatório (IBP, 2016). O trecho a seguir exemplifica a posição do IBP, que aponta para a ligação entre combate à corrupção, mídia e sociedade:

Levamos o tema *compliance* para o maior evento da indústria de petróleo e gás da América Latina e um dos maiores do mundo, a Rio Oil & Gas. A conferência, que reuniu especialistas do mundo inteiro sinalizou que o combate à corrupção, o incentivo à participação social e o engajamento da mídia podem ser vias estratégicas para chegarmos ao Brasil em que queremos viver (IBP, 2016, p. 32).

Em outro trecho, agora da Agenda de 2017 (IBP, 2017a), o Instituto reforça a sua visão da ligação entre o *compliance* com as demandas da sociedade, citando até uma licença para operar que é obtida por meio da chancela da sociedade:

Ética e transparência são valores diretamente atrelados à boa governança das empresas e à sua licença para operar. A sustentabilidade da indústria de petróleo e gás passa por uma chancela da sociedade em relação à sua atuação. A reputação corporativa é medida não apenas pela atuação efetiva das empresas no combate a práticas ilícitas, mas também pela percepção da sociedade em relação à empresa (IBP, 2017a, p. 62).

O uso da mídia e da bandeira da corrupção como forma de conquistar as massas em torno da defesa de interesses disfarçados do grande capital estrangeiro e da burguesia associada é abordado por Pinto *et al* (2019). Segundo eles, a Lava Jato utilizou de vazamentos e publicações seletivas na grande mídia para pressionar pela continuidade da flexibilização das leis no combate à corrupção, visando o ganho de legitimidade perante a sociedade que impediria qualquer ataque à Operação. Esse processo também retirou a "licença para operar" da Petrobras, pois caracterizou a empresa estatal como símbolo de corrupção, sendo necessária a substituição por empresas privadas estrangeiras, supostamente éticas.

Ainda em 2017, o *compliance* ganhou um capítulo no Relatório (IBP, 2017b) e evento próprio. Em 2018 o IBP lançou o "Pacto de Integridade da Indústria de Petróleo, Gás e Biocombustíveis", com a coordenação da Petrobras, além de realizar nova edição do evento *Oil, Gas & Compliance Forum 2018*. Este evento contou com a participação de membro da Lava Jato, conforme notícia divulgada no site do Instituto:

Presente ao evento, o juiz federal Marcelo Bretas, responsável pela Lava-Jato no Rio de Janeiro, destacou que os acordos de leniência e de colaboração permitem “isolar” os atos de corrupção, punir os envolvidos e manter as empresas em operação, preservando empregos e restringindo o impacto na economia (IBP, ONLINE, 2018d).

Porém, os efeitos econômicos da Lava Jato tiveram forte influência sobre o desempenho do Brasil durante a crise. Pinto *et al* (2019) afirmam que a criminalização da relação público-privada e a demora nos acordos de leniência desencadearam um processo de desestruturação das empresas e cadeias produtivas, sendo o setor de petróleo um dos principais afetados. Além disso, apontam que os efeitos da Operação foram responsáveis por cerca de 2% a 2,5% da queda do PIB brasileiro.

O termo *compliance*, como vimos, ganhou força no discurso do IBP a partir de 2015, chegando a ser tratado como pauta prioritária, como afirmado pelo presidente do IBP, José Firmo, em 2018: “Governança, compliance, integridade, diversidade estão definitivamente na pauta da indústria [...]” (IBP, 2018a, p.7). Porém, na Agenda 2019-2022 (IBP, 2019a) e no Relatório de atividades 2019 (IBP, 2019b) os termos *compliance* ou corrupção não são citados nenhuma vez.

Nos parece que o desfecho da Lava Jato, com o vazamento de mensagens dos principais integrantes que indicavam parcialidade do Juiz Sérgio Moro e sua ligação com agentes da mídia, exposto em 2019 pelo Intercept⁴, bem como a vitória na mudança do marco regulatório e da política de conteúdo local, fizeram sumir a pauta do *compliance* da agenda do IBP.

Considerações finais

Neste artigo buscamos compartilhar alguns dos principais resultados obtidos em pesquisa empírica sobre a atuação e posição do Instituto Brasileiro de Petróleo, Gás e Biocombustíveis (IBP), que se identifica como representante de toda a indústria brasileira, bem como de suas principais pautas para o setor petrolífero no Brasil. Selecionamos, a partir dessa descrição inicial, sete temas centrais na atuação do IBP: abastecimento e refino; leilões/licitações; *compliance*; conteúdo local (CL); política de preços; marco regulatório; e pesquisa, desenvolvimento e inovação (PD&I).

Identificamos, neste processo, uma não correspondência entre o discurso ideológico e as consequências práticas das bandeiras defendidas pelo Instituto. Apesar de se apresentar como representante de todo o setor petrolífero, de gás e biocombustíveis do Brasil, o IBP atua em defesa dos interesses do capital estrangeiro e da burguesia associada. O quadro abaixo resume os posicionamentos do IBP, os principais beneficiários e os principais prejudicados:

Quadro 1 - Temas centrais do IBP, seu posicionamento, beneficiários e prejudicados

| Tema | Posicionamento do IBP | Principais beneficiários | Principais Prejudicados |
|-------------------|---|------------------------------------|---|
| Leilões | Acelerar os leilões | Empresas petrolíferas estrangeiras | Petrobras (desobrigada a participar) |
| Marco Regulatório | Retirar o monopólio operacional da Petrobras (no primeiro momento), | Empresas petrolíferas estrangeiras | Petrobras e União (arrecada menos no regime de concessão) |

| | | | |
|------------------------|--|--|--|
| | encerrar o regime de partilha | | |
| PCL | Diminuir ou anular os índices de CL | Empresas petrolíferas e para-petrolíferas estrangeiras | Empresas para-petrolíferas nacionais e a cadeia de suprimentos |
| PD&I | Entregar a frente às empresas, investir em <i>startups</i> | Empresas petrolíferas estrangeiras, <i>startups</i> e UnIBP | Universidades e centros de pesquisa públicos |
| Abastecimento e Refino | Realizar abertura comercial | Empresas petrolíferas estrangeiras e importadores de combustível | Petrobras, segurança e soberania energética do Brasil |
| Política de preços | Adotar a Paridade de Preço de Importação | Empresas petrolíferas estrangeiras e importadores de combustível | Petrobras e consumidor final |
| <i>Compliance</i> | Combater a corrupção que surge como problema estatal | Empresas petrolíferas estrangeiras | Petrobras |

Fonte: Elaboração própria.

Ademais, buscamos demonstrar como a mudança na correlação de forças no interior do bloco no poder, iniciada em meados de 2015, reforçou a hegemonia do capital estrangeiro e da burguesia associada e logrou êxito na aplicação de um golpe de Estado sobre o Governo de Dilma Rousseff. Esse golpe de Estado teve como objetivo mudar a direção da política econômica dos Governos PT que, apesar de não romper com o neoliberalismo e com as frações hegemônicas, acomodou os interesses da grande burguesia interna. A partir disso, observamos os posicionamentos do Instituto Brasileiro de Petróleo, Gás e Biocombustíveis (IBP) visando identificar como as demandas da fração do capital estrangeiro e da burguesia a ele associada se apresentam em forma de interesse geral do setor petrolífero e da sociedade brasileira.

Os Governos do PT realizaram uma política neodesenvolvimentista que acomodou de forma mais privilegiada os interesses da grande burguesia interna, porém sem romper com as bases do neoliberalismo que beneficiam de forma mais ampla os interesses da fração do capital estrangeiro e da burguesia associada. No setor petrolífero, como vimos, isso significou a utilização da política estatal e da própria Petrobras como indutores do crescimento econômico nacional. Dentro desse cenário, a Petrobras voltou à centralidade do setor, que havia perdido durante os Governos FHC, e os fornecedores locais se beneficiam com a forte política de conteúdo local exercida pela estatal. Neste período, a Petrobras garantiu também o abastecimento interno com controle de preços, preservando a soberania nacional e beneficiando o consumidor final que ficava protegido das oscilações do preço do petróleo.

Porém, após a mudança na correlação de forças no interior do bloco no poder que acarretou no golpe de Estado contra a Presidente Dilma, a fração do capital estrangeiro e da burguesia associada obtém êxito na substituição do governo neodesenvolvimentista por um governo de cunho neoliberal ortodoxo. O Governo Temer marcou o início da desestruturação das políticas industriais e o processo de desnacionalização do setor petrolífero, que teve continuidade após a vitória eleitoral de Jair Bolsonaro.

Neste contexto, reforçamos a importância de analisar a atuação de entidades como o IBP, que se apresentam à sociedade como representantes do interesse de todos os agentes do setor, mas que atuam em consonância com as ambições do capital estrangeiro e da burguesia a ele associada. Essas frações burguesas evitam demonstrar publicamente suas posições, visto que seus interesses geralmente são contrários aos interesses nacionais, por este motivo utilizam de instituições para divulgá-los internamente no país alvo.

No item *Atuação e representação do IBP* nos dedicamos à análise do material empírico e das notícias veiculadas pelo IBP. Esta análise nos permitiu identificar diversas contradições entre o posicionamento do IBP nos sete temas mais caros ao setor petrolífero e a suposta representatividade do Instituto, que abrangeria todos os interesses dos diferentes agentes envolvidos nessa área. Apesar desse discurso neutro, observamos que as principais bandeiras defendidas pelo IBP beneficiam, quase que exclusivamente, os interesses das grandes petrolíferas estrangeiras (capital estrangeiro), das para-petrolíferas estrangeiras (capital estrangeiro), dos importadores de petróleo (burguesia associada), sendo que, por outro lado, prejudicam atores nacionais como: a Petrobras, a União, as empresas para-petrolíferas nacionais e sua cadeia de suprimentos, as universidades e centros de pesquisa públicos, e o consumidor final.

Estes resultados, obtidos através da análise do material empírico, apontam para a confirmação da nossa hipótese, qual seja, que o IBP funciona como representante do capital estrangeiro e da burguesia a ele associada, difundindo os interesses destas frações através das suas publicações. Essa hipótese é integrada e complementa a hipótese principal de que a mudança de governo marcou alterações na cena política e no bloco no poder que possibilitaram o desencadeamento do processo de desnacionalização e expansão do capital estrangeiro sobre o capital público nacional.

Por fim, apontamos para o fato de que todo esse processo culminou no enfraquecimento do controle do capital público (através da Petrobras) sobre as reservas de petróleo em solo brasileiro. Como demonstramos durante este artigo, o capital privado estrangeiro avança rapidamente sobre os preciosos ativos do pré-sal, embasados pela atuação do IBP que busca normatizar esse processo perante a sociedade.

Referências:

BRASIL. **Lei Ordinária nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010.** Dispõe sobre a exploração e produção de hidrocarbonetos sob o regime de partilha. Brasília, DF: Presidência da República, 2010. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2010/lei/L12351.htm. Acesso em: 06 abr. 2021.

BRASIL. **Lei Ordinária nº 13.365, de 29 de novembro de 2016.** Altera a Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010. Brasília, DF: Presidência da República, 2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2015-2018/2016/Lei/L13365.htm. Acesso em: 06 abr. 2021.

CAMPELLO, Marcelo de Moura C. Atores, interesses e diferentes concepções sobre as reservas do pré-sal brasileiro: comparando os marcos regulatórios de 2010 e 2016. **OIKOS**, Rio de Janeiro, v. 17, n. 3, p.06-30, 2018.

FURNO, Juliane. **Desenvolvimento econômico na periferia capitalista:** a política de conteúdo local no setor de petróleo e gás. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Econômico) - Universidade Estadual de Campinas, SP, 2020.

IBP. **Agenda Prioritária da Indústria de Petróleo, Gás e Biocombustíveis 2014/2015**, 2014a. Disponível em: https://www.ibp.org.br/personalizado/uploads/2018/04/IBP_AgendaPrioritaria-2014_WEB.pdf. Acesso em: 06 abr. 2021.

IBP. **Relatório de atividades 2014**, 2014b. Disponível em: https://issuu.com/ibp_pub/docs/relatorio_atividades_ibp_2014. Acesso em: 06 abr. 2021.

IBP. **Relatório de atividades 2015**, 2015. Disponível em: <https://www.ibp.org.br/relatorio-de-atividades/2015/>. Acesso em: 06 abr. 2021.

IBP. **Relatório de atividades 2016**, 2016. Disponível em: https://www.ibp.org.br/personalizado/uploads/2017/03/IBP_Relatorio_Anual_2016_FINAL-WEB.pdf. Acesso em: 06 abr. 2021.

IBP. **Agenda da Indústria de Petróleo, Gás e Biocombustíveis 2017**, 2017a. Disponível em: https://www.ibp.org.br/personalizado/uploads/2017/07/IBP_AGENDA-DA-INDUSTRIA-2017.pdf. Acesso em: 06 abr. 2021.

IBP. **Relatório de atividades 2017**, 2017b. Disponível em: https://www.ibp.org.br/personalizado/uploads/2018/03/RELAT%C3%93RIO-DE-ATIVIDADES_FINAL_BAIXA-RESOLU%C3%87%C3%83O-SITE.pdf. Acesso em: 06 abr. 2021.

IBP. **IBP vê resultado dos leilões como positivo para o futuro da indústria**, 2017c. Disponível em: <https://www.ibp.org.br/noticias/ibp-ve-resultado-dos-leiloes-como-positivo-para-o-futuro-da-industria/>. Acesso em: 06 abr. 2021.

IBP. **Artigo “Repetro traz valor para o país”, de Jorge Camargo – Folha de S. Paulo**, 2017d. Disponível em: <https://www.ibp.org.br/noticias/artigo-repetro- traz-valor-para-o-pais-de-jorge-camargo-jornal-folha-de-s-paulo/>. Acesso em: 06 abr. 2021.

IBP. **Artigo “Sem Repetro, 250 mil empregos serão perdidos”, de Antonio Guimarães – O Globo**, 2017e. Disponível em: <https://www.ibp.org.br/noticias/artigo-sem-repetro-250-mil-empregos-serao-perdidos-de-antonio-guimaraes-jornal-o-globo/>. Acesso em: 06 abr. 2021.

IBP. **“Indústria de óleo e gás tem de ser competitiva frente a outros países”, diz ministro em exercício de Minas e Energia**, 2017f. Disponível em: <https://www.ibp.org.br/noticias/industria-de-oleo-e-gas-tem-de-ser-competitiva-frente-a-outros-paises-diz-ministro-em-exercicio-de-minas-e-energia/>. Acesso em: 06 abr. 2021.

IBP. **Em evento no IBP, Presidente da Petrobras defende flexibilização do conteúdo local**, 2017g. Disponível em: <https://www.ibp.org.br/noticias/em-evento-no-ibp-presidente-da-petrobras-defende-flexibilizacao-do-conteudo-local/>. Acesso em: 06 abr. 2021.

IBP. **Relatório de atividades 2018**, 2018a. Disponível em: <https://www.ibp.org.br/personalizado/uploads/2019/03/ibp-066-19-relatorio-atividades-2018-g2-091.pdf>. Acesso em: 06 abr. 2021.

IBP. **Posicionamento do IBP sobre a crise de abastecimento**, 2018b. Disponível em: <https://www.ibp.org.br/noticias/posicionamento-do-ibp-sobre- crise-de-abastecimento/>. Acesso em: 06 abr. 2021.

IBP. **Na Rio Oil & Gas, MME defende continuidade de estabilidade regulatória**, 2018c. Disponível em: <https://www.ibp.org.br/noticias/na-rio-oil-gas-mme-defende-continuidade-de-estabilidade-regulatoria/>. Acesso em: 06 abr. 2021.

IBP. **Brasil avança em práticas de compliance no setor de óleo e gás**, 2018d. Disponível em: <https://www.ibp.org.br/noticias/brasil-avanca-em-praticas-de-compliance-no-setor-de-oleo-e-gas/>. Acesso em: 06 abr. 2021.

IBP. **Agenda da Indústria de Petróleo, Gás e Biocombustíveis 2019-2022**, 2019a. Disponível em: <https://www.ibp.org.br/publicacoes/agenda-da-industria-2019/>. Acesso em: 06 abr. 2021.

IBP. **Relatório de atividades 2019**, 2019b. Disponível em:

<https://www.ibp.org.br/personalizado/uploads/2020/03/relatorio-atividades-2019-ibp-compactado.pdf>.

Acesso em: 06 abr. 2021.

IBP. **Petroleiras podem investir diretamente em startups com recursos de P&DI**, 2019c. Disponível em:

<https://www.ibp.org.br/noticias/petroleiras-podem-investir-diretamente-em-startups-com-recursos-de-pdi/>. Acesso em: 06 abr. 2021.

IBP. **Diretor geral da AIE exalta feitos do Brasil no pré-sal**, 2019d. Disponível em:

<https://www.ibp.org.br/noticias/diretor-geral-da-aie-exalta-feitos-do-brasil-no-pre-sal/>. Acesso em: 06 abr. 2021.

IBP. **Posicionamento IBP – Desinvestimento das refinarias da Petrobras**, 2020a. Disponível em:

<https://www.ibp.org.br/noticias/posicionamento-ibp-desinvestimento-das-refinarias-da-petrobras/>.

Acesso em: 06 abr. 2021.

IBP. **Nota IBP sobre venda de refinarias**, 2020b. Disponível em:

<https://www.ibp.org.br/noticias/nota-ibp-sobre-venda-de-refinarias/>. Acesso em: 06 abr. 2021.

IBP. **Brasil precisa aperfeiçoar ambiente de negócios para atrair investimentos do setor de petróleo, diz ministro de Minas e Energia**, 2020c. Disponível em:

<https://www.ibp.org.br/noticias/brasil-precisa-aperfeiçoar-ambiente-de-negocios-para-atrair-investimentos-do-setor-de-petroleo-diz-ministro-de-minas-e-energia/>. Acesso em: 06 abr. 2021.

IBP. **Quem somos**, 2021a. Disponível em: <https://www.ibp.org.br/quem-somos/>. Acesso em: 06 abr. 2021.

IBP. **Posicionamento IBP – Abertura do mercado de downstream e preços livres**, 2021b. Disponível em:

<https://www.ibp.org.br/noticias/posicionamento-ibp-abertura-do-mercado-de-downstream-e-precos-livres/>. Acesso em: 06 abr. 2021.

LEÃO, Rodrigo Pimentel Ferreira; PINTO, Eduardo Costa. O que está por trás do aumento dos preços de combustíveis? *In*: LEÃO, Rodrigo (org.); NOZAKI, William (org.). **Energia e petrolíferas globais: transformações e crise**. Rio de Janeiro, FLACSO, p.131-134, 2018.

LOURAL, Marcelo Sartorio; SILVA, Cássio Garcia Ribeiro Soares da; MORTARI, Valéria Silva. **A Petrobras como agente do desenvolvimento produtivo no Brasil: importância e esvaziamento**. *In*: Anais do IV Encontro Nacional de Economia Industrial e Inovação. São Paulo, Blucher, p. 1-18, 2019.

Disponível em: <http://pdf.blucher.com.br/s3-sa-east-1.amazonaws.com/engineeringproceedings/enci2019/1.1-009.pdf>. Acesso em: 06 abr. 2021.

MARTUSCELLI, Danilo Enrico. Polêmicas sobre a Definição do Impeachment de Dilma Rousseff como Golpe de Estado. **Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas**, Brasília, vol. 14, n.2, p.67-102, 2020.

MENDONÇA, Marina Gusmão de; ABRÃO, Rafael Almeida Ferreira. O Governo Bolsonaro e o Petróleo Brasileiro. *In*: CORSI, Francisco Luiz (org.); SANTOS, Agnaldo dos (org.). **Os Rumos do Brasil e da América Latina**. Bauru, Canal 6, p. 97-127, 2020. Disponível em:

http://editorap Praxis.com.br/wp-content/uploads/2020/05/ebook_Os_rumos_do_Brasil.pdf. Acesso em: 06 abr. 2021.

NARCISO, Pedro Felipe. **O pré-sal em disputa: burguesia e petróleo no Segundo Governo Lula**. Tese (Mestrado em Sociologia) - Universidade Federal de Pelotas, RS, 2019.

PINTO, Eduardo Costa *et al.* A guerra de todos contra todos e a Lava Jato: a crise brasileira e a vitória do capitão Jair Bolsonaro. **Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política**, n. 54, p. 107-147, 2019.

POULANTZAS, Nicos. **Poder político e classes sociais**. São Paulo: Martins Fontes, 1977.

SCHUTTE, Giorgio Romano. Petróleo e gás na era Bolsonaro & Guedes. *In*: AZEVEDO, José Sergio Gabrielli de (org.); POCHMANN, Marcio. **Brasil: Incertezas e Submissão?** São Paulo, Fundação Perseu Abramo, p. 211-230, 2019. Disponível em: <https://fpabramo.org.br/publicacoes/wp->

<content/uploads/sites/5/2019/09/Brasil-incertezas-e-Submiss%C3%A3o-Epub1.pdf>. Acesso em: 06 abr. 2021.

Notas

¹ Licenciado em Ciências Sociais pela Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS), Campus Chapecó. Colaborador externo do grupo de pesquisa América Latina Pulsa! América Latina Tiembla!, vinculada a Universidade Estadual de Londrina (UEL). Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/2452905999375289>. Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-4709-8776>. E-mail: mailson.portinho@gmail.com.

² Esta política, segundo Furno (2020), torna obrigatório para qualquer empresa que explora o petróleo brasileiro um mínimo de investimentos percentuais no mercado interno, através da aquisição de produtos ou serviços brasileiros. Desta forma, parte do capital investido, seja por empresas nacionais ou estrangeiras, possibilita o aumento dos investimentos em pesquisa e tecnologia na área energética e em toda a cadeia produtiva envolvida.

³ Regime aduaneiro especial que impede a taxaço dos projetos na fase de investimento.

⁴ Disponíveis em: <https://theintercept.com/series/mensagens-lava-jato/>

Recebido em: 13 de fev. 2022

Aprovado em: 16 de nov. 2022