ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of
ZBW
Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Almeida, Mansueto; Lima-de-Oliveira, Renato; Schneider, Ben Ross

Working Paper

Política industrial e empresas estatais no Brasil: BNDES e Petrobras

Texto para Discussão, No. 2013

Provided in Cooperation with:
Institute of Applied Economic Research (ipea), Brasília

Suggested Citation: Almeida, Mansueto; Lima-de-Oliveira, Renato; Schneider, Ben Ross (2014) : Política industrial e empresas estatais no Brasil: BNDES e Petrobras, Texto para Discussão, No. 2013, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/121585

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

2013

TEXTO PARA DISCUSSÃO

POLÍTICA INDUSTRIAL E EMPRESAS ESTATAIS NO BRASIL: BNDES E PETROBRAS

Mansueto Almeida
Renato Lima-de-Oliveira
Ben Ross Schneider

ipea

2013
TEXTO PARA DISCUSSÃO
Brasília, dezembro de 2014

POLÍTICA INDUSTRIAL E EMPRESAS ESTATAIS NO BRASIL: BNDES E PETROBRAS

Mansueto Almeida[1]
Renato Lima-de-Oliveira[2]
Ben Ross Schneider[3]

1. Técnico de Planejamento e Pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação, Regulação e Infraestrutura (Diset) do Ipea.
2. Doutorando no Departamento de Ciência Política do Massachusetts Institute of Technology (MIT).
3. Professor do Departamento de Ciência Política do MIT.

Governo Federal

Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República
Ministro Marcelo Côrtes Neri

ipea **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**

Fundação pública vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente
Sergei Suarez Dillon Soares

Diretor de Desenvolvimento Institucional
Luiz Cezar Loureiro de Azeredo

Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia
Daniel Ricardo de Castro Cerqueira

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas
Cláudio Hamilton Matos dos Santos

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais
Rogério Boueri Miranda

Diretora de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação, Regulação e Infraestrutura
Fernanda De Negri

Diretor de Estudos e Políticas Sociais, Substituto
Carlos Henrique Leite Corseuil

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais
Renato Coelho Baumann das Neves

Chefe de Gabinete
Bernardo Abreu de Medeiros

Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação
João Cláudio Garcia Rodrigues Lima

Ouvidoria: http://www.ipea.gov.br/ouvidoria
URL: http://www.ipea.gov.br

Texto para Discussão

Publicação cujo objetivo é divulgar resultados de estudos direta ou indiretamente desenvolvidos pelo Ipea, os quais, por sua relevância, levam informações para profissionais especializados e estabelecem um espaço para sugestões.

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2014

Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.- Brasília : Rio de Janeiro : Ipea , 1990-

ISSN 1415-4765

1.Brasil. 2.Aspectos Econômicos. 3.Aspectos Sociais. I. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 330.908

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

JEL: H25; L52; L53

SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

APRESENTAÇÃO 7

1 INTRODUÇÃO 7

2 O NOVO ESTADO DESENVOLVIMENTISTA E O PAPEL DO BNDES 12

3 PETROBRAS: POLÍTICA INDUSTRIAL POR MEIO DE REQUISITOS
DE CONTEÚDO NACIONAL 28

4 COMPARAÇÕES E CONCLUSÕES 44

REFERÊNCIAS 48

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR 51

ANEXO 52

SINOPSE

O retorno do Estado desenvolvimentista no Brasil suscita revelações históricas e contrastes comparativos. A principal diferença contemporânea é que o desenvolvimentismo e a política industrial estão sendo definidos e implementados em um contexto político muito mais aberto e participativo do que no Brasil do pós-Guerra ou nos países do Leste Asiático. Da mesma forma, tais políticas estão sendo adotadas em um contexto de abertura comercial e fluxo de capital maiores. No século XX, os governos podiam mais facilmente se concentrar na concepção e na implementação da política industrial. Em contraste, os governos democráticos no século XXI precisam gerenciar uma série de outras políticas, especialmente novas políticas sociais. Estas políticas obviamente competem com a política industrial por recursos e pela atenção da alta hierarquia do Executivo. Este texto analisa o desenho, a implementação e a execução de políticas industriais no contexto democrático que prevalece hoje no Brasil, a partir da atuação de duas empresas estatais, o BNDES e a Petrobras, que são os dois maiores e mais ativos agentes da política industrial brasileira.

Palavras-chave: política industrial; estatais; Estado desenvolvimentista; BNDES; Petrobras.

ABSTRACT

The return of the developmental State in Brazil raises revealing historical and comparative contrasts. The main contemporary difference is that developmentalism and industrial policy are being defined and pursued in far more open and participatory political contexts than was previously the case in either Brazil or East Asian cases and more open borders in terms of economic flows of trade, finance, and direct investment. In the 20th century, governments could more easily focus on designing and implementing industrial policy. Democratic governments in the 21st century, in contrast, manage a host of other, especially social, policies. These policies of course compete with industrial policy for both resources and top level political support. This paper investigates how industrial policies are designed, implemented and evaluated today in Brazil, focusing on two Brazilian State companies, BNDES and Petrobras, the two largest and most active agents of industrial policy in Brazil.

Keywords: industrial policy; state companies; developmental State; BNDES; Petrobras.

APRESENTAÇÃO

Este texto integra o conjunto de produtos da pesquisa *Estado, Democracia e Desenvolvimento no Brasil Contemporâneo: arranjos institucionais de políticas críticas ao desenvolvimento*, realizada por meio da colaboração entre técnicos do Ipea e pesquisadores de universidades brasileiras e estrangeiras.[1] A pesquisa tem como objetivo analisar os arranjos político-institucionais de políticas públicas representativas dos atuais esforços do governo em promover o desenvolvimento. Os estudos de caso envolvem: o programa Minha Casa, Minha Vida; o projeto de transposição e revitalização do rio São Francisco; o projeto da hidrelétrica de Belo Monte; as iniciativas de revitalização da indústria naval; o Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel; o Programa Brasil Maior; o Programa Bolsa Família; e o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego. Além destes, a pesquisa elegeu também como objeto de análise o papel das empresas estatais como agentes de formulação e de implementação de políticas no âmbito desenvolvimentista, sobretudo do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e da Petróleo Brasileiro S/A (Petrobras). Ao avaliar como se constituem os arranjos de implementação destas políticas e seus efeitos sobre os resultados observados, pretende-se ampliar a compreensão sobre a ação do Estado no Brasil atual, extraindo-se subsídios para a inovação institucional da gestão das políticas públicas no contexto democrático brasileiro contemporâneo. Ao todo, são doze textos para discussão publicados ao longo do ano de 2013.

1 INTRODUÇÃO[2]

O retorno do Estado desenvolvimentista no Brasil suscita revelações históricas e contrastes comparativos. A principal diferença contemporânea é que o desenvolvimentismo e a política industrial estão sendo definidos e implementados em um contexto político muito mais aberto e participativo do que no Brasil do pós-Guerra ou nos países do Leste Asiático. Da mesma forma, tais políticas estão sendo adotadas em um contexto de abertura comercial e fluxo de capital maiores. Adicionalmente, o desenvolvimentismo no Brasil é fragmentado e levado a distintas direções em uma disputa travada por diferentes

1. A pesquisa foi coordenada por Alexandre A. Gomide e Roberto R. C. Pires, técnicos de Planejamento e Pesquisa do Ipea.
2. A pesquisa para este texto foi concluída em 2013, antes portanto da operação Lavo Jato da Polícia Federal e da delação premiada do ex-diretor de abastecimento da Petrobras, Paulo Roberto Costa.

grupos políticos e burocráticos. Esta fragmentação é, em parte, devido à arena política cada vez mais aberta e à continuação de um padrão que já era evidente no Estado desenvolvimentista do século XX (Schneider, 1991).

Em termos mais abstratos, o Estado desenvolvimentista no Brasil no século XXI está evoluindo em um ambiente complexo e institucionalmente fluido, caracterizado por vários atores (agentes principais) e por numerosas partes interessadas (*stakeholders*), bem como por novos e ampliados pontos de veto, tanto formais quanto informais, no processo de decisão política.[3] Logicamente, este novo ambiente institucional inclui o Congresso, o Judiciário, instituições de fiscalização, e uma série de conselhos, e ainda uma imprensa mais ativa e profissionalizada, novos grupos da sociedade civil, e vários acordos internacionais e agências internacionais – por exemplo, a Organização Mundial do Comércio (OMC) – que regulamentam as regras do comércio internacional (Gallagher, 2005). Algumas das partes externas interessadas ao Estado são bem conhecidas – associações industriais, grandes grupos empresariais, políticos, regionais e empresas multinacionais. Nas últimas décadas, acrescentaram-se a estes atores sindicatos, organizações não governamentais (ONGs) – especialmente de defesa ambiental e de promoção da transparência –, agências internacionais e governos estrangeiros (interessados em proteger os seus acordos internacionais). Além disso, dentro do governo, o espaço político é mais denso, uma vez que governos pós-autoritários têm assumido muito mais responsabilidades em políticas públicas. No século XX, os governos podiam se concentrar mais facilmente na concepção e na implementação da política industrial. Em contraste, os governos democráticos no século XXI precisam gerenciar uma série de outras políticas, especialmente novas políticas sociais. Estas políticas obviamente competem com a política industrial por recursos e pela atenção da alta hierarquia do Executivo. Ademais, novas políticas industriais são também mais propensas a serem encarregadas de outros objetivos sociais e distributivos, o que significa, por exemplo, que uma política de promoção setorial tenha objetivos adicionais como a geração de emprego e estímulos ao desenvolvimento de regiões menos desenvolvidas.

3. Um Estado desenvolvimentista é aqui definido simplesmente como um Estado que se utiliza de recursos significativos em termos materiais, humanos e econômicos para promover o desenvolvimento econômico projetado, com o intuito de melhor se posicionar no *ranking* internacional de países em termos de produto interno bruto (PIB) e PIB *per capita*. Estados desenvolvimentistas usam políticas industriais, que compreendem uma série de intervenções destinadas a privilegiar algumas atividades econômicas em relação a outras.

Por fim, ao contrário do período de substituição de importação, o Executivo do Brasil é hoje sujeito a maior controle administrativo e financeiro, pelo que é conhecido, em conjunto, como o "sistema U", assim chamado pela existência de várias agências de fiscalização cujas siglas terminam em U, incluindo o Tribunal de Contas da União (TCU), a Controladoria-Geral da União GCU e Ministério Público da União (MPU). Órgãos de governo, incluindo as empresas estatais, como a Petrobras e o BNDES, devem seguir as orientações de procedimentos estabelecidos por estas agências, bem como apresentar-lhes relatórios detalhados, o que significa menor discricionariedade do Executivo na execução de políticas industriais e maior transparência de suas ações. Em suma, o processo decisório das políticas industriais do Brasil do século XXI inclui debates mais abertos, influências diversas, e novos pontos passíveis de veto que não existiam no século XX ou em outros Estados desenvolvimentistas clássicos.

No centro das análises do funcionamento dos Estados desenvolvimentistas estão as relações entre as agências e os funcionários que implementam as políticas industriais, políticos e grupos políticos, e as grandes empresas (que são geralmente objetos de várias políticas). Vários autores escreveram sobre estas relações, mas a formulação de Peter Evans de "autonomia inserida" é, talvez, a mais evoluída e conhecida.[4] Nesta formulação, Estados desenvolvimentistas de sucesso são independentes tanto de políticos clientelistas quanto de empresas que buscam apenas favores, os quais podem ambicionar recursos que deveriam ser utilizados para cumprir metas de desenvolvimento. Ao mesmo tempo, estes Estados estão incorporados a densas redes empresariais que facilitam a comunicação e a implementação de políticas. Tanto nas encarnações do século XX quanto nas do século atual, o Estado desenvolvimentista no Brasil é caracterizado como um caso moderado ou parcial de autonomia inserida: parcial no lado da autonomia, pois apenas algumas partes do Estado – os "bolsões de eficiência" – mantiveram a autonomia, e moderada ou desigual no lado inserido, porque as relações com as empresas eram frequentemente distantes em áreas centrais de política pública.

Neste contexto, as empresas estatais ocupam de forma pragmática uma posição central e, teoricamente, problemática. Sob um ponto de vista, elas são agentes flexíveis que facilitam e executam uma série de intervenções e de políticas industriais decididas

4. Ver Evans (1995), Johnson (1982), Wade (1990) e Amsden (2001) para o sentido geral, e Arbix e Martin (2010) para uma análise atualizada sobre o Brasil.

em outro âmbito do Estado. Na verdade, historicamente, os governos criaram empresas estatais nas quais outros tipos de intervenções e de políticas não conseguiram produzir os resultados desejados. No entanto, as empresas estatais têm poderes significativos ou desenvolvem estes poderes ao longo do tempo, especialmente as estatais maiores. Desta forma, elas também participam na formulação de políticas, atuam como atores independentes na elaboração de suas próprias políticas, bem como, eventualmente, implementam as políticas decididas no Executivo ou no Legislativo. Este é particularmente o caso brasileiro, no qual as empresas estatais maiores têm sido mais proativas na política industrial do que eram as estatais, por exemplo, no Japão e na Coreia. Em um quadro comparativo, o Estado desenvolvimentista brasileiro fez e continua fazendo uso intensivo de empresas estatais como estratégia de desenvolvimento econômico. Adicionalmente, no Brasil, vários dos casos de sucesso do Estado desenvolvimentista estão associados a empresas estatais, como a Petrobras, o BNDES, o Banco do Brasil, a Embraer, a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), e a antiga Companhia Vale do Rio Doce – CVRD (atualmente Vale).

As empresas estatais são, por definição, de atuação específica; portanto, elas não são suscetíveis a serem capazes de ter uma visão abrangente ou a exercerem um papel de coordenação global na elaboração de políticas de governo, exceto, talvez, um banco de desenvolvimento de grande porte como o BNDES. Dadas as atribuições mais limitadas e maior presença, as empresas estatais, necessariamente, fragmentam as políticas industriais e prejudicam a coerência na estratégia de desenvolvimento global. No entanto, elas também têm vantagens sobre os ministérios na execução de políticas por causa de seu acesso a financiamento e a recursos humanos especializados.[5]

Este trabalho tem como foco o BNDES e a Petrobras, os dois maiores e mais ativos agentes da política industrial no Brasil. Ambas são empresas estatais, que se envolvem na política industrial de maneiras distintas: o BNDES por meio da concessão de crédito subsidiado e da participação acionária, e a Petrobras mediante investimentos próprios,

5. No caso brasileiro, é possível definir dois tipos de estatais: as dependentes de transferências do Tesouro Nacional para o seu funcionamento, e as não dependentes, que, apesar de serem controladas pelo Estado, possuem receita própria decorrente da venda de serviços. A Petrobras é um exemplo de estatal não dependente, pois tem recursos próprios para financiar seu plano de investimento sem precisar de recursos do orçamento fiscal e da seguridade social da União. Assim, as estatais não dependentes conseguem executar seus planos de negócios independentemente da arrecadação do governo federal e, assim, gozam de mais liberdade de seguir com uma política de investimento planejada, pois sua fonte de recursos não concorre diretamente com programas da área social.

tantos produtivos como em pesquisa e desenvolvimetno (P&D), e ainda por meio da política governamental de exigência de conteúdo nacional na aquisição de bens e serviços pela estatal. Além de sua importância prática em termos da magnitude dos recursos mobilizados, estudos sobre o BNDES e a Petrobras também são reveladores porque suas equipes técnicas estão entre as mais profissionalizadas e independentes na estrutura do Estado. Assim sendo, estas duas empresas estatais são dois dos mais longevos e historicamente evoluídos bolsões de eficiência do setor público brasileiro. As equipes técnicas, bem como defensores destas instituições na burocracia estatal, deixaram a Petrobras e o BNDES relativamente autônomos da interferência política (embora esta autonomia tenha variado consideravelmente ao longo do tempo).

Ao mesmo tempo, essas duas instituições têm diferentes padrões de interação com as empresas privadas, com o BNDES procurando atuar como um banco independente da ingerência política e sujeito aos mesmos tipos de controle a que estão sujeitos os bancos privados, sem qualquer meio formal de consulta periódica com empresas privadas, enquanto a Petrobras se mantém mais próxima de outras empresas, por meio de contatos regulares com seus fornecedores individuais ou em grupos organizados. A comparação institucional destas empresas estatais no período recente ajuda a comprovar as fontes de suas respectivas autonomias e estabelecer estratégias para seu envolvimento com empresas e outros atores da sociedade civil e atores políticos. Por fim, ambas têm um forte histórico de continuidade institucional quando comparadas com as demais estatais brasileiras. Apesar de suas ferramentas e metas terem sido alteradas ao longo dos anos, a missão básica destas instituições na promoção da indústria nacional, o recrutamento meritocrático e a atuação profissional permaneceram relativamente constantes. Julgamentos de graus de continuidade institucional e mudança são sempre complexos, e, embora não seja o foco central deste trabalho, a conclusão voltará novamente a esta questão. O ponto principal nesta discussão é que o BNDES e a Petrobras não começaram a promover o desenvolvimento nacional no século XXI; porém, ambos foram protagonistas centrais durante décadas anteriores na promoção da indústria nacional e na produção de petróleo, respectivamente.

O foco principal deste texto é sobre as atividades de política industrial do BNDES e da Petrobras em um contexto de maior controle da sociedade civil e seus múltiplos atores no funcionamento do Estado. Este estudo baseia-se em pesquisa de campo própria, a qual incluiu entrevistas com altos funcionários públicos, dirigentes de associações

empresariais e executivos de ambas as empresas. Também foram explorados relatórios financeiros, a cobertura da imprensa, documentos oficiais e outras fontes empíricas. Para a Petrobras, a análise não se centra em sua atividade principal de extração de petróleo, mas sim em sua política de aquisição de bens e serviços para promoção do desenvolvimento da indústria nacional. O interesse principal é analisar de que forma os diversos atores interagem na concepção e na implementação das políticas de investimento da empresa e sua relação com a política industrial. Conforme observado anteriormente, em geral ambas as empresas estão abertas às pressões de uma democracia cada vez mais vibrante que inclui maior controle legislativo e administrativo, bem como maiores pressões de empresas, de ONGs e da imprensa. Além disso, os governos do Partido dos Trabalhadores (PT) intervieram fortemente, às vezes com novas legislações, para redirecionar a política de investimento das duas estatais. No entanto, ambas as empresas mantiveram níveis relativamente elevados de autonomia e implementaram novas políticas industriais, de acordo com procedimentos já existentes.

Adicionalmente, nenhuma destas estatais foi usada para o complexo e controverso processo de construção de coalizões – no qual os presidentes oferecem nomeações para ministérios e agências do governo em troca de apoio no Congresso – e para as nomeações políticas que afetam a maior parte do resto do Poder Executivo.[6] Em relação a outras entidades governamentais, a Petrobras e o BNDES permanecem no espectro menos politizado e mais autônomo, juntamente com o Banco Central e algumas agências reguladoras. Contudo, a combinação de autonomia e intervenção evoluiu de forma complicada, apresentando avanços e retrocessos que este trabalho passa agora a abordar.

2 O NOVO ESTADO DESENVOLVIMENTISTA E O PAPEL DO BNDES

A partir de 2003, o governo voltou a adotar políticas estatais mais ativas para promover o crescimento econômico. Embora o Brasil tenha abraçado a agenda do Consenso de Washington nos anos 1990 e tenha implementado muitas reformas institucionais, que vão desde a privatização de empresas estatais à abertura do comércio exterior e a adoção

6. Uma exceção importante é a Transpetro, a subsidiária de transportes da Petrobras, presidida desde 2003 por Sergio Machado, político do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), partido central nas coalizões dos governos do PT. Disponível em: <http://goo.gl/Ag1iry>. (Brasil Econômico, 14 de janeiro 2013). Acesso em: 25 mar. 2013.

de políticas macroeconômicas liberais, o governo continuou a promover setores econômicos por meio de políticas públicas e de instituições, a maioria com origem no período de industrialização por substituição de importações (ISI). Entre estas instituições, o BNDES se destaca porque sobreviveu às reformas de mercado e também pelo fato de ocupar posição central nas estratégias governamentais recentes, especialmente no apoio ao crescimento das empresas nacionais mediante fusões, aquisições e internacionalização. Para se ter uma dimensão da importância desta instituição no financiamento da política industrial e de desenvolvimento, os empréstimos anuais do BNDES ultrapassaram os do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e do Banco Mundial nos anos recentes.[7]

No Brasil, os bancos privados há muito relutam em fornecer crédito de longo prazo para novos investimentos, uma vez que o enorme mercado de títulos do Tesouro com vencimento de curto prazo é mais atraente do que o risco de investimentos produtivos de longo prazo. Além disso, os brasileiros hesitam em colocar as suas poupanças em produtos financeiros de longo prazo, o que significa que os bancos privados não têm financiamento para crédito nesta modalidade. Sob estas circunstâncias, a existência de um banco de desenvolvimento estatal, com recursos para investimento de longo prazo por meio de apoio fiscal, é um importante instrumento para suprir, a baixo custo, crédito de longo prazo para o setor privado. Em países onde os mercados de capitais são imperfeitos, os bancos estatais de desenvolvimento podem ser atores importantes no fornecimento de capital de longo prazo para o setor privado e no financiamento de grandes projetos de infraestrutura que poderiam ficar sem recursos apesar de elevados retornos sociais. Este é o argumento básico em favor de um papel ativo para o BNDES.

O BNDES tem, entre órgãos públicos brasileiros, uma forte reputação de burocracia eficiente desde a década de 1950. Em um conjunto de entrevistas com ex-presidentes e diretores do banco, muitos deles ressaltaram a qualidade do seu quadro de pessoal para realizar os princípios orientadores decididos pelo conselho de administração (BNDES, 2002). De forma significativa, as referências elogiosas aos recursos humanos do banco foram feitas tanto por presidentes e diretores ligados às visões liberais quanto por

7. Em 2011, o BNDES tinha ativos totais de US$ 312 bilhões, um número próximo ao total de ativos do Banco Mundial, US$ 338 bilhões. Em contraste com o Banco Mundial, que empresta a vários países, o foco do BNDES é, principalmente, investimentos no Brasil. Mesmo quando o banco realiza operações no exterior, estes empréstimos estão ligados a exportações ou a investimentos de empresas brasileiras.

desenvolvimentistas.[8] Na década de 1990, quando o Brasil abraçou a agenda do Consenso de Washington, o BNDES teve de se reinventar, passando de um banco estatal encarregado em promover as empresas e setores econômicos para um banco estatal destinado a financiar privatizações. Esta mudança foi parcialmente facilitada porque, na década de 1980, o BNDES tornou-se um dos principais acionistas de muitas empresas estatais e privadas que deixaram de pagar empréstimos da instituição financeira. Portanto, inicialmente, o banco adotou um programa de privatização para desinvestir em empresas que não deveriam estar sob sua gestão direta. Mais tarde, na década de 1990, o banco se tornou o órgão estatal mais importante por trás do programa de privatização, responsável não só por estruturar e implementar os leilões de venda, mas também por defender o programa contra processos judiciais de sindicatos e de organizações não governamentais. Porém, este BNDES mais "liberal" da década de 1990 não iria durar muito e a instituição voltou a ser um banco de desenvolvimento mais intervencionista depois de 2003, quando um novo governo de esquerda foi eleito no Brasil.

Carlos Lessa, primeiro presidente do BNDES nomeado pelo presidente Luiz Inácio Lula da Silva, em 2003, uma vez comentou sobre sua surpresa em encontrar o banco composto de "tucanos" (Dieguez, 2010). De acordo com Lessa, ele decidiu recrutar novos funcionários para o BNDES por meio de um concurso público destinado a selecionar economistas mais vinculados com o pensamento desenvolvimentista. Além disso, ele substituiu pessoas em cargos-chave na hierarquia do banco, nomeando para estes postos economistas desenvolvimentistas. Todo este esforço feito para conduzir o BNDES, mais uma vez, em direção a um papel proativo no apoio a empresas e setores da economia tornou-se mais claro em 2008, quando o governo brasileiro lançou a Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP), uma ambiciosa política industrial que tem como alvo setores tradicionais e de alta tecnologia (Almeida e Schneider, 2012).

8. O presidente do BNDES entre 1970 e 1979, Marcos Vianna, declarou que o sucesso do BNDES durante o período de substituição de importações na década de 1970 estava ligado à equipe altamente qualificada do banco. E Eduardo Modiano, presidente do BNDES de 1990 a 1992, quando o presidente do banco também era o presidente da Comissão Diretora do Programa Nacional de Desestatização, declarou o seguinte: "Encontrei no BNDES uma casa que talvez tenha a melhor qualificação técnica de todo o setor público brasileiro, acostumada a mudanças, sempre de mangas arregaçadas para trabalhar pelo país" (BNDES, 2002, p. 44). É interessante notar que dois presidentes em lados opostos do espectro sobre política industrial – desenvolvimentista *versus* liberal – igualmente elogiaram a equipe do banco em sua capacidade de trabalho para conduzir a missão do BNDES.

Desde o início do governo Lula, em 2003, a liderança do banco sob o comando do economista Carlos Lessa se posicionou claramente mais favorável à política industrial do que tinha sido na década de 1990, embora esta mudança não tenha ocorrido dramaticamente e tenha se manifestado mais no discurso do que na forma efetiva de o BNDES trabalhar. De 2003 a 2007, o BNDES não concedeu, como faria mais tarde, qualquer financiamento expressivo para empresas individuais, exceto um investimento inesperadamente grande na mineradora Vale em 2003, quando Lessa decidiu aumentar a participação do BNDES na empresa de forma a prevenir um aumento da participação por parte de investidores estrangeiros. Nem o setor privado nem o governo gostaram da decisão de Lessa (Attuch e Studart, 2003). O setor empresarial ficou preocupado com uma possível tentativa, por parte do BNDES, de aumentar a participação e, possivelmente, de obter o controle de empresas estatais que haviam sido privatizadas. Esta suspeita era especialmente forte no caso da Vale porque o PT se opôs, em sua plataforma eleitoral, à privatização da empresa. No entanto, o governo também não aprovou o investimento de Lessa na Vale porque isto interferiu nos esforços da nova administração para ganhar a confiança dos investidores nacionais e estrangeiros em meio à turbulência econômica no primeiro ano do governo Lula. E, para piorar a situação, Lessa começou a criticar a política econômica do governo, considerando-a demasiadamente liberal e, portanto, não sendo a forma que ele julgava correta para promover o crescimento econômico sustentável. Depois de dois anos tempestuosos, Lessa deixou o BNDES no final de 2004. Os conflitos de Lessa com o governo mostram tanto que presidentes do BNDES gozam de alguma autonomia, quanto que o presidente da República pode reduzir esta autonomia por meio da nomeação de alguém mais sintonizado com o pensamento predominante da equipe econômica do governo.

Foi apenas a partir de 2007, no início do segundo mandato do presidente Lula, que o BNDES embarcou em uma nova direção mais voltada à promoção de empresas e de setores sob o comando de Luciano Coutinho. Coutinho era um antigo e bem conhecido defensor de política industrial, bem como um respeitado professor de uma das melhores universidades do Brasil, a Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). Ele nomeou como vice-presidente outro defensor de política industrial, João Carlos Ferraz, que estava trabalhando na Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal).

Coutinho e Ferraz haviam trabalhado juntos muitos anos antes, quando eles coordenaram no início dos anos 1990 um projeto de pesquisa sobre o setor industrial do Brasil (Coutinho e Ferraz, 1994). A análise dos autores dividiu o setor industrial em três categorias: setores competitivos, setores não competitivos e setores de difusão tecnológica. O estudo concluiu que a política industrial não deve ser restrita a setores de difusão tecnológica, mas sim abranger diferentes medidas que enfrentem os obstáculos ao crescimento em cada setor da indústria. Por exemplo, para setores competitivos, Coutinho e Ferraz defenderam a ajuda estatal à modernização das empresas, o aumento de seus investimentos em P&D, a internacionalização mediante a abertura de filiais no exterior e a consolidação por meio de fusões e de aquisições. Os autores afirmam explicitamente: "a política de regulação da concorrência não deve dificultar o processo de conglomeração" (Coutinho e Ferraz, 1994, p. 438). Para setores não competitivos, políticas industriais devem visar à modernização das empresas (*upgrading*) combinada com medidas de estímulos à demanda doméstica. Para setores de difusão tecnológica, Coutinho e Ferraz defenderam financiamento subsidiado, apoio público à P&D, maior proteção via tarifas de importação, e estímulos à demanda via compras governamentais.

Este conjunto de recomendações tornou-se política pública em 2008, quando o governo lançou um programa abrangente de política industrial, a Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP), que envolveu quase todos os setores industriais. Uma vez que Coutinho e Ferraz foram os cérebros por trás da nova política industrial, o BNDES tornou-se, naturalmente, um protagonista central na implementação da PDP. Em 2008, o banco passou a apostar em algumas empresas e em setores para consolidar a posição destas empresas em cadeias globais de produção. Segundo o BNDES, esta estratégia de promover campeões nacionais faz parte da política industrial do Brasil, mas não se encontra qualquer referência à ideia de criação de campeões nacionais nos documentos oficiais que explicam a política do governo. Referências podem ser encontradas, entretanto, no projeto de pesquisa de Coutinho e Ferraz (1994) dos anos 1990. Apesar de uma política de promoção de conglomerados trazer à mente as estratégias adotadas anteriormente na Coreia do Sul, o que o BNDES tem feito é diferente. O apoio governamental aos *chaebols* (grandes grupos diversificados de empresas) nos anos 1960 e 1970 foi projetado para promover a diversificação, as

exportações e os investimentos em atividades de maior valor agregado.[9] No Brasil, o apoio do BNDES a grandes grupos brasileiros não tem sido associado à exigência de diversificação e de investimento em produtos intensivos em tecnologia, mas sim à ideia de consolidar uma posição dominante nos mercados locais e globais nos setores nos quais as empresas já têm vantagem comparativa (Almeida, 2009).

O papel mais ativo que o BNDES passou a exercer a partir de 2008 suscitou questionamentos por parte da imprensa local e na academia brasileira sobre se a instituição financeira estava se tornando mais uma vez o banco de desenvolvimento que foi na década de 1970, quando apoiou a construção de novos setores industriais (especialmente aço, petroquímica, celulose e papel, e bens de capital) no curso do segundo Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND). Todavia, apesar de algumas semelhanças entre o BNDES do século XXI e sua atuação na década de 1970, o banco atua hoje de uma forma diferente. Primeiro, os novos financiamentos do BNDES, tanto empréstimos quanto investimentos, são voltados a grandes empresas em setores nos quais o Brasil tem vantagens comparativas (carne, mineração, petróleo, papel e celulose etc). Portanto, estes novos empréstimos são mais seguros do que aqueles que o BNDES fazia na década de 1970 para novos empresas e setores. É mais fácil e mais seguro emprestar para uma grande empresa estabelecida como a Vale, por exemplo, do que apostar em empresas de alta tecnologia que podem ou não ter sucesso.

Ademais, a inclinação do BNDES em emprestar a empresas grandes e já estabelecidas pode ser resultado de um conjunto de controles legais a que o banco precisa obedecer. Isto é diferente dos anos 1970, quando o banco tinha mais liberdade de escolha e poderia apostar em novas empresas e setores, como seria de se esperar de uma política industrial mais ambiciosa. Hoje, no contexto de maior *accountability* mencionado anteriormente, a inadimplência de empresas privadas junto ao BNDES poderia resultar em ações judiciais, não só contra a empresa, mas contra o próprio banco.

Segundo, os incentivos para desempenho no banco atuam de uma forma que reforça o viés da equipe da instituição para emprestar a grandes empresas estabelecidas

9. O governo sul-coreano também promoveu *finance and accounting* (F&A) e a concentração no final dos anos 1970 e 1980. No entanto, esta política de o Estado promover F&A foi uma etapa posterior da política industrial, uma vez que ficou claro quais dos *chaebols* apoiados pelo Estado foram mais eficazes no processo de diversificação e modernização e quais haviam fracassado (Chang, 2006).

que poderiam, alternativamente, acessar os mercados de capitais privados a fim de obter recursos para novos investimentos (já que a maioria destas empresas já são competitivas). Os funcionários do BNDES são parcialmente recompensados pelo desembolso total do banco e não por promoverem a diversificação e a inovação. Portanto, a estrutura de incentivos do banco reforça o viés de minimização de riscos ao emprestar a grandes empresas em setores tradicionais.[10] E, por fim, o BNDES opera hoje, assim como muitas outras empresas estatais, estritamente de acordo com as regras legais, o que significa menos espaço para a discrição. Na verdade, desde 2008, o BNDES começou a tornar públicos os seus maiores empréstimos feitos a grandes empresas e setores. Esta publicação foi a primeira realizada por um banco estatal no Brasil, e surgiu em resposta às demandas de grupos da sociedade civil por uma maior transparência e prestação de contas.

O BNDES formalmente tem menos liberdade de manobra hoje do que tinha na década de 1970, mas menor discricionariedade não significa a sua ausência total. Na verdade, o banco tem uma subsidiária, chamada BNDES Participações (BNDESPar), que é um fundo de investimento dentro do próprio BNDES e que detém todos os investimentos que o banco mantém em participação acionária. O BNDESPar só existe para diferenciar os empréstimos do BNDES dos investimentos que o banco realiza no mercado de capitais: ações, patrimônio e capital de risco. O BNDESPar não possui um escritório separado do BNDES e não tem sequer pessoal próprio, sendo a sua equipe originária de funcionários do banco. Em contraste com a sua atividade de crédito, que o BNDES tornou pública, a instituição se recusa a ser mais transparente sobre como opera o BNDESPar, o que suscita uma série de questões, como, por exemplo, por que o BNDESPar decide ser um grande investidor em uma empresa e não em outra.

10. Segundo o Acordo de Participação nos Resultados do BNDES de 2012, a participação de seus funcionários nos lucros do banco depende da existência de lucro contábil e dos indicadores de sustentabilidade financeira (despesas administrativas/ativo total médio, inadimplência, e retorno sobre o ativo). O banco poderá, em caráter extraordinário, incluir critérios adicionais para a distribuição de lucro que leve em consideração "indicadores de prioridades estratégicas", que seria o resultado de objetivos estabelecidos pela direção. Estas prioridades são oito: *i*) empréstimos para micro, pequenas e médias empresas; *ii*) inovação; *iii*) desenvolvimento regional; *iv*) desenvolvimento socioambiental; *v*) empréstimos para infraestrutura; *vi*) empréstimos para capacidade produtiva; *vii*) empréstimos para modernização pública; e *viii*) empréstimos para internacionalização e comércio exterior. No entanto, estes oito objetivos estratégicos são agrupados em apenas um único índice com peso de 25%, inferior aos três indicadores de sustentabilidade financeira comentados acima, que juntos têm um peso de 75% na fórmula para calcular a participação dos funcionários no lucro do banco. Assim, a estrutura de incentivos no plano de carreira do banco estimula uma posição muito mais conservadora dos funcionários na concessão de crédito *vis-à-vis* o que seria esperado de um banco de desenvolvimento mais voltado ao fomento à inovação. A este respeito, ver *Acordo de Participação nos Resultados de 2012*, disponível em: <http://goo.gl/LORRPQ>.

Para entender melhor a complexa relação entre o BNDES e o governo, grupos empresariais privados e outras partes interessadas, são focalizados a seguir alguns casos recentes e controversos em que o BNDES foi um ator importante por trás do crescimento de grandes empresas. Um bom exemplo é a relação entre o BNDES e a Petrobras (Almeida, 2011). Até 2008, o BNDES teve uma exposição limitada à Petrobras e empréstimos a esta empresa estatal estavam submetidos a regras universais de Basileia que restringem a exposição de instituições financeiras a qualquer tomador único. Todavia, em 2008, o governo federal promulgou uma legislação a qual concedeu à Petrobras um estatuto especial, permitindo que o BNDES fizesse empréstimos para qualquer subsidiária da petrolífera e registrasse estes empréstimos como independentes, como se estas empresas não fossem controladas pela *holding* Petrobras. Esta medida aumentou a margem de manobra do BNDES para emprestar à Petrobras e, de 2008 a 2010, não só os empréstimos, mas também os investimentos do banco na Petrobras mais do que dobraram – o que será mostrado a seguir. Quando o BNDES foi criticado na imprensa por colocar tanto dinheiro em uma das melhores empresas do Brasil e da América Latina, o banco se defendeu, afirmando que a Petrobras era uma das empresas mais sólidas do país e os empréstimos eram quase livres de risco. Porém, é preciso esclarecer por que o Brasil precisa de um banco de desenvolvimento estatal para emprestar a uma das melhores empresas do país, na medida em que o banco estava com baixos recursos para emprestar para outras empresas mais dependentes de empréstimos de longo prazo fornecidos pelo BNDES para investimentos de longa maturação (Almeida, 2010).

Atualmente, o relacionamento do BNDES com a Petrobras não é de plena independência, o que seria de se esperar, com base no histórico entre as duas instituições durante os anos 1990. Técnicos do BNDES costumavam mostrar a baixa exposição do banco à Petrobras como um sinal da autonomia da instituição financeira em relação ao governo. Embora haja vínculo entre ambas as estatais e o governo, a Petrobras não tinha qualquer acesso especial aos empréstimos e a capitais de investimentos do BNDES. Em 2006, por exemplo, o saldo dos empréstimos do BNDES para a Petrobras era de US$ 3,8 bilhões e os investimentos do BNDESPar na Petrobras totalizaram US$ 500 milhões – 7,6% do capital social da Petrobras. Em 2011, o saldo dos empréstimos do BNDES para a Petrobras havia crescido para US$ 20,4 bilhões, e os investimentos do BNDESPar na empresa aumentaram para US$ 16,3 bilhões – ou 11,6% do capital social da Petrobras.

É possível questionar que, como a Petrobras é uma das empresas mais importantes do Brasil e da América Latina, não há nada de errado em aumentar os empréstimos e investimentos do BNDES na empresa, especialmente quando se tem em mente que a descoberta de campos de petróleo do pré-sal, em 2008, aumentou a necessidade da Petrobras de captar recursos financeiros para financiar o seu ambicioso plano de investimento. Entretanto, a exposição maior do BNDES à Petrobras não é apenas o resultado da decisão estratégica do banco em promover empresas e setores, mas também o resultado da tradicional decisão política de cima para baixo, semelhante ao que aconteceu no antigo Estado desenvolvimentista, quando a responsabilidade e a transparência eram secundárias aos resultados de políticas industriais. A maior exposição do BNDES à Petrobras nos últimos anos está ligada a dois eventos independentes: *i*) a capitalização da Petrobras, juntamente com uma nova legislação para o setor de petróleo, ações que aumentaram a participação da Petrobras como um braço da política industrial do governo; e *ii*) a utilização do BNDES como investidor na Petrobras para aumentar artificialmente as receitas correntes do governo, contornando a sua restrição orçamentária.

Desde a descoberta de campos de petróleo do pré-sal, o governo brasileiro ampliou o programa de fortalecimento da Petrobras e da cadeia nacional de geração de valor no setor de petróleo e de gás, visando a uma estratégia de política industrial. Para cumprir esta tarefa, o governo exigiu que a Petrobras desenvolvesse fornecedores domésticos e ajudasse estas empresas a cumprirem as normas internas da petrolífera para aquisição de bens e de serviços. Além disso, o governo exigiu da Petrobras um plano regional de investimento mais agressivo, baseado não só em eficiência, mas também em políticas de desenvolvimento regional. Como resultado, a Petrobras anunciou investimentos em refino de petróleo em três estados do Nordeste – a região mais pobre do Brasil – apesar dos custos mais altos de investimento e da falta de necessidade de ter três unidades de refino em uma região que importa petróleo. Esta atuação maior da Petrobras como instrumento de política industrial e regional foi complementada pela mudança da Lei nº 9.478/1997 (Lei do Petróleo) em 2010, a qual estabeleceu que a Petrobras viria a ser a única operadora nos campos de petróleo do pré-sal brasileiro (Lei nº 12.351/2010 – Lei do Pré-Sal).

Pode-se ou não discordar de que o governo use uma das empresas mais eficientes do Brasil como instrumento de promoção de sua agenda de política industrial e regional. Não obstante, desde 2003, o presidente Lula e a sua sucessora Dilma Rousseff deixaram

claro que o governo buscaria uma nova legislação para regulamentar a indústria do petróleo de forma a aumentar a participação da Petrobras na política industrial do governo. A nova Lei do Pré-Sal foi debatida e aprovada pelo Legislativo, juntamente com a autorização para que o governo transferisse 5 bilhões de barris de reservas de petróleo (US$ 42,5 bilhões) para a Petrobras em troca de uma maior participação na empresa. Portanto, independentemente de haver concordância ou discordância quanto à maior intervenção do governo na Petrobras e em relação à política industrial brasileira para o setor de petróleo, não é possível negar que esta mudança foi transparente e que o governo respeitou os contratos existentes. A nova legislação, aprovada em 2010, que estabeleceu a produção em regime de partilha, será aplicada somente ao licenciamento futuro da área do pré-sal e a algumas outras áreas a serem consideradas estratégicas pelo governo. A nova legislação não alterou contratos vigentes e, assim, respeitou o marco regulatório anterior.

No entanto, a capitalização da Petrobras envolveu outras políticas com a participação do BNDES que não foram esclarecidas pelo governo quando este buscou a aprovação do Congresso Nacional para capitalizar a empresa e promulgar uma nova legislação de petróleo. Durante os debates, o governo sempre afirmou que a Petrobras precisava de dinheiro adicional para implementar o seu plano de investimentos, promover a indústria local e aumentar o investimento em P&D. Contudo, uma vez que a capitalização foi aprovada, o governo ordenou que o BNDES e o Fundo Soberano do Brasil (FSB) comprassem ações da Petrobras, possibilitando que a empresa pagasse US$ 18,8 bilhões (equivalente a 1% do PIB do Brasil em 2010) para o Tesouro em dinheiro e não em ações, como havia sido previamente discutido e aprovado pelo Congresso. Em outras palavras, em 2010, durante a capitalização da Petrobras, o governo usou o BNDES (US$ 14,7 bilhões) e o Fundo Soberano do Brasil (US$ 4,1 bilhões) para transformar parte dos 5 bilhões de barris de petróleo em receitas correntes para financiar gastos correntes. Por isso, parte do aumento do investimento do BNDESPar na Petrobras está atrelado a uma manobra contábil estruturada pelo Tesouro Nacional para aumentar a sua receita durante a capitalização da Petrobras, uma estratégia que nunca foi debatida de forma transparente no Congresso Nacional.

Adicionalmente, em agosto de 2010, o governo brasileiro promulgou a Medida Provisória nº 500, segundo a qual a União ficou autorizada a transferir livremente ações de uma empresa estatal para outra, desde que continuasse no controle da empresa.

Uma vez que o setor privado não entrou com recursos que igualassem o investimento do governo na capitalização da Petrobras, a participação pública na companhia subiu de 40% para 48%, o que é muito acima do mínimo necessário para o governo ter o controle da empresa. Desde então, o governo passou a utilizar parte de suas ações na Petrobras para capitalizar bancos estatais e outras empresas públicas, o que significa que parte dos 5 bilhões de reservas de petróleo para capitalizar a Petrobras terminou como capital social em outras empresas estatais.

Em suma, a relação cada vez maior entre o BNDES e a Petrobras envolve uma agenda ampla e nem sempre transparente entre o governo e suas empresas estatais. É verdade que, como um importante fornecedor de crédito de longo prazo no Brasil, era de se esperar uma maior exposição do BNDES à Petrobras. Porém, parte dos investimentos do BNDES na petrolífera decorreu de uma estratégia do Tesouro Nacional para aumentar, artificialmente, a receita corrente por ocasião da capitalização da Petrobras. Além disso, o governo usou tardiamente parte de suas ações da Petrobras para capitalizar o BNDES e outras empresas estatais, obscurecendo a relação de independência entre o BNDES e o governo, e entre o BNDES e a Petrobras.

O principal ponto que se quer destacar a partir deste episódio é que, apesar da transparência envolvendo a capitalização da Petrobras e do seu papel na política industrial, o governo usou esta situação a fim de promover outros interesses (necessidade de caixa para alcançar a meta fiscal estabelecida para o ano de 2010) não diretamente ligados à política industrial. Neste caso, a maior transparência da política industrial ligada ao setor de petróleo e a um papel mais forte da Petrobras, no que tange ao desenvolvimento econômico brasileiro, deu à luz uma agenda paralela, em que o investimento do BNDES na Petrobras não se explica apenas por razões de política industrial. Portanto, uma maior transparência de um lado foi acompanhada por uma menor transparência no outro, e tudo justificado sob o nome de política industrial. Como parte dos investimentos do BNDES na Petrobras não está realmente ligado à política industrial, e o governo nunca reconheceu este fato, torna-se mais difícil para a sociedade civil avaliar o verdadeiro custo da política industrial para o setor de petróleo em relação ao uso alternativo dos recursos públicos escassos para apoio à inovação, aumento dos gastos correntes no ensino fundamental ou com o sistema de saúde pública.

Outros empréstimos controversos do BNDES ocorreram no setor de frigoríficos em 2008 e 2009 (Lazzarini, 2011). Nestes anos, a crise financeira foi agravada após a falência do Lehman Brothers e o BNDES viu a crise como o *timing* certo para ajudar as empresas brasileiras a comprarem os seus concorrentes no exterior. Um bom exemplo desta estratégia do BNDES de criar *players* globais é a JBS/Friboi. O montante emprestado e investido pelo BNDES nesta empresa foi tão alto (mais de US$ 5 bilhões) que o banco passou a deter 30% da empresa. É verdade que a JBS/Friboi tornou-se rapidamente o quarto maior grupo empresarial privado do Brasil graças ao apoio do BNDES. Não está claro, no entanto, como esta política de construir um *player* global, em um setor no qual o Brasil provou ser competitivo, trouxe algum benefício mais amplo, além daqueles dados aos acionistas da empresa privada. Em vez de defender os seus investimentos, mostrando que a JBS poderia ajudar fornecedores locais a acessarem mercados internacionais, ou que a JBS poderia transferir tecnologia para os seus fornecedores a fim de melhorar a genética de gado, o banco justificou os empréstimos para esta empresa com base na ideia de que era importante para o Brasil ter um grande número de multinacionais de capital verde-amarelo (Romero, 2009). No geral, a política do BNDES de promover a expansão internacional de campeões nacionais parece ter vindo em grande parte da cúpula de gestão do banco, com pouca participação do resto do governo ou das partes interessadas da sociedade civil.

Com base nos documentos oficiais da política industrial, não fica claro como esta estratégia de construção de líderes globais se insere na política industrial brasileira. De acordo com a publicação da PDP (Brasil, 2008), os principais obstáculos para o desenvolvimento do setor de carnes no Brasil são as tarifas e as barreiras comerciais, as exigências sanitárias e sociais impostas pelos importadores, saúde animal e infraestrutura deficiente. Segundo esta avaliação, é difícil entender como a promoção de grandes empresas na indústria frigorífica diminuiria as barreiras ao comércio de carne, e de que modo isto contribuiria para melhoria das condições de saúde do gado nacional e da infraestrutura de transportes. Parece que esta agenda está vinculada às tarefas do Ministério das Relações Exteriores (MRE), do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa) e do Ministério dos Transportes (MT), não sendo papel do BNDES.

Além disso, o *website* da PDP (Brasil, 2008) divulga que os objetivos da política industrial para o setor frigorífico são dois: *i*) ajudar o Brasil a se tornar o maior exportador de carnes do mundo; e *ii*) transformar o setor de carnes no mais importante exportador do agronegócio. Porém, estes objetivos poderiam ser atendidos com quatro ou cem empresas.

Portanto, com base apenas no que está escrito no *website* da política industrial brasileira (Brasil, 2008), é difícil entender a estratégia de construção de grandes grupos nacionais no setor de frigoríficos. Entretanto, a razão para esta estratégia encontra-se no livro de Coutinho e Ferraz (1994), citado anteriormente, em que é enfatizada a importância da construção de grandes empresas em setores competitivos.

Uma vez que estamos interessados na ampla coalizão por trás da política industrial e da transparência destas políticas, não é claro se a política industrial do século XXI no Brasil é necessariamente mais transparente do que a velha política industrial. No caso do setor de carnes, há ainda dois problemas adicionais. Primeiro, mais de 1.500 pecuaristas no estado de Mato Grosso começaram a se queixar contra a política do BNDES de promover a concentração no setor. Os fazendeiros, por meio da sua associação (Associação dos Criadores de Mato Grosso – ACRIMAT), escreveram uma carta aberta ao BNDES alegando que a concentração do setor de carnes patrocinada pelo banco estava comprimindo os lucros dos fazendeiros de gado, uma vez que 8 mil produtores no Brasil tinham que negociar com um pequeno número de frigoríficos. A associação também pediu ao Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade) que abrisse uma investigação sobre a concentração da indústria de frigoríficos. O inquérito foi aberto em junho de 2012 e, em 2013, não havia sido ainda concluído.

Em segundo lugar, o crescente envolvimento do BNDES no setor frigorífico sem qualquer exigência de contrapartida aos empréstimos levou a um resultado inesperado: o BNDES tornou-se indiretamente envolvido com o desmatamento na Amazônia. Em 2009, o Greenpeace e o Ministério Público da União no Pará agiram para coibir o desmatamento ilegal ligado a fazendas de gado na região amazônica. As duas instituições descobriram que alguns frigoríficos que compravam gado de fazendas de desmatamento ilegal possuíam empréstimos e participação do BNDES. Este episódio levou a um protesto por um maior controle sobre empréstimos do banco para a indústria de frigoríficos e o banco anunciou uma série de políticas de longo prazo para o setor de carnes, exigindo rastreabilidade do rebanho em até seis meses, para ser implementado em 2012, e rastreabilidade completa desde o nascimento, em 2016.

O BNDES tomou medidas para atender às preocupações das partes interessadas com o desmatamento na região amazônica, mas não foi o banco que desencadeou este processo (Leitão, 2009; 2013). Foi o MPU no estado do Pará que investigou matadouros

e outros clientes de pecuaristas em áreas de desmatamento, incluindo grandes supermercados e frigoríficos de carne. No mesmo período, o Greenpeace lançou um estudo com base em todos os outros estados da Amazônia denunciando grandes frigoríficos como os impulsionadores do desmatamento (Greenpeace, 2009).

Na sequência da publicação do Greenpeace, os supermercados suspenderam a compra de carne de frigoríficos que se abasteciam a partir dessas áreas, ocasionando que empresas, BNDES, supermercados e o MPU assinassem um termo de ajustamento de conduta (TAC), o qual concedeu às empresas um prazo para o cumprimento da lei. Este caso é interessante por mostrar tanto a importância das ONGs e do MPU no apoio de uma agenda mais ampla, quanto a luta contra o desmatamento, não diretamente ligada à política industrial, mas indiretamente afetada pelas ações da política industrial. É importante destacar que, como o principal instrumento da política industrial brasileira é a concessão de crédito subsidiado por meio do BNDES, o banco poderia desde o princípio ter incorporado nas exigências de concessão de crédito a agenda de responsabilidade ambiental e social. Isto possivelmente não aconteceu porque, da mesma forma que na década de 1970, a participação de um maior número de atores da sociedade civil na definição das ações de política industrial ainda é limitada. Tanto no presente como no passado, o debate sobre política industrial ainda parece restrito aos clientes tradicionais destas politicas, que são os empresários e suas associações.

No entanto, como já destacado, devido ao crescente papel do "sistema U" (TCU, MPU e CGU), a política industrial neste século tem menor discricionariedade do que aquela dos anos 1970. Não obstante, no caso do BNDES, o controle sobre o banco é baseado nos requisitos de capital da Basileia e regras bancárias. Não há controle sobre as firmas e os setores para os quais o BNDES empresta ou investe, e, uma vez que a política industrial no Brasil é muito ampla, quase qualquer tipo de investimento do BNDESPar e empréstimos do BNDES podem ser justificados com base na ideia de política industrial. Todavia, o papel crescente do BNDES na promoção de empresas e de setores aumentou a preocupação da sociedade civil em relação à transparência e à prestação de contas do banco.

Desde 2008, o BNDES começou a publicar informações sobre seus empréstimos para grandes empresas e setores. Esta publicação foi a primeira de um banco estatal no Brasil e surgiu em resposta a demandas de grupos da sociedade civil – unidos em um esforço conjunto chamado Plataforma BNDES – por mais transparência e prestação

de contas das ações do BNDES.[11] As pressões da Plataforma BNDES se devem ao fato de que "o BNDES cumpre papel central no fomento e na própria modelagem do desenvolvimento nacional", como afirma o grupo em seu *site*. Contudo, este grupo está preocupado com as ações do banco não por um interesse na eficiência da política industrial ou nos custos de oportunidade da concessão de empréstimos a empresas que poderiam captar dinheiro em mercados privados, mas sim porque as ONGs reunidas na Plataforma BNDES estão preocupadas com os efeitos das ações do BNDES no meio ambiente, no impacto da construção de grandes hidrelétricas nos grupos indígenas, e com os padrões trabalhistas associados ao financiamento do BNDES para etanol, geração hidroelétrica, papel e celulose, saneamento, e desenvolvimento regional.

Apesar disso, a forte pressão que a Plataforma BNDES fez para que o banco tornasse público os seus grandes empréstimos a empresas individuais teve o efeito inesperado de aumentar o conhecimento da sociedade civil e a cobertura da mídia sobre o papel do BNDES no apoio a grandes frigoríficos em 2008. Esta ação provocou um grande debate sobre a política industrial brasileira e o papel que vem sendo exercido pelo banco de desenvolvimento na formação de campeões nacionais. Ironicamente, a demanda por mais transparência que surgiu a partir da pressão de um grupo organizado interessado em padrões sociais mobilizou outros grupos com interesses bem diversos. No caso do problema do desmatamento mencionado anteriormente, foi possível o Greenpeace vincular o BNDES aos frigoríficos e aos fornecedores com atuação em áreas desmatadas por causa da divulgação, desde 2008, da lista de empréstimos do BNDES a empresas. Entretanto, se não fosse a ação conjunta de um grupo de ONGs de ação social, o debate sobre a política industrial no Brasil teria sido severamente limitado, uma vez que o acesso a dados sobre os empréstimos individuais do banco seria controlado.

A cobertura da mídia sobre os empréstimos do banco agiu também para aumentar a demanda por mais transparência sobre a política industrial e sobre o papel do BNDES nesta política. Em 2011, por exemplo, o BNDES anunciou que investiria até US$ 2,5 bilhões em uma proposta de fusão entre a Companhia Brasileira de Distribuição (CBD), o maior varejista brasileiro, e o Carrefour. Em um comunicado à imprensa, o BNDES afirmou que ajudaria a construir uma rede global de supermercados de propriedade nacional, o que aumentaria as exportações brasileiras. No entanto, a proposta de fusão entre a CBD e

11. A esse respeito, ver <http://www.plataformabndes.org.br/site/>.

o Carrefour, com o apoio do BNDES, provocou um grande debate no Brasil e, no final, o banco decidiu não mais participar da possível fusão, que não aconteceu.

Este episódio particular e o clamor público suscitaram preocupações no MPU, que anunciou que iniciaria um inquérito para avaliar se o investimento do BNDES na fusão de duas grandes redes de varejo estava em conformidade com o papel do banco. Em 2012, o MPU decidiu adotar uma abordagem ainda mais radical e entrou na Justiça com uma ação para aumentar a transparência do banco e adequá-lo à Lei de Acesso à Informação (Lei Federal nº 12.527/2011). A ação do MPU requer: que o BNDES torne público todos os seus empréstimos nos últimos dez anos para empresas privadas e públicas; a fonte de financiamento do banco para cada grande empréstimo; os critérios que o banco seguiu para decidir quais as empresas seriam apoiadas; as taxas de juros cobradas; e as garantias exigidas e os riscos de cada empréstimo individual.

A batalha judicial ainda estava se desenrolando em junho de 2013, mas é um bom exemplo de que, apesar da legislação bancária e do esforço do BNDES e dos formuladores da política industrial em escrever um trabalho conceitual sobre esta política definindo algumas macrometas para que o público pudesse acompanhar os efeitos da nova política industrial no Brasil, ainda não está claro para o público em geral por que o BNDES aposta em algumas empresas e não em outras, e quais são os benefícios sociais envolvidos no apoio do BNDES a empresas privadas, em setores nos quais o Brasil tem vantagem comparativa e que poderiam captar recursos no mercado privado de crédito e de capitais.

Em certa medida, a forma abrangente de o governo definir a política industrial após 2008 deu ao BNDES maior liberdade para decidir como implementar tal política. De 2008 a 2012, o Tesouro Nacional emprestou cerca de US$ 200 bilhões ao BNDES para que o banco pudesse perseguir um papel mais agressivo no fornecimento de crédito de longo prazo para a indústria, para infraestrutura e para o financiamento de ações da política industrial (aposta em empresas e setores). Uma vez que a política industrial no Brasil é totalmente aberta, não é clara a forma como as partes interessadas podem avaliar se o banco age ou não de acordo com tal política.[12]

12. Ver Schapiro (2012) e a discussão sobre a dificuldade de fazer políticos e burocratas de carreira responsáveis e sensíveis à combinação de interesses e ideais que elegeram o governo.

Por essa razão, o BNDES passou a enfrentar mais pressões por transparência advindas de grupos da sociedade civil (ONGs e algumas associações empresariais locais), da imprensa e, recentemente, do MPU. Ainda é cedo para prever como o clamor por mais transparência nos empréstimos do BNDES vai evoluir e se o banco vai ou não tornar mais explícitos os critérios para investir e emprestar para algumas empresas em detrimento de outras. Porém, independentemente do resultado judicial, a sociedade civil e a mídia já estão acompanhando de perto qualquer movimento do BNDES, apesar da relutância do banco em deixar mais clara a razão por trás de suas apostas estratégicas em algumas empresas individuais.

O enfoque desta seção foi sobre alguns dos maiores créditos e investimentos do BNDES. O banco faz vários outros empréstimos e financiamentos para outras empresas, mas os casos aqui explorados mostram claramente o novo arranjo institucional da política industrial brasileira no século atual. Dentro do governo, o Executivo continua sendo a fonte das diretrizes gerais como o PDP; no entanto, existem também novas instâncias de decisão como o Congresso (aumento de crédito para Petrobras e outras leis) e o "sistema U", especialmente o MPU em 2012 – com o pedido de maior transparência. Todavia, a ironia é que políticas industriais muito abrangentes possibilitam maior autonomia ao BNDES para definir como implementá-las. O BNDES tem, necessariamente, uma relação estreita com a sociedade civil e com empresários, mas não tem nenhum conselho ou foro institucional que ofereça uma relação mais aberta e coletiva. A grande mudança do lado da sociedade civil foi a pressão, muito efetiva em alguns casos, como a do Greenpeace e da Plataforma BNDES, e o debate do caso Carrefour na mídia. São influências novas e cruciais, mas ainda são pontuais e reativas, que não se somam a um debate abrangente sobre os rumos gerais da política industrial do BNDES.

3 PETROBRAS: POLÍTICA INDUSTRIAL POR MEIO DE REQUISITOS DE CONTEÚDO NACIONAL

Ao longo de sua história, a independência da Petrobras em relação ao governo federal tem variado. Por vezes, o governo usou a Petrobras para combater a inflação, limitando reajuste de preços, o que reduz a capacidade da empresa de autofinanciar o seu programa de investimentos. De sua parte, a Petrobras é também conhecida por ter ocultado

informações ao próprio governo e feito oposição a decisões políticas, como parcerias com empresas estrangeiras de petróleo na década de 1970 e a liberalização do mercado. A empresa tem uma reputação de qualidade técnica e, em geral, opera com um grau considerável de autonomia, às vezes capaz de impor a sua preferência sobre a do acionista controlador, o governo. Em 1995, uma emenda constitucional permitiu à União contratar outras empresas para a exploração de petróleo, e a Petrobras foi compensada com maior autonomia para buscar as suas prioridades de mercado e reajustar os preços domésticos de derivados de petróleo (Bridgman, Gomes e Teixeira, 2011; Oliveira, 2012). No entanto, os governos do século XXI voltaram a intervir mais fortemente na estatal.

A partir de 2003, quando o PT chegou ao poder, as sucessivas administrações usaram a Petrobras novamente como um instrumento de política industrial. Dois fatos ajudam a entender as mudanças. Um deles é o crescimento da produção e a perspectiva do Brasil em se tornar um país abundante em petróleo, com capacidade de produção suficiente para exportar. O Plano de Negócios da Petrobras para 2012-2016 prevê investimentos de US$ 236 bilhões, dos quais 60% serão utilizados no segmento de Exploração e Produção (E&P). O outro é uma posição de monopólio de fato, que permite à empresa seguir prioridades não comerciais e ainda manter elevados níveis de investimento – com a ajuda adicional de bancos estatais, como observado anteriormente. De fato, os bancos estatais, especialmente o BNDES, fornecem à Petrobras um relaxamento de restrição orçamentária (*soft-budget constraint*), possibilitando que a empresa prossiga com o seu ambicioso programa de investimentos sem as mesmas limitações que existiriam se tivesse de financiá-lo com recursos próprios ou captados no mercado privado. A partir de 2003, o governo deixou claro que não esperava que a Petrobras operasse como uma empresa que busca puramente o lucro. Em vez disso, ao mesmo tempo em que tenta manter a Petrobras como uma empresa capaz de competir com empresas privadas e se expandir internacionalmente, a estatal de petróleo tem sido pressionada a perseguir metas como desenvolvimento regional e social e a maximização de conteúdo local, sendo um ator-chave na política industrial contemporânea. A seguir, apresentam-se a justificativa da nova política, como ela vem sendo financiada, quem são as partes interessadas e quais são os principais desafios como política pública.

O uso da Petrobras como instrumento de política industrial já fazia parte da campanha eleitoral de Lula em 2002.[13] Apoiado por sindicatos, incluindo o Sindicato dos Trabalhadores da Indústria Naval, Lula reclamava durante a campanha que a Petrobras estava comprando plataformas de petróleo com base no menor preço, independentemente de se fabricadas no Brasil ou no exterior. Sem encomendas, estaleiros no estado do Rio de Janeiro reduziram a produção e demitiram trabalhadores. Assim, a ideia de usar a Petrobras para política industrial é anterior à descoberta do pré-sal. De fato, no primeiro ano do governo Lula é criado, por meio de decreto, o Programa de Mobilização da Indústria Nacional de Petróleo e Gás Natural (PROMINP), uma iniciativa que visa aumentar o conteúdo local na indústria de petróleo "em bases competitivas e sustentáveis".[14] Pouco tempo depois, uma subsidiária da Petrobras, a Transpetro, lançou o Programa de Modernização e Expansão da Frota da Transpetro (PROMEF), destinado a ressuscitar a indústria naval brasileira. Os estaleiros e seus fornecedores associados também foram beneficiados por severas cláusulas de conteúdo local que o governo impôs a todas as novas concessões de gás e petróleo feitas a partir de 2005, incluindo as operadoras privadas.

O PROMINP funciona como um fórum de coordenação, no qual o governo, a Petrobras e as associações empresariais trabalham juntos em projetos e no desenho da política industrial para o setor de petróleo. O fórum é composto por representantes dos diferentes níveis de governo, agências públicas, além de associações empresariais (anexo A). É, talvez, o que mais se aproxima do conceito de Evans de autonomia inserida em termos de participação do Estado na política industrial contemporânea do Brasil. Por meio do PROMINP, o Estado tem informação direta de seu agente (Petrobras) e também das empresas fornecedoras de bens e serviços. De acordo com o atual secretário-executivo do PROMINP, Paulo Alonso, o programa funciona em três áreas: formação profissional, desenvolvimento de instrumentos de política industrial e monitoramento do desempenho industrial. Apesar de a formação profissional ser a atividade mais conhecida, o programa

13. Políticas de conteúdo local fazem parte de uma estratégia que a Petrobras adota desde a década de 1980 (Gall, 2011; Dantas e Bell, 2011) e têm o potencial de gerar benefícios futuros, como ganhos tecnológicos e maior concorrência entre fornecedores, especialmente em uma área de fronteira, como a exploração de petróleo em águas ultraprofundas. A preocupação com o conteúdo local sempre existiu; no entanto, um ex-presidente da empresa, Joel Rennó, reconheceu em entrevista aos autores (em 16/08/2012) que o conteúdo local nunca foi tão central como tem sido no período recente.

14. O Decreto nº 4.925/2003, disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/d4925.htm>, foi assinado conjuntamente pelo presidente e pela então ministra de Minas e Energia (MME), a agora presidente Dilma Rousseff. Na época, a atual presidente da Petrobras, Graças Foster, ocupava a secretaria de Petróleo, Gás Natural e Combustíveis Renováveis do MME, tendo trabalhado na concepção do PROMINP.

também está investindo no aumento da capacidade de inovação de fornecedores nacionais, de forma a atender aos desafios tecnológicos oriundos da exploração de petróleo em águas ultraprofundas.[15]

Um representante do governo chefia o PROMINP, mas a coordenação executiva é feita pela Petrobras, sob a liderança de um funcionário experiente e concursado da empresa. Os membros do fórum regularmente se encontram e trocam informações. Por exemplo, a Petrobras informa os fornecedores de sua demanda futura de navios, condições de licitação, e opções de financiamento, enquanto os fornecedores discutem a sua capacidade industrial e os gargalos existentes para a expansão da produção. As discussões dentro do fórum são organizadas em torno de projetos. Cada projeto é monitorado continuamente e pode resultar em novas políticas públicas adotadas pelo governo federal ou em uma mudança de procedimentos internos da própria Petrobras. O secretário-executivo do PROMINP delega a membros da indústria a coordenação de projetos específicos que analisam a competitividade setorial, bem como a capacidade de P&D.

Mediante o gerenciamento de um portfólio de projetos, o PROMINP tenta casar a demanda da crescente indústria do petróleo no Brasil com a capacidade das empresas nacionais em fornecer bens e serviços e qualificar trabalhadores. As recomendações de políticas que saem do PROMINP são tecnicamente fundamentadas e politicamente chanceladas pela aprovação dos seus membros. Desta forma, o governo tem uma visão dos desafios da indústria como um todo, não se restringindo à visão da Petrobras (entrevista com Paulo Alonso). Por meio do PROMINP, a Petrobras e o governo federal adotaram novas políticas, que tanto resultaram em maior facilidade de financiamento quanto em alterações do regime fiscal para fornecedores.

Uma das ações mais visíveis do PROMINP é o apoio à formação de pessoal por meio de cursos profissionalizantes, nos quais os trabalhadores são escolhidos via seleção pública. O programa calcula a demanda futura (utilizando-se de uma análise de matriz de insumo-produto) e, em seguida, estabelece metas para treinar trabalhadores – incluindo nível técnico e superior – de forma a atingir as projeções. O treinamento é feito

15. Entrevista com Paulo Alonso, em 17/08/2012. Alonso é funcionário de carreira da Petrobras, professor de engenharia na Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ), assessor da presidência da Petrobras para conteúdo local e coordenador-executivo do PROMINP.

em parceria com oitenta instituições diferentes, como universidades públicas e agências como o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai). O treinamento por vezes inclui bolsas de estudo e é financiado principalmente pela Petrobras, com uso de recursos destinados à P&D, oriundos da destinação obrigatória prevista na Lei do Petróleo para concessionárias que operam no Brasil.

Um exemplo de instrumento de política industrial criado a partir do PROMINP foi a metodologia de medição da exigência de conteúdo local que foi adotada pela Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) a partir da sétima rodada em diante. Esta metodologia foi definida em uma cartilha que lista os bens de capital e os serviços que são considerados para o cumprimento das exigências de conteúdo local, bem como as fórmulas para avaliá-los.[16] A formulação desta cartilha e as discussões entre a indústria, o governo e a ANP transformou o que antes era um objetivo distante já previsto em lei – conciliar o crescimento da produção de petróleo ao desenvolvimento da indústria nacional de fornecedores – em um requisito obrigatório. Desde a sua concepção, a Lei nº 9.478/1997 (Lei do Petróleo) previa a promoção da aquisição local de bens e serviços. No entanto, os instrumentos para alcançar este objetivo não eram claros. Desde a primeira rodada de licitação de blocos de petróleo, em 1999, a aquisição de bens e de serviços locais foi um dos três critérios para a definição do vencedor da licitação – os dois restantes foram o Programa Exploratório Mínimo e o Bônus de Assinatura. Para a quinta e a sexta rodadas, que ocorreram em 2003 e 2004, respectivamente, uma porcentagem mínima de conteúdo local foi estabelecida, mas as companhias de petróleo só tinham de declarar a origem de suas compras, um procedimento que depois foi percebido como ineficaz para garantir o objetivo da política pública. A partir da sétima rodada, em 2005, a exigência de conteúdo local aumentou e as operadoras de petróleo tiveram que concordar, em contrato, em serem auditadas externamente para certificar o cumprimento da meta de conteúdo mínimo nacional. O governo fixou ainda multas que variam em proporção ao investimento não realizado localmente.

Essas cláusulas obrigatórias de conteúdo local, obviamente, têm custos. Na visão do Instituto Brasileiro do Petróleo (IBP), que representa principalmente os operadores

16. A cartilha foi um projeto do PROMINP coordenado por um técnico do BNDES. O grupo de trabalho foi composto por membros do Ministério de Minas e Energia (MME), agências, e empresas e associações da indústria do petróleo.

privados de petróleo, as metas foram estabelecidas em níveis muito elevados, devido principalmente à pressão da indústria nacional. A indústria de fornecimento informou ao governo a sua capacidade para cumprir os itens que foram incluídos no manual adotado pela ANP; porém, isto não significa que as empresas nacionais têm a escala e a competitividade para suprir a quantidade de pedidos que chegou a ser necessária depois de todas as recentes descobertas de petróleo e gás.[17] Dado que a indústria do petróleo enfrenta altos riscos geológicos e pode levar muitos anos entre uma (possível) descoberta até o desenvolvimento de um campo, há uma incompatibilidade entre o potencial de conteúdo local prometido no momento da oferta quando da rodada de licitação e o que os fornecedores efetivamente têm capacidade de entregar caso uma descoberta seja feita.

A ANP reconhece os desafios para cumprir os requisitos e está trabalhando com o governo federal e com os operadores de petróleo para identificar gargalos. Autoridades do governo dizem que eles não querem simplesmente recolher multas, mas preferem ajustar os requisitos de forma a atingir o objetivo de estimular a cadeia de fornecedores.[18] Dentro do governo há um debate sobre se uma rigorosa política de conteúdo local for perseguida levará à competitividade internacional – uma condição necessária para o sucesso de longo prazo da atual política industrial. Como uma alternativa de tentar obter altos níveis de conteúdo local como um todo em uma plataforma de petróleo, por exemplo, a política poderia ser mais focada em áreas específicas intensivas em tecnologia, tais como equipamentos submarinos (*subsea*), em vez da fabricação local de cascos de plataforma – que tem menores repercussões tecnológicas.[19] Enquanto a política não é alterada, a Petrobras está tentando superar o problema de adequar a sua demanda com a capacidade limitada de fornecedores nacionais mediante a contratação de plataformas de petróleo com estaleiros que são completamente novos, ou virtuais – uma política que começou com o PROMEF.

17. Entrevista com Antônio Guimarães, em 17/08/2012. Guimarães é diretor de Exploração e Produção (E&P) do Instituto Brasileiro de Petróleo (IBP), bem como diretor de uma multinacional de petróleo, tendo trabalhado na indústria petrolífera desde a década de 1980.

18. Entrevista com Florival Rodrigues de Carvalho, diretor da ANP e responsável pela área de conteúdo local, feita em 14/08/2012. Carvalho, além de professor de engenharia química na Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), foi também superintendente de Pesquisa e Planejamento na mesma agência, na qual atua desde 2007.

19. Entrevista realizada em 15/08/2012 com João De Negri, diretor de Inovação da Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP), órgão ligado ao Ministério de Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI). De Negri é doutor em economia e Ténico de Planejamento e Pesquisa do Ipea.

O exemplo mais cristalino da Petrobras perseguindo uma política industrial ativa pode ser encontrado em sua subsidiária Transpetro. A empresa elaborou um ambicioso programa para adquirir localmente um pacote de novos navios petroleiros a fim de usar o seu poder de compra para ressuscitar a indústria naval brasileira.[20] Um indicado político, o ex-senador Sérgio Machado (PMDB-CE), foi escolhido pelo governo Lula como presidente da Transpetro e conduziu as negociações com os governos estaduais e com grandes grupos empresariais brasileiros para fomentar a criação de novos estaleiros e a atualização tecnológica das unidades já existentes. Em 2004, a Transpetro lançou o PROMEF, que foi projetado para cumprir um objetivo clássico de política industrial.[21] Isto foi feito por meio da identificação de um setor prioritário no qual o Brasil teria o potencial de ser competitivo internacionalmente seguida da implementação de um conjunto de políticas governamentais de apoio, incluindo empréstimos subsidiados de bancos públicos e compras governamentais. A justificativa para a escolha do setor de construção naval se deveu ao alto potencial de geração de emprego e ao fato de que grande parte desta indústria migrou dos países ricos para novos produtores asiáticos, como a China, Coreia do Sul e Singapura. Enquanto os navios de cruzeiro de luxo ainda são produzidos em países europeus, o mercado de equipamentos de petróleo e navios porta-contêiner mudou-se para locais com custos mais baixos de mão de obra. E o constante crescimento do comércio mundial significou uma forte demanda por novos navios.

O PROMEF foi projetado com as seguintes premissas: construir navios no Brasil, com um mínimo de 65% de conteúdo local em sua primeira fase (70% na segunda); estimular a modernização dos estaleiros existentes e a construção de novos; e alcançar competitividade internacional ao final do pacote de encomendas. Para este fim, a Transpetro analisou sua demanda por navios de transporte de petróleo e derivados e decidiu licitar em bloco, contratando 26 novos navios na primeira rodada do PROMEF e 23 na segunda rodada. A licitação foi dividida em diferentes lotes e incluiu embarcações do tipo Suezmax, Aframax, navios de produtos e gaseiros (gás liquefeito de petróleo – GLPs). Desta forma, foi dada escala suficiente para permitir que antigos estaleiros investissem na modernização de suas instalações e que tradicionais grupos empresariais entrassem também neste setor. Além disso, colocou-se como uma exigência do edital de

20. Por volta dos anos 1970, o Brasil ocupou a segunda posição no *ranking* mundial de fabricantes de navios do mundo, mas a indústria submergiu devido à crise da dívida da década de 1980 e à falta de competitividade do modelo de substituição de importações.
21. Ver Pires, Gomide e Amaral (2013) para uma analise detalhada da estrutura e atuação do PROMEF.

licitação que os concorrentes se associassem com estaleiros estrangeiros como parceiros tecnológicos, transferindo conhecimento de produção e o projeto conceitual dos navios. Apesar de liderado por um nomeado político, o PROMEF foi desenhado pela equipe técnica da Transpetro.[22]

O programa foi amplamente apoiado pelo pequeno e coeso Sindicato Nacional da Indústria da Construção e Reparação Naval e *Offshore* (Sinaval). Esta associação empresarial foi fundamental na negociação com a Petrobras, desde 1997, para criar condições para que empresas prestadoras de serviço à petroleira pudessem contratar localmente a construção de barcos de apoio a plataformas (PSVs), unidades usadas em suporte às operações da Petrobras.[23] Isto permitiu a sobrevivência dos estaleiros que ainda restavam no país. Em 2002, decidido o resultado eleitoral, o Sinaval fez *lobby* junto à equipe de transição a fim de que a futura administração adotasse um amplo programa para o setor naval. A proposta foi vendida tanto em bases nacionalistas – como a ideia de que ter uma indústria naval forte e uma frota de bandeiras próprias é uma questão de soberania – quanto, talvez mais importante politicamente, a promessa de geração rápida de empregos. O Sinaval explorou a interação de três fatores em sua defesa de uma política ativa para o setor naval: a crescente demanda da indústria nacional de petróleo, liderada pela Petrobras; a disponibilidade de financiamento público; e a disposição do governo Lula em adotar uma política industrial que contrabalançasse a política macroeconômica vista como mais ortodoxa.

O PROMEF foi facilitado pela existência de instrumentos de política industrial legados pelo período de substituição de importações, criados ainda em meados do século XX: bancos públicos, empresas estatais e crédito direcionado para apoiar alguns setores. A Transpetro tinha acesso fácil a financiamento subsidiado do Fundo da Marinha Mercante (FMM), que foi criado em 1958 (Lei nº 3.381/58) e é alimentado principalmente por um tributo especial incidente sobre fretes marítimos. O fundo está disponível para empréstimos por meio de bancos públicos federais – BNDES, Banco do Brasil, Banco da Amazônia e Caixa Econômica – e é uma antiga fonte de subsídio para a indústria naval brasileira, incluindo estaleiros, fornecedores e clientes finais, que podem comprar

22. Entrevista com o pesquisador do Instituto Brasileiro de Economia da Fundação Getulio Vargas (IBRE/FGV), Maurício Canêdo Pinheiro, realizada em 14/08/2012. Pinheiro é doutor em economia, especialista em organização industrial e consultor da Transpetro/Petrobras.
23. Entrevista com Sérgio Leal, secretário-executivo do Sinaval.

produtos locais com financiamento e com taxas de juros subsidiadas em níveis internacionais. Durante os anos de crise econômica nas décadas de 1980 e 1990, as receitas do FMM foram contingenciadas (e usadas para pagar a dívida pública), mas o próprio fundo nunca foi extinto.[24]

Resumindo, a demanda mundial por transporte naval estava aquecida, as características desse tipo de indústria pareciam compatíveis com o nível de desenvolvimento do Brasil e os instrumentos para promover a construção naval já existiam. Como motivo adicional, a frota utilizada pela Transpetro tinha uma idade média de quinze anos e a maioria dela precisava ser adaptada ao padrão de casco duplo. Além da necessidade de atualizar sua frota, a Transpetro também viu no PROMEF uma oportunidade de substituir navios alugados por frota própria. A subsidiária da Petrobras reconheceu que iniciar uma indústria a partir do zero seria mais caro, mas contava que o programa seria bem-sucedido pela redução contínua de custos e de tempo de entrega, na medida em que as empresas se moviam ao longo da curva de aprendizado. Como concebido, a Petrobras iria aceitar preços mais elevados para os navios comprados mediante o PROMEF, de forma que, ao final do programa, a empresa teria desenvolvido uma base de fornecedores locais que fosse competitiva internacionalmente (entrevista com Pinheiro).

A estratégia de compras locais e a descentralização de investimentos de forma a promover o desenvolvimento regional foram frequentemente defendidas pelo presidente Lula. Em um discurso em 2007, em seu estado natal, Pernambuco, um dos principais beneficiados pela política industrial da Petrobras, Lula argumentou que a estatal não deveria tentar economizar US$ 50 milhões ou US$ 60 milhões cada vez que comprasse uma plataforma de petróleo no exterior, mas deveria adquiri-la localmente, porque o país como um todo estaria ganhando mais em termos de impostos, salários e empregos (Brasil, 2007). Em outra ocasião, Lula reclamou publicamente de que a Vale, empresa privatizada, tinha decidido comprar navios no exterior em vez de contratá-los no Brasil, apesar de seus esforços para recuperar a indústria naval brasileira.[25] O Sinaval apoia

24. Na verdade, o Sinaval considera que a decisão do governo federal de parar de contingenciar as receitas do FMM foi a sua primeira ação bem-sucedida para o renascimento da indústria naval brasileira. Desta forma, o FMM pôde ser recapitalizado e os recursos usados para financiar novos estaleiros e a construção de navios (Safatle *et al*., 2009)..

25. Lula disse que o "interesse do país" deve estar acima das decisões de uma empresa privada, incluindo a Vale. Ele afirmou ainda que, se dependesse da Petrobras, a empresa não iria construir novas refinarias e teria adiado investimentos após a crise de 2008, mas o presidente ordenou diretamente a empresa a acelerar os investimentos a fim de combater os efeitos da crise (Safatte *et al*., 2009).

a estratégia de descentralização, o que acaba aumentando a base política de defesa de uma política industrial ativa para o setor. No entanto, consultores contratados pelo Transpetro temem que, descentralizando a localização dos estaleiros, a indústria perca efeitos de *cluster* que maximizam a sua produtividade (entrevista com Pinheiro). Portanto, esta decisão pode ser politicamente popular, mas está em choque com um dos pilares básicos de política industrial, podendo colocar em risco a competitividade desta indústria emergente.[26]

Com as descobertas realizadas no pré-sal, o governo pôde ampliar ainda mais a sua política de usar a Petrobras como uma ferramenta para o desenvolvimento industrial. As descobertas sinalizaram que a indústria do petróleo no Brasil iria crescer significativamente, podendo o setor se tornar um dos mais importantes segmentos econômicos do país. Impulsionar as exigências de conteúdo local também foi apresentado como uma forma de tentar evitar uma maldição dos recursos naturais e problemas de desindustrialização. Em 2009, um novo quadro regulatório específico para as áreas do pré-sal foi aprovado, garantindo à Petrobras o monopólio da operação em blocos ainda não leiloados. Além disso, como dito anteriormente, o governo transferiu os direitos de exploração e produção de 5 bilhões de barris localizados no pré-sal. Em troca deste direito, que foi transferido como um contrato de cessão onerosa, a Petrobras fez uma oferta pública de ações por meio da qual a empresa aumentou o seu capital em R$ 115 bilhões e o governo federal elevou a sua participação total para 48%. A operação também reduziu o nível de endividamento da Petrobras e tornou possível novas operações de crédito para financiar o plano de investimento da empresa. Na opinião de um executivo sênior da Petrobras, o novo regime jurídico foi decisivo para o estabelecimento de um compromisso de longo prazo entre a empresa e seus fornecedores nacionais (entrevista com Alonso).

Para apoiar os esforços exploratórios da área do pré-sal, a Petrobras decidiu comprar localmente um pacote de 33 sondas de perfuração *offshore*, com conteúdo local mínimo que varia de 55% a 65%, para entrega a partir de 2015. A maior parte desta licitação foi contratada mediante afretamento com uma nova empresa, a Sete Brasil. Esta empresa é uma

26. Os novos investimentos da Petrobras no setor de refino também sugerem uma ênfase de desenvolvimento regional. Em um curto intervalo de tempo, a Petrobras comprometeu-se a construir quatro novas refinarias de petróleo, projetos que são intensivos em capital e normalmente de baixa margem. Todas, exceto uma (o Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro – COMPERJ, no Rio) estão localizadas no Nordeste do Brasil.

gestora de ativos voltados para o setor de petróleo e de gás e foi constituída com o capital da Petrobras, fundos de pensão e bancos privados – trazendo, desta forma, os altamente capitalizados fundos de pensão (de outras estatais) para este negócio. A Petrobras contratou a Sete Brasil para alugar sondas de perfuração com o requisito obrigatório de que as unidades fossem construídas no país. Por sua vez, a Sete Brasil contratou estaleiros nacionais (como EAS, OSX, Brasfels, ERG2, Aracruz Jurong, e o Enseada do Paraguaçu) para construí-las. Este pacote de encomendas proporciona demanda adicional para os estaleiros existentes e também escala suficiente para a entrada de novas plantas. Grandes grupos empresariais nacionais, como os grupos Camargo Corrêa, OAS, Odebrecht, Mendes Júnior e Queiroz Galvão, entraram recentemente no setor naval após os incentivos do governo. De Negri, em entrevista, vê isso como prova de que os grupos empresariais locais reagem aos desafios tecnológicos e podem diversificar a sua atuação.

Parte da contratação local de sondas de perfuração cumpre um compromisso assumido pela Petrobras durante rodadas de licitações anteriores, em que o conteúdo local foi um dos três critérios utilizados pela ANP para determinar as empresas ou consórcios vencedores de blocos exploratórios. Xavier (2010) mostra que a Petrobras fez as maiores ofertas de conteúdo local em comparação com outras empresas de petróleo para o período analisado (as rodadas de 7 a 10). A Petrobras se empenhou a utilizar nas fases de exploração e de desenvolvimento o valor máximo de conteúdo local estabelecido pela ANP. No entanto, o compromisso da Petrobras com conteúdo local vai muito além de cumprir uma exigência regulatória. A empresa estabeleceu metas de conteúdo local para todas as áreas de investimento, incluindo as novas refinarias e navios petroleiros. Segundo dados da Petrobras (2010), a empresa aumentou o conteúdo local em todos os seus investimentos, de 57% em 2003 para 75% em 2009, o que fez a empresa estimar ter contribuído adicionalmente com US$ 17,8 bilhões para a economia nacional. No final de 2011, a empresa estabeleceu sua política própria de conteúdo local, padronizando procedimentos e adotando metas autoimpostas em todas as outras áreas de operação.[27]

O aumento do conteúdo local na indústria do petróleo continua a ser uma bandeira política do governo – de fato, há indícios de que a atual administração vê o que foi

27. A política de conteúdo local da Petrobras é assim definida: "Os projetos e as contratações da Petrobras devem suportar os desafios do Plano Estratégico e assim maximizar o conteúdo local em base competitiva e sustentável, acelerando o desenvolvimento dos mercados onde atua e serem pautados pela ética e geração continuada de inovação" (Petrobras, 2012). Seus direcionadores incluem o desenvolvimento de fornecedores locais e da engenharia nacional.

feito no setor de petróleo como um modelo para outras indústrias, como automóveis e equipamentos de defesa (entrevistas com Alonso e Pinheiro). Ainda recentemente, em junho de 2012, a presidente Dilma Rousseff defendeu a política de conteúdo local como forma de maximizar a criação de empregos, a despeito das críticas públicas de atrasos e custos crescentes.

> Nós pretendemos fazer uma política inteligente, combinando muito de produção local e um pouco de importação sim. Agora, a base da nossa política, a base do nosso desenvolvimento não é fazer vazar a demanda do Brasil para gerar emprego para os países lá de fora. A base da nossa política é gerar emprego aqui dentro (Brasil, 2012).

3.1 Novas partes interessadas e mecanismos de transparência e responsabilização

Contudo, o controle centralizado da Petrobras tem limites. Em grande parte, estes limites são impostos pela redemocratização do país e pelo desenvolvimento de mecanismos horizontais de *accountability*. Como analisado por O'Donnell (1998), estes são mecanismos de controle de poder exercido dentro da estrutura do Estado, que se somam à *accountability* eleitoral.[28] Alguns destes mecanismos atuam como pontos de veto – a exemplo de órgãos ambientais que emitem licenças de instalação e operação e outros órgãos que exercem fiscalização sobre os procedimentos de licitação e orçamento. Outra fonte de controle vem da sociedade civil – como a imprensa e as ONGs –, que por sua vez podem reforçar o trabalho dos mecanismos horizontais de *accountability*. Por fim, há as restrições dentro da própria Petrobras. Na opinião de um economista que trabalha em estreita colaboração com a Petrobras, a empresa tem um senso de autopreservação e nunca será uma PDVSA (a estatal venezuelana que teve sua missão profundamente modificada durante o governo de Hugo Chávez – 1999-2013). Tomado como um todo, estes controles e as mudanças políticas abriram a Petrobras para a influência de um conjunto mais amplo de partes interessadas.

O aumento da importância da Petrobras foi seguido por mais fiscalização e mais exigências de transparência. A Lei nº 9.478/1997 (Lei do Petróleo) criou uma agência

28. O'Donell (1998, p. 117) coloca desta forma: "Este tipo de *accountability* depende da existência de agências públicas que estão legalmente habilitadas – e verdadeiramente dispostas e capazes – a tomar medidas que vão desde a supervisão de rotina a sanções penais ou *impeachment* em relação a ações ou omissões ilícitas eventualmente cometidas por outros agentes ou agências do Estado".

reguladora, a ANP, com poder de autorizar investimentos, definir normas de procedimento e aplicar multas. Embora a diretoria da agência também seja indicada pelo governo federal e sujeita à aprovação do Congresso – e, para a maioria das nomeações o governo Lula seguiu critérios políticos, com a maior parte dos membros filiados ao Partido Comunista do Brasil (PC do B) –, há casos significativos de divergência entre a ANP e a Petrobras. Para um diretor da ANP, a relação entre a Petrobras e a ANP é de regulador e empresa regulada, com divergências que resultaram em multas que chegaram aos milhões de reais (entrevista com Carvalho).

A Petrobras também se tornou mais transparente e sujeita ao escrutínio público porque tem ações listadas na Bolsa de Nova Iorque e é uma das ações favoritas de pequenos investidores brasileiros na Bolsa de Valores de São Paulo (Bovespa). Como empresa pública, seus investimentos também são auditados pelo TCU, que frequentemente denuncia práticas de superfaturamento, como foi apontado para as refinarias de Pernambuco (Refinaria Abreu e Lima) e Rio de Janeiro (COMPERJ), entre outros projetos.[29] A imprensa é outra fonte de controle das atividades da Petrobras. Avanços tecnológicos são celebrados – como as descobertas do pré-sal – e denúncias de corrupção e erros administrativos expostos e criticados. Em 2009, relatórios oficiais do TCU e de outras fontes motivaram várias notícias críticas à Petrobras. Na sequência, a oposição no Congresso conseguiu aprovar uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) para investigar a empresa. A estatal teve uma reação dura e adotou uma postura agressiva contra a imprensa, criando um blogue (Petrobras Fatos e Dados), que criticava diretamente as notícias, jornalistas e políticos da oposição.[30] O comando da CPI acabou nas mãos de políticos governistas e o relatório final absolveu a Petrobras de qualquer irregularidade. Em conjunto, estas ferramentas de controle impõem à estatal e a seus fornecedores uma série de procedimentos que podem atrasar e modificar investimentos, afetando o seu cronograma original, orçamento e taxa de desembolso.

29. Devido ao potencial de dano ambiental, os investimentos da Petrobras exigem licenças de órgãos ambientais para o início de atividades como perfuração ou a construção de refinarias. Órgãos como o Instuto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais (Ibama) têm o poder de negar licenças ou impor condições que podem atrasar os investimentos e aumentar os custos. Por exemplo, os blocos que foram licitados pela ANP e estão localizados perto do Parque Nacional dos Abrolhos, na costa da Bahia, motivaram protestos ambientais por ONGs (como Greenpeace e Instituto Baleia Jubarte) e tiveram que passar por um longo processo de licenciamento estabelecido pelo Ibama.

30. Durante o pico de cobertura negativa que levou à investigação no Congresso, a Petrobras desafiou um procedimento padrão na relação entre jornalistas e fontes. Normalmente, um jornalista envia perguntas e a empresa responde, ou por meio de uma entrevista ou emitindo um comunicado oficial. A Petrobras decidiu publicar todas as perguntas enviadas, quase que em tempo real, atrapalhando desta forma o potencial para uma notícia exclusiva com base na investigação de um veículo. A prática foi criticada pela Associação Nacional de Jornais (ANJ).

Como forma de compensar a petroleira pelas compras de equipamentos a preços mais elevados e pelos investimentos em setores de baixas margens, o governo federal garante financiamento necessário às operações da Petrobras. Isto é feito mediante uma combinação de uma redução da transferência de lucros da empresa para o acionista principal (a União) com um aumento na quantidade de empréstimos provenientes de bancos públicos, como o BNDES, o Banco do Brasil e a Caixa Econômica Federal (CEF). A tabela 1, com base nas demonstrações financeiras da Petrobras, mostra que a empresa vem aumentando a participação de fontes governamentais no seu passivo. Em 2006, a Petrobras era credora de bancos públicos, pois tinha depositado nestes bancos valor superior à sua dívida. Esta situação mudou à medida que a Petrobras perseguia uma política de investimento mais ambiciosa no âmbito das políticas industrial e regional com o apoio do setor público. Em 2012, a dívida líquida da Petrobras junto aos bancos públicos havia crescido para R$ 65,2 bilhões, o que mostra a importância dos bancos públicos no financiamento da política de investimento da empresa. O BNDES é o principal provedor de fundos, mas, a partir de 2008, a CEF e Banco do Brasil aparecem nas demonstrações financeiras da petroleira. A Sete Brasil também recebeu empréstimos do BNDES e capital de fundos de pensão públicos, como Petros, Previ e FUNCEF.

TABELA 1
Empréstimos da Petrobras junto a bancos públicos (2006-2012)
(Em R$ bilhões)

	BNDES	BB	CEF	**TOTAL**
2006	7,17	(9,73)	-	**(2,56)**
2007	6,73	(2,21)	-	**4,52**
2008	10,73	4,35	3,62	**18,69**
2009	34,93	5,81	3,95	**44,69**
2010	36,38	8,21	5,61	**50,21**
2011	40,89	8,89	3,05	**54,84**
2012	47,87	7,03	8,26	**65,17**

Elaboração dos autores com base nos balanços da Petrobras.

Em uma de suas últimas ações como presidente, Lula sancionou a Lei nº 12.353/2010, de 28 de dezembro de 2010, garantindo a participação de representantes dos trabalhadores no conselho de empresas públicas. Por isto, em 2012, o Conselho de Administração da Petrobras ganhou mais um membro, um representante eleito dos funcionários. A partir de 2012, o Conselho da Petrobras passou a ser composto por

sete membros que representam o acionista principal, dois representantes dos acionistas minoritários e um representante dos empregados.[31]

Durante os anos 2000, os cargos de diretoria na Petrobras foram mais politizados do que no BNDES. A escolha de Maria das Graças Foster no início de 2012 quebrou uma sequência de presidentes com fortes ligações políticas com o PT. José Eduardo Dutra (2003-2005) e José Sérgio Gabrielli (2005-2012) são ambos antigos filiados ao PT. Dutra é geólogo por formação, mas construiu carreira como líder sindical e como senador pelo PT. Por sua vez, Dutra escolheu Gabrielli como diretor financeiro da Petrobras. Gabrielli é economista, fundador do PT na Bahia e chegou a concorrer ao governo do estado, em 1990. Em 2005, Lula nomeou Gabrielli em substituição a Dutra, quando ele tentou, sem sucesso, eleger-se outra vez ao Senado.

Maria das Graças é engenheira por formação, com mais de trinta anos de carreira dentro da Petrobras. Embora ela tenha também trabalhado no governo federal com Dilma Rousseff (com quem mantém relações próximas), a sua escolha não foi uma indicação partidária. Pouco tempo depois de ter sido nomeada como presidente da Petrobras, Maria das Graças reclamou em entrevistas do atraso dos estaleiros nacionais no cumprimento dos contratos com a empresa, mas manifestou apoio total à política de conteúdo local. Maria das Graças criticou seu antecessor e anunciou que o Plano de Negócios da Petrobras para 2012-2016 foi criado para reverter a queda de produtividade, melhorar os padrões internos de autorização de investimento e de gestão da política de conteúdo local.

Este último ponto foi reforçado pela presidente da Petrobras, que anunciou medidas para monitorar os fornecedores locais, ao mesmo tempo que lembrou que as compras internacionais também sofreram atrasos. As mudanças em cargos importantes na empresa – incluindo a diretoria e a gerência executiva – e as críticas públicas que acompanharam a

31. Na verdade, o governo teve o controle indireto mesmo dos representantes de acionistas minoritários. Em março de 2012, um grupo de acionistas minoritários liderado pela gestora Black Rock tentou sem sucesso nomear novos representantes. Os fundos de pensão públicos e o BNDESPar votaram em bloco como acionistas minoritários para nomear Jorge Gerdau Johannpeter e Josué Gomes da Silva como seus representantes. Ambos têm vínculos com o governo federal. Jorge Gerdau é empresário da indústria siderúrgica e também foi nomeado pela presidente Dilma Rousseff para presidir a Câmara de Políticas de Gestão, Desempenho e Competitividade. Josué Gomes da Silva preside uma indústria têxtil e é filho do ex-vice-presidente José de Alencar. Ironicamente, o primeiro representante dos trabalhadores na empresa, Silvio Sinedino, reclamou que a Petrobras está sofrendo de ingerência política (Valle, 2012).

apresentação do Plano de Negócios para analistas financeiros foram recebidas pela imprensa como um movimento em direção à despolitização da empresa e ao restabelecimento do profissionalismo, um ponto também confirmado nas entrevistas.[32]

Nesta seção, é abordada a evolução da política de conteúdo local para o setor de petróleo, que tem a Petrobras como âncora, mas também envolve requisitos que abrangem operadoras privadas. Evidencia-se como a Petrobras tanto perseguiu uma política industrial de iniciativa própria e alinhada com objetivos também políticos – como o PROMEF – quanto trabalhou no desenvolvimento de fornecedores para cumprir exigências regulatórias dentro do âmbito das exigências das rodadas de licitação da ANP.

Dessa forma, a política de conteúdo local na indústria de petróleo é exercida preponderantemente pela estatal de petróleo, mas faz parte de uma institucionalidade que vai além da empresa. Além de ser uma política de governo – que aumentou a participação na empresa no capital social e nas fontes de financiamento –, é também uma política de Estado que já se vislumbrava na Lei nº 9.478/1997 (Lei do Petróleo), e foi sendo gradualmente reforçada pela atuação da ANP e de associações empresariais, – como a indústria naval e de equipamentos de petróleo. Nesse sentido, o PROMINP, instituído em 2003, destaca-se pela sua atuação duplamente consultiva e executiva ao reunir integrantes do governo, Petrobras e setor produtivo, e ainda facilitar o processo de troca de informações, capacitação de mão de obra e identificação de gargalos para o investimento produtivo. Por fim, mais recentemente a Petrobras sistematizou a política de conteúdo local para todas as suas áreas de atuação. Graças aos requisitos de transparência e à fiscalização de órgãos de controle, o custo da política industrial também fica mais evidente nos balanços financeiros da estatal, na avaliação do mercado acionário, nas ponderações feitas por operadores privados de petróleo e na constante exposição da Petrobras na imprensa, por vezes bastante crítica. A despeito disso e de mudanças internas na diretoria da Petrobras, a política de conteúdo local foi reforçada como uma política de Estado e corporativa.

32. Ver, por exemplo, Ming (2012), Kuntz (2012) e Schüffner e Torres (2012).

4 COMPARAÇÕES E CONCLUSÕES

Este texto procurou analisar como duas empresas estatais – uma financeira (BNDES) e outra não financeira (Petrobras) – são influenciadas, e ao mesmo tempo, influenciam a política industrial do governo brasileiro no período recente, no qual o Estado brasileiro passou a ser novamente ativo na promoção da indústria nacional. Em especial, o objetivo do trabalho não é avaliar a política industrial, mas sim entender de que forma atores públicos e privados, em um ambiente democrático, relacionam-se no desenho, na execução e no controle da política industrial.

As comparações entre o BNDES e a Petrobras são reveladoras em vários aspectos. Ambas as estatais têm mantido a reputação de competência e de profissionalismo, apesar de não raras tentativas de politizar algumas indicações ou atividades durante a década de 2000. Em termos de independência em relação ao governo central, e a influência de cada estatal, o BNDES pareceu manter uma maior independência e ter uma maior influência na direção geral da política industrial, primeiramente de forma ineficaz com Lessa e, em seguida, de forma muito eficaz com Coutinho.

No entanto, apesar dessa maior independência do BNDES na definição da política industrial, com a PDP, em 2008, e depois com o Plano Brasil Maior, em 2011, esta maior independência não significou uma maior participação de amplos segmentos da sociedade brasileira na definição da política industrial. Na verdade, é possível identificar a forte influência de um trabalho sobre a indústria brasileira do início da década de 1990, coordenado, respectivamente, pelo presidente e vice-presidente do BNDES, no desenho da política industrial brasileira. Neste aspecto, a definição da política industrial decorreu muito mais de um estudo técnico com um amplo diagnóstico dos fatores que limitavam o crescimento da indústria brasileira do que de um projeto nacional discutido com a sociedade.[33]

33. Vale ressaltar que mesmo Peter Evans, que se notabilizou na sua análise sobre autonomia inserida, destacou recentemente em entrevista a jornal brasileiro de grande circulação que um projeto de desenvolvimento nacional não pode mais ficar restrito a políticas industriais. Segundo Evans: "o Estado deve fazer uma aliança muito mais ampla do que a velha tríplice aliança. Deve incluir uma faixa muito ampla da sociedade civil e as pessoas menos privilegiadas. Senão, o projeto nacional não funciona. Porque as pessoas menos privilegiadas na sociedade são as que têm o interesse fundamental nesses investimentos no cerne do desenvolvimento, nas capacidades humanas. A velha aliança Estado-capital é muito menos eficaz; é necessária uma aliança mais ampla. Isso vale para o Norte e para o Sul" (Lucena, 2013).

Em comparação, a Petrobras tem sofrido maior ingerência dos membros do governo, especialmente os presidentes, e tem sido ordenada a perseguir vários objetivos de política industrial por meio de políticas complementares, como construção de refinarias e políticas de aquisição de bens e serviços. No entanto, por meio do PROMINP, uma política industrial global para o setor de petróleo vem sendo desenvolvida dentro da empresa, com consequências que vão além das exigências impostas à Petrobras. Em um modelo que se assemelha ao de autonomia inserida, as informações são trocadas entre a indústria privada e o governo, facilitando a coordenação e resultando em novas políticas e em decisões regulatórias que visam maximizar a utilização de conteúdo local no setor de petróleo. Mediante projetos específicos conduzidos por técnicos, os gargalos são identificados e soluções são propostas. Isto inclui tanto a formação profissional para os trabalhadores em setores que devem ter aumento de demanda quanto a elaboração da metodologia de medição para avaliar a quantidade de conteúdo local exigido em uma plataforma de petróleo que será operada no Brasil. Ainda há de se destacar que, por meio do PROMINP, o governo federal adotou políticas que afetam todo o setor de petróleo – incluindo os operadores privados.

A alteração de comando na Petrobras também foi importante: a mudança das gestões de Dutra e Gabrielli para Maria das Graças Foster denotou uma redução da influência partidária do PT nos escalões superiores da empresa. A Petrobras reorientou suas prioridades para o aumento do volume de produção e o alcance das metas financeiras. Não obstante, a nova gestão não representa um passo atrás na política de priorizar o conteúdo local – muito pelo contrário; a Petrobras adotou uma política oficial corporativa de conteúdo local, independente das exigências regulatórias.[34] Em certo sentido, o papel da Petrobras na definição da política industrial foi indireto, pois foi mediado pelo PROMINP e também pelo fato de que a empresa tem de enfrentar um conjunto de partes interessadas (como a ANP) e a mão pesada do seu acionista principal, o governo brasileiro. A Petrobras é ainda o principal agente executivo da política industrial no setor de petróleo, mas sua atuação é definida em conjunto com o governo e com partes interessadas no setor de fornecimento de bens e serviços, predominando ora interesses políticos em alguns momentos, ora um planejamento mais técnico em outros. Estas

34. Porém, a Petrobras continua negociando os detalhes. Manifestou-se em 2013 junto à ANP a favor da redução de conteúdo nacional para uma lista de 43 itens nas novas licitações a partir de 2013, que, segundo a empresa, não poderiam ser ofertados pelo mercado local. Este pedido foi negado pela ANP, que lembrou publicamente à Petrobras que a política de definição de conteúdo nacional mínimo é uma política de governo (Ordoñez e Rosa, 2013).

mudanças não parecem estar ligadas a uma maior ou menor participação da sociedade na definição da política para o setor de petróleo e gás, mas sim da vontade do governo federal, que desfruta de ampla liberdade na definição da política de investimento da empresa e na nomeação de sua diretoria.

Em relação ao BNDES e à Petrobras, o que se destaca é a existência de um planejamento e racionalidade típicas de uma burocracia weberiana que influencia o desenho da política industrial e, simultaneamente, um conjunto de ações impostas às duas instituições pelo governo, que faz uso político das duas instituições para estabelecer uma política regional e aumentar a taxa de investimento no curto prazo, independentemente dos objetivos da política industrial. Em alguns momentos, ambas as instituições se destacam pela sua eficiência; em outros, pelo seu uso político.

Normalmente, espera-se que haja um maior conflito entre políticas distributivas e políticas industriais em uma democracia multipartidária com elevada desigualdade de renda e com a participação de amplos segmentos da sociedade no debate político (Kohli, 2004). Neste caso, o papel mais ativo do Estado na promoção da indústria exigiria um maior debate com a sociedade para conciliar os dilemas envolvidos na expansão do gasto social com políticas ativas de promoção de setores econômicos e empresas industriais. O governo brasileiro conseguiu, no período recente, evitar este dilema porque a política social, financiada por recursos orçamentários (impostos e contribuições), não competiu com a política industrial financiada pela expansão da dívida pública. Como comentado ao longo do texto, o governo brasileiro, de 2007 a 2012, aumentou o seu endividamento para fortalecer o BNDES e, simultaneamente, os bancos públicos, inclusive o BNDES, passaram a financiar de forma mais agressiva projetos da Petrobras no âmbito da política industrial, como o PROMEF e a construção de refinarias, projetos estes que teriam dificuldades de financiamento pelo setor privado.[35]

35. De 2007 a 2012, o total de empréstimos do Tesouro Nacional para bancos públicos passou de R$ 14 bilhões (0,4% do PIB) para R$ 406 bilhões (9,22% do PIB). A fonte de recursos para estes empréstimos foi a emissão de títulos públicos (aumento da dívida pública bruta). De acordo com dados do FMI, a dívida pública bruta do Brasil, no final de 2012, era de 68% do PIB, valor muito acima da dívida dos vinte maiores países emergentes, que era de 33% do PIB. Assim, o papel mais ativo do BNDES no fomento a empresas e setores econômicos, no Brasil, não competiu diretamente com a fonte de recursos (orçamento fiscal e da seguridade social) dos programas sociais. É claro, no entanto, que a estratégia de emprestar recursos ao BNDES por meio de um maior endividamento do Tesouro Nacional não é uma estratégia sustentável de financiamento do desenvolvimento e da política industrial.

Assim, a existência de um banco público cujo *funding* aumentou em decorrência de um maior endividamento do Tesouro Nacional permitiu que o governo brasileiro voltasse a ter um papel mais ativo na promoção de setores industriais e de empresas estatais, sem que para isto houvesse a necessidade de discutir um projeto nacional, como pressupõem alguns autores que defendem a tese de que governos democráticos têm maiores restrições na promoção de setores industriais e empresas devido à pressão por investimentos maiores em saúde, educação e inovação (Evans, 2008a; 2008b; Kohli, 2004; Trubek, 2009). Em um país com baixa restrição orçamentária devido ao *boom* de *commodities* e com elevada capacidade de expansão de sua dívida bruta, como foi o caso do Brasil de 2004 a 2012, um amplo debate com a sociedade para definir o escopo da política industrial *versus* políticas sociais não se fez necessário. A abundância de recursos fiscais permitiu conciliar políticas sociais ativas com a volta da política industrial que foi desenhada à moda antiga, isto é, por meio de um debate limitado entre a burocracia estatal e a elite industrial.

A grande diferença entre a política industrial atual, em um contexto democrático, da política industrial da década de 1970, no Brasil, não é propriamente o desenho desta política, mas sim o maior controle da sociedade no processo de implementação por meio de uma atuação mais livre de ONGs, imprensa independente e dos órgãos de controle identificados como "sistema U" (TCU, MPU e CGU). Por exemplo, a atuação de ONGs foi importante na pressão exercida sobre o BNDES para que o banco tornasse públicas suas operações individuais com grandes empresas. O TCU tem exercido um papel importante na pressão sobre o governo para que tanto os custos do crescente endividamento do Estado brasileiro quanto o fortalecimento do BNDES na sua função de política industrial sejam mensurados e amplamente divulgados. E, recentemente, o MPU abriu um processo na justiça para que o BNDES explicite os critérios de sua política de apoio a empresas individuais.

Esse tipo de cobrança ocorre da mesma forma em relação à política de investimento da Petrobras. O TCU fiscaliza o custo dos principais projetos de investimento da Petrobras que, em muitos casos, tem de prestar esclarecimentos ao órgão de fiscalização sobre suspeitas de superfaturamento. Da mesma forma, a ANP fiscaliza o cumprimento da política de conteúdo nacional a que está sujeita a Petrobras e demais empresas do setor de petróleo no Brasil. E a imprensa tem atuado sistematicamente na fiscalização dos investimentos da Petrobras. Ademais, tem investigado as acusações de influência política na empresa e a disputa entre a estatal e o governo quanto à política de reajuste

do preço dos combustíveis, a qual tem causado grandes prejuízos à Petrobras e motivado críticas constantes à interferência na estatal (Padua e Filgueiras, 2013).

Em resumo, no Brasil, não é claro que a sociedade tenha uma maior participação no desenho da política industrial em relação à década de 1970. O governo, na última década, teve ampla liberdade no desenho da política industrial em conjunto com as associações empresariais que, tradicionalmente, sempre foram escutadas na definição destas políticas. A grande diferença da política industrial atual não é no seu desenho, mas na maior cobrança de ONGs, imprensa e órgãos de controle por maior transparência e no acompanhamento dos resultados da política. Em relação ao debate quanto à continuidade e à mudança do papel das empresas estatais analisadas neste texto, a mais simples conclusão é que tanto o BNDES quanto a Petrobras exibem fortes elementos de continuidade e de mudança. A afirmação de que as duas instituições são modernas, líderes profissionais do desenvolvimento nacional, soaria tão verdadeira na década de 2010 como quando foram criadas nos anos 1950. No entanto, as formas como as duas promovem o desenvolvimento são bastante diferentes, com graus diferentes de independência em relação ao seu controlador, mas com uma característica em comum: maior controle da sociedade por meio da atuação independente da imprensa, de ONGs e dos órgãos de controle.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, M. **A real política industrial brasileira do século XXI**. Brasília: Ipea, 2009. (Texto para Discussão, n. 1.452).

_____. BNDES e a capitalização da Petrobras: um falso dilema. **Valor Econômico**, São Paulo, 2010. Disponível em: <http://goo.gl/XxfW2j>.

_____. O papel do BNDES no financiamento do desenvolvimento: novos e velhos desafios. *In*: BONELLI, R. (Org.). **A agenda de competitividade do Brasil**. Rio de Janeiro: IBRE, 2011.

ALMEIDA, M.; SCHENIDER, B. R. **Globalization, democratization, and new industrial policies in Brazil**. Cambridge: MIT, 2012. Mimeografado.

AMSDEN, A. **The rise of "the rest"**: challenges to the west from late-industrializing economies. Oxford: Oxford University Press, 2001.

ARBIX, G.; MARTIN, S. B. **Beyond developmentalism and market fundamentalism in Brazil**: inclusionary state activism without statism. Madison: University of Wisconsin-Madison, 2010. Disponível em: <http://goo.gl/EKCUiM>.

ATTUCH, L.; STUDART, H. Por que Lessa colocou R$ 1,5 bi na Vale? **ISTOÉ Dinheiro**, n. 325, nov. 2003.

BNDES – BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. **BNDES 50 anos de desenvolvimento**. Rio de Janeiro: BNDES, 2002. Disponível em: <http://goo.gl/2j9JzS>.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. **Política de desenvolvimento produtivo**. Brasília: MDIC, 2008. Disponível em <http://goo.gl/gui5s4>.

BRASIL. Presidência da República. **Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na cerimônia de lançamento da pedra fundamental do Pólo Petroquímico de Suape**. Brasília: Presidência da República, 2007. Disponível em: <http://goo.gl/ShCjCq>.

_____._____. **Discurso da Presidenta da República, Dilma Rousseff, durante cerimônia de assinatura de contrato de financiamento entre o Banco do Brasil e o governo do estado do Rio de Janeiro para obras de infraestrutura urbana**. Brasília: Presidência da República, 2012. Disponível em: <http://goo.gl/RVP0st>.

BRIDGMAN, B.; GOMES, V.; TEIXEIRA, A. Threatening to increase productivity: evidence from Brazil's oil industry. **World development**, v. 39, n. 8, p. 1.372-1.385. Aug. 2011.

CHANG, H.-J. The political economy of industrial policy in Korea. *In*: _____. (Ed.). **The East Asian development experience**: the miracle, the crisis and the future. London: Zed Books, 2006. p. 63-108.

COUTINHO, L.; FERRAZ, J. C. **Estudo da competitividade da indústria brasileira**. Campinas, 1994.

DANTAS, E.; BELL, M. The co-evolution of firm-centered knowledge networks and capabilities in late industrializing countries: the case of Petrobras in the offshore oil innovation system in Brazil. **World development**, v. 39, n. 9, p. 1.570-1.591, Sept. 2011.

DIEGUEZ, C. O Desenvolvimentista. **Revista Piauí**, São Paulo, out. 2010.

EVANS, P. **Embedded autonomy**: states and industrial transformation. Princeton: Princeton University Press, 1995.

_____. Constructing the 21st century developmental state: potentialities and pitfalls. *In*: EDIGHEJI, A. (Ed.). **Constructing a democrat developmental state in south Africa**. University of Hong Kong Press, 2008a.

_____. **In search of the 21st century developmental state**. 2008b. (CGPE Working Paper, 4).

GALL, N. O desafio industrial do pré-sal. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, 27 mar. 2011.

GALLAGHER, K. **Putting development first**: the importance of policy space in the WTO and IFIs. London: Zed Books, 2005.

GREENPEACE INTERNATIONAL. **Slaughtering the Amazon**. 2009. Disponível em: <http://goo.gl/OV7Wr5>.

JOHNSON, C. **MITI and the japanese miracle**: the growth of industrial policy, 1925-1975. Califórnia: Stanford University Press, 1982.

KOHLI, A. **State-directed development**: political power and industrialization in the global periphery. New York: Cambridge University Press, 2004.

KUNTZ, R. A Petrobras sem Lula. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, 27 jun. 2012.

LAZZARINI, S. **Capitalismo de laços**: os donos do Brasil e suas conexões. São Paulo: Elsevier, 2011.

LEITÃO, M. Carne com crime. **O Globo**, 23 jul. 2009.

_____. Carne sem culpa. **O Globo**, 26 mar. 2013.

LUCENA, E. Estado deve orientar investimento privado em áreas importantes, diz brasilianista. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 2013. Disponível em: <http://goo.gl/iIuZ53>.

MING, C. Realismo na Petrobras. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, 27 jun. 2012.

O'DONNELl, G. Horizontal accountability in new democracies. **Journal of democracy**, v. 9, n. 3, p. 112-126, Jul. 1998.

OLIVEIRA, A. Brazil's Petrobras: strategy and performance. *In*: VICTOR, D.; HULTS, D.; THURBER, M. (Eds.). **Oil and governance**. New York: Cambridge University Press, 2012. p. 515-556.

ORDOÑEZ, R.; ROSA, B. Petrobras não conseguirá cumprir conteúdo local na 11ª rodada. **O Globo**, 2013. Disponível em: <http://goo.gl/eXOnWC>.

PADUA, R.; FILGUEIRAS, M. L. Como destruir uma empresa. **Exame**, São Paulo, n. 1.035, 20 fev. 2013.

PETROBRAS – PETRÓLEO BRASILEIRO S/A. **Pré-sal e o desenvolvimento sustentável**, São Paulo: Instituto Ethos, 11 maio 2010.

_____. **Lançamento do 6º ciclo de qualificação do PROMINP**. Rio de Janeiro, 5 de mar. 2012. Coletiva de imprensa. Disponível em: <http://goo.gl/6Ja3qV>.

PIRES, R.; GOMIDE, A.; AMARAL, L. **A ver navios**? A revitalização da indústria naval no Brasil democrático. Brasília: Ipea, 2013. (Texto para Discussão, n. 1.864).

ROMERO, C. Coutinho sugere consolidação do setor siderúrgico. **Valor Econômico**, São Paulo, 22 set. 2009.

SAFATLE, C.; FERNANDES, M. C.; ROMERO, C.; COSTA, R. Lula propõe uma "Consolidação das Leis Sociais". **Valor Econômico**, São Paulo, 17 dez. 2009.

SCHAPIRO, M. **Making the developmental state work**: how does a mandate matter for the Brazilian Development Bank? SSRN, 2012. Disponível em: <http://goo.gl/qIXzRp>.

SCHNEIDER, B. R. **Politics within the State**: elite bureaucrats and industrial policy in authoritarian Brazil. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1991.

SCHÜFFNER, C.; TORRES, F. Aqui é desconforto 365 dias por ano. **Valor Econômico**, São Paulo, 26 jun. 2012.

TRUBEK, D. M. **Developmental states and the legal order**: towards a new political economy of development and law. University of Wisconsin Law School, 2009. (Legal Studies Research Paper Series, n. 1.075).

VALLE, S. Representante dos trabalhadores na Petrobras denuncia ingerência política. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, 13 dez. 2012.

XAVIER, C. Conteúdo local nas rodadas de licitação da ANP e o papel da Petrobras: evidências recentes. **Radar**, n. 8. Brasília: Ipea, 2010.

WADE, R. **Governing the market**: economic theory and the role of government in East Asian industrialization. Princeton: Princeton University Press, 1990.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

ANP – AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS. **Anuário Estatístico Brasileiro do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis 2012**. Rio de Janeiro: ANP, 2012.

DE NEGRI, J. A. (Coord.). **Poder de compra da Petrobras**: impacto econômico nos seus fornecedores. Brasília: Ipea, 2010.

HERNANDEZ-PEREZ, A. Economics of oil regulation and the Brazilian reform: some issues. **Energy policy**, v. 39, n. 1, p. 57-65, Jan. 2011.

MELO, M.; PEREIRA, C.; FIGUEIREDO, C. Political and institutional checks on corruption: explaining the performance of Brazilian audit institutions. **Comparative political studies**, v. 42, p. 1.217-1.244, Mar. 2009.

TRANSPETRO – Petrobras Transporte S/A. Transpetro suspends contracts with Atlântico Sul. 2012. Disponível em: <http://goo.gl/MvQZl9>.

ANEXO

ANEXO A

PARTICIPANTES DO PROMINP

Comitê Diretivo

Ministério das Minas e Energias (MME)
Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio (MDIC)
BNDES
Petrobras
Instituto Brasileiro de Petróleo (IBP)
Organização Nacional da Indústria do Petróleo (ONIP)

Comitê Executivo

Confederação Nacional da Indústria (CNI)
Associação Brasileira de Consultoras de Engenharia (ABCE)
Associação Brasileira da Infraestrutura e Indústria de Base (ABDIB)
Associação Brasileira de Engenharia Industrial (Abemi)
Associação Brasileira da Indústria de Máquinas e Equipamentos (ABIMAQ)
Associação Brasileira da Indústria Elétrica e Eletrônica (Abinee)
Associação Brasileira da Indústria de Tubos e Acessórios de Metal (Abitam)
Sindicato Nacional da Indústria da Construção e Reparação Naval e Offshore (SinavaL)

Comitês Setoriais

Associação Brasileira das Empresas de Apoio Marítimo (Abeam)
Associação Brasileira de Manutenção e Gestão de Ativos (ABRAMAN)
Associação Brasileira dos Perfuradores de Petróleo (ABRAPET)
Associação das Empresas de Engenharia do Rio de Janeiro (AEERJ)
Diretoria de Portos e Costas (DPC)
Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais (FIEMG)
Programa de Financiamento Estudantil (FIES)
Federação das Indústrias do Estado de Santa Catarina (FIESC)

Federação das Indústrias do Espírito Santo (FINDES)
Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP)
Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (FIRJAN)
Fundo de Marinha Mercante (FMM)
Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae)
Sociedade Brasileira de Engenharia Naval (Sobena)
Sindicato Nacional das Empresas de Navegação Marítima (SYNDARMA)
Transpetro

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

EDITORIAL

Coordenação
Cláudio Passos de Oliveira

Supervisão
Everson da Silva Moura
Reginaldo da Silva Domingos

Revisão
Clícia Silveira Rodrigues
Idalina Barbara de Castro
Laeticia Jensen Eble
Leonardo Moreira de Souza
Marcelo Araujo de Sales Aguiar
Marco Aurélio Dias Pires
Olavo Mesquita de Carvalho
Regina Marta de Aguiar
Barbara Pimentel (estagiária)
Jessyka Mendes de Carvalho Vásquez (estagiária)
Karen Aparecida Rosa (estagiária)
Tauãnara Monteiro Ribeiro da Silva (estagiária)

Editoração
Bernar José Vieira
Cristiano Ferreira de Araújo
Daniella Silva Nogueira
Danilo Leite de Macedo Tavares
Diego André Souza Santos
Jeovah Herculano Szervinsk Junior
Leonardo Hideki Higa

Capa
Luís Cláudio Cardoso da Silva

Projeto Gráfico
Renato Rodrigues Buenos

The manuscripts in languages other than Portuguese published herein have not been proofread.

Livraria do Ipea

SBS – Quadra 1 - Bloco J - Ed. BNDES, Térreo.
70076-900 – Brasília – DF
Fone: (61) 3315-5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Composto em adobe garamond pro 12/16 (texto)
Frutiger 67 bold condensed (títulos, gráficos e tabelas)
Impresso em offset 90g/m² (miolo)
Cartão supremo 250g/m² (capa)
Brasília-DF

Missão do Ipea
Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.

ISSN 1415-4765

ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Secretaria de Assuntos Estratégicos

GOVERNO FEDERAL BRASIL PAÍS RICO É PAÍS SEM POBREZA