

Conteúdo local nas rodadas de licitação da ANP e o papel da Petrobras: evidências recentes

Carlos Xavier

Introdução

A Petrobrás Brasileiro S.A. (Petrobrás) surgiu na década de 1950 como uma empresa estatal cujo objetivo era realizar atividades relativas ao setor de petróleo em nome da União. Desde então e até 1995, as atividades de exploração e produção de petróleo e gás natural permaneceram como monopólio legal desta empresa. Em 1995, com a promulgação da Emenda Constitucional nº 9, a propriedade dos recursos naturais, inclusive o petróleo e o gás, permaneceu da União, mas a exploração e produção destes passou a ser passível de concessão ao setor privado.

Em 1997, foi promulgada a Lei do Petróleo (Lei nº 9.478/1997), que regulamentou o setor e, entre outras disposições, criou a atual Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) como órgão regulador do setor. Entre outras incumbências, coube à ANP, desde então, a realização periódica de rodadas de licitação para a concessão dos direitos de exploração e produção de petróleo e gás natural no território brasileiro.¹

Durante a realização das rodadas, a Petrobrás concorre diretamente com outras empresas pelos direitos de exploração e produção em uma área. Para a escolha da proposta vencedora, a ANP, atribui pontos aos critérios de avaliação, que são: *i*) bônus de assinatura (BA) – valor pago pelas empresas à União quando da assinatura do contrato de concessão; *ii*) programa exploratório mínimo (PEM) – que representa o compromisso da empresa signatária do contrato de concessão em realizar determinados levantamentos exploratórios na região contratada; e *iii*) conteúdo local (CL) – compromisso da empresa signatária em adquirir um determinado percentual dos bens e serviços necessários à exploração e produção de hidrocarbonetos de fornecedores brasileiros.

Nesse sentido, o objetivo deste trabalho é realizar uma análise exploratória dos compromissos de conteúdo local firmados pelas empresas petrolíferas junto à ANP, observando-se em especial o papel da Petrobrás. O trabalho busca ainda contrastar

duas formas de análise das ofertas vencedoras: *i*) de forma agregada; e *ii*) de forma segregada por localização do bloco.

A forma de mensuração e o peso dado aos critérios de CL variam entre as rodadas, o que dificulta tanto uma apreciação longitudinal dos dados quanto considerações sobre os lances feitos em regimes distintos. Por este motivo, optou-se por analisar apenas as rodadas de número sete a dez,² uma vez que os pesos utilizados e o percentual mínimo e máximo de conteúdo local se mantiveram estáveis.

A dinâmica das ofertas

Antes das rodadas, as empresas têm acesso a dados técnicos sobre as regiões nas quais possuem interesse. Estes dados são de domínio público e disponibilizados pelo Banco de Dados de Exploração e Produção (BDEP) da ANP, mediante pagamento de taxas.

Entre outros critérios, é usual que as empresas resolvam participar ou não das ofertas de cada bloco de acordo com o conhecimento técnico que possuem, seja pelos dados disponíveis, seja pela capacidade técnica de interpretação destes. Os lances feitos em termos de BA, PEM e CL, entretanto, possuem outros grandes motivadores, como a capacidade de financiamento da empresa e as expectativas em geral sobre o sucesso comercial de um bloco.

Para a elaboração dos lances, as empresas devem, portanto, decidir acerca de duas questões principais: *i*) realizar ou não ofertas para um determinado bloco; e *ii*) definir que ofertas realizar em termos de BA, PEM e CL. A primeira decisão será principalmente técnica. Se o bloco oferecer uma relação adequada de potencial *versus* risco e compuser uma boa adição ao portfólio da empresa, esta realizará uma oferta, seja ela qual for. A segunda decisão envolverá outros aspectos. A empresa deverá avaliar ainda o quanto pode oferecer de BA e PEM com base em sua capacidade financeira atual e futura para executar o projeto, assim como qual será

1. Até o final de 2009, a ANP realizou dez rodadas – não incluída a rodada zero, na qual as áreas não exploradas pela Petrobrás foram devolvidas ao governo.

2. As rodadas em questão aconteceram entre 2005 e 2008. Os dados utilizados são públicos e estão disponíveis nos anuários estatísticos da ANP e nos *sites* dos resultados das rodadas (Brasil Rounds), disponíveis respectivamente em: <<http://www.anp.gov.br>> e <<http://www.brasil-rounds.gov.br>>.

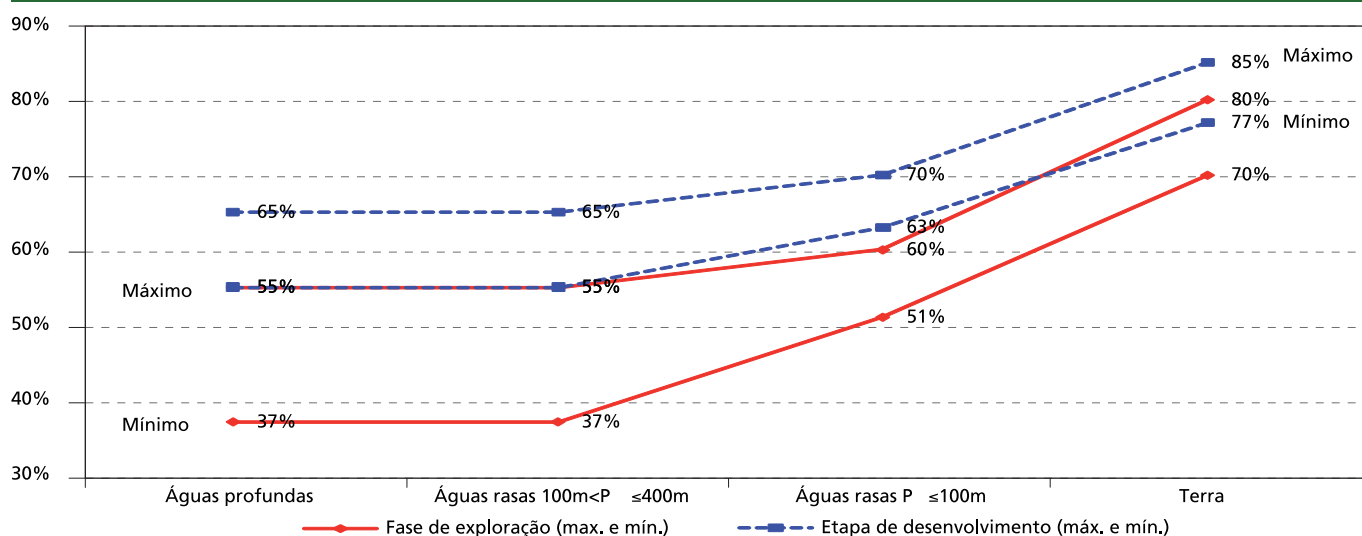
o valor de CL a ser oferecido para as fases de exploração e desenvolvimento com base em sua carteira atual e potencial de fornecedores, e do seu interesse em realizar contratações locais. As empresas buscarão ofertar o melhor lance para vencer e, ao mesmo tempo, tentarão comprometer a menor quantidade de recursos. Percebe-se que, por um lado, há um fator que faz com que as empresas ofertem o máximo possível de BA, PEM e CL (a vontade de vencer) e, por outro, há um fator que faz com que elas ofereçam uma baixa quantidade destes componentes (a vontade de não se comprometer).

Quanto ao CL, objeto específico de pesquisa deste trabalho, deve ser explicitado que, para as rodadas em

questão, os valores mínimos e máximos³ a serem ofertados num lance devem estar contidos em diferentes faixas, classificadas de acordo com a localização do bloco. Tais faixas podem ser verificadas no gráfico 1.

Observa-se ainda, no mesmo gráfico, que os blocos são classificados de acordo com a localização para efeitos de determinação da faixa de CL que pode ser ofertada pelas empresas. Quanto maior for a lâmina d'água, menor será o CL que as empresas são obrigadas a oferecer, uma vez que a tecnologia a ser empregada deverá ser superior, e aumentará a probabilidade de não se encontrar fornecedor local para equipamentos e serviços ligados à exploração e produção (E&P).

Gráfico 1. Faixa contratual possível de CL para as fases de exploração e desenvolvimento da produção – rodadas 7 a 10



Fonte: Dados da ANP.
Elaboração do autor.

Outra maneira que a ANP, utiliza para classificar os blocos ofertados refere-se ao risco exploratório de cada um deles. Este critério, contudo, não vincula percentuais de conteúdo local a serem observados pelas empresas quando da realização de uma oferta. Sob o critério do risco exploratório, os blocos podem ser classificados como: *i)* bacia madura; *ii)* elevado potencial; ou *iii)* nova fronteira. De forma geral, a necessidade de pesquisa e desenvolvimento (P&D), intensidade de tecnologia e capital crescem na seguinte ordem:

Águas profundas > Águas rasas > Terra

Novas fronteiras > Elevado potencial > Bacia madura

As ofertas de conteúdo local nas rodadas 7 a 10

Numa análise preliminar dos dados disponíveis, verificou-se que, na 7ª rodada, havia blocos em setores

marítimos e terrestres, sendo que foram ofertadas também áreas inativas com acumulações marginais, desconsideradas neste estudo. Na 8ª rodada, foram ofertadas áreas tanto em mar quanto em terra. Esta rodada foi interrompida por meio de decisão judicial – até a interrupção, 38 blocos haviam sido arrematados em terra e águas profundas. Este foi considerado o resultado definitivo da 8ª rodada. Na 9ª rodada, foram ofertados e arrematados blocos em terra, águas rasas e águas profundas, enquanto na 10ª rodada, foram ofertados apenas blocos em terra.

Em conjunto, nas rodadas em questão, foram arrematados 357 blocos em terra, 16 em águas rasas com lâmina d'água inferior a 100 metros, 45 em águas rasas com lâmina d'água entre 100 e 400 metros, e 42 em águas profundas, totalizando 460. Destes, a Petrobras arrematou, só ou em consórcio,

3. Não é objetivo deste trabalho a realização de uma discussão sobre a metodologia adotada pelo governo para impor a contratação de conteúdo local, mas sim analisar as ofertas efetivamente realizadas pelas empresas sob as condições atuais.

123 em terra (aproximadamente 34% do total), oito em águas rasas com lâmina d'água inferior a 100 metros (50% do total), 13 em águas rasas com lâmina d'água entre 100 e 400 metros (aproximadamente 29% do total), e 27 em águas profundas (aproximadamente 64% do total), totalizando 171 blocos (aproximadamente 37% do total).

Uma verificação inicial das médias de CLs ofertados nos arremates da Petrobras e das outras empresas vencedoras poderia indicar que a Petrobras possui uma média de CLs levemente inferior às demais, como pode ser verificado na tabela 1.⁴ Em todas as análises deste trabalho, foram consideradas como da Petrobras todas as ofertas nas quais ela aparece, seja como operadora, seja como consorciada.

Tabela 1. Médias dos percentuais de CL dos arremates para as fases de exploração e desenvolvimento da produção – rodadas 7 a 10

| | CL na fase de exploração (média) | | CL na etapa de desenvolvimento (média) | |
|----------------|----------------------------------|-------------------|--|-------------------|
| | Petrobras presente | Petrobras ausente | Petrobras presente | Petrobras ausente |
| Rodada 7 | 74,2% | 74,5% | 80,4% | 81,5% |
| Rodada 8 | 70,5% | 75,3% | 77,4% | 82,4% |
| Rodada 9 | 65,0% | 70,0% | 73,2% | 77,6% |
| Rodada 10 | 80,0% | 77,8% | 85,0% | 83,5% |
| Rodadas 7 a 10 | 73,2% | 73,4% | 79,6% | 80,5% |

Fonte: Dados da ANP.
Elaboração do autor.

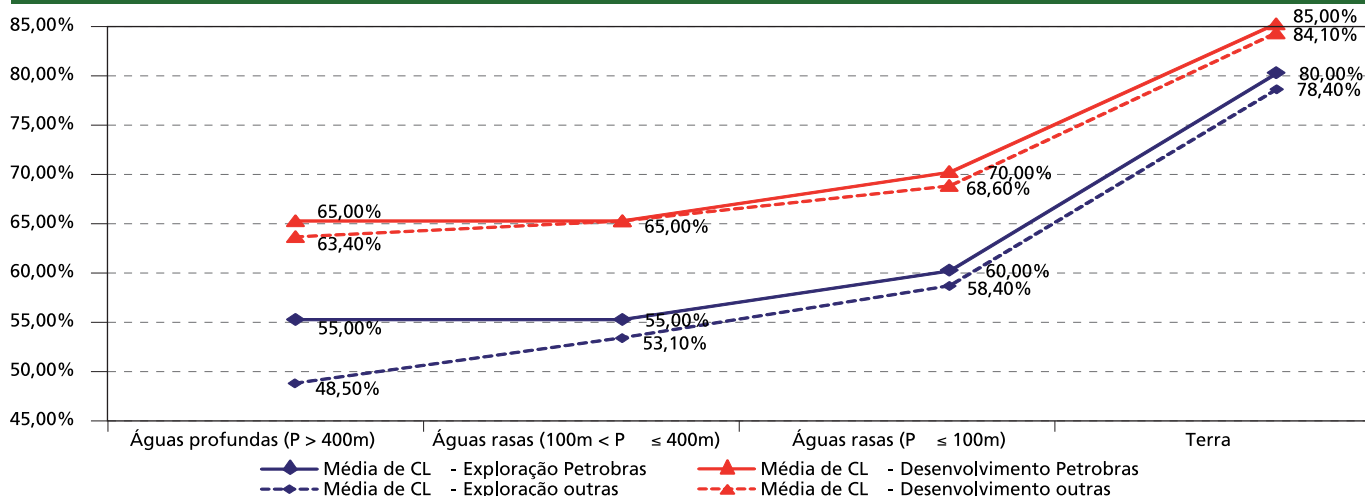
Entretanto, observando-se mais detalhadamente a tabela 1, percebe-se que apenas na rodada 10 os arremates da Petrobras parecem superiores em termos de média de CL aos das demais empresas. Esta rodada apresenta uma característica que a distingue das demais sob análise: foi a única em que apenas blocos em uma mesma localização – em terra – foram arrematados.

Nesse sentido, uma vez que as faixas de ofertas mínimas e máximas de CL variam de acordo com a localização do bloco (gráfico 1), percebe-se que uma simples verificação

da média das ofertas de CL não serve para comparação, pois elas serão fortemente influenciadas pelo número de blocos arrematados nas diferentes localizações.

Desse modo, optou-se por calcular a média dos CLs ofertados pela Petrobras e pelas outras empresas por localização do bloco, não por rodada de licitação, uma vez que entre as rodadas 7 e 10 não houve diferenças nos pesos e faixas de percentuais de CL adotados que justifiquem sua distinção. O resultado desta verificação encontra-se no gráfico 2.

Gráfico 2. Médias dos percentuais de CL ofertados para as fases de exploração e desenvolvimento da produção – rodadas 7 a 10 – por localização dos blocos



Fonte: Dados da ANP.
Elaboração do autor.

4. Cabe destacar que os valores apresentados são simples médias, sem diferenças estatisticamente significantes entre os grupos com e sem a presença da Petrobras.

Uma simples observação do gráfico 2 permite verificar que a presença da Petrobras em um arremate, seja na posição de operadora, seja de consorciada, está diretamente associada à realização de arremates com lances máximos em termos de CL, o que aconteceu em todos os casos.

Percebe-se, com base no gráfico 2, que a Petrobras oferta maior CL que a concorrência,⁵ sendo esta relação mais forte nos blocos localizados em terra e águas profundas. Uma exceção são as ofertas de CL para a etapa de desenvolvimento dos blocos em águas rasas com lâmina d'água superior a 100 metros, nas quais todas as empresas realizaram o lance máximo possível.

Considerando-se que os lances da Petrobras são sempre iguais ao máximo de CL possível, uma análise exploratória dos dados foi realizada buscando-se traçar um perfil das empresas que não realizam o lance máximo. Esta análise foi realizada segmentando-se os blocos pelo critério aqui chamado de localização.

Blocos em águas profundas

Em águas profundas, dos 42 blocos arrematados pelas diversas empresas, apenas sete não receberam

o lance máximo em termos de CL para a fase de exploração, e quatro na etapa de desenvolvimento – os últimos fazem parte dos sete mencionados. As operadoras e consorciadas dos blocos que não realizaram ofertas máximas de CL eram, em todos os casos, de origem estrangeira (Eni, Ongc, Repsol, Shell e Statoil). Deve ser destacado que nem todas as empresas estrangeiras ofertaram abaixo do máximo, tampouco todas as estrangeiras que ofertaram abaixo do máximo o fizeram em todos os blocos (Ongc, Repsol e Statoil). Uma possibilidade a ser investigada é a de que as empresas estrangeiras ofertam mais CL à medida que acumulam experiência no Brasil. Outra possibilidade é a de que elas ofertam mais CL quando em consórcio com empresas brasileiras, em especial com a Petrobras. Uma análise dos lances das empresas Ongc, Repsol e Statoil (as estrangeiras que realizaram alguns lances iguais ao máximo, mas não todos) apontou evidências de que ambas as hipóteses sejam verdadeiras, conforme verificável nas tabelas 2 e 3. Testes estatísticos não foram realizados devido ao reduzido número de casos.

Tabela 2. Médias de CL dos blocos arrematados em águas profundas por empresas estrangeiras selecionadas em função das rodadas (Em%)

| Empresa | 7ª Rodada | | 8ª Rodada | | 9ª Rodada | |
|---------|-----------------|----------------------|-----------------|----------------------|-----------------|----------------------|
| | CL (exploração) | CL (desenvolvimento) | CL (exploração) | CL (desenvolvimento) | CL (exploração) | CL (desenvolvimento) |
| Ongc | - | - | 40,0 | 60,0 | 55,0 | 65,0 |
| Repsol | 48,0 | 63,0 | 55,0 | 65,0 | - | - |
| Statoil | 47,5 | 60,0 | - | - | - | - |

Fonte: Dados da ANP.
Elaboração do autor.

Tabela 3. Médias de CL dos blocos arrematados em águas profundas por empresas estrangeiras selecionadas em função de parcerias com a Petrobras (Em%)

| Empresa | Sem consórcio com a Petrobras | | Em consórcio com a Petrobras | |
|---------|-------------------------------|----------------------|------------------------------|----------------------|
| | CL (exploração) | CL (desenvolvimento) | CL (exploração) | CL (desenvolvimento) |
| Ongc | 47,5 | 62,5 | - | - |
| Repsol | 46,3 | 62,5 | 55,0 | 65,0 |
| Statoil | 40,0 | 55,0 | 55,0 | 65,0 |

Fonte: Dados da ANP.
Elaboração do autor.

5. Foi realizado o teste de Mann-Whitney U para verificar se a presença da Petrobras em um arremate gera um grupo distinto. Verificou-se que sim, com os seguintes níveis de significância: $p < 0,01$ para águas profundas; $p < 0,15$ para águas rasas entre 100 e 400 m (apenas na fase de exploração); $p < 0,15$ para águas rasas entre 0 e 100 m; e $p < 0,01$ para terra.

Desse modo, percebe-se que, nos blocos em águas profundas, são algumas empresas estrangeiras que ofertam menor CL. Estas empresas aparentemente aprendem sobre os fornecedores da indústria petrolífera disponíveis no Brasil com o tempo e com eventuais parcerias com a Petrobras, ofertando maior percentual de CL. Outra possibilidade para este resultado é o fato de que as petroleiras, quando em consórcio com a Petrobras, podem contratá-la como fornecedora de serviços, sem que haja conflito de interesses.

Blocos em águas rasas com lâmina d'água entre 100 e 400 metros

Em águas rasas com lâmina d'água entre 100 e 400 metros, dos 16 blocos arrematados, cinco não receberam o lance máximo em termos de CL para a fase de exploração, conforme verificado na tabela 4. Neste caso, é possível observar que, mais uma vez, todas as empresas participantes eram de origem estrangeira (British Gas – BG, Norse, Brasoil,⁶ Repsol). Deve ser destacado que nem todas as em-

presas estrangeiras ofertaram abaixo do máximo, tampouco todas as estrangeiras que ofertaram abaixo do máximo o fizeram em todos os blocos (Repsol). A totalidade dos lances da Repsol para os blocos nesta localização deram-se na 7ª rodada. Quando atuou sozinha, esta empresa sempre ofertou o lance máximo, diferentemente do que fez quando atuou como consorciada da operadora BG. Nestes casos, o lance de percentual de CL foi inferior para a fase de exploração. É possível que a experiência adquirida pela Repsol não seja transmitida à BG. Isto é, contudo, improvável, dado que elas atuam em parceria; portanto, ambas buscariam realizar uma oferta vencedora, ofertando o máximo possível. Supõe-se então que se trata de uma estratégia da BG de contratar parte de seus serviços do exterior. Cabe destacar que estes são os únicos blocos nas rodadas analisadas em que a BG aparece como operadora. Não foi possível estudar a presença da Petrobras como influência neste caso, pois esta não realizou ofertas em conjunto com as empresas suprarrelacionadas.

Tabela 4. Ofertas de CL abaixo do máximo permitido em arremates de blocos com lâmina d'água entre 100 e 400 metros (Em%)

| Bloco (operadora/ consorciada) | 7ª Rodada | | 8ª Rodada | | 9ª Rodada | |
|--------------------------------------|---------------------------------|-------------------------|--------------------|-------------------------|---------------------------------|-------------------------|
| | CL (exploração) ¹ | CL (desenvolvimento) | CL (exploração) | CL (desenvolvimento) | CL (exploração) ¹ | CL (desenvolvimento) |
| S-M-615 (BG/Repsol) | 50 | 65 | | | | |
| S-M-672 (BG/Repsol) | 50 | 65 | | | | |
| S-M-1035 (Norse/Brasoil) | | | | | 38 | 65 |
| S-M-1036 (Norse/Brasoil) | | | | | 38 | 65 |
| S-M-1100 (Norse/Brasoil) | | | | | 38 | 65 |

Fonte: Dados da ANP.

Elaboração do autor.

Nota: ¹ Ofertas abaixo do máximo permitido.

Apesar da presença dessas e outras empresas estrangeiras nesse tipo de bloco, todos receberam o lance máximo para a etapa de desenvolvimento. Isto indica que já há uma base de fornecedores relativamente grande para atuar nesta fase para blocos em águas rasas como um todo. Além disso, sugere que as empresas não demonstram interesse em contratar grande parte dos serviços desta fase junto a fornecedores do exterior.

Blocos em águas rasas com lâmina d'água inferior a 100 metros

Em águas rasas com lâmina d'água inferior a 100 metros, dos 16 blocos arrematados, apenas dois não receberam o lance máximo em termos de CL: o C-M-498, arrematado pela Starfish Oil and Gas, e o ES-M-438, pela Shell.

6. Trata-se da Brasoil do Brasil Exploração Petrolífera S.A., empresa constituída no Brasil por um grupo de investidores estrangeiros, não devendo ser confundida com a Braspetro Oil Services Co. (Brasoil), subsidiária da Petrobras que atua em serviços para a indústria petrolífera em Angola, Cuba, Líbia e Peru.

Quanto às origens das duas empresas, verificou-se que, diferentemente da Shell, a Starfish Oil and Gas é uma empresa petrolífera de capital brasileiro, que objetiva explorar e produzir petróleo e gás natural no Brasil e no exterior. Em outros blocos em águas rasas (em lâmina d'água mais profunda) arrematados por ela, o posicionamento da Starfish quanto ao percentual de conteúdo local foi o mesmo. Naqueles casos, o lance foi o máximo possível, com 55% de CL na fase de exploração e 65% na etapa de desenvolvimento. Supõe-se que, uma vez que iniciou a exploração em mar a partir destes blocos, a empresa não quis se comprometer com CL em quantidade superior à que sua atual base de fornecedores poderia suprir. No que tange à Shell, enquanto empresa estrangeira, preferiu contratar parte de seus serviços do exterior, seja devido à existência de uma base insuficiente de fornecedores, seja devido ao interesse de realizar compras de empresas do mesmo grupo econômico.

Blocos em terra

Foram analisados também os arremates dos blocos terrestres em termos do CL ofertado. Como

já foi visto, foram 357 blocos terrestres arrematados nas rodadas de número 7, 8, 9 e 10. Destes, 62 não receberam a oferta máxima de CL para a fase de exploração, e o mesmo número não recebeu oferta máxima para a etapa de desenvolvimento. Em uma primeira análise, verificou-se que as ofertas abaixo do teto máximo permitido para ambos os CLs ocorreram nos mesmos blocos. Não existiu, neste caso, situação em que uma empresa tenha arrematado um bloco com uma oferta de CL máximo para a fase de exploração e abaixo do máximo para a etapa de desenvolvimento, e vice-versa.

A característica comum entre as empresas que fizeram ofertas abaixo do máximo é que elas são ou de capital estrangeiro ou pequenas empresas nacionais novatas no setor petrolífero. Destas, a única que arrematou blocos com ofertas máximas de CL em outras rodadas foi a Orteng, originalmente fornecedora de soluções para a indústria de energia. Para esta empresa, verifica-se uma evolução no volume de CL ofertado nos arremates ao longo do tempo, conforme a tabela 5.

Tabela 5. Ofertas de CL da operadora Orteng em arremates de blocos em terra (Em%)

| Bloco | 7ª Rodada | | 10ª Rodada | |
|----------|-----------------|----------------------|-----------------|----------------------|
| | CL (exploração) | CL (desenvolvimento) | CL (exploração) | CL (desenvolvimento) |
| SF-T-132 | 70 | 83 | | |
| SF-T-114 | | | 80 | 85 |
| SF-T-127 | | | 80 | 85 |

Fonte: Dados da ANP.
Elaboração do autor.

Conclusões

Este estudo buscou realizar uma análise exploratória das ofertas de compromisso de aquisição de CL por parte das diversas empresas petroleiras atuantes no Brasil, investigando em especial o papel da Petrobras. Além disto, buscou contrastar duas formas de análise das ofertas vencedoras: *i)* de forma agregada; e *ii)* de forma segregada por localização do bloco arrematado.

Verificou-se que, quando olhadas de forma agregada, as ofertas de CL da Petrobras nas rodadas de licitação da ANP não diferem significativamente das demais. Entretanto, observou-se que uma

segregação das ofertas pela localização do bloco arrematado é fundamental para se fazer uma análise do compromisso de aquisição de CL. Ao se realizar tal segregação, verificou-se que a Petrobras assume compromissos de CL significativamente distintos dos assumidos por todas as outras empresas, tanto para blocos em águas profundas quanto em terra. A mesma relação não foi encontrada para os blocos em águas rasas, possivelmente devido ao baixo número de blocos arrematados nestas regiões no período estudado – que constituem um pequeno número de observações.

Deve ser destacado ainda que o compromisso com CL assumido pela Petrobras é sempre igual ao máximo

permitido pela ANP enquanto várias das outras – mas não todas – empresas, estrangeiras e nacionais, não firmam o mesmo compromisso. A Petrobras parece também ser indutora de um processo de aprendizagem quanto à aquisição de bens e serviços locais: em conjunto com a Petrobras, algumas empresas tendem a ofertar um maior compromisso de aquisição de CL. A Petrobras pode ainda estar atuando como fornecedora de serviços para os consórcios nos quais ela aparece junto a outra petroleira operadora.

No que diz respeito ao compromisso de aquisição de CL das demais empresas, o tempo parece ser determinante de ofertas superiores, uma vez que as empresas tendem a ofertar um maior CL com o passar dos anos. Tanto para as empresas

estrangeiras quanto nacionais, a hipótese é que elas passariam a dispor de uma base local de fornecedores mais ampla com a aquisição de experiência de operação. Os dados também fornecem indícios de que algumas empresas estrangeiras podem utilizar aquisições internacionais como parte de sua estratégia organizacional.

Conclui-se, por fim, que a maioria das empresas já oferta o máximo de compromisso de aquisição de CL possível, de acordo com parâmetros da ANP, e que a Petrobras pode ser um importante instrumento para fazer com que aquelas que não possuem a capacidade de se comprometer com o máximo possível de CL venham a fazê-lo no futuro, desde que sejam firmadas parcerias junto à estatal brasileira.