

# A implementação da política de conteúdo local e suas influências sobre a aglomeração produtiva de petróleo e gás da Bacia de Campos

*The implementation of the local content policy and its influence on the oil and gas cluster of the Campos Basin*

EDSON TERRA AZEVEDO FILHO

MANUEL ANTONIO MOLINA-PALMA

MARGARIDA PERESTRELO

## RESUMO

O Brasil se destaca no cenário global por seu sucesso na exploração de Petróleo e Gás (P&G), e, com as descobertas de vultosas reservas na camada do pré-sal, o país tem a chance de ingressar no seleto grupo dos dez maiores produtores do mundo. Porém, este cenário traz desafios ligados principalmente ao atendimento de demandas competitivas de extrema complexidade por parte do parque fornecedor nacional deste setor. Entre as ações instituídas pelo governo brasileiro pode-se ressaltar a Política de Conteúdo Local (CL), que objetiva incentivar o desenvolvimento competitivo das empresas nacionais. Desta forma, configurou-se como proposta deste trabalho avaliar e caracterizar o modelo de implementação utilizado na Política de CL a fim de estimular o desenvolvimento competitivo das empresas nacionais fornecedoras localizadas na aglomeração produtiva de P&G da Bacia de Campos. Para o atendimento do objetivo proposto foram utilizadas ferramentas da Análise prospectiva estratégica, nomeadamente o Método dos ce-

nários, em função de sua adequação mediante o contexto de incerteza que envolve o setor de P&G brasileiro. Espera-se portanto, que a avaliação do modelo de implementação da Política de CL possa melhor orientar os atores envolvidos no processo de dinamização competitiva do setor de P&G brasileiro, em especial das empresas nacionais localizadas na aglomeração produtiva da Bacia de Campos.

**Palavras-chave:** Implementação de políticas públicas; Política de Conteúdo Local (CL); Setor de Petróleo e Gás (P&G); Análise Prospectiva Estratégica.

## ABSTRACT

Brazil stands out on the global stage for its success in oil and gas (O&G) production and, with the discoveries of bulky reserves of O&G in the pre-salt layer, Brazil has a chance to join the select group of the ten largest producers in the world. However, this scenario brings challenges related mainly to supply competitive demands of extreme complexity by the national supplier park of the related sector. Among the actions instituted by the Brazilian government can be emphasized the Local Content (LC) Policy which aims to stimulate the competitive development of domestic enterprises. Thus, it is configured as purpose of this article to evaluate and characterize the implementation model used in the LC Policy to stimulate the competitive development of the national suppliers companies located in the O&G cluster of the Campos Basin. In order to meet the proposed objective it were used tools of strategic prospective analysis, specifically the method of scenarios, due to its suitability by the context of uncertainty surrounding the Brazilian O&G sector. It is expected therefore that the evaluation of the implementation model of the CL policy can better guide the actors involved in the competitive dynamic process of the Brazilian O&G sector, in particular, the development of the national companies located in the O&G cluster of the Campos Basin.

**Keywords:** Public policy implementation; Local Content Policy (LC); Oil and Gas (O&G) sector; Strategic Prospective Analysis.

## 1. INTRODUÇÃO

A globalização apresenta-se como um dos fenômenos contemporâneos mais relevantes por consequência da conformação sofrida por nossa sociedade em função da influência de um intenso processo de modernidade (GIDDENS, 1991; CASTELLS, 1999). Atendo-se mais especificamente ao mundo corporativo, nota-se que em função da elevação do nível de competitividade<sup>1</sup> global, as empresas são levadas a conviver com o paradigma da busca incessante pela criação de novas estratégias que lhe possibilitem melhores níveis de sustentabilidade (PORTER, 1993).

Considerado uma das principais *commodities* mundiais e motivo de guerras e disputas econômicas ao redor do globo, o petróleo desperta grande interesse em função de seu poder econômico. Apesar de seu destaque na exploração de petróleo em águas profundas, o Brasil, com a descoberta do pré-sal, está prestes a praticamente quintu-

1 Pode ser entendida como a capacidade de obter lucratividade e gerar valor a custos iguais ou inferiores aos de seus concorrentes, relacionando-se com fatores como: intensidade e adaptação de tecnologias ao negócio da empresa, custos e condições de obtenção de recursos, nível de diferenciação, economias de escala e fatores externos (PORTER, 1993).

plicar sua produção e fazer parte do seletivo grupo dos maiores produtores mundiais de petróleo (SEFAZ-RJ, 2010).

A partir do prisma proposto por este trabalho, foi definido como objeto de estudo a aglomeração produtiva<sup>2</sup> de Petróleo e Gás (P&G) da Bacia de Campos. O referido arranjo industrial apresenta maior concentração na cidade de Macaé, região Norte do Estado do Rio de Janeiro, e possui como principal atividade o suporte às atividades de exploração de P&G na Bacia de Campos, considerada a maior província petrolífera do Brasil e responsável por mais de 70% da produção nacional do petróleo (PETROBRAS, 2013). Ressalta-se a importância do setor de P&G para a economia nacional em função de representar 12% do PIB nacional em 2010 e gerar cerca de 400.000 empregos diretos (CNI; IBP, 2012).

Neste contexto o Brasil apresenta, em função de suas características geológicas, como principal forma de exploração a *offshore* (submarina), que demanda alto nível de desenvolvimento tecnológico e capacidade inovadora (DALLA COSTA; ORTIZ NETO, 2007). A Petrobras, como principal empresa de exploração, beneficiamento e distribuição de petróleo no país, em função do baixo nível de desenvolvimento competitivo do parque fornecedor nacional, teve que contar principalmente com o suporte de empresas globais da cadeia produtiva do petróleo para desenvolver tecnologias adequadas para a exploração *offshore*. O sucesso da referida parceria foi tamanho, que culminou em tornar a Petrobras em líder mundial em exploração em águas profundas na camada do pós-sal<sup>3</sup> (PETROBRAS, 2013).

Porém, deve-se ressaltar que o modelo de cooperação tecnológica desenvolvida, além de subutilizar a indústria nacional do setor de P&G, tornou-a muito dependente das inovações tecnológicas das referidas empresas transnacionais (ALONSO, 2009). Deve-se considerar também que as principais empresas fornecedoras globais do setor de P&G são privilegiadas por contarem com centros de Pesquisa e Desenvolvimento (P&D) localizados em países mais desenvolvidos e já estarem presentes nos principais centros produtores de petróleo e gás ao redor do mundo (SILVESTRE; DALCOL, 2008).

A partir deste cenário inicial, surge para o Brasil a chance de transformar um grande desafio em uma excelente oportunidade com as descobertas de petróleo e gás na camada do pré-sal. De acordo com a ANP<sup>4</sup> (2011), o Brasil possuía em 2010 reservas provadas na ordem de 14,2 bilhões de barris de petróleo. Considerando que as descobertas de petróleo na camada do pré-sal são estimadas em 50 bilhões de barris, o Brasil passará em breve a integrar o grupo dos dez maiores produtores de petróleo e gás (CNI; IBP, 2012).

Em contrapartida, deve-se ressaltar que as reservas de petróleo na camada do pré-sal, se encontram em águas ultraprofundas<sup>5</sup>, sendo necessário o desenvolvimento de tecnologias que se encontram na fronteira do conhecimento, de modo a viabilizar a exploração do petróleo de forma segura e sustentável (PETROBRAS, 2013).

2 Aglomerados de agentes econômicos, políticos e sociais, localizados em um mesmo território, que apresentam vínculos consistentes de articulação, interação, cooperação e aprendizagem. Incluem não apenas empresas – produtoras de bens e serviços finais, fornecedoras de insumos e equipamentos, prestadoras de serviços, comercializadoras, clientes, etc. e suas variadas formas de representação e associação – mas também outras instituições públicas e privadas voltadas à formação e treinamento de recursos humanos, pesquisa, desenvolvimento e engenharia, promoção e financiamento (LASTRES; CASSIOLATO; ARROIO, 2005, p. 3).

3 Localizada entre 2.000 e 3.000 m de profundidade (PETROBRAS, 2013).

4 Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis.

5 Localizada entre 5.000 e 7.000 m de profundidade (PETROBRAS, 2013).

Como agravante, ao se analisar a capacidade de atendimento do parque fornecedor nacional do setor de P&G, conclui-se que este não está preparado para atender de forma competitiva as demandas do pré-sal, seja em termos de capacidade produtiva quanto de capacitação inovativa (OLIVEIRA, 2012). Apesar das oportunidades, apresentam-se como desafios a existência de *gaps* competitivos e a ameaça da cadeia produtiva fornecedora nacional não atender as demandas do pré-sal.

O governo brasileiro, ao perceber as condições do parque fornecedor nacional do setor de P&G, vem implementando ações visando uma melhor preparação do país para os desafios futuros. Pode ser destacada, em especial, uma iniciativa tomada pelo governo, através de sua agência reguladora do setor, a ANP, que consiste na aplicação de exigências às operadoras<sup>6</sup> do setor de P&G relacionadas ao atendimento das cláusulas de Conteúdo Local<sup>7</sup> (CL) constantes nos contratos de exploração de P&G (ANP, 2012b). Deve-se ressaltar que a Política de CL se configura em um importante mecanismo de incentivo ao desenvolvimento competitivo do setor de P&G nacional, principalmente pelo fato de fomentar a interação entre os atores envolvidos no referido processo. Entre os referidos atores, podem ser citadas as universidades, empresas nacionais e transnacionais fornecedoras, operadoras, agências reguladoras, centros de pesquisa, representantes de diversas esferas governamentais, entidades de apoio ao desenvolvimento competitivo e tecnológico, entre outros.

Contudo, não basta apenas o envolvimento dos atores sociais. Tendo como exemplo a aplicação das exigências de CL por parte da ANP, é necessária a existência de regras e políticas que direcionem o relacionamento dos atores de modo a facilitar o alcance dos resultados pretendidos pela sociedade, mas de forma conjugada à busca do atendimento satisfatório dos interesses envolvidos. Neste caso, merece destaque o papel do governo para a condução destes processos a partir da criação de políticas e suas devidas regulações.

De acordo com Boneti (2007), dentro do processo democrático o governo passa a ser o implementador da vontade da sociedade, sendo esta o resultado de um embate de forças que são travadas entre os atores detentores de poder.

Em um dos mais importantes trabalhos sobre o processo de implementação política, Pressman e Wildavsky (1984) identificaram como uma diversidade de atores e interesses pode acarretar falhas na implantação de uma política contra o desemprego nos Estados Unidos. A partir da publicação do referido trabalho se formaram as principais linhas teóricas sobre o tema, as perspectivas *top-down* e a *bottom-up*.

O modelo *top-down* (de cima para baixo) considera o processo político como uma sequência de fases distintas e conduzidas por diferentes lógicas. Desta forma, a etapa de formulação seria guiada pela lógica política, e a implementação, guiada pelo processo meramente burocrático e administrativo (SILVA; MELO, 2000). Os *top-downners*, como são chamados os autores desta corrente, consideram como estancos os processos de formulação e implementação, mantendo o foco sobre os formuladores das políticas.

Já o modelo *bottom-up* (de baixo para cima) critica a supervalorização dos formuladores em relação ao processo de implementação no que tange à capacidade dos

6 Será utilizada neste trabalho a nomenclatura “operadora” em referência às empresas produtoras de P&G que estabelecem contratos de exploração com a União, em função de haver em vigência no Brasil não só o modelo de concessão, mas também o de partilha de produção e cessão onerosa.

7 Conteúdo local significa o valor agregado no país para a produção de um bem, sistema ou serviço (ONIP, 2012).

mesmos de estabelecer diretrizes que contemplem e cubram a variedade de situações que podem ocorrer na implantação (ELMORE, 1996). Os *bottom-uppers* enfatizam que é inevitável e desejável a discricionariedade (autonomia) dos implementadores em função do conhecimento dos mesmos das particularidades locais, abrindo a possibilidade de adequações das políticas aos contextos sociais específicos (O'BRIEN; LI, 1999). As análises do modelo *bottom-up* são focadas nos atores implementadores e em sua capacidade de influência em relação ao comportamento dos outros atores envolvidos, em especial nos atores privados (ELMORE, 1979).

Desta forma, considerando a perspectiva macroinstitucional de análise dos constrangimentos causados pelas instituições no comportamento dos atores, configura-se como objetivo deste trabalho o seguinte: avaliar e caracterizar o modelo de implementação utilizado na Política de CL a fim de estimular o desenvolvimento competitivo das empresas nacionais fornecedoras localizadas na aglomeração produtiva de P&G da Bacia de Campos.

Para alcançar o objetivo proposto foi adotada a análise prospectiva estratégica em função de sua adequação ao contexto de incerteza a respeito do futuro do setor de petróleo e gás nacional. A utilização das metodologias prospectivas visa desenvolver a capacidade de orientar os vetores de mudança a partir de decisões conscientes sobre os cenários de evolução prováveis e possíveis (GUERRA *et al.*, 1999).

## 2. POLÍTICAS PÚBLICAS: PROCESSO POLÍTICO, MODELOS DE IMPLEMENTAÇÃO E REGULAÇÃO

### 2.1 O processo de implementação de políticas públicas

Para Tamayo (1997), as políticas públicas podem ser consideradas como um conjunto de objetivos, decisões e ações tomadas pelo Estado para a busca de soluções para problemas sociais considerados como prioritários pela sociedade e pelo próprio governo. Partindo-se do prisma de um processo de implementação de políticas públicas, temos que, além de um projeto para política, temos a implementação da decisão. E, além do presidente e dos legisladores, há uma complexa rede de atores públicos e privados, com interesses diversos, responsáveis em transformar decisões em ações (VILLANUEVA, 2006).

Neste contexto um conceito fundamental que estrutura o processo político é o ciclo de políticas públicas (*policy cycle*), que é considerado como um conjunto de atividades que vão desde a identificação de problemas e demandas sociais até a avaliação dos resultados das políticas criadas para a solução das questões levantadas. De acordo com Frey (2001), as fases deste ciclo correspondem a etapas sequenciais de um processo político que relacionam atores públicos e privados na busca do atendimento das demandas sociais. De acordo com Souza (2006), o ciclo de políticas públicas se divide em quatro etapas: a agenda, a formulação, a implementação e avaliação. Será apresentada a seguir, de forma superficial, cada uma das referidas etapas, para, em seguida, efetuar um aprofundamento sobre a fase de implementação, que interessa mais aos objetivos deste trabalho.

Buscando-se aprofundar no processo de implementação de políticas públicas, Silva e Melo (2000) afirmam que desde a década de 1970 o estudo sobre as políticas públicas aponta para a existência de um possível “elo perdido” entre a concepção e

os resultados: a etapa de implementação. A referida etapa contempla a execução de um conjunto de ações que permitam a implantação de decisões governamentais que visam ao alcance dos objetivos definidos na etapa de formulação política (SILVA; MELO, 2000).

Para O'Toole (2000), o processo de implementação agrega as ações desenvolvidas entre a determinação de um governo iniciar ou interromper determinados acontecimentos e suas consequências. Portanto, desde os primeiros estudos, a grande questão identificada foi que a qualidade do processo de implantação influencia diretamente o resultado das políticas. Conforme referido na introdução deste trabalho, a partir do trabalho de Pressman e Wildavsky (1984) foram estabelecidas as principais linhas teóricas sobre a implementação de políticas, os chamados modelos clássicos, que representam as perspectivas *top-down* e a *bottom-up*, que serão apresentadas de forma mais detalhada a seguir.

O modelo *top-down* (de cima para baixo) possui como principal característica considerar o processo de implementação como a decorrência “natural” da etapa de decisão e planejamento. O referido modelo apresenta um viés normativo para implantação; deste modo, as políticas são elaboradas pelo topo e implementadas pelos burocratas, mantendo um enfoque estritamente institucional (WINTER, 2007). Na visão dos *top-downers* o conflito não é considerado uma variável endógena ao processo de implementação, mas motivado por influências meramente externas e não resultantes da fricção entre instituições e atores.

A característica normativa deste modelo busca reduzir o conflito a uma mera questão operacional e controlável. Deste modo, o intuito dos estudos sobre implementação era identificar causas de problemas na implantação e propor soluções burocráticas (aumento de controle, coordenação, comunicação, entre outras) para uma adequação das políticas às condições pontuais encontradas no momento da implementação (HILL, 2007). Nota-se que a ênfase central dos autores desta corrente está na elaboração de processos políticos que minimizem ao máximo os desvios na fase de implementação, desejando um controle total do processo. De acordo com Matland (1995), as políticas a serem implementadas utilizando o modelo *top-down* devem apresentar objetivos claros e consistentes; minimizar a quantidade de atores envolvidos; admitir pouca flexibilidade na implementação; exigir forte controle sobre os atores envolvidos e supor mínima interferência externa.

Autores como Sabatier e Mazmanian (1983) condensam as principais críticas ao modelo *top-down* como as seguintes: a) as instâncias superiores são superestimadas em detrimento da análise da participação dos atores no momento da implementação; b) é difícil utilizar este modelo quando não há preponderância de determinado ator e está envolvida uma grande diversidade de atores com interesses nem sempre congruentes; c) verifica-se grande dificuldade em separar os processos de formulação e implementação, uma vez que na realidade este processo é dinâmico, e as fases, recorrentes. É fundamental ressaltar que apesar das críticas, não há como se estabelecer um modelo de implementação de políticas sem certas características básicas do modelo *top-down*; afinal esta é a essência do processo político. Mas não se quer dizer que esta seja a única forma de implementação.

Deste modo, após inúmeras críticas recebidas pelo modelo *top-down*, surge no início dos anos 1980 uma nova geração de estudos sobre os modelos de implemen-

tação, que privilegiam a análise da diversidade de atores (públicos e privados) e interesses envolvidos no processo de implementação. Referida abordagem, denominada *bottom-up*, subverte o foco de análise dos modelos, concentrando-se mais no ambiente de implementação (SABATIER; MAZMANIAN, 1983).

Para Majone e Wildavsky (1995) no modelo *bottom-up* há certa subvalorização do processo de elaboração, considerando importantes os processos de implantação à medida que os resultados são imprevisíveis. Os *bottom-uppers* percebem a política como flexível e adaptável às contingências, obtendo-se, assim, resultados distintos.

Grindle (1991) defende que a implementação deve se constituir em um processo contínuo e interativo de decisões tomadas em conjunto por elaboradores e implementadores, considerando toda a dinâmica dos atores envolvidos. Hill (2007) reforça a importância da concessão de autonomia aos chamados *street-level bureaucrats*, os agentes implementadores que estão na ponta do processo, pelo fato de os mesmos estarem mais preparados para tomar decisões com maior propriedade pelo envolvimento com os atores e conhecimento das particularidades locais. Em função do foco no relacionamento entre atores, os autores desta corrente consideram a implementação como um processo interativo de atores, como o caso de Hjern e Porter (1993), que iniciam seu estudo identificando o conjunto de atores envolvidos em um determinado processo, levantando suas estratégias, objetivos e relacionamentos.

Há de se ressaltar que o modelo *bottom-up* não sai ileso de críticas por parte dos estudiosos da implementação de políticas públicas. Matland (1995) argumenta que há dificuldades para se utilizar a perspectiva de baixo para cima em algumas situações. O referido autor aponta que a corrente *bottom-up* considera como fraco o poder das instâncias centrais do governo sobre as esferas locais, bem como baixa a capacidade destas localidades de dominarem de forma consistente as políticas procedentes dos níveis centrais.

Em suma, pode-se perceber que os modelos clássicos de implementação, nomeadamente o *top-down* e *bottom-up*, apresentam vantagens e desvantagens. O'Toole (2000) considera que, apesar da pretensão acadêmica de identificar um modelo ideal de implementação de política, o importante é a utilização de uma plataforma conceitual que dê conta da diversidade de situações e variáveis que envolvem este processo. Neste sentido, será considerado neste trabalho o modelo ambiguidade-conflito como referencial teórico para a análise do processo de implementação da Política de CL, conforme estipulado como objetivo deste trabalho.

## 2.2 O modelo ambiguidade-conflito de implementação

O modelo de implementação de políticas proposto por Matland (1995) apresenta dois eixos de análise, que são os conceitos de ambiguidade e conflito. O objetivo deste autor com a criação do modelo ambiguidade-conflito foi o de estabelecer um modelo que superasse a dicotomia entre os modelos clássicos de implementação, contemplando a visão dos formuladores e também a dos implementadores em casos específicos de implementação.

Matland argumenta que, para o sucesso do processo político, devem ser considerados os diferentes contextos de implementação tendo em vista a relação ambiguidade-conflito.

Em relação à ambiguidade, o senso comum conduz ao entendimento de que uma política com procedimentos ambíguos cause dúvidas e incertezas ao processo de im-

plementação, mas na verdade a ambiguidade é considerada como um artifício para o sucesso do processo. DeLeon e DeLeon (2002) afirmam que o estabelecimento de regras muito rígidas para a implementação pode ser improdutivo, pois inibe a flexibilidade dos implementadores no campo de ação. A ambiguidade se configura como um dos caminhos para evitar e superar os conflitos ainda na fase de elaboração devido à necessidade do equacionamento de interesses e objetivos divergentes.

O conflito, na perspectiva do modelo de Matland (1995) está mais relacionado aos aspectos de implementação, apresentando uma característica do modelo *bottom-up*. Para Cline (2000), o conflito deve ser analisado por duas perspectivas em relação à implementação de políticas. Por um lado, deve ser considerado como um problema administrativo (*top-down*), por outro como uma situação que demanda a necessidade de geração de cooperação entre atores envolvidos no processo. Portanto, em casos em que se percebem potenciais conflitos entre atores no momento da implementação, é fundamental a criação de instituições (regras) que estabeleçam um ambiente favorável à cooperação dos atores envolvidos no processo de implementação.

A partir das definições das principais variáveis utilizadas em seu modelo, Matland criou uma matriz que contempla as relações possíveis entre níveis (alto e baixo) de ambiguidade e conflito. As referidas combinações, entre os níveis de ambiguidade e conflito, estabelecem quatro perspectivas de implementação, sendo estas a implementação administrativa, implementação política, implementação experimental e implementação simbólica, conforme a Figura 1.

Figura 1: Matriz ambiguidade-conflito.

		Conflito	
		Baixo	Alto
Ambiguidade	Baixa	Implementação Administrativa <i>Top-down</i>	Implementação Política <i>Top-down + Bottom-up</i>
	Alta	Implementação Experimental <i>Bottom-up</i>	Implementação Simbólica Força das coalizões

Fonte: Adaptado de Matland (1995).

A implementação administrativa se caracteriza por um processo de implementação com baixos níveis de conflito e ambiguidade. Quando uma política apresenta alto grau de concordância entre os atores e as formas de alcance dos objetivos são conhecidos, a implementação decorre de forma técnica e burocrática, tendo como possível entrave a disponibilidade de recursos. De acordo com Matland (1995) neste tipo de implementação o governo em nível central detém informações, poder de regulação e recursos para a consecução do processo. O processo decorre de forma hierárquica, e os atores conhecem perfeitamente seu papel na implantação. Além disso, o contexto em que a política é implementada é estável, sofrendo a mínima influência externa, apresentando resultados padronizados em distintos contextos locais.

A implementação política é caracterizada por baixo nível de ambiguidade, mas alto nível de conflito entre os atores. Neste tipo implantação, há clareza a respeito dos

objetivos da política, porém ocorrem conflitos na implementação, pois os referidos objetivos não se coadunam com os interesses dos atores envolvidos. Assim, como a adesão dos atores nem sempre é voluntária, normalmente são aplicados mecanismos de incentivo ou coerção.

Em função das características da implementação política, há a necessidade da utilização de um modelo híbrido que conjugue os pontos positivos dos modelos clássicos. Assim, há indicação de um modelo de implantação que contemple as características positivas *top-down*, mas de forma mais sofisticada, possuindo características *bottom-up* para um melhor conhecimento do contexto local, no qual transitam os atores. Matland (1995) cita a implementação de uma política de transporte urbano como exemplo de uma implementação política.

A implementação experimental define-se por apresentar altos níveis de ambiguidade e baixos níveis de conflito. Neste tipo de implantação, os resultados terão relação direta com o envolvimento dos atores e também com o contexto de implementação. Em condições em que os objetivos e meios de obtenção são ainda desconhecidos ou mesmo as formas de implementação não tenham ainda uma definição mais precisa, é recomendada a implementação experimental. Em função da alta ambiguidade, destaca-se a importância do processo de aprendizagem para o sucesso da implementação. Isto se deve ao fato de que não há um conhecimento mais aprofundado acerca dos desafios que serão encontrados no campos de implementação. O baixo nível de conflito permite a participação e envolvimento de uma diversidade de atores interessados na implementação da política, e também deve haver grande autonomia para os implementadores.

A implementação simbólica apresenta altos níveis de ambiguidade e conflito, apesar de Matland (1995) considerar difícil a existência de políticas desta natureza, já que a ambiguidade é um artifício utilizado para reduzir o conflito. Para o autor, as políticas que abrangem valores, símbolos e princípios normalmente geram conflito, mesmo sendo bastante ambíguas.

De acordo com Ham e Hill (1993) podem ser consideradas como simbólicas as políticas que são formuladas sem que estejam presentes as condições necessárias para a implementação. Nestes casos, as políticas são formuladas sem o propósito específico de sua implementação, mas sim de chamar a atenção para a obtenção de apoio político. O impacto das políticas simbólicas se caracteriza pela simples repercussão do enunciado que a sua elaboração e vigência pode causar.

## 2.3 Regulação de políticas públicas

No que tange ao quesito regulação, Abranches (1999) afirma que todo processo de regulação política deve se iniciar abrangente e com poucas regras, para depois se segmentar e especializar. As justificativas dadas pelo autor são as seguintes: a) é muito difícil a antecipação de comportamentos futuros sem um conhecimento da dinâmica do setor; b) no início do processo de regulação é importante evitar consequências negativas que sejam imprevisíveis e de difícil correção imediata. Como as referidas consequências são bastante prováveis, apesar de serem de difícil previsão, “quanto menos regulação, menores as chances de efeitos colaterais, na primeira fase, que é politicamente a mais crítica do processo” (ABRANCHES, 1999, p. 3); c) o incremento de regulações adicionais me-

diante a análise do comportamento do setor pode apresentar bons resultados; e d) como não há informação disponível sobre a nova dinâmica do setor a ser regulado, a regulação tende a ser contaminada com a cultura regulatória anterior, normalmente ultrapassada. Em síntese, o suprarreferido autor defende que ao implantar um processo de regulação política em um setor no qual os resultados sejam desconhecidos

[...] é melhor regular menos no princípio, para regular na medida da necessidade e não gerar efeitos colaterais adversos de difícil correção. Um mínimo de enquadramento doutrinário e/ou político-estratégico, fixando regras para as regras, regulando a regulação e definindo procedimentos mínimos comuns, faria toda a diferença (ABRANCHES, 1999, p.4).

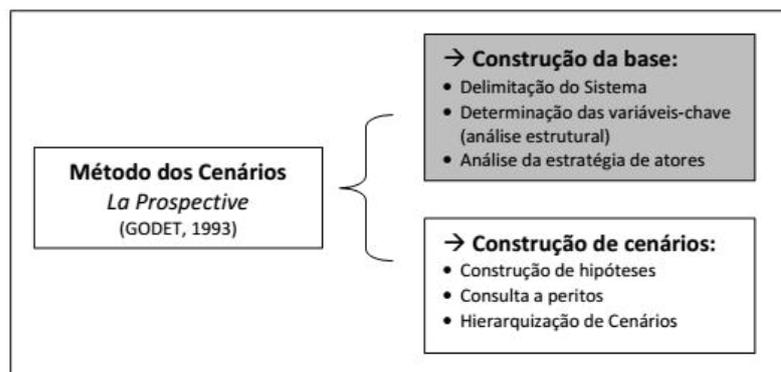
### 3. A ANÁLISE PROSPECTIVA ESTRATÉGICA

Os métodos prospectivos apresentam ferramentas que permitem flexibilidade estratégica para a tomada de decisão perante o futuro, trazendo a oportunidade da ação ao invés da aceitação (GODET, 1993). De acordo com Ribeiro (1997), em função da complexidade do ambiente surgem as incertezas, que são as principais matérias-primas para a análise prospectiva. É importante ressaltar que a prospectiva não trata de previsão, mas sim de uma antecipação que não pretende apenas definir um futuro desejável, mas também de buscar formas de torná-lo possível.

Em função de uma maior valorização dos aspectos metodológicos qualitativos aplicados às relações sociais entre atores, optou-se por abordar neste trabalho as ferramentas do Método dos Cenários da escola francesa (*La Prospective*). Dentre os métodos de análise prospectiva estratégica, um dos que merecem mais destaque é o Método dos Cenários, pois mesmo que a elaboração de cenários e a análise prospectiva não sejam sinônimas, a construção de cenários assume frequentemente um papel central na maior parte dos estudos prospectivos (GODET; DURANCE; DIAS, 2008).

O Método dos Cenários proposto por Godet (2000) organiza o exercício prospectivo de forma a objetivar a definição de estratégias e clarificar os meios de execução, sendo realizado em duas etapas: a construção da base e a construção de cenários, com suas respectivas composições conforme apresentado no Quadro 1.

Quadro 1: Etapas do Método dos cenários – *La Prospective*.



Fonte: Adaptado de Godet (1993) e Caldas e Perestrelo (1998).

Em função dos objetivos propostos por este trabalho, será privilegiada a utilização e o detalhamento apenas da construção da base do Método dos Cenários. A construção da base contempla a delimitação do sistema, a utilização da análise estrutural para a determinação das variáveis-chave, consideradas como os fatores de influência mais importantes para a dinâmica do contexto analisado, e a Análise da estratégia de atores.

Para a delimitação do sistema, deve ser realizado um diagnóstico orientado, que permita identificar os principais fatores de influência atuantes no sistema que são representados por um conjunto de variáveis, quantitativas e qualitativas, que impactam o contexto abordado (GUERRA *et al.*, 1999). Essa delimitação consiste em levantar um conjunto de informações e fatores que caracterizam o mais exaustivamente possível o sistema analisado. A Análise estrutural é um instrumento de estruturação da reflexão coletiva que oferece a possibilidade de descrever um determinado sistema com o auxílio de uma matriz que relaciona as variáveis constituintes desse sistema. A ferramenta possibilita a identificação dos níveis de influência e dependência entre as variáveis do sistema, tendo como etapas o recenseamento das variáveis, a descrição das relações entre variáveis e a identificação das variáveis-chave.

A terceira etapa é realizada com a Análise estratégica de atores, que é uma ferramenta de apoio à identificação dos desafios estratégicos e objetivos dos diferentes atores-chave envolvidos em processos de ação coletiva que visam a um objetivo comum. A partir do conhecimento dos desafios e objetivos podem ser detectadas alianças e conflitos entre os atores, subsidiando a elaboração de recomendações estratégicas para a condução e sucesso do processo de mudança (PERESTRELO; CALDAS, 2000).

#### 4. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Conforme apresentado na introdução, enuncia-se então como proposta deste trabalho a análise da influência da Política de CL no comportamento dos principais atores envolvidos no processo de desenvolvimento competitivo das empresas nacionais fornecedoras localizadas na aglomeração produtiva de P&G da Bacia de Campos. De forma a subsidiar a concretização deste objetivo geral, foram estabelecidos dois objetivos específicos:

- 1- Identificar os principais atores implicados no processo de desenvolvimento competitivo das empresas nacionais fornecedoras localizadas na aglomeração produtiva de P&G da Bacia de Campos;
- 2- Analisar como a Política de CL influencia o comportamento dos principais atores implicados na temática.

Para a realização dos objetivos específicos foi utilizada a análise prospectiva estratégica, nomeadamente a construção da base do Método dos Cenários, proposto por Godet (1993). Serão descritos a seguir os aspectos metodológicos para a obtenção dos objetivos específicos.

##### 4.1 Aspectos metodológicos para obtenção do objetivo específico 1

Com o intuito de identificar os principais atores envolvidos no processo abordado, foram concretizadas as etapas de delimitação do sistema e da análise estrutural para a identificação dos principais fatores de influência do contexto abordado. De forma parcial, foi iniciada a etapa da Análise estratégica de atores, restringindo-se somen-

te à realização de uma análise relacional dos principais fatores de influência com os principais atores envolvidos no processo, a fim de identificá-los. A conclusão da Análise estratégica de atores será realizada para a obtenção do objetivo específico 2, cujos procedimentos metodológicos utilizados para seu alcance serão descritos na próxima subseção.

Para a delimitação do sistema referente ao contexto da busca pelo desenvolvimento competitivo das empresas nacionais do setor de P&G, foi realizado um diagnóstico orientado de modo a identificar os principais fatores (variáveis quantitativas e qualitativas) que influenciam e caracterizam o referido sistema. Desta forma, inicialmente foi realizado um extenso levantamento bibliográfico e documental relacionado à temática em questão. Em seguida, foram realizadas entrevistas *on-line*, via *e-mail*, com especialistas do setor buscando-se identificar, na opinião dos mesmos, quais são os fatores de influência ao desenvolvimento competitivo das referidas empresas. A partir da coleta e tratamento das informações das fontes citadas, foram identificados 58 (cinquenta e oito) fatores de influência que caracterizam o contexto estudado.

A segunda etapa da construção da base do método dos cenários é fundamental para o exercício prospectivo, pois permite a identificação das variáveis-chave do sistema em questão. De acordo com Caldas e Perestrelo (1998), variáveis-chave são os fatores de influência aos quais se deve focar mais atenção por serem consideradas as mais importantes para a dinâmica do sistema analisado. Para o alcance deste objetivo, foi utilizada a Análise estrutural, que permite, além da identificação das variáveis-chave, uma maior clarificação e estruturação das informações relacionadas ao sistema analisado.

De acordo com o Método dos Cenários (GODET, 1993), para a realização da Análise estrutural deve ser utilizado o *software*<sup>8</sup> MICMAC para o tratamento das informações e identificação das variáveis-chave, referidas neste trabalho como os principais fatores de influência do sistema em questão.

Para a execução do processo de identificação, inicialmente foram elencados os principais fatores de influência, buscando-se relacionar aos mesmos os principais atores implicados, considerando de forma abrangente todos os âmbitos e setores. Pode ser citado o exemplo do procedimento utilizado para a identificação dos atores envolvidos com o fator de influência nº 8, que se refere a uma potencial perda de competitividade das operadoras do setor de P&G que atuam no Brasil. Neste caso, há possibilidade de uma potencial perda de competitividade por parte das operadoras, considerando que estas sejam obrigadas, por conta das exigências de Conteúdo Local, a adquirir produtos e serviços de empresas nacionais que não apresentem níveis competitivos satisfatórios ao atendimento das demandas das referidas operadoras. Assim, ao analisar o contexto das implicações do fator de influência nº 8, foram considerados como atores fundamentalmente relacionados ao mesmo os seguintes: as operadoras, a ANP e as empresas nacionais fornecedoras do setor de P&G localizadas na Bacia de Campos (BC).

Para a identificação dos atores relacionados aos outros fatores foi seguido o mesmo procedimento. É importante ressaltar que a proposta do Método dos Cenários é sempre a redução da complexidade do contexto abordado e a melhor estruturação possível das informações em vista da clarificação do contexto abordado (GODET, 1993). Portanto, o propósito da análise relacional entre os principais fatores de influência e

<sup>8</sup> O *software* MICMAC foi desenvolvido pela equipe do professor Michel Godet no *Conservatoire National des Arts et Métiers* - CNAM e pode ser obtido gratuitamente através do site: <http://en.lapropective.fr/methods-of-prospective.html>.

atores não é identificar todos os atores envolvidos, mas sim aqueles fundamentalmente implicados com as dinâmicas do sistema em questão.

## 4.2 Aspectos metodológicos para obtenção do objetivo específico 2

Após a identificação dos principais atores implicados no contexto do desenvolvimento competitivo das empresas nacionais fornecedoras localizadas na aglomeração produtiva de P&G da Bacia de Campos, partiu-se para a realização do objetivo específico 2, que trata da análise das influências da Política de CL no comportamento dos referidos atores.

Para alcançar este objetivo, foi concretizada a etapa de construção da base do Método dos Cenários a partir da finalização da Análise estratégica de atores, que foi iniciada para a identificação dos atores. De acordo com Perestrelo e Caldas (2000), a Análise estratégica de atores é uma ferramenta de apoio à identificação dos desafios estratégicos e objetivos dos diferentes atores-chave envolvidos em processos de ação coletiva que visam a um objetivo comum. A partir do conhecimento dos desafios e objetivos podem ser detectadas alianças e conflitos entre os atores, subsidiando a elaboração de recomendações estratégicas para a condução e sucesso do processo de mudança.

Para a realização da Análise estratégica de atores, após a identificação dos atores deve ser elaborado um quadro de estratégia de atores, que tem por finalidade estruturar e apresentar um conjunto de informações relativas a cada ator no âmbito da ação coletiva na qual está envolvido o conjunto de atores. No caso específico deste trabalho, além de verificar o posicionamento dos atores envolvidos em relação à temática, buscou-se também a identificação e análise das influências da Política de CL no comportamento dos referidos atores.

Para a elaboração do quadro de estratégia de atores é decorrido um longo processo, que vai desde a preparação e realização das entrevistas com os atores até a elaboração de sinopses das referidas entrevistas para efetuar o preenchimento do quadro. Inicialmente, são realizadas entrevistas semiestruturadas, apoiadas em um roteiro previamente elaborado, com representantes dos principais atores identificados. A partir da realização das entrevistas, o passo seguinte foi a elaboração de sinopses de cada entrevista de modo a permitir uma melhor estruturação e organização das informações.

Após a elaboração das sinopses, passa-se à construção do quadro de estratégia de atores, que assume fundamental importância para o alcance dos objetivos propostos pelo trabalho à medida que possui a função de congregar um conjunto de informações acerca do comportamento dos atores. Para a efetiva construção do referido quadro, foram utilizadas as informações referentes ao posicionamento dos atores em relação ao contexto geral do desenvolvimento competitivo das empresas nacionais fornecedoras localizadas na Bacia de Campos e, especialmente, em relação ao impacto da Política de CL no comportamento destes atores.

## 4. APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS

### 4.1 Apresentação dos resultados para atendimento do objetivo específico 1

Seguindo os procedimentos metodológicos propostos para a obtenção deste objetivo, a partir da identificação dos principais fatores de influência (variáveis-chave) do

desenvolvimento competitivo das empresas nacionais fornecedoras do setor de P&G localizadas na Bacia de Campos, efetuou-se uma análise relacional a fim de estabelecer ligações entre os referidos fatores e os atores fundamentalmente implicados com a temática. Após a realização do procedimento supradescrito foram identificados dezesseis atores, que serão apresentados, a seguir, no Quadro 2.

**Quadro 2: Principais atores envolvidos no contexto do desenvolvimento competitivo das Empresas nacionais fornecedoras do setor de P&G localizadas na BC**

Ator	Sigla
Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis	ANP
Empresas nacionais fornecedoras do setor de P&G – BC	-
Empresas transnacionais fornecedoras do setor de P&G – BC	-
Financiadora de Estudos e Projetos	Finep
Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro	Firjan
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Fluminense	IFF
Laboratório de Engenharia e Exploração de Petróleo / Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro	Lenep / Uenf
Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior	MDIC
Operadora nacional do setor de P&G	-
Operadora transnacional do setor de P&G	-

Fonte: Elaborado pelos autores.

## 4.2 Apresentação dos resultados para atendimento do objetivo específico 2

Buscando-se atender a proposta do objetivo específico 2 serão apresentados os resultados referentes à análise e caracterização do modelo de implementação utilizado na Política de CL, considerando-se como unidade de análise a aglomeração produtiva de P&G da Bacia de Campos. Pode ser considerado como um dos principais objetivos da Política de CL o desenvolvimento competitivo da indústria nacional do setor de P&G a partir da integração e adensamento da cadeia produtiva que envolve diversos atores. Deste modo, para a realização da análise do modelo de implementação utilizado para a Política de CL é fundamental destacar o papel de um dos atores centrais deste processo, que é a ANP.

Apesar de haver certa confusão por parte dos atores empresariais, referida organização não possui a função de elaborar as políticas voltadas ao setor de P&G brasileiro, mas foi instituída para implementar as referidas políticas elaboradas principalmente pelo Ministério das Minas e Energia (MME) e pelo Comitê Nacional de Política Energética (CNPE). Além de ser responsável pela implantação, a ANP também regula, monitora e fiscaliza as relações existentes concernentes à exploração de P&G no Brasil. No referido modelo, a ANP faz o papel dos *street-level bureaucrats* (HILL, 2007), que desempenham as atividades de implementação das políticas, fazendo a interação entre o governo e os atores envolvidos, interessados direta ou indiretamente no referido processo.

Partindo-se do conceito do *policy cycle* (SOUZA, 2006) como prisma de análise da Política de CL, pode-se considerar que esta política já tenha passado por todas as etapas do ciclo, porém não se pode dizer que o processo tenha se finalizado. Considerando as etapas do ciclo de políticas públicas<sup>9</sup>, pode-se afirmar que o tema em questão já faz parte da agenda política brasileira desde as primeiras descobertas de petróleo até o início da operação em maior escala ao final da década de 1970 na Bacia de Campos. Mas um fator que deixa claro o estabelecimento desta temática na agenda política foi a promulgação em 1997 da chamada Lei do Petróleo<sup>10</sup>, que trouxe uma nova dinâmica ao setor com a quebra do monopólio de exploração nacional e também com a criação do CNPE e da própria ANP (GOBETTI; SERRA, 2011). Com a descoberta das gigantescas reservas do pré-sal em 2007, o interesse do governo e de toda sociedade brasileira foi dinamizado, e diversas outras ações foram implementadas, como, por exemplo, a criação do Plano Brasil Maior.

Considerando a avaliação dos resultados da Política de CL por parte dos atores pesquisados neste trabalho, foram percebidas diversas críticas. Tais críticas são consideradas por atores como a Onip e a ANP como normais dentro do contexto da complexidade de implantação de uma política que estabelece exigências de CL para um setor como o de P&G. Apesar de haver um consenso em relação à necessidade da existência de políticas voltadas ao desenvolvimento de CL que incentivem o fortalecimento do parque industrial nacional, foram identificados problemas.

Muitas críticas são direcionadas à falta de flexibilização da ANP em relação à Política de CL, principalmente em relação a bens e serviços de alto nível tecnológico em que o Brasil não tenha especialidade. Apesar de a ANP já estar promovendo a flexibilização das exigências de CL em alguns setores, os atores ainda julgam insuficientes estas mudanças e alertam para os riscos de todo o processo de exploração do pré-sal, por exemplo, ficar comprometido caso não sejam efetuadas alterações no modelo. Neste caso, merecem destaque as análises de Abranches (1999), que afirma que todo processo de regulação política deve se iniciar de forma mais global e com poucas regras, para depois ser ajustado e segmentado conforme a necessidade. Afinal, quando se inicia a implementação de uma política em um setor no qual não se tenha experiência em relação aos resultados, a melhor opção é ser mais flexível e, conforme os resultados obtidos, fazer ajustes para um melhor direcionamento do processo conforme o interesse do governo. Outro aspecto importante destacado por Abranches (1999) é que um excesso de regulação<sup>11</sup> pode criar efeitos negativos que prejudiquem os interesses dos atores envolvidos, principalmente os atores de mercado que se dispõem a jogar as regras do jogo.

De modo a realizar a análise do modelo de implementação utilizado para a Política de CL, foi considerado o modelo ambiguidade-conflito (MATLAND, 1995), que propõe um modelo híbrido que leva em consideração os principais pontos positivos de cada um dos modelos clássicos (*top-down* e *bottom-up*) e apresenta como diferencial a análise baseada em aspectos de ambiguidade e conflito. Inicialmente será efetuada a análise da Política de CL tendo como base os modelos *top-down* e *bottom-up*, considerados como os modelos clássicos de implementação de políticas (PRESSMAN; WILDAVSKY, 1984).

9 De acordo com Souza (2006), o ciclo de políticas públicas se divide em quatro etapas: a agenda, a formulação, a implementação e avaliação.

10 Lei nº 9.478, promulgada em 6 de agosto de 1997.

11 É importante destacar que a regulação pode implicar prejuízos eventuais a interesses específicos dos atores, mas a ideia aqui expressa é que o excesso de regulação tende a prejudicar o equilíbrio entre o interesse dos investidores e o interesse público.

É clara a perspectiva *top-down* na Política de CL em função da emanção do interesse do governo brasileiro no desenvolvimento do setor de P&G nacional, sendo esta uma política clara e consistente, seguindo as normas implementadas pela ANP. Porém há críticas por parte dos atores do setor produtivo em relação à necessidade da existência de uma política industrial mais integradora entre as exigências de CL e o nível do desenvolvimento competitivo nacional. Em contrapartida, a ANP, a Finep e o MDIC afirmam que o Plano Brasil Maior foi criado para servir como uma plataforma integradora das ações em prol do desenvolvimento competitivo do setor de P&G nacional.

Em função de seus objetivos principais, são também facilmente identificadas características da perspectiva *bottom-up*; afinal um dos principais cerne da Política de CL é o desenvolvimento competitivo da indústria nacional do setor de P&G a partir da integração e adensamento da cadeia produtiva que envolve diversos atores, desde empresas transnacionais até universidades, centros de pesquisa e outras organizações interessadas nesta temática. Portanto, há na constituição desta política o viés *bottom-up*, que considera a participação e integração dos atores como fatores-chave para o sucesso da política, apresentando uma característica interativa entre o poder central, representado pelo governo brasileiro, e os suprarreferidos atores através da ANP. Deste modo, a ANP faz o papel de elo de ligação entre governo e atores, buscando incentivar esta interação e acompanhar o andamento do processo, tomando decisões em prol do sucesso da implantação à medida que as demandas surgem.

Após a realização da análise baseada nos modelos clássicos, identificando-se características de ambos, foi realizada a análise concernente aos aspectos de ambiguidade e conflito (MATLAND, 1995). Pôde-se constatar que a Política de CL não possui aspectos ambíguos que oferecessem autonomia e flexibilidade para os implementadores segundo a proposta de Deleon e Deleon (2002). Na verdade, foi identificado o oposto da ambiguidade, pois a referida política sofre severas críticas em relação justamente à sua falta de flexibilidade. Apesar de sua rigidez e clareza, foram identificadas assimetrias de informação entre os componentes da cadeia de fornecedores. Assim, conforme ressaltado pela ANP, em função da grande quantidade de atores que fazem parte da cadeia fornecedora do setor, é muito difícil manter um entendimento único por parte dos atores quanto às regras e ao processo de geração e certificação de CL – forçando, assim, a ANP a investir sobremaneira em programas de disseminação da informação e integração de atores.

O modelo ambiguidade-conflito proposto por Matland (1995) apresenta quatro possíveis combinações entre os níveis (alto e baixo) de ambiguidade e conflito, estabelecendo assim quatro perspectivas de implementação. No caso da Política de CL, a partir da análise dos aspectos de ambiguidade e conflito, foi identificado que a referida política apresenta um baixo nível de ambiguidade e um alto nível de conflito. A partir destas informações e à luz do modelo ambiguidade-conflito de Matland (1995), foi possível caracterizar o processo de implementação da Política de CL como uma implementação política. Isto porque, além de apresentar baixo nível de ambiguidade e alto nível de conflito, há a demanda de um modelo de implementação que integre as perspectivas *top-down* e *bottom-up* conforme propõe o modelo ambiguidade-conflito. Apesar de manter as características *top-down* de legitimação do governo central, possui sofisticados atributos *bottom-up* de interação com os atores envolvidos no processo de implementação da Política de CL. Também pode ser identificada como traço da implementação política a existência de mecanismos de coerção como a aplicação de multas às operadoras do setor

de P&G caso estas empresas não atendam as exigências de CL. A aplicação de multas é utilizada para induzir a participação das operadoras no processo de implementação da Política de CL, já que estas são consideradas como atores fundamentais no processo.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Configurou-se então, como proposta de trabalho, avaliar e caracterizar o modelo de implementação utilizado na Política de CL, considerando-se como unidade de análise a aglomeração produtiva de P&G da Bacia de Campos.

Para o atendimento do objetivo proposto foram utilizadas ferramentas da análise prospectiva estratégica, nomeadamente o Método dos Cenários, em função de sua adequação ao contexto de incerteza a respeito do futuro do setor de petróleo e gás. Como meios de concretização do objetivo geral foram determinados dois objetivos específicos.

O primeiro objetivo específico tratou da identificação dos principais atores implicados no contexto abordado. Desta forma foi realizada a Análise estrutural e posteriormente, a partir da realização de uma análise relacional com os principais fatores de influência, foram identificados os principais *atores envolvidos* no processo de desenvolvimento competitivo das empresas nacionais fornecedoras localizadas na aglomeração produtiva estudada.

O segundo objetivo específico abordou a análise do modelo de implementação da Política de CL na referida unidade de análise. Para efetuar a análise do modelo de implementação da Política de CL foi inicialmente realizado um levantamento bibliográfico sobre o tema, e posteriormente foram analisados os resultados da pesquisa acerca das influências da referida política no comportamento dos atores e também outras fontes como jornais e sites especializados no assunto. Foram utilizadas três referências conceituais para a análise e caracterização da Política de CL: o conceito de *policy cycle*, as características da regulação e o modelo de implementação política.

Tendo como base o conceito de *policy cycle* (SOUZA, 2006), constatou-se que a Política de CL já transitou por todas as etapas do ciclo político, mas se encontra atualmente principalmente nas últimas duas etapas, nomeadamente as fases de implementação e avaliação.

Baseado no trabalho de Abranches (1999), em relação à proposta de regulação da Política de CL, foram identificadas inúmeras críticas por parte dos atores pesquisados a respeito da inflexibilidade da ANP, principalmente em relação aos níveis de CL de bens e serviços de alto nível tecnológico em que o Brasil não tem especialidade. É importante destacar que apesar de a ANP já estar flexibilizando as exigências de CL em alguns setores mais estratégicos, os atores ainda julgam insuficientes estas mudanças e alertam para os riscos de o excesso de regulação comprometer o pleno desenvolvimento do setor de P&G brasileiro.

No que tange ao modelo de implementação, foi utilizado como prisma de análise da Política de CL o modelo ambiguidade-conflito (MATLAND, 1995). A escolha do referido modelo se deu em função de este, além de combinar os principais pontos positivos de cada um dos modelos clássicos (*top-down* e *bottom-up*), apresentar ainda como diferencial a análise baseada em aspectos de ambiguidade e conflito. A partir da análise da Política de CL, foram identificadas características que indicam que o modelo de implementação utilizado para a Política de CL é o de implementação política. O referido modelo conjuga um baixo nível de ambiguidade com um alto nível de conflito, que é polarizado por um lado pela ANP e por outro pelas operadoras e toda a cadeia produtiva do setor de P&G.

Em suma, deve-se considerar que a importância das ferramentas prospectivas é justamente levantar problemas e conflitos que possam estar dificultando o alcance dos objetivos coletivos, alcançando soluções e consensos visando sempre à dinamização do sucesso coletivo. Assim, é possível uma maior capacitação das formas de participação dos atores no processo de intervenção e mudança, em casos como o retratado neste trabalho. E, como adverte Godet (2000), o principal propósito das ferramentas da prospectiva estratégica é servir de suporte aos tomadores de decisão em relação aos processos de mudança, como se configura o caso do setor de P&G nacional, em especial das empresas nacionais localizadas na aglomeração produtiva da BC.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

- ABRANCHES, S. (1999). Reforma regulatória: conceitos, experiências e recomendações. *Revista do Serviço Público*, v. 50, n. 2, p. 19-49, abr./jun.
- AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO – ANP. (2012). Legislação - Resolução ANP Nº 36, de 13.11.2007. Disponível em: <[http://www.brasil-rounds.gov.br/arquivos/diario\\_oficial/Resolucao36.pdf](http://www.brasil-rounds.gov.br/arquivos/diario_oficial/Resolucao36.pdf)>. Acesso em 03 mai.
- ALONSO, P. S. R. Professor da FEN defende união da indústria com as universidades. Faculdade de Engenharia / UERJ. Agência Uerj de Notícias Científicas – AGENC. Entrevista realizada em setembro de 2009. Disponível em: <<http://www.eng.uerj.br/entrevistas/pauloalonso/>>. Acesso em 13 dez. 2014.
- BONETI, L. W. (2007). Políticas públicas por dentro. Ijuí (RS): Unijuí.
- CALDAS, J.M.C.; PERESTRELO, M. (1998). Instrumentos de análise para o Método dos cenários. Centro de Estudos sobre a Mudança Sócio-econômica. 55p.
- CASTELLS, M. (1999). A sociedade em rede. São Paulo: Paz e Terra.
- CLINE, K. D. (2000). Defining implementation problem: organization management versus cooperation. *J- PART*10:3;551 – 571.
- CNI – Confederação Nacional da Indústria; IBP – Instituto Brasileiro de Petróleo, Gás e Biocombustível. (2012). A contribuição do setor brasileiro de petróleo, gás e biocombustíveis para o desenvolvimento sustentável no país. Brasília: CNI/IBP. Cadernos setoriais Rio+20.
- DALLA COSTA, A. J.; ORTIZ NETO, J. B. (2007). A Petrobras e a exploração de petróleo offshore no Brasil: um approach evolucionário. *Revista Brasileira de Economia*, v. 61, p. 95-109.
- DELEON, P.; DELEON, L. (2002). What ever happened to policy implementation? An alternative approach. *Journal of Public Administration Research and Theory*, v. 4, n. 12, pp. 467-492.
- ELMORE, R. F. (1979). Backward mapping: implementation research and policy decisions. *Political Science Quarterly*, v. 94, n.4, pp. 601-616.
- ELMORE, R. F. (1996). Diseño retrospectivo: la investigación de la implementación y las decisiones políticas. In: VAN METER, Donald S., et all. *La implementación de las Políticas*. México, Miguel Angel Porrúa..
- FREY, K. (2001). Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de Políticas Públicas no Brasil. In: *Planejamento e Políticas Públicas*, 21, jun 2001. Brasília: IPEA.
- GIDDENS, A. (1991). *As Consequências da Modernidade*. São Paulo: Ed Unesp.
- GOBETTI, S. W.; SERRA, R. V. (2011). Novo marco regulatório do petróleo: desafios na transição do regime de concessão para o regime de partilha. XVI PRÊMIO TESOIRO NACIONAL 2011,

## A implementação da política de conteúdo local e suas influências sobre a aglomeração produtiva de petróleo e gás da Bacia de Campos

16 . Brasília: Tesouro Nacional.

GODET, M. (1993). Manual de Prospectiva Estratégica – da Antecipação a Ação, Lisboa: Dom Quixote.

\_\_\_\_\_. (2000). A “Caixa de Ferramentas” da Prospectiva Estratégica. Caderno do Cepes nº5. Lisboa.. Disponível em: <<http://www.turismorural.org.br/download/20080615095245.pdf>> Acesso em 18/05/2013.

GODET, M.; DURANCE, P.; DIAS, J. (2008). A prospectiva estratégica para as empresas e os territórios. IEESF: Lisboa. Disponível em: <<http://www.lapropective.fr/dyn/francais/actualites/TOPOSPortugaisV190510.pdf>> .Acesso em 12/05/2013.

GUERRA, I. (coord.). (1999). A Baixa Pombalina – Diagnóstico, Prospectiva e Estratégia de Actores, Oeiras, Celta Editora.

GRINDLE, S. M. (1991). Public Choices and Policy Change. The Johns Hopkins University Press Baltimore, Maryland.

HAM, C.; HILL, M. (1993). The policy process in the modern capitalist state. Londres,

HILL, M. (2007). Implementação: uma visão geral. In: SARAIVA, Enrique, FERRAREZI, Elisabete. Políticas Públicas. Brasília, ENAP.

HJERN, B.; PORTER, D. (1993). Implementation Structures. A New Unit of Administrative Analysis. In: HILL, M. e HAM, C. The Policy Process in the Modern Capitalist State. Harvest, Nova Iorque.

LASTRES, H.M.M.; CASSIOLATO, J.E.; ARROIO, A. (Ed.). (2005). Conhecimento, sistemas de inovação e desenvolvimento. Rio de Janeiro: Ed. da UFRJ e Contraponto.

MAJONE, G.; WILDAVSKY, A. (1995). Implementation as Evolution. In: THEODOULOU e CAHN. Public Policy: the essential readings. Upper Saddle River, NJ, Prentice Hall.

MATLAND, R. (1995). Synthesizing the Implementation Literature: The Ambiguity-Conflict Model of Policy Implementation. Journal of Public Administration Research and Theory. V. 5, n. 2, p.145-174.

O'BRIEN, Kevin J., LI, Lianjiang. (1999). Selective policy implementation in rural China”. Comparative Politics, v. 31, n. 2, pp. 167-186.

OLIVEIRA, A. Pré-sal: a Oportunidade e Seus Desafios. (2012). Dossiê Desafios do Pré-sal, n. 95, pp. 23-32, set.-nov.

ONIP – Organização Nacional para a Indústria do Petróleo. Conteúdo Local aplicado ao Setor de Óleo e Gás no Brasil. Disponível em: <[http://novosite.onip.org.br/wp-content/uploads/2012/01/livro\\_conteudo\\_local\\_onip-1.pdf](http://novosite.onip.org.br/wp-content/uploads/2012/01/livro_conteudo_local_onip-1.pdf)>. Acesso em 03 mai. 2012.

O'TOOLE, L. J. (2000). Research on Policy Implementation: Assessment and Prospects. Journal of Public Administration Research and Theory, vol. 10, nº 2, p. 263-288.

PERESTRELO, M.; CALDAS, J. M. C. (2000). Instrumentos de análise para o Método dos cenários: Estratégia de Actores. Lisboa: Dinâmia – Centro de Estudos sobre a Mudança Sócio-econômica.

PETROBRAS. (2013). Uma nova fronteira. Disponível em:<<http://www.petrobras.com.br/minisite/presal/pt/uma-nova-fronteira/>>. Acesso em 03/05/2013.

PORTER, M. (1993.). Vantagem Competitiva das nações. Rio de Janeiro: Campus.

PRESSMAN, J. L.; WILDAVSKY, A. (1984). Implementation: how great expectations in Washington are dashed in Oakland. 3ª ed. Berkeley: University of California Press.

RIBEIRO, J. M. F. (1997). Prospectiva e Cenários - Uma breve introdução metodológica. Série “Prospectiva - Métodos e Aplicações” Nº 1, Lisboa, Direcção de Serviços de Prospectiva e

Planeamento. Disponível em: <[http://www.dpp.pt/pages/files/serie\\_prospectiva\\_1.pdf](http://www.dpp.pt/pages/files/serie_prospectiva_1.pdf)>. Acesso em 16/06/2013.

SABATIER, P. A.; MAZMANIAN, D. A. (1983). Policy Implementation. The Encyclopedia of Policy Studies. New York.

SEFAZ-RJ – Secretaria de Fazenda do Estado do Rio de Janeiro. (2010). Pré-sal: de quanto estamos falando? Uma análise macroeconômica da produção potencial dos campos do Pré-sal brasileiro. SEFAZ RJ NT – 2010.02.

SILVA, P. L. B.; MELO, M. A. B. (2000). O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes da avaliação de programas e projetos. Campinas: Unicamp – Núcleo de Estudos e Políticas Públicas – NEPP (Caderno nº 48). Disponível em: <<http://www.nepp.unicamp.br>>. Acesso em: 23 nov. 2014.

SILVESTRE, B. S.; DALCOL, P. R. T. (2008). Aglomeração industrial de petróleo e gás da região produtora da Bacia de Campos: sistema de conhecimento, mudanças tecnológicas e inovação. Rev. Adm. (São Paulo), São Paulo, v. 43, n. 1, mar. Disponível em <[http://www.revistasusp.sibi.usp.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0080-21072008000100007&lng=pt&nrm=iso](http://www.revistasusp.sibi.usp.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0080-21072008000100007&lng=pt&nrm=iso)>. acessos em 03 maio 2012.

SOUZA, C. (2006). Políticas Públicas: uma revisão da literatura. Sociologias n.16. Porto Alegre, jul/dez.

TAMAYO, M. S. (1997). El análisis de las políticas públicas. En: Bañon, R. y E. Carrillo (editores). La nueva administración pública. Alianza. Madrid. pp. 281-312.

VILLANUEVA, L. A. (2006). Gobernanza y gestión pública. Fondo de Cultura Económica. México.

WINTER, S. C. (2007). Implementation Perspectives: Status and Reconsideration. In: PETERS, B. G. & PIERRE, J. The Handbook of Public Administration. London: Sage, p. 131-141.

### **Edson Terra Azevedo Filho**

Doutor em Sociologia Política, professor associado do Laboratório de Engenharia de Produção da Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro (Uenf)

### **Manuel Antonio Molina-Palma**

Doutor em Administração, professor associado do Laboratório de Engenharia de Produção da Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro (Uenf)

### **Margarida Perestrelo**

Doutora em Sociologia, professora auxiliar do DINÂMIA'CET-IUL do Instituto Universitário de Lisboa, Portugal