

Estudo Comparativo de Políticas Públicas de Petróleo e Gás na Rússia (1991 – 2018)

Pedro Henrique Miranda Gomes
<http://lattes.cnpq.br/4726730889025359>
<https://orcid.org/0000-0003-1881-3395>

Recebido em: 07/09/2020
Aprovado em: 10/01/2023

Resumo

O presente artigo se concentra nas áreas de Ciência Política e Políticas Públicas e se dispõe à realização de uma análise comparativa dos governos Yeltsin e Putin no que tange suas respectivas políticas de petróleo e gás. Para tal serão realizadas avaliações dos principais marcos legais ligados ao setor em cada país, buscando descrever a relação causal entre os outputs e outcomes, a partir do processo em torno do ciclo das políticas. Resultados apontam para uma maior efetividade da implementação de Políticas Públicas no governo Putin, se comparado com o seu antecessor. Indicam, ainda, que os contextos internacional e doméstico exerceram grande impacto nos diferentes resultados nos dois períodos. Contudo, é reforçada a hipótese de que a própria atuação de cada governo, com ênfase à postura de cada um frente às elites econômicas, foi fator determinante para a disparidade observada.

Palavras-Chave: Políticas Públicas; Petróleo e Gás; Federação Russa.

Abstract: This article is developed in the fields of Political Science and Public Policy and aims to make a comparative analysis of the Yeltsin and Putin governments as case studies concerning its respective policies for oil and gas. With this in mind there will be made evaluations of the main policies directed to the field in each government, so as to verify if there is a causal relation between the outputs and outcomes, as well as make a description of the process around the cycle of public policy. Results point to higher effectivity in the implementation of policies in the Putin administration, when compared to his predecessor. They indicate, as well, that the international and domestic context exerted a big impact in the different results I the two periods. However, the hypothesis that understands the actual agency of the government, especially each government's posture regarding economic elites, as a determinant factor to explain the observed disparity, was reinforced.

Keywords: Public Policy; Oil and Gas; Russian Federation.

Introdução

O setor de Petróleo e Gás (P&G) detém importância estratégica ao redor do mundo por relacionar-se diretamente a questões envolvendo segurança energética, desenvolvimento tecnológico e grandes fluxos de capital, influenciando sobre considerações geopolíticas tanto de países exportadores ou importadores líquidos do combustível. Em países produtores de petróleo, cabe aos governos traçar os caminhos a serem seguidos por suas indústrias do setor de modo a torna-lo um instrumento, por um lado, de segurança nacional, de acordo com os objetivos estratégicos de cada nação, e, por outro, de desenvolvimento econômico.

Por conta disto, cada país produtor de petróleo desenvolve marcos regulatórios que seguem as diretrizes de seu projeto nacional para o setor. Vale notar que os projetos nacionais não são necessariamente perenes e rígidos, sendo expostos a condicionantes materiais e simbólicas; estruturais e pontuais. Assim sendo, influem sobre os marcos regulatórios: volume e especificidades das reservas nacionais, capacidade tecnológica da indústria local, perfil ideológico das elites dominantes, situação geopolítica do entorno, cenário externo favorável ou não, entre outros.

Visando contribuir para a formação de massa crítica acerca das condicionantes para a instrumentalização eficiente do setor pelo Estado, o presente artigo se propõe a realizar uma avaliação comparativa primária de políticas públicas de P&G, a partir da experiência russa nas décadas de 1990 e 2000. Serão levados em consideração, para além de fatores permanentes do Estado russo, elementos internacionais e domésticos que influíram nas metamorfoses ocorridas nas políticas energéticas em cada período, tendo-se em vista a mudança de ambos os contextos na virada do século.

Assim sendo, o presente trabalho delimita-se entre 1991 e 2016. Objetiva-se, assim, abarcar o período de transição do socialismo soviético à economia de mercado, não chegando a abordar em profundidade as convulsões advindas das crises gêmeas de 2014 (queda abrupta dos preços de petróleo e sanções do ocidente devido ao envolvimento russo no conflito ucraniano).

Materiais e Métodos

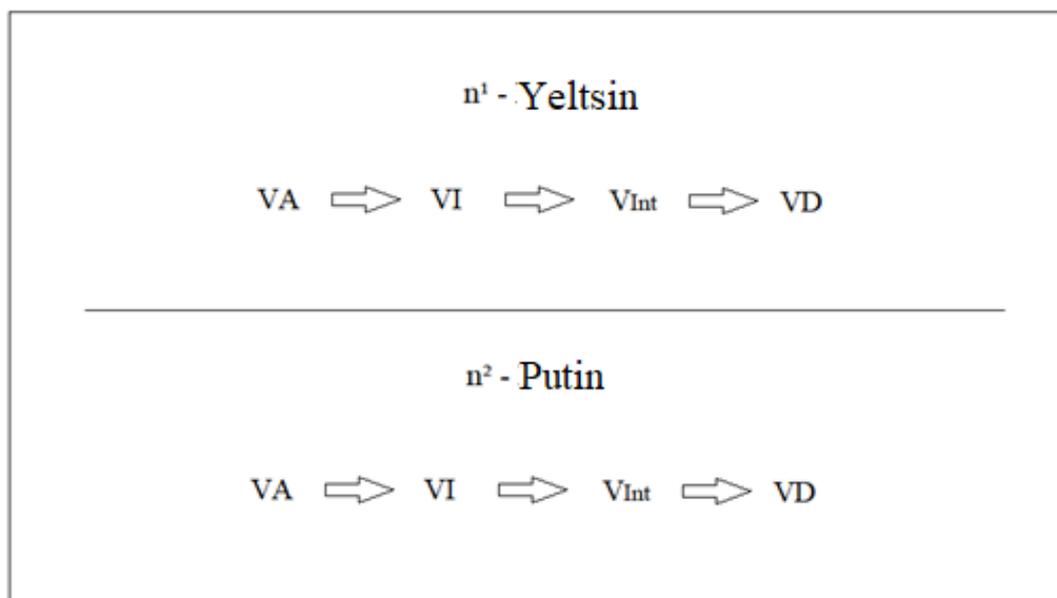
Propõe-se realizar um estudo de caso comparativo de $n=2$, dividindo a experiência russa em dois momentos: um período de transição à economia de mercado, do governo Yeltsin, e um segundo período de construção de um capitalismo de Estado, a partir do

primeiro governo Putin. A pesquisa propõe-se à verificação de hipótese de correlação entre variáveis.

Portanto, pretende-se seguir a recomendação de Alexander George (1985), de um método de “comparação estruturada e focada”, que se baseia na coleta sistemática da mesma informação (mesmas variáveis) entre unidades cuidadosamente selecionadas, neste caso, os governos Yeltsin e Putin. Ressalta-se, contudo, a necessidade de apontar diferenças *a priori* entre os contextos dos dois governos para maior precisão metodológica.

Em se tratando de uma análise comparada de políticas públicas (PP’s), a relação causal que se busca verificar é aquela entre os marcos regulatórios implementados e os respectivos resultados derivados dos mesmos, sendo os *outputs* de cada país a sua respectiva variável independente (VI), e os *outcomes* a sua variável dependente (VD). As etapas de formação de agenda, de um lado, e alguns elementos de destaque da implementação dos marcos, de outro, que fazem parte do ciclo de PP’s, figuram, respectivamente, como variáveis antecedente (VA) e interveniente (VInt), a serem considerados na avaliação a ser realizada ao fim do texto. Assim, o objetivo desta pesquisa é descrever sob perspectiva comparativa o mecanismo causal entre as respectivas políticas públicas de P&G dos governos Yeltsin e Putin.

Figura 1 – Esquema de Variáveis



O método comparativo se justifica uma vez que os dois governos apresentaram resultados absolutamente distintos em termos macroeconômicos e no que diz respeito à implementação de políticas públicas para o setor de P&G, como veremos. Desta forma, uma comparação permitirá mensurar o impacto da ação direta de cada governante nos resultados distintos. Por outro lado, há ressalvas a serem feitas quanto a diferenças *a priori* que constam entre os dois casos selecionados. Elementos como os preços dos hidrocarbonetos no mercado global e a própria estrutura do Sistema internacional (da tentativa de construção de uma hegemonia estadunidense na década de 90 à ascensão da China e outros atores no sistema na década seguinte) não podem ser desprezados como elementos que exerceram influência nos resultados díspares. A análise comparativa, portanto, poderá esclarecer em alguma medida a atuação desses diversos fatores nos resultados finais.

Em se tratando de uma avaliação de políticas públicas em contextos diferentes, os marcos legais a serem comparados dispõem sobre objetivos também diferentes e, portanto, não podem ser observados a partir dos mesmos indicadores. O proceder será, portanto, de avaliar cada lei e sua implementação em cada governo a partir da capacidade de obtenção de seus objetivos, correlacionando este sucesso com a sua relevância, segundo o modelo de relevância para avaliação de políticas públicas (Vedung, 2013).

A coleta de dados será feita por análise bibliográfica, composta majoritariamente pelos textos dos marcos legais em si e pelos indicadores fornecidos por órgãos governamentais (as informações provêm de diferentes instituições, com destaque à Rosstat). Há uso, ainda, de bibliografia teórica como fonte secundária, útil no entendimento de elementos da implementação e formação de agenda em cada caso. Portanto, após esta introdução haverá duas seções, uma tratando do governo Yelstin e uma tratando do governo Putin, cada uma subdividida em formação da agenda (considerando-se contexto de cada governo), *output* (delineamento do marco regulatório escolhido e sua implementação) e *outcomes*. Posteriormente, será adicionada uma seção de considerações finais discorrendo sobre a comparação entre os casos selecionados.

1 – YELTSIN

1.1 – Formação da Agenda

Analisando-se a estrutura do setor de P&G na Rússia e suas interfaces políticas, fica claro que os objetivos estratégicos em torno da área diferem de todo, por exemplo,

dos brasileiros. Enquanto no Brasil estes objetivos giram em torno da autossuficiência em petróleo e gás (e, particularmente, em derivados), na Rússia, devido à dimensão de suas reservas, às infraestruturas da época soviética, que lhe torna país de trânsito de combustível e à tradição em torno dessa indústria em particular, a situação do país é confortável neste sentido. Estes mesmos fatores contribuem a fazer com que o país dê posição de destaque ao setor de P&G em sua grande estratégia, uma vez que ele se torna um mecanismo de projeção de poder.

A centralidade deste setor na economia e sua importância estratégica ao Estado russo permitiu que as lideranças ligadas a ele figurassem historicamente em posição de destaque entre as elites do país. Em se realizando uma comparação entre dois paradigmas governamentais que perpassam a nossa análise, os governos de Yeltsin e os governos Putin-Medvedev, percebe-se que o destaque às elites ligadas ao setor de P&G é uma constante em ambos os períodos, mudando, contudo, a estrutura de representação de interesses, que no segundo paradigma aponta para um forte corporativismo (Gomes, 2018).

Em relação ao uso das suas reservas, a Federação Russa se encontra no início de um processo de transição, uma vez que se aproxima do esgotamento de suas tradicionais reservas na Sibéria ocidental, de modo que a expansão para outras regiões passa a ser vista como necessária no médio-prazo. Contudo, essa expansão, sobretudo no Ártico, na ilha de Sakhalin e na Sibéria oriental, além de requerer vultosos investimentos, requer um domínio tecnológico que torna o país dependente, em alguma medida, de companhias ocidentais.

Do ponto de vista da governança, o país se encontrou em dois momentos absolutamente opostos na década de 90 e no período posterior. Os governos de Yeltsin (1991-1999) são marcados pela tendência declinante dos preços do petróleo – como vemos na Figura 1 – justamente no já conturbado período de desmantelamento da URSS. A necessidade de transição para a economia de mercado se dá em um contexto de ruptura com as cadeias de valor transfronteiriças que vigoravam entre as repúblicas soviéticas e em que havia uma forte pressão internacional de adequação econômica e administrativa para o que era entendido como boas práticas no que entrou para a história como “Consenso de Washington” (Williamson, 1990). O perfil caótico desses anos é intensificado, ainda, pelo caráter radical da liberalização que o governo, a partir do plano do ministro das finanças, Yegor Gaidar. Da mesma forma que o Brasil nos anos 90, porém

de forma muito mais acentuada, o governo russo busca acelerar o processo de privatização, redução da burocracia e fortalecimento dos mecanismos de mercado para regulação econômica (Segrillo, 2015).

Figura 1 - Preço do Petróleo (WTI) – 1990-2018



Fonte: Macrotrends

Como subproduto dessa liberalização radical surgem os chamados oligarcas, empresários que se beneficiaram do processo desregulado da privatização, tendo adquirido grandes fatias do mercado financeiro, industrial e mesmo de comunicações, o que acabava por lhes conceder capacidade de intervenção na política do país (Segrillo, 2015). Estes atores viriam a exercer um papel político importante a partir do segundo mandato de Yeltsin, com interesses muito ligados à indústria de P&G.

1.2 – Output 1

O primeiro *output*, o decreto nº 1403 (17 de novembro de 1992), “Sobre as peculiaridades da privatização e transformação em sociedades anônimas de empresas estatais, associações de produção e pesquisa e produção de petróleo, indústria de refino de petróleo e derivados de petróleo” (Rússia, 1992, *tradução nossa*¹), trata da criação de

¹ Об особенностях приватизации и преобразования в акционерные общества государственных предприятий, производственных и научно-производственных объединений нефтяной, нефтеперерабатывающей промышленности и нефтепродуктообеспечения.

sociedades anônimas de petróleo e gás e do seu processo de privatização. Ele determina as bases para a redistribuição dos ativos do setor de P&G. com ela, fica estabelecida a criação da Rosneft, estatal (51%, por 3 anos) que detém o controle acionário das demais e realizaria a transição dos ativos; da Lukoil, Yukos e Surgut (45% estatal), a terem as demais ações vendidas em leilões (estrangeiros não poderiam ter mais que 15%); e da Transneft, sob condições semelhantes às anteriores.

O objetivo central deste decreto era o de realizar a transição da propriedade do setor de P&G para o setor privado, no mesmo caminho que se realizava na economia como um todo. Os objetivos subsidiários eram os de garantir o fornecimento confiável de petróleo, gás e derivados na economia russa e de aumentar a eficiência do complexo petrolífero do país.

A implementação do marco legal é marcada pelo fortalecimento do relacionamento entre o governo na figura de Yeltsin e aqueles que se tornariam os oligarcas. Na privatização do setor, assim como de outros que eram considerados particularmente estratégicos, abriu-se mão do modelo da maioria das outras atividades econômicas, de pulverização de ações através de cupons e distribuição na sociedade, e preferiu-se montar grupos financeiros e industriais nos moldes ocidentais (Radvanyi, 2007). Assim, as empresas formadas no decreto seriam privatizadas posteriormente em leilões arranjados em benefício dos oligarcas (Gomes, 2018).

Entre 1994 e 1995, o processo de reorganização prossegue com a criação de novas empresas a partir da Rosneft (Slavneft, Onako, Sibneft, TNK, etc.) e com o decreto N° 327, que a transforma em empresa de capital aberto e permite a transferência de ativos entre empresa-mãe e empresas-filhas, o que acelerou a sua transferência da Rosneft a Lukoil e Yukos (Pucenkova, 2010). A criação da Sibneft, em especial, chamou atenção por levar consigo os ativos de algumas das empresas mais promissoras do setor.

Na sua criação, especialistas apontam para a mão de Boris Berezovsky, entendendo que ela foi um mecanismo para financiar a campanha de Yeltsin (Pucenkova, 2010). Dessa forma, em dezembro de 1995, 51% das ações da Sibneft e da Sidanko e 45% das ações da Yukos foram oferecidas a preços baixos aos futuros credores do governo russo no já descrito esquema de loans for shares. Enquanto Boris Berezovsky e Roman Abramovich adquiriram a Sibneft, Mihail Khordokovski recebeu a Yukos (Pucenkova, 2010).

Estes seriam, na era Yeltsin, alguns dos mais influentes entre aqueles que receberam o nome de oligarcas. Seu apoio financeiro e mediático seria determinante na vitória na disputa presidencial de 1996. Como já foi mencionado, a consequência dessa aproximação foi o crescente poder desses grupos frente ao Estado. Segundo Schutte (2011, p. 93), “Os novos proprietários não eram do ramo e estavam mais interessados em tirar o máximo possível de riqueza em curto prazo e enviá-la para o exterior em um maciço e constante fluxo de fuga de capitais”.

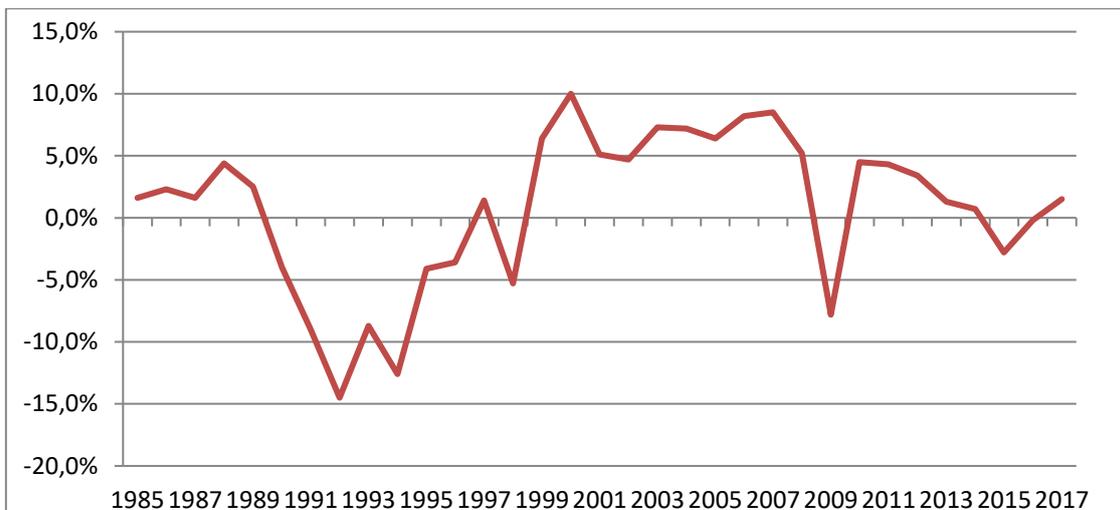
Devido à importância do setor de P&G, os oligarcas deste ramo dispunham de particular influência política, e após o apoio destes empresários na vitória de Yeltsin em sua reeleição, as elites políticas passaram a depender da elite econômica para sobreviver, o que limitou a capacidade do governo de regulamentar o setor de modo a conter a situação dramática da economia russa. Neste aspecto, deve-se mencionar a prática de preços de transferência (desvio de rendas devidas ao Estado através de subsidiárias) por parte das companhias².

1.3 – Avaliação

A estratégia de liberalização radical durante a década de 90 gerou impactos negativos relevantes nos principais indicadores macroeconômicos e nos indicadores da indústria de P&G (Figuras 2 e 3). Ainda assim, seu objetivo central foi alcançado: a participação privada nos fundos fixos era de 10% em 1991 e passa a 70% em 2000 (Radvanyi, 2007). Através dos leilões que beneficiaram os apoiadores de Yeltsin, este pôde efetivamente transferir o setor de P&G a mãos privadas.

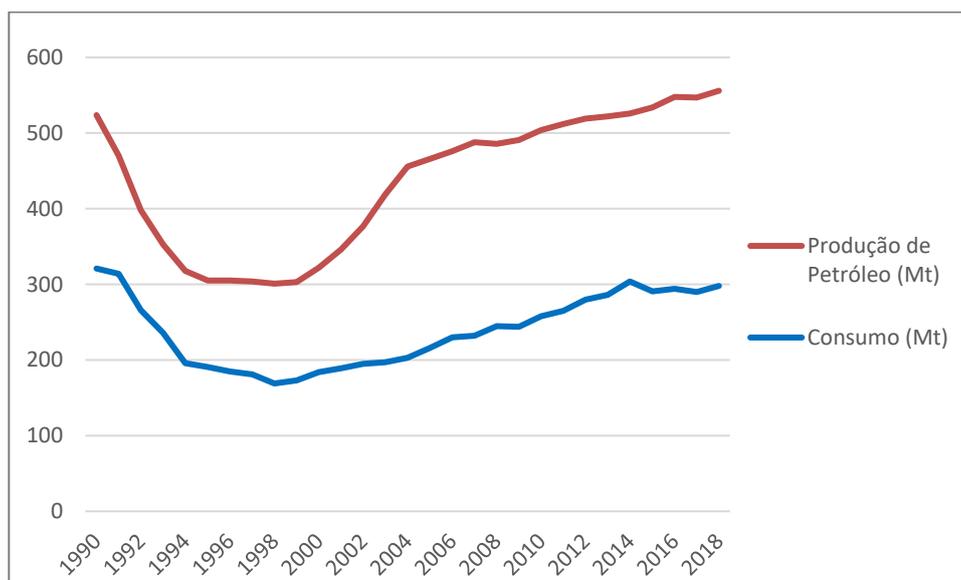
² Além disso, as companhias eram beneficiadas com isenção de 67% do petróleo (Pucenkova, 2010).

Figura 2 – Taxa de Crescimento do PIB, % (URSS/Rússia)



Fonte: Segrillo, 2015.

Figura 3 – Produção e Consumo de Petróleo (Mt)



Fonte: Enerdata.

Contudo, devido à regulação ineficaz do Estado e a sua incapacidade de correção dessas ineficiências devido à dependência das elites governamentais frente à elite empresarial, a indústria do P&G sofreu com as más práticas administrativas, rentistas. A esta questão estrutural soma-se outra, conjuntural, dos preços do petróleo em declínio, o que pressionou as finanças das empresas e do governo para baixo. Esses elementos tiveram o efeito prático de estagnação das exportações e redução da produção, assim como do consumo, de petróleo, gás e derivados na década de 90. Em meio à inflação e a redução do PIB, a redução da oferta e o aumento de preços do gás praticado no período

teve efeito contrário aos objetivos de garantir o fornecimento confiável e a eficiência do setor. Tais práticas ajudaram a deteriorar, ainda, a situação fiscal do país, como fica claro na tabela 1:

Tabela 1 – Receitas, Déficit e Inflação da Federação Russa (1990 – 2009)

Ano	Receitas (tri. RU\$)	Déficit (superávit) em bi. RU\$	Inflação
1990	0,2	8,5	-
1991	0,3	-37,6	160%
1992	5,3	-641,9	2509%
1993	49,7	-7943,6	840%
1994	172,4	-65494	215%
1995	437,0	-49105,2	132%
1996	558,5	-94200	22%
1997	711,6	-127900	11%
1998	686,8	-155300	85%
1999	1,2	-44,4	37%
2000	2,1	137,6	20%
2001	2,7	264,3	19%
2002	3,5	97	15%
2003	4,1	173,8	12%
2004	5,4	760,2	12%
2005	8,6	1759	11%
2006	10,6	2250,6	9%
2007	13,4	1989,7	12%
2008	16,0	2012,1	13%
2009	13,6	-2448,6	9%

Fontes: Rosstat, Bankirsha.

Visto o peso da indústria de P&G na economia russa, é natural que seus efeitos se reproduzam no resto da economia. Assim sendo, vale notar o seu papel contribuindo para os resultados desastrosos na produção russa, que só teve 2 anos de crescimento em toda a década (Figura 2), tendo crescimento negativo forte na maior parte dos anos restantes. Soma-se a isso que a incapacidade de recuperar a receita do setor contribuiu para a intensificação dos déficits, que estiveram presentes em todos os anos dos governos Yeltsin.

2 – PUTIN

2.1 – Agenda

Após as convulsões que impactaram o país com a crise de 1998 (em grande parte causada pelas questões descritas acima), inicia-se o governo de Vladimir Putin, que coincide com o aumento dos preços do petróleo causados pelo aumento do consumo chinês de energia. O novo governo busca estabelecer uma “vertical do poder”, submetendo as grandes entidades financeiras, industriais e de comunicação a diretrizes governamentais, em uma estrutura corporativista (Gomes, 2018).

Putin compõe seus ministérios com *siloviki* (veteranos dos serviços de segurança), que o auxiliam na tarefa de neutralizar juridicamente aqueles oligarcas que não se adequassem à vertical do poder. Com eles, foi possível reestatizar o setor de P&G, de modo que esses mesmos elementos passariam a ocupar posições de liderança dentro das empresas estratégicas para o Estado russo. Isso cria uma estrutura de confluência total entre o projeto de Estado e as elites econômicas, visto que a existência de ambos se correlaciona, em uma via de mão dupla.

2.2 – Output 2

Finalmente, a instrução nº 1234-p, “Sobre a estratégia energética da Rússia no período até 2020” (Rússia, 2003, *tradução nossa*³), é um documento geral, pouco específico, que estabelece as diretrizes da estratégia do país para o setor energético. Ela lida com três cenários: (1) Cenário otimista, de ambiente favorável ao comércio, economia e cooperação política externa, com a solução das questões de trânsito; (2) cenário moderado, de ambiente comercial desfavorável e não-solução das questões de trânsito; e (3) cenário crítico, de conjunção de vários ambientes desfavoráveis, não-reprodução da base mineral, com a sua produção estagnando após 2 anos, inviabilidade econômica da exploração de reservas de difícil acesso.

A formulação da lei se deu a partir de diagnósticos de problemas e desafios para o setor de P&G no país. Dentre eles vale mencionar: (1) um sistema imperfeito de uso do subsolo; (2) uma economia de alta intensidade energética; (3) dependência da economia no setor de P&G; (4) limitação de investimentos no setor; (5) riscos envolvidos com a

³ Об Утверждении Энергетической стратегии России на Период до 2020 года.

questão do trânsito; e (6) esgotamento das reservas tradicionais e necessidade de diversificação das regiões produtoras.

A partir destes diagnósticos, o documento estabelece como objetivos: (1) fomentar maior racionalidade do setor; (2) expandir a produção a outras regiões; (3) aprimorar o uso do subsolo; (4) aumentar a produção de petróleo, gás e de produtos de petróleo (refino); (5) reduzir a dependência da economia sobre o setor; (6) resolver questões de trânsito; e (7) reduzir a intensidade energética da economia russa⁴.

Dentre os instrumentos para a obtenção dos resultados a lei menciona políticas de preços, criação de leis estáveis, instauração de taxas, tarifas e regulações, assistência da política externa na inserção das empresas russas em mercados estrangeiros e uso do *status* de proprietário do solo, entre outros. A implementação de fato seguiu caminhos previstos na lei.

Já em 2002, um ano antes da formalização em lei, Putin havia instaurado uma taxa de extração mineral (Nalog na Dobychu i Poleznie Ispokaemikh⁵), o que permite que a receita governamental seja garantida, sem a possibilidade de manobras financeiras das empresas, uma vez que incide sobre o volume extraído, e não nos lucros (Pucenkova, 2010). Há, também, um fortalecimento na taxação sobre exportadores, que varia de acordo com o preço do petróleo, de modo que, tendo-se em conta o conjunto de taxas, a taxação sobre companhias exportadoras, em um cenário de preços altos pode exceder 90% (“Companhias Estrangeiras e o Petróleo Russo”, n.d.). Com essas medidas tem-se como objetivo combater a doença holandesa e a dependência excessiva da economia russa sobre o setor de P&G.

A reestatização das principais companhias do setor pode ser entendida como uma forma de combater a falta de racionalidade da indústria do petróleo. Quando sob a propriedade dos oligarcas, era comum que a lógica que permeasse o setor não fosse de maximização da produção e do desenvolvimento, mas sim de aumento das rendas privadas (Schutte, 2011). A reapropriação das companhias pelo Estado era uma forma de direcionar o setor à racionalidade do projeto estratégico russo. Isso não significa, contudo,

⁴ A intensidade energética, entendida a partir da definição do escritório de eficiência energética e energia renovável dos EUA, é medida pela “quantidade de energia requerida por unidade de produção ou atividade, de modo que o uso de menos energia para produzir um produto reduz a intensidade” (Estados Unidos, 2019, *tradução nossa*).

⁵ Налог на добычу полезных ископаемых.

uma tendência estatizante como fim em si mesma, uma vez que empresas que seguissem a vertical do poder não foram absorvidas.

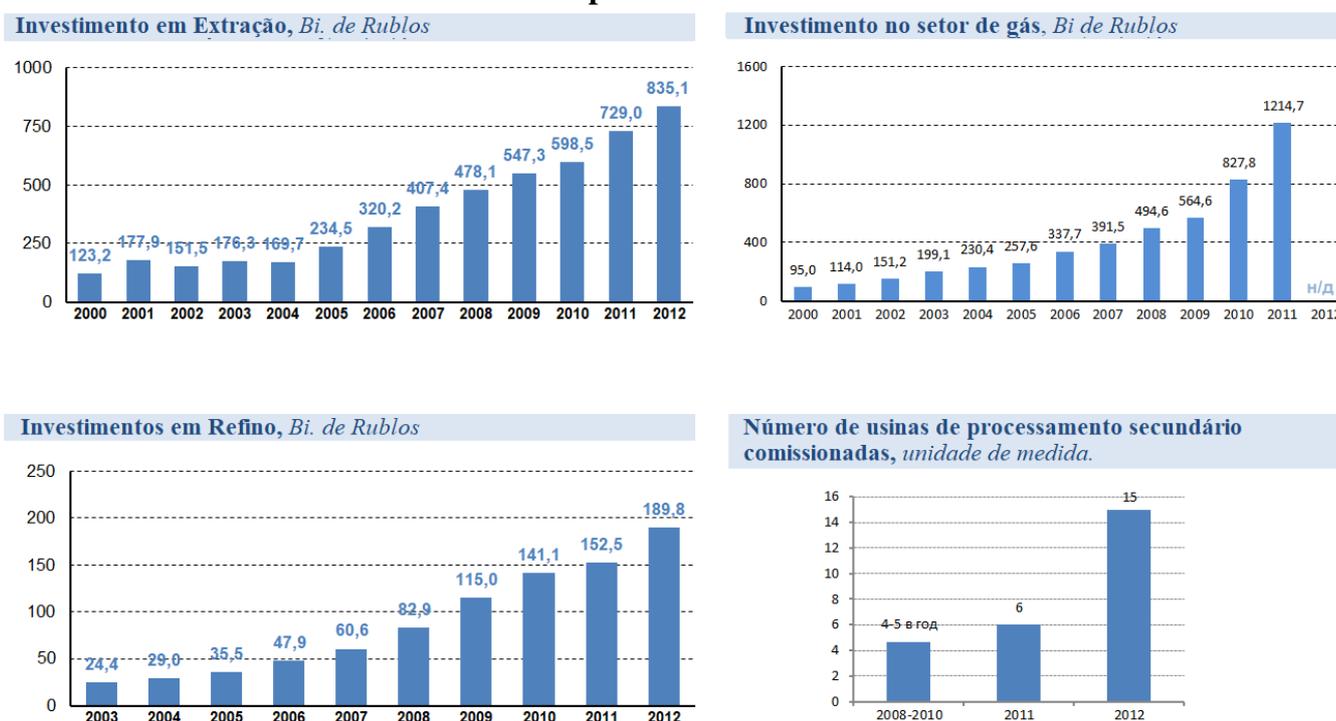
Finalmente, a política externa russa desenvolveu o que se pode chamar de “diplomacia dos dutos” (Pecequilo & Jaeger, 2019). Há um movimento do país eslavo em busca de garantir a sua primazia como fornecedor de combustível à Europa, buscando inviabilizar rotas alternativas que contornem o seu território. Busca-se, também, diversificar as exportações de modo a alcançar o crescente mercado asiático, com destaque à China, de modo a reduzir a dependência frente à Europa. Finalmente, a alavanca energética é utilizada no estrangeiro próximo, com as antigas repúblicas oriundas da URSS, de forma a intensificar a dependência desses países frente à Rússia, a submetê-los a pressões políticas quando lideranças contrárias a Moscou surgem e a dificultar sua adesão à zona de influência europeia (Gomes, 2018).

2.3 - Avaliação

Com a entrada de Putin e as reformas administrativas e tributárias que se seguem, bem como com o contexto favorável de preços do petróleo (Figura 1), se torna possível aumentar os investimentos em todos os âmbitos da indústria (petróleo, gás, refino e processamento), que crescem continuamente a partir do ano de 2000 (Figura 4). Como resultado, o desempenho da indústria petrolífera de uma forma geral, já em 2018, excede todas as metas de produção e processamento projetadas no cenário otimista do *output 2*, dispostas para 2020⁶.

⁶ A produção petróleo (556 Mt), gás (741 bcm) e produtos de petróleo (276 Mt) superou a meta do cenário otimista de 520 Mt, 730 bcm e 190-215 Mt, respectivamente (Enerdata, n.d.).

Figura 4 – Investimentos em extração de petróleo, no setor de gás, em refino e quantidade de usinas de processamento secundário comissionadas, respectivamente.



Fonte: Novak, (2013).

Dada a importância do setor, os benefícios advindos da sua recuperação em contexto de aumento da tributação, se traduziram em aumento forte da receita e superação dos constantes déficits da década anterior⁷. Isso se traduz no PIB com um forte crescimento, que se manteve acima dos 5% por ano pela maior parte da década de 2000 (Segrillo, 2015). Graças à maior capacidade do Estado de recuperar a renda deste setor e transferi-la, o seu crescimento veio acompanhado de uma diversificação de fontes de receitas e de produtos de exportação, contudo, deve-se ressaltar o ainda alto percentual, sobretudo no que diz respeito às receitas, oriundo do setor de P&G (Gomes, 2018).

O objetivo de redução da intensidade energética também foi alcançado. Isto pode ser observado a partir do método de nossa escolha a partir da definição exposta anteriormente de intensidade energética⁸. Portanto, uma vez que o consumo de energia

⁷ Para ilustrar, no ano de 1999 o déficit fiscal foi de 44 bilhões de rublos, enquanto já em 2006 o superávit superou 2 trilhões, a uma inflação consideravelmente menor (Goskomstat, 2001).

⁸ Sendo intensidade energética uma função da energia utilizada pelo produto obtido, a calculamos a partir do consumo de energia na Federação Russa a cada ano dividido pelo PIB, a partir de dados fornecidos pelo Enerdata e Banco Mundial.

manteve um crescimento lento a partir do início da década de 2000 e o PIB cresceu fortemente, o resultado foi o da redução da intensidade em cada unidade do produto.

O grande objetivo estratégico que não foi alcançado foi o da diversificação da produção no território, com aumento da exploração na Sibéria Oriental, que segue participando com meros 9% da produção total do país eslavo (KAMYSHNIKOV; KOLPAROV, 2019). No momento, o resultado para a produção na Sibéria Oriental e Iakutia permanece no cenário moderado, uma vez que este havia previsto produção de 50 mi. Toneladas em 2020 (80 mi. no caso do cenário otimista), e em 2018 a produção se encontrou em 55 mi. toneladas (INTERFAX, 2019).

DISCUSSÃO

A partir do estudo comparativo de caso apresentado acima, concluímos que a relação de causa e efeito entre as políticas públicas desenvolvidas em cada período para o setor de P&G e os seus efeitos concretos se deu com diferentes graus de efetividade. Esta diferença, deve-se ressaltar, é resultado de uma mescla complexa entre os impactos dos contextos distintos nos quais se inserem os *outputs* e a própria efetividade dos dois modelos administrativos dos governos que os implementam.

O governo Yeltsin se encontrava em um contexto internacional de pressão para a aplicação de reformas e um contexto doméstico de absoluto caos econômico e produtivo devido à ruptura das cadeias de valor transfronteiriças da URSS, tudo intensificado pela queda dos preços do petróleo no mercado global. É inegável que esta situação tenha tornado complexa a efetividade na aplicação de políticas públicas para o setor, mas o próprio governo tem responsabilidade central na situação dramática na qual o país se encontrou por toda a década, sobretudo por ter coordenado a tomada do setor em questão pela elite empresarial rentista do país em torno de apoio eleitoral. Uma vez estabelecida a dependência frente a estes grupos, tornou-se impossível aplicar políticas públicas necessárias, sobretudo na questão da tributação.

A mudança de governo coincidiu com um ambiente externo mais favorável, mas a “vertical do poder” de Putin teve papel central na possibilidade de implementação de uma política pública mais eficaz para o setor. Com a centralização da tomada de decisões em torno da figura do presidente, sobretudo no setor de P&G, estratégico para o país eslavo, foi possível realizar a reforma tributária e otimizar o uso do subsolo, tal como previsto no marco legal estudado.

A principal questão ainda em aberto para o desenvolvimento da indústria de P&G na Rússia para os próximos anos será a aceleração da dispersão da produção pelo território, visto que o desenvolvimento da produção na Sibéria Oriental e em outras regiões segue lenta. A dificuldade está, sobretudo, ligada à insuficiência da expertise técnica, o que indica a necessidade de mais investimentos em P&D, o que gera uma dependência da tecnologia de empresas ocidentais. Os investimentos na infraestrutura da nova base produtiva deverão, ainda, exercer forte pressão sobre os custos das empresas e, conseqüentemente, do governo, caso não seja feito logo, uma vez que ainda há tempo para fazer a transição de forma gradual. Isto não será possível quando as reservas tradicionais começarem a se esgotar, e houver uma necessidade mais urgente de desenvolvimento dessa infraestrutura.

Referências

ENERDATA. *Статистический Ежегодник мировой энергетики 2019* [Anuário Estratégico da Energia Mundial 2019]. Disponível em: <<https://yearbook.enerdata.ru/>>. Acesso em: 07 set. 2020.

ESTADOS UNIDOS. Energy Intensity Indicators: Efficiency vs. Intensity. Disponível em: <<https://www.energy.gov/eere/analysis/energy-intensity-indicators-efficiency-vs-intensity>>. Acesso em: 19 de nov. 2019.

GEORGE, Alexander L.; MCKEOWN, Timothy J. “Case Studies and Theories of Organizational Decision Making. *Advances in Information Processing in Organizations* 2: 21-58, 1985.

GOMES, P. H. M.. *A Federação Russa (1991-2018): Petróleo e Gás, Instrumento Geopolítico e Desenvolvimento Econômico*. 2018. Monografia (Graduação em Relações Internacionais) – Instituto de Estudos Estratégicos, Universidade Federal Fluminense, Niterói.

GOSKOMSTAT. *Российский Стратегический Ежегодник 2001* [Anuário Estratégico Russo 2001]. Moscou: Государственный Комитет Российской Федерации По Статистике [Comitê Estatal da Federação Russa para Estatística], 2001.

INTERFAX. *Добыча нефти в Восточной Сибири может упасть после 2023 года, считают ученые* [Produção de petróleo na Sibéria Oriental pode cair após 2023, pensam cientistas]. (2019, 5 de Março). Disponível em: <<https://academia.interfax.ru/ru/news/articles/2571/>>. Acesso em: 07 set. 2020.

KAMYSHNIKOV, Gennady; KOLPAKOV, Andrey. (2019). *Overview of the Russian oilfield services market – 2019*. Deloitte. <https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/ru/Documents/energy-resources/oil-gas-survey-2019-en.pdf>.

Novak, A. V.. *Приоритеты государственной политики в российской нефтегазовой отрасли* [Prioridades da política governamental no campo de petróleo e gás russo]. Apresentação realizada para o Ministério da Energia da Federação Russa. 12 Slides, 2013. Disponível em: <<https://minenergo.gov.ru/node/3400>>. Acesso em: 04 fev. 2022.

PUCENKOVA, Nina Nikolaievna. *Российская Нефтяная Промышленность: Двадцать Лет, Которые Потрясли Мир* [A Indústria Russa De Petróleo: Vinte Anos Que Chocaram O Mundo]. 2010. Disponível em: <<http://www.ru-90.ru/node/1319>>. Acesso em 14 abr. 2019.

RADVANYI, Jean. *La nouvelle Russie*. Paris: Armand Colin, 4 ed. 2007.

RÚSSIA, Decreto nº 1403, de 17 de novembro de 1992. *Об особенностях приватизации и преобразования в акционерные общества государственных предприятий, производственных и научно-производственных объединений нефтяной, нефтеперерабатывающей промышленности и нефтепродуктообеспечения* [Sobre as peculiaridades da privatização e transformação em sociedades anônimas de empresas

estatais, associações de produção e pesquisa e produção de petróleo, indústria de refino de petróleo e derivados de petróleo]. Presidente da Federação Russa, Moscou, 17 nov. 1992. Disponível em: < <http://www.kremlin.ru/acts/bank/2417>>. Acesso em: 03 de set. 2018.

RÚSSIA, Instrução nº 1234-p, (2003, 28 de agosto). Об утверждении Энергетической стратегии России на период до 2020 года [Sobre a estratégia energética da Rússia no período até 2020]. Governo da Federação Russa. <http://docs.cntd.ru/document/901872984>.

SCHUTTE, Giorgio Romano. Economia Política De Petróleo E Gás: A Experiência Russa. In: ALVES, André G. M. Pineli (org). UMA LONGA TRANSIÇÃO: Vinte Anos de Transformações na Rússia. Brasília: IPEA, 2011.

SEGRILLO, Ângelo. De Gorbachev a Putin: A Saga Da Rússia Do Socialismo Ao Capitalismo. Curitiba: Prismas, 2015.

VEDUNG, Evert. Six Models of Evaluation. In: ARARAL, Eduardo; et al. *Routledge Handbook of Public Policy*. Routledge, 2013.

WILLIAMSON, John. What Washington means by policy reform, 1990. Disponível em: <<https://piie.com/commentary/speeches-papers/what-washington-means-policy-reform>> Acesso em: 27 ago. 2018.