



JANEIRO  
2026

## **POLICY BRIEF N. 9**

Reindustrializar com gás  
natural: potenciais e limites  
do Gás para Empregar



## **INSTITUTO DE ESTUDOS ESTRATÉGICOS DE PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS ZÉ EDUARDO DUTRA - INEEP**

### **EXPEDIENTE**

#### **DIREÇÃO TÉCNICA**

Mahatma Ramos  
Ticianá Alvares

#### **COORDENAÇÃO TÉCNICA**

Francismar Ferreira

#### **AUTOR**

Leonardo Mosimann Estrella<sup>1</sup>

#### **PESQUISA E DADOS**

Maria Clara Arouca

#### **COORDENAÇÃO DE COMUNICAÇÃO**

Lídia Michelle Azevedo

#### **EQUIPE DE COMUNICAÇÃO**

Fátima Belchior  
Laura Cardoso

#### **DESIGN E DIAGRAMAÇÃO**

Sandro Mesquita

#### **FOTOS**

Agência Petrobras

## REINDUSTRIALIZAR COM GÁS NATURAL: POTENCIAIS E LIMITES DO GÁS PARA EMPREGAR

### 1. RESUMO EXECUTIVO

Este estudo analisa os primeiros passos do Programa Gás para Empregar, comparando seus objetivos e diretrizes com os efeitos do modelo liberalizante forçado pela Nova Lei do Gás. Busca-se compreender em que medida o programa reposiciona o gás natural como instrumento de política pública voltado à reindustrialização, à transição energética e ao desenvolvimento regional. A análise toma como base os marcos legais, documentos institucionais e os relatórios dos cinco comitês técnicos que estruturam o programa, com foco nas etapas de produção, transporte e distribuição. Os resultados indicam que o modelo anterior aprofunda a concentração privada, eleva tarifas e fragiliza a capacidade estatal de planejamento.

Em resposta, o Gás para Empregar retoma metas não alcançadas de programas anteriores, como ampliar a oferta interna, reduzir a reinjeção, estimular o uso industrial em novas regiões, integrar modais logísticos e articular o gás com fontes renováveis. Apesar de sinalizar um reposicionamento no campo do planejamento, o programa ainda opera sob os limites da abertura de mercado e da presença dominante de agentes não estatais que avançaram fortemente suas participações a partir de 2016. O estudo conclui que, para garantir modicidade tarifária, acesso universal e soberania energética, é necessário retomar a coordenação pública e a verticalização como eixos estruturantes da política de gás natural.

---

<sup>1</sup> Pesquisador do Instituto de Estudos Estratégicos de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (Ineep) na área de Gás Natural e Fertilizantes. É administrador e discente em ciências econômicas pela UFSC e mestre e doutorando em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Socioambiental pela UDESC. Autor dos livros *Gás Natural em Santa Catarina: uma análise crítica da concessão do serviço* (2023); e *Gás Natural: notas sobre um percurso* (2025).

## 2. CONTEXTO E PROBLEMA

O setor de gás natural no Brasil passou, nas últimas décadas, por mudanças estruturais significativas, especialmente a partir da aprovação da Nova Lei do Gás (Lei nº 14.134/2021), que regulamenta o Novo Mercado de Gás (NMG). Essa legislação foi fruto de uma agenda liberalizante que buscou ampliar a concorrência no setor, reduzir o protagonismo da Petrobras e atrair novos capitais, com ênfase nos segmentos de transporte e distribuição. O foco principal dessas medidas, conforme os discursos oficiais, é ampliar a oferta do insumo e reduzir seu preço ao longo dos elos da cadeia, diante da ausência histórica de competitividade no setor.

O novo ciclo, o gás natural passa a ser reposicionado como insumo estratégico para o processo de reindustrialização do país, assumindo papel no programa Nova Indústria Brasil (NIB), lançado em 2024. Com isso, o insumo ganha centralidade não apenas como base da política de reindustrialização nacional, mas também como parceiro das fontes renováveis de energia no esforço de *neoindustrialização*<sup>2</sup> que prioriza o baixo carbono. O gás natural é fundamental como suporte à intermitência na geração sazonal e também no próprio compartilhamento de suas infraestruturas a algumas formas de energias renováveis<sup>3</sup>.

Governo Federal lançou, em 2023, o programa Gás para Empregar, com o objetivo de retomar o protagonismo estatal na coordenação do setor e incentivar o uso do gás natural como vetor para a reindustrialização e a expansão das cadeias produtivas regionais. A proposta surge como resposta aos efeitos colaterais do modelo

---

<sup>2</sup> Desde o final da década de 1970, o Brasil vive um processo de desindustrialização precoce, associado a gargalos de infraestrutura e, sobretudo, à cobrança da dívida pública, que compromete a capacidade estatal de realizar novos investimentos. Convém lembrar que a industrialização brasileira se estruturou, em grande medida, pela substituição de importações, inicialmente formando o chamado Departamento II (bens de consumo) e apenas posteriormente o Departamento I (bens de capital e investimentos) (Rangel, 2012). Nesse contexto, o país enfrenta dois desafios: reindustrializar setores que perderam densidade produtiva e, ao mesmo tempo, pensar alternativas para um novo padrão de desenvolvimento. A reindustrialização refere-se ao esforço de recuperar e fortalecer cadeias produtivas já existentes, mas fragilizadas pela desindustrialização e com elevada capacidade ociosa, buscando recompor capacidades produtivas, tecnológicas e de emprego. Já a neoindustrialização envolve a construção de uma nova base produtiva em sintonia com os paradigmas da economia do conhecimento, da digitalização e da transição socioecológica, implicando maior incorporação de inovação tecnológica, sustentabilidade ambiental, novas formas de energia e integração às cadeias de valor em novos moldes. Enquanto a primeira aponta para o resgate de setores tradicionais, a segunda indica uma reconfiguração estrutural, voltada à redefinição do papel da indústria no desenvolvimento nacional.

<sup>3</sup> Como exemplo, a Alemanha, diante da descontinuidade das suas usinas nucleares e da imposição da OTAN/EUA relacionada aos ataques aos gasodutos russos (Nord Stream 1 e 2), foi obrigada a ampliar o despacho térmico a carvão e a importar GNL dos Estados Unidos, onerando sua indústria com energia a preços menos competitivos. Mesmo em um país com histórico de importantes investimentos na transição energética, o gás natural se mostra fundamental para o atendimento do mercado interno, sobretudo na aplicação em residências e estabelecimentos comerciais. A Europa depende do gás para o conforto térmico, e a Alemanha era a principal porta de entrada do gás competitivo russo via gasodutos, que foi comprometido usando como desculpa o conflito com a Ucrânia mas, principalmente, pelo interesse estadunidense em consolidar-se como maior exportador mundial de GNL (Estrella; Rocha, 2023). Em contrapartida, a China intensificou as importações de gás russo e, em setembro de 2025, assinou novo acordo que prevê a construção do gasoduto *Power of Siberia 2*, ligando a produção da Sibéria ao seu território.

anterior, marcado por concentração de mercado sob controle privado, insegurança regulatória e elevação de tarifas na maioria dos estados.

Nessa conjuntura, esse estudo analisa os principais elementos do programa Gás para Empregar e identifica em que medida ele representa um avanço em relação ao Novo Mercado de Gás. A análise foi realizada a partir do exame comparativo dos marcos legais, documentos institucionais e posicionamentos de agentes do setor, com foco nos três elos da cadeia do gás natural: exploração e produção, transporte e distribuição.

Ao realizar essa avaliação, contribui-se com o debate público sobre o papel do Estado na política energética, ao oferecer subsídios técnicos para decisões regulatórias e indicar caminhos para fortalecer a função do gás natural como instrumento de desenvolvimento nacional. A centralidade do gás natural para a política energética brasileira, como fonte de transição, insumo industrial e componente estratégico para o desenvolvimento regional, exige essa análise crítica das diretrizes adotadas.

### **3. CONJUNTURA LEGAL E PROGRAMAS**

#### **3.1 FUNDAMENTOS CONSTITUCIONAIS**

A Constituição Federal de 1988 estabelece os pilares jurídicos da atuação estatal no setor de gás natural, reconhecendo sua relevância estratégica e seu caráter de bem essencial à coletividade. O artigo 177 (Brasil, 1988) define que as atividades de pesquisa e exploração de petróleo e gás natural, bem como o refino, importação e exportação de seus derivados, constituem monopólio da União. Essa centralização busca garantir a soberania nacional sobre recursos energéticos, assegurar o planejamento do setor e evitar a apropriação privada de bens estratégicos.

No que se refere à distribuição de gás canalizado, a Constituição atribui às unidades federativas a competência para explorar esse serviço, conforme o artigo 25, §2º. Tal dispositivo qualifica o fornecimento local de gás canalizado como um serviço público, cuja execução pode ser feita diretamente pelo poder público estadual ou por meio de concessão ou permissão, nos termos do artigo 175. Trata-se, portanto, de um modelo federativo híbrido, no qual a União detém o monopólio sobre as etapas iniciais da cadeia (produção, refino, transporte internacional), enquanto os estados organizam a distribuição final por redes locais.

Esse arranjo institucional é reforçado por outra diretriz constitucional: a que reconhece a energia, incluindo o gás natural, como serviço essencial. Ao lado de combustíveis, energia elétrica, comunicações e transporte coletivo, o gás natural figura como bem estratégico que exige garantias de acesso, qualidade e continuidade.

Isso impõe ao Estado a responsabilidade de assegurar sua oferta em condições adequadas, tanto para fins sociais quanto produtivos.

A Constituição, portanto, estrutura o setor de gás natural em torno de três princípios: soberania nacional, serviço público essencial e competência federativa compartilhada.

### 3.2 LEI DO GÁS: O PRIMEIRO PASSO DA LIBERALIZAÇÃO

A Lei nº 11.909/2009 (Brasil, 2009), conhecida como Lei do Gás, representou o primeiro marco regulatório específico para o segmento de gás natural no Brasil, especialmente nas etapas de transporte, processamento, estocagem e comercialização. A lei foi elaborada com o objetivo de ampliar os investimentos no setor, reduzir gargalos de infraestrutura e garantir maior previsibilidade jurídica para os agentes privados, sem, contudo, romper com o princípio de domínio público da infraestrutura de transporte.

Diferentemente do modelo de concessão utilizado no setor elétrico, a Lei do Gás adotou o modelo de autorização para o transporte de gás natural, atribuindo à Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) a competência para autorizar agentes interessados, mediante critérios técnicos e econômicos. O regime jurídico da infraestrutura de transporte permaneceu como domínio da União, embora sua exploração tenha sido flexibilizada para agentes privados.

A lei reafirmou a separação entre as etapas da cadeia, buscando criar condições para o acesso às infraestruturas essenciais, considerando a abertura do mercado. Outro ponto relevante da lei foi a tentativa de institucionalizar o conceito de auto-produtor e autoimportador, permitindo a agentes privados transportar e consumir seu próprio gás, desde que obedecidas as regras de acesso às infraestruturas e de comercialização definidas pela ANP (ANP, 2010).

### 3.3 A NOVA LEI DO GÁS E O PROGRAMA NOVO MERCADO DE GÁS: FUNDAMENTOS, DIRETRIZES E LIBERALIZAÇÃO

A Nova Lei do Gás (Brasil, 2021) substitui a Lei nº 11.909/2009 e redefine as bases normativas do setor de gás natural no Brasil. A legislação foi resultado de uma série de medidas iniciadas em 2016, tais como o Gás para Crescer<sup>4</sup>, e formalizadas a partir de 2019 com o lançamento do NMG, instituído pela Resolução CNPE nº 16/2019 e regulamentado pelo Decreto nº 10.712/2021 (ANP, 2024).

---

<sup>4</sup> O programa, lançado em 2016, propôs medidas para “ampliar a concorrência, garantir acesso às infraestruturas essenciais (unidades de processamento, gasodutos e terminais de GNL) e fomentar um ambiente de mercado aberto e competitivo”. Esses princípios foram posteriormente incorporados ao programa Novo Mercado de Gás e à Nova Lei do Gás (Brasil, 2016).

Entre as principais disposições da nova lei, destacam-se: (a) substituição do regime de concessão pelo regime de autorização para os gasodutos de transporte, com a ANP responsável por outorgar a autorização a partir de chamada pública; (b) estabelecimento da independência societária entre transportadoras e demais segmentos da cadeia, com vedação de participações cruzadas entre transporte, comercialização e distribuição; (c) regras de acesso, dando transparência às negociações e contratos, às infraestruturas essenciais, incluindo instalações de escoamento, unidades de processamento e tratamento de gás natural (UPGNs e UTGs), terminais de GNL e gasodutos de transporte; (d) criação de mecanismos como o Capacity Release (cessão compulsória de capacidade de transporte) e o Gas Release (venda obrigatória de gás natural por comercializadores com elevada participação de mercado); (e) adoção do modelo de contratação por entrada e saída, em substituição ao regime de ponto a ponto, visando ajustar a lógica de alocação de capacidade nas malhas de transporte; e (f) reforço ao papel regulador da ANP, que deve estabelecer receitas máximas, zelar pela transparência tarifária e fomentar a harmonização regulatória com os estados (ANP, 2024).

O programa Novo Mercado de Gás foi acompanhado por medidas institucionais e contratuais envolvendo a Petrobras, como o Termo de Compromisso de Cessação de Prática (TCC) assinado com o Conselho de Defesa Econômica (CADE) em 2019. Esse acordo previa a alienação de participações em empresas de transporte e distribuição, como a Gaspetro<sup>5</sup>, além do compromisso de não adquirir volumes adicionais de gás de terceiros (Morais, 2021).

Com esse novo marco jurídico introduziu-se modificações institucionais orientadas à liberalização do setor, com foco na atração de capitais privados.

## 4. NOVA CONJUNTURA

### 4.1 O GÁS NATURAL NO CONTEXTO DA NIB

A Nova Indústria Brasil (NIB) é uma política pública nacional de fomento industrial lançada em janeiro de 2024 com o objetivo de promover a chamada neoindustrialização com sustentabilidade e inclusão social. Estruturada em seis missões nacionais, a NIB busca reorganizar o parque produtivo brasileiro em direção a um modelo de baixo carbono, com foco em cadeias estratégicas, inovação, soberania tecnológica e transição energética.

---

<sup>5</sup> A antiga subsidiária da Petrobras atualmente leva o nome de Commit Gás S/A. A empresa foi privatizada em 2022 com a venda de 51% do seu capital social à Compass do Grupo Cosan. Em 2015, a Mitsui Gás e Energia Ltda., do grupo japonês Mitsui Co., já havia adquirido 49% das ações da empresa.

O gás natural está inserido de forma transversal na lógica da NIB, sendo mencionado em diversas frentes como vetor de competitividade para a reindustrialização, insumo de transição e componente de segurança energética. A Missão 1 do plano, “Cadeias agroindustriais sustentáveis e digitais para a segurança alimentar, nutricional e energética”, prevê o fortalecimento de cadeias intensivas em gás, como a de fertilizantes. Já a Missão 3, “Descarbonização da indústria e da infraestrutura”, aponta para o uso do gás natural como combustível de transição para sistemas industriais mais eficientes, especialmente em setores de alta intensidade energética como a siderurgia, cerâmica, vidro e papel e celulose (Brasil, 2025).

Além disso, o plano enfatiza a necessidade de garantir previsibilidade, qualidade e custo competitivo de energia, reconhecendo que a infraestrutura de gás natural pode atuar como suporte complementar à expansão das fontes renováveis.

A NIB, portanto, não trata o gás natural como fonte concorrente das renováveis, mas como elemento articulador de uma matriz energética híbrida e estável. Isso implica em uma abordagem funcional do gás dentro de um novo projeto de desenvolvimento, que reconhece a centralidade das fontes limpas, mas também a importância de garantir bases materiais e logísticas viáveis à reindustrialização do país.

#### 4.2 GÁS PARA EMPREGAR: OBJETIVOS, METAS E ESTRUTURA TÉCNICA

Instituído pela Resolução CNPE nº 1, de março de 2023, o programa Gás para Empregar é uma iniciativa coordenada pelo Ministério de Minas e Energia (MME) que busca realinhar a política para o setor de gás natural com os objetivos da reindustrialização, da transição energética e da valorização da produção nacional. O programa estabelece como metas: aumentar a oferta de gás natural no mercado doméstico; reduzir os volumes reinjetados nos campos de exploração além do tecnicamente necessário; ampliar a disponibilidade do insumo para cadeias produtivas estratégicas, como fertilizantes e petroquímica; diminuir a dependência externa de insumos industriais; e integrar o gás natural à transição energética nacional, por meio da articulação com biometano, hidrogênio, cogeração e captura de carbono.

Para viabilizar essas metas, foram criados cinco comitês técnicos temáticos, os quais elaboraram diagnósticos e propostas de atuação com base em diferentes dimensões do setor. Os relatórios resultantes apontam para mudanças relevantes no marco institucional vigente e sinalizam a necessidade de reconfiguração do modelo liberalizante estabelecido pelo programa NMG.

O Comitê 1, dedicado à análise da oferta nacional, critica o elevado volume de gás reinjetado nas unidades de exploração e produção, especialmente na Bacia de Santos, e propõe revisões regulatórias nos contratos de partilha, além de novas

exigências de aproveitamento do gás associado. Defende, ainda, a reavaliação da política de reinjeção, com definição técnica mais precisa dos limites aceitáveis, a ser normatizada pela ANP (MME, 2024a). Essas propostas apontam para possíveis mudanças contratuais e regulatórias que afetam diretamente a etapa de upstream da cadeia do gás.

O Comitê 2, voltado à ampliação do mercado consumidor, evidencia a concentração regional do consumo e a baixa interiorização da malha de distribuição. Sugere a adoção de modelos logísticos descentralizados (como Gás Natural Liquefeito - GNL e Gás Natural Comprimido - GNC), além de instrumentos financeiros e fiscais para estimular o consumo industrial fora do eixo Sudeste. Também destaca a importância de uma maior articulação entre a União e os estados, com vistas à harmonização regulatória e à consolidação do consumidor livre, o que implicaria alterações nos arranjos regulatórios subnacionais e federativos (MME, 2024b).

O Comitê 3, responsável pelo diagnóstico da infraestrutura logística, chama atenção para a rigidez e para a concentração da atual malha de transporte. Suas recomendações incluem o incentivo à infraestrutura compartilhada, à criação de corredores logísticos interestaduais e à articulação entre o setor de gás e outros modais. Essas propostas tensionam o modelo atual de planejamento e acesso à infraestrutura, predominantemente pautado por lógica empresarial descentralizada e investimento por demanda (MME, 2024c).

O Comitê 4, voltado à competitividade da indústria, relaciona o alto custo do gás natural com a perda de competitividade de setores produtivos intensivos em energia. Propõe a criação de mecanismos compensatórios tarifários e fiscais, bem como a integração entre política energética e política industrial. A ênfase recai sobre a necessidade de o Estado coordenar o uso do gás natural de forma estratégica, como insumo produtivo nacional, o que contrasta com a abordagem liberal centrada na autorregulação dos preços pelo mercado (MME, 2024d).

Por fim, o Comitê 5, voltado à transição energética, propõe uma leitura sistêmica do gás natural como parte de uma matriz híbrida de baixo carbono. Recomenda o incentivo à hibridização com o biometano e o hidrogênio, a inserção do gás em planos de descarbonização industrial e a revisão das normas ambientais e energéticas para permitir sinergias regulatórias. As medidas sugeridas apontam para um realinhamento das políticas setoriais com as metas de transformação ecológica, exigindo coordenação entre instrumentos legais atualmente fragmentados (MME, 2024e).

Em conjunto, os cinco relatórios apresentam propostas que envolvem mudanças estruturais nos marcos legais, contratuais e regulatórios do setor. As recomendações reforçam o diagnóstico de que o atual modelo institucional centrado na abertura parcial do mercado, na separação entre os elos da cadeia e na autorregulação tarifária não tem sido suficiente para garantir expansão da oferta, modicidade tarifária

ou dinamização do uso industrial do gás. O programa Gás para Empregar, portanto, sinaliza um redirecionamento da política energética brasileira, ao reposicionar o gás natural como um instrumento de política pública voltado ao desenvolvimento nacional, em articulação com objetivos produtivos, sociais e ambientais.

## 5. PRIMEIROS EFEITOS E IMPLICAÇÕES CRÍTICAS DOS NOVOS MARCOS REGULATÓRIOS

Nova Lei do Gás (2021) e o programa Gás para Empregar (2023) revela transformações cujos efeitos já são perceptíveis na organização da infraestrutura, na dinâmica tarifária e no papel da Petrobras.

Embora a liberalização tenha prometido aumentar a concorrência, reduzir preços e atrair investimentos, os resultados efetivos caminham em direção oposta. O quadro comparativo a seguir evidencia que o programa Gás para Empregar representa uma tentativa de inflexão em aspectos do planejamento nacional do setor, mas mantendo a lógica de abertura e múltiplos agentes.

| EIXOS                    | Lei do Gás (2009)                                 | Nova Lei do Gás (2021)                      | GÁS PARA EMPREGAR (2023)                                   |
|--------------------------|---------------------------------------------------|---------------------------------------------|------------------------------------------------------------|
| Regime jurídico          | Concessão para transporte                         | Autorização (entrada e saída no transporte) | Análise dos efeitos de custos no transporte e distribuição |
| Modelo de infraestrutura | Verticalizado e público (Petrobras)               | Separação societária e acesso de terceiros  | Infraestrutura compartilhada e novos modais (GNL/GNC)      |
| Objetivo declarado       | Atrair investimento e ampliar rede                | Reduzir preços, atrair agentes privados     | Integrar gás à neoindustrialização                         |
| Papel da Petrobras       | Central (investidora, integradora e operadora)    | Retirada forçada (TCC e venda de ativos)    | Reabilitação parcial via MME e PPSA                        |
| Gas release              | Não previsto                                      | Obrigatoriedade de venda de gás             | Crítica à reinjeção e estímulo à produção nacional         |
| Gás e desenvolvimento    | Indutor de infraestrutura e estabilidade elétrica | Gás como commodity liberalizada             | Gás como insumo estratégico para cadeias produtivas        |

Fonte: Lei do Gás (2009), o Novo Mercado de Gás, a Nova Lei do Gás (2021) e o programa Gás para Empregar (2023). Organização Ineep.

Destaca-se que a entrada e ampliação de agentes<sup>6</sup> privados no setor não garantiu concorrência efetiva nos leilões de capacidade, e os ativos rentáveis da cadeia de gás foram transferidos a operadores privados — muitas deles fundos financeiros — sem que isso se revertesse em ampliação da infraestrutura, interiorização do ser-

<sup>6</sup> O capital e a governança do elo da distribuição estão concentrados na Commit Gás, Mitsui, Energisa e Naturgy. As infraestruturas de transporte foram quase todas privatizadas também (TAG, NTS, TSB e Gas Ocidente), com exceção do Gasoduto Bolívia-Brasil (GASBOL) ainda operado pela Petrobras e outros parceiros, através da sua subsidiária TBC.

viço ou expansão do atendimento (Gabrielli, 2022a; Gabrielli, 2022b). A promessa de concorrência transformou-se, na prática, em uma nova concentração de mercado — agora sob o domínio de grandes grupos privados que operam apenas em regiões economicamente atrativas, mantendo vastas áreas do país à margem do suprimento de gás. Deve-se lembrar que, de maneira geral, o setor de óleo e gás (O&G) é oligopolizado mundialmente e, por essa razão, países periféricos optam pela verticalização estatal justamente visando à soberania.

Essa verticalização estatal, base para a Nova Lei do Gás e o NMG, mostrou-se, à luz da experiência histórica da Petrobras, um pilar essencial para a integração territorial, a segurança energética e o desenvolvimento industrial. O processo de desmonte da estatal, marcado pela venda da Gaspetro, pela privatização de transportadoras como TAG e NTS, e pela retirada da Petrobras de diversas atividades estruturantes, comprometeu severamente sua capacidade de coordenar uma política nacional de gás natural, rompendo com os princípios constitucionais de serviço público essencial, soberania nacional e função estratégica da energia para o desenvolvimento.

Além disso, tal movimento inibe a articulação com outras formas de energia e impõe à empresa — que possui um modelo de governança cada vez mais complexo e progressivamente distante do interesse público — uma priorização de seu portfólio em um ambiente cuja premissa é o modelo concorrencial. Em outros termos, a energia deixa de ser inserida em um programa nacional de desenvolvimento articulado às realidades regionais do país e passa a cumprir um papel mercadológico, que incentiva a disputa por mercados e margens, negligenciando os desafios produtivos nacionais e a estratégia geopolítica brasileira em um contexto internacional de forte tensionamento.

O programa Gás para Empregar surge, nesse contexto, como uma tentativa relevante de realinhar a política de gás às necessidades produtivas e industriais do país. Os cinco comitês técnicos organizados pelo MME diagnosticaram problemas estruturais que não foram resolvidos pelo NMG, como a reinjeção excessiva na produção, a baixa interiorização da malha, os gargalos logísticos, a perda de competitividade industrial e a ausência de uma matriz energética híbrida de fato. Cada uma dessas deficiências exige ação estatal coordenada, regulação ativa e planejamento de longo prazo — elementos incompatíveis com a lógica puramente mercadológica que ganhou maior espaço no período 2016-2022.

No entanto, é necessário romper com a premissa que condiciona o desenvolvimento dessas infraestruturas à atuação de múltiplos agentes. Em primeiro lugar, porque o setor é historicamente e internacionalmente comandado por oligopólios. Em segundo, porque, embora a diversificação sugere ampliação da concorrência e queda de preços, na prática os arranjos de mercado tendem rapidamente a restabelecer a concentração. O caso da distribuição é emblemático: em um curto espaço de tempo (2022-2024), com a saída da Petrobras, o setor passou a ser controlado por quatro

grandes grupos econômicos já citados. Além disso, o fraturamento dos dois elos logísticos dessa cadeia impôs uma competitividade artificial entre operadores de diferentes segmentos, da produção ao atendimento dos consumidores finais, deslocando a coordenação das mãos do Estado e dissolvendo os ganhos inerentes à economia de escala anteriormente verticalizada pela Petrobras.

Os efeitos iniciais do modelo liberalizado são visíveis: forte crescimento das tarifas aos consumidores, manutenção de gargalos logísticos, retração da demanda industrial em vários estados e uma dinâmica institucional marcada por conflitos. A disputa entre a ABEGÁS (representando as distribuidoras) e a ATGÁS (representando as transportadoras), expressa em debates públicos, evidencia que as instituições associativas passaram a atuar como defensoras de interesses corporativos específicos no campo regulatório, colocando o consumidor e o planejamento energético em segundo plano. Sem uma autoridade pública integradora e um plano nacional coordenado, a política de gás perde coerência, escala e alcance.

Nesse campo de disputas, a ANP e entidades representativas dos setores produtivos e de consumo industrial ocupam polos distintos do debate em relação aos agentes operadores dos gasodutos, cenário agravado pelas dinâmicas regulatórias dos entes subnacionais, que lidam com especificidades locais no elo final dessa cadeia complexa. Esse quadro se desenvolve em meio a um processo persistente de desindustrialização, articulado à crise estrutural do capitalismo que se arrasta desde o fim dos anos 1970 (Estrella, 2023).



## 6. RECOMENDAÇÕES

- Reorientação da política de gás natural, associada à retomada da coordenação estatal, via operação dos sistemas, como condição para garantir universalização do acesso, modicidade tarifária, segurança e soberania energética.
- O resgate da verticalização pela via pública do segmento, sustentado pela experiência da Petrobras como operadora integrada, como condição estratégica para impulsionar a reindustrialização e fortalecer a coesão territorial.
- Com isso, advoga-se a reestatização da Gaspetro e dos gasoduto de transporte (TAG, NTS etc.) a exemplo do setor elétrico (Eletrobras) e as experiências negativas de outros elos da distribuição com os combustíveis líquidos (BR Distribuidora) e do próprio GLP (Liquigás).

Por fim, com base nas análises dos comitês técnicos do programa *Gás para Empregar*, destacamos os seguintes caminhos como também oportunidades ao setor:

- **Planejamento nacional integrado:** o MME deve liderar com efetividade o planejamento energético, articulando EPE, ANP e Petrobras às estratégias de desenvolvimento e *neointustrialização*;
- **Harmonização regulatória:** é necessário integrar a regulação da ANP aos modelos estaduais, aproximando o elo da distribuição ao transporte e escoamento;
- **Clusters estratégicos e competitividade externa:** priorizar o abastecimento de setores industriais dependentes de gás, com base em cadeias regionais e de alta complexidade, frente a segmentos como o residencial e comercial;
- **Promoção das renováveis:** desenvolver a produção e aplicação de biometano em redes de gás natural e produção de biofertilizantes oriundos dessa produção;
- **Investimentos em infraestrutura:** destinar parte dos recursos excedentes da exploração do petróleo para superar gargalos logísticos do gás com foco no escoamento e transporte;
- **Financiamento estatal de infraestrutura:** incluir grandes projetos no orçamento público, reduzindo a dependência tarifária explorada pelo modelo empresarial das concessões privatizadas;
- **Expansão territorial da Petrobras:** garantir novos territórios, por meio de concessões de áreas desabastecidas e sem redes de gasodutos, considerando que apenas 9% dos municípios brasileiro são abastecidos;

- **Regulação do GNL e GNC:** integrar esses modelos à política pública de gás, ampliando o atendimento fora da rede e promovendo conexões regionais com países da América do Sul.

## 7. CONCLUSÃO

O ciclo de 2016 a 2022 representou um desmonte cirúrgico da política de gás natural, com a fragmentação da cadeia, a venda de ativos estratégicos da Petrobras e a transferência de funções estatais a agentes privados. Essa reconfiguração não apenas comprometeu a lógica de economia de escala e a coordenação nacional do setor, como também resultou em tarifas mais elevadas, perda de competitividade industrial e manutenção de gargalos logísticos, conforme diagnosticado pelos comitês técnicos do programa Gás para Empregar.

Retomar o projeto nacional de desenvolvimento contando com o gás natural exige a reconstrução da verticalização estatal, tendo a Petrobras como operadora integrada. A experiência internacional demonstra que setores oligopolizados, como o de óleo e gás, só garantem universalização e soberania quando ancorados em empresas nacionais de grande porte, capazes de planejar, investir e integrar toda a cadeia, do escoamento ao consumo, especialmente em países da periferia do sistema. Nesse sentido, os mega investimentos necessários em infraestrutura de transporte e escoamento não podem depender exclusivamente da lógica privada de retorno e na transferência dos custos majorados às tarifas, mas precisam estar associados a instrumentos públicos de coordenação e financiamento, inclusive com a aplicação de excedentes da exploração do petróleo em novos gasodutos e modais logísticos.

Sem uma revisão profunda da Nova Lei do Gás, o programa Gás para Empregar tende a patinar, preso a um marco liberalizante que desestimula a coordenação pública e mantém a fragmentação institucional. A alternativa de utilizar o capital excedente do petróleo para financiar projetos estruturantes é uma saída viável, mas somente terá efeito se acompanhada de uma diretriz clara de reestatização de ativos estratégicos e de reposicionamento da Petrobras como eixo vertical da política de gás natural. Esse é o caminho para transformar o insumo em instrumento de reindustrialização, transição energética e coesão territorial.

## REFERÊNCIAS

ANP - Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis. Lei nº 11.909, de 4 de março de 2009: dispõe sobre o transporte de gás natural por meio de dutos e sobre o tratamento, o processamento, a estocagem, a liquefação, a regaseificação e a comercialização de gás natural. Brasília: ANP, 2010. 18 p.

ANP - Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis. *Nova Lei do Gás (Lei nº 14.134/2021)* e Decreto nº 10.712/2021. Brasília: ANP, 2024.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997. Estabelece a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo, institui o Conselho Nacional de Política Energética e a Agência Nacional do Petróleo, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 7 ago. 1997.

BRASIL. Lei nº 11.909, de 4 de março de 2009. Dispõe sobre as atividades relativas ao transporte de gás natural por meio de dutos, bem como sobre o tratamento, o processamento, a estocagem, a liquefação, a regaseificação e a comercialização de gás natural, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 5 mar. 2009.

BRASIL. Ministério de Minas e Energia. Gás para Crescer: propostas. Brasília, DF: MME, 2016.

BRASIL. Lei nº 14.134, de 8 de abril de 2021. Dispõe sobre o transporte de gás natural por meio de dutos e altera as Leis nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, n. 11.909, de 4 mar. de 2009, e nº 12.276, de 30 de jun, de 2010. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 9 abr. 2021.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços. *Plano de ação da Nova Indústria Brasil*: fevereiro de 2025. Brasília, DF: MDIC, 2025.

ESTRELLA, Leonardo Mosimann. *Gás Natural em Santa Catarina*: uma análise crítica da concessão do serviço. Florianópolis: Instituto Ignacio Rangel, 2023.

ESTRELLA, Leonardo Mosimann; ROCHA, Isa de Oliveria. Os gasodutos russos, o conflito na Ucrânia e a divisão internacional do trabalho: uma abordagem range-liana. *Geosul*, v. 38, n. 86, p. 262-283, mai. 2023.

GABRIELLI, José Sérgio. Gas Release: um fracasso da liberalização do mercado de gás natural no Brasil. Rio de Janeiro: *Ineep*, 2022a.

GABRIELLI, José Sérgio. Liberalização e fragmentação do mercado de gás natural no Brasil: um retrocesso ao papel histórico da Petrobras. Rio de Janeiro: *Ineep*, 2022b.

MME - Ministério de Minas e Energia. Relatório do Comitê Temático 1: Disponibilidade do Gás Natural. Brasília, DF: MME, 2024a.

MME - Ministério de Minas e Energia. Relatório do Comitê Temático 2: Acesso ao Mercado de Gás Natural. Brasília, DF: MME, 2024b.

MME - Ministério de Minas e Energia. Relatório do Comitê Temático 3: Modelo de Comercialização do Gás Natural da União. Brasília, DF: MME, 2024c.

MME - Ministério de Minas e Energia. Relatório do Comitê Temático 4: Gás para o Setor Produtivo. Brasília, DF: MME, 2024d.

MME - Ministério de Minas e Energia. Relatório do Comitê Temático 5: Papel do Gás Natural na Transição Energética. Brasília, DF: MME, 2024e.

MORAIS, José Mauro de. A nova Lei do Gás e a desconcentração no mercado de gás natural no Brasil. *Radar: tecnologia, produção e comércio exterior*, n. 68, dez. 2021. Brasília: Ipea, 2021.

RANGEL, Ignacio. Ignacio Rangel: Obras Reunidas. v 1. Rio de Janeiro: Contraponto, 2012.

POLICY BRIEF N. 9 | JANEIRO DE 2026

# REINDUSTRIALIZAR COM GÁS NATURAL: POTENCIAIS E LIMITES DO GÁS PARA EMPREGAR

## SIGA NOSSAS REDES SOCIAIS

Clique nos ícones para ser redirecionado(a)



## CONTATO

[ineep.org.br](http://ineep.org.br) | [redes@ineep.org.br](mailto:redes@ineep.org.br) | (21) 97461-8060

## ENDEREÇO

Avenida Rio Branco, 133, 21º andar, Centro - Rio de Janeiro/RJ

