

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ADMINISTRATIVAS

GABRIEL LUCAS DE OLIVEIRA

**SETOR PETROLÍFERO E DESENVOLVIMENTO SOBERANO:
UMA ANÁLISE REFERENTE AO GOVERNO LULA (2003-2010)**

PORTO ALEGRE

2023

GABRIEL LUCAS DE OLIVEIRA

**SETOR PETROLÍFERO E DESENVOLVIMENTO SOBERANO:
UMA ANÁLISE REFERENTE AO GOVERNO LULA (2003-2010)**

Projeto de Trabalho de Conclusão de Curso de graduação apresentado ao Departamento de Ciências Administrativas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel em Administração Pública e Social.

Orientador: Prof. Dr. Leonardo Granato

Porto Alegre

2023

CIP - Catalogação na Publicação

de Oliveira, Gabriel Lucas
SETOR PETROLÍFERO E DESENVOLVIMENTO SOBERANO: UMA
ANÁLISE REFERENTE AO GOVERNO LULA (2003-2010) /
Gabriel Lucas de Oliveira. -- 2024.
86 f.
Orientador: Leonardo Granato.

Trabalho de conclusão de curso (Graduação) --
Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Escola de
Administração, Curso de Administração Pública e
Social, Porto Alegre, BR-RS, 2024.

1. Desenvolvimento. 2. Soberania. 3. Petróleo e
Gás. 4. Petrobras. 5. Autonomia. I. Granato, Leonardo,
orient. II. Título.

GABRIEL LUCAS DE OLIVEIRA

**SETOR PETROLÍFERO E DESENVOLVIMENTO SOBERANO:
UMA ANÁLISE REFERENTE AO GOVERNO LULA (2003-2010)**

Projeto de Trabalho de Conclusão de Curso de graduação apresentado ao Departamento de Ciências Administrativas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel em Administração Pública e Social.

Aprovado em: 20 de fevereiro de 2024.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. Leonardo Granato – Orientador

Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Profª. Dra. Jaqueline Marcela Villafuerte Bittencourt

Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Prof. Dra. Sofia Isabel Vizcarra Castillo

Universidade Federal do Rio Grande do Sul

RESUMO

No Brasil, o setor estratégico do petróleo historicamente esteve no centro das disputas entre duas perspectivas de desenvolvimento: a primeira soberana, ancorada no papel do Estado na formulação de uma estratégia de desenvolvimento e inserção externa não subordinada no sistema internacional; e a outra tendência dependente, associada ao capital externo e ligada principalmente ao sistema financeiro internacional. A partir da referida disputa política e intelectual, no presente trabalho buscamos entender em que medida a posição do Governo Lula (2003-2010) frente ao setor petrolífero do país caracteriza um projeto de desenvolvimento soberano. O trabalho tem como objetivos específicos discutir a respeito do manejo do setor petrolífero, dentro de um projeto de desenvolvimento soberano e relativamente autônomo, por meio das questões-chave da industrialização, do mercado interno e do controle de capitais estrangeiros; e analisar, a partir de uma contextualização histórica, o manejo do Governo Lula em relação ao setor em questão por meio dos três referidos elementos-chave. Para atingir tais objetivos utilizamos tanto da análise bibliográfica, como da documental. Como resultados, avaliamos que, apesar de iniciativas como o fortalecimento da política de conteúdo local, o lançamento de novos programas industriais e o processo de capitalização da Petrobras, esses foram insuficientes para caracterizar o manejo do setor petrolífero como um projeto de desenvolvimento soberano.

Palavras-Chave: Desenvolvimento; Soberania; Petróleo e Gás; Petrobras; Autonomia.

ABSTRACT

In Brazil, the strategic oil sector has historically been at the center of disputes between two development perspectives: the first sovereign, anchored in the role of the state in formulating a development strategy and non-subordinate external insertion into the international system; and the other dependent tendency, associated with foreign capital and linked mainly to the international financial system. Based on this political and intellectual dispute, this paper seeks to understand the extent to which the position of the Lula government (2003-2010) towards the country's oil sector characterizes a sovereign development project. The work's specific objectives are to discuss the handling of the oil sector within a sovereign and relatively autonomous development project, through the key issues of industrialization, the internal market and the control of foreign capital; and to analyse, from a historical contextualization, the Lula government's handling of the sector in question through these three key elements. To achieve these objectives, we used both bibliographical and documentary analysis. The results show that, despite initiatives such as the strengthening of the local content policy, the launch of new industrial programmes and the process of capitalizing Petrobras, these were insufficient to characterize the management of the oil sector as a sovereign development project.

Keywords: Development; Sovereignty; Oil and Gas; Petrobras; Autonomy.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Análise histórica do setor petrolífero no país:	20
Figura 2: Evolução da Participação da Indústria de Transformação no PIB (em%) de 1947 a 2014	36
Figura 3: Taxa de investimento da indústria extrativa, da indústria de transformação e da Indústria Para Petrolífera em (%) entre 2003 e 2013	41
Figura 4: Adensamento produtivo na indústria de transformação geral e na indústria Para Petrolífera nos setores escolhidos, entre 2003 e 2013.....	42
Figura 5: Média de crescimento do emprego entre empresas fornecedoras e não fornecedoras da Petrobras nos setores analisados entre 2003 e 2013 (2003= 100)	46
Figura 6: Variação real da FBCF do Brasil e do FBCF da Petrobras, em % (deflacionados pelo deflator implícito da FBCF).....	47
Figura 7: FBCF Petrobras (nominal) e relação com a FBCF brasileiro (R\$ bilhões, em %).....	47
Figura 8: Volume de petróleo refinado e capacidade de refino, por refinaria, 2011	52
Figura 9: Percentual da produção de petróleo pela Petrobras – 2011 a 2014.....	58
Figura 10: Produção de petróleo por operador – 2011 a 2014	58

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Posição e participação do óleo bruto de petróleo sobre as exportações de produtos básicos do país, de 2003 a 2010.....	39
Tabela 2: Evolução das exportações de óleo bruto de petróleo, em barris, de 2003 a 2010	39
Tabela 3: Rodadas de concessão realizadas de 1999 a 2013 e percentuais atribuídos ao conteúdo local.....	45
Tabela 4: Produção anual de barris de petróleo bruto no país	49
Tabela 5: Produção de derivados de petróleo, energéticos e não energéticos em m3.....	51
Tabela 6: Importações anuais de derivados de petróleo	51
Tabela 7: Exportações anuais de petróleo bruto.....	52
Tabela 8: Ingressos de Investimento estrangeiro direto (IED) no setor petrolífero, em US\$ milhões, de 2003 a 2010.	55
Tabela 9: Ingressos de Investimento estrangeiro direto (IED) no setor petrolífero, em US\$ milhões, de 2011 a 2013.	57

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABDI	Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial
ADS	American Depositary Shares
ANP	Agência Nacional do Petróleo
ANP	Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis do Brasil
BA	Bahia
BACEN	Banco Central do Brasil
CEDPEN	Centro de Estudo e Defesa do Petróleo e da Economia Nacional
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina
CNDI	Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial
CNI	Confederação Nacional da Indústria
CNP	Conselho Nacional do Petróleo
CNPE	Conselho de Política Energética
CPRM	Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais
EPE	Empresa de Pesquisa Energética
EUA	Estados Unidos da América
FBCF	Formação Bruta de Capital Fixo
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FIESP	Federação das Indústrias do Estado de São Paulo
IBP	Instituto Brasileiro de Petróleo
IED	Investimento Estrangeiro Direto
IPP	Indústria Para Petroleira

MME	Ministério de Minas e Energia
P&D	Pesquisa e Desenvolvimento
P&G	Petróleo e Gás Natural
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PCL	Política de Conteúdo Local
PDP	Política de Desenvolvimento Produtivo
PITCE	Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior
PND	Programa Nacional de Desestatização
PPA	Plano Plurianual
PPSA	Pré-Sal Petróleo S.A.
PT	Partido dos Trabalhadores
SGMB	Serviço Geológico e Mineralógico Brasileiro

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	3
1. PETRÓLEO E DESENVOLVIMENTO SOBERANO: ASPECTOS TEÓRICOS	9
1.1 Geopolítica do Petróleo	9
1.2 Petróleo e Desenvolvimento Soberano	11
1.2.1 A industrialização	14
1.2.2 O mercado interno	16
1.2.3 O controle de capitais estrangeiros.....	18
2. PETRÓLEO E DESENVOLVIMENTO SOBERANO: DE VARGAS À LULA	20
2.1 Do início da Indústria Petrolífera no Brasil à década de 1990: Percorso histórico ...	21
2.2 Lula e a Frente Neodesenvolvimentista (2003-2010)	27
2.3 Governo Lula e a Política do Petróleo	29
3. A POLÍTICA PETROLÍFERA NO GOVERNO LULA (2003-2010): ANÁLISE SOB A PERSPECTIVA DO DESENVOLVIMENTO SOBERANO	33
3.1 A Indústria e o Setor Petrolífero no Governo Lula	34
3.1.1 Panorama geral da indústria	34
3.1.2 A indústria petrolífera	38
3.2 O Mercado Interno e o Setor Petrolífero na Gestão do Governo Lula	43
3.2.1 Política de conteúdo local e o fortalecimento do mercado interno	43
3.2.2 O destino da produção	48
3.3 O Capital Estrangeiro e o Setor Petrolífero na Gestão do Governo Lula	53
3.3.1 Os regimes de produção e a participação do capital estrangeiro no setor	54
3.3.2 A participação do capital estrangeiro na Petrobras	58
CONCLUSÃO	62
REFERÊNCIAS BIBLOGRÁFICAS	67

INTRODUÇÃO

Por meio do presente trabalho, e em meio aos diversos desafios que o mundo e o Brasil vivenciam em termos de segurança industrial, energética e tecnológica, buscamos recuperar a discussão sobre o setor petrolífero e sua contribuição ao desenvolvimento soberano brasileiro. O petróleo é um recurso considerado essencial ao desenvolvimento das nações, tanto por sua importância no setor energético, quanto pela sua participação nos diversos ramos do setor industrial. Dessa forma, o hidrocarboneto se tornou uma mercadoria estratégica, da qual depende a sobrevivência de cada um dos países do globo (Dalla Costa, 2016).

No Brasil, a relevância do recurso não é diferente. Tanto é que para Bercovici (2023), o processo de formação econômica do país sempre oscilou entre duas tendências principais: uma autônoma, soberana e que buscou reformas estruturantes; outra dependente, associada, ligada às multinacionais e o sistema financeiro internacional. E o petróleo historicamente esteve no centro dessa disputa.

A exploração e produção do recurso estratégico em questão, remonta no Brasil ao início do século XX, apesar de sua busca ter se iniciado no período do Império. Data-se que a primeira concessão de exploração no país aconteceu no ano de 1864, na região de Ilhéus e Camamu. A partir disto, outras concessões ocorreram, seguidas das iniciativas de criação da Comissão Científica de Exploração em 1875 e a fundação da Escola de Minas de Ouro Preto em 1876.

No entanto, foi apenas em janeiro de 1939, no bairro de Lobato em Salvador (BA), que jorrou pela primeira vez petróleo em volume considerável. Dois meses após o episódio era então criado o Conselho Nacional do Petróleo (CNP), num período em que as tensões precedentes à Segunda Guerra Mundial levantaram a necessidade de autonomia na necessidade do petróleo para o exercício da defesa nacional (Mendes *et al.*, 2019). Desse modo, o então presidente Getúlio Vargas reformou o Código de Minas, passando ao domínio da União as reservas de petróleo e gás natural ainda não descobertas.

Após o fim da Segunda Guerra Mundial, era cada vez mais evidente a relevância do petróleo para o setor energético e para o desenvolvimento da indústria. Tal importância é visualizada a partir do projeto nacional-desenvolvimentista, corrente ideológica que marca o período. Por meio dela, a industrialização era vista como condição necessária para superação do subdesenvolvimento e só poderia ser alcançada por meio do planejamento estatal.

Dentro da concepção nacional-desenvolvimentista, o petróleo, como parte do setor energético nacional, era visto como estratégico ao desenvolvimento e à soberania nacional, sendo necessário maior controle por parte do Estado, peça-chave, também, do referido ideário. Tais premissas, alinhadas à campanha popular do “Petróleo é nosso!”, promoveram a defesa da participação estatal no setor, como caminho para a diminuição da dependência.

A partir, então, da mobilização popular em torno do setor petrolífero, juntamente com o projeto de desenvolvimento levado a cabo no Segundo Governo Vargas (1951-1954), é que foi promulgada a Lei 2.004, de 3 de outubro de 1953, instituindo o monopólio do petróleo e criando a Petrobras. A lei concentrou na referida empresa estatal a exploração, produção, refino, transporte e comercialização do petróleo e seus derivados.

No período pós-golpe de 1964, a Petrobras, por meio do projeto de desenvolvimento militar, continuou voltando seus investimentos às atividades de refino, enfrentando a dependência no setor. Tal política, promovida a partir do entendimento de que havia baixo potencial das explorações em terra, foi alterada, com base nos eventos da primeira descoberta de petróleo no mar em 1968, juntamente com as crises mundiais do petróleo, resultando no redirecionamento das atividades da estatal para exploração e produção, como única saída (Gomes, 2019). Tal manejo ocorreu principalmente pela necessidade de óleo bruto pelo setor.

A empresa estatal, enquanto detentora do monopólio, continuou avançando na produção de petróleo em águas rasas, mantendo sua busca por autonomia frente ao setor petrolífero. Como resultado dessa política, nos anos 1990 o país já exportava gasolina excedente e garantia a oferta de petróleo e seus derivados no mercado nacional, seja por produção própria, seja por importação (Gomes, 2019).

No entanto, no ano de 1997, em meio a um período marcado por reformas neoliberais que nos afastaram da industrialização em bases nacionais e da soberania nacional (Pochmann, 2016), foi promulgada a Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, chamada de Lei do Petróleo, quebrando o monopólio estatal do setor, abrindo a participação ao investimento nacional e principalmente ao capital estrangeiro. Tal ação fez parte do conjunto de medidas levadas a cabo pelo então presidente Fernando Henrique Cardoso para uma suposta “inserção competitiva” na economia internacional, abrindo a economia ao capital externo, desmontando as medidas protecionistas até então vigentes. Conforme sintetiza Suárez:

O Programa Nacional de Desestatização (PND) do Presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC), para crescimento e desenvolvimento do Brasil, através da Emenda Constitucional nº 9, de novembro de 1995, quebrou o monopólio da Petrobras, o que estava garantido pela Constituição de 1988. Teve-se como argumento a carência de recursos para investir na exploração e produção petrolífera, permitindo a participação de empresas nacionais e estrangeiras nas atividades econômica vinculadas ao monopólio estatal do petróleo (exploração, produção e refino). Essa medida foi instituída pela Lei 9.478/1997, Lei do Petróleo, que além de introduzir concorrência em todos os seguimentos eliminou os subsídios, desregulou os preços e instituiu a Agência Nacional do Petróleo (ANP) e o Conselho de Política Energética (CNPE). (Suárez, 2012, p.125).

É instituído então, no segundo mandato do Governo FHC, o modelo de contrato de concessão, permitindo que empresas nacionais e internacionais formem consórcios para a exploração de óleo e gás em determinada área. Tal modelo continuou vigente até que, a promissora descoberta do pré-sal¹ em 2006, levantou o debate, no Segundo Governo Luiz Inácio Lula da Silva, acerca do modelo de exploração a ser adotado no país, dado que o modelo de concessão já não parecia o mais adequado, levando em conta as grandes quantidades de reserva e suas localizações (Gonçalves, 2020).

Desse modo, no ano de 2010, já no encerramento do segundo mandato do presidente Lula, e como parte do desafio de aprofundar seu programa de desenvolvimento nacional com inclusão social em meio à desaceleração do crescimento decorrente da crise econômico-financeira mundial 2008/2009, é criado o modelo do contrato de partilha. Nesse, promove-se uma maior regulação estatal no setor, assegurando à Petrobrás uma participação mínima de 30% em todos os blocos leiloados. Todavia, não ocorrem alterações estruturais em relação a participação do capital estrangeiro no setor, junto ao fato de que a modalidade se restringe às novas áreas do pré-sal. Ou seja, o novo modelo manteve-se em coexistência com o contrato de concessão.

Apesar de certos avanços a partir do contrato de partilha, nota-se que de forma geral, o manejo do referido governo frente ao setor petrolífero guarda diferenças em relação às posições nacionais-desenvolvimentistas. Enquanto essas posições buscavam promover a redução da

¹ Descoberta da área de reservas petrolíferas localizadas abaixo de uma camada de sal em profundidades superiores a 7 mil metros, em uma faixa que estende por 800 quilômetros, com potencial exploratório anunciado na época de 176 bilhões de barris.

dependência externa no setor, o atendimento ao mercado interno por meio da substituição de importações e o controle ao capital estrangeiro, a política adotada no período do Governo Lula em relação ao setor petrolífero não mudou o padrão exportador de óleo bruto do país, como também não tocou nas estruturas de atuação do capital estrangeiro no setor petrolífero nacional. Tal política esteve alinhada a um novo desenvolvimentismo, ou neodesenvolvimentismo (Boito Jr., Berringer, 2013).

Essa nova corrente de desenvolvimento no século XXI desponta em um contexto histórico diferente do nacional-desenvolvimentismo. Após a crise que se inicia nos anos 70 nos Estados de Bem-Estar Social nos países de capitalismo avançado e dos Estados Desenvolvimentistas na periferia do capitalismo, o Brasil passou por um período de estagnação econômica e ajuste fiscal decorrente da aplicação do receituário neoliberal. Apresentando-se como oposição a esse projeto neoliberal, o Partido dos Trabalhadores (PT) desponta no cenário político, chegando ao governo no ano de 2002.

No entanto, ao invés do esperado rompimento com o modelo econômico vigente até então, baseado na liberalização e abertura irrestrita, o neodesenvolvimentismo liderado pelos governos do PT acabou buscando conciliar os aspectos ditos “positivos” do neoliberalismo, como a estabilidade da moeda, a austeridade fiscal, a competitividade internacional e a abertura irrestrita ao capital internacionais, com os aspectos positivos do antigo desenvolvimentismo, como a busca por crescimento econômico, a industrialização, a regulação e a sensibilidade social (Sampaio Jr., 2012).

O presente trabalho busca então responder a seguinte questão: em que medida a posição do Governo Lula (2003-2010) frente ao setor petrolífero do país caracteriza um projeto de desenvolvimento soberano? Desse modo, o objetivo principal deste trabalho passa compreender a gestão neodesenvolvimentista do Governo Lula voltada ao setor do petróleo. A partir do objetivo geral traçado, são objetivos específicos deste trabalho: a) Discutir de que forma acontece o manejo de um setor estratégico como o petrolífero dentro de um projeto de desenvolvimento soberano e relativamente autônomo, por meio das questões-chave da industrialização, da importância do mercado interno e do controle de capitais estrangeiros; b) Analisar, de forma historicamente contextualizada, a gestão do Governo Lula para o setor petrolífero a partir dos três referidos elementos-chave do desenvolvimento soberano.

Com base nos referidos objetivos, o trabalho estrutura-se em três grandes partes, além do presente texto introdutório e das conclusões. No primeiro capítulo é discutido o papel do

setor estratégico petrolífero sob a perspectiva do desenvolvimento soberano relativamente autônomo na periferia capitalista, com destaque para as questões-chave da industrialização, do mercado interno e do capital estrangeiro. Já no segundo capítulo, são estudadas as linhas mestras da política de petróleo no Governo Lula (2003-2010), sob uma perspectiva historicamente contextualizada. No terceiro capítulo é analisada a gestão do Governo Lula para o setor petrolífero a partir da industrialização, do mercado interno e do capital estrangeiro, como dimensões-chave da perspectiva do desenvolvimento soberano.

Em termos metodológicos, o trabalho se apoia em uma pesquisa qualitativa, buscando compreender a gestão do setor petrolífero do Governo Lula a partir de elementos-chave de um processo de desenvolvimento soberano, utilizando da análise bibliográfica e documental. Enquanto para Marconi e Lakatos (2007) a pesquisa bibliográfica abrange toda a literatura já publicada em relação ao tema de estudo, a pesquisa documental possui como característica ser restrita a análise de documentos que não receberam tratamento analítico.

Dessa forma, a partir da revisão de literatura realizada a cerca das formulações nacional-desenvolvimentista e cepalina, formulamos três elementos-chave de análise do desenvolvimento soberano: a industrialização; o mercado interno; e o controle de capitais estrangeiros. Em relação a análise do manejo do Governo Lula, o tema da industrialização foi explorado tanto a partir do desempenho da indústria geral no período, como também da indústria petrolífera de forma mais específica, por meio de relatórios da FIESP, do BACEN e da ANP, como também pelas contribuições de autores como Angelita, Azevedo e Furno.

A respeito mercado interno, os pontos analisados foram o fortalecimento da Política de Conteúdo Local e o destino do óleo bruto produzido no país, a partir de relatórios da ANP e das questões levantadas por Dalla Costa, Furno e Pinto. Já em relação ao controle de capitais estrangeiros, para a análise da participação do capital externo no setor petrolífero e na Petrobras, exploramos a partir dos relatórios do BACEN, o volume de ingressos de IED no setor no período, como também por meio de notícias a respeito da composição acionária da Petrobras, juntamente com as contribuições de Azevedo, Dalla Costa e Furno.

Antes de encerrar esta Introdução, cabe esclarecer que, por meio deste trabalho, para além da análise específica relativa ao petróleo como recurso estratégico e ao seu reposicionamento no período do Governo Lula, espera-se contribuir, de modo mais amplo, para a reflexão de uma das problemáticas por excelência do Estado e da sua administração pública: a questão do desenvolvimento nacional. Por sua vez, essa questão não apenas constitui um dos

objetivos fundamentais da República, conforme o Art. 3º da Constituição Federal, bem como nas próprias Diretrizes Curriculares Nacionais dos cursos de graduação em Administração Pública é estabelecido no Art. 5º que os referidos cursos deverão contemplar conteúdos que revelem, em uma perspectiva histórica e contextualizada, compromisso com desenvolvimento nacional. Entende-se, nesse sentido, que o presente trabalho comporta um diálogo e uma reflexão cara para o campo da Administração Pública.

1. PETRÓLEO E DESENVOLVIMENTO SOBERANO: ASPECTOS TEÓRICOS

Conforme já dito na Introdução deste trabalho, o setor petrolífero possui posição estratégica em relação ao desenvolvimento econômico dos Estados e à geopolítica mundial, ganhando especial destaque no caso dos países periféricos possuidores de altas reservas do bem em questão. O objetivo desse capítulo é explicitar a importância do petróleo a respeito dessas questões, adentrando na centralidade do recurso dentro de um processo de desenvolvimento soberano e relativamente autônomo, por meio da análise de três elementos-chave: a industrialização, o mercado interno e o controle de capitais estrangeiros.

Nesse sentido, acreditamos que o resgate a respeito desse arcabouço conceitual a partir de autores que refletiram no século passado a questão do desenvolvimento, ainda se mostra fundamental. Tal importância acontece pelo fato de que, apesar de atualmente nos encontrarmos em outro contexto histórico, as grandes diferenças entre centro e periferia se mantêm, levantando a necessidade da formulação de ações que busquem uma inserção relativamente autônoma na divisão internacional do trabalho.

1.1 Geopolítica do Petróleo

O petróleo, seus derivados, e toda a cadeia produtiva envolvida possuem uma posição estratégica frente aos Estados nacionais. Tal importância não se dá apenas pelo fato de o recurso servir como insumo as principais matrizes energéticas existentes, mas também por seu protagonismo na produção de uma infinidade de mercadorias.

A partir dos seus derivados são produzidos produtos como plásticos, fertilizantes, solventes, embalagens, entre outros. Dessa forma, os milhares de produtos que a indústria petroquímica produz, impactam as cadeias produtivas dos países e o dia a dia de suas populações. Mendes *et al.* (2017, p. 94) são enfáticos ao afirmar que “nos dias de hoje, é praticamente impossível entrar em um ambiente construído pelo homem que não contenha diversos bens manufaturados cujos componentes derivam do petróleo.”

Em relação às matrizes energéticas, uma série de combustíveis existentes, como o gás liquefeito de petróleo, a gasolina, o diesel, entre outros, são derivados do óleo. Soma-se ao fato a alta densidade energética do petróleo, que excede a de todas as outras fontes disponíveis,

fazendo com que ele continue a ser uma mercadoria de enorme valor estratégico (Coutinho, 2015). Apesar de todo o atual movimento global na direção da transição energética, buscando a substituição de fontes fósseis por energias renováveis, essas possuem densidade energética mínima em relação ao petróleo e seus derivados, resultando em menor capacidade relativa de realização de trabalho (Coutinho, 2018).

Dessa forma, tamanha importância do petróleo em relação ao setor energético é demonstrada a partir dos números da composição da matriz energética mundial, em que:

o petróleo e o gás são responsáveis por 56% da matriz energética mundial, suprindo mais de 96% da necessidade energética do setor de transporte. Atendem a 64% da necessidade energética do setor industrial e respondem por 25% da geração elétrica mundial (Mendes *et al.*, 2017, p. 94).

As projeções para o ano de 2030 demonstram que apesar de todo o movimento e avanços em prol das energias limpas e renováveis, a participação dos hidrocarbonetos deve decrescer em torno de 2% apenas, ao final do período. Ainda que nos últimos anos a participação do petróleo na matriz energética mundial tenha caído, tal queda não significou redução em sua produção. A estimativa é de que até 2030, sua produção mundial aumente 11,3% em relação aos seus números de 2015, chegando ao patamar de 110 milhões de barris/dia até o fim de 2030 (Mendes *et al.*, 2017).

A composição da matriz energética brasileira apresenta diferenças em comparação à matriz energética mundial, pela maior participação de fontes renováveis. No entanto, quando se analisa a participação da fatia de petróleo e seus derivados, os números acompanham o padrão global. Segundo os dados apresentados pela Empresa de Pesquisa Energética (EPE), empresa pública que presta serviços ao Ministério de Minas e Energia (MME), no ano de 2021 o petróleo e seus derivados corresponderam a 34,4%, juntamente aos 13,3% correspondentes ao uso do gás natural.

Ou seja, tal contexto reforça o papel central do petróleo dentro da estratégia dos Estados nacionais na busca por suficiência energética, segurança nacional e conseqüentemente desenvolvimento econômico. Centralidade essa que muitas vezes resulta em conflitos, dada a desigual distribuição do recurso pelo mundo. Atualmente, tem-se conhecimento de grandes reservas no Oriente Médio, América do Sul, Rússia e Canadá. No entanto, as maiores reservas

do recurso não coincidem geograficamente com os locais de maior consumo, como Estados Unidos, China e Europa (Dalla Costa, 2016), implicando em intensas disputas geopolíticas.

Tais disputas acontecem entre as empresas petrolíferas privadas, entre os países possuidores das reservas e os de alto consumo (Dalla Costa, 2016). Ter acesso a esse recurso estratégico em detrimento de seus competidores, é uma questão relevante à geopolítica dos Estados nacionais e das corporações internacionais do setor. Dessa forma, pode-se dizer que os atores principais desse conflito são os países produtores, os consumidores e as grandes companhias petrolíferas. Dentre esses, evidencia-se o protagonismo dos Estados nacionais, atuando por meio de suas empresas estatais do setor. De acordo com o relatório emitido pela *Energy Intelligence*, no ano de 2016, das 30 maiores empresas do setor, 22 eram estatais. Junto a isso, em torno de 90% do total das reservas petrolíferas globais pertencem aos Estados nacionais, que por meio de suas estatais, controlam em torno de 73% de toda a produção, por regime de monopólio ou quase-monopólio (Coutinho; Bercovici, 2020).

Sendo assim, o Estado possui papel central tanto em relação à política energética, quanto sobre setor petrolífero, atuando de forma estratégica e defendendo os interesses da sociedade, em detrimento dos interesses das grandes multinacionais presentes no setor (Coutinho; Bercovici, 2020). Nesse sentido, a afirmação da soberania nacional se faz necessária em um projeto de desenvolvimento que visualize o setor petrolífero como elemento estratégico ao desenvolvimento nacional e que busque uma política relativamente autônoma ao setor.

1.2 Petróleo e Desenvolvimento Soberano

Como evidenciado na seção anterior, na geopolítica do petróleo, é claro o protagonismo dos Estados nacionais, tanto pela atuação das empresas privadas de capital nacional, quanto por meio de suas empresas petrolíferas estatais. Esse movimento acontece em Estados que promovem uma política energética autônoma, requisito central na busca da afirmação de sua soberania nacional.

Por soberania nacional, entende-se como a autoridade máxima do Estado frente as demais organizações no plano interno, e no plano externo como a independência, ainda que sempre relativa, frente às outras nações. Dessa forma, a soberania garante o país decidir sobre

duas decisões de forma relativamente independente aos interesses externos, em sua busca pelo desenvolvimento político, social e econômico (Marques; Penalva, 2019).

No Brasil, a questão da soberania já é tratada a partir do primeiro artigo da Constituição Federal de 1988. Para Bercovici (2019, p.2):

A soberania econômica nacional, prevista formalmente no artigo 170, I da Constituição de 1988, pretende viabilizar a participação da sociedade brasileira, em condições de igualdade, no mercado internacional, como parte do objetivo maior de garantir o desenvolvimento nacional (artigo 3º, II do texto constitucional), buscando a superação do subdesenvolvimento. O mercado interno, por sua vez, foi integrado ao patrimônio nacional (artigo 219 da Constituição), como um corolário da soberania econômica nacional.

Assim sendo, o significado deste dispositivo constitucional se traduz na busca pela endogeneização do desenvolvimento tecnológico e a internalização dos centros de decisão econômicos, conforme defendido por Celso Furtado e pela CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina) em seu programa de superação do subdesenvolvimento, no contexto do nacional-desenvolvimentismo da segunda metade do século XX (Bercovici, 2019). Nesse sentido, a Constituição Federal de 1988 teria incorporado a busca pelo desenvolvimento autônomo e soberano, como resquício desse período. (Bercovici, 2019).

Para Bercovici (2023), dentro do processo de formação da economia brasileira houve sempre duas grandes tendências conflitantes da política econômica. A primeira é a constituída a partir de um sistema econômico nacional e autônomo, com seus centros de decisão econômica internalizados, buscando a expansão do mercado interno por meio de reformas estruturais. A segunda tendência consiste em um modelo dependente e associado, com grande participação das multinacionais e do sistema financeiro internacional, possuindo dependência financeira e tecnológica em relação aos interesses hegemônicos e às oscilações da economia mundial. Nesse sentido, cabe esclarecer que foi a citada CEPAL, quem nos anos de 1940 constatou essas duas tendências teóricas.

A unidade de pensamento da CEPAL está na estruturação do sistema econômico mundial entre o centro e a periferia. No centro do sistema, a estrutura produtiva é diversificada e homogênea, enquanto na periferia é especializada e heterogênea. Dessa forma, os países periféricos como os latino-americanos, possuíam vínculos econômicos com os países

industrializados exportando produtos primários e importando principalmente produtos manufaturados, na fase chamada “*desarrollo hacia Afuera*” (Furtado, 2000; Furtado, 2009).

Nesse contexto, o setor mais dinâmico da economia era geralmente exportador, composto por capital estrangeiro, na exploração de minérios ou do setor agrícola. Havia a ausência de um mercado interno integrado, gerando uma dependência do setor exportador e a consequente vulnerabilidade externa da economia (Furtado, 2009). Junto a isso, havia a questão da deterioração dos termos de troca, significando que:

[...] o poder de compra dos bens primários para a aquisição de bens manufaturados se reduz com o passar do tempo, o que gera menor renda para a periferia, concentra os frutos do progresso técnico nas economias industrializadas e favorece a transferência de rendas da periferia para o centro. Ou seja, com a deterioração dos termos de troca, boa parte do excedente gerado pelo setor exportador de produtos primários das economias periféricas era transferido para as economias centrais. Além disso, as variações cíclicas da economia mundial também se manifestam em termos de deterioração dos termos de troca, pois os preços dos produtos primários baixam muito mais que os preços dos produtos manufaturados nos períodos de crise, perdendo o que eventualmente poderiam ter ganho nas fases de expansão, mantendo a propensão ao desequilíbrio externo das economias periféricas (Bercovici, 2023, P. 5).

A partir dessa estruturação econômica e da consequente deterioração dos termos de troca, contatou-se uma desvantagem dos países agrários exportadores em relação aos industrializados, mantendo-se no longo prazo a diferenciação de níveis de renda entre o centro e a periferia. Foi por meio dessas implicações que a CEPAL trabalhou na constituição do corpo teórico das políticas de superação do subdesenvolvimento, que influenciaram a política brasileira de industrialização por substituição de importação, que resultou na diminuição da vulnerabilidade externa do país (Bercovici, 2023).

No contexto de suas concepções, a CEPAL vai entender o Estado como principal promotor do desenvolvimento, por meio do planejamento governamental. Para tanto, este deve possuir relativa autonomia frente aos grupos sociais, ampliando suas funções e sua estrutura, promovendo as reformas estruturais, essenciais na política econômica dos subdesenvolvidos (Bercovici, 2019).

O panorama apresentado demonstra que, historicamente foi o período nacional-desenvolvimentista que traduziu a busca de nosso país pelo desenvolvimento autônomo e soberano. E o setor petrolífero, como setor estratégico inserido nas políticas de desenvolvimento, esteve historicamente no centro dos conflitos por uma política economia

soberana (Bercovici, 2023). Desse modo, a partir das premissas apresentadas a respeito do desenvolvimento soberano, despontam três elementos protagonistas na relação com o setor petrolífero: o mercado interno; a indústria; e o controle de capital estrangeiro no setor. Os três serão analisados nas próximas subseções.

1.2.1 A industrialização

A partir das premissas cepalinas, e do nacional-desenvolvimentismo brasileiro, a industrialização possui, então, papel central na superação do subdesenvolvimento. A partir dela, busca-se a diversificação e a complexificação da estrutura produtiva do país, tendo como objetivo a mudança do caráter agrário-exportador das economias periféricas.

Para Furno (2020), entre as décadas de 1930 e 1950, houve no Brasil uma convergência política e ideológica que a industrialização era o principal caminho para superação da dependência e da vulnerabilidade externa. Celso Furtado, principal expoente do pensamento nacional-desenvolvimentista no período, levantou a importância da industrialização no período, pois segundo o economista: “os três decênios que vão de 1930 a 1960 muito provavelmente passarão a história do Brasil como a etapa decisiva de desagregação da economia colonial e de luta pela conquista de novos caminhos de acesso ao desenvolvimento econômico (Furtado, 1962, p. 64)”.

Esse contexto de valorização do papel da indústria dentro do processo de desenvolvimento do país foi elemento importante no salto que teve a industrialização brasileira, até a década de 1980 (Furno, 2020). Nesse sentido, analisando de forma histórica o referido processo de desenvolvimento industrial no Brasil, nota-se a centralidade do segmento de petróleo e gás e conseqüentemente da Petrobras (Nozaki; Leão, 2019). Tanto a política nacional do petróleo, quanto a dos recursos minerais, desde meados do século passado, foram estruturadas como instrumento do processo de industrialização brasileiro (Bercovici, 2023)

Na conjuntura atual, nota-se que tal centralidade ainda se mantém em nossa economia. No ano de 2018, dentre as 10 maiores empresas industriais nacionais, a Petrobras figurava como a maior delas. Dessas 10, quatro estavam ligadas à produção de hidrocarbonetos e energia, a saber: Eletrobras, Ultrapar, Cosan e Copersuca. Já as empresas restantes (como a BS; Vale; Braskem; Gerdau; BRF) mantinham algum tipo de relação com o setor da indústria de óleo e gás (Nozaki; Leão, 2019).

Junto a isso, desse núcleo da indústria nacional, todas as empresas possuíam algum tipo de relação com a Petrobras, seja como compradoras de óleo e seus derivados, como fornecedoras de insumos, máquinas e equipamentos, ou até como sócias em projetos no setor. (Nozaki; Leão, 2019). Essa relação pode ser explicada pelo fato de que a ação estatal no Brasil também significa a constituição da ação empresarial (Bercovici, 2023).

Ou seja, em determinadas conjunturas o Estado brasileiro buscou atuar em setores ausentes da iniciativa do capital privado, visando dinamizar a economia, como foi o caso do setor petrolífero na maior parte do seu tempo. Aliado às políticas de conteúdo local, por meio da substituição de importações, gerou-se demanda que impulsionou o desenvolvimento do capital privado nesse setor.

Outro fato que desponta é que o núcleo industrial apresentado é predominantemente ligado a extração de recursos naturais e produção de *commodities*. Tal fenômeno, pode ser explicado pelo chamado “Novo Extrativismo”, presente nos países latino-americanos, de modo geral, a partir dos anos 2000. Influenciados principalmente pelo aumento da demanda dos países asiáticos por *commodities*, com destaque para a China, os países latinos promoveram uma política que, apesar da influência estatal, comportava uma estratégia de crescimento baseada na exploração de recursos naturais, de modo a ampliar a inclusão social financiada com recursos advindos da referida estratégia de especialização em *commodities* (Bercovici, 2023).

Como visto a partir das políticas cepalinas e nacional-desenvolvimentista de desenvolvimento autônomo, pode-se afirmar que não há desenvolvimento exportando óleo bruto, sem o aproveitamento de todo o potencial de seus derivados. O petróleo tem potencial de ser instrumento de desenvolvimento do país, na medida em que, desafiando a divisão internacional do trabalho capitalista de centro-periferia, é transformado e manufaturado, por meio do refino, da petroquímica, da química, da indústria de fármacos e de fertilizantes. Essa estratégia, aliada a políticas de conteúdo local, tem o potencial de fazer da indústria petrolífera protagonista na geração de empregos qualificados e desenvolvimento tecnológico para o país.

De fato, a busca pelo desenvolvimento passa pelo refino do petróleo, agregando valor ao recurso e promovendo uma indústria forte, com desenvolvimento tecnológico e da produção de bens e de serviços especializados ligados ao setor (Coutinho, 2018). A partir disso, o país poderá usar esse recurso estratégico que é o petróleo, em função de seu desenvolvimento nacional e soberano. À questão da industrialização soma-se o mercado interno, como se discute a seguir.

1.2.2 O mercado interno

Com o fim da hegemonia agrário-exportadora do país a partir da revolução de 1930 e o avanço da industrialização, acaba se desenvolvendo no Brasil uma iniciativa que buscou expansão do mercado interno (Oliveira, 1981). Tal inclinação foi evidenciada principalmente em função da política de industrialização por substituição de importações levada a cabo no período, que apesar de ser uma política industrial, tem como consequências o fortalecimento do mercado interno. Furno (2020), faz um resgate de Furtado, afirmando que a indústria no Brasil formou o mercado interno, da mesma forma que cresceu apoiada nele. Tal afirmação resume a importância e ligação que possuem indústria e mercado interno em um processo de desenvolvimento em bases soberanas.

Conforme já apresentado, como resquício desse período nacional-desenvolvimentista a Constituição Federal de 1988, por meio do Art. 219, dispõe acerca da importância do mercado interno dentro do processo de desenvolvimento, tanto cultural como socioeconômico, integrando o patrimônio nacional, visando o bem-estar da população e autonomia tecnológica. Tal dispositivo constitucional, que fundamenta a ação estatal na economia, valoriza o mercado interno como centro dinâmico do desenvolvimento do país, reforçando a autonomia dos centros de decisão sobre a economia nacional (Bercovici, 2019).

Essa internalização da decisão econômica, conforme ainda afirma Bercovici (2020), busca reduzir a vulnerabilidade externa do país, enxergando na expansão do mercado interno, como principal estratégia de dinamismo econômico. Dessa forma, dentro de uma política soberana de desenvolvimento, o mercado interno é visto como dinamizador e central para o desenvolvimento do país, cabendo às exportações papel secundário nesse processo.

Em relação ao setor petrolífero, Coutinho (2019) é enfático em defender tal lógica, ao afirmar que o petróleo produzido no país deve ser direcionado para a produção interna de derivados, agregando valor ao recurso primário, da mesma forma em que a exportação deve ser residual e não o objetivo principal da produção no setor. Essa exportação, a qual deve romper com a lógica primária, deve buscar ser de bens e serviços de alto valor agregado, mas estando integrada a lógica de valorização do mercado interno, pela industrialização da economia e geração de empregos qualificados (Tokarski, 2022).

Nesse sentido, a exploração da cadeia petrolífera em nosso país deve acontecer na medida de nossa necessidade (Coutinho, 2019). Mais do que promover a exportação

desenfreada de um recurso exaurível, o ritmo de produção deve ser de acordo com o valor de uso do recurso dentro da economia nacional.

Economia essa que, devido suas dimensões continentais, tem em sua demanda interna um grande potencial na promoção de uma política autônoma, podendo possuir graus relativamente baixos de abertura comercial (Bercovici, 2020). Potencializada por políticas de conteúdo local e substituição de importações, a indústria petrolífera pode ser dinamizadora de inovação e de pesquisa e desenvolvimento (P&D), resultando em investimentos em infraestrutura e capital humano, aumentando a competitividade das empresas brasileiras ligadas ao setor.

Para tanto, o principal braço da política de desenvolvimento do país nesse setor, a Petrobras, deve seguir seu lema “do poço ao posto”. A verticalização da empresa é condição fundamental para o seu êxito, estando integrada desde a prospecção ao abastecimento (Coutinho, 2019). Desse modo, quando o preço do barril aumenta no exterior, tais perdas podem ser compensadas nas diversas fases produtivas, mantendo a produtividade da empresa, da mesma forma que garante o abastecimento ao mercado interno do país.

Junto a isso, Tokarski (2022, p. 3) levanta que:

No Brasil, o abastecimento nacional de combustíveis é uma atividade de utilidade pública desde a década de 1930 (BRASIL, 1938, art. 1º, caput)¹. Tal entendimento continua vigente mesmo após a promulgação da emenda constitucional nº 9, de 1995 (BRASIL, 1995), que acabou com o monopólio da Petrobras na exploração e produção do petróleo. A preservação do interesse nacional, a proteção dos interesses dos consumidores, particularmente quanto aos preços e qualidade dos combustíveis, e a garantia do fornecimento de derivados de petróleo em todo o território nacional são parte dos princípios e objetivos da política energética nacional, de acordo com o art. 1º, I, III e V da lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997 (Brasil, 1997)

Dessa forma, a distribuição estando dentro da lógica estatal da Petrobras possibilita o abastecimento em lugares remotos do país, promovendo a integração do mercado nacional em preços competitivos. Junto a isso, o fornecimento de petróleo de acordo com as necessidades de cada região do país é condição fundamental para o desenvolvimento dessas e do país de forma geral.

A partir dessas premissas, a exploração de petróleo e seus derivados no país, buscando dinamizar o desenvolvimento a partir do mercado interno, caminha na direção do desenvolvimento soberano nacional, promovendo a industrialização e a autonomia tecnológica.

Contudo, para um país periférico como o Brasil, dependente historicamente de financiamento externo, e com setores estratégicos altamente cobiçados pelo capital estrangeiro, as questões da industrialização e do mercado interno, conforme a concepção teórica de fundo aqui adotada, não podem ser dissociadas da discussão do papel do capital externo.

1.2.3 O controle de capitais estrangeiros

Em relação ao capital externo, sua participação em setores estratégicos ao desenvolvimento nacional, como é o caso do setor petrolífero, demanda maior controle do Estado sobre os recursos. Nesse sentido, sua participação no setor deve ser planejada do que se dispõe a partir de uma política soberana para o setor. Furno (2020), resgata a questão do capital estrangeiro a partir de Furtado, dado que para o autor, esse capital deveria ser disciplinado e subordinado aos objetivos nacionais da busca pelo desenvolvimento econômico.

Dessa forma, Gonçalves (2012) afirma que no nacional-desenvolvimentismo havia uma preferência explícita ao capital nacional seja ele público ou privado, em detrimento do capital internacional. Tal preferência buscava reduzir a vulnerabilidade externa do país na esfera produtiva, nos investimentos, estratégias empresariais e no desenvolvimento tecnológico.

Seguindo a linha de defesa da soberania nacional, a Constituição Federal de 1988 também aborda a questão do capital estrangeiro. Conforme consta no Art. 172, é apresentada a possibilidade de controle do capital externo, não hostilizando-o, mas privilegiando o interesse nacional em caso de necessidade, a saber: “A lei disciplinará, com base no interesse nacional, os investimentos de capital estrangeiro, incentivará os reinvestimentos e regulará a remessa de lucros.” (Brasil, 1988)

Em relação ao setor petrolífero, tal controle ao capital estrangeiro tende a ser ainda mais firme dentro de uma política soberana, dado ser um recurso estratégico ao desenvolvimento e a segurança do país. Soma-se o fato de que o petróleo é um recurso exaurível, mundialmente disputado. A quebra em 1997 do monopólio da Petrobras na exploração e o no refino do recurso, abriu o setor ao capital internacional.

O capital estrangeiro, por meio das multinacionais petrolíferas privadas ou até estatais, busca se apropriar da renda petroleira com uma estratégia de maximização de seus lucros no curto prazo. Junto a isso, tais multinacionais do setor não repõem suas reservas na taxa em que

são esgotadas, tendo produção declinante e perderam parte de sua capacidade tecnológica (Coutinho, 2021). Tudo isso pelo fato de maximizarem de forma imediata o lucro do acionista, sem visão estratégica e de longo prazo no setor.

Soma-se a essa questão, o aumento do custo médio na prospecção e produção do barril de petróleo, tornado áreas como o pré-sal, alvo de disputas geopolíticas (Dalla Costa, 2016). Dessa forma, cabe ao país aproveitar ou desperdiçar tamanha vantagem que a descoberta como a do pré-sal possibilitou. No entanto essa é uma decisão a ser tomada levando em conta o desenvolvimento e futuro do país e não os possíveis dividendos de investidores estrangeiros.

No atual contexto, mais do que nunca é necessário a atuação soberana do Estado, regulando o capital estrangeiro no setor, por meio dos regimes de exploração. O controle do capital externo nesse setor é questão fundamental dentro de uma política de desenvolvimento autônoma, pelo fato de que seus efeitos poderão contribuir tanto para o fortalecimento do mercado interno, quanto para a industrialização e sofisticação da cadeia produtiva do petróleo.

2. PETRÓLEO E DESENVOLVIMENTO SOBERANO: DE VARGAS À LULA

Desde o seu descobrimento, como visto até aqui, o petróleo ocupou posição central dentro das disputas sobre os rumos do desenvolvimento do país. O presente capítulo busca analisar, de forma historicamente contextualizada, a gestão do Governo Lula para o setor petrolífero a partir dos três referidos elementos-chave do desenvolvimento soberano vistos no capítulo anterior.

Dessa forma, será inicialmente apresentado o período desde o início da exploração e organização do setor petrolífero, passando pela abordagem dos militares e do avanço neoliberal anos 1990. Por fim, com base nessa retomada histórica, é analisada a política do Governo Lula frente ao setor do petróleo. Nesse sentido, a Figura 1 apresentada a seguir tem como objetivo sintetizar a recuperação histórica realizada ao longo do capítulo:

Figura 1: Análise histórica do setor petrolífero no país

Décadas de 1930 a 1960	<ul style="list-style-type: none"> - Primeiro poço com volume considerável de petróleo descoberto em 1939 - Campanha do “O petróleo é nosso” e a criação da Petrobras como frutos da mobilização popular no período - Petróleo como instrumento de promoção da industrialização
Regime Militar	<ul style="list-style-type: none"> - Busca pela diversificação e internalização da produção - Choque do Petróleo nos anos 70 - Avanço gradual da exploração em mar
Anos 1990	<ul style="list-style-type: none"> - Aprovadas a Emenda Constitucional N° 9, de 1995 e a Lei do Petróleo em 1997 - Fim do monopólio estatal - Início dos contratos de concessão
Governo Lula (2003-2010)	<ul style="list-style-type: none"> - Com a eleição de Lula, os investimentos em E&P chegaram a R\$ 8 bilhões, resultando na descoberta do pré-sal - Lei da Partilha aprovada em 2010, mas apenas para áreas estratégicas e do pré-sal - Frente neodesenvolvimentista é impulsionada pelo Governo Lula, apresentando novos elementos na política econômica e social, apesar de apresentar um programa muito menos ambicioso que o nacional-desenvolvimentismo

Fonte: Elaboração própria

2.1 Do início da Indústria Petrolífera no Brasil à década de 1990: Percurso histórico

Retomar o início história da indústria do petróleo no país, necessariamente passa pela análise da conjuntura política e econômica no período, como também das disputas entre os diferentes grupos sociais do Brasil (Dalla Costa, 2016). Tamanha é a importância dessa indústria que, na relação entre as duas principais tendências históricas de desenvolvimento do país, uma mais autônoma e a outra associada ao capital estrangeiro, o setor petrolífero sempre esteve no meio dessa disputa (Bercovici, 2023).

É no contexto do avanço das relações capitalistas de produção, que se acelera a pesquisa e descoberta das bases naturais, entre elas a petrolífera, pois estas possibilitam o aumento da rentabilidade e conseqüentemente maior acumulação do capital (Dalla Costa, 2016). Na metade do século XIX no Brasil, era ainda inicial o conhecimento sobre as reservas de petróleo, estando essas sob outorga do Império.

A nova dinâmica social do país a partir da Proclamação da República levou a uma maior procura pelo recurso, resultando iniciativas como a da Escola de Minas de Ouro preto, que capacitava os brasileiros da área de geologia e exploração de recursos minerais (Mendes *et al.*, 2019) e a criação do Serviço Geológico e Mineralógico Brasileiro (SGMB), instituição estatal que buscou organizar e profissionalizar a atividade (Lucchesi, 2008)

Já na Primeira Guerra Mundial, o contexto de dificuldade dos países centrais no fornecimento de manufaturas, vai impactar o desenvolvimento do setor petrolífero. Essa conjuntura que se iniciou, desperta atenção do país aos recursos minerais, não só pela questão do abastecimento, mas pelo receio de cobiça de tais recursos por países e empresas estrangeiras (Bercovici, 2023), dada a sua possibilidade de aumento de produtividade e geração de excedente econômico (Dalla Costa, 2016).

Nesse sentido, a posterior crise de 1929 põe em xeque as bases do liberalismo econômico, abrindo espaço para perspectivas diferentes, que iam de encontro aos problemas sociais da época. É dentro desse contexto que chega à tona a aliança política formada por Getúlio Vargas, participantes do movimento tenentista entre outros líderes políticos, resultando na Revolução nacionalista de 1930.

A Revolução de 30 vai significou a ruptura na política econômica até então vigente, impactando profundamente o rumo e a história do nosso país e da indústria nacional do petróleo.

O nacional-desenvolvimentismo, corrente ideológica que marca o período, vai ter como objetivos, conforme visto no primeiro capítulo, a expansão do mercado interno e a industrialização, por meio de maior controle na economia. Conforme Bercovici (2023, p.70):

O nacionalismo econômico brasileiro vai justamente se caracterizar pela busca de maior independência econômica, cujo pressuposto era o controle do Estado sobre seus recursos naturais para beneficiar a economia nacional. A posição do Brasil como exportador de matérias-primas, portanto, vulnerável às oscilações do mercado internacional, deixou de ser vista como vantajosa. E o Estado brasileiro vai ser reestruturado e atuar decisivamente para promover as transformações estruturais julgadas necessárias para solucionar esta questão, especialmente buscando diversificar a economia por meio da industrialização (Draibe, 1985; Ianni, 1989; Furtado, 1991; Prado Jr., 1993; Bielschowsky, 1995).

É dentro desse novo contexto que serão apresentadas as bases de um projeto de desenvolvimento autônomo e soberano para o país, que seria promovido pela industrialização e diversificação dos processos produtivos, pelo fortalecimento do mercado interno como forma de combater a vulnerabilidade externa, promovendo o protecionismo nos setores estratégicos frente ao capital internacional. Essa conjuntura política propiciou as condições para a implementação em 1934 do Código de Minas, que conforme Bercovici:

A grande modificação, no entanto, seria trazida com o Código de Minas de 1934, que separou a propriedade do solo da propriedade do subsolo e passou para o domínio da União todas as riquezas do subsolo que não fossem objeto, ainda, de exploração. Sua exploração só poderia ser feita, a partir de então, mediante concessão federal. A propriedade do subsolo foi, deste modo, retirada da esfera privada e nacionalizada. Ao nacionalizar o subsolo, o Código de Minas consistiu no passo inicial para que o Estado brasileiro passasse a atuar diretamente sobre os recursos naturais estratégicos passíveis de exploração industrial (Pereira, 1967; Cohn, 1968; Martins, 1976; Draibe, 1985). Essa política foi incorporada pela Constituição de 1934 e mantida por todas as constituições brasileiras posteriores, inclusive a atual de 1988 (Bercovici, 2023, p. 71).

Tal arcabouço jurídico irá então atribuir ao Estado o poder sobre o subsolo do país. Essa nacionalização dos recursos mineiras, estava diretamente ligada a implementação da indústria pesada no Brasil e o controle dos estratégicos recursos petrolíferos. O seu Art. 3º ainda trazia a autorização de pesquisa e concessão somente ao capital nacional, explicitando a linha do governo frente ao capital estrangeiro.

Com o fim da Segunda Guerra Mundial e a redemocratização em 1945, alterou-se política nacional do petróleo, no sentido de diminuir a atuação do Estado e ampliar a

participação do capital estrangeiro. O então eleito presidente Eurico Gaspar Dutra, elaborou em 1947 um anteprojeto, chamado “Estatuto do Petróleo”, buscando revogar a orientação nacionalista para o setor, pois o Estado não teria recursos suficientes para os investimentos necessários. (Bercovici, 2023).

Essa iniciativa acaba acirrando os ânimos das organizações populares e nacionalistas presentes no país, que por meio do Centro de Estudo e Defesa do Petróleo e da Economia Nacional (CEDPEN), formado na época por militares, estudantes, intelectuais e políticos, lançam a campanha nacional do “O Petróleo é nosso”. Para Bercovici (2023), tal mobilização foi um momento raro da história do país, mobilizando a opinião pública em favor do monopólio estatal do petróleo. Mesmo enfrentando uma séria e retaliações, tanto pela repressão policial, quanto pela grande imprensa, a mobilização resultou na não aprovação do Estatuto, e teve como resultado concreto a criação da Petrobras anos mais tarde.

Em 1950, Getúlio Vargas é eleito por meio do voto popular, fortalecendo novamente a abordagem nacionalista. Já em 1951 inicia-se a elaboração da nova política, que tinha como ponto de partida a criação da Petrobras, enfatizando o controle estatal no setor, conforme demandava o engajamento popular nos anos anteriores. Nesse sentido, a empresa estatal do setor petrolífero, além de ser fruto da mobilização popular, passar a ser vista como um símbolo da luta nacional pela soberania e segurança nacional (Dalla Costa, 2016).

No mesmo ano em que a Petrobras é instalada, iniciando o monopólio estatal sobre o setor, acontece no país um dos maiores episódios de sua história política recente: o suicídio do seu criador, presidente Getúlio Vargas. Em sua carta testamento, a questão dos conflitos a respeito da criação da empresa, frente aos interesses nacionais é exposto, mostrando a centralidade do recurso nos rumos do país, o seguinte:

[...] A campanha subterrânea dos grupos internacionais aliou-se à dos grupos nacionais revoltados contra o regime de garantia do trabalho. A lei de lucros extraordinários foi detida no Congresso. Contra a justiça da revisão do salário-mínimo se desencadearam os ódios. Quis criar liberdade nacional na potencialização das nossas riquezas através da Petrobrás e, mal começa esta a funcionar, a onda de agitação se avoluma. A Eletrobrás foi obstaculada até o desespero. Não querem que o trabalhador seja livre. Não querem que o povo seja independente [...] (Brasil, 1954).

Nos anos que seguem a Petrobras vai ter importância central no cenário político e econômico, junto ao Plano de Metas do então presidente Juscelino Kubitschek para a

consolidação da política industrial do país (Bercovici, 2023). Em 1959 a estatal já produzia 40% do petróleo consumido internamente no país. A empresa que inicialmente se mantinha a partir de impostos, buscou se autofinanciar a partir de suas atividades, que no ano de 1962 chegaram a representar 98% de suas receitas. O seu número de trabalhadores aumentou, contando em 1964 com um efetivo de 35 mil funcionários. (Dalla Costa, 2016)

Apesar disso, as atividades de exploração e prospecção de novos poços não estavam alcançando os resultados almejados, levando o capital internacional instalado no país a questionar se realmente havia petróleo em grande quantidade no país. Tal situação resultou na nomeação de novos técnicos brasileiros para o setor e apresentação de uma nova metodologia, substituindo a busca imediata por grandes jazidas pela produção nos poços já descobertos, pela centralização do trabalho em campos com certa maturidade já comprovada. (Dalla Costa, 2016). A medida tomada resultou em avanços, pois se em 1954 a produção era de 3 mil barris por dia e a reserva comprovada era de 15 milhões de barris, 10 anos depois a produção chegava a 91 mil barris por dia e a reserva saltava para 674 milhões de barris (Dalla Costa, 2016).

O contexto da época era de acirramento do imperialismo e da luta de classes no país, dado a conjuntura mundial polarizada da Guerra Fria e a acontecimentos na América Latina, como a Revolução Cubana em 1959. A Petrobras, seguindo sua importância histórica no destino da nação, está envolta nesse contexto de conflitos. Em meio ao seu crescimento, seus trabalhadores começavam a se organizar em sindicatos, de modo que em 1963 já totalizavam o número de 12 em redor do país. Promoviam greves, influenciavam na escolha do presidente da empresa e participavam de forma combativa nos eventos políticos relevantes no país, como foi o caso da posse do vice-presidente João Goulart, pela campanha da legalidade (Dalla Costa, 2016).

O governo nacional-reformista de Goulart, vai avançar na luta pelas chamadas “reformas de base”. No entanto, o Projeto Nacional do então presidente aumentou os ânimos entre os setores de esquerda e os setores conservadores. Esses últimos, apoiados pelos Estado Unidos, junto a grande imprensa nacional, vão dar condição aos militares articularem o golpe de Estado, implantando uma ditadura de 21 anos em nosso país. (Dalla Costa, 2016).

Ruía então o último governo do período que lutou que pelo desenvolvimento realmente autônomo e soberano, preocupado com a distribuição de renda e desenvolvimento social do povo brasileiro. A partir de então, a política de desenvolvimento do país seria pautada pela preocupação com a segurança nacional dos governos militares (Fiori, 2013).

Mantendo o monopólio estatal do setor, mas com o novo código de Mineração em 1967 que abriu o setor ao capital estrangeiro, o governo militar ampliou de forma desconsiderada a entrada de recursos estrangeiros no setor de mineral do país (Bercovici, 2023). Apesar disto, houve a busca por maior diversificação da produção, principalmente nos setores de refino e petroquímica, com a internalização de atividades da cadeia produtiva do setor, assim como a criação da Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais (CPRM), empresa pública vinculada ao Ministério de Minas e Energias.

No momento em que o mundo caminhava para o primeiro choque de petróleo, o qual segundo Dalla Costa (2016) significou o fim da era do petróleo abundante e barato, o Brasil avançava na exploração em plataformas continentais, alterando de forma gradual sua exploração em terra para a exploração em mar. Já em 1973 é descoberta a Bacia de Campos, no Rio de Janeiro, que se encontrava em grandes profundidades, levantando a necessidade de tecnologias próprias para a exploração e produção (Bercovici, 2023).

Tais esforços empreendidos resultaram na redução das importações no setor, no impacto positivo na balança comercial e na menor vulnerabilidade ao contexto internacional. Junto a isso, foi constituído um sistema nacional de inovação tecnológica, promovendo a busca pelo desenvolvimento tecnológico autônomo (Contreras, 1994), resultando na exploração marítima como principal campo da indústria petrolífera no país (Dalla Costa, 2016).

No contexto do fim da ditadura militar, em 1985, e a redemocratização, o petróleo manteve sua centralidade no contexto político do país. O controle soberano no setor foi alvo de diversas disputas, como aponta Bercovici (2023, p. 77):

A disputa sobre a manutenção da nacionalização do subsolo ou o favorecimento ao capital estrangeiro no setor de mineração foi intensa durante a Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988. A Constituição de 1988, ao determinar que a propriedade do subsolo e dos bens minerais é da União Federal (artigos 20, IX e 176), consagra o processo de nacionalização do subsolo iniciado em 1934. A constitucionalização do monopólio do petróleo também foi mantida e ampliada (artigo 177), com exceção do setor de distribuição de combustíveis e derivados do petróleo

No entanto, apesar de constitucional, o monopólio estatal no setor foi derrubado pelos governos Collor em 1990 e Fernando Henrique Cardoso, durante a década de 1990, em meio ao abandono do Consenso Desenvolvimentista e à adoção do Consenso de Washington. Conforme apresentado por Dalla Costa (2016, p. 62):

Nesse período o Brasil viveu o auge do neoliberalismo, baseado fundamentalmente nos conceitos difundidos a partir do Consenso de Washington, que tinha como diretriz básica a diminuição da intervenção do Estado, a abertura dos mercados para o capital internacional, a desregulamentação da economia, a disciplina fiscal para obter superávit primário, visando o pagamento de juro das dívidas e as privatizações das empresas públicas.

Disso, resultaram as iniciativas da Emenda Constitucional nº 9, de 9 de novembro de 1995 e a posterior “Lei do Petróleo” (Lei nº 9.478, de 1997), acabando com a execução da Petrobras do monopólio no setor e adotando o modelo de contratos de concessão na exploração do recurso.

Esse tipo de exploração a partir da concessão, “não envolve a propriedade estatal sobre o produto da lavra, permitindo a propriedade privada dos recursos petrolíferos. O concessionário adquire o direito exclusivo de explorar naquela área determinada, por sua conta e risco, tornando-se proprietário do petróleo produzido. [...]” (Bercovici, 2023, p. 78). A arrecadação nesse caso vai acontecer por meio dos pagamentos de i) bônus de assinatura (pago no ato da assinatura do contrato); ii) royalties (pagos mensalmente); iii) participação especial (compensação financeira extraordinária com relação a cada campo) e; iv) pagamento por ocupação (pago anualmente pelo mesmo período que durar o contrato, o valor é como uma compensação por utilização e permanência na área de extração), com os royalties representando 5% a 10% do montante produzido de óleo e gás natural. (ANP, 2020; Brasil, 1997)

Nesse modelo a exploração de determinada área será leiloada à operadora que atender as exigências da ANP, oferecendo o maior bônus de assinatura. Os riscos e investimentos da operação ficam a cargo da empresa ganhadora do leilão, não havendo compensação por parte do Estado. No entanto, toda a produção fica com a operadora, cabendo ao Estado apenas os recursos provenientes das taxas. Não há limitação ao capital estrangeiro. (Brasil, 1997).

O avanço nos anos 1990 das medidas neoliberais no país e seus resultados para a maioria da população, levaram a derrota eleitoral de Fernando Henrique Cardoso nas eleições de 2002 e a vitória da então candidatura denominada de esquerda, encabeçada pelo Partido dos Trabalhadores (PT) e por Lula. Tal evento representava para muitos brasileiros a eleição de um governo mais radical, com a esperança que esse combatesse as premissas liberais até então vigentes na política do país.

2.2 Lula e a Frente Neodesenvolvimentista (2003-2010)

A eleição de Lula em 2002, como dito na seção anterior, representou modificações importantes na conjuntura do país, que vieram a se consolidar em seus dois governos de 2003 a 2010, como a mudança no interior do bloco de poder e a construção de uma nova frente política (Boito jr., Berringer, 2013). Segundo Boito Jr. e Berringer (2013), essa frente denominada de neodesenvolvimentista, foi ampla, heterogênea e contraditória, mas buscou enfrentar o campo neoliberal ortodoxo.

Encabeçada pelo (PT), reunia a grande burguesia interna brasileira, distribuída entre as empresas agroexportadoras que compõem os setores industrial, do agronegócio, da construção pesada e da mineração, juntamente com os setores populares como a baixa classe média, o operariado urbano e o campesinato. Esses últimos, responsáveis pela criação do partido, acabaram perdendo espaço dentro dele. Conforme afirmam Boito Jr. e Berringer (2013, p. 3): “O operariado e a baixa classe média continuaram presentes no PT apenas que, agora, ocupando a posição de base social, mas não mais de força dirigente desse partido.”

O programa neodesenvolvimentista, apesar de não romper com os limites do modelo neoliberal, apresentou novos elementos na política econômica e social do país, como:

- i) as políticas de recuperação do salário-mínimo e de transferência de renda que aumentaram o poder aquisitivo das camadas mais pobres, isto é, daqueles que apresentam maior propensão ao consumo;
- (ii) elevação da dotação orçamentária do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDES) para financiamento da taxa de juro subsidiada das grandes empresas nacionais;
- (iii) política externa de apoio às grandes empresas brasileiras ou instaladas no Brasil para exportação de mercadorias e de capitais;
- (iv) política econômica anticíclica – medidas para manter a demanda agregada nos momentos de crise econômica (Boito Jr., Berringer, p. 2, 2013).

Para Gonçalves (2012), o neodesenvolvimentismo ou novo desenvolvimentismo tem como diretriz o crescimento econômico e a diminuição da desigualdade, buscando maior eficácia do governo e eficiência do mercado. Apesar da abordagem apresentar críticas ao tripé de câmbio flexível, política monetária restritiva e foco no superávit primário, em favor do suposto equilíbrio fiscal, uma taxa moderada de juro juntamente com uma taxa competitiva de câmbio, o autor afirma: “Essas diferenças não impedem, contudo, a convergência entre novo

desenvolvimentismo e Consenso de Washington, no que se refere à política macroeconômica, no sentido da rejeição do equilíbrio fiscal e da alta prioridade atribuída ao controle da inflação” (Gonçalves, 2012, p. 661).

Essa demasiada busca pela estabilização macroeconômica, dá um papel secundário à política industrial e a políticas que tocam nas questões estruturais do sistema. Soma-se a essa questão, a incorporação de diretrizes do liberalismo econômico, como:

baixa propensão a políticas setoriais, liberalização comercial, ausência de restrições ao investimento estrangeiro direto, minimização da função alocativa do Estado (investimento, políticas setoriais e planejamento), incorporação da função distributiva do Estado de forma moderada (valoriza a distribuição de renda mas ignora a distribuição de riqueza); defesa das reformas institucionais orientadas para a correção de falhas de mercado e de governo (função reguladora do Estado) e grande ênfase na estabilização macroeconômica (controle da inflação e equilíbrio fiscal) (Gonçalves, 2012, p. 661).

Plínio Jr. (2012) também vai afirmar que as formulações a respeito das políticas do neodesenvolvimentismo partem da questão de que o crescimento econômico é fundamental para o combate às desigualdades sociais. Dessa forma, o debate gira em torno dos instrumentos macroeconômicos necessários para superar os entraves ao desenvolvimento, numa conciliação entre equilíbrio macroeconômico, orçamento para as questões sociais e os objetivos da política industrial. No entanto, não são levantadas questões como a dependência externa, a segregação social e a posição do Brasil na divisão internacional do trabalho, resultando numa discussão que não vai além da conjuntura imediata.

Dentro desse contexto, o autor é mais crítico ao afirmar que a abordagem neodesenvolvimentista se enquadra dentro da pauta neoliberal. Para ele, essa corrente busca apenas atenuar os efeitos mais deletérios da ordem mundial sobre o crescimento do país, do parque industrial nacional, da desigualdade social, sem questionar que a estabilidade da moeda, a austeridade fiscal, a disciplina monetária, a busca pela competitividade internacional e a liberalização da econômica são antagônicas com a igualdade social e a soberania nacional (Plínio Jr., 2012).

Nesse sentido, Boito Jr (2013, p.2) afirma que “O Neodesenvolvimentismo é o desenvolvimentismo da época do capitalismo neoliberal”. Para o autor, o próprio prefixo “neo”, vai no sentido de explicitar as diferenças em relação ao velho desenvolvimentismo de 1930-1980 no país. Dessa forma, o projeto neodesenvolvimentista apresenta um programa muito

menos ambicioso que o nacional-desenvolvimentismo, por estar imerso no atual avanço neoliberal do capitalismo. As principais diferenças seriam:

O Neodesenvolvimentismo (i) apresenta um crescimento econômico que, embora seja muito maior do que aquele verificado na década de 1990, é bem mais modesto que aquele propiciado pelo velho desenvolvimentismo;

(ii) confere importância menor ao mercado interno;

(iii) atribui importância menor à política de desenvolvimento do parque industrial local;

(iv) aceita os constrangimentos da divisão internacional do trabalho, promovendo, em condições históricas novas, uma reativação da função primário-exportadora do capitalismo brasileiro;

(v) tem menor capacidade distributiva da renda e

(vi) o novo desenvolvimentismo é dirigido por uma fração burguesa que perdeu toda veleidade de agir como força anti-imperialista (Boito Jr., Berringer, 2013, p. 2).

Tais premissas apresentadas explicitam os limites da política de desenvolvimento que o Governo Lula promoveu nos anos de 2003 a 2010. Apesar certos avanços em relação aos governos anteriores da década de 1990, de forma geral, o neodesenvolvimentismo do período não buscou promover mudanças estruturais no sistema político e econômico vigente. O petróleo, como recurso estratégico que é, continuou no centro das disputas sobre o rumo do país, tal como se apresenta a seguir.

2.3 Governo Lula e a Política do Petróleo

O setor de energia em qual a indústria petrolífera se insere se encontrava em decadência na chegada do então presidente Lula. No entanto, em seu primeiro mandato foram cumpridos os contratos e acordos realizados pelo governo anterior, de forma a não causar insegurança jurídica e desconfiança do capital nacional e estrangeiro (Hage, 2020)

Tal linha segue a ideia defendida por Saad Filho, que salienta a contradição do tripé macroeconômico do então governo, baseado em metas de inflação, equilíbrio fiscal e câmbio flutuante, os quais segundo o autor levaram a limitação do projeto petista e a crises econômicas e políticas. (Saad Filho, 2016). Para Nozaki e Leão (2019, p. 333) “No governo Lula I, a política monetária tornou-se ainda mais restritiva – em função do permanente diagnóstico de que a

aceleração inflacionária foi produto de choques de demanda –, e a política fiscal acabou sendo direcionada pela busca de amplos superávits.”

Dessa forma, a eleição do presidente Lula em 2002 não trouxe mudanças significativas na política macroeconômica em relação ao governo anterior. Suas novas medidas focaram na política industrial, na relação ao crédito, na questão da tecnologia e nas exportações, principalmente no setor ligado às commodities. Junto a isso, dentre as medidas de desenvolvimento da indústria, a Petrobras vai ser impactada pela promoção de uma política de conteúdo local no setor, em que foi definido um percentual mínimo de contratação de bens e serviços na exploração e desenvolvimento dos campos de petróleo (Nozaki, Leão, 2019).

As primeiras medidas da nova política industrial coincidiram com um momento de desafio do setor de exploração e produção da Petrobras, dado que o ritmo dos investimentos, as atividades operacionais e o nível de descoberta de novas áreas não estava fazendo frente às necessidades de recomposição do volume de reserva. Dentro desse panorama, a empresa lançou um Plano Estratégico em 2004 que intensificou a produção e o fortalecimento da exploração em águas profundas. Junto a isso, suas atividades de P&D foram direcionadas a áreas com grande potencial de petróleo (Nozaki, Leão, 2019).

Dessa forma, a produção de petróleo e gás natural da petrolífera estatal em 2005 saltou para 1.684 mil barris/dia, 191,3 mil barris/dia a mais em relação a 2004. Entre 2002 e 2005 os investimentos no E&P cresceram 76,6%,⁴⁷ saindo de US\$ 4,7 bilhões para US\$ 8,0 bilhões. A empresa se beneficiou do cenário de aumento do preço no barril no mercado internacional, que saltou US\$ 39,6 para US\$ 57,5 em julho de 2005 (Nozaki, Leão, 2019).

Tal estratégia da Petrobras, somado ao favorável contexto internacional do petróleo, propiciou “uma presença mais ativa da petrolífera brasileira na aquisição de blocos de petróleo e uma aceleração dos investimentos operacionais e tecnológicos do E&P (Nozaki, Leão, 2019, p. 338). Foi a partir desse salto das atividades de E&P que resultou, segundo Nozaki e Leão, na descoberta que mudou a história da empresa e a do país:

A descoberta de óleo leve e gás natural no bloco BM-S-11 da bacia de Santos, em águas ultraprofundas, trouxe novas perspectivas em relação ao volume de reservas e à produção de longo prazo da Petrobras. A grande novidade dessa descoberta foi que, “para chegar ao óleo e ao gás, a companhia perfurou camada de sal com mais de dois mil metros de espessura abaixo de lâmina d’água de dois mil metros” (Petrobras, 2006, p. 20).⁵³ Tratava-se da descoberta do pré-sal, que alterou o rumo não apenas da Petrobras, mas do projeto de desenvolvimento industrial do Brasil (Nozaki, Leão, 2019, p. 338).

A descoberta do pré-sal significou uma potencial reserva de 176 bilhões de barris de Petróleo, colocando o país como um ator relevante tanto na produção quanto na exportação pelo globo. Em 2008 houve mais duas descobertas na bacia de Santos. A primeira, na área de Iara, possuía um volume considerável entre 3 e 4 bilhões de barris, enquanto a segunda, na área de Guará, havia um volume de 2 bilhões de barris de óleo. Junto a isso:

Na bacia de Campos também foram descobertas duas novas áreas do pré-sal nos campos de Baleia Azul e Baleia Franca, com um volume recuperável de óleo equivalente entre 1,5 e 2 bilhões de barris (Petrobras, 2008). Considerando a descoberta do campo de Tupi em 2007, o volume de óleo equivalente recuperável somente no pré-sal superava o total de reservas provadas que a Petrobras possuía até então (Nozaki, Leão, 2019, p. 340).

Para tal feito, a Petrobras superou sua antiga e mundial marca de profundidade na perfuração de poços, que era de 1.886 metros, chegando a poços com profundidade de 5 a 7 mil metros. A partir da tecnológica desenvolvida, foram estruturados os modelos geológicos das bacias de Santos, de Campos e do Espírito Santo, junto com a diminuição de até 20% dos custos de perfuração (Nozaki, Leão, 2019).

No plano econômico da época, o Segundo Governo Lula foi considerado por muitos como a “guinada desenvolvimentista”. O crescimento econômico aquém do esperado, possibilitou maior expansão fiscal, por meio de investimentos públicos e ampliação do crédito. Fruto disso é a criação do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), que por meio de investimentos de forma geral ligados a infraestrutura do país, foi um dos principais instrumentos de desenvolvimento do período.

A partir desse cenário de descobertas e o potencial do pré-sal para o país, “o debate sobre a apropriação do excedente das atividades de exploração de petróleo ganhou novo alento (Bercovici, 2023, p.78). No ano de 2009 o governo enviou quatro projetos de lei ao Congresso, sendo que destes, três foram aprovados:

1) A Lei nº 12.276, de 30 de junho de 2010, que “autoriza a União a ceder onerosamente a Petróleo Brasileiro S.A. – PETROBRAS o exercício das atividades de pesquisa e lavra de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos de que trata o inciso I do art. 177 da Constituição Federal, e dá outras providências” (Brasil, 2010, n.p.).

2) A Lei nº 12.304, de 2 de agosto de 2010 que “autoriza o Poder Executivo a criar a empresa pública denominada Empresa Brasileira de Administração de Petróleo e Gás Natural S.A. – Pré-Sal Petróleo S.A. (PPSA) e dá outras providências” (Brasil, 2010, n.p.).

3) A Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010 que dispõe sobre a exploração e a produção de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos, sob o regime de partilha de produção, em áreas do pré-sal e em áreas estratégicas; cria o Fundo Social – FS e dispõe sobre sua estrutura e fontes de recursos; altera dispositivos da Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997; e dá outras providências. (Brasil, 2010, n.p.).

O período de tramitação das referidas leis foi marcado por diversas disputas, que para Dalla Costa, se davam entre três principais blocos. O primeiro era formado pela coalização do governo, no que pode ser chamado de “Frente Neodesenvolvimentista” e defendia os projetos encaminhados pelo governo federal. O segundo bloco, formado pelos movimentos sociais e sindicatos, tinha como lema “O petróleo tem que ser nosso” e defendia entre outras propostas a Petrobras 100% estatal, o fim dos leilões e a retomada das áreas leiloadas, entre outras medidas estatizadoras para o setor. O terceiro bloco era formado pelo empresariado nacional e pelas multinacionais, que liderados pelo Instituto Brasileiro de Petróleo (IBP), buscavam a manutenção das leis de concessões (Dalla Costa, 2016).

Nesse período as condições políticas e econômicas eram favoráveis ao governo federal, levando ao avanço das propostas do bloco neodesenvolvimentista, não havendo espaço nem para um manejo mais radical ao setor, conforme defendido pelo bloco terceiro bloco, nem pela manutenção do período das leis de concessão, como defendido pelo bloco da burguesia nacional e internacional. Dessa forma, a Lei nº 12.351, de 2010, tornou regime de exploração e produção das jazidas do pré-sal e nas áreas consideradas estratégicas como contrato de partilha, como também criou um Fundo Social para destinação de parte da renda petroleira.

No modelo de partilha, a petrolífera contratada é responsável por todos os riscos na exploração, mas havendo descoberta, as empresas podem recuperar seus custos por meio da parcela chamada “*cost oil*”. A parcela excedente, é dividida entre a empresa e o governo, conforme acordado em contrato. Nesse tipo de modelo o Estado vai manter o controle sobre os recursos, os equipamentos e a operações. Junto a isso, a Petrobras seria a operadora única de todos os blocos, com a participação mínima de 30%.

A partir da Lei nº 12.276, de 30 de junho de 2010 o setor de petróleo do país passa também a contar com a possibilidade de exploração do por cessão onerosa, em que a União concede à área para extração dos recursos por uma remuneração pré-estabelecida. Já a Lei nº 12.304, de 2 de agosto de 2010 cria no país a Pré-Sal Petróleo S.A. (PPSA).

De forma geral, segundo Nozaki e Leão (2019), o setor de E&P da Petrobras foi elemento decisivo dentro do novo projeto de desenvolvimento proposto ao país. Responsável pelo descobrimento do pré-sal, o investimento da empresa ligado a indústria nacional, propiciou o desenvolvimento tecnológico e de outros setores da economia brasileira. Nesse sentido, assim como já apresentado a respeito da história do país, o setor petrolífero manteve sua importância e influência nos rumos políticos e econômicos do país.

3. A POLÍTICA PETROLÍFERA NO GOVERNO LULA (2003-2010): ANÁLISE SOB A PERSPECTIVA DO DESENVOLVIMENTO SOBERANO

O presente capítulo tem como objetivo analisar os dados a respeito da gestão do governo Lula em relação ao setor petrolífero, levando em consideração três questões elementares dentro de um processo desenvolvimento soberano: a indústria; o mercado interno; e o controle de capital estrangeiro no setor.

Em relação a indústria, é estudado primeiramente o desempenho da indústria de transformação, buscando verificar se apesar de todas as políticas industriais levadas a cabo, o país realmente avançou em seu processo de industrialização. Junto a isso, é analisada a indústria petrolífera, buscando verificar se houve no período o desenvolvimento e adensamento produtivo desse setor, entendendo tal condição como fundamental dentro de um manejo soberano frente ao setor.

Sobre a questão do mercado interno, é verificado se a Política de Conteúdo Local (PCL) promovida pelo governo buscou o fortalecimento do mercado interno a partir do setor petrolífero. Também, é examinado o destino da produção do setor, se essa foi voltada ao desenvolvimento da economia nacional a partir do refino do petróleo, ou se no setor petrolífero, houve a continuidade da condição de exportados de matérias primas.

E por fim, é observado o manejo do governo frente a entrada de capital externo, tanto na exploração direta do recurso pelas multinacionais aqui instaladas, quanto pela presença do capital estrangeiro na Petrobras. A escolha dessas questões para análise do manejo do Governo frente ao capital estrangeiro se justifica tanto pela questão de que a presença de multinacionais nesse setor diminui o controle e o planejamento do Estado para o setor, como também pela questão da apropriação da renda petrolífera para dentro ou fora do país.

3.1 A Indústria e o Setor Petrolífero no Governo Lula

Como já tratado no presente trabalho, a superação do caráter exportador de produtos primários, por meio da industrialização, é questão fundamental dentro de uma perspectiva soberana de desenvolvimento. O valor estratégico que o petróleo possui, está atrelado principalmente ao valor de uso após o seu refino.

A presente seção busca então analisar o manejo e as políticas industrializantes promovidas tanto em relação a indústria de modo geral, quanto a indústria petrolífera.

3.1.1 Panorama geral da indústria

A partir da eleição do presidente Lula em 2002, a política industrial volta a ganhar relevância, dado que o novo governo compreendia a industrialização como condição para a redução das desigualdades e promoção do crescimento econômico. Dessa forma, o tema ganha relevância já no Plano Plurianual (PPA) de 2004-2007, influenciando as decisões do investimento público. Da mesma forma, foi criada a Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI), buscando trabalhar de forma estratégica a política industrial brasileira, juntamente com a criação do Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial (CNDI), que buscou assessorar a presidência na formulação das políticas industriais (Furno, 2020).

Nesse sentido, se destacam duas grandes políticas industriais no Governo Lula. A primeira, denominada Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE), foi lançada 31 de março de 2004, em evento na Confederação Nacional da Indústria (CNI), “marcando o retorno das políticas industriais à agenda política brasileira depois de mais de uma década de foco quase que exclusivo na estabilização macroeconômica e no combate à inflação (Machado, 2019, p. 37)

O objetivo da política, de forma geral, foi fortalecer e expandir a base industrial brasileira, desenvolvendo a capacidade de inovação das empresas (Furno, 2020) e se articulava em três eixos complementares:

- i) linhas de ação horizontais, compreendendo inovação e desenvolvimento tecnológico, inserção externa, modernização industrial e melhoria do ambiente institucional e ampliação da capacidade e escala produtivas;
- ii) opções estratégicas, quais sejam, semicondutores, software, bens de capital e fármacos e medicamentos; e
- iii) atividades portadoras de futuro, compreendendo biotecnologia, nanotecnologia e biomassa, energias renováveis/atividades relativas ao Protocolo de Quioto. (Machado, 2019, p.37)

A segunda política, chamada Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP), foi anunciada 12 de maio de 2008, quatro anos após o lançamento da PITCE. Essa nova política industrial:

estabeleceu como objetivo central dar sustentabilidade à expansão da economia e tem como objetivos particulares incentivar e ampliar os investimentos produtivos, elevar as taxas de crescimento da economia brasileira e permitir que tal crescimento se dê em bases sustentáveis. Definiu como desafios a ampliação da capacidade de oferta na economia, a elevação da capacidade de inovação das empresas, a preservação da robustez do balanço de pagamentos e o fortalecimento das MPE. Em linhas gerais, a Política inclui renúncia fiscal de R\$ 21,4 bilhões até 2011 com incentivos ao investimento, P&D e exportações, e financiamentos, pelo BNDES, no valor de R\$ 210,4 bilhões para projetos de ampliação, modernização e de inovação na indústria e no setor de serviços. (Brasil, 2008, p. 4).

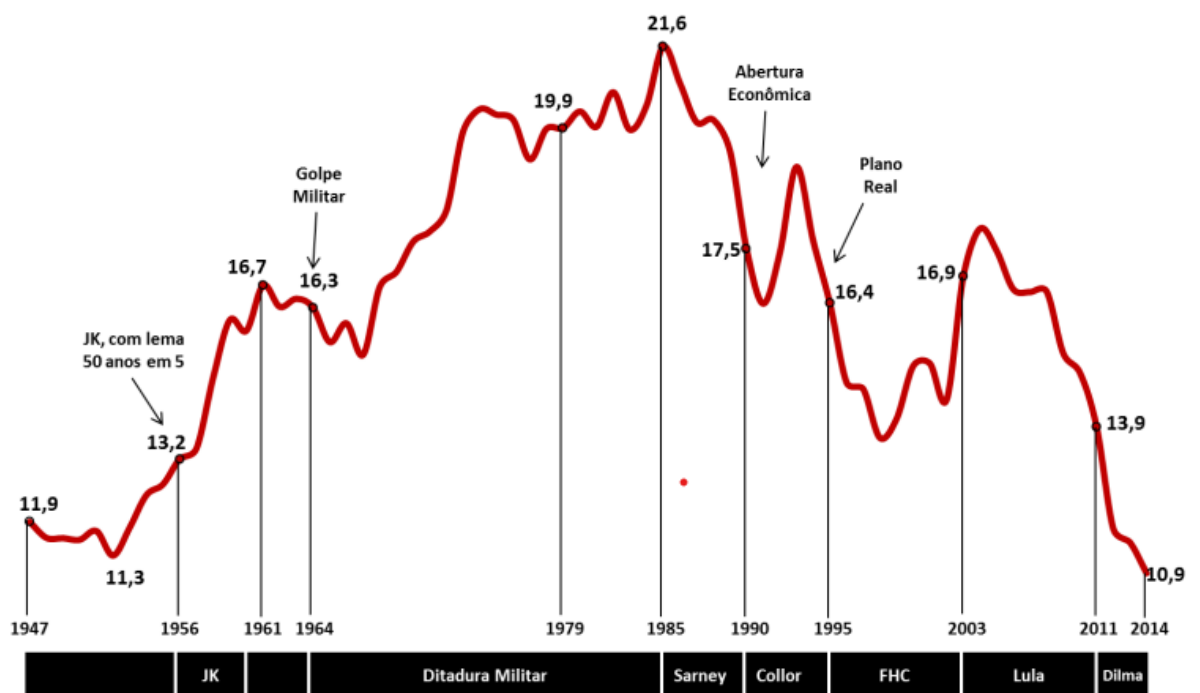
O novo programa possuía maiores pretensões em relação sua abrangência, profundidade, articulações, controles e metas e no número de setores participantes, em comparação com a PITCE. Tinha como avanço a definição de objetivos e metas, fortalecendo a coordenação entre setor público e setor privado, em busca de aumentar competitividade de longo prazo dos mais diversos setores da economia brasileira (Cano e Silva, 2010, p. 11).

No entanto, para Souza:

Apesar de políticas inovadoras terem sido propostas, com o PITCE e PDP, os resultados foram modestos, a política econômica acabou por valorizar atividades nas quais o país era competitivo internacionalmente, voltadas às exportações de commodities. Atividades industrializadas – os setores agrário e de extração mineral são industrializados/mecanizados -, no entanto, de baixa conexão com setores tecnológicos mais avançados, além de importadoras de máquinas/equipamentos e insumos (Souza, 2019, p. 88).

Tal afirmação de Souza, apontando que a industrialização no período aconteceu em setores de baixa complexidade, principalmente voltados à exportação de commodities, dialoga com os dados apresentado pela Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP), a respeito da evolução histórica da indústria de transformação no país:

Figura 2: Evolução da Participação da Indústria de Transformação no PIB (em%) de 1947 a 2014



Fonte: Extraído de FIESP (2015, p.12)

Dessa forma, pode-se notar que a participação da indústria de transformação no PIB atingiu seu auge em 1985, com 21,6%. No entanto, em 2003, ano do primeiro Governo Lula, a participação que era de 16,9% caiu para 13,9% em 2011. O estudo ainda afirma que o processo de desindustrialização da economia brasileira iniciou-se nas décadas de 1980 e 1990, mas se aprofundou após a Crise Financeira Internacional de 2008 e 2009. Tal situação esteve associada principalmente a deterioração da balança comercial em relação às manufaturas, pelo fato do aprofundamento da baixa intensidade tecnológica da pauta exportadora no período. (FIESP, 2015). Junto a isso,

Azevedo (2015) afirma que o Governo Lula foi marcado por uma clara política de crescimento da economia com base no fortalecimento dos setores exportadores, centrados no agronegócio, na extração de recursos naturais e na produção com baixa densidade tecnológica. Da mesma forma, Angelita (2019, p.115) afirma que “houve avanço da especialização nas exportações de commodities entre 2003-2010, porém a participação da indústria de transformação no PIB variou pouco: foi de 14,4% em 2002 para 15% em 2010”, demonstrando que mesmo em um período de crescimento da economia, a indústria de forma geral estava estacionada.

Para Boito Jr., o neodesenvolvimentismo do Governo Lula teve como características a manutenção da abertura comercial oriunda dos anos 1990 em detrimento do mercado interno, uma menor importância dada ao desenvolvimento da indústria local e a concordância com as imposições da divisão internacional do trabalho, no sentido de promover a volta da condição primário-exportadora da economia do país (Boito Jr., 2012). Ainda segundo o autor, esse fortalecimento do setor exportador pode ser explicado pelo fato do Governo Lula não ter rompido com os limites estabelecidos pelo capital estrangeiro:

Em primeiro lugar, ele estimula a produção voltada para a exportação. Do ponto de vista das finanças, não teria sentido estimular a produção voltada para o mercado interno. O grande capital financeiro necessita reduzir o desequilíbrio das contas externas, sem o que a sua livre circulação e elevada remuneração poderão ficar comprometidas. O objetivo do estímulo à produção deve ser, então, a exportação, isto é, a caça aos dólares e às demais moedas fortes – não é no consumo popular interno que essas moedas poderão ser obtidas. Por isso, estimula-se especificamente a produção para exportação e não a produção em geral (Boito Jr., 2005, p.17)

Dessa forma, a política adotada pelo Governo Lula de estímulo ao setor exportador fortaleceu tanto a presença e atuação do capital estrangeiro, como enfraqueceu o mercado interno, atacando as bases de uma política nacionalista e soberana para a indústria. Junto a isso, apesar da implementação de iniciativas de fomento ao desenvolvimento tecnológico e à inovação na indústria, tais medidas não foram suficientes. Conforme Cano e Silva (2010, p. 9) “[...] as estratégias de desenvolvimento industrial não se fazem apenas com políticas industriais explícitas. Por melhor que seja seu desenho, deve contar com políticas macroeconômicas compatíveis. Do contrário, a política industrial implícita nestas últimas anula ou distorce as primeiras”. Tal afirmação reforça a necessidade de um projeto de desenvolvimento soberano ao país, como necessário ao desenvolvimento da indústria nacional.

3.1.2 A indústria petrolífera

Em relação à indústria petrolífera no Governo Lula, sua condição não destoava do cenário geral da indústria até então apresentado. Apesar do enorme potencial de desenvolvimento do setor petrolífero, principalmente a partir do refino de petróleo e seus encadeamentos na economia nacional, o que se nota é o aprofundamento da condição do país de mero exportador de óleo bruto. Para Azevedo o próprio PAC I, programa anunciado pelo como uma transformação na política de planejamento do país, contribuiu para o avanço dessa condição:

Dessa forma, a imagem que temos do PAC agora após esta análise é de um grande balcão de negócios estrategicamente planejado pelo Estado, visando proporcionar um aumento significativo de acumulação de capital privado a nível nacional e internacional, reafirmando a inserção do Brasil em um padrão exportador de especialização produtiva, assumindo a extração e produção de petróleo cru um papel cada vez mais importante (Azevedo, 2015, p. 62).

Esse aprofundamento incentivado pelo PAC, é demonstrado a partir da composição dos investimentos planejados ao setor. À exploração de petróleo cru, o Programa inicialmente destinaria 93,4 bilhões, enquanto que, para o setor de refino e petroquímica, planejava-se destinar 45,2 bilhões, demonstrando a centralidade do setor Upstream² em detrimento Downstream³.

Nesse mesmo sentido, a partir do Estudo Temático da ANP sobre a evolução do mercado de combustíveis de 2000 a 2012, foram apresentados argumentos reforçando tal centralidade das atividades de baixo conteúdo tecnológico. No entanto, tal situação ocorreria agora pela lógica de funcionamento da Petrobras, que priorizaria investimentos em E&P⁴ em momentos de escassez de recursos, em detrimento do refino:

Deve-se frisar que a lógica econômica incentiva a Petrobras, em contextos de escassez de recursos, a postergar os investimentos no downstream, para não prejudicar o andamento dos projetos mais rentáveis do upstream, sobretudo aqueles relacionados ao desenvolvimento dos campos da camada pré-sal. (ANP, 2013, p. 25)

² O setor upstream compreende as atividades de exploração e produção de petróleo.

³ O setor downstream é usado para definir as atividades de transporte, comercialização e refino de petróleo, juntamente com a comercialização dos derivados.

⁴ Exploração e produção.

Como resultado desse manejo frente ao setor, as exportações de óleo bruto no período figuraram sempre entre as 4 primeiras do país, chegando ao 2º lugar em 2008, com participação de 18,6% do total de produtos básicos exportados:

Tabela 1: Posição e participação do óleo bruto de petróleo sobre as exportações de produtos básicos do país, de 2003 a 2010

Ano	Posição do óleo bruto de petróleo em relação aos principais produtos básicos exportados	Participação percentual do óleo bruto de petróleo em relação ao total de produtos básicos exportados (%)
2003	4º	10,0
2004	4º	8,9
2005	3º	12
2006	2º	17,1
2007	2º	17,3
2008	2º	18,6
2009	3º	14,8
2010	2º	17,9

Fonte: Elaboração própria a partir de BACEN (2003;2004;2005;2006;2007;2008;2009;2010)

Da mesma forma, os dados a respeito da exportação de óleo bruto no mesmo período vão demonstrar um aumento de mais de 160%, chegando aos 230 milhões de barris exportados no ano de 2010:

Tabela 2: Evolução das exportações de óleo bruto de petróleo, em barris, de 2003 a 2010

Ano	Exportação de óleo bruto (em barris)
2003	88.246.222
2004	84.251.515
2005	100.190.251
2006	134.335.918

2007	153.812.204
2008	158.110.165
2009	191.858.422
2010	230.491.594

Fonte: Elaboração própria a partir de ANP (2012)

Para Bercovici (2023), esse cenário tem como precedente a crise da dívida externa e do financiamento dos Estados latino-americanos, juntamente com a adesão aos preceitos do Consenso de Washington, resultando no abandono de políticas industrializantes e no avanço do caráter agrário-exportador dessas economias.

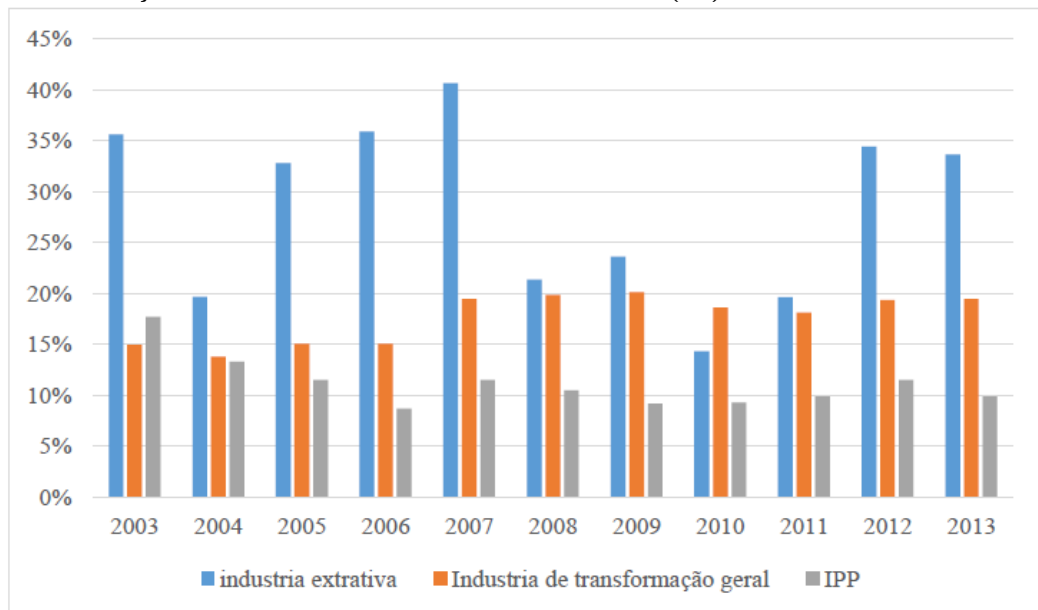
Como resultado:

A partir dos anos 2000, mesmo os governos ditos de esquerda na América Latina continuaram dirigindo sua política econômica para a extração de recursos naturais e consagraram a exportação de produtos primários como estratégia de desenvolvimento nacional, instaurando uma política denominada de “neoextrativismo”. Para tanto, estes governos entenderam que os recursos naturais seriam uma verdadeira benção, gerando rendas facilmente tributáveis que poderiam ser utilizadas para financiar políticas sociais (Bercovici, 2023, p. 17).

Em relação ao setor petrolífero, o avanço do neoextrativismo no Governo Lula pode ser evidenciado a partir de duas situações: a criação do “Fundo Social”, que como apresentado anteriormente, foi implementado junto ao projeto de lei que aprovou o regime de partilha, destinando parte dos recursos oriundos da exploração do pré-sal à políticas sociais; e o aprofundamento da condição de exportador de produtos primários.

Furno, que vai investigar o impacto das políticas de conteúdo local promovidas entre 2003 a 2013 e sua relação com o desenvolvimento industrial do país no período, vai apresentar o gráfico a seguir com os dados a respeito da taxa de investimento da indústria extrativa no período. Os dados vão demonstrar a superioridade dos investimentos da indústria extrativa em relação a indústria para petroleira e a indústria de transformação em geral, corroborando com a presença do modelo neoextrativista:

Figura 3: Taxa de investimento da indústria extrativa, da indústria de transformação e da Indústria Para Petrolífera em (%) entre 2003 e 2013



Fonte: Extraído de Furno (2020, p. 271).

Para Furno, “O aumento da presença do investimento no setor de extração mineral é uma amostra do padrão de regressão industrial a qual está submetida a economia brasileira desde 1980. (2020, p. 272). Junto a isso, a autora faz um levantamento a respeito adensamento produtivo⁵ no período, pois tal indicador “é a melhor variável para captar as transformações na estrutura produtiva nacional” (Furno, 2020, p.268):

⁵ O indicador avalia a evolução da capacidade dos setores da indústria em agregar valor na produção nacional, não transferindo o valor agregado para o exterior. Quanto mais próximo de 1, maior o adensamento produtivo (Cardoso, 2019).

Figura 4: Adensamento produtivo na indústria de transformação geral e na indústria Para Petroleira nos setores escolhidos, entre 2003 e 2013

	IPP Bens de Capital	IPP Eletroeletronica	IPP Naval	IPP Aeroespacial	IPP Outros materiais de transporte
2003	12%	8%	5%	5%	22%
2004	9%	14%	5%	3%	14%
2005	10%	8%	9%	5%	21%
2006	11%	8%	7%	5%	14%
2007	9%	7%	11%	6%	10%
2008	11%	10%	46%	4%	16%
2009	10%	6%	19%	8%	18%
2010	10%	7%	72%	5%	15%
2011	9%	11%	14%	6%	7%
2012	10%	18%	42%	7%	14%
2013	10%	9%	15%	13%	15%

Fonte: Extraído de Furno (2020, p. 269).

A tabela apresentada por Furno resume o desempenho, no período em análise, tanto da indústria de transformação em geral, quanto da indústria para petroleira (IPP), essa que é a responsável pelo fornecimento dos equipamentos industriais do setor de P&G (Furno, 2020). Dessa forma, pode-se concluir que houve a estagnação tanto da indústria de modo geral quanto da indústria petrolífera, apesar da centralidade do petróleo e das políticas industriais no Governo Lula.

Para a autora, tais iniciativas esbarraram pela atual etapa monopolista e neoliberal do capitalismo, que resultou em um período de desindustrialização em nível nacional, e em nível internacional, em ataques ao protecionismo na indústria (Furno, 2020). Já para Ariel, os investimentos em refino propostos pelo Governo tanto não foram suficientes para transformar a cadeia produtiva da Petrobras, quanto aprofundaram sua característica exportadora, dado que aconteceram em função das atividades de extração e produção (Ariel, 2015).

Assim sendo, apesar das diferentes estratégias de desenvolvimento industrial implementadas pelo Governo Lula, seja pela falta de condição macroeconômicas, ou pelo direcionamento do investimento da Petrobras em setores mais rentáveis, o país não avançou na industrialização do setor petrolífero. Dessa forma, o manejo soberano do setor, partir do aproveitamento do valor de uso do recurso e seus derivados para o desenvolvimento nacional,

foi relegado a segundo plano, em detrimento do aprofundamento do caráter exportador de *commodities* do país.

3.2 O Mercado Interno e o Setor Petrolífero na Gestão do Governo Lula

Retomando o debate do segundo capítulo a respeito da importância do mercado interno dentro de uma abordagem soberana no setor, destacam-se duas principais questões. Conforme visto, a primeira diz respeito sobre o papel dinamizador do mercado interno nesse processo e a segunda se refere ao destino da produção nacional de petróleo e seus derivados.

Nesse sentido, a análise em primeiro lugar buscará avançar de que forma a Política de Conteúdo Local promovida pelo governo, buscou dinamizar e fortalecer o mercado interno. Em segundo lugar, será analisado o destino da produção do recurso, no sentido de constatar se óleo produzido foi absorvido pelo mercado interno e dinamizou a econômica, ou foi destinado a exportação. Tais questões são levantadas pelo fato de que, a partir do manejo soberano do Governo no setor, o excedente petrolífero deve ser apropriado para o fortalecimento e expansão do mercado interno.

3.2.1 Política de conteúdo local e o fortalecimento do mercado Interno

A Política de Conteúdo Local (PCL) foi uma iniciativa implementada pela Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) no país, a partir dos 1990. A política buscou o aproveitamento da demanda gerada pela indústria petrolífera do país para o aumento da produção de bens e serviços nacionais, assegurando a preferência em relação aos fornecedores nacionais, quando esses apresentarem condições de preço, prazo e qualidade equivalentes aos dos outros fornecedores. Dessa forma, o resultado esperado seria o desenvolvimento tecnológico, a capacitação dos recursos humanos e a geração de emprego e renda (ANP, 2020).

Para Furno (2020), a PCL vai ter como premissas a produção de bens e serviços dentro de um país, a partir da estrutura das empresas alocadas no território nacional. A justificativa de sua implementação aconteceria em função do potencial da política na da estrutura econômica do país, pelo desenvolvimento as capacidades produtivas nas empresas aqui alocadas. Junto a

isso, favoreceria uma inserção mais competitiva no mercado internacional. Dessa forma, tal política pode ser vista como mais uma das abordagens presentes na política industrial. Furno também levanta a importância do conteúdo local, em sua relação com o setor petrolífero:

No caso da indústria de Petróleo e Gás, as políticas de conteúdo local surgem como uma necessidade de as economias nacionais aproveitarem, ao máximo, um recurso abundante e finito. Assim, o objetivo é que a indústria extrativa local seja um setor que auxilie na mobilização de outros setores industriais, contribuindo para a geração de escala produtiva e possibilitando maior curva de aprendizado dos demais setores (Furno, 2020, p. 217).

Dessa forma, a implementação da PCL visa impactar positivamente tanto a dinamização do mercado interno, quanto o processo de adensamento produtivo e complexificação industrial do país. A partir de uma política soberana, esses dois elementos, o mercado interno e a indústria, vão possuir uma relação intrínseca no processo de desenvolvimento nacional. No entanto, a análise que procede nesta seção vai se desdobrar em apenas uma das faces da PCL, que é a do impacto que a política pode proporcionar ao fortalecimento do mercado interno.

Com o início do Governo Lula houve um fortalecimento da política pública em questão, em comparação a sua execução nos anos 1990. A partir da 5ª Rodada de Licitações em 2003, o conteúdo local deixa de ser critério de pontuação para os participantes, tornando-se uma obrigação mínima. Junto a isso, outras mudanças foram tomadas pelo governo, como o aumento do peso do CL na nota final dos participantes para 20%, sendo 15% referente a fase de desenvolvimento e produção e 5% à exploração, e a redução do bônus de assinatura de 85% para 30%, numa lógica de cessão de parte das receitas fiscais em detrimento da utilização da cadeia petrolífera dentro de um processo de industrialização e valorização da economia local (Furno, 2020).

A tabela a seguir demonstra que as medidas do governo visando o fortalecimento da PCL, resultaram em uma maior participação do conteúdo local, tanto na fase de exploração como na de produção:

Tabela 3: Rodadas de concessão realizadas de 1999 a 2013 e percentuais atribuídos ao conteúdo local

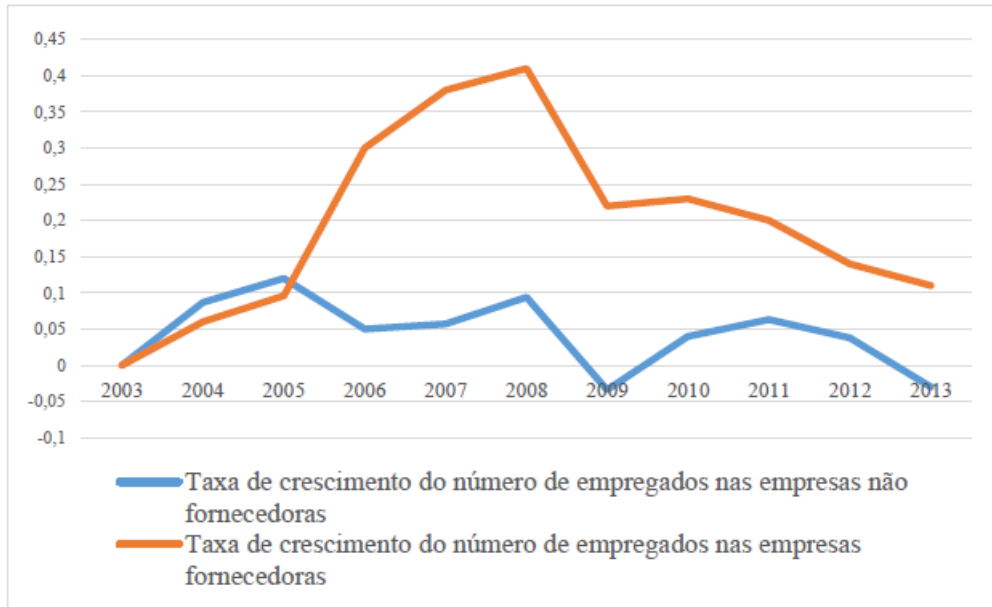
Rodadas	Ano	Nº de Blocos Concedidos	Conteúdo Local de Exploração	Conteúdo Local de Produção
Rodada 1	1999	12	25%	27%
Rodada 2	2000	21	42%	48%
Rodada 3	2001	34	28%	40%
Rodada 4	2002	21	39%	54%
Rodada 5	2003	101	79%	86%
Rodada 6	2004	154	86%	89%
Rodada 7	2005	251	74%	81%
Rodada 8	2006		Rodada Suspensa	
Rodada 9	2007	117	69%	77%
Rodada 10	2008	54	79%	84%
Rodada 11	2013	142	62%	76%

Fonte: Adaptado de Dalla Costa (2016, p. 122)

Para Dalla Costa, a partir desses dados, faz-se possível perceber “uma nítida intenção do governo de priorizar o chamado conteúdo local, buscando assim favorecer a indústria e gerar de empregos dentro do próprio país” (Dalla Costa, 2016, p. 123). Tal afirmação dialoga com o que defende Azevedo, pois segundo o autor, a perspectiva do governo era de aumentar a participação dos fornecedores locais na oferta dos bens e serviços, buscando avançar na captura de uma maior renda da atividade petroleira (Azevedo 2017, apud Furno, 2020).

Junto a isso, Furno vai apresentar dados em relação ao crescimento do emprego entre as empresas fornecedoras e não fornecedoras da Petrobras, como mais uma variável de análise dos impactos da PCL na economia brasileira:

Figura 5: Média de crescimento do emprego entre empresas fornecedoras e não fornecedoras da Petrobras nos setores analisados entre 2003 e 2013 (2003= 100)

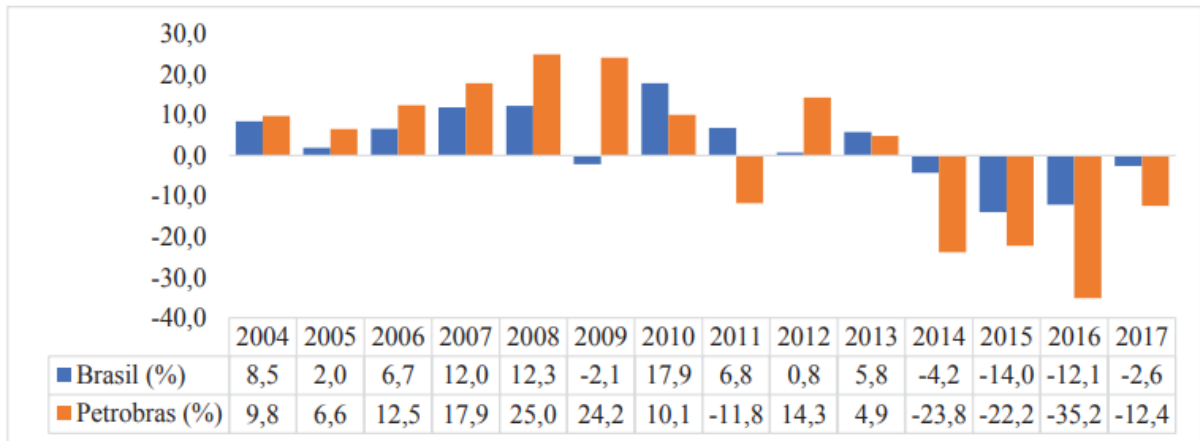


Fonte: Extraído de Furno (2020, p. 233).

O gráfico demonstra que, enquanto a média de crescimento das empresas fornecedoras foi de 21%, a média para as demais não fornecedoras ficou em 4% no período. Tal análise é relevante, pois demonstra como a política de conteúdo local foi impulsionada pela evolução dos investimentos da Petrobras, que passaram de 13 bilhões em 2003 para 99 bilhões em 2013 (Pinto, 2020).

Nesse sentido, para Pinto, um dos objetivos do governo pós descoberta do pré sal era “ampliar os investimentos da Petrobras, buscando, ao mesmo tempo, expandir a capacidade produtiva da Petrobras na produção de petróleo e no refino de derivados e dinamizar a economia brasileira gerando emprego e renda” (Pinto, 2020, p. 150). Essa expansão levou a Petrobras a ter, no período sob estudo, uma média anual de 11,3% em relação a expansão dos seus investimentos, números acima da média brasileira no mesmo período, que ficou em 7,1%, evidenciado no gráfico a seguir:

Figura 6:Variação real da FBCF do Brasil e do FBCF da Petrobras, em %

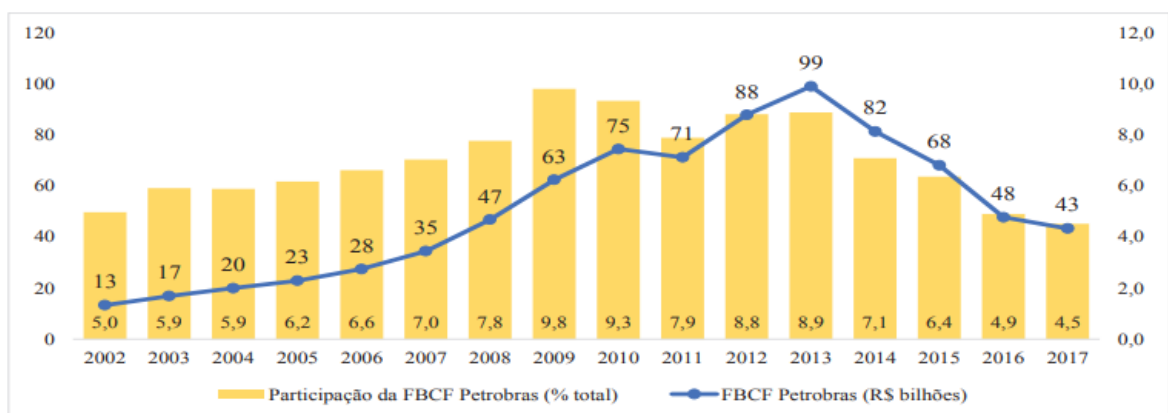


(deflacionados pelo deflator implícito da FBCF)

Fonte: Extraído de Pinto (2020, p.151)

Junto a isso, o investimento da Petrobras em relação ao investimento total da economia brasileira, analisados a partir da Formação Bruta de Capital Fixo (FBCF), aumentou em termos percentuais, de 5,9% em 2003, chegando a 9,8% em 2010, tal como se observa na figura a seguir:

Figura 7:FBCF Petrobras (nominal) e relação com a FBCF brasileiro (R\$ bilhões, em %)



Fonte: Extraído de Pinto (2020, p.152)

Tais números reforçam a posição do governo frente a empresa, levando a estatal a aumentar o seu nível de investimento, ampliando sua participação nacional e gerando cada vez mais demanda aos fornecedores nacionais. Nesse mesmo sentido, Furno (2020) traz a afirmação do geólogo Guilherme Estrella, de que houve uma orientação política de que a estatal petrolífera coordenaria o processo de retomada do desenvolvimento nacional.

Em suma, conforme ficou aqui retratado, o Governo Lula aumentou o investimento realizado pela Petrobras e, aliado a política de compras implementadas, foram fortalecidas as empresas nacionais que possuíam relação algum tipo de relação com a estatal. O Programa de Mobilização da Indústria Nacional de Petróleo e Gás Natural/PROMINO criado em 2003, evidência ainda mais essa direção, na medida em que buscou capacitar e fortalecer as firmas nacionais fornecedoras da Petrobras. Como resultado, um estudo do Ipea em 2011 mostrou uma grande diferença entre os fornecedores da Petrobras e as empresas que não possuíam vínculo com a estatal, no sentido de que as primeiras possuíam maior engajamento com atividades de inovação, retornos crescentes de escala e acesso a crédito (IPEA, 2011)

A partir dos dados apresentados podemos observar que, tanto a evolução da participação do conteúdo local nos leilões de exploração, quanto o conteúdo local inserido na política de compras da Petrobras, foram ações do governo que buscaram dinamizar e fortalecer o mercado interno brasileiro. Dessa maneira, os números evidenciam o papel central que governo deu a Petrobras dentro desse processo, que só foi possível por meio de uma aposta política/estratégica que não se subordinou a estatal a uma lógica estritamente microeconômica, mas buscou utilizar a empresa como um importante instrumento macroeconômico (Pinto, 2020) preocupada com o desenvolvimento do país.

3.2.2 O destino da produção

Da mesma forma que os dados apresentados demonstram o aumento do investimento público no setor petrolífero na gestão do Governo Lula, a produção e exploração do recurso também cresceu. De modo a verificarmos se esse aumento propiciou o fortalecimento do mercado interno, é analisado se a produção do óleo bruto e seus derivados se voltou ao majoritariamente ao mercado externo, ou foi absorvida pela demanda interna do país.

Conforme apresentado por Leão e Nozaki (2019, p. 335), o Plano Estratégico 2015, lançado em 2004 pela Petrobras, elencou três principais objetivos: “i) fortalecer a posição da empresa no segmento de águas profundas e ultraprofundas; ii) alcançar a autossuficiência de petróleo cru até 2006; e iii) desenvolver esforço exploratório em novas fronteiras para garantir uma relação reserva/produção sustentável.

Junto a esse movimento de fortalecimento da estatal e reconhecimento de seu papel estratégico para o desenvolvimento econômico nacional é que aconteceu, no ano de 2006, a descoberta de óleo leve e gás natural no bloco BM-S-11 da bacia de Santos. Esse evento “tratava-se da descoberta do pré-sal, que alterou o rumo não apenas da Petrobras, mas do projeto de desenvolvimento industrial do Brasil.” (Leão, Nozaki, 2019, p. 338). A partir desse cenário, os números a seguir demonstram a evolução da produção de petróleo bruto no país, que saltou de 530 milhões de barris produzidos no ano de 2002, para 768 milhões em 2011:

Tabela 4: Produção anual de barris de petróleo bruto no país

Ano	Produção total de barris de petróleo
2003	546.079.400
2004	540.715.968
2005	596.253.444
2006	628.796.164
2007	638.017.021
2008	663.274.114
2009	711.881.478
2010	749.952.361
2011	768.469.293

Fonte: Elaboração própria a partir de ANP (2012)

Com esse avanço da produção, logo no ano de 2006 o país alcançou a planejada autossuficiência na exploração do recurso, produzindo um volume maior do óleo do que o que era consumido no período. No entanto, a autossuficiência foi perdida já no ano posterior, em 2007, com o aumento da demanda não sendo acompanhado pela produção (Dalla Costa, 2016). Junto a isso, apesar do aumento da produção, houve uma diminuição da fatia do recurso na composição da matriz do país, dado que a maior parte da oferta adicional do recurso será voltada à exportação. (Azevedo, 2015)

Essa destinação do recurso ao setor externo pode ser explicada a partir da análise da produção de derivados de petróleo no país. Nesse sentido, o Plano Decenal de Expansão de Energia– PDE 2022, redigido no ano de 2010 pela Empresa de Pesquisa Energética (EPE), já afirmava que a destinação do petróleo bruto ao exterior se dava pela falta de capacidade absorção do recurso por parte das refinarias nacionais:

o aumento dos excedentes de petróleo nacional e o atendimento incompleto da demanda interna de alguns derivados indicam claramente a necessidade de ampliação e adequação do parque nacional de refino, o qual, para atender satisfatoriamente a demanda, deverá contar com alta capacidade de conversão e tratamento [...] (EPE, 2011, p.49).

Os números demonstram que, enquanto a produção de derivados aumentou de 97.559.414 m³ no ano de 2003, para 113.003.867 m³ em 2011, sua importação mais que dobrou, passando de 13.139.403 para 30.314.902 m³ no mesmo período, conforme apresentado nas Tabelas 5 e 6:

Tabela 5: Produção de derivados de petróleo, energéticos e não energéticos em m3

Ano	Produção total de derivados de petróleo (m3)
2003	97.559.414
2004	103.158.597
2005	104.386.596
2006	106.283.719
2007	108.512.061
2008	108.163.740
2009	109.747.303
2010	110.394.462
2011	113.003.867

Fonte: Elaboração própria a partir de ANP (2012)

Tabela 6: Importações anuais de derivados de petróleo

Ano	Importações totais (m3)
2003	13.139.403
2004	11.744.402
2005	10.921.636
2006	13.501.297
2007	15.959.523.
2008	17.913.741
2009	15.936.725
2010	27.375.380
2011	30.314.902

Fonte: Elaboração própria a partir de ANP (2012).

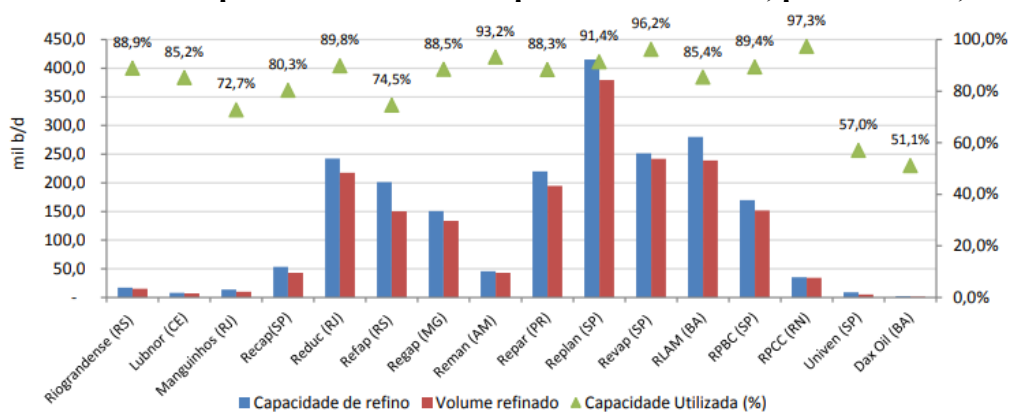
Junto a isso, a Tabela 7 demonstra que, da mesma forma que as importações de derivados aumentaram, a nossa exportação de petróleo bruto também aumentou, evidenciando, pelo menos em relação ao setor petrolífero, a continuidade do caráter agrário-exportador da economia brasileira. Tal aspecto, como visto no capítulo 1, denunciado pela CEPAL desde a década de 1940, como característica das economias subdesenvolvidas, demonstraria as limitações da política sob análise sob o ponto de vista da superação da dependência externa.

Tabela 7: Exportações anuais de petróleo bruto

Ano	Exportações totais (m3)
2003	14.030.030
2004	13.394.922
2005	15.928.979
2006	21.357.707
2007	24.454.189
2008	25.137.510
2009	30.503.055
2010	36.645.240
2011	35.080.281

Fonte: Elaboração própria a partir de ANP (2012).

Da mesma forma, a ANP vai afirmar que a condição de exportador líquido de petróleo que o Brasil se encontrava, tinha como gargalo a falta de expansão das refinarias instaladas no país (ANP, 2013). O gráfico a seguir demonstra que a maioria das refinarias do país fecharam o ano de 2011 trabalhando muito próximas da sua capacidade de refino:

Figura 8: Volume de petróleo refinado e capacidade de refino, por refinaria, 2011

Fonte: Extraído de ANP (2013)

Os dados apresentados demonstram que o principal motivo do Brasil continuar destinando grandes parcelas de petróleo bruto ao mercado externo, ao invés de aproveitar o seu

enorme valor de uso dentro de sua economia nacional, é explicado pela falta de capacidade das refinarias do país em absorver o recurso. Tal situação evidencia mais uma vez a importância da indústria dentro de uma política de fortalecimento do mercado interno.

Junto a isso, a autossuficiência em relação ao processamento de derivados, projetada a ser alcançada em 2020 (Azevedo 2015), até hoje não foi concretizada. Para tanto, Azevedo levanta a necessidade de a Petrobras deixar sua condição de exportadora de óleo cru, se voltando a transformar sua estrutura produtiva.

Da mesma forma, Bercovici faz um levantamento a respeito das mudanças na legislação realizadas ainda nos anos 1990 e seus impactos ao mercado interno e à exportação de petróleo:

O abastecimento nacional de combustíveis é um serviço de utilidade pública (artigo 1º, §1º da Lei nº 9.847, de 26 de outubro de 1999). No entanto, a Lei nº 9.487/1997 não garante o suprimento de petróleo e derivados para o mercado interno a médio e longo prazos, pelo contrário. O artigo 23 da Lei nº 9.478/1997, por exemplo, omite qualquer disposição sobre a preservação das reservas petrolíferas e dos direitos de exploração da União como critérios para as concessões, abrindo a possibilidade para que a Agência Nacional do Petróleo possa realizar concessões indiscriminadas e incentivar a exploração predatória. Já a determinação do artigo 60 libera a exportação de petróleo e derivados caso a produção seja superior à demanda interna, sem se preocupar com a constituição de reservas para a auto suficiência nacional ou o balanço de pagamentos (Bercovici, 2015).

Dessa forma podemos identificar a continuidade de parte dos aspectos da política petrolífera levada a cabo pelo governo FHC, ainda na gestão do governo Lula. Como já discutido nesse trabalho, o desenvolvimento do mercado interno e, conseqüentemente, o desenvolvimento nacional, não será alcançado com a exportação de óleo bruto, mas sim, com o aproveitamento que o petróleo e seu valor de uso podem trazer a economia nacional. Nesse sentido, apesar do aumento de investimentos no setor de E&P, a falta de investimentos em refino contribuiu para o aprofundamento dessa situação e o distanciamento de um manejo soberano no destino da produção.

3.3 O Capital Estrangeiro e o Setor Petrolífero na Gestão do Governo Lula

O setor petrolífero, visto a partir de uma perspectiva soberana, é um campo estratégico ao desenvolvimento nacional. Dessa forma, a presente seção busca analisar qual foi o manejo

do Governo Lula frente à entrada de capital estrangeiro no setor, tanto pela análise dos modelos de concessão e partilha, presentes no período sob estudo, quanto pelos níveis de capital externo dentro da estatal e maior produtora de petróleo do país, a Petrobras.

3.3.1 Os regimes de produção e a participação do capital estrangeiro no setor

Apesar de que o fim do monopólio estatal na produção de petróleo e a adoção dos modelos de concessão na exploração do recurso terem sido implantados nos anos 1990, tais medidas tiveram continuidade sob a gestão do Governo Lula. O debate sobre um novo modelo exploração foi levantado apenas a partir de 2006, com o enorme potencial de aumento das reservas de petróleo, a partir da descoberta do pré-sal (Bercovici, 2023).

Nesse sentido, em relação ao modelo de concessão, Furno vai afirmar que:

A escolha por esse modelo de exploração, por um lado, fazia sentido face aos preços baixos do barril no mercado internacional e à existência de risco exploratório, que é algo existente em qualquer exploração petrolífera. No entanto, ao transferir a propriedade dos recursos encontrados, contribui-se para a diminuição do espectro da soberania energética, que é um componente muito importante da soberania econômica e nacional. As possibilidades de levar adiante uma política energética comprometida com o abastecimento e com a segurança nacional foi perdendo um dos seus principais instrumentos, o controle sobre o óleo produzido (Furno, 2020, p. 148).

Esse ataque a soberania nacional a partir desse modelo de exploração pode ser evidenciado considerando as suas premissas, dado que nas concessões não há limitação da participação do capital estrangeiro (Brasil, 1997). Apesar disso, Azevedo vai trazer o aumento do número de concessões nos governos petistas:

De acordo com os Anuários Estatísticos da ANP de 2014, no ano de 2013 cerca de 776 áreas estavam sob concessão (em processo exploratório, desenvolvimento ou produção), destes 387 blocos pertenciam exclusivamente a Petrobrás, representando um pouco menos da metade, outros 79 blocos eram parcerias com as empresas: Shell, Statoil, Sinochem, El Paso Óleo e Gás, Manati, Rio das Contas, Brasoil Cavalo Marinho e Manati, BP Group, Norse Energy, Karoon, Chevron Brasil, ONGC Campos, Devon Energy, Total E&P do Brasil, EP Energy Pescada, Petrogal Brasil, Starfish e Repsol. E 310 blocos eram totalmente controlados

pelo setor privado, que incluíam boa parte destas empresas e outras como a Petra Energia, HRT O&G e TNK Brasil, entre outras. O governo Lula nem de longe reverteu ou mesmo breou tal processo: com base nos anuários estatísticos da ANP, de 2002 a 2014 houve um aumento de cerca 100% das concessões, sendo 70% deste valor representado pelo aumento do capital privado (Azevedo, 2015, p. 72,73)

Como resultado, só nos anos de vigência do regime de concessões, houve um aumento dos ingressos de Investimento Estrangeiro Direto (IED) no setor, conforme dados do BACEN. Enquanto ao final do ano de 2003 o IED em relação a “Extração de petróleo e serviços relacionados” terminou na casa dos 367 milhões de dólares, em 2010 o IED do setor de “Extração de petróleo e gás natural” chegou ao valor de 9 bilhões de dólares:

Tabela 8: Ingressos de Investimento estrangeiro direto (IED) no setor petrolífero, em US\$ milhões, de 2003 a 2010.

Ano	IED (US\$ milhões)
2003	367
2004	285
2005	897
2006	797
2007	3.249
2008	1.339
2009	2.656
2010	9.922

Fonte: Elaboração própria a partir de BACEN (2003;2004;2005;2006;2007;2008;2009;2010)

Da mesma forma, Gonçalves (2020) enfatiza que, como o modelo de concessão não limite a participação estrangeira na E&P de petróleo, uma das consequências de sua implementação pode ser tanto a elevação do nível de exportação de óleo cru, quanto da importação de derivados de petróleo, aumentando a dependência e deixando o país mais vulnerável ao mercado externo. Nesse sentido, um maior volume de investimento estrangeiro no setor petrolífero, pode também trazer consequências em relação ao mercado interno do país e a sua indústria, aumentando o envio de petróleo bruto para o exterior, em detrimento do seu aproveitamento nacional.

No ano de 2010, quatro anos após a descoberta das reservas de pré-sal, foi então aprovado o novo regulatório no setor petrolífero, o qual instituiu o regime de partilha. No entanto, o novo regime não substituiu o antigo modelo de concessão, acarretando na coexistência dos dois modelos, mas tendo como diferença que o regime de partilha é voltado exclusivamente ao pré-sal e áreas estratégicas.

Gonçalves (2020) também vai afirmar que a Lei da Partilha modificou o grau de intervenção do Estado no setor, tornando-o mais ativo no setor de E&P de petróleo e gás. Para a autora:

Ao contrário do modelo de concessão que paga em moeda corrente toda e qualquer participação governamental, na partilha ocorrem pagamentos em moeda corrente e óleo cru, além da obrigatoriedade de participação da Petrobras em no mínimo 30% dos blocos. São essas as diferenças de extrema importância, pois ao ter acesso ao óleo cru o Estado possui maior poder no mercado petrolífero, além de poder controlar, através da Petrobras, o ritmo de produção, podendo assim, influenciar, ainda que sutilmente, o preço da commodity (Gonçalves, 2020, p. 55).

Já Azevedo (2015) vai argumentar na direção contrária, defendendo que não existe diferenças estruturais entre os dois modelos:

Apesar do grande falatório sobre “reestatização”, “participação majoritária estatal” do Modelo de Partilha, tanto do Governo como da oposição de direita, Ildo Sauer (2013) ex-diretor de Gás e Energia da Petrobrás defende que: a) Não existem diferenças estruturais entre o Modelo de Concessões e o de Partilha, ainda que este último garanta um controle político maior do Estado, ambos privatizam as riquezas e a própria Petrobrás poderia ter maior acesso aos lucros no modelo de concessões (justificativa para a partilha) através das participações especiais [...] (Azevedo, 2015, p. 73)

Independentemente da discussão sobre os possíveis avanços ou não com o novo modelo de exploração, os dados a respeito do IED no setor petrolífero em relação aos anos posteriores a sua implementação, vão demonstrar que apesar dos ingressos estrangeiros não chegarem ao patamar de 2010, até 2013 ele se mantém próximo dos anos anteriores:

Tabela 9: Ingressos de Investimento estrangeiro direto (IED) no setor petrolífero, em US\$ milhões, de 2011 a 2013.

Ano	IED (US\$ milhões)
2011	5.976
2012	3.679
2013	7.131

Fonte: Elaboração própria a partir de BACEN (2011;2012;2013)

Os dados apresentados avançaram até o ano de 2013 como forma de analisar os impactos do novo modelo sobre a presença do capital estrangeiro no setor, dado que esse foi implementado no último ano do Governo Lula, mas continuou presente nas próximas gestões petistas. Junto a isso, no ano de 2014 é que começam as investigações da operação lava-jato, gerando inúmeros impactos ao setor, os quais esse trabalho não tem como objetivo adentrar. No entanto, o que se nota é que apesar de algumas variações, o capital estrangeiro manteve um grande volume de ingresso, mesmo pós-implantação do regime de partilha, chegando aos 7,1 bilhões de dólares ao final de 2013.

Tais dados vão corroborar com Fuser (2015) no sentido de que marco regulatório estabelecido é moderado, estando no meio termo entre uma política nacionalista e uma política liberal, essa, de caráter entreguista. Da mesma forma, para Souza (2019, p.93) “a política econômica dos governos petistas favoreceu a burguesia interna, sem ser nacionalista/anti-imperialista (é possível, aliás tem sido assim desde os anos 1950), sem excluir interesses de multinacionais produtoras no Brasil, além de tentar atrair investimentos diretos estrangeiros.”

Nesse sentido, apesar do petróleo ser um recurso exaurível e estratégico ao desenvolvimento do país, podemos observar o avanço do capital estrangeiro no setor na gestão do presidente Lula. Apesar da criação do regime de partilha, de forma geral não aconteceram maiores alterações conjunturais, diminuindo a margem de manejo da União em relação ao setor petrolífero, em detrimento do capital internacional e se distanciando das bases de um manejo soberano do recurso.

3.3.2 A participação do capital estrangeiro na Petrobras

Em 2010, a Petrobras chegava ao patamar de terceira maior empresa de energia do mundo, à frente de gigantes do setor, como a Shell e a Chevron (Exame, 2011). Dessa forma, ao analisarmos a participação do capital estrangeiro no setor petrolífero no período sob estudo, se torna imprescindível nos voltarmos para a estatal em questão.

Em relação a participação na exploração do recurso, em um primeiro momento podemos notar que nos anos posteriores ao fim do governo Lula, tal como retratado na Figura 8, a Petrobras manteve-se com números de participação na produção do óleo bruto em patamares superiores aos 90%, enquanto o restante da produção era dominada por empresas multinacionais, como a Statoil Brasil e a *Shell*, sendo que apenas essas duas empresas eram responsáveis por 2,7% do total produzido, conforme a Figura 9:

Figura 9: Percentual da produção de petróleo pela Petrobras – 2011 a 2014

Produção /anos.	2011	2012	2013	2014	Total
Total país barris/ano.	768.470.812	754.408.668	738.714.571	822.929.600	3.084.523.652
Petrobras barris/ano.	697.180.505	696.891.531	687.508.565	749.581.318	2.831.161.919
%	90,72	92,37	93,07	91,08	Média 91,78

Fonte: Extraído de Dalla Costa (2016, p. 108)

Figura 10: Produção de petróleo por operador – 2011 a 2014

Operador	Petróleo (Barris)				
	2011	2012	2013	2014	Total
Total	768.470.812,4	754.408.668,5	738.714.570,9	822.929.600,0	3.084.523.651,8
Petrobras	697.180.505,0	696.891.531,1	687.508.565,0	749.581.317,9	2.831.161.919,0
Statoil Brasil	9.548.523,0	22.455.784,1	26.212.405,2	27.188.186,1	85.404.898,4
Shell Brasil	22.433.181,3	21.955.222,3	13.367.647,3	26.376.320,2	84.132.371,1
<i>Chevron Frade</i>	26.090.598,2	4.497.782,9	4.144.342,1	9.075.665,5	34.732.723,2
<i>OGX</i>		3.169.983,1	1.864.130,9	5.734.918,6	10.769.032,6
<i>Cheim</i>	8.121,4	4.436,0	5.210,2	9.075.665,5	9.093.433,1
<i>BP Energy</i>	4.176.073,2	4.409.007,6			8.585.080,8
HRT O&G			4.225.838,9	3.529.582,4	7.755.421,3
<i>Shell</i>	6.274.212,9				6.274.212,9
Outros*	2.759.597,4	1.024.921,4	1.386.431,3	1.443.609,3	6.614.559,4

**Devon, Sonangol Starfish, Gran Tierra, Petrosynergy, Partex Brasil, Petrogal Brasil, Recôncavo E&P, UP Petróleo Brasil, Nova Petróleo Rec, W. Petróleo, UTC Óleo e Gás, Alvorada, UTC Engenharia, Parnaíba Gás, Santana, Alvopetro, Severo Villares, Central Resources, EPG, Silver Marlin, Egesa, IPI, Norberto Odebrecht, Vipetro, Genesis 2000, Nord, Koch Petróleo, Proen, Arclima, Panergy, Guto & Cacal, Ral, Orteng, Allpetro, UFBA.*

Fonte: Extraído de Dalla Costa (2016, p. 107)

No entanto, a atuação do capital estrangeiro no setor não aconteceu apenas pela instalação e exploração direta do petróleo pelas multinacionais apresentadas. Boa parte do excedente gerado pela renda petrolífera foi abocanhado pelo capital externo pela presença desse dentro da Petrobras. Dessa forma, é necessário regressarmos até o avanço do capital estrangeiro na empresa, nos anos 1990, e como tal situação foi tratada pela gestão do Governo Lula.

A Petrobras manteve o monopólio sobre a exploração de petróleo desde sua criação até o ano de 1995. A partir da Emenda Constitucional nº 9, de 9 de novembro de 1995 e da “Lei do Petróleo” (Lei nº 9.478, de 1997), o então presidente Fernando Henrique Cardoso promoveu o que Bercovici (2023) vai chamar de “privatização parcial” da estatal, diminuindo a participação da União na empresa de 82% para cerca de 51% do total das ações ordinárias da empresa, que são aquelas que conferem o direito a voto, a partir das ações ofertadas na bolsa de São Paulo.

Dessas ações ordinárias:

[...] apenas 25% foram adquiridas no Brasil, por 310 mil optantes do FGTS (Fundo de Garantia por Tempo de Serviço). O restante das ações foi vendido para investidores internacionais. Com esta operação, a Petrobrás obteve a incorporação de uma série de acionistas minoritários vinculados ao capital estrangeiro, pagando, segundo Carlos Lessa, dividendos a acionistas residentes no exterior em volumes muitas vezes mais elevados do que os salários ou juros pagos pela empresa. (Bercovici, 2015)

Da mesma forma, nos anos 2000 a empresa passou a negociar papéis na Bolsa de Nova York, a partir das *American Depositary Shares* (ADS), nome dado as chamadas as ações de empresas estrangeiras negociadas nos Estados Unidos. É nessa condição que se encontrava a estatal petrolífera, quando o Lula assume o governo após sua eleição em 2002. No entanto, o que podemos observar é que principalmente em seu primeiro governo, não foram promovidas iniciativas concretas que buscassem alterar essa situação.

Tanto é que, em 2006, noticiava-se que participação de estrangeiros na Petrobras tinha aumentado significativamente, estando 38,9% do valor da estatal estava em propriedade desses, enquanto que, em julho de 2000, as ações da estatal em posse de estrangeiros na Bovespa representavam 10,9% e em ADRs, 9,5% (G1, 2006). Nesse período o capital estrangeiro detinha uma fatia do capital total da Petrobras muito próxima à do governo brasileiro, que somada as

ações da União juntamente com a participação do BDNES, totalizavam 39,8% do total da companhia.

Em relação às ações com direito a voto, o governo ainda mantinha a palavra final, pois detinha 57,6% das ações ordinárias da empresa, enquanto que a fatia estrangeira era de 30,2% e a privada nacional 20,6% (Globo, 2006). Apesar disso, pode-se concluir que houve um aprofundamento iniciativa de abertura de um setor estratégico ao desenvolvimento nacional e alvo de diversas disputas geopolíticas, ao capital externo.

Já em 2010, ao final do segundo mandato de Lula, é promovido a capitalização da Petrobras, que nas próprias palavras do então presidente:

Eu deixo a Presidência como o presidente que participou de forma honrosa do momento mais auspicioso do capitalismo mundial. Nunca antes na história da Humanidade nós tivemos um processo de capitalização da envergadura que a nossa Petrobras está fazendo aqui hoje (UOL, 2010).

Esse processo de capitalização da estatal foi promovido como forma de assegurar o cumprimento do plano de investimentos lançado pela empresa, que visou o desenvolvimento da exploração de petróleo nas jazidas do pré-sal até 2014. Ao final da operação, foram arrecadados cerca de cerca de 120 bilhões de reais, dos quais 74,8 bilhões foram provenientes da União. Dessa forma, a participação da União passou de cerca de 40% do capital para 47%, e de 55% das ações ordinárias para cerca 64% (Bercovici, 2015).

Nesse sentido podemos notar certo avanço do Governo Lula em relação a participação da União na Petrobras e, conseqüentemente, uma maior captura do excedente gerado pelo setor petrolífero. No entanto, nem de longe o governo chegou perto dos 82% que a União possuía antes da “privatização” levada a cabo pelo Governo Fernando Henrique Cardoso.

Azevedo (2015) vai trazer dados da composição do capital social da Petrobras no ano de 2014, que, somado ao fato de que a gestão do período era da então presidente Dilma Rousseff, reflete os resultados da política do ex-presidente para o setor:

De acordo com o Relatório de Administração da Petrobrás de 2014 (p.4) o capital votante da empresa é controlado em 50,3% das ações pela União Federal. Apesar disso, esta detém apenas 28,1% do capital social da empresa. O capital social estrangeiro através da American Depositary Receipts (ADR) – Certificado de Depósitos de Ações Estrangeiras negociada na bolsa de Nova York (EUA) -

representam 22,8% e se somados aos 12% das ações de Estrangeiros (Resolução nº 2.689 C.M.N.) resultam em 34,8% das ações da Petrobrás, acima da União Federal, e isso já sob o efeito da fuga de capitais dada a crise —Lava a Jato. As outras ações se encontram divididas entre o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES -,com 6,9%, BNDES Participações S.A. – BNDESPAR com 10,4%, Caixa Prev. Func. do Bco. do Brasil – PREVI com 2,8% e demais pessoas físicas e jurídicas (capital privado nacional) com 16,4% (Azevedo, 2015, p. 72).

Dessa forma apesar dos avanços logo após o processo da capitalização em 2010, esses não se sustentaram, pois quatro anos depois, a participação estrangeira no capital social da empresa já era maior que o a participação da União. Nesse sentido, podemos observar que não houve uma reversão da situação em que a estatal se encontrava anteriormente a 2002, em relação à participação de capitais estrangeiros na Petrobras.

A partir dos dados apresentados, foi possível verificar que, apesar de certas iniciativas, no Governo Lula não controlou de forma mais firme a participação do capital estrangeiro na Petrobras. Nesse sentido, o manejo do governo se distanciou do que se preza em relação a um setor estratégico, a partir de uma perspectiva de desenvolvimento autônoma e soberana, pelo fato de que quanto maior participação do capital estrangeiro na petrolífera, pode-se ter como contrapartida uma maior a influência estrangeira na formulação da política do setor. Tal cenário acabaria restringindo as margens de manobra do Estado brasileiro frente aos interesses estrangeiros.

CONCLUSÃO

Como apresentado ao longo do presente trabalho, o petróleo é um recurso estratégico ao desenvolvimento das nações, sendo que, no Brasil, historicamente ele esteve no centro das disputas entre duas perspectivas de desenvolvimento: a primeira soberana, que buscou o desenvolvimento de forma autônoma, visando a industrialização e o fortalecimento do mercado interno; e a outra tendência dependente, associada ao capital estrangeiro, tendo como principal ligação, o sistema financeiro internacional.

Nesse sentido, como modo de entender de que forma a gestão do Governo Lula (2003-2010) em relação ao setor petrolífero se enquadra dentro de um projeto de desenvolvimento soberano, sendo essa a questão que baliza o objetivo central dessa pesquisa, estruturamos o trabalho em três capítulos, juntamente com a introdução e a presente conclusão. No primeiro capítulo foi discutido o papel do setor petrolífero dentro de uma concepção de desenvolvimento soberano e relativamente autônomo por meio de três questões-chave: A industrialização; o mercado interno; e o controle de capitais estrangeiros.

Em relação a industrialização, apresentamos a importância que essa possuía para as formulações cepalina e nacional-desenvolvimentista, na superação do caráter agrário-exportador das economias periféricas. Nesse sentido, foi abordada a centralidade histórica que o setor petrolífero teve dentro do processo de industrialização brasileira, principalmente nas décadas de 1930 a 1980. Tal centralidade reflete na atual composição industrial do país, dado que as maiores empresas industriais possuem algum tipo de relação com o setor e a Petrobras. Junto a isso, levantou-se o debate acerca da necessidade de refino do petróleo, em aproveitamento do seu valor de uso para a indústria e o desenvolvimento do país, em detrimento da exportação de óleo bruto.

Sobre o mercado interno, debatemos a necessidade de um processo de desenvolvimento que promova esse elemento-chave como centro dinâmico do desenvolvimento do país, principalmente no Brasil, que dada sua dimensão continental, possibilitaria baixos graus de abertura comercial. Tal condição é necessária também na busca uma perspectiva de desenvolvimento relativamente autônoma na periferia capitalista, dada a possibilidade de redução da vulnerabilidade externa, como resultado de um mercado interno fortalecido. Nesse sentido, foi levantado o potencial que o setor petrolífero tem nesse processo, na medida em que a exploração do recurso deve acontecer em função da nossa necessidade, deixando às

exportações papel secundário e direcionando a produção de óleo bruto para o desenvolvimento da cadeia produtiva nacional, favorecendo a industrialização do país.

Já em relação ao controle de capitais estrangeiro, em um setor estratégico e alvo de disputas geopolíticas, como é o setor petrolífero, recuperamos a necessidade de maior controle desses recursos externos por parte do Estado, disciplinando-os com base política de desenvolvimento nacional. Também foi resgatado a preferência ao capital privado nacional ao estrangeiro pelo nacional-desenvolvimentismo, como forma de se reduzir a vulnerabilidade externa. Junto a isso, foi apresentada a lógica que as multinacionais petrolíferas trabalham, buscando a maximização de seus lucros no curto prazo, sem preocupação em reporem suas reservas na taxa em que são esgotadas, levantando ainda uma maior preocupação, pelo fato do petróleo ser um recurso exaurível. Nesse sentido foi ressaltado a importância do controle do Estado no setor, dado que uma política de desenvolvimento relativamente autônoma pode impactar de forma positiva tanto as questões ligadas a industrialização, quanto em relação ao fortalecimento do mercado interno.

No segundo capítulo, buscamos apresentar de forma historicamente contextualizada as linhas mestras da política do petróleo levada a cabo pelo Governo Lula. Tal contextualização inicia a partir de Vargas, retomando os diversos avanços que o país teve em relação ao manejo soberano do setor petrolífero, como a nacionalização dos recursos minerais, a campanha nacionalista e popular do “Petróleo é Nosso”, como também a criação da Petrobras. Tais medidas enfatizaram o controle do Estado do setor, materializando sua autonomia e soberania. Dessa forma, as décadas que seguiram foram de crescimento da produção do setor petrolífero, principalmente a partir da atuação da Petrobras.

Ademais, também buscamos apresentar as mudanças no cenário político e econômico do país após o fim da ditadura militar e a posterior democratização. Nesse sentido, nos anos 1990 o consenso desenvolvimentista é abandonado, levando a diminuição da intervenção estatal e a abertura da econômica ao capital estrangeiro. Como principais impactos desse novo contexto em relação ao setor petrolífero, foram as iniciativas da Emenda Constitucional nº 9, de 9 de novembro de 1995 e a posterior “Lei do Petróleo” (Lei nº 9.478, de 1997), findando o monopólio estatal no setor e implementando o modelo de concessão na exploração do setor.

Junto a isso, adentramos na eleição de Lula em 2002, que resultou em modificações na conjuntura do país, promovendo uma mudança em relação ao interior do bloco de poder, levando a construção de uma nova frente política, chamada de neodesenvolvimentista. Tal

frente buscou atuar no enfrentamento ao campo neoliberal ortodoxo, influenciando inclusive as políticas de petróleo do Governo, principalmente no tocante ao fortalecimento da política industrial do país.

Por fim, no último capítulo analisamos a gestão do Governo Lula frente ao setor petrolífero, a partir dos elementos-chaves apresentados no primeiro capítulo, buscando verificar se tal manejo teve uma perspectiva soberana e relativamente autônoma. Dessa forma, foi observado que, apesar de iniciativas interessantes como o fortalecimento da PCL e o lançamento de novas políticas industriais, não houve grandes avanços na industrialização e no adensamento produtivo do país, notando-se em alguns casos o regresso da participação da indústria no PIB e o aprofundamento da condição de exportador de matérias primas.

Também apresentamos que, tal condição exportadora de *commodities*, foi materializada pelo aumento das exportações de óleo bruto e pôde ser explicada pelo fato de que no período em análise, as refinarias nacionais trabalharam próximas a sua capacidade máxima, sem possibilidade de absorverem o recurso, levando a destinação de grandes volumes de óleo bruto à exportação. Tal situação levou ao não aproveitamento do enorme valor de uso do petróleo ao fortalecimento do mercado interno e da indústria nacional. Tal situação teve como condições tanto a falta de maiores investimentos em refinarias, dado o seu direcionamento a setores mais rentáveis ligados ao extrativismo, como também a falta de um contexto macroeconômico mais favorável à industrialização.

Em relação ao controle de capitais estrangeiros, foi observado que o ingresso de IED no país manteve um grande volume no setor petrolífero no período analisado. Mesmo com a criação do regime de partilha, com a promessa de maior controle do Estado no setor, o capital estrangeiro continuou aumentando sua participação de forma substancial no setor. Tal constatação leva a entender que o novo modelo foi um meio termo entre uma política soberana e uma política de caráter entreguista frente ao setor petrolífero.

Junto a isso, apresentamos que, em relação à participação estrangeira na Petrobras, essa aumentou ao longo do período analisado, chegando em números muito próximos do próprio capital da empresa que estava em posse da União. Ademais, apesar do processo de capitalização realizado em 2010 promover o aumento do capital da União na estatal, nem de longe o Estado reconquistou a participação que possuía antes da privatização levada a cabo pelo Governo FHC. Dessa forma, observamos que não houve uma reversão da participação estrangeira na Petrobras,

levando a uma maior influência estrangeira na formulação das políticas para o setor, dificultando o manejo soberano no setor por parte do Estado.

Nesse sentido, os resultados do trabalho nos levam a verificar que, apesar de certas iniciativas de retomada de maior intervenção do Estado, de políticas industriais e de fortalecimento do mercado interno, essas não foram suficientes para superar os entraves que a fase neoliberal do capitalismo colocou ao país, em sua busca por um projeto de desenvolvimento soberano. Dessa forma, avaliamos que o manejo do Governo no período analisado de forma geral se distanciou de uma perspectiva soberana em relação ao setor petrolífero.

Tal constatação aponta os limites que a frente neodesenvolvimentista possui, pois apresentou-se impossibilitada de reproduzir o crescimento e os avanços industriais promovidos pelo antigo desenvolvimentismo. Essa situação pode ser explicada, em parte, pelo fato de que tal tentativa de recuperação do desenvolvimentismo se defronta com uma nova fase capitalismo, que é a neoliberal, em um contexto diferente do que estava o nacional-desenvolvimentismo no século XX.

Junto a isso, levantamos alguns pontos que não foram possíveis de serem tratados no trabalho, os quais julgamos pertinentes para o aprofundamento da pesquisa. O primeiro seria a mensuração dos impactos da PCL em sua relação com fortalecimento do mercado interno, dado que só constatamos o avanço e fortalecimento da política, mas não seus resultados. O segundo seria realizar uma análise mais detalhada a respeito do ingresso de IED no setor petrolífero, no sentido de entender se esse capital foi subordinado aos objetivos da política petrolífera do Governo Lula ou se teve maior liberdade de atuação no setor, resultando em um cenário de aprofundamento da vulnerabilidade externa. E por fim, seria o aprofundamento do fenômeno do “neoextrativismo”, tratado de forma mais superficial, mas que poderia enriquecer a análise a respeito da constatada continuidade do caráter exportador de *commodities* de nossa economia.

Cabe constatar que o presente trabalho foi escrito em meio ao contexto do Governo Lula III, em um período de sinalização da retomada do papel indutivo do Estado no desenvolvimento e da busca por maior autonomia na gestão dos recursos estratégicos do país. Ao mesmo tempo, noticia-se que a exportação de óleo bruto de petróleo deve bater recorde em 2024. Dessa forma, o olhar histórico que a pesquisa buscou trazer a respeito dos Governos I e II de Lula, pode ajudar a refletir sobre os acontecimentos do atual Governo, principalmente esclarecendo certos

limites e contradições que o neodesenvolvimentismo apresentou em relação ao manejo soberano e autônomo do setor petrolífero e do desenvolvimento nacional.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

ANP. Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis. **Anuário Estatístico Brasileiro de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis**. Rio de Janeiro, 2012

ANP. Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis. **Concessão de**

Blocos Exploratórios. Rio de Janeiro, 2020. Disponível em:

<http://rodadas.anp.gov.br/pt/concessao-de-blocos-exploratorios-1> Acesso: junho, 2023.

ANP. Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis. **Conteúdo Local**. Rio de Janeiro, 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/anp/pt-br/assuntos/exploracao-e-producao-de-oleo-e-gas/conteudo-local>

ANP. Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis. **EVOLUÇÃO DO MERCADO DE COMBUSTÍVEIS E DERIVADOS: 2000-2012**. Rio de Janeiro, 2013.

AZEVEDO, Ariel Martins Carricone. **As controvérsias do desenvolvimento e as novas faces da dependência no Brasil contemporâneo: considerações sobre o PAC e a exploração de petróleo**. 2015. 90 f., il. Monografia (Bacharelado em Ciências Sociais). Universidade de Brasília, Brasília, 2015.

BACEN. Banco Central do Brasil. **Relatório Anual de 2004**. Brasília, 2004. V. 40. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/pec/boletim/banual2004/rel2004p.pdf>

BACEN. Banco Central do Brasil. **Relatório Anual de 2005**. Brasília, 2005. V. 41. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/pec/boletim/banual2005/rel2005p.pdf>

BACEN. Banco Central do Brasil. **Relatório Anual de 2006**. Brasília, 2006. V. 42. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/pec/boletim/banual2006/rel2006p.pdf>

BACEN. Banco Central do Brasil. **Relatório Anual de 2007**. Brasília, 2007. V. 43. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/pec/boletim/banual2007/rel2007p.pdf>

BACEN. Banco Central do Brasil. **Relatório Anual de 2008**. Brasília, 2008. V. 44. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/pec/boletim/banual2008/rel2008p.pdf>

BACEN. Banco Central do Brasil. **Relatório Anual de 2009**. Brasília, 2009. V. 45. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/pec/boletim/banual2009/rel2009p.pdf>

BACEN. Banco Central do Brasil. **Relatório Anual de 2010**. Brasília, 2010. V. 46. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/pec/boletim/banual2010/rel2010p.pdf>

BACEN. Banco Central do Brasil. **Relatório Anual de 2011**. Brasília, 2011. V. 47. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/pec/boletim/banual2011/rel2011p.pdf>

BACEN. Banco Central do Brasil. **Relatório Anual de 2013**. Brasília, 2013. V. 49. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/pec/boletim/banual2013/rel2013p.pdf>

Bercovici defende o conteúdo local. Conversa Afiada. 07/07/2016 Disponível em: <https://www.conversaafiada.com.br/economia/bercovici-defende-o-conteudo-local>. Acesso em: 2 fev. 2024.

BERCOVICI, Gilberto; COUTINHO, Felipe. **Em defesa das Nacionalizações e Reestatizações, por Felipe Coutinho e Gilberto Bercovici**. 2020. ONLINE.

Disponível em: <https://disparada.com.br/petrobras-nacionalizacao-estatizar/>

Acesso: Julho, 2023.

BERCOVICI, Gilberto. **A proteção constitucional ao mercado interno.** 2020. ONLINE.

Disponível em: <https://aepet.org.br/artigo/a-protecao-constitucional-ao-mercado-interno/>

Acesso: Junho, 2023.

BERCOVICI, Gilberto. **A soberania econômica e o desmonte do Estado no Brasil.** 2019.

ONLINE. Disponível em: <https://afipeasindical.org.br/content/uploads/2019/12/Austericidio-13.pdf> Acesso: Junho, 2023.

BERCOVICI, Gilberto. **Manutenção do controle nacional sobre o Petróleo pós-1988.** 2015.

ONLINE. Disponível em: <https://vermelho.org.br/2015/02/16/manutencao-do-controle-nacional-sobre-o-petroleo-pos-1988/> Acesso: Julho, 2023.

BERCOVICI, Gilberto. **Petróleo e Soberania Econômica no Brasil.** 2023. ONLINE.

Disponível em:

<https://resg.thetricontinental.org/index.php/resg/article/view/71/72> Acesso: Junho, 2023.

BRASIL. **A política de Desenvolvimento Produtivo.** 2008.

Disponível em: https://www.iedi.org.br/admin_ori/pdf/20080529_pdp.pdf. Acesso em Janeiro, 2024.

BRASIL. **Carta Testamento de Getúlio Vargas.** Disponível em:

<https://www2.camara.leg.br/atividadelegislativa/plenario/discursos/escrevendohistoria/getulio-vargas/carta-testamento-de-getulio-vargas>. Acesso em Maio, 2023.

BRASIL. Lei nº 9.478 , de 06 de agosto de 1997. Brasília. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19478.htm. Acesso em: Jul. 2023.

BOITO JR, A. **As bases políticas do neodesenvolvimentismo**. Trabalho apresentado na edição de 2012 do Fórum Econômico da FGV / São Paulo. Disponível em: <http://eesp.fgv.br/sites/eesp.fgv.br/files/file/Painel%203%20%20Novo%20Desenv%20BR%20-%20Boito%20-%20Bases%20Pol%20Neodesenv%20-%20PAPER.pdf> acessado em Junho, 2023. São Paulo, 2012.

BOITO JR, A. 2005. **A burguesia no governo Lula**. Crítica Marxista, Rio de Janeiro, n. 21, p. 52-77, 2005.

BOITO JR., Armando; BERRINGER, Tatiana. Brasil: **classes sociais, neodesenvolvimentismo e política externa nos governos Lula e Dilma**. Revista de Sociologia Política [online]. 2013, vol.21, n.47.

CANO, W.; SILVA, A.L.G. **Política industrial do governo Lula**. IE/Unicamp, nº 181, Julho de 2010.

CARDOSO, A. O. **As políticas do Estado e a indústria de bens de capital: Os impactos no emprego e na estrutura produtiva nacional da indústria parapetrolífera no período de 2003 a 2013**. Dissertação de mestrado, Unifesp. Osasco, 2019

CONTRERAS, E. C. A. (1994). Os Desbravadores: **A Petrobrás e a Construção do Brasil Industrial**. Relume-Dumará.

COUTINHO, Felipe. **Petróleo continua estratégico e explica interesse sobre o pré-Sal**. 2015. ONLINE. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/economia/petroleo-continua-estrategico-e-explica-interesse-sobre-o-pre-sal-5700/> Acesso em: Junho, 2023.

COUTINHO, Felipe. **A AEPET é uma “fábrica’ de ideias”**. 2018. ONLINE. Disponível em: <https://portalclubedeengenharia.org.br/2018/02/14/a-aepet-e-uma-fabrica-de-ideias-por-felipe-coutinho/> Acesso em: Junho, 2023.

COUTINHO, Felipe. **Geopolítica do petróleo no século XXI**. 2021. ONLINE. Disponível em: <https://aepet.org.br/artigo/geopolitica-do-petroleo-no-seculo-xxi/> Acesso em: Maio, 2023.

COUTINHO, Felipe; CAMPOS, Pedro; FUSER, Igor; PINTO, Eduardo. **Petróleo e Pré-sal**. 2018. ONLINE. Disponível em: <https://www.corecon-rj.org.br/anexos/0E97D5562E3DF628FE6EEBC2E2F6A4FC.pdf> Acesso em: Julho, 2023.

DALLA COSTA, Luiz Alencar. **A indústria do petróleo: disputa por territórios cada vez mais profundos**. Dissertação (Mestrado em Geografia). Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho. São Paulo, 2016, 163 f.

Exportação de petróleo cru é recorde. Lula conduz o Brasil na rota colonial pavimentada por Temer e Bolsonaro. Instituto Humanitas Unisinos. 13/09/2023. Disponível em: <<https://www.ihu.unisinos.br/categorias/632305-exportacao-de-petroleo-cru-e-recorde-lula-conduz-o-brasil-na-rota-colonial-pavimentada-por-temer-e-bolsonaro>>. Acesso em: Jan. 2024.

FIESP. **Perda de Participação da Indústria de Transformação no PIB**. 2015.

FIORI, J. L. **Estado e desenvolvimento na América Latina: notas para um programa de pesquisa**. Brasília: CEPAL, 2013.

FIORI, José Luis; NOZAKI, William. **Petróleo, guerra e corrupção: para entender Curitiba**. 2019. Disponível em:

<http://www.bresserpereira.org.br/terceiros/2019/agosto/19.08-Petroleo-Guerra-Corruptao.pdf> Acesso em 10 de julho de 2023.

FIORI, José Luís. **Petróleo: uma decisão urgente**. 2018a. ONLINE. Disponível em:

<https://www.ineep.org.br/post/petr%C3%B3leo-uma-decis%C3%A3o-urgente> . Acesso em: jun. 2019.

FIORI, José Luís. **A ordem mundial do petróleo**. 2018b. ONLINE. Disponível em:

<https://www.ineep.org.br/post/a-ordem-mundial-do-petr%C3%B3leo> . Acesso em: jun. 2019.

FURNO, Juliane C. **Limites e possibilidades do desenvolvimento econômico na periferia capitalista: a política de conteúdo local no setor de petróleo e gás**. 2020. 1 recurso online (303 p.) Tese (doutorado) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia, Campinas, SP. Disponível em: <https://hdl.handle.net/20.500.12733/1640216>. Acesso em: setembro, 2023.

FURTADO, C. **A pré-revolução brasileira**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1962.

FURTADO, C. (2000). **Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico**. 10 ed. Paz e Terra.

FURTADO, C. (2009). **Desenvolvimento e Subdesenvolvimento**. 5 ed. Contraponto/Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento.

FUSER, Igor. Entrevista concedida a: DALLA COSTA, Luiz Alencar. São Paulo, 13 de novembro de 2015.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GOMES, Daiana. **EFEITOS DAS ATIVIDADES DA PETROBRAS NA ECONOMIA BRASILEIRA DURANTE O PERÍODO DE MONOPÓLIO ESTATAL NO SETOR PETROLÍFERO**. Trabalho de conclusão de curso (Graduação). Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Ciências Econômicas, Curso de Ciências Econômicas. Porto Alegre. 2019.

GONÇALVES, R. (2012). **Novo desenvolvimentismo e liberalismo enraizado**. Serviço Social & Sociedade, 112, 637–671. <https://doi.org/10.1590/s0101-66282012000400003>

GONÇALVES, Steice S. **A AUTONOMIA DO ESTADO NA DISPUTA EM TORNO DO REGIME DE PARTILHA DO PRÉ-SAL NO SEGUNDO GOVERNO LULA**. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em Ciência Política. Porto Alegre. 2020.

HAGE, José Alexandre Altahyde. **A construção da política energética no Brasil: Avanços e Impasses em um Estado em Desenvolvimento**. OIKOS : Rio de Janeiro, v.18, n. 2, 2019.

IPEA. **Poder de Compra da Petrobras: Impactos Econômicos nos seus Fornecedores**. Brasília. v.1, 2011.

LUCCHESI, Celso Fernando. **Petróleo**. Estudos Avançados [online]. 1998, v. 12, n. 33

MACHADO, Felipe Augusto. **Avaliação da Implementação das Políticas Industriais do Século XXI (Pitce, Pdp e Pbm) por Meio da Atuação do BNDES sob a ótica da Complexidade Econômica**. Dissertação de Mestrado. Brasília: IPEA, 2019.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003

MARQUES, Ester; PENALVA, Wellington. **O Petróleo ainda é nosso! II: Soberania**. ONLINE. Disponível em: <https://pdt.org.br/index.php/o-petroleo-ainda-e-nosso-ii-soberania/>
Acesso: Maio, 2023.

MENDES, André P. A.; TEIXEIRA, Cássio A. N.; ROCIO, Marco A. R.; D'OLIVEIRA, Luís A. S. **PANORAMAS SETORIAIS 2030 PETRÓLEO E GÁS**. 2017. ONLINE. Disponível em:
https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/14243/2/Panoramas%20Setoriais%202030%20-%20Petr%c3%b3leo%20e%20G%c3%a1s_P.pdf Acesso em: Maio, 2023.

MENDES, André P. A.; TEIXEIRA, Cássio A. N.; ROCIO, Marco A. R.; PRATES, Haroldo F. **PRODUÇÃO DE PETRÓLEO TERRESTRE NO BRASIL**. 2019. ONLINE. Disponível em:
https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/16962/3/PRArt214594_Producao%20de%20opretroleo%20terrestre%20no%20Brasil_P_BD.pdf Acesso em: Maio, 2023.

MEDEIROS, Carlos A.; SERRANO, Franklin. Pós-escrito: **Inserção externa, exportações e crescimento**. Texto para Discussão / Instituto de Estudos Estratégicos de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis – Rio de Janeiro: Inep, 2018. Texto para

Discussão. Inep, ano 2, n. 12, Set. 2019.

NOZAKI, William V.; LEÃO, Rodrigo P. F.; PINTO, Eduardo C.; PEREIRA, Cloviomar C.. **Caminhos e descaminhos da gestão do pré-sal: entre a soberania e a subordinação**. Texto para Discussão / Instituto de Estudos Estratégicos de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis – Rio de Janeiro: Inep, 2018. Texto para Discussão. Inep, ano 1, n. 2, ago. 2018.

NOZAKI, William; LEÃO, Rodrigo. **A Petrobras no mar: uma história de incertezas e sucessos orientados pelo Estado Nacional**. In: SILVA, Mauro Santos. SCHMIDT, Flávia de Holanda. KLIASS, Paulo. Empresas estatais : políticas públicas, governança e desempenho. Brasília : Ipea, 2019a, p. 297-363. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=3515&Itemid=444 Acesso em: maio. 2023.

NOZAKI, William Vella. **A indústria de petróleo e energia como núcleo dinâmico do capital produtivo nacional**. In: Leão, Rodrigo. Geopolítica, estratégia e petróleo: transformações internacionais e nacionais. Rio de Janeiro : INEEP; FLACSO, 2019.

OLIVEIRA, Francisco. **A economia brasileira: crítica à razão dualista**. Petrópolis. Vozes/Cebrap. 1981

Petrobras é a 3a maior empresa de energia do mundo, segundo PFC Energy. Disponível em: <https://exame.com/mundo/petrobras-e-a-3a-maior-empresa-de-energia-do-mundo-segundo-pfc-energy/>. Acesso em: Novembro, 2023.

PETROBRAS. **Entenda como foi formado o pré-sal.** Disponível em:

<https://petrobras.com.br/pt/nossas-atividades/areas-de-atuacao/exploracao-e-producao-de-petroleo-e-gas/pre-sal/>. Acesso em: maio, 2023.

PINTO, E.C. **Nacionalismo energético, Petrobras e desenvolvimento brasileiro: a retomada interdita.** OIKOS, Rio de Janeiro, v.19 n.1, p. 142-163. 2020.

PLINIO JR., Arruda S. **Desenvolvimentismo e neodesenvolvimentismo: tragédia e farsa.** 2012. ONLINE. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/sssoc/a/XSSKWS3N6nGBxSfFwy7cvTF/abstract/?lang=pt>

Acesso em: Maio, 2023.

POCHMANN, M. **Brasil sem industrialização a herança renunciada.** Editora UEPG. Ponta Grossa, 2016

SAMPAIO JR, Plinio A. S. (2012). **Desenvolvimentismo e neodesenvolvimentismo: tragédia e farsa.** Serviço Social & Sociedade, 112, 672–688. <https://doi.org/10.1590/s0101-66282012000400004>

SUÁREZ, Lizett P. L. **Renda Petrolífera: Geração e apropriação nos modelos de organização da indústria brasileira.** 2012. 193 f. Tese (Doutorado) Programa de Pós Graduação em Energia da Universidade de São Paulo. EPUSP- FEA; IEE-IF/USP; Dr. PIPGE. São Paulo, 2012.

SAAD FILHO, Alfredo. **Avanços, contradições e limites dos governos petistas.** Crítica Marxista, n.42, p.171-177, 2016.

SOUZA, Angelita Matos. **Dependência e Governos do PT**. Trabalho apresentado para obtenção do Título de Livre Docência em História Econômica do Brasil. 2019.

SOLER, Jonathas Lima. **O neoextrativismo e a ordem econômica constitucional brasileira**. 2022. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2022. .

TOKARSKI, André P. R. **A política de preços dos combustíveis, o mercado interno e o interesse público**. 2022. ONLINE.

Disponível em: <https://revistaprincipios.emnuvens.com.br/principios/article/view/195> Acesso: Julho, 2023.