



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA**

**FACULDADE DE ECONOMIA**

**CURSO DE GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS ECONÔMICAS**

**LUCAS BASTOS SENES**

**PETROBRAS COMO INSTRUMENTO DE AFIRMAÇÃO DA  
DESINDUSTRIALIZAÇÃO PREMATURA E REPRIMARIZAÇÃO DA PAUTA  
EXPORTADORA DO BRASIL**

**SALVADOR**

**2024**

**LUCAS BASTOS SENES**

**PETROBRAS COMO INSTRUMENTO DE AFIRMAÇÃO DA  
DESINDUSTRIALIZAÇÃO PREMATURA E REPRIMARIZAÇÃO DA PAUTA  
EXPORTADORA DO BRASIL**

Trabalho de conclusão de curso apresentado ao curso de Ciências Econômicas da Universidade Federal de Bahia requisito parcial à obtenção do grau de Bacharel em Ciências Econômicas.

Orientador: Prof. Dr. Lucas Trentin Rech.

**SALVADOR**

**2024**

Ficha catalográfica elaborada por Valdinea Veloso Conceição CRB5-1092

S475	<p>Senes, Lucas Bastos</p> <p>Petrobras como instrumento de afirmação da desindustrialização prematura e reprimarização da pauta exportadora do Brasil / Lucas Bastos Senes. - Salvador: 2024</p> <p>63f. il. fig. tab.</p> <p>Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Economia) - Faculdade de Economia, Universidade Federal da Bahia, 2024</p> <p>Orientador: : Prof. Dr. Lucas Trentin Rech.</p> <p>1.Petrobras 2. Política industrial 2. Economia - Indústria I. Rech, Lucas Trentin II. Título III. Universidade Federal</p> <p>CDD 338.2728</p>
------	---



COLEGIADO DO CURSO DE ECONOMIA  
COMISSÃO DE COORDENAÇÃO DO TRABALHO MONOGRÁFICO  
RELATÓRIO FINAL DE AVALIAÇÃO

2. PARECER DA BANCA EXAMINADORA

ALUNO: LUCAS BRUNO SENEZ

O TRABALHO DE CONCLUSÃO DO CURSO FOI CONSIDERADO PELA BANCA APTO PARA A APROVAÇÃO. CONFORME OBSERVADO HÁ QUE SE ADEQUAR A ESTRUTURA DE INTRODUÇÃO TRANSFORMANDO AS DUAS SEÇÕES (1.1 E 1.2) EM UM CAPÍTULO. E ADEQUAR OS OBJETIVOS ESPECÍFICOS.

DE FORMA GERAL É UM TRABALHO QUE SE DESTACA POR SUA RELEVÂNCIA E CONCISÃO. AINDA, DESTACA-SE A EXCELENTE QUALIDADE DO TEXTO APRESENTADO.

NOTA: 8

BANCA EXAMINADORA:

PRESIDENTE: Prof. Dr. Lucas TAVIM RECH

1º MEMBRO: Prof. Dr. KATIA CORRÊA DA SILVA OLIVEIRA

2º MEMBRO: <sup>M<sup>o</sup></sup> Prof. Dr. LUCAS DE MENEZES E SILVA LAUNDARES

## AGRADECIMENTOS

A graduação em Economia na UFBA foi muito desafiadora, especialmente devido ao contexto político de sucateamento da Universidade e à pandemia de 2020. Este trabalho representou uma vitória pessoal e um importante encerramento de ciclo.

Por isso, agradeço imensamente a todos os amigos que estiveram próximos durante esse processo, em especial à minha amiga e colega Carolina Reitermajer, que esteve presente na minha defesa, além de sempre ter me ajudado com a sua experiência de pesquisa e me estimulado ao longo do curso.

Agradeço à minha amiga Ana Flávia, que também esteve presente na minha defesa e continua a nutrir o laço de amizade mesmo morando fora do Brasil.

Agradeço muito ao meu amigo e colega Lucas Pinheiro, que se tornou a minha grande dupla na graduação num momento difícil e simplificou todo o processo.

Sou profundamente grato ao meu orientador, o Prof. Dr. Lucas Trentin Rech, que desde o início se mostrou muito solícito, prestativo e paciente, além de ter me ajudado na escolha do tema e ampliado meus horizontes.

Além disso, sou bastante grato à banca formada pela Prof. Dra. Kaiza Oliveira e ao doutorando Lucas Valladares, que apresentaram críticas pertinentes e enriquecedoras ao trabalho.

São muitas pessoas especiais que fizeram a diferença nesse percurso, e algumas delas já não fazem mais parte da minha vida, mas, no fundo, gostaria de agradecer a todos os que me respeitaram enquanto estudante e me estimularam de alguma forma.

Agradeço à UFBA, ao corpo docente e aos funcionários da Faculdade de Economia.

Por fim, agradeço a todo o meu núcleo familiar, especialmente ao meu pai, que trabalhou a maior parte da vida na Petrobras e despertou meu interesse pelo tema, e à minha mãe, que me deu o senso crítico necessário para escrever esta monografia.

“A divisão internacional do trabalho significa que alguns países se especializam em ganhar e outros em perder. Nossa comarca no mundo, que hoje chamamos América Latina, foi precoce: especializou-se em perder desde os remotos tempos em que os europeus do Renascimento se aventuraram pelos mares e lhe cravaram os dentes na garganta.”

Eduardo Galeano

## RESUMO

O presente trabalho teve como objetivo investigar como a Petrobras se situa, a partir de 2015, no processo de desindustrialização prematura do Brasil e na tendência de reprimarização da pauta exportadora. Especificamente, a pesquisa visa: I) discutir e levantar dados relativos à desindustrialização e à reprimarização do Brasil; II) discutir as mudanças na composição acionária e nas diretrizes da empresa; III) verificar se há indícios de um aprofundamento na tendência de especialização regressiva no Brasil a partir de alterações nos níveis de produção, consumo, capacidade de refino, exportação de petróleo bruto e importação de óleo diesel. A hipótese do estudo é de que as políticas da Petrobras, sobretudo a partir do ano de 2015, reforçam a desindustrialização e a tendência de reprimarização do país, estando alinhadas ao atual padrão de desenvolvimento do Brasil e a mudanças na divisão internacional do trabalho, que orbitam em torno do processo de financeirização enquanto etapa da acumulação capitalista global. A partir desse estudo, observa-se que, com o processo de desverticalização da Petrobras, o abandono de políticas industriais, a priorização de remuneração a investidores estrangeiros através de uma estratégia de gestão corporativa fundamentada no valor ao acionista e a exploração do petróleo no Brasil sendo voltada em maior grau para a exportação de petróleo bruto em detrimento do investimento na capacidade de refino nacional, a relevância do petróleo bruto cresce diante da cesta de produtos básicos exportados pelo Brasil, o que caracteriza um reforço em direção da regressão à especialização em produtos primários. Portanto, é visível como a empresa se situa de maneira a contribuir para a desindustrialização do país e passa a aprofundar a tendência já existente de reprimarização da pauta exportadora brasileira.

Palavras-chave: desverticalização; especialização regressiva; petróleo bruto.

## **ABSTRACT**

The present study aimed to investigate Petrobras' role, since 2015, in Brazil's premature deindustrialization process and the trend towards the re-primarization of its export profile. Specifically, the research seeks to: I) discuss and gather data related to Brazil's deindustrialization and re-primarization; II) examine changes in the company's shareholder structure and policies; III) assess whether there are signs of a deepening trend of regressive specialization in Brazil, based on changes in production levels, consumption, refining capacity, crude oil exports, and diesel imports. The study's hypothesis is that Petrobras' policies, especially since 2015, reinforce the country's deindustrialization and re-primarization trend, aligning with Brazil's current development pattern and changes in the international division of labor, which revolve around the financialization process as a stage of global capitalist accumulation. From this study, it is observed that, with Petrobras' de-verticalization process, the abandonment of industrial policies, the prioritization of returns to foreign investors through a corporate management strategy based on shareholder value, and the increased focus on crude oil exports at the expense of investing in national refining capacity, the significance of crude oil has grown within Brazil's export basket of basic products. This shift reinforces the regression towards specialization in primary products. Therefore, it is evident how the company contributes to the country's deindustrialization and further deepens the existing trend of re-primarization in Brazil's export profile.

Key-words: de-verticalization; regressive specialization; crude oil.



## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

<b>Figura 1</b>	Valor agregado da manufatura no Brasil (% do PIB) entre 1960 e 2022	23
<b>Figura 2</b>	Parcela das atividades no PIB entre 2000 e 2022	28
<b>Figura 3</b>	Valor anual das exportações por Seção-ISIC (em US\$ FOB)	29
<b>Figura 4</b>	Valor anual das exportações por Fator Agregado entre 1997 e 2023 (em US\$ FOB)	30
<b>Figura 5</b>	Percentual anual das exportações brasileiras por fator agregado entre 1997 e 2023	30
<b>Figura 6</b>	Valor anual das exportações para países selecionados entre 1997 e 2023 (em US\$ FOB)	31
<b>Figura 7</b>	Valor anual das exportações para a China por Fator Agregado entre 1997 e 2022 (em US\$ FOB)	32
<b>Figura 8</b>	Percentual anual das exportações para a China por Fator Agregado entre 1997 e 2022	33
<b>Figura 9</b>	Valor anual das exportações para os EUA por Fator Agregado entre 1997 e 2022 (em US\$ FOB)	34
<b>Figura 10</b>	Percentual anual das exportações para os EUA por Fator Agregado entre 1997 e 2022	35
<b>Figura 11</b>	Valor anual das exportações para a Argentina por Fator Agregado entre 1997 e 2022 (em US\$)	36
<b>Figura 12</b>	Percentual anual das exportações para a Argentina por Fator Agregado entre 1997 e 2022	36
<b>Figura 13</b>	Valor anual das importações por Fator Agregado entre 1997 e 2023 (em US\$ FOB)	37
<b>Figura 14</b>	Comparativo percentual de exportações selecionadas entre 1997 e 2023 (em US\$)	39
<b>Figura 15</b>	Médias anuais de preço do barril de petróleo entre 1965 e 2022 (em US\$)	42
<b>Figura 16</b>	Médias de Conteúdo Local nas rodadas de licitações de blocos exploratórios entre 1999 e 2021	45
<b>Figura 17</b>	Formação Bruta de Capital Fixo entre 2002 e 2021 (R\$ bilhões, eixo esquerdo; Porcentagem, eixo direito)	48
<b>Figura 18</b>	Proporção dívida líquida/EBITDA entre 2011 e 2022 (em US\$)	46
<b>Figura 19</b>	Ativos totais da Petrobras entre 2010 e 2022 (em milhões de US\$)	47
<b>Figura 20</b>	Preços médios de revenda de gasolina comum e óleo diesel entre 2013 e 2023 (em R\$)	49
<b>Figura 21</b>	Composição acionária do capital social da Petrobras, do 1º trimestre de 2017 ao 2º trimestre de 2023	50
<b>Figura 22</b>	Dividendos pagos para acionistas entre 2006 e 2022 (em bilhões de R\$)	51
<b>Figura 23</b>	Lucros líquidos da Petrobras entre 2008 e 2022 (em US\$)	52
<b>Figura 24</b>	Comparativo de indicadores da Petrobras com empresas estrangeiras selecionadas em 2022	52
<b>Figura 25</b>	Produção, consumo e capacidade de refino de petróleo no Brasil entre 1965 e 2022 (em milhares de barris diários)	54
<b>Figura 26</b>	Exportação anual de Óleos Brutos de Petróleo entre 1997 e 2023 (em US\$ FOB)	55
<b>Figura 27</b>	Percentual anual da exportação de Óleos Brutos de Petróleo em relação ao total das exportações de Produtos Básicos entre 1997 e 2023	56
<b>Figura 28</b>	Importação anual de Óleo Diesel entre 1997 e 2023 em US\$ FOB	57

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b>	<b>10</b>
<b>2</b>	<b>REPRIMARIZAÇÃO, DESINDUSTRIALIZAÇÃO E DOENÇA HOLANDESA</b>	<b>20</b>
2.1	CONCEITUAÇÃO	20
2.2	DESINDUSTRIALIZAÇÃO E TENDÊNCIA DE REPRIMARIZAÇÃO DA PAUTA EXPORTADORA NO BRASIL	21
<b>3</b>	<b>PETROBRAS: DAS POLÍTICAS INDUSTRIAIS À DESVERTICALIZAÇÃO</b>	<b>38</b>
3.1	FUNDAÇÃO DA PETROBRAS E EXPLORAÇÃO DO PETRÓLEO NO BRASIL	38
3.2	ANOS 1980 E 1990 – LIBERALIZAÇÃO	38
3.3	DÉCADA DE 2000 E INÍCIO DA DÉCADA DE 2010: ASCENSÃO E QUEDA DO NACIONALISMO ENERGÉTICO	40
3.4	2015 E ANOS POSTERIORES: CENÁRIO POLÍTICO E MUDANÇA DE DIRECIONAMENTO NA POLÍTICA DA EMPRESA	43
<b>3.4.1</b>	<b>Política de conteúdo local e o seu desmonte</b>	<b>44</b>
<b>3.4.2</b>	<b>Desalavancagem, desinvestimentos e venda de ativos</b>	<b>46</b>
<b>3.4.3</b>	<b>Política de Preços</b>	<b>48</b>
<b>3.4.4</b>	<b>Composição acionária e política de distribuição de dividendos</b>	<b>49</b>
3.5	REPRIMARIZAÇÃO SOB A PERSPECTIVA DA EXPLORAÇÃO DE PETRÓLEO	53
<b>4</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>	<b>58</b>
	<b>REFERÊNCIAS</b>	<b>60</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Durante o período colonial, a economia brasileira era baseada na exploração de recursos naturais e na agricultura, voltada para o abastecimento da economia europeia, de forma a atender aos interesses da Coroa Portuguesa. De acordo com Prado Jr (2000), a colonização no Brasil se deu de dentro para fora, ao passo em que os “descobrimientos” não foram nada mais do que “um capítulo da história do comércio europeu”. O choque entre distintos modos de produção, isso é, o primitivo (pré-colonização) e o feudal europeu (já em declínio), que originam a sociedade colonial escravista, acabou por favorecer a expansão do capitalismo europeu. A escravidão na América Latina, que de início era uma extensão do capitalismo europeu, acaba se tornando concorrente ao trabalho livre, até que o capital industrial passa a engolir quaisquer formas concorrentes de organização social nas relações de produção. A disseminação do capitalismo monopolista provocou a reprodução do modo de produção capitalista não apenas em setores ainda livres do controle monopolista como também em países ainda não capitalistas. Como uma extensão do colonialismo, tal processo teve início nos limites do centro do capitalismo e posteriormente se espalhou por todo o globo com grande velocidade em algumas décadas após o início do século XX. Dessa forma, os países no mapa passaram a ser moldados como esferas de influência e oportunidades de investimento do capital (Mandel, 1973).

A expansão territorial do Brasil esteve constantemente atrelada à exploração dos seus recursos naturais, tendo seu desenvolvimento econômico sido composto por alguns ciclos. O primeiro ciclo foi iniciado pelo cultivo de cana de açúcar, sendo marcado por escravidão, monocultura, latifúndio, além de ser voltado para o comércio externo, tendo como centros Bahia e Pernambuco, indo até o final do século XVII. Depois dessa fase, inicia-se o ciclo da mineração, que se deu especialmente no centro-oeste brasileiro e em Minas Gerais, com a descoberta do ouro nestas regiões, ao final do século XVII. Junto a isso, o cultivo do tabaco passou a ser explorado na mesma época na Bahia, sendo utilizado especialmente como escambo em troca de escravos. Durante essa fase, o Rio de Janeiro era muito importante como região portuária para o controle de exportação dos minérios. A exploração da mineração se deu em grande velocidade na primeira metade do século XVIII, tendo também um rápido declínio devido a um relativo esgotamento das minas. Com a decadência da mineração, foi intensificado o cultivo de algodão. Além disso, o açúcar do litoral brasileiro volta a ter grande relevância na produção nacional. O ciclo do algodão tem o seu declínio no século XIX por conta da concorrência com a produção de algodão nos Estados Unidos da América. O quarto ciclo se

deu com o cultivo de café, que passa a ser a principal atividade econômica do país a partir do século XIX, com foco na região de São Paulo. Junto a grandes obras que fortaleceram a infraestrutura local e a uma onda de imigração – que ocorre em decorrência de uma legislação mais restritiva ao comércio de escravos e posteriormente da abolição da escravidão - o ciclo do café ajudou a impulsionar a industrialização de São Paulo, que prosperou como principal centro econômico do Brasil até os dias recentes. O ciclo do café durou até uma grave crise de superprodução, em decorrência da grande depressão de 1929.

Com o aflorar de grandes centros urbanos como São Paulo, um dos grandes desafios no desenvolvimento da sociedade brasileira passava especialmente pela difícil transição entre o pensamento tradicional, com bases em uma lógica colonial, e o pensamento moderno, com base em uma lógica voltada para o desenvolvimento capitalista através de uma expansão industrial junto a investimentos em infraestrutura. Em função das revoluções burguesas, emerge uma burguesia industrial de mentalidade urbana e com ideais iluministas na Europa. Já o Brasil, estava dominado por diversos representantes da escravidão, do latifúndio e monocultura. Por outro lado, alguns poucos industriais começavam a exercer influência econômica e política no país. Ainda ao final do século XIX, verifica-se que o grande descompasso entre países voltados para a agricultura e exploração de recursos naturais, como o Brasil, e países com a indústria em expansão e desenvolvimento acelerado, como Inglaterra e França, criou uma grande pressão por mudanças dentro do território brasileiro. Apesar do constante predomínio agrícola na economia, se iniciou um razoável desenvolvimento em termos de indústria e infraestrutura nos séculos XIX e XX.

A especialização dos países em diferentes produtos é explicada através da divisão internacional de trabalho, que de acordo com Bukharin (1984), é dada a princípio a partir da disponibilidade de recursos na natureza tal como das condições naturais favoráveis para a produção de alguma mercadoria em determinado país. Isso é, leva-se em conta que alguns recursos abundantes em alguns países podem, também, ser escassos em outros territórios ou até mesmo inexistentes na natureza, além do fator climático ser relevante para a produção de algumas mercadorias, sendo um entrave na replicação de diversas *commodities*. Além disso, há o fator relativo ao grau de desenvolvimento das forças produtivas que, com o avanço do capitalismo monopolista e da globalização, passa a se sobrepor em termos de relevância à divisão internacional do trabalho baseada apenas em condições naturais.

Ao final do século XIX, o início da fase monopolista do capitalismo representa um marco no sentido de reforçar a função de cada país na divisão internacional do trabalho. Enquanto as relações internacionais capitalistas eram, em seu princípio, caracterizadas pela

exportação de mercadorias, é a exportação de capital que se torna a sua grande característica na era dos monopólios e do capital financeiro (Lenin, 1984). Nas palavras de Lenin (1984), “Os países exportadores de capitais dividiram o mundo entre si, no sentido figurado do termo. Mas o capital financeiro também conduziu à partilha direta do mundo”. Fato é que o elevado investimento de capitais estrangeiros em países periféricos se reflete, na verdade, em transferência de valor para as economias centrais do capitalismo.

O ponto de partida para a acumulação dentro do país se dá através dos já mencionados grandes ciclos econômicos em que se destacaram as exportações de *commodities* específicas. É possível perceber com isso, que, mesmo nos centros mais prósperos, a economia brasileira orbitava sempre em torno da agricultura e da exploração de recursos naturais. Dado o atraso considerável no desenvolvimento das forças produtivas em relação a países centrais, o Brasil pode ser categorizado como um país de capitalismo hipertardio. A categorização de capitalismo tardio cabe para um país como a Alemanha, que se industrializou com atraso e com base em protecionismo (via prussiana), mas na velocidade necessária para atingir uma configuração imperialista. O desenvolvimento capitalista e industrial brasileiro foi dado por uma via colonial - uma das duas formas de constituição não-clássica do capitalismo. O Brasil acabou sendo condicionado a uma “vocação agrícola”, na qual se especializa na produ o de mercadorias para realiza o externa, ao mesmo tempo em que o financiamento da economia agroexportadora era também externo, formando um círculo vicioso. Dessa maneira, tal mecanismo de financiamento externo acabava por inibir a produ o do valor de mercadorias de realiza o interna (Chasin, 2020).

Para compreender como se deu o processo de industrializa o e o debate em torno do tema tanto no Brasil quanto no resto da América Latina,   importante resgatar a evolu o do debate relativo ao comércio internacional. Entre os séculos XV e XVIII, há grande influência do conjunto de práticas nacionalistas que constituem o pensamento mercantilista na Europa, resumido pelo protecionismo e pelo acúmulo de riquezas através de metais preciosos pelos Estados devido   sua escassez, de tal maneira que os mercantilistas entendiam que as exportações idealmente deveriam ser superiores às importações. Como uma crítica ao mercantilismo, nasce a teoria clássica do comércio internacional, primeiro com a defesa de Adam Smith ao aprofundamento da divisão do trabalho e ao livre comércio das na es, se baseando na teoria da vantagem absoluta – ou seja, cada país deve focar a produ o naquilo que possui maior vantagem absoluta (menor quantidade de trabalho necessário para a produ o) sobre outros países - e   aperfei ada com a teoria das vantagens comparativas de David Ricardo, que defende que um país pode se beneficiar do comércio internacional quando se leva

em conta os custos de oportunidade relativos às importações e exportações, ainda que não haja vantagem absoluta sobre uma mercadoria. Posteriormente, autores neoclássicos absorvem e adaptam a teoria das vantagens comparativas à teoria marginalista, abandonando as bases do valor-trabalho dos economistas clássicos.

A crítica ao pensamento clássico emerge com a teoria das forças produtivas de List, que enxerga como a teoria clássica ignora as assimetrias do comércio e as disparidades tecnológicas entre os países. Para List, era necessário que os Estados desfavorecidos no comércio internacional estabelecessem mecanismos protecionistas para a defesa de uma indústria nascente (Moreira, 2012). Os pressupostos liberais da economia internacional, portanto, não eram convenientes aos países que dependiam totalmente das exportações de bens primários. Para List (1881; 1883 *apud* Moreira, 2012), “uma nação que troca produtos agrícolas por artigos manufaturados estrangeiros é um indivíduo com um braço só, sustentado por um braço estrangeiro”.

No século XX, o trabalho de autores estruturalistas da Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL) traz à luz do debate uma perspectiva crítica sobre as desigualdades do comércio internacional. Raul Prebisch evidencia a deterioração dos termos de troca entre os países centrais e periféricos, ou seja, os preços das exportações dos países periféricos tendem a diminuir em relação aos preços das suas importações. A grosso modo, os países precisam exportar quantidades cada vez maiores de *commodities* para importar quantidades cada vez menores de manufaturados. Dessa maneira, fica provado o desequilíbrio do comércio internacional, que só poderia ser solucionado ou pelo menos atenuado através de um processo de substituição de importações nos países periféricos (Moreira, 2012). De acordo com Tavares (2019), o processo de substituição de importações é uma resposta aos entraves e limitações ao desenvolvimento de um país devido aos desequilíbrios proporcionados pelo comércio exterior, sendo um processo “parcial” e “fechado”, na busca de se replicar de forma acelerada a industrialização conquistada pelos países desenvolvidos, ainda que em condições históricas distintas.

O pensamento crítico sobre o comércio internacional pavimentou o caminho para a formulação das teorias da dependência na década de 1960, que buscavam explicar o desenvolvimento desigual entre os países, consequente da dependência estrutural dos países periféricos em relação aos países já industrializados do centro do capitalismo. Com isso, surge a Teoria Weberiana da Dependência, popularizada por autores como Enzo Faletto e Fernando Henrique Cardoso, e a Teoria Marxista da dependência, defendida por autores como André Gunder Frank, Ruy Mauro Marini, Theotonio dos Santos e Vânia Bambirra. Enquanto os

autores da TWD defendiam a possibilidade de um desenvolvimento dependente e associado como alternativa para a superação do subdesenvolvimento, os autores da TMD defendiam que o subdesenvolvimento não seria superado somente a partir da industrialização de países dependentes (Vieira, 2022). Entre o que é defendido pelas escolas da dependência, quatro pontos são centrais: 1) o subdesenvolvimento está estreitamente ligado com a expansão dos países industrializados; 2) o desenvolvimento e o subdesenvolvimento são aspectos diferentes do mesmo processo universal; 3) o subdesenvolvimento não pode ser considerado como primeira condição para um processo evolucionista; 4) a dependência se manifesta também sob diferentes formas na estrutura interna (social, ideológica e política), sem que se limite apenas a um fenômeno interno (Santos, 2020).

Filgueiras (2012) entende que a categoria de desenvolvimento não pode ser reduzida ao mero crescimento econômico, preferindo categorizar como “desenvolvimento capitalista”, de tal modo que “o fenômeno do desenvolvimento capitalista abrange, necessariamente, mudanças estruturais nos planos econômico, social, político, cultural e ambiental”. Sendo assim, o desenvolvimento capitalista abrange também o crescimento econômico, visto que o crescimento é a dimensão mais importante do desenvolvimento capitalista por derivar do processo de acumulação e por determinar diretamente em como se dão as demais dimensões mencionadas anteriormente. De acordo com Bambirra (2013), a industrialização do Brasil acabou dando-se sobretudo a partir da acumulação capitalista através de divisas do setor primário-exportador. Essa é uma especificidade do processo de reprodução dependente, de modo que a acumulação somente poderia “se realizar na medida em que as necessidades de maquinário e matérias-primas para produzir os produtos do departamento II (bens de consumo) fossem satisfeitas pelo departamento I (bens de capital) das economias em que este departamento já estivesse desenvolvido”. Sendo assim, esse vínculo para o desenvolvimento de um país dependente, como o Brasil, traz limitações e vulnerabilidades, de modo que a industrialização no Brasil é “permeável à penetração do capital financeiro”. No país não se configura um processo interno de reprodução ampliada, dado o caráter dependente do processo de reprodução.

O desenvolvimento industrial do Brasil depende diretamente da atuação do Estado brasileiro como um agente indutor. Após a revolução burguesa de 1930, que culminou no fim da República Velha, o Estado brasileiro passa a estabelecer algumas metas de crescimento com a criação do Ministério da Indústria, do Trabalho e do Comércio. O processo de industrialização no Brasil ocorre especialmente entre os anos 1950 e 1980, em maior intensidade a partir de 1960 com a introdução da política de substituição de importações, de maneira a adentrar novos

setores industriais tal como o setor petroquímico e combustíveis renováveis, além de promover atividades intensivas em tecnologia e se estabelecer com grande sucesso em determinados setores tecnológicos, com destaque para a indústria da aviação através da EMBRAER, apesar de não ter tido tanto sucesso no fomento de outras indústrias como a de computadores ou no aprimoramento das indústrias têxtil e de não conseguir elevar a indústria automotiva a um novo patamar (Chang; Andreoni; Kuan, 2013).

O período relativo ao *boom* industrial brasileiro pode ser dividido em dois subperíodos. O primeiro corresponde à chamada “Era de Ouro” que ocorre no pós-guerra, sobretudo entre 1950 e 1973, por ter sido um momento de grande crescimento econômico global, de tal modo que o crescimento econômico e desenvolvimento industrial acabou transbordando também para os países periféricos. A onda de prosperidade na economia global foi marcada pelo início da guerra fria e finalizada com a crise do petróleo de 1973. Nesse tempo, em grande parte devido a melhora substancial na qualidade de vida em países do bloco socialista e ao sucesso das políticas keynesianas nos estados de bem estar social, houve uma atenção maior das economias ocidentais ao debate sobre a desigualdade entre os países centrais e periféricos, materializada na criação da CEPAL pelo Conselho Econômico e Social da ONU. Enquanto o crescimento da indústria no Brasil na década de 1930 foi, de certa forma, uma resposta a um desequilíbrio externo, a partir da década de 1950 nasce um ímpeto no sentido da industrialização do país de forma deliberada e guiada pelo Estado (Marquetti, 2023; Saes, F.A.M.; Saes, A.M., 2013).

Getúlio Vargas é eleito em 1950 com a promessa de investir em infraestrutura básica e desenvolver a indústria nacional, que se encontravam ainda em níveis primitivos no Brasil. Para isso, houve a colaboração direta dos Estados Unidos, marcada pela Comissão Mista Brasil-Estados Unidos (CMBEU), que simbolizava a principal estratégia de manutenção da hegemonia americana no pós-guerra, consistindo na exportação de capitais para países em desenvolvimento como o Brasil, com a elaboração de projetos através de instituições financeiras que passavam a operar no país, como o Banco de Exportação e Importação (Eximbank) e o Banco Mundial (Giambiagi, 2011). A estratégia da substituição de importações no Brasil se dá a princípio em 1957, quando são introduzidas a tarifa *ad valorem*, a Lei do Similar Nacional<sup>1</sup> e a Comissão da Política Aduaneira (CPA). A estrutura tarifária do Brasil dificulta a importação de bens que possuem produção doméstica, com tarifas entre 50% e 150%, e facilita a importação de bens intermediários e de capital, com tarifas entre 0% e 50%, enquanto

---

<sup>1</sup> Em resumo, a Lei do Similar Nacional determinava que um produto só poderia ser importado após a comprovação de que um produto similar ainda não havia sido produzido no Brasil (Chang; Andreoni; Kuan, 2013).



artigos de luxo entram em uma categoria especial, podendo ser taxados em até 200% (Pinheiro; Almeida, 1995).

O segundo subperíodo é relativo à crise da Idade Dourada, que se inicia com a crise do petróleo em 1973 e se encerra em 1980. A crise da Era de Ouro do capitalismo se manifesta na economia internacional com redução do crescimento e aumento da inflação. Como resposta ao choque do petróleo, o regime militar a princípio busca aprofundar o processo de industrialização do país a partir do II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND). O objetivo do Plano era ampliar a industrialização por substituição de importações para bens intermediários junto ao aumento da produção de energia, sendo protagonizado por empresas estatais que contavam com o financiamento externo. Apesar de ter desacelerado entre 1973 e 1980 em relação ao período do milagre econômico, a média de crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro ainda era muito alta, atingindo uma média de 6,6% ao ano. Por outro lado, a inflação que estava a níveis de 29,6% em 1973, atinge 92,1% em 1980 (IBGE, 2003 *apud* Marquetti, 2023; Giambiagi, 2011; Saes, F.A.M.; Saes, A.M., 2013).

O PIB brasileiro crescia a uma taxa anual média de 7% em todo o período correspondente ao “milagre econômico” e ao segundo Plano Nacional de desenvolvimento (1966 a 1979), devido a um crescimento liderado pelo lucro com grandes taxas de acumulação de capital fixo produtivo. A política de substituição de importações foi arquitetada através do poder de atuação do Estado brasileiro, que favoreceu um aprofundamento de mecanismos de proteção da indústria nacional, estabelecendo certo controle diante da evolução das formas institucionais de integração internacional (*Institutional form of international insertion*), de competição (*Form of competition*), de regime monetário-financeiro (*monetary and financial regime*) e também da base constituída pela relação trabalho-salário (*wage-labor nexus*), de tal maneira que o sistema financeiro era guiado a contribuir para a acumulação produtiva de capital e para o desenvolvimento industrial do país. Isso só foi possível porque o arranjo institucional da época favorecia a subordinação das mencionadas formas institucionais pela forma institucional de Estado (*institutional form of State*), que estava do topo da hierarquia (Araújo; Bruno; Pimentel, 2012).

Marini (1992; 2014 *apud* Vieira, 2022) compreende que a expansão econômica do Brasil após o golpe militar de 1964 passa a se dar por meio do que chama de subimperialismo, como uma expansão indireta do imperialismo americano, que se define com a reestruturação do sistema capitalista mundial diante de uma nova divisão internacional do trabalho e também a partir de movimentos internos e características próprias da economia dependente, como a superexploração do trabalho, a integração do capital nacional ao capital estrangeiro, e a criação

de subcentros econômicos que, embora possuam relativa autonomia, permanecem subordinados à dinâmica global imposta pelos grandes centros.

Embora o Brasil tenha avançado no seu processo industrial, o país não conseguiu liquidar as características do subdesenvolvimento, ao passo em que a industrialização foi orientada para atender os elevados níveis de consumo de uma minoria da população de alta renda, o que criou uma ilusão de desenvolvimento através da modernização dos padrões de consumo local. Com isso, as grandes disparidades sociais e históricos problemas socioeconômicos acabaram sendo aprofundados, como a discrepância na produtividade entre zonas rurais e urbanas, qualidade de vida em nível de subsistência fisiológica da maior parte da população, assim como o crescente subemprego nas zonas urbanas (Furtado, 1983). Por mais que a América Latina seja populosa, o mercado interno não possui grande poder de compra, de maneira que a industrialização que se deu nos países da América Latina é qualitativamente distinta da industrialização nos países no centro do capitalismo por não criar a sua própria demanda, nascendo e se estruturando justamente para atender às demandas mercantis de países com níveis superiores de desenvolvimento capitalista (Marini, 2017).

Na América Latina como um todo, o aprofundamento da divisão internacional do trabalho define o sentido de um desenvolvimento enquanto “subdesenvolvimento” e implica na dependência dos países periféricos, como o Brasil, em relação aos países centrais. Além do fornecimento de matérias-primas dos países periféricos ter sido fundamental para induzir a acumulação no centro do capitalismo em termos quantitativos, também foi necessário para conduzir um deslocamento da produção de mais-valia absoluta para a produção de mais-valia relativa, ressaltando o aumento da capacidade produtiva do trabalho em relação à mera exploração do trabalhador (Marini, 2017).

A partir do final da década de 1970, a economia global é marcada pelo avanço do neoliberalismo, da globalização e da financeirização que, apesar de relacionados, representam fenômenos distintos. Epstein (2005) define o termo “financeirização” ao fenômeno no qual é observado um crescimento considerável dos motivos financeiros, mercados financeiros, agentes financeiros e instituições financeiras, representando não apenas uma mudança quantitativa na economia, mas também qualitativa, de maneira que a esfera financeira passa a dominar a economia global e as economias nacionais, com o capital fictício ocupando uma posição de hegemonia diante da perda de protagonismo do capital produtivo. O autor destaca que esse fenômeno reflete numa série de aspectos que são usados para defini-lo, como: a ascensão do “valor para o acionista” enquanto forma de governança corporativa; o domínio dos sistemas financeiros dos mercados de capitais sobre os sistemas financeiros baseados em bancos; a

quantidade incalculável de instrumentos financeiros que surgem após um *boom* das trocas financeiras; o aumento do poder político e econômico dos rentistas e o padrão de acumulação no qual a obtenção do lucro ocorre através de canais financeiros. Ainda para o autor, enquanto a globalização dos mercados é conduzida pelas finanças com a mundialização do capital, o termo “neoliberalismo” se refere à expressão ideológica desse resgate ao predomínio das finanças, que ocorre a nível global a partir da década de 1980 ou, em outras palavras, “o neoliberalismo corresponde à reafirmação do poder da finança depois de um período de perda de hegemonia; trata-se, assim, do segundo período de hegemonia da finança” (Duménil; Lévy, 2005).

O fenômeno de desindustrialização precoce observado no Brasil tem na sua origem tanto as limitações relativas ao caráter da industrialização e investimento em infraestrutura propostos pelo regime militar, como o alto grau de financiamento externo, priorizando interesses do capital estrangeiro, quanto nos entraves relativos a imposições de instituições financeiras como o FMI (Fundo Monetário Internacional) e o Banco Mundial. A crise da dívida é um reflexo disso, influenciando diretamente na submissão dos países da América Latina ao Consenso de Washington, com o avanço do neoliberalismo, e ao abandono consequente das políticas industriais. Como resultado, a partir dos anos 1990, o país se torna refém da lógica de domínio da finança global, ao passo em que a política macroeconômica do país passa a ser dominada pelos interesses financeiros.

Após o considerável avanço industrial, a economia brasileira partir da década de 1980 é, em resumo, marcada pelo gradual avanço do neoliberalismo e baixo crescimento econômico. Apesar dessas duas características serem marcantes desde o início dessa década, quatro subperíodos são evidentes nessa trajetória. O primeiro deles nos anos 1980-1989, caracterizado majoritariamente por estagflação (estagnação do crescimento e aumento da inflação), sendo também um momento de transição com o abandono gradual da industrialização através da substituição de importações. O segundo subperíodo ocorre entre 1989 e 2002, com o aprofundamento do neoliberalismo, desregulamentações e privatizações. O terceiro ocorre entre 2003 a 2014, com uma mistura de políticas neoliberais e desenvolvimentistas nos três primeiros governos do Partido dos Trabalhadores. A partir de 2015, se dá o quarto subperíodo com o abandono das políticas desenvolvimentistas e retorno pleno das políticas neoliberais, sendo aprofundado com o golpe parlamentar ocorrido em 2016 (Marquetti, 2023).

Fundada em 1953, a Petrobras foi estrategicamente utilizada pelo Estado brasileiro por décadas como uma empresa verticalizada, visando a exploração dos recursos naturais do território brasileiro através do monopólio e o consequente desenvolvimento das forças

produtivas do país a partir da cadeia de petróleo e gás. Essa estratégia se materializa numa política em que a empresa era responsável por atuar “do poço ao posto”, ou seja, desde a extração do petróleo nos poços até a venda ao consumidor final nos postos de gasolina. Esse ciclo inclui o transporte do petróleo bruto para as refinarias (através de oleodutos, por exemplo), o refino, que resulta em uma grande diversidade de produtos derivados, e finalmente as etapas de distribuição e venda.

A partir da análise de uma série de mudanças “pró-mercado” nas políticas da empresa, iniciadas ainda nos anos 1990 e aprofundadas a partir de 2015, emerge a problemática encarada pelo presente trabalho, que objetiva discutir como a Petrobras se situa diante do processo de desindustrialização prematura e da tendência de reprimarização da pauta exportadora brasileira. Especificamente, a pesquisa visa: I) discutir e levantar dados relativos à desindustrialização e à reprimarização do Brasil; II) discutir as mudanças na composição acionária e nas diretrizes da empresa; III) verificar se há indícios de um aprofundamento na tendência de especialização regressiva no Brasil a partir de alterações nos níveis de produção, consumo, capacidade de refino, exportação de petróleo bruto e importação de óleo diesel.

A hipótese do estudo é de que as políticas da Petrobras, sobretudo a partir do ano de 2015, reforçam a desindustrialização e a tendência de reprimarização do país, estando alinhadas ao atual padrão de desenvolvimento do Brasil e à nova divisão internacional do trabalho, que orbitam em torno do processo de financeirização enquanto etapa da acumulação capitalista global.

## 2 REPRIMARIZAÇÃO, DESINDUSTRIALIZAÇÃO E DOENÇA HOLANDESA

### 2.1 CONCEITUAÇÃO

Apesar de relacionados, “reprimarização” e “desindustrialização” são conceitos distintos. Oreiro e Feijó (2010) apontam que enquanto uma desindustrialização pode ocorrer em função da transferência de atividades manufatureiras com menor valor adicionado para o exterior, podendo vir acompanhada por aumento do valor adicionado na pauta de exportações (também através do aumento de serviços), a reprimarização diz respeito ao tipo de desindustrialização em que há diminuição da participação da indústria em função da reversão da pauta exportadora no sentido do aumento de produtos primários em relação a produtos manufaturados.

A transferência das atividades manufatureiras para o exterior, sobretudo as mais intensivas em trabalho e com menor valor adicionado, pode reduzir a participação da indústria no emprego e no valor adicionado de um país. O que realmente define o caráter dessa desindustrialização é se há um acompanhamento da participação de produtos com níveis elevados de valor adicionado e conteúdo tecnológico na pauta de exportações ou se há um processo de reversão da pauta exportadora com um aumento de *commodities*, produtos primários ou manufaturas com níveis baixos de valor adicionado e de conteúdo tecnológico (reprimarização). Enquanto o caráter do primeiro tipo de desindustrialização mencionado faz parte de um processo considerado positivo para um país, o segundo tipo pode ser sintoma da chamada “doença holandesa”, que em outras palavras é a desindustrialização causada pela apreciação da taxa real de câmbio decorrente da elevada exploração de recursos naturais em um país. (Oreiro; Feijó, 2010)

A desindustrialização, portanto, não pode ser entendida como um fenômeno necessariamente negativo em termos de desenvolvimento econômico, dado que é, na verdade, uma tendência natural desse. Isso acontece devido ao fato de que o setor industrial gradualmente perde relevância em comparação com o setor de serviços, havendo inclusive uma transferência de empregos entre os setores. Palma (2005) elenca 4 hipóteses que explicam a queda do emprego manufatureiro em países desenvolvidos (industrializados) a partir do final da década de 1960:

- 1) A queda pode ser apenas contábil, sendo causada pela realocação do trabalho manufatureiro para serviços, após um rápido aumento no número de atividades terceirizadas por empresas de manufatura para produtores de serviços especializados sendo contratados;

- 2) Redução na elasticidade-renda da demanda por manufaturados;

3) Rápido crescimento da produtividade na manufatura, dado pela propagação de um novo paradigma tecnológico da microeletrônica, de maneira que a tecnologia passa a produzir crescimento sem que isso tenha impacto positivo para o emprego manufatureiro (“*jobless growth*”);

4) A nova divisão internacional do trabalho, ao passo em que há grande aumento da terceirização do trabalho por empresas dos países desenvolvidos para países onde há menor custo de trabalho não especializado (*outsourcing*), de forma que isso acaba reduzindo o trabalho manufatureiro nos países industrializados.

Oreiro e Feijó (2010) ainda destacam um fator determinante para a ocorrência da desindustrialização acompanhada da reprimarização da pauta exportadora: a chamada “doença holandesa”<sup>2</sup>, que a grosso modo é a “maldição” provocada pela facilidade da exploração de recursos naturais em um país, de maneira que a exportação abundante de recursos naturais em estado bruto provoca uma significativa apreciação na taxa de câmbio, reduzindo a competitividade da indústria nacional e, conseqüentemente, diminuindo a participação da indústria na pauta exportadora em prol dos produtos primários.

Bresser-Pereira (2007) entende que há autores que distinguem “doença holandesa” de “maldição dos recursos naturais” (conceito neoclássico), mas opta não diferenciar os conceitos por questões metodológicas. Enquanto o primeiro é referente a um conceito de ordem estritamente econômica, revelando uma falha de mercado, o segundo se trata de um conceito decorrente da associação entre a abundância de recursos naturais com a corrupção ou *rent seeking*. A doença holandesa é, portanto, a sobrevalorização crônica da taxa de câmbio provocada pela exploração de recursos naturais abundantes em seu território “cuja produção comercial é compatível com uma taxa de câmbio claramente menor do que a taxa de câmbio média que viabiliza setores econômicos de comercializáveis que utilizam tecnologia no estado da arte.”

## 2.2 DESINDUSTRIALIZAÇÃO E TENDÊNCIA DE REPRIMARIZAÇÃO DA PAUTA EXPORTADORA NO BRASIL

Entre o início dos 1980 e o início dos anos 1990, a estagflação que afetou o mundo após o início da crise do petróleo ecoa mais forte no Brasil, com a total perda de controle sobre a

---

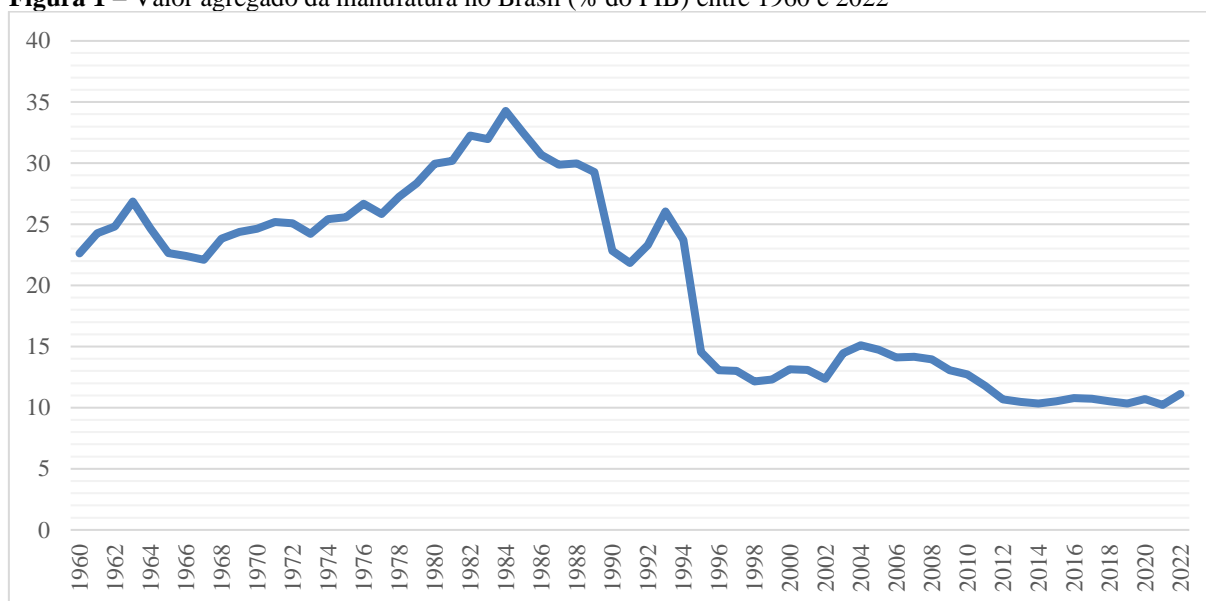
<sup>2</sup> O fenômeno da doença holandesa é assim chamado devido ao caso de exploração de gás natural na Holanda nos anos 1960, no qual a expansão da exploração do recurso natural refletiu em um grande aumento de divisas e a conseqüente valorização da moeda nacional. Isso trouxe vantagens comparativas para a exploração do recurso e reduziu a competitividade das manufaturas holandesas, provocando redução da participação do setor industrial (Pinto, 2020).

inflação (hiperinflação) e persistente estagnação da economia junto a uma grave crise fiscal, em grande parte devido ao alto endividamento com instituições financeiras internacionais e elevação das taxas de juros referentes a essas dívidas. De acordo com Araújo, Bruno, Pimentel (2012), a grande mudança nesse período específico se dá na gradual submissão da forma institucional do Estado brasileiro (*institutional form of State*), que perde o status de superioridade hierárquica para sucumbir à pressão do regime monetário e financeiro (*monetary and financial regime*) sob o controle das finanças. Tal mudança é decisiva para a determinação do processo de desindustrialização no Brasil, de maneira que o Estado passa a redirecionar o seu papel para o monitoramento da dívida externa e para o controle da hiperinflação<sup>3</sup> e é fortalecida uma tendência de priorização da liberalização financeira e comercial, acabando por sacrificar a política de substituição de importações.

Por conta da crise do modelo de desenvolvimento vigente na época, o Estado brasileiro introduz um novo pacote industrial (entre os anos de 1985 e 1988), que reduz a taxa média das tarifas de manufatura 90% a 43%. Apesar disso, as reformas preservaram naquele momento a Lei do Similar Nacional e as barreiras não-tarifárias como uma forma de conter a oposição de produtores domésticos (Kume, 1989; Hay, 2001; Figueiredo, 2008 *apud* Chang; Andreoni; Kuan, 2013). Ainda assim, esse seria apenas o princípio de um dos maiores processos de desindustrialização já documentados, iniciado em meados da década de 1980 e intensificado a partir da década de 1990, de forma que a parcela da manufatura caiu do seu pico de quase 35% do PIB, durante a metade dos anos 1980, para apresentar um contínuo declínio até estacionar a níveis próximos a 10% do PIB a partir de 2014, como ilustrado na figura 1:

---

<sup>3</sup> O período foi marcado por muita pressão política devido à insatisfação popular com a economia e a uma série de planos frustrados de estabilização monetária. Entre eles: Plano Cruzado, Plano Bresser, Plano Verão e os Planos Collor I e II.

**Figura 1** – Valor agregado da manufatura no Brasil (% do PIB) entre 1960 e 2022

Fonte: Banco Mundial (2023). Elaboração própria.

Cano (2012) aponta cinco principais razões que refletem na desindustrialização do Brasil:

1) Política cambial instaurada a partir do Plano Real. O câmbio excessivamente valorizado teria a função de ancorar os preços, com apoio de juros reais altos e da âncora fiscal, de modo a reduzir a competitividade da indústria local;

2) A abertura econômica que ocorre a partir de 1989, com redução de tarifas e desregulamentação de mecanismos que protegem a economia brasileira diante da concorrência internacional, sendo intensificada durante o mandato do governo Collor em 1990 e dos mandatos de Fernando Henrique Cardoso, a partir de 1994;

3) A taxa de juros elevada estimula a acumulação improdutivo de capital, de maneira que se torna mais atraente que as taxas de lucro. Dessa maneira, o investimento é inibido, provocando um cenário de vulnerabilidade para a indústria, que acaba se tornando obsoleta diante da falta de acúmulo de capital necessário para a obtenção de progresso técnico. Consequentemente, a indústria nacional tende a perder produtividade e competitividade, além de perder oportunidades de expansão;

4) O investimento direto estrangeiro;

5) Desaceleração da economia mundial a partir de 2007.

Sob uma perspectiva similar, Filgueiras (2012) aponta para o fato de que, a partir dos anos 1990, o Brasil passa por um ponto de inflexão no seu desenvolvimento, caracterizado pela ruptura com o Modelo de Substituição de Importações, e pela liberalização e financeirização da economia. O autor destaca mudanças em cinco dimensões:



- 1) Relação capital/trabalho, dado o enfraquecimento da classe trabalhadora, com alta taxa de desemprego, precarização do trabalho e aumento dos rendimentos do capital financeiro. A classe trabalhadora perde poder de negociação e organização sindical;
- 2) Relações intercapitalistas: Fortalecimento do capital financeiro e agronegócio devido à abertura e desregulamentação dos mercados. Houve uma colaboração entre grandes corporações locais e capital estrangeiro, especialmente no setor agrícola, que se tornou oligopolista e hegemônico;
- 3) Inserção internacional: O Brasil passou a ter déficits comerciais e de serviços, financiados pela privatização e entrada de capitais especulativos. A valorização cambial e a entrada da China na Organização Mundial do Comércio impulsionaram as exportações de *commodities*, mas também levaram à desindustrialização e especialização regressiva;

A inserção do país na nova divisão internacional do trabalho tem levado a um processo de reprimarização das exportações - agronegócio e indústria de baixo valor agregado (Gonçalves, 2000 *apud* Filgueiras, 2012)

- 4) Estrutura e funcionamento do Estado: Redução da presença do Estado em setores produtivos devido às privatizações e desregulamentações. O Estado perdeu capacidade de investimento e autonomia política, contribuindo para a centralização e desnacionalização do capital;
- 5) Formas de representação política: As instâncias parlamentares perderam protagonismo, sendo substituídas por agências técnicas e órgãos do Estado, aprofundando a subordinação da política aos interesses econômicos.

Araújo, Bruno, Pimentel (2012) argumentam que entre 1995 e 2010, a forma institucional de integração ao regime internacional passa a dominar outras formas institucionais. Da implementação do Plano Real em 1994 ao ano de 2012, há duas importantes inflexões no padrão de desenvolvimento. Primeiro, há uma reconfiguração do bloco de poder na qual a total hegemonia do capital financeiro nacional e internacional entre 1994 e 1998 passa a dividir espaço, a partir de 1999, com o agronegócio e o grande capital nacional produtor-exportador de *commodities* agrícolas e industriais, devido à mudança da política macroeconômica em função da crise cambial. A partir desse momento, era possível atender aos interesses desses grupos ao mesmo tempo em que se evitava um aumento da instabilidade macroeconômica e vulnerabilidade externa do país (Filgueiras, 2012).

Durante os governos Lula I e II (de 2003 a 2010), emerge o neodesenvolvimentismo, enquanto retórica que sustenta a pretensa conciliação de classes característica dos governos do

Partido dos Trabalhadores, que é marcado pela aparente contradição entre a continuidade e aprofundamento das políticas neoliberais na ótica macroeconômica (isto é, o tripé macroeconômico: metas de inflação, câmbio flutuante e política fiscal visando a manutenção de superávits primários) e o papel do Estado tanto induzindo o desenvolvimento do país com políticas industriais adaptadas ao contexto de uma economia globalizada, quanto conduzindo a uma redução das desigualdades sociais através de políticas focalizadas. Nesse sentido, ocorre uma guinada nas políticas do governo nessa direção em 2006, ao final do primeiro Governo Lula, sendo essa a segunda inflexão no padrão de desenvolvimento subordinado à lógica financeira, com uma aproximação entre o governo e setores da burguesia nacional, como exportadores de *commodities*, indústria extrativa e construtoras. Essa aproximação se reflete na utilização do BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social) como capital financeiro, de maneira a fomentar o processo de concentração, centralização e internacionalização dos capitais dos “campeões nacionais”, revelando uma mudança considerável na atuação do Estado em torno do desenvolvimento capitalista brasileiro. Nesse período, a grande maioria dos indicadores econômicos e sociais apresentaram uma melhoria generalizada, a exemplo da redução da pobreza absoluta de 35,8% para 21,4% entre 2003 e 2009, além da manutenção de uma estabilidade macroeconômica (Morais; Saad-Filho, 2011; Filgueiras, 2012).

Apesar disso, em grande parte por uma questão conjuntural relativa ao comércio mundial, mas também com participação do Estado brasileiro, do capital financeiro e do agronegócio, a crise de 2008 - ao contrário da crise de 1929, que acabou favorecendo um impulsionamento em direção à industrialização no Brasil - ajudou a reforçar o processo já vigente de regressão a um padrão de desenvolvimento primário-exportador, de maneira a estimular a importância das *commodities* agrícolas e minerais na pauta exportadora brasileira, enquanto a ampliação e diversificação industrial é dificultada e setores de alta intensidade tecnológica perdem escala. Por consequência, há um crescimento da vulnerabilidade estrutural do país (Filgueiras, 2012).

Durante o governo Lula, a reforma agrária perde o seu papel enquanto ferramenta de transformação estrutural e passa a servir mais como um mecanismo de compensação social e redução das tensões no campo, de forma que além de haver a absorção compensatória ao Bolsa Família para famílias que buscavam inclusão no II Programa Nacional de Reforma Agrária, o governo deixou de estabelecer metas anuais de assentamento, com sucessivas reduções nas quantidades de famílias assentadas ao longo dos governos do Partido dos Trabalhadores, ao mesmo tempo em que cooptava o movimento progressista a uma aliança com o agronegócio,

condicionando financiamento dos programas sociais aos excedentes agrários. Dessa maneira, a política vigente é a de acomodação ao movimento do capital global (Rech, Jeziorny, 2024).

Delgado (2013) identifica dois grandes pactos entre o Estado e o Poder Agrário. O primeiro grande pacto se dá em 1964, a partir do golpe militar, com a “Modernização Conservadora”, com a derrota da reforma agrária e um consequente aumento da concentração fundiária e das desigualdades no campo, junto à financeirização do campo através de subsídios e crédito barato para os grandes produtores. Além disso, houve um grande investimento do governo brasileiro em pesquisa agropecuária, que reflete na criação da EMBRAPA em 1973. O segundo grande pacto, que chama de “Economia do Agronegócio”, ocorre a partir do primeiro governo Lula, que se inicia em 2003, com um aprofundamento do processo de financeirização da economia agrária brasileira vigente desde o primeiro pacto, caracterizado pela expansão e diversificação das fontes de crédito público e privado junto ao capital estrangeiro.

A economia do agronegócio vai além da estratégia econômica, para construir ideologicamente uma hegemonia pelo alto – da grande propriedade fundiária, das cadeias agroindustriais muito ligadas ao setor externo, e das burocracias de Estado (ligadas ao dinheiro e à terra), tendo em vista realizar um peculiar projeto de acumulação de capital pelo setor primário. Essa estratégia tem agora certa centralidade no sistema econômico, diferentemente da subsidiariedade à industrialização, como fora no passado. (Delgado, 2013)

No ano de 2004 surgem alguns dos instrumentos de financiamento do agronegócio, como o LCA (Letra de Crédito do Agronegócio) e CRA (Certificado de Recebíveis do Agronegócio), que conferem uma vantagem tributária diante de outros setores da economia, com uma tendência às taxas de juros de financiamento do agronegócio serem menores devido ao fato de que os proprietários desses títulos não pagam imposto sobre os rendimentos (Rech; Jeziorny, 2024). A rearticulação do Sistema Nacional de Crédito Rural reflete em um aumento significativo do crédito concedido, que cresceu a uma média real de 9,5% ao ano entre 2001 e 2010, totalizando 148% em um período de 10 anos. Esse crescimento foi impulsionado pela utilização estratégica de fundos públicos e pela inclusão de novas fontes, como recursos do BNDES, fundos constitucionais e a Caderneta de Poupança Rural. A combinação de políticas monetária e fiscal possibilitou a reciclagem de recursos financeiros, proporcionando condições favoráveis, como juros reduzidos e isenção de impostos (Delgado, 2012). Com isso, o agronegócio passa a ter um papel estratégico central na política econômica brasileira diante do período marcado pelo *boom* das *commodities* no mercado internacional.

As crescentes isenções fiscais concedidas ao agronegócio evidenciam o papel do Estado brasileiro no fortalecimento do setor ao centro do bloco de poder. Rech (2022) aponta para um

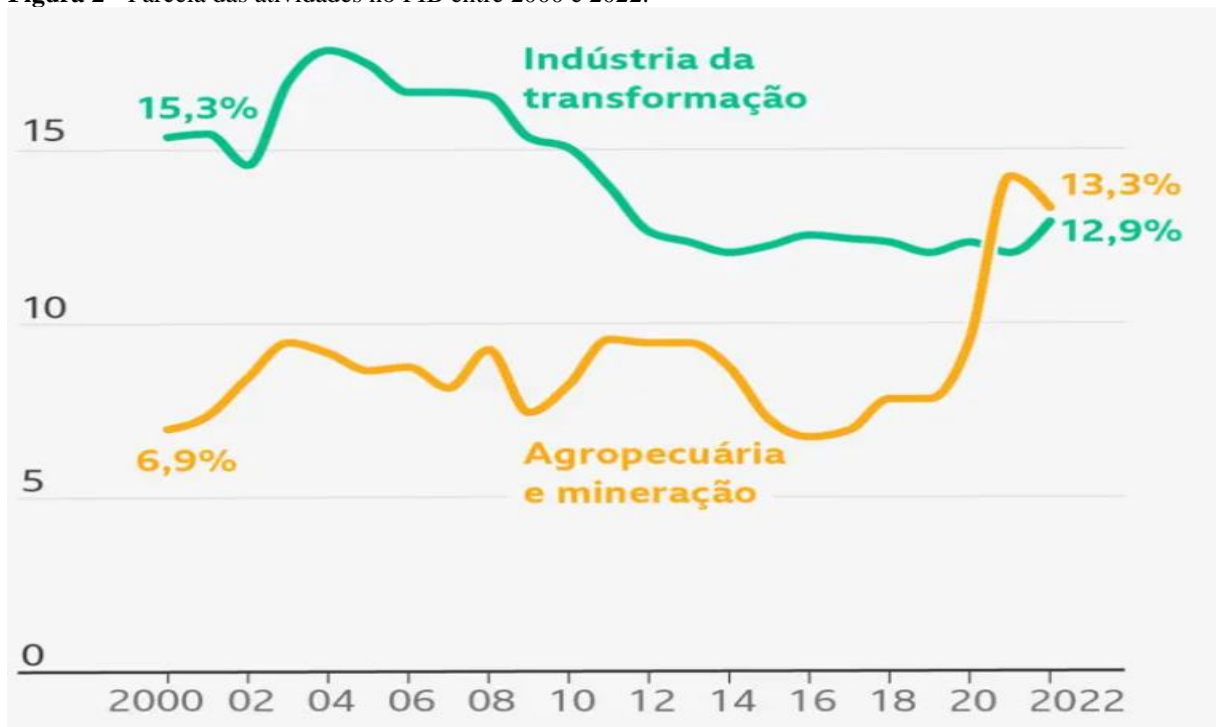
ponto de inflexão na variação real do gasto tributário com o agronegócio a partir de 2015, que de 2010 a 2019 cresceu em 4 vezes diante do aumento total de 1,35 vezes no gasto tributário geral. Conforme o autor, é concedido ao agronegócio o total de R\$ 18,7 bilhões em isenções tributárias no ano de 2019, de tal maneira que não há embasamento técnico, necessidade e contrapartida social que justifique cerca de R\$ 8 bilhões desse valor.

A indústria da transformação tem como objetivo modificar matérias-primas e criar produtos acabados ou semiacabados através de processos industriais. Considerando que os segmentos da indústria da transformação podem ser divididos em alguns grupos, classificados de acordo com o fator de intensidade (isto é: 1 - indústria intensiva em recursos naturais; 2 - indústria intensiva em trabalho; 3 - indústria intensiva em escala; 4 - indústria intensiva em tecnologia; 5 - indústria baseada em ciência), Araújo, Bruno e Pimentel (2012) demonstram que, entre 1988 e 1995, a participação da indústria intensiva em recursos naturais na indústria da transformação cresce de 18,36% a 22,47%, e entre 1996 e 2005<sup>4</sup>, a participação da indústria intensiva em recursos naturais salta de 30,21% a 36,49%, sendo o único setor a ter um verdadeiro aumento na participação da indústria. Ainda que a atividade principal desse setor seja a produção de comida, foram as atividades relacionadas à produção de petróleo refinado que elevaram a participação do setor intensivo em recursos naturais. A partir dos anos 2000, a indústria da transformação começa a perder espaço para a agropecuária e a mineração, como revela a figura 2:

---

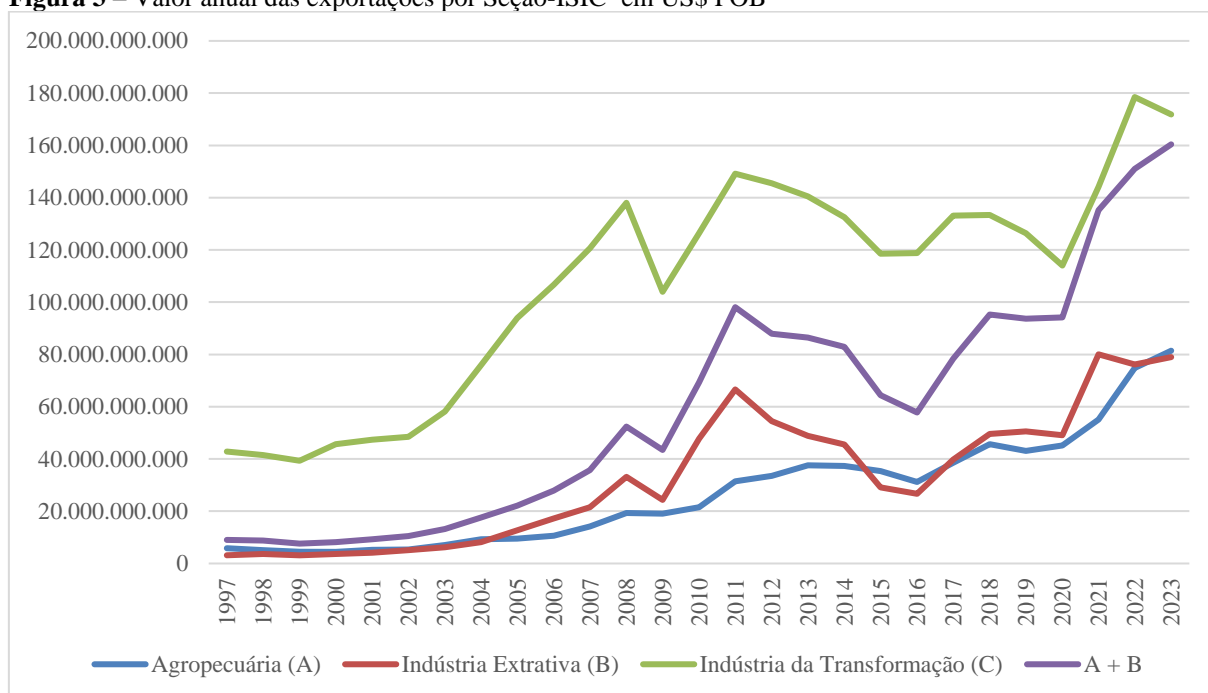
<sup>4</sup> Os dados estão divididos em duas séries devido a modificações na classificação do CNAE (ARAÚJO; BRUNO; PIMENTEL, 2012).

**Figura 2** - Parcela das atividades no PIB entre 2000 e 2022.



Fonte: Morceiro (2023).

Além da participação da agropecuária e da mineração terem tido um crescimento percentual considerável no PIB após 2020, o valor resultante das exportações da indústria extrativa e da agropecuária somadas tem se aproximado muito do valor referente às exportações da indústria da transformação, algo muito distante da realidade no final dos anos 1990. Percebe-se que enquanto o valor obtido em US\$ com as exportações da indústria da transformação parecem ter praticamente estagnado após a crise de 2008, o valor obtido com as exportações da indústria extrativa e da agropecuária ganhou volume especialmente nesse período, sendo esse movimento ainda mais visível após a crise da COVID-19, no ano de 2020:

**Figura 3** – Valor anual das exportações por Seção-*ISIC*<sup>5</sup> em US\$ FOB

Fonte: Brasil (2024). Elaboração própria.

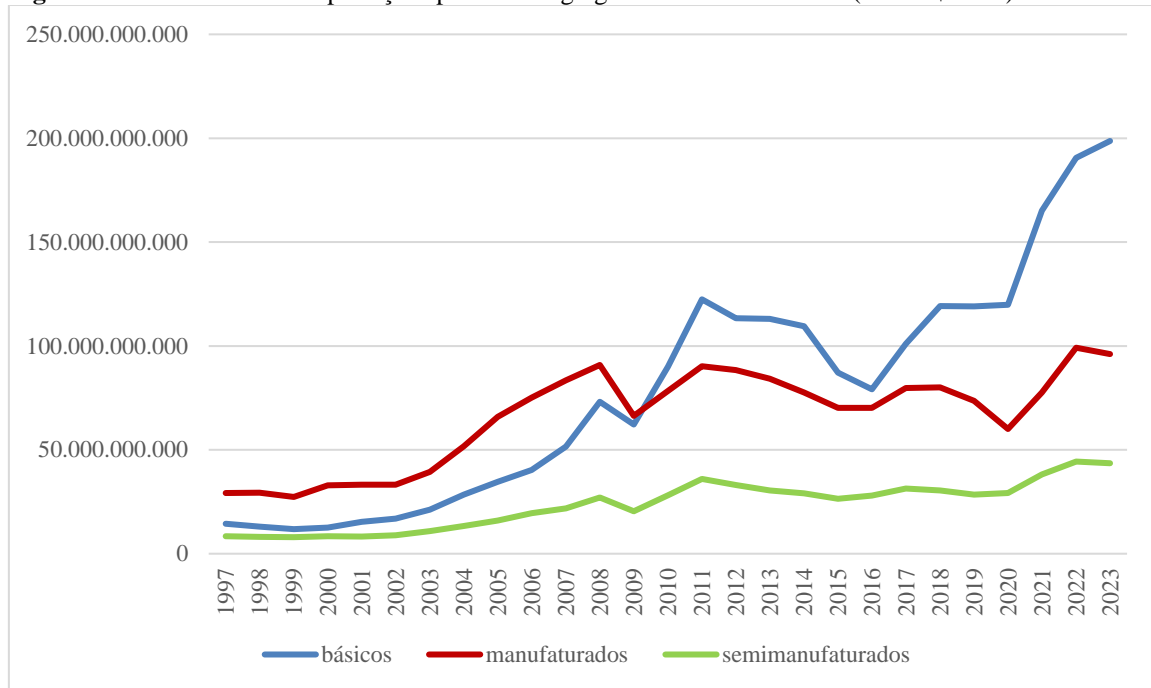
Apesar da desindustrialização verificada no Brasil possuir aspectos de doença holandesa, conforme a busca pelo superávit comercial do país passa a se dar através da crescente competitividade das *commodities* no comércio internacional, sobretudo no período do *boom* das *commodities*, o que naturalmente reflete na valorização da moeda nacional, não há indícios de que a descoberta do pré-sal tenha causado doença holandesa, sendo só mais um dos fatores que acentuam e complexificam os desafios no desenvolvimento capitalista brasileiro. É importante frisar, no entanto, que esse movimento se deve em grande parte às reformas neoliberais estabelecidas a partir dos anos 1990, junto à manutenção nos anos 2000 do padrão de desenvolvimento estruturado na década anterior, com a abertura comercial e a sobrevalorização do Real desestruturando cadeias produtivas da indústria de transformação e o baixo crescimento econômico desestimulando investimentos (Filgueiras, 2012). O novo padrão de desenvolvimento brasileiro junto à financeirização e desnacionalização do setor agrícola<sup>6</sup>, aos subsídios e incentivos fiscais concedidos ao agronegócio pelo Estado brasileiro, além do crescimento da economia mundial impulsionado pela industrialização da China são fundamentais para compreender a velocidade na qual a pauta exportadora brasileira é revertida.

<sup>5</sup> *International Standard Industrial Classification of All Economic Activities*.

<sup>6</sup> Em 2005, o controle das principais atividades da agricultura estava concentrado em apenas 10 multinacionais: Bunge, Cargill, Monsanto, Nestle, Danone, BASF, ADM, Bayer, Syngenta e Novartis (Oliveira; Stedile, 2005 *apud* Araújo; Bruno; Pimentel, 2012).

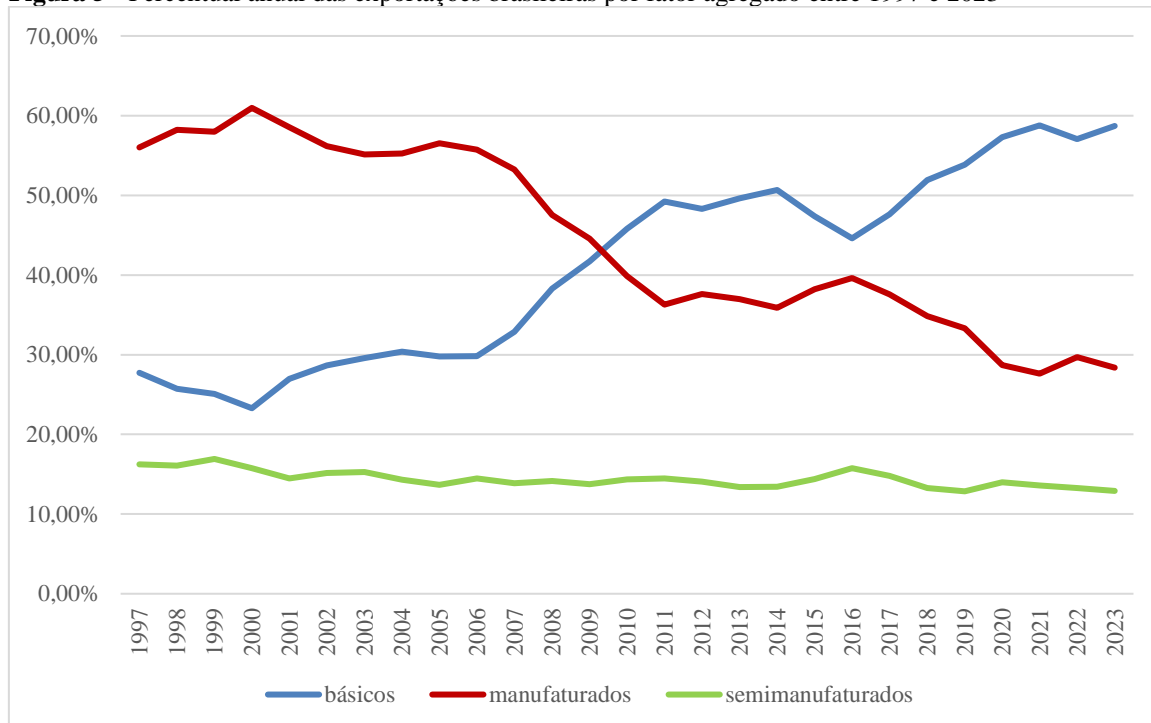
As figuras 4 e 5 evidenciam a concretização da reprimarização da pauta exportadora a partir de 2010 e a sua tendência de aprofundamento nos anos posteriores:

**Figura 4** - Valor anual das exportações por Fator Agregado entre 1997 e 2023 (em US\$ FOB)



Fonte: Brasil (2024). Elaboração Própria.

**Figura 5** - Percentual anual das exportações brasileiras por fator agregado entre 1997 e 2023



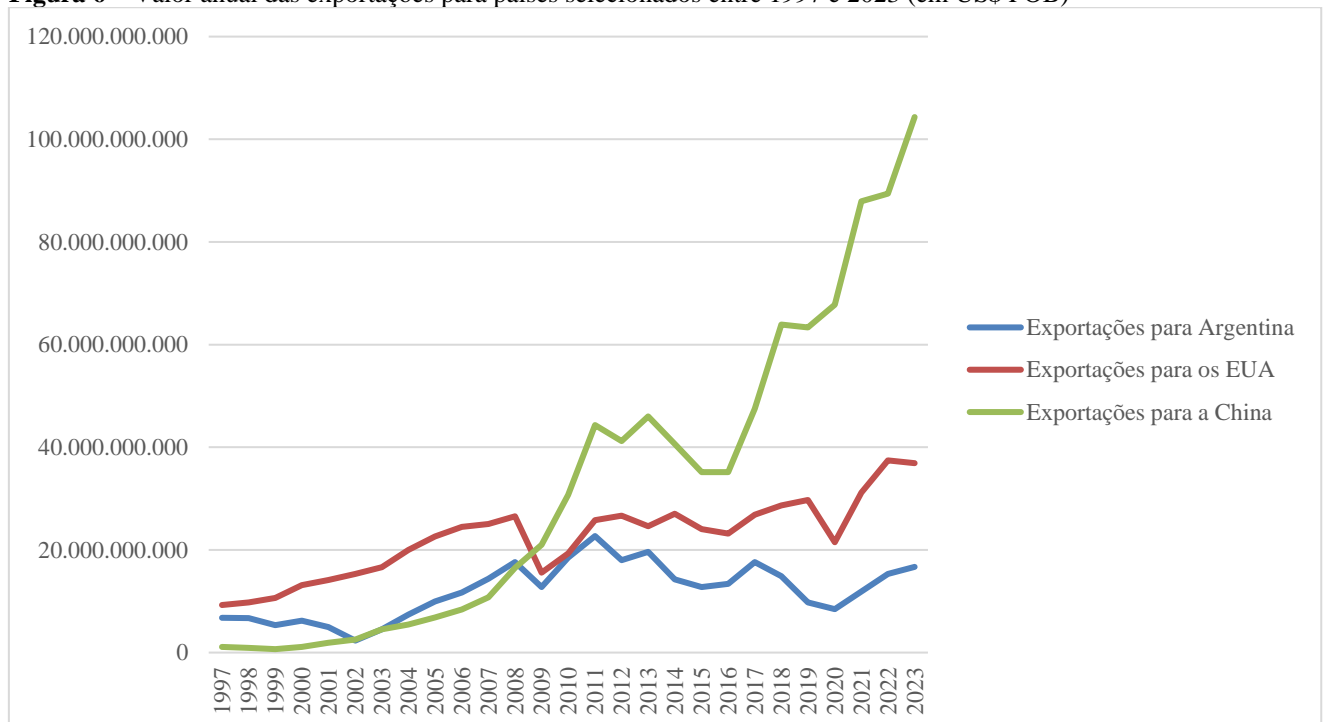
Fonte: Brasil (2024). Elaboração Própria.

Mesmo após as reformas liberais que fragilizaram a indústria nacional na década de 1990, as exportações brasileiras continuaram sendo constituídas majoritariamente por manufaturados até o impacto da crise de 2008 sobre o preço das *commodities* reverter a pauta

de exportações a partir do ano de 2010. Na figura 5 é possível visualizar como essa reversão, além de não ser temporária, se acentua, especialmente a partir de 2016, quando o projeto de liberalização da economia brasileira como um todo é aprofundado e refletido de forma nítida nas políticas pró-mercado que o conselho de administração da Petrobras aprova ao longo dos anos posteriores.

Em grande parte, o perfil das exportações brasileiras foi alterado pela crescente participação da China no comércio mundial, a ponto de se tornar o principal parceiro comercial do Brasil. O crescimento da demanda do mercado chinês a uma velocidade significativa reconfigura a pauta exportadora brasileira através da importação de grandes quantidades de produtos primários brasileiros com níveis baixos de processamento e acende um alerta sobre a tendência de uma redução no conteúdo tecnológico das exportações. Sendo historicamente um dos maiores desafios do Brasil, o avanço no desenvolvimento de atividades de maior valor agregado é ameaçado enquanto a urgência por diversificação, aprendizagem tecnológica e *upgrading* industrial aumenta devido o cenário de vulnerabilidade diante de uma economia globalizada (Sturgeon, 2013). Um dado alarmante nesse sentido está no fato de que, em apenas vinte anos (entre 2001 e 2021), o Brasil caiu da 29ª posição para a 70ª posição entre países no ranking do índice de complexidade econômica (Harvard, 2023).

**Figura 6** – Valor anual das exportações para países selecionados entre 1997 e 2023 (em US\$ FOB)



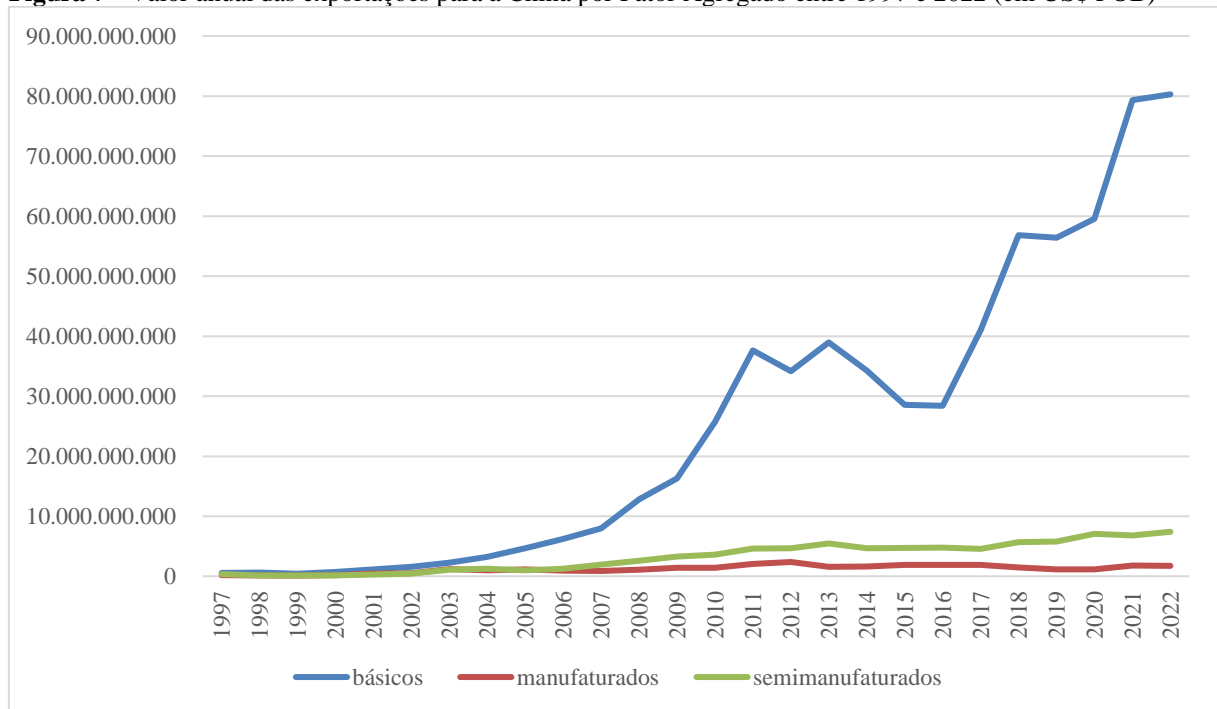
Fonte: Brasil (2024). Elaboração Própria.

Selecionando os três principais parceiros comerciais do Brasil (figura 6), verifica-se justamente como a exportação para a China se tornou absolutamente relevante para a economia



brasileira após o início dos anos 2000, com a entrada da China na Organização Mundial do Comércio, não apenas destronando de forma repentina os Estados Unidos da América do posto de maior parceiro comercial do Brasil, como superando substancialmente o peso das importações dos produtos brasileiros por parte de qualquer outro país (incluindo Estados Unidos ou Argentina) na balança comercial brasileira. Contudo, percebe-se que o teor dessas exportações é relativamente cada vez mais pobre em produtos industrializados (ver figura 7 e figura 8), sejam manufaturados ou semimanufaturados, favorecendo progressivamente a exportação de produtos básicos. No longo prazo, o grande beneficiário dessa lógica é o agronegócio brasileiro, que acaba reafirmando o seu papel de abastecimento da metrópole a níveis cada vez mais próximos dos verificados em períodos pré-indústria.

**Figura 7** - Valor anual das exportações para a China por Fator Agregado entre 1997 e 2022 (em US\$ FOB)

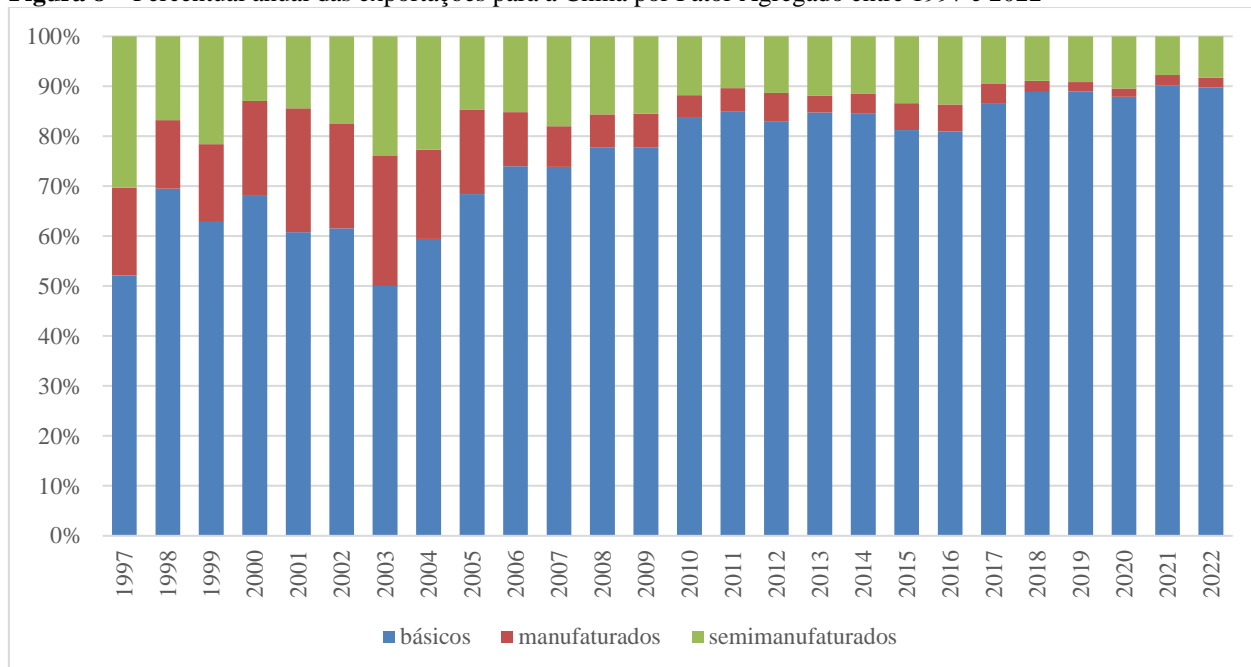


Fonte: Brasil (2024). Elaboração Própria.

O desenvolvimento industrial acelerado e o crescimento numa velocidade sem precedentes alcançado pela China nas últimas décadas fizeram com que o país, que antes possuía apenas 1,4% do valor adicionado manufatureiro e 1% das exportações globais em 1980, passasse a possuir 15,4% do valor adicionado manufatureiro e 10,3% das exportações globais em 2010 (Unido, 2011 *apud* Hiratuka; Sarti, 2017). Isso revela um pouco do caráter da pauta de exportação brasileira para a China, que dada a sua crescente importância, acabou reconfigurando a economia brasileira. Nesse tempo, enquanto a China se consolida como o principal polo industrial no mundo, como um grande exportador de manufaturados, o Brasil

segue o caminho oposto, de forma que as relações mercantis entre os países a partir dos anos 2000 são determinantes para explicar os passos que foram seguidos pelos dois.

**Figura 8** – Percentual anual das exportações para a China por Fator Agregado entre 1997 e 2022

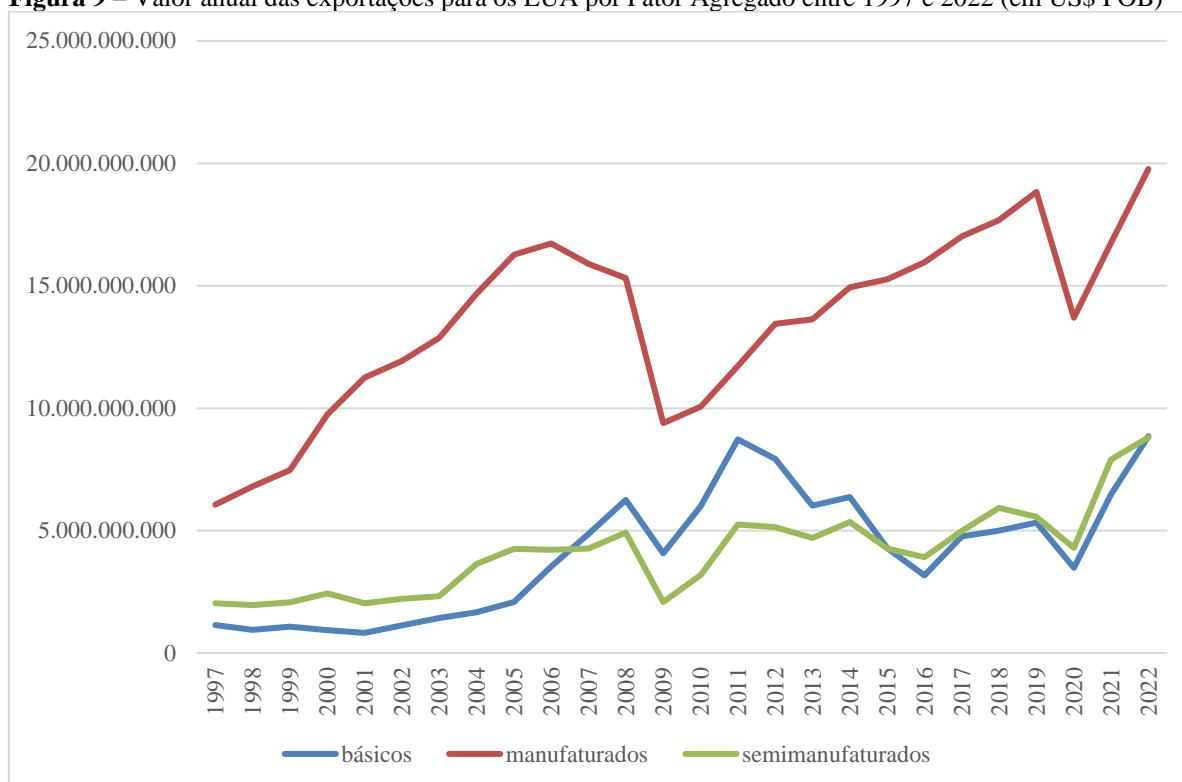


Fonte: Brasil (2024). Elaboração Própria.

Com base na figura 7, entre 1997 e 2022, a exportação brasileira de produtos básicos anual para a China salta de uma quantia de 567 milhões para cerca de 80,2 bilhões de dólares, o que há alguns anos já supera o valor em dólares de todos os produtos exportados para os Estados Unidos e Argentina somados (figura 6). Dessa maneira, os produtos básicos que constituíam pouco mais de 50% das exportações brasileiras para a China passam a um absoluto protagonismo, passando a representar cerca de 90% das exportações, como mostra a figura 8. Apesar de pelo menos no curto prazo essa relação influir para um superávit<sup>7</sup> favorável ao Brasil na balança comercial, o país exporta majoritariamente produtos como minérios de ferro e seus concentrados, grãos de soja, óleos brutos de petróleo e carne, enquanto importa uma grande diversidade de produtos eletrônicos, químicos, maquinários, metais, têxteis, veículos, entre outros, de acordo com dados de 2021 (Harvard, 2023).

Até o início dos anos 2000, os Estados Unidos eram os maiores parceiros comerciais do Brasil em termos de volume de comércio. Ao contrário da pauta exportadora direcionada à China, o conteúdo das exportações para os EUA é majoritariamente composto por manufatura. Ao longo dos anos analisados, houve quedas consideráveis nas exportações para o país no auge da crise de 2008 e na crise do coronavírus em 2020 (ver figura 9).

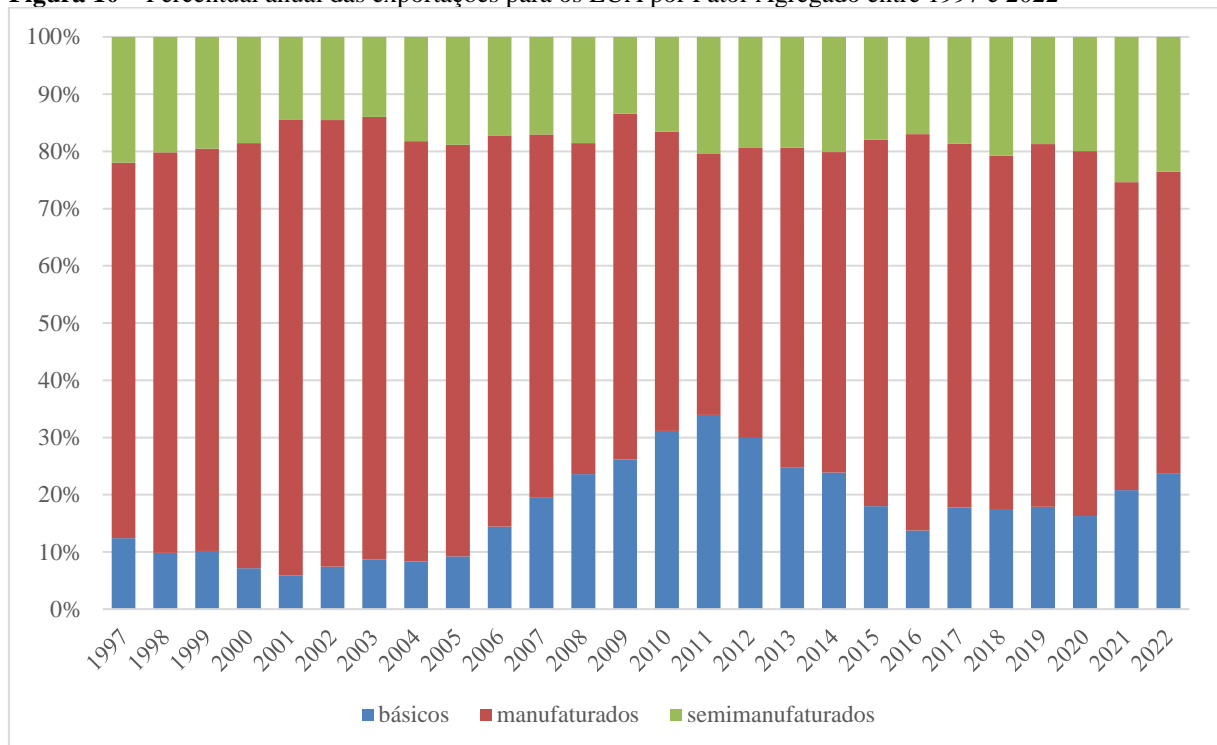
<sup>7</sup> Em relação à China, o Brasil teve um superávit de 44,5 bilhões de dólares na balança comercial em 2021 (Harvard, 2023).

**Figura 9** – Valor anual das exportações para os EUA por Fator Agregado entre 1997 e 2022 (em US\$ FOB)

Fonte: Brasil (2024). Elaboração Própria.

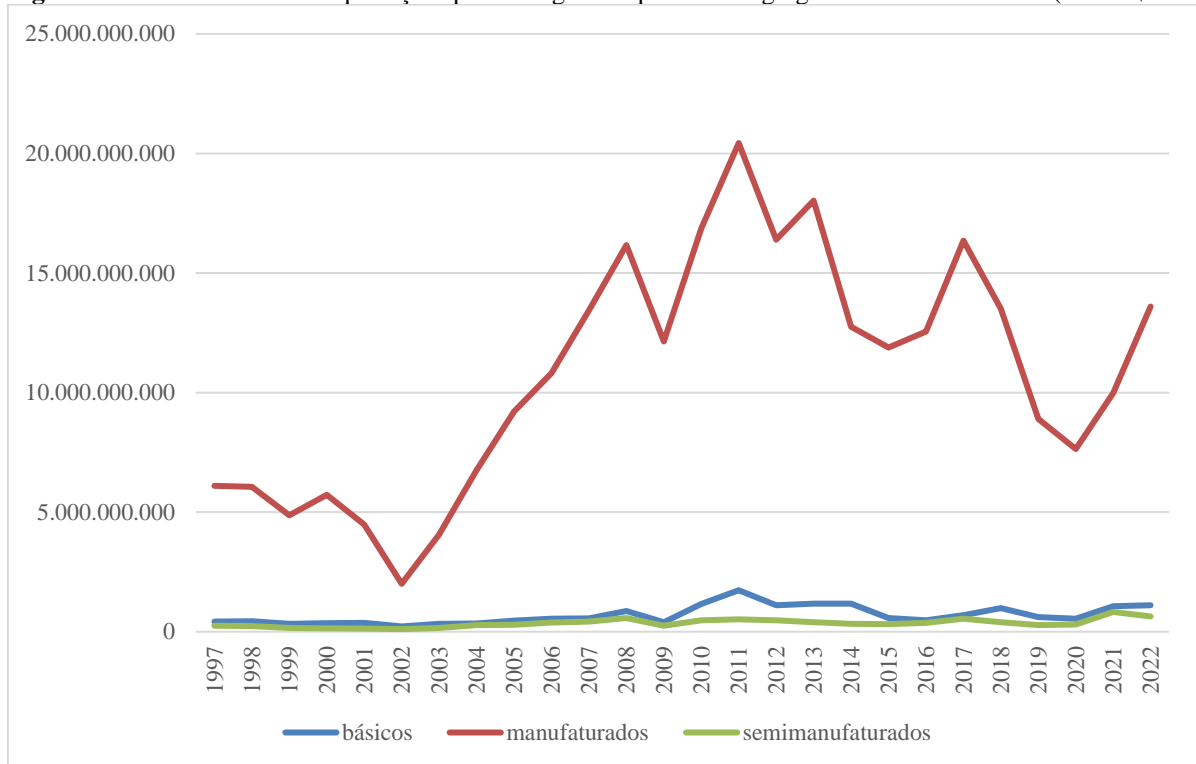
Embora nas exportações para os EUA exista um predomínio dos manufaturados, em 2021 o petróleo cru (óleos brutos de petróleo) foi o principal produto exportado para o país (10,06%), junto a uma série de produtos agrícolas, metais, maquinários, veículos (destaque para as aeronaves e espaçonaves) e químicos. Enquanto isso, entre os produtos que o Brasil mais importou dos EUA estão o petróleo refinado (17,43%) e o gás liquefeito de petróleo (7,80%), junto a diversos produtos químicos, maquinários, eletrônicos, veículos, *commodities* não especificadas, etc (Harvard, 2023).

Conforme a figura 10, é possível notar um aumento proporcional na exportação de produtos básicos ocorrendo lentamente logo após o início dos anos 2000, aumentando de intensidade após a crise de 2008, apesar de haver uma queda após 2011. Após 2016, verifica-se uma pequena tendência de redução proporcional das exportações de manufaturados em relação a produtos básicos e semimanufaturados, apesar do valor absoluto nas exportações de manufaturados ter aumentado consideravelmente após 2020.

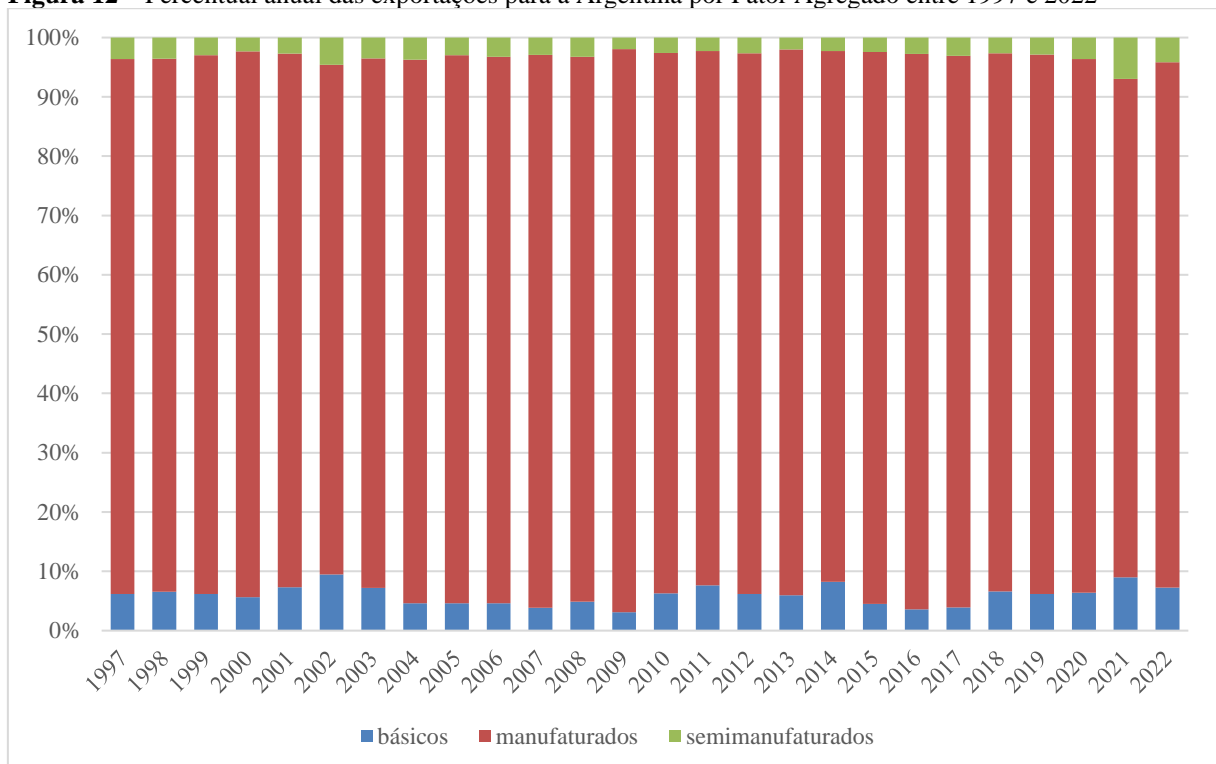
**Figura 10** – Percentual anual das exportações para os EUA por Fator Agregado entre 1997 e 2022

Fonte: Brasil (2024). Elaboração Própria.

As figuras 11 e 12 corroboram para o fato de que o conteúdo das exportações para a Argentina, o terceiro maior parceiro comercial do Brasil, além de relativamente estável, é como o oposto do conteúdo das exportações para a China em relação à divisão por fator agregado. A exportação de manufaturados nesse caso supera muito as exportações de produtos básicos e semimanufaturados. As exportações para a Argentina estão concentradas especialmente em veículos, principalmente carros, partes de motores de veículos, veículos motorizados para transporte de mercadorias, tratores, entre outros, além de uma grande quantidade de produtos químicos, com base em dados de 2021. Por outro lado, o Brasil importa veículos numa quantidade similar, com um foco em veículos motorizados para transporte de mercadorias e carros, além de importar diversos produtos agrícolas, energia elétrica, *commodities* não especificadas e outros produtos em menor relevância (Harvard, 2023).

**Figura 11** – Valor anual das exportações para a Argentina por Fator Agregado entre 1997 e 2022 (em US\$ FOB)

Fonte: Brasil (2024). Elaboração Própria.

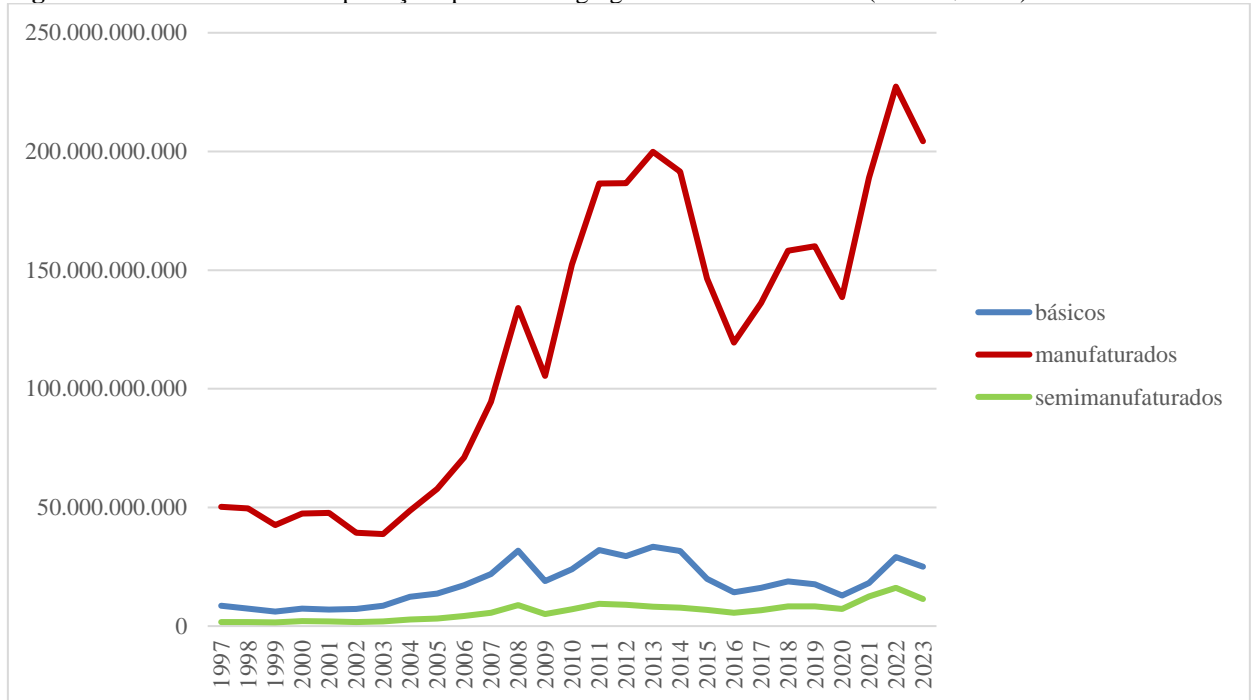
**Figura 12** – Percentual anual das exportações para a Argentina por Fator Agregado entre 1997 e 2022

Fonte: Brasil (2024). Elaboração Própria.

Ao contrário das exportações, as importações do Brasil por fator agregado são majoritariamente constituídas por manufaturados (ver figura 13), que em duas décadas saltam de valores inferiores a 50 bilhões de dólares anuais para mais de 200 bilhões, enquanto as

importações de produtos básicos e semimanufaturados não se aproximam dessas quantias, o que pode indicar alta dependência dos manufaturados estrangeiros. Diante da figura 4 e da figura 13, é possível traçar certa correlação entre o aumento das exportações de produtos básicos e o aumento das importações de manufaturados estrangeiros.

**Figura 13** - Valor anual das importações por Fator Agregado entre 1997 e 2023 (em US\$ FOB)



Fonte: Brasil (2024). Elaboração Própria.

### **3 PETROBRAS: DAS POLÍTICAS INDUSTRIAIS À DESVERTICALIZAÇÃO**

#### **3.1 FUNDAÇÃO DA PETROBRAS E EXPLORAÇÃO DO PETRÓLEO NO BRASIL**

Por muito tempo se debateu sobre a possibilidade da existência de petróleo no Brasil e sobre que grupos deveriam ter o direito à exploração do hipotético petróleo nacional. O petróleo no território brasileiro foi finalmente descoberto em 1939, no campo de Lobato, em Salvador, com a participação do recém fundado Conselho Nacional do Petróleo (CNP). A extração do poço de Lobato não foi significativa em termos de quantidade, mas a relevância da descoberta posteriormente despertou a campanha de caráter nacionalista “O petróleo é nosso”, que ao combater as tentativas dos chamados “entreguistas” em facilitar a apropriação do petróleo por empresas estrangeiras, movimentou o Estado brasileiro a viabilizar a exploração nacional do recurso. A Lei 2.004, de 3 de outubro de 1953, iniciou o monopólio do petróleo no Brasil ao fundar a Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras):

Art. 1º Constituem monopólio da União:

I - a pesquisa e a lavra das jazidas de petróleo e outros hidrocarbonetos fluídos e gases raros, existentes no território nacional;

II - a refinação do petróleo nacional ou estrangeiro;

III - o transporte marítimo do petróleo bruto de origem nacional ou de derivados de petróleo produzidos no País, e bem assim o transporte, por meio de condutos, de petróleo bruto e seus derivados, assim como de gases raros de qualquer origem.

Art. 2º A União exercerá, o monopólio estabelecido no artigo anterior:

I - por meio do Conselho Nacional do Petróleo, como órgão de orientação e fiscalização;

II - por meio da sociedade por ações Petróleo Brasileiro S. A. e das suas subsidiárias, constituídas na forma da presente lei, como órgãos de execução. (Brasil, 1953)

De 1950 até 1960, foi marcado o início do parque industrial de refino com a construção de cinco refinarias, incluindo a Refinaria Mataripe, que mais tarde se tornou a Refinaria Landulpho Alves-Mataripe (RLAM), fundada em 1950 e incorporada pela Petrobras em 1953. Entre 1961 a 1980, há um período de expansão econômica e construção de seis novas refinarias, como a Refinaria Duque de Caxias (REDUC), impulsionada pela busca de autossuficiência energética diante de um cenário de choques internacionais do petróleo (Mendes et al., 2018).

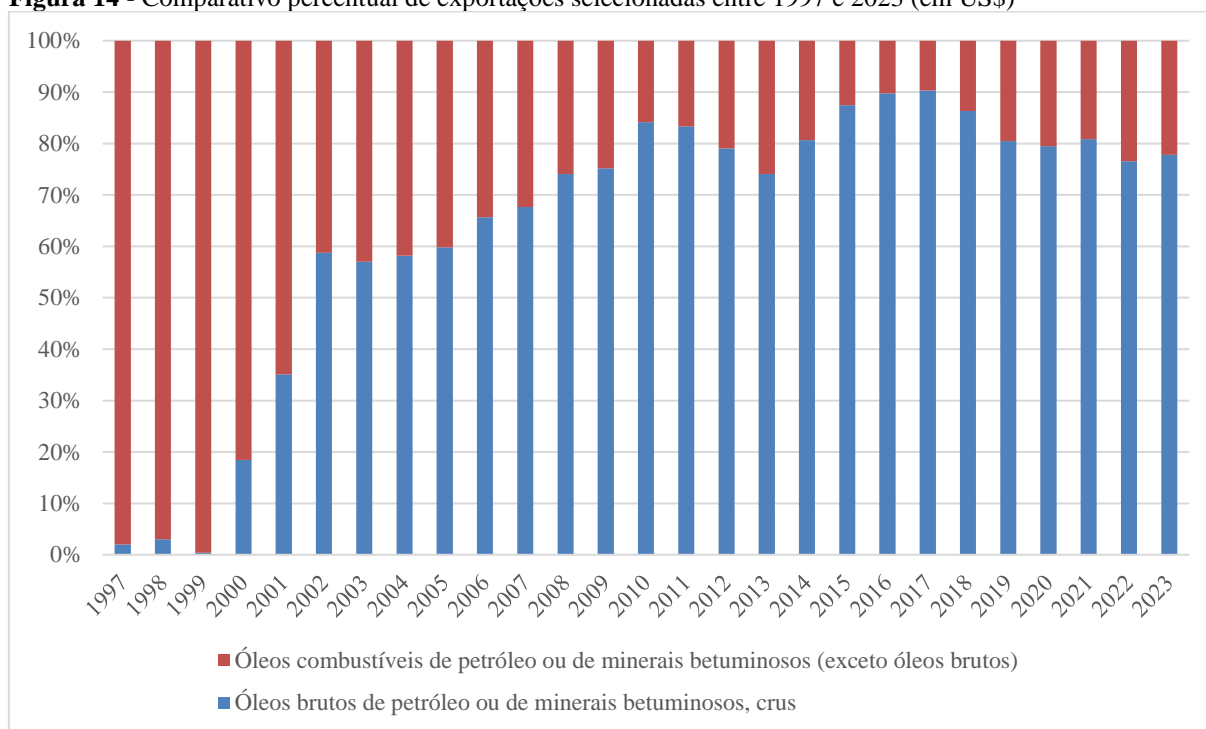
#### **3.2 ANOS 1980 E 1990 – LIBERALIZAÇÃO**

Como já mencionado nos capítulos anteriores, a economia brasileira dos anos 1980 e anos 1990 é marcada por grande turbulência com a crise da dívida externa, hiperinflação e estagnação econômica. Além disso, a economia do país passa por sucessivos planos de estabilização monetária (governos Sarney, Collor, Itamar e FHC) que vieram junto a um intenso processo de liberalização da economia, a partir de medidas sustentadas pelo Consenso de Washington, como a abertura econômica (redução de barreiras comerciais) e uma série de

privatizações, com destaque para empresas como Embraer, CSN (Companhia Siderúrgica Nacional), Vale do Rio Doce, Embratel e Telebras, além de diversos bancos estaduais.

O período de 1981 ao final da década de 1990, foi caracterizado também pelo impacto do Programa Nacional do Álcool (Proálcool), que resultou em um excedente de gasolina no mercado e uma capacidade de refino que superava a demanda. Nesse período, emerge também uma grande pressão pela privatização da Petrobras. Devido à desaceleração do Proálcool, passa a haver maior consumo interno de derivados do petróleo e a demanda passa a superar a capacidade de processamento das refinarias brasileiras, refletindo em maiores importações de derivados (Mendes et al., 2018). Isso acaba provocando também a redução significativa das exportações de produtos refinados em comparação às exportações de produtos brutos. Uma exemplificação disso é verificada na figura 14<sup>8</sup>, com um comparativo entre a exportação de óleos brutos ou minerais betuminosos crus em relação aos Óleos combustíveis de petróleo ou de minerais betuminosos:

**Figura 14** - Comparativo percentual de exportações selecionadas entre 1997 e 2023 (em US\$)



Fonte: Brasil (2024). Elaboração própria.

Apesar de não ter sido totalmente privatizada, a Petrobras não saiu ilesa da onda de privatizações e também foi diretamente afetada, com venda considerável de papéis da empresa para acionistas estrangeiros. Junto a isso, foi promulgada a Lei nº 9.478/97 de 6 de agosto de

<sup>8</sup> Nas décadas seguintes, a descoberta do pré-sal também contribuiu para que a produção de petróleo superasse a capacidade de refino nacional, o que pode ser também um dos motivos para o aprofundamento do fenômeno regressivo do conteúdo das exportações observado na Figura 14.



1997, chamada de Lei do Petróleo, que estabeleceu a quebra do monopólio da Petrobras sobre a exploração do petróleo (Brasil, 1997).

### 3.3 DÉCADA DE 2000 E INÍCIO DA DÉCADA DE 2010: ASCENSÃO E QUEDA DO NACIONALISMO ENERGÉTICO

Durante a primeira década dos anos 2000, a descoberta do pré-sal junto ao desenvolvimento da tecnologia necessária para a extração de petróleo em águas profundas representou uma etapa de grande avanço na política de nacionalismo energético no Brasil, de forma que o excedente da Petrobras passa a ser apropriado com maior capacidade pelo Estado brasileiro a fim de ajudar no financiamento de gastos sociais, além disso provocar aumentos de *spillovers* ao expandir os serviços e a produção destinada à exploração e extração de petróleo (Pinto, 2020).

De 2000 a 2013, especificamente, houve um aumento na utilização da capacidade de refino, com modernizações e expansões para melhorar a qualidade dos combustíveis e reduzir emissões. Em 2014, a Refinaria Abreu e Lima (RNEST) começa a operar, marcando o início de uma nova fase. Após 2014, a queda nos preços do petróleo e preocupações orçamentárias levaram ao cancelamento ou adiamento de projetos significativos. Até 1997, a Petrobras detinha o monopólio do setor, sendo responsável por todos os grandes investimentos em refinarias e logística relacionada (Mendes et al., 2018).

A década de 2010 foi marcada por uma mudança drástica nos rumos da Petrobras. A companhia ainda estava começando a desfrutar dos benefícios da descoberta do pré-sal quando passaria por uma profunda crise. Já a partir do ano de 2012, os prejuízos comerciais e o aumento acelerado do endividamento da Petrobras refletiram em certa preocupação dos analistas no que diz respeito à gestão financeira da empresa. Tal preocupação se agrava no ano de 2014, quando a Petrobras divulga o seu plano de negócios quinquenal, que previa investimentos de US\$ 220,6 bilhões com o objetivo de elevar a então produção de 2 bilhões de barris por dia para a 4,2 bilhões de barris em apenas seis anos, saltando da 13<sup>a</sup> posição em produção de petróleo e da 28<sup>a</sup> em receitas na direção de estar entre as cinco maiores empresas integradas de energia no mundo (Morais, 2017). Esse planejamento se deu por haver uma previsão de aumento do consumo nos anos posteriores, dado que na época o PIB brasileiro crescia de forma acelerada. O aumento da capacidade de produção e de refino passa a ser uma prioridade para a empresa, de modo a evitar futuros problemas energéticos.

A aceleração do endividamento, que cresceu doze vezes entre 2006 e 2014<sup>9</sup>, teve como pretexto também a realização de massivos investimentos em refinarias<sup>10</sup>. Além disso, houve uma diminuição de lucros a partir do ano de 2012, em decorrência dos prejuízos na revenda de combustíveis, ao passo em que o governo federal passava a exercer controle sobre o preço do combustível e do óleo diesel. Os preocupantes indicadores financeiros da empresa, como a elevação da dívida líquida/EBITDA<sup>11</sup> (Earnings Before Interest, Taxes, Depreciation, and Amortization) e da alavancagem para níveis muito acima do limite planejado pela própria companhia, somado às sucessivas reduções no lucro foram suficientes para provocar uma crise de credibilidade da Petrobras no mercado, que teve o seu estopim quando a PriceWaterhouseCoopers (empresa de auditoria responsável pelos balanços da Petrobras) recusou a aprovação do balanço contábil da companhia no terceiro trimestre de 2014 e exigiu investigações internas para averiguar a gravidade das perdas relacionadas a subornos que estavam começando a ser denunciados. A partir disso, algumas empresas de classificação de risco de crédito rebaixaram a nota da Petrobras para grau especulativo (Morais, 2017).

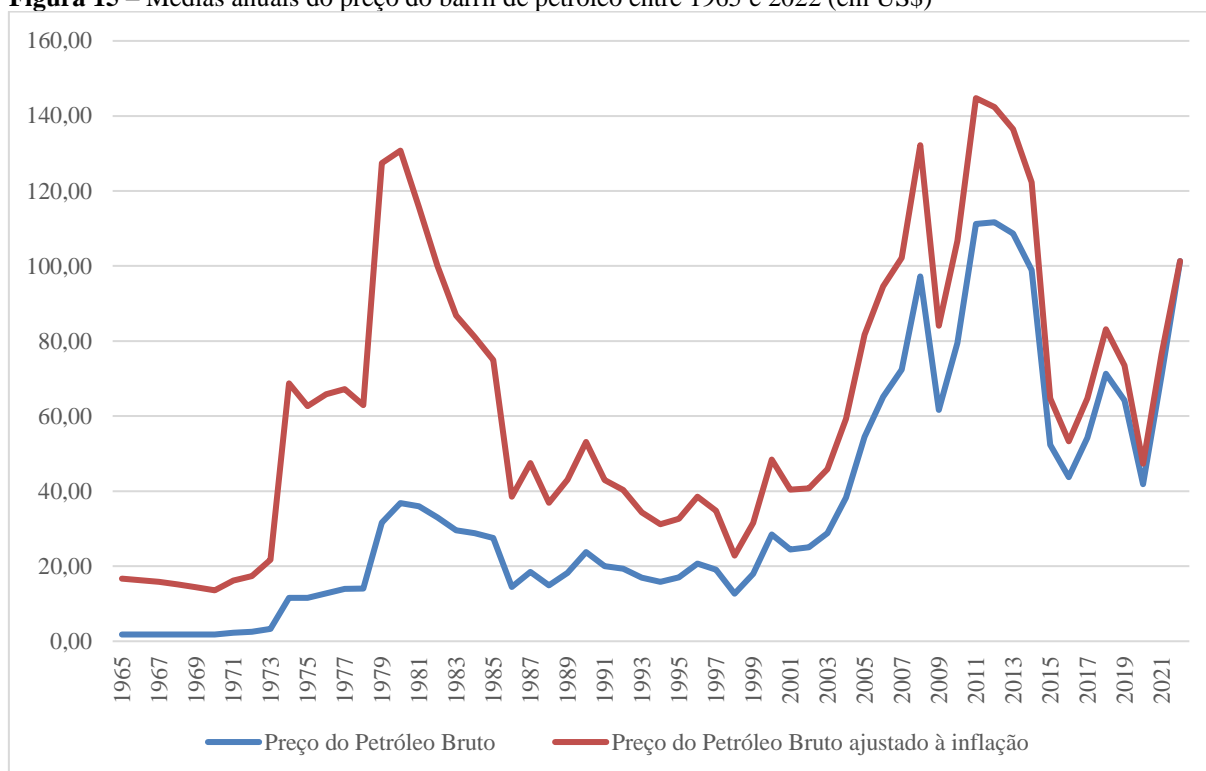
A crise de credibilidade da empresa no mercado foi aprofundada, por um lado, a partir da espetacularização criada em cima da operação Lava Jato, com forte apelo antigoverno e, por outro, com a queda internacional do preço do petróleo em 2014, visível na figura 15. Além disso, a desvalorização cambial em 2015 foi também um fator determinante, ao passo que a empresa tinha compromissos em dólar (Schutte, 2021).

---

<sup>9</sup> Nesse período, a dívida líquida salta de US\$ 8,7 bilhões para US\$ 106,2 bilhões (Morais, 2017)

<sup>10</sup> “Abreu e Lima, em Pernambuco; Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro (Comperj), no Rio de Janeiro; Premium I, no Maranhão; e Premium II, no Ceará” (Morais, 2017)

<sup>11</sup> Maior detalhamento na figura 17.

**Figura 15** – Médias anuais do preço do barril de petróleo entre 1965 e 2022 (em US\$)

Fonte: Energy Institute (2024). Elaboração Própria.

Devido ao cenário de crise, os investimentos programados pela Petrobras passaram por diversas revisões de maneira a sinalizar uma tentativa de combate à corrupção, ao ponto de a empresa divulgar em comunicado (Petrobras, 2014) a suspensão de negócios com 23 empresas investigadas<sup>12</sup>, sendo temporariamente impedidas de serem contratadas e de participarem de licitações. Dado que todas as grandes construtoras estavam na lista, houve uma grande paralisação na cadeia que acabou agravando a situação financeira da empresa, dos fornecedores, subfornecedores e conseqüentemente a situação econômica do país. Além das fornecedoras envolvidas possuírem dívidas elevadas devido à perspectiva de garantia de crescimento da demanda no futuro, tiveram o acesso ao crédito dificultado após as agências de *rating* rebaixarem as suas classificações de risco de crédito, acentuando a crise em toda a cadeia produtiva (Schutte, 2021).

Sergio Gabrielli, presidente da Petrobras entre 2005 e 2012, entende que a crise possui um caráter golpista por parte dos grupos historicamente contrários à exploração do petróleo pelo Estado brasileiro:

Os opositores são os mesmos que foram contrários à existência da Petrobras. O viés político que se vê em alta no ataque à companhia é infinitamente mais perverso para o futuro do país se comparado aos atos ilícitos até aqui descobertos (Azevedo, 2015 *apud* Schutte, 2022a)

<sup>12</sup> A lista de empresas suspensas foi posteriormente ampliada para 27 (Schutte, 2021).

A etapa de nacionalismo energético brasileiro foi, então, interrompida em decorrência da crise da Petrobras e das mudanças na conjuntura nacional em meados da década de 2010.

### 3.4 2015 E ANOS POSTERIORES: CENÁRIO POLÍTICO E MUDANÇA DE DIRECIONAMENTO NA POLÍTICA DA EMPRESA

Em 2015, a empresa anuncia no Plano de Negócios e Gestão mudanças decisivas nas suas políticas até o ano de 2019. No texto, ficam evidentes as estratégias de gestão corporativa baseada na maximização do valor ao acionista<sup>13</sup>, revelando como metas a desalavancagem, os desinvestimentos, preço de paridade de importação, foco em rentabilidade aos acionistas através de proventos, além da crescente ênfase em E&P, com destaque para a exploração do pré-sal (Petrobras, 2015). A mudança nos rumos da empresa é concretizada de forma oficial com o golpe parlamentar que culminou no impeachment da então presidente Dilma Rousseff em 31 de agosto de 2016. O cenário de crise política e de recessão aprofundado pela operação Lava Jato foi determinante para a consumação do golpe.

O governo Temer aponta para um novo projeto de país, que pode ser entendido a partir do documento “UMA PONTE PARA O FUTURO”, publicado em 2015, revelando nada mais do que os seus esforços no desmonte do Estado e no aprofundamento das políticas neoliberais. O governo Temer “foi uma oportunidade para a retomada da agenda privatizante interrompida com a eleição de Lula” (Ghirardi; Jesus, 2022). Durante o governo Temer, que durou pouco mais de dois anos, há uma série de significativas alterações legislativas pró-empresariado conduzidas de forma rápida e eficiente, a exemplo da Reforma Trabalhista, da Emenda Constitucional do Teto de Gastos, da Reforma do Ensino Médio, além de uma proposta inicial que abriu o caminho para uma impopular reforma da previdência. No âmbito econômico, o governo Bolsonaro mantém os esforços do governo anterior nesse sentido.

Desde então, a Petrobras, sob as gestões de Pedro Parente (governo Temer) e Castelo Branco (governo Bolsonaro), passou por mudanças radicais, incluindo a priorização da meta financeira de desalavancagem em vez das metas produtivas, por meio da venda de ativos e desinvestimentos. A empresa passou a focar em produção e exploração de petróleo e gás natural em águas profundas, como o pré-sal, em detrimento de outras áreas da cadeia de energia. Além disso, a política de preços da Petrobras para os derivados de petróleo passava a ser baseada na paridade com o preço internacional (PPI). A nova estratégia de desinvestimento e desverticalização da Petrobras trouxe elevados lucros no curto prazo, mas aumentou a exposição da empresa a fatores externos, como a taxa de câmbio e a demanda internacional de

---

petróleo. A venda de ativos também reduziu a agregação de valor local na cadeia de petróleo e gás brasileira. Apesar dos riscos, a gestão da Petrobras continuou a acelerar a especialização na exploração e produção no pré-sal, com a venda de diversos ativos e refinarias em 2019 e 2020<sup>14</sup>, ao passo em que foi realizada a venda de 50% da sua capacidade de refino em 2020 (Pinto, 2020).

### 3.4.1 Política de conteúdo local e o seu desmonte

Uma política de conteúdo local é um instrumento que visa aumentar a participação de empresas e produtos locais na cadeia produtiva de um determinado setor através de incentivos e regulamentações. Dessa maneira, a política pode ser determinante para o desenvolvimento industrial de um país, tendo como principal exemplo de sucesso a implementação da política na Noruega na década de 1970. Com a implementação de uma PCL, pretende-se estimular a criação de empregos e o desenvolvimento econômico local, além de aumentar a competitividade das empresas nacionais em relação a empresas estrangeiras. Uma maneira de se implementar a política de conteúdo local é a partir de uma exigência de que as empresas adquiram um percentual mínimo estabelecido de insumos, materiais e serviços locais.

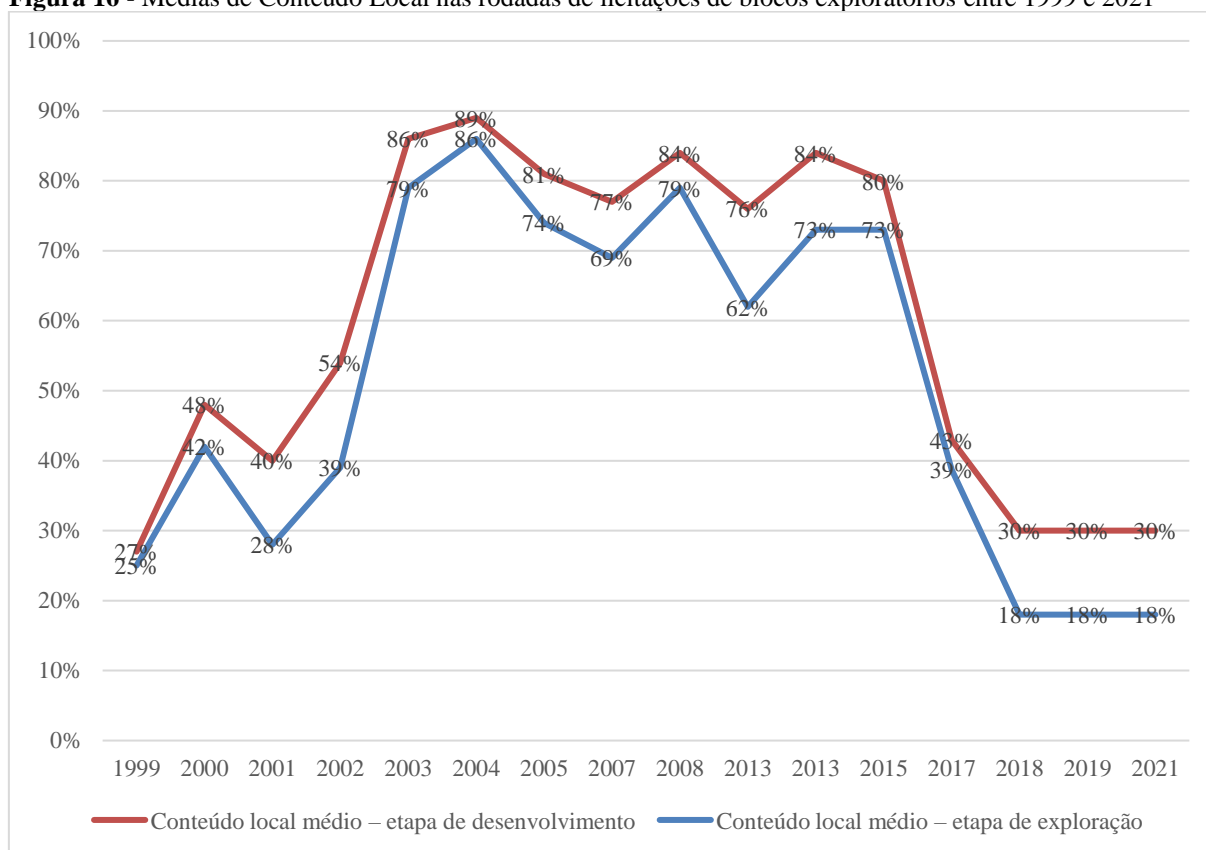
Local Content policies are in essence a trade-off between shortterm efficiency and long term economic development. (Tordo et al., 2013, p. 10 *apud* Schutte, 2021)

A Política de Conteúdo Local é fundamental para o desenvolvimento de uma indústria eficiente e competitiva na área de suprimentos de bens e serviços para a cadeia produtiva de petróleo e gás. Esta é uma das fronteiras de expansão e diversificação da economia brasileira. Os seus efeitos, ao elevar a capacidade técnica e de conhecimento da indústria e da engenharia nacional, serão sentidos por toda a economia brasileira. (CNI, 2012)

No Brasil, o incentivo a utilização de conteúdo local ganhou grande relevância durante o governo Lula, em resposta ao acelerado processo de desindustrialização nacional, que se iniciou ao final dos anos 1980. Isso se deu a partir do decreto n. 4.925/2003, que instituiu o Programa Nacional de Mobilização da Indústria Nacional de Petróleo e Gás Natural (Prominp) (BRASIL, 2003). Além disso, a política de CL passou por mudanças de ordem quantitativa e qualitativa que resultaram em um aumento significativo nos índices de Conteúdo Local (ver figura 16) nas rodadas de licitações para exploração e produção de petróleo e gás natural, saindo em 1999 de 25% e 27% na fase de exploração e na fase de desenvolvimento, respectivamente, para os percentuais de 86% e 89% em 2004 (Schutte, 2021).

---

<sup>14</sup> Nisso, estão inclusos: Transportadora Associada de Gás (TAG); participação na BR distribuidora; Campo de Tartaruga Verde; Polo Pampo e Enchova. Entre as refinarias privatizadas estão: RNEST, RLAM, REPAR e REFAP. (Pinto, 2020)

**Figura 16** - Médias de Conteúdo Local nas rodadas de licitações de blocos exploratórios entre 1999 e 2021

Fonte: ANP (2023). Elaboração própria.

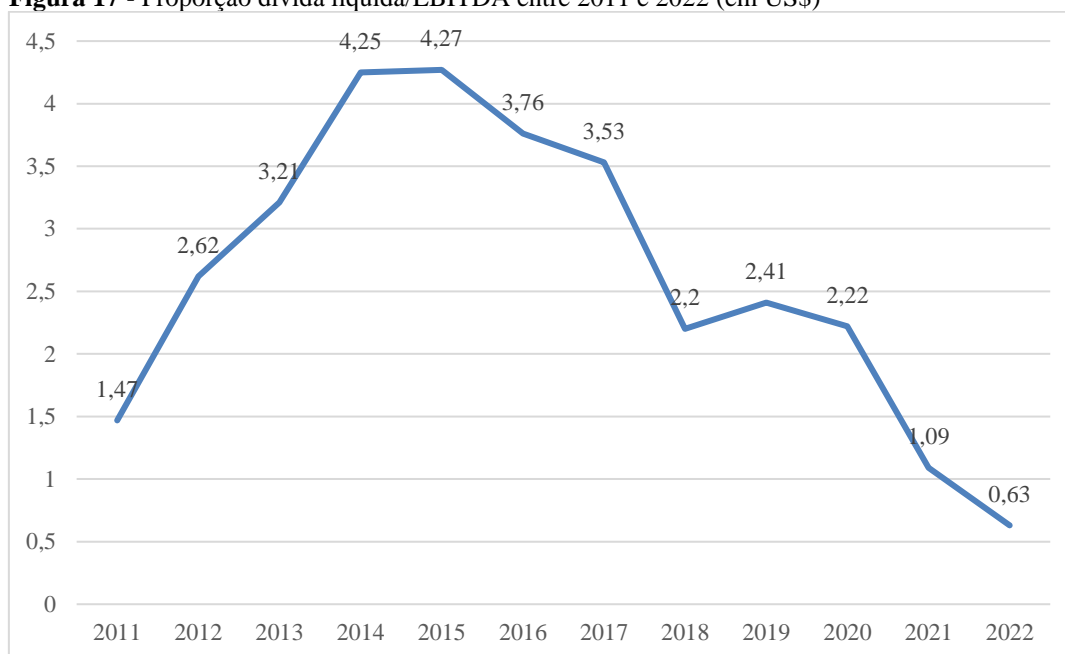
Apesar da política de conteúdo local ser muito importante para fomentar a industrialização através da substituição de importações, o Brasil não foi capaz de desenvolver um *cluster* de empresas inovadoras, especialmente pela falta de integração dos centros de pesquisa e da Petrobras junto aos fornecedores no compar. Três elementos presentes na política de CL implementada no Brasil foram resumidos como causas para esse problema: “falta de consenso, debilidade regulatória e arranjos que não estimulam a inovação ao longo da cadeia de fornecedores” (Oliveira; Rocha, 2011; Mendonça; Oliveira, 2013 *apud* Schutte, 2021).

Além disso, a política de CL era incompatível com uma estratégia de maximização do valor ao acionista, devido ao aumento dos custos e às incertezas sobre os efeitos futuros em possíveis ganhos de competitividade com relação à capacidade de inovação e redução de custos da empresa (Jesus Jr; Sarti; Ferreira Jr, 2017). A crise da política de CL foi uma questão de tempo, tendo a sua jornada interrompida logo após o fim do período de nacionalismo energético. A política de conteúdo local acabou sendo deixada de lado após o início do governo Temer e o Prominp foi revogado em 2019 pelo decreto nº 10.087 (Brasil, 2019), durante o governo Bolsonaro.

### 3.4.2 Desalavancagem, desinvestimentos e venda de ativos

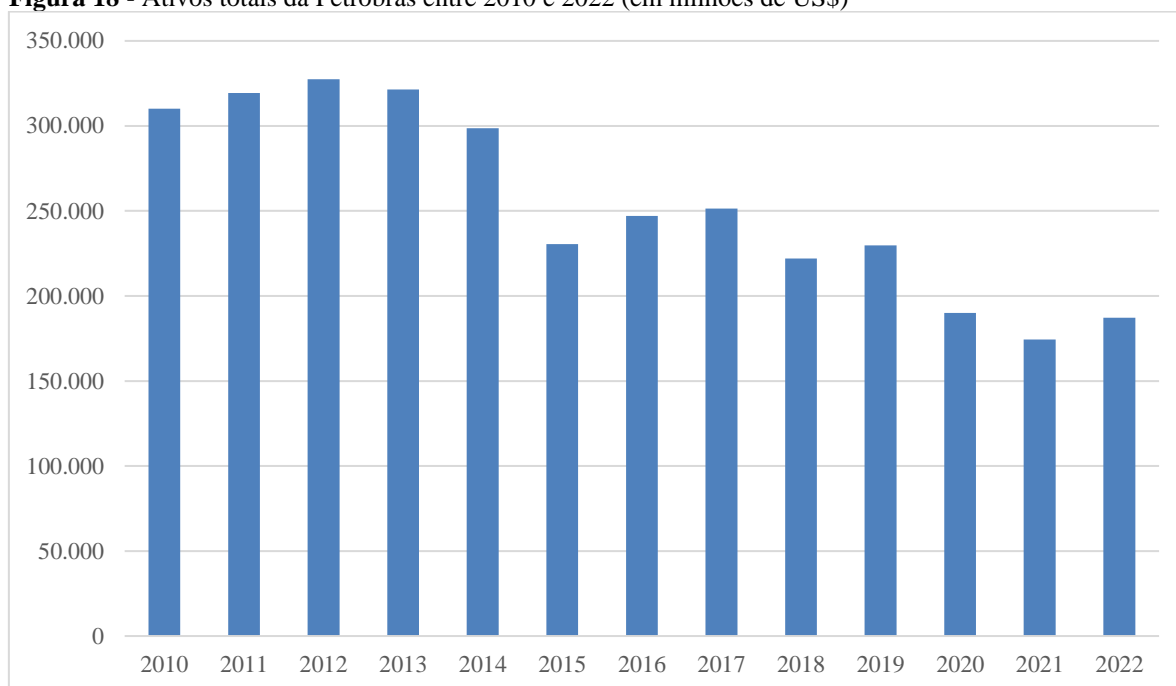
Como já mencionado na secção 3.3, a empresa passa por um grande processo de desinvestimentos, especialmente no setor de *downstream* (refino, distribuição e comercialização), fazendo do seu *core business* o setor de *upstream* (exploração e produção), devido a maior lucratividade do setor. O índice dívida líquida/EBITDA explica o grau de endividamento de uma empresa, servindo de base para se ter a noção de quantos anos são necessários para o pagamento da dívida. A figura 17 revela o rápido movimento de alavancagem da Petrobras entre 2011 e 2015, sendo tanto um fruto quanto um dos motivos da crise na empresa. Em seguida, o movimento de desalavancagem entre 2015 e 2022 se mostra ainda mais forte, um reflexo da agressiva política de desinvestimentos da empresa.

**Figura 17** - Proporção dívida líquida/EBITDA entre 2011 e 2022 (em US\$)



Fonte: Petrobras (2023b). Elaboração própria.

De acordo com dados disponibilizados pela OSP (2023), a Petrobras se desfez de 280,4 bilhões de reais em ativos privatizados (considerando correções da inflação) entre 2015 até o ano de 2022, com base nos relatórios de desempenho financeiro disponibilizados pela empresa. Os ativos que haviam sido avaliados em mais de 300 bilhões de dólares em 2010, foram avaliados em menos de 200 bilhões de dólares no ano de 2022 (ver figura 18).

**Figura 18** - Ativos totais da Petrobras entre 2010 e 2022 (em milhões de US\$)

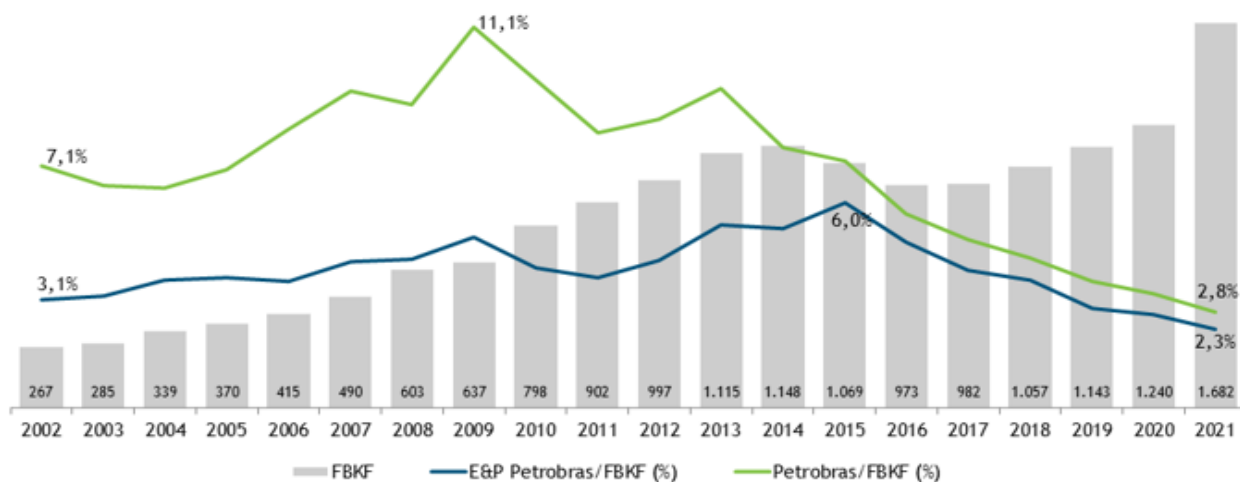
Fonte: Petrobras (2023b). Elaboração própria.

Além dos ativos privatizados, como distribuidoras (BR distribuidora e Liquigás), refinarias e do transporte de gás e biocombustíveis, foram sinalizadas tentativas de afastamento da Petrobras do setor de petroquímica durante os governos Temer e Bolsonaro. Sendo a maior parte das ações da Braskem dividida entre Novonor (antiga Odebrecht) e Petrobras, o estratégico setor acabou virando um grande alvo para o capital estrangeiro após a operação lava jato. Em 2018 a multinacional americana LyondellBasell demonstrou interesse na compra dessas ações que, se concretizada, representaria a desnacionalização do setor de petroquímica, que forma o elo entre a indústria petrolífera e a indústria química (Schutte, 2019).

Um estudo feito pela IBP revela o declínio da participação da Petrobras na formação bruta de capital fixo do país após 2015:



**Figura 19** - Formação Bruta de Capital Fixo entre 2002 e 2021 (R\$ bilhões, eixo esquerdo; Porcentagem, eixo direito)



Fonte: IBP (2022).

Verifica-se que a participação da Petrobras na formação bruta de capital fixo do país atingiu o seu maior valor em 2009, ainda que o nível da participação do setor de E&P estivesse distante. É visível como em 2015 o setor de E&P, além de atingir o seu pico, se aproxima muito do valor que representa a Petrobras como um todo, o que revela a ausência da participação da empresa em outros setores.

### 3.4.3 Política de Preços

Em outubro de 2016, foi aprovada pela Diretoria Executiva da Petrobras a nova política de preços de gasolina e diesel comercializados nas refinarias da empresa. A nova política de preços foi regida por quatro princípios:

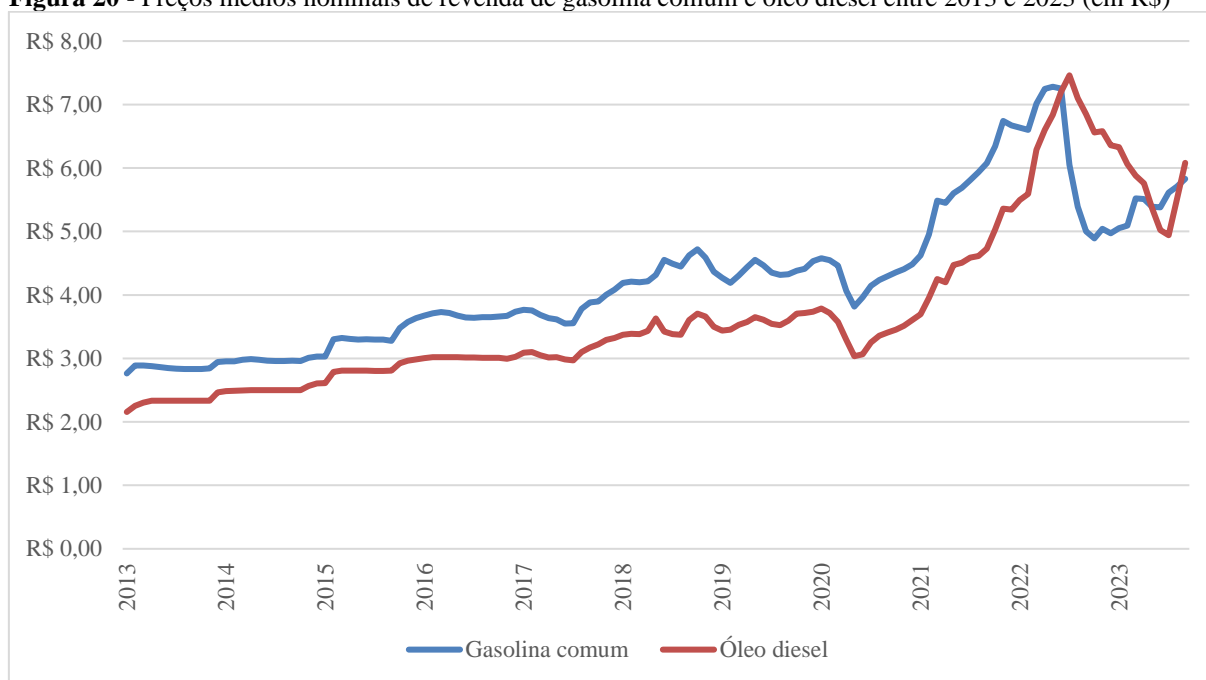
1. O preço de paridade internacional (PPI), que já inclui custos como frete de navios, custos internos de transporte e taxas portuárias;
2. Uma margem para remuneração dos riscos inerentes à operação, tais como, volatilidade da taxa de câmbio e dos preços, sobreestadias em portos e lucro, além de tributos;
3. Nível de participação no mercado;
4. Preços nunca abaixo da paridade internacional. (Petrobras, 2016)

Em suma, a gasolina e o diesel passaram a ser comercializados aos preços do mercado internacional. Com o PPI, os preços médios de revenda da gasolina comum passaram de R\$ 4,00 em 2018 (ver figura 20), sendo determinante para eventos como a greve dos caminhoneiros. Durante a pandemia de COVID-19, a desvalorização do real contribuiu para uma disparada dos preços. Em 2022, atingiu preços médios superiores a R\$ 7,00, o que só foi ajustado meses antes da disputa eleitoral, com o então presidente Bolsonaro sancionando uma medida que limitava o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços

(ICMS) dos combustíveis. Essa medida apenas reforçava os interesses dos acionistas da Petrobras, mantendo o PPI e o consequente lucro da empresa às custas dos governos estaduais.

Na prática, essa política faz com que os preços de derivados de petróleo no Brasil sejam os mesmos de uma situação hipotética na qual o país não tivesse petróleo, refinarias nem uma empresa estatal estruturada neste setor. (SCHUTTE et al, 2022b, p. 15)

**Figura 20** - Preços médios nominais de revenda de gasolina comum e óleo diesel entre 2013 e 2023 (em R\$)



Fonte: ANP (2024). Elaboração Própria.

A alteração na política de preços da Petrobras é reveladora no sentido de reafirmar o novo caráter da empresa, ao passo em que é dada uma evidente prioridade aos lucros dos acionistas em detrimento do mercado interno brasileiro. Com a nova política de preços, a Petrobras busca maximizar os lucros e rendimentos dos acionistas, utilizando o seu poder de mercado para praticar preços monopolistas nas refinarias (Resende, 2018a *apud* Pinto, 2020).

Além disso, de acordo com Schutte (2022b), o PPI acaba viabilizando a privatização das refinarias, abrindo espaço para as importadoras privadas de combustíveis, por garantir preços altos o bastante para tornar a operação de importação lucrativa.

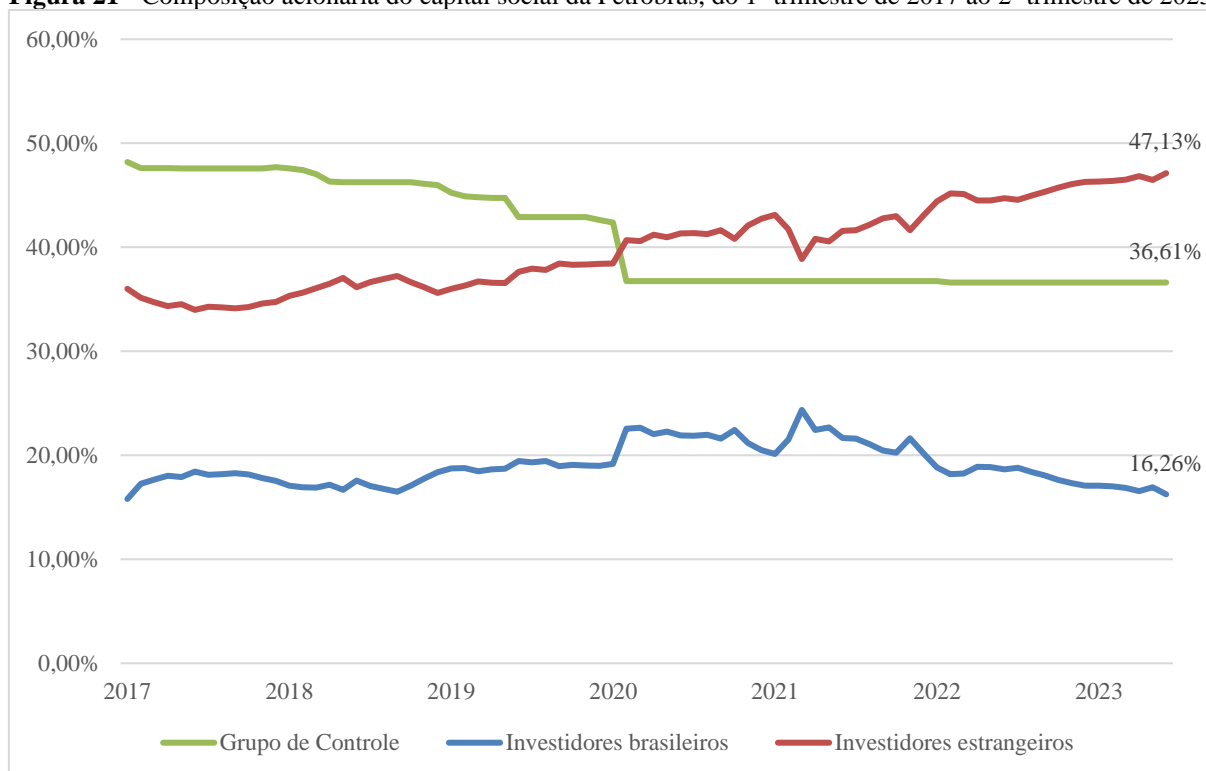
### 3.4.4 Composição acionária e política de distribuição de dividendos

A explicação para a promulgação de políticas tão distantes dos interesses nacionais é simples: a empresa não é mais nacional. Ao final dos anos 1990, a União chegou a possuir 78% do capital social da Petrobras, contando com 82% das ações ordinárias (com direito a voto). Em agosto de 2000, o governo do então presidente Fernando Henrique Cardoso optou por negociar papéis da Petrobras na Bolsa de Nova York, de modo que a União passasse a possuir apenas 37% do capital social da empresa e 57% das ações ordinárias. Tal operação seria revertida

somente em setembro de 2010, a partir de uma capitalização que injetou 120 bilhões na Petrobras com a emissão de novos papéis. A União passou a deter, então, 64% das ações ordinárias e 48,3% do capital social da empresa (FUP, 2022).

Por outro lado, durante os governos Temer e Bolsonaro a participação do Grupo de Controle (União Federal, BNDES, BNDESPar) no capital social da empresa foi reduzida. Desde 2017, o BNDES e o BNDESPar vendem as suas participações nos papéis da Petrobras, chegando ao ponto de zerar as participações nas ações ordinárias. No ano de 2020, o BNDES vendeu 9,86% das suas ações ordinárias da Petrobras por 22,4 bilhões de reais. Com isso, apesar de manter a maior parte das ações ordinárias (50,3%), o Grupo de Controle passa a ser superado pelos investidores estrangeiros no capital social da empresa, devido às ações preferenciais (Petrobras, 2023a).

**Figura 21** - Composição acionária do capital social da Petrobras, do 1º trimestre de 2017 ao 2º trimestre de 2023

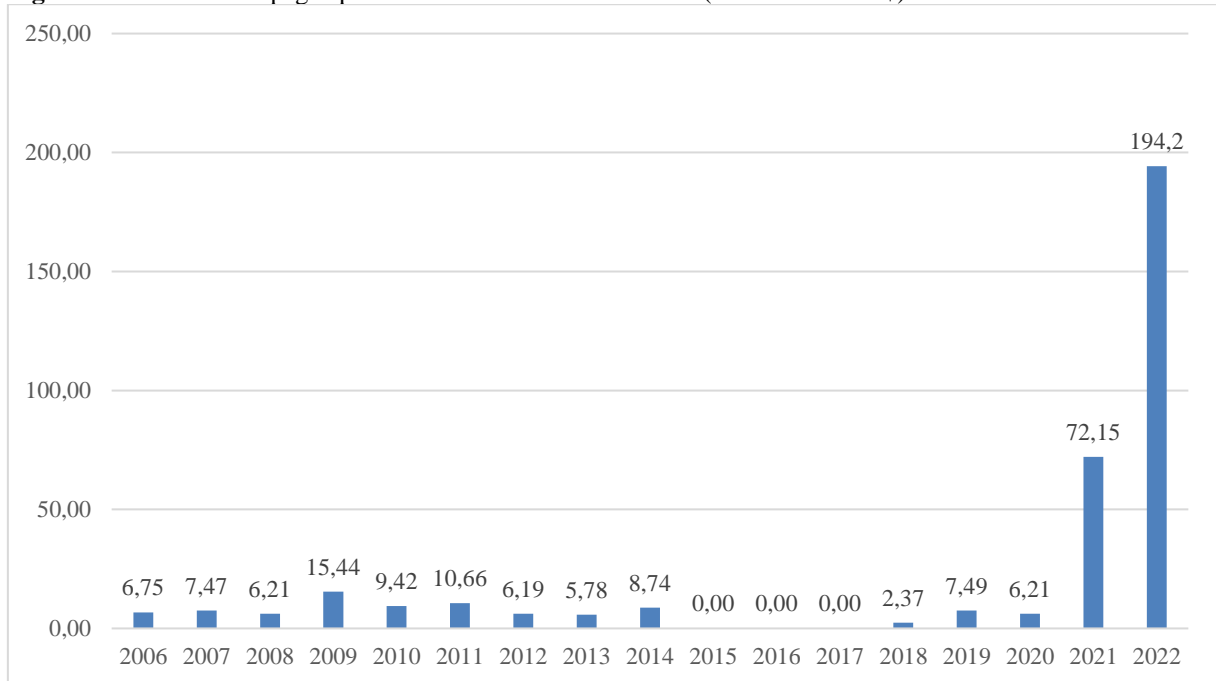


Fonte: Petrobras (2023a). Elaboração própria.

Duménil e Lévy (2005) demonstram que, nos Estados Unidos, um movimento na busca por elevados dividendos emerge a partir da década de 1980. Até a década de 1970, as empresas não financeiras distribuíam cerca de 30% dos lucros em dividendos. Devido ao crescente poder do capital financeiro na economia, junto à “criação de valor por acionista” e novas regras de gestão, esse percentual saltou para mais de 80% ao final da década de 1990, atingindo mais de 100% nos anos 2000. Seguindo numa direção parecida e em conformidade com os objetivos anunciados pela Petrobras em 2015, a distribuição de dividendos passa a ganhar uma força

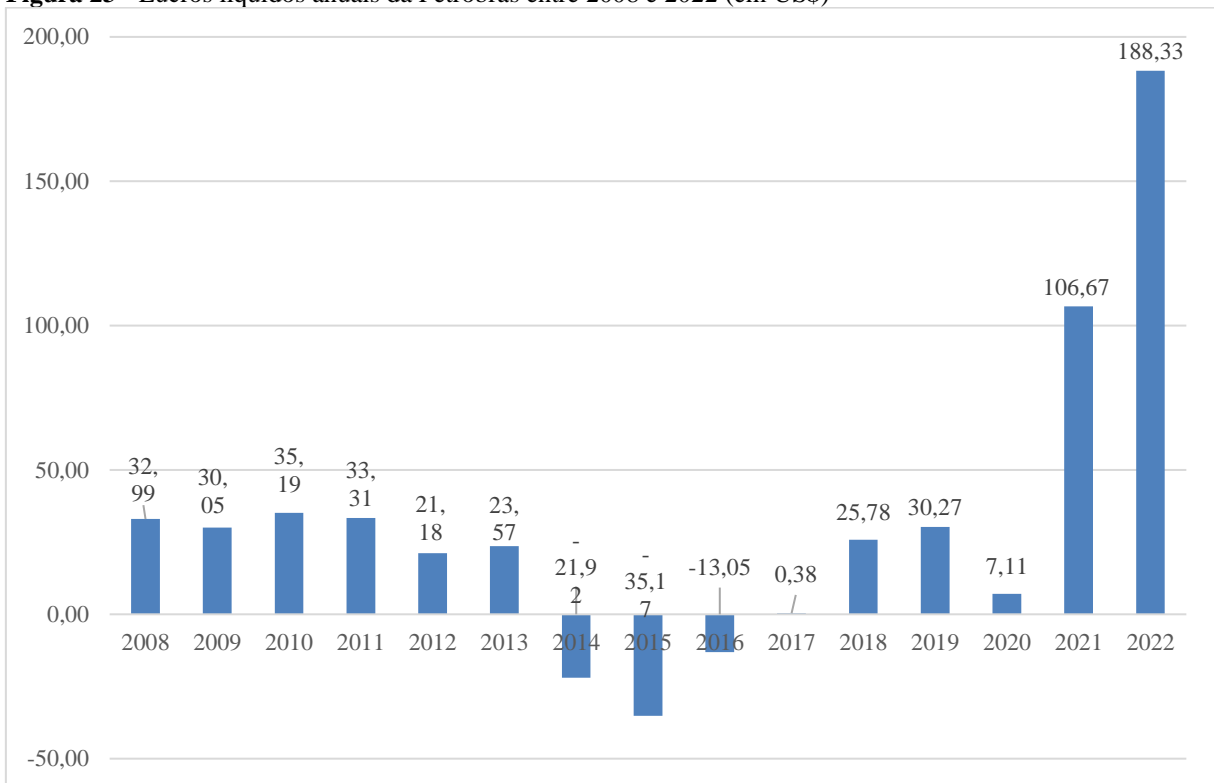
crescente enquanto prioridade nas políticas da empresa. Os já elevados dividendos distribuídos pela Petrobras na primeira década dos anos 2000 tornam-se insignificantes perto dos números verificados em 2021 e 2022, como ilustra a figura 22:

**Figura 22** - Dividendos pagos para acionistas entre 2006 e 2022 (em bilhões de R\$)



Fonte: Petrobras (2023b). Elaboração própria.

Assim como os dividendos, os lucros líquidos da empresa cresceram a níveis nunca antes registrados nos anos de 2021 e 2022 (ver figura 23). Em resumo, isso pode ser explicado pela combinação entre os desinvestimentos em setores que não estavam dando lucro, foco de investimentos no setor de E&P (que apesar de altamente lucrativo no momento, é suscetível a grande volatilidade) e à política dos preços de paridade de importação. O que realmente chama atenção, no entanto, é o fato de que os dividendos pagos em 2022 foram superiores ao próprio lucro da empresa, reforçando a prioridade de remuneração ao acionista em detrimento da própria companhia.

**Figura 23** - Lucros líquidos anuais da Petrobras entre 2008 e 2022 (em US\$)

Fonte: Petrobras (2023b). Elaboração própria.

Coutinho (2023) seleciona algumas das maiores empresas de petróleo no mundo (Exxon Mobil, Shell, Total, Chevron e BP) e faz um comparativo com os indicadores financeiros da Petrobras em 2022:

**Figura 24** - Comparativo de indicadores da Petrobras com empresas estrangeiras selecionadas em 2022

Companhia	Receita	Lucro Líquido	Dividendos Pagos	Investimento Líquido*	Dividendos Pagos / Investimento Líquido*
<b>Exxon Mobil</b>	413,68	55,74	14,94	14,74	<b>101%</b>
<b>Shell</b>	386,20	42,31	7,41	22,78	<b>33%</b>
<b>Total</b>	263,31	20,53	4,36	4,07	<b>107%</b>
<b>Chevron</b>	248,89	-2,49	4,36	13,78	<b>32%</b>
<b>BP</b>	246,25	35,47	10,97	12,08	<b>91%</b>
<b>Petrobrás</b>	122,90	36,09	37,30	4,79	<b>779%</b>

Fonte: Coutinho (2023).

Apesar da obtenção de um lucro líquido comparável ao das grandes empresas de Petróleo em 2022, a Petrobras ainda possui uma receita muito inferior. Entretanto, o que vem à tona é que, mesmo assim, os dividendos pagos pela companhia foram muito superiores aos de

qualquer outra das selecionadas no comparativo. A política de dividendos sacrifica o investimento líquido e a relação entre dividendos pagos/investimento líquido revela que a companhia se volta totalmente para interesses imediatos do mercado, abrindo mão de interesses nacionais.

O processo de financeirização, enquanto um padrão de acumulação capitalista, passa a ser mais visível na Petrobras, através da governança corporativa da empresa - que em 2024 já atende a 96% das práticas do Código Brasileiro de Governança Corporativa (Petrobras, 2024) -, assim como da estratégia de maximização do valor ao acionista, priorização do *core business*, desinvestimentos e mudanças no padrão de financiamento da empresa. De acordo com Pinto (2019), na Petrobras observa-se uma imposição dos segmentos financeiros, tanto de fora para dentro da empresa, quanto de dentro para fora, exemplificado com o pagamento de 145 bilhões de reais do principal da dívida e juros entre o final de 2016 e a segunda metade de 2017, sendo 75 bilhões destinados ao pagamento de bancos públicos brasileiros e 70 bilhões a instituições financeiras internacionais. Esse tipo de relação ilustra não apenas a situação de interdependência dos mercados globais, mas especialmente a situação da Petrobras diante da sua crescente integração ao mercado financeiro internacional.

Portanto, a inflexão ocorrida dentro da Petrobras no ano de 2015, com a divulgação do Plano de Negócios e gestão 2015-2019 (Petrobras, 2015), foi nada mais do que uma ofensiva na direção da financeirização da empresa, que se consolidou a partir de uma janela de oportunidade favorável ao aprofundamento das políticas neoliberais. Nesse sentido, apesar da desindustrialização já ser evidente na economia brasileira desde a segunda metade da década de 1980 e a tendência de reprimarização da pauta exportadora ser observada de forma muito clara a partir dos anos 2000, a submissão da Petrobras à esfera financeira reforçou o problema e, como uma armadilha, submete o país a ainda mais entraves numa eventual reversão da problemática reinserção no comércio internacional que se dá a partir dos anos 2000.

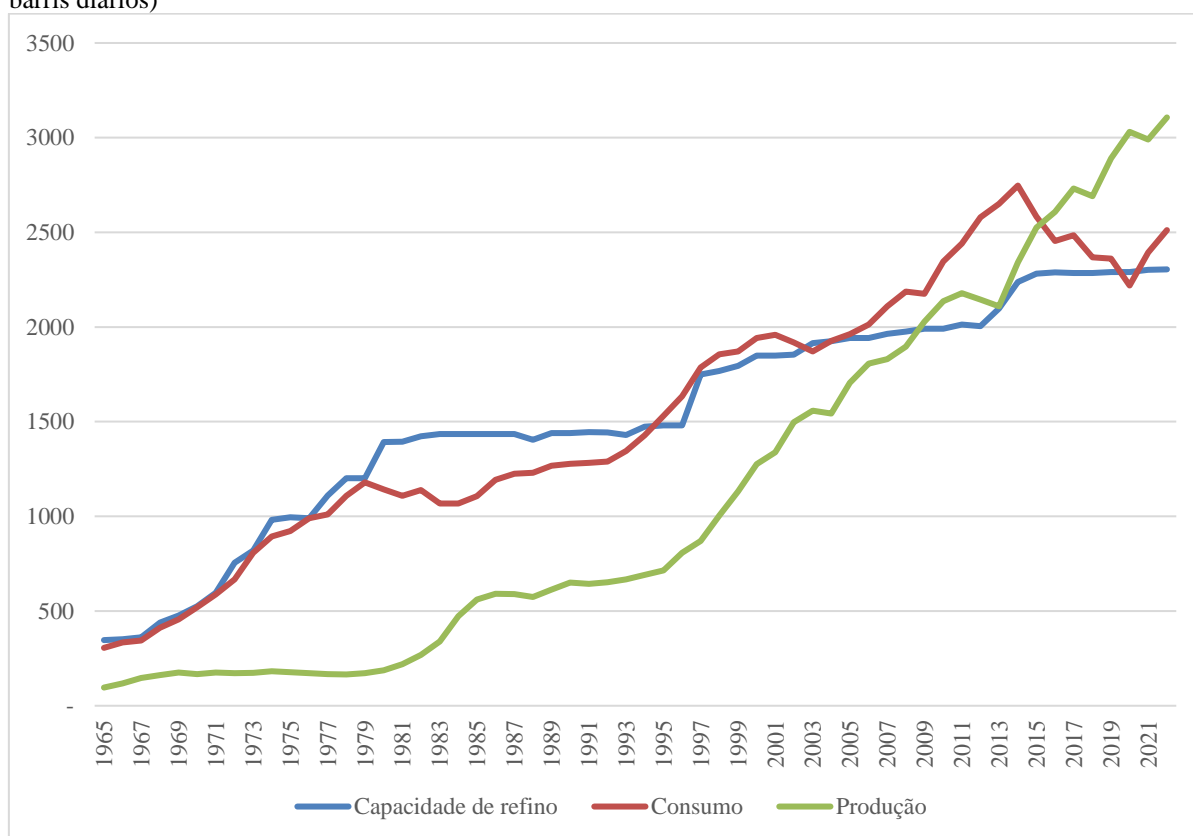
### 3.5 REPRIMARIZAÇÃO SOB A PERSPECTIVA DA EXPLORAÇÃO DE PETRÓLEO

As estratégias da Petrobras priorizando os interesses do capital estrangeiro sob os governos Temer e Bolsonaro marcam apenas um novo capítulo do processo de desindustrialização e reprimarização da pauta exportadora brasileira, que já havia sido aprofundado nos governos Collor, Itamar, Fernando Henrique Cardoso e especialmente durante os dois primeiros governos Lula. Sob o chamado neodesenvolvimentismo do governo Lula, no entanto, os riscos de doença holandesa eram mitigados, por exemplo, com a já extinta Política de Conteúdo Local (Bresser-Pereira, 2007; Pinto, 2020). Nesse novo contexto há uma

aniquilação de qualquer resquício de política industrial. Além disso, a especialização da Petrobras na etapa de E&P possui um impacto significativo na reversão da pauta exportadora brasileira.

Poucos anos depois do descobrimento do pré-sal, a produção de petróleo passa a superar a capacidade de refino nacional, como mostra a figura 25. O aumento da exploração de petróleo e do potencial de exploração futuro passam a levantar um questionamento relativo à possibilidade de doença holandesa associada ao descobrimento do pré-sal. Em conformidade com a reestruturação dos objetivos da Petrobras, dado que os investimentos em refinarias deixam de ser atraentes para a lucratividade da empresa, ocorre uma estagnação na capacidade de refino no Brasil. A tendência passou a ser a de aumento da produção e exportação de petróleo bruto junto à importação de derivados do petróleo.

**Figura 25** – Produção, Consumo e Capacidade de refino de petróleo no Brasil entre 1965 e 2022 (em milhares de barris diários)



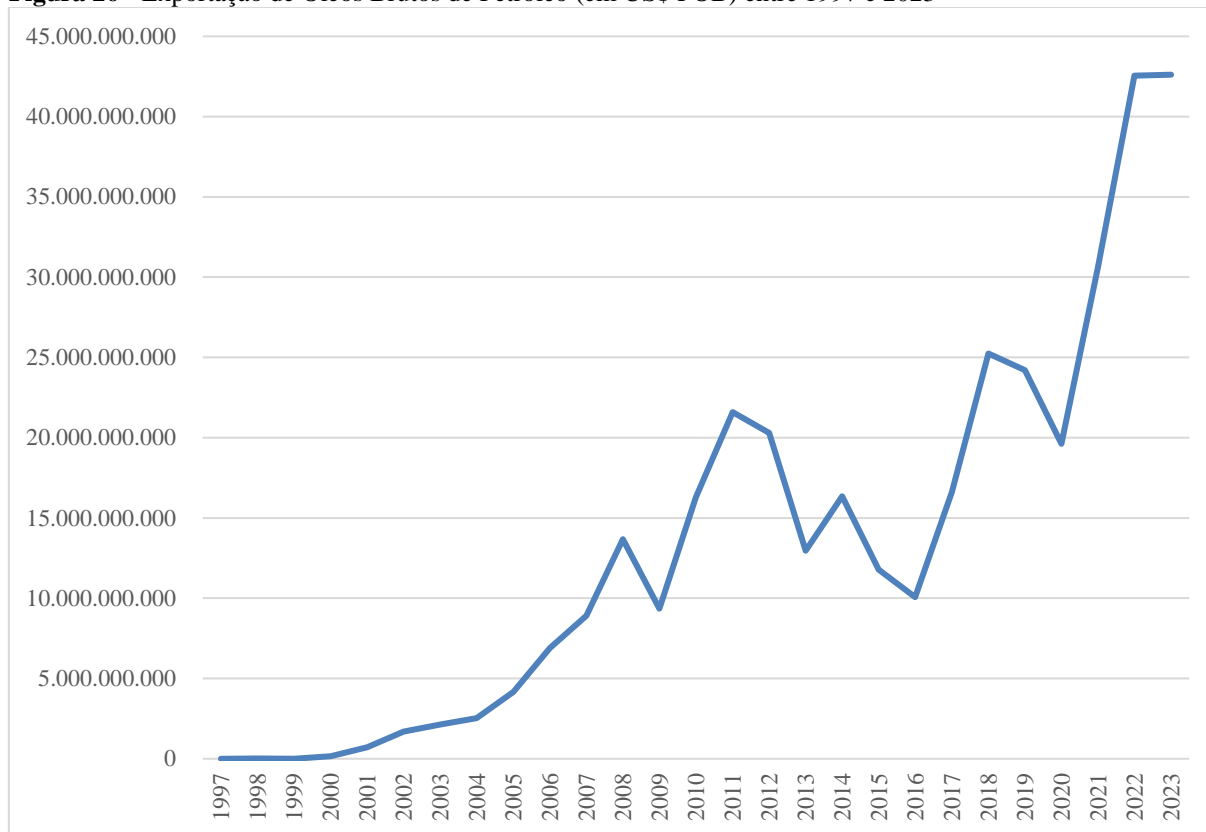
Fonte: Energy Institute (2024). Elaboração Própria.

Esse movimento de alta da produção está relacionado às exportações de óleos brutos de petróleo<sup>15</sup>, que começam a crescer no início dos anos 2000, sobretudo com a expansão das exportações brasileiras para o mercado chinês durante o *boom* das *commodities*. Desde a

<sup>15</sup> A Nomenclatura Comum do Mercosul (NCM) classifica Óleos brutos de petróleo sob o código 27090010.

reestruturação dos objetivos da Petrobras, as exportações de óleos brutos de petróleo atingem níveis recordes em dólares, sobretudo após o início do governo Bolsonaro:

**Figura 26** - Exportação de Óleos Brutos de Petróleo (em US\$ FOB) entre 1997 e 2023

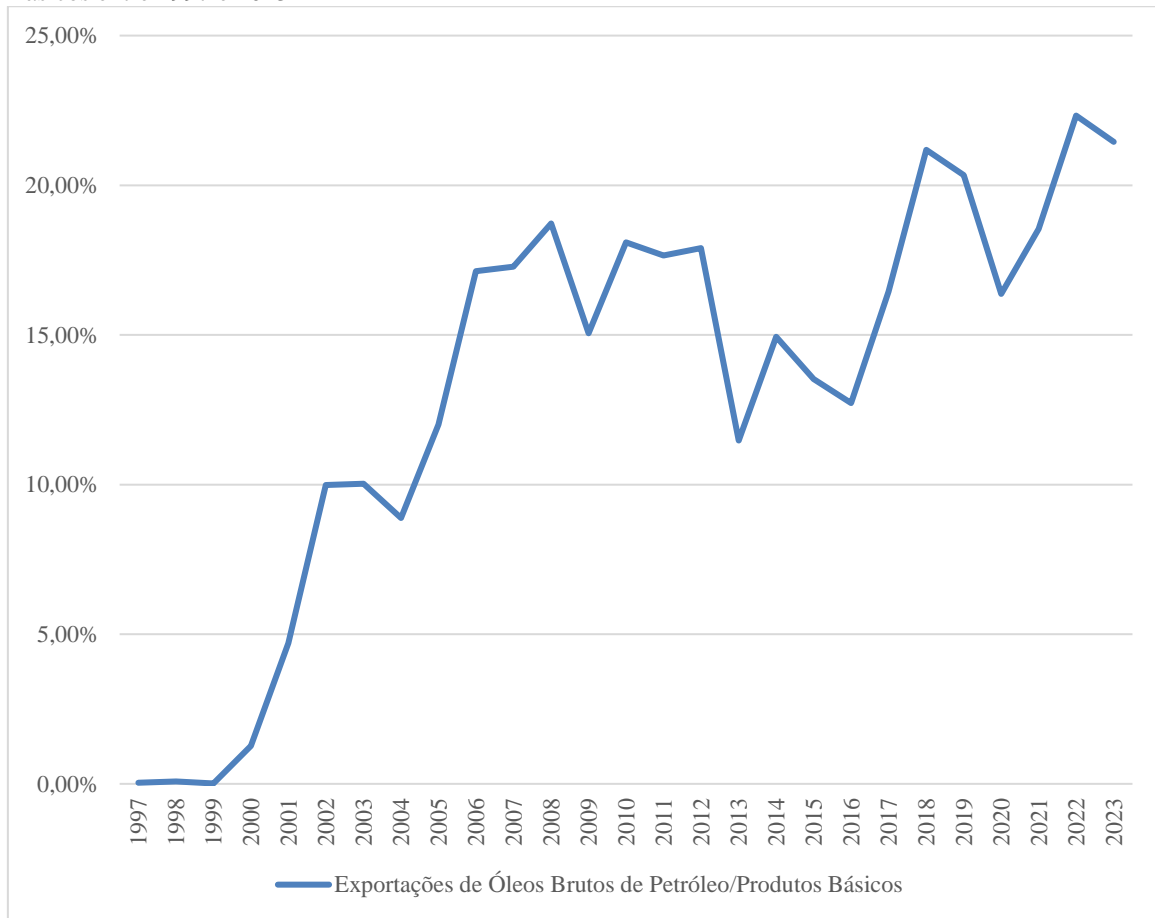


Fonte: Brasil (2024). Elaboração Própria.

A figura 27 mostra que o petróleo bruto recebe relevância crescente entre o total das exportações dos produtos básicos, de forma que o produto é em grande parte responsável por aprofundar objetivamente o processo de reprimarização da pauta exportadora brasileira, passando a constituir mais de 1/5 das exportações entre todos os produtos básicos do Brasil, tendo ligação direta com o movimento de alta das exportações de produtos básicos. Esse movimento surge ainda no final do governo FHC, sendo aprofundado nos governos do Partido dos Trabalhadores, com os incentivos às exportações e o início da exploração do pré-sal. O governo Temer radicaliza esse processo e o governo Bolsonaro leva à risca:

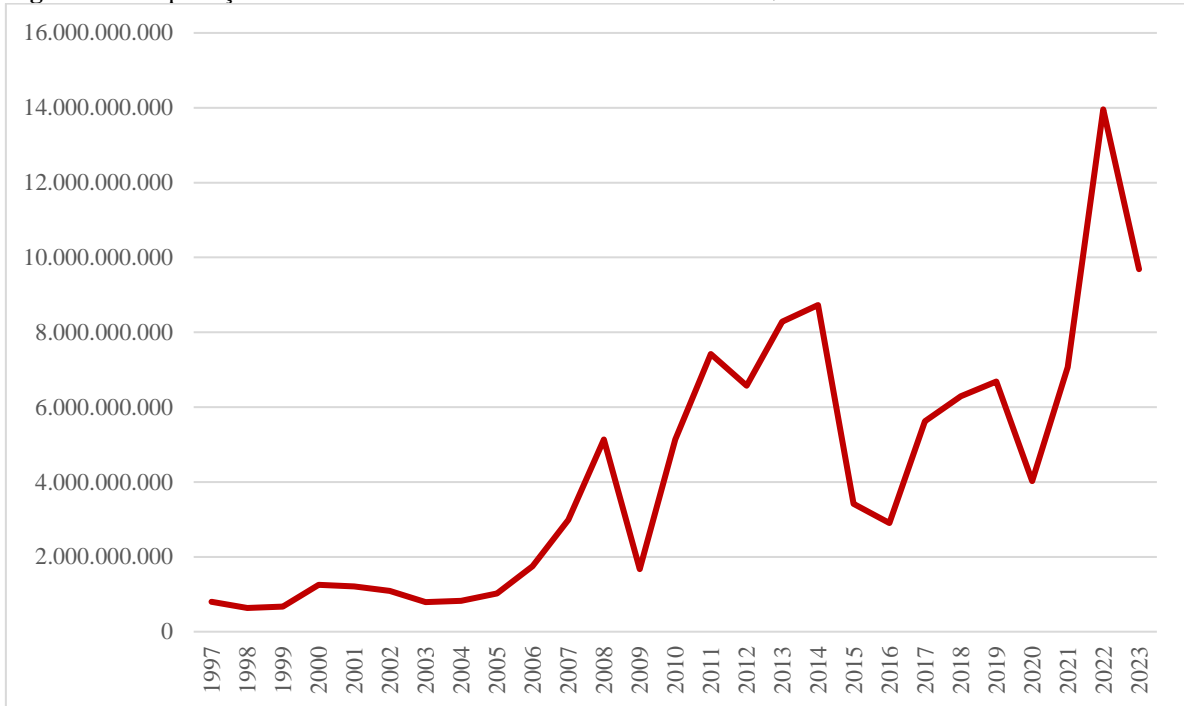


**Figura 27** - Percentual da exportação de Óleos Brutos de Petróleo em relação ao total das exportações de Produtos Básicos entre 1997 e 2023



Fonte: Brasil (2024). Elaboração Própria.

Conforme observado nas figuras 26 e 28, é notório também que, apesar do Brasil ter exportado mais de 42,55 bilhões de dólares em petróleo bruto no ano de 2022 - valor sem precedentes, superado apenas no ano seguinte -, a importação de óleo diesel, utilizada como exemplo de importação de manufaturado, também atinge níveis recordes no mesmo ano, o que corrobora para a perda de protagonismo do refino nacional diante do crescimento do nível de produção de petróleo bruto, verificado na figura 25.

**Figura 28 - Importação anual de Óleo Diesel entre 1997 e 2023 em US\$ FOB**

Fonte: Brasil (2024). Elaboração própria.

#### 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A condição de subdesenvolvimento do Brasil se perpetua ao passo em que o país parece ainda não ter conseguido quebrar as suas correntes e romper com o legado colonial, que permanece ainda muito visível tanto na economia brasileira como em aspectos ideológicos e culturais. Aquilo que um dia foi uma dependência direta em relação à Coroa Portuguesa, se readaptou para uma relação de subserviência diante das demandas do capital financeiro internacional em uma economia globalizada, com o Brasil permanecendo até os dias recentes como um país dependente e às margens do capitalismo central. Ainda que o país tenha um grande potencial econômico devido ao tamanho do mercado interno, riqueza de recursos e avanços industriais significativos, em nenhum momento esteve próximo de fazer parte da periferia (ou semiperiferia) do capitalismo global e continua a reforçar a sua condição estrutural de dependência a partir da captura de empresas como a Petrobras pelo capital estrangeiro.

Verifica-se que a Petrobras, sobretudo a partir de 2015 (ainda no segundo governo Dilma), passa a atuar de forma a realizar explícita transferência de valor para o capital financeiro estrangeiro. Isso ocorre, a princípio, com o aumento da parcela dos acionistas estrangeiros na composição acionária da empresa. Objetivamente, a transferência de valor se realiza através de mudanças na política de preços, na política de dividendos, no abandono da política de conteúdo local, além da privatização de refinarias e distribuidoras em prol de um foco nas etapas de exploração e produção, visando a apropriação do excedente sob a forma de elevados dividendos e juros sobre capital próprio por acionistas estrangeiros. A redução da participação do Estado, junto à desverticalização da empresa e a venda de ativos ameaçam a soberania nacional e limitam as possibilidades de se repensar a forma de desenvolvimento do país.

A partir de todas as reformas neoliberais na economia brasileira e do crescente poder político dos grupos que se beneficiaram do enfraquecimento da indústria nacional, o Estado brasileiro demonstra um caráter explícito de cumplicidade com os interesses financeiros que conduzem o país a uma desindustrialização prematura. Dito isso, o Estado brasileiro é também refém desse processo no longo prazo, por conta da consequente tendência de perda de autonomia sobre a política econômica e sobre as decisões em uma empresa estratégica tomada pelo *shareholder value* como estratégia de gestão corporativa, como a Petrobras (apesar de, pelo menos em tese, ainda ter o poder de decisão nas políticas da empresa), sendo esse um evidente aspecto da condição de dependência em relação ao capitalismo central e à

subordinação ao capital financeiro estrangeiro na atual etapa do padrão de acumulação capitalista.

A reprimarização da pauta exportadora, notada como uma forte tendência desde o início dos anos 2000, se concretiza em valores absolutos no ano de 2010 e é aprofundada nos anos posteriores a 2015. Isso ocorre, em grande parte, devido à exploração do petróleo no Brasil ser voltada em maior grau para a exportação de petróleo bruto em detrimento do investimento na capacidade de refino nacional, de maneira que a relevância do petróleo bruto cresce diante da cesta de produtos básicos exportados pelo Brasil. Da mesma forma que a condução da Petrobras enquanto uma empresa verticalizada teve um papel decisivo na indução da industrialização brasileira entre 1950 e 1980, a sua condução enquanto uma empresa desverticalizada é em grande parte responsável por alimentar o processo de desindustrialização, assim como a reprimarização da pauta exportadora brasileira, tornando uma eventual superação do problema ainda mais complexa.

Num cenário de oportunidades únicas em termos de *catch-up* tecnológico, como a transição energética e o estabelecimento da indústria 4.0, junto a grandes desafios globais a serem enfrentados, como a crise climática, o país reforça uma tendência perigosa. Apesar de ser possível visualizar uma perspectiva positiva diante da formação de um mundo multipolar ainda no século XXI, é necessário lidar com as questões internas que travaram e reverteram o avanço industrial, além de uma concorrência desfavorável no comércio internacional em setores de média e alta intensidade de capital e tecnologia, para talvez conquistar uma inserção mais favorável na divisão internacional do trabalho. Esse trabalho reforça, portanto, que as últimas duas décadas consolidaram como nunca um papel que os mais de 200 anos de Independência do Brasil ainda não conseguiram, de fato, reverter: o papel de um país majoritariamente agrícola que abastece as cadeias produtivas de países centrais com bens primários.

## REFERÊNCIAS

- ANP. Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis. **Rodadas Concluídas - Resultados**. Disponível em: <https://www.gov.br/anp/pt-br/rodadas-anp/rodadas-concluidas/resultados>. Acesso em 10/09/2023.
- ANP. Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis. **Série Histórica do Levantamento de Preços**. Disponível em: <https://www.gov.br/anp/pt-br/assuntos/precos-e-defesa-da-concorrenca/precos/precos-revenda-e-de-distribuicao-combustiveis/serie-historica-do-levantamento-de-precos>. Acesso em: 5 ago. 2024.
- ARAÚJO, E; BRUNO, M; PIMENTEL, D. Financialization against Industrialization: a regulationist approach of the Brazilian Paradox. **Revue de la régulation. Capitalisme, institutions, pouvoirs**, n. 11, 2012.
- BAMBIRRA, Vânia. **O capitalismo dependente latino-americano**. Florianópolis: Editora Insular, 2013.
- BANCO MUNDIAL. **World Development Indicators | DataBank**. Disponível em: <https://databank.worldbank.org/18The-share-of-manufacturing-in-GDP/id/1e30a8a7>. Acesso em: 25 out. 2023.
- BRASIL. **Decreto nº 10.087, de 5 de novembro de 2019**. Brasil, 2019. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/\\_Ato2019-2022/2019/Decreto/D10087.htm#art1](https://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D10087.htm#art1). Acesso em 10 nov. 2023.
- BRASIL. **Decreto nº 4.925 de 19 de dezembro de 2003**. Brasil, 2003. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2003/D4925.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/D4925.htm). Acesso em 14/09/2023.
- BRASIL. **Lei nº 2.004, de 3 de outubro de 1953**. Brasil, 1953. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l2004.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l2004.htm). Acesso em 08/10/2023.
- BRASIL. **Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997**. Brasil, 1997. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9478.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9478.htm). Acesso em 14/09/2023.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços. **Base de Dados Bruta**. 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/mdic/pt-br/assuntos/comercio-exterior/estatisticas/base-de-dados-bruta>. Acesso em: 5 ago. 2024.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Doença holandesa e sua neutralização: uma abordagem ricardiana. **Revista de Economia Política**, v. 28, n. 1, p. 47-71, 2007.
- BUKHARIN, Nikolai I. **A Economia Mundial e o Imperialismo**. São Paulo: Abril Cultura, 1984.
- CANO, Wilson. A desindustrialização no Brasil. **Economia e sociedade**, v. 21, p. 831-851, 2012.
- CHANG, H.-J.; ANDREONI, A.; KUAN, M. L. International industrial policy experiences and the lessons for the UK. **Future of Manufacturing Project**, v. 4, p. 76, 2013.
- CHASIN, José. A via colonial de entificação do capitalismo. In: CHASIN, José. **A miséria brasileira**. Santo André, SP: Estudos e Edições Ad Hominem, 2000.
- CNI, Confederação Nacional da Indústria. **Política de conteúdo local na cadeia do petróleo e gás: uma visão sobre a evolução do instrumento e a percepção das empresas investidoras e produtoras de bens**. Brasília: Confederação Nacional da Indústria - CNI, 2012.

COUTINHO, F. **Prates mantém investimento baixo e dividendo alto na Petrobrás (2T23)**. Disponível em: <https://aepet.org.br/artigo/prates-mantem-investimento-baixo-e-dividendo-alto-na-petrobras-2t23/>. Acesso em: 10 out. 2023.

DELGADO, Guilherme Costa. **Do capital financeiro na agricultura à economia do agronegócio: mudanças cíclicas em meio século (1965-2012)**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2012.

DUARTE, Luciano; NABARRO, Wagner. Círculos financeiros e circuito do petróleo: instrumentos financeiros para investimento em atividades e fornecedores da Petrobras. **GEOUSP Espaço e Tempo (Online)**, v. 25, n. 3, p. 126-148, 2021.

DUMÉNIL, Gerard; LÉVY, Dominique. O neoliberalismo sob a hegemonia estadunidense. In: CHESNAIS, François. **A finança mundializada: raízes sociais e políticas, configurações, conseqüências**. São Paulo: Boitempo, 2005.

ENERGY INSTITUTE. **Resources and data downloads**. Disponível em: <https://www.energyinst.org/statistical-review/resources-and-data-downloads>. Acesso em: 5 ago. 2024.

EPSTEIN, Gerald. **Financialization and the world economy**. Northampton: Edward Elgar, 2005.

FILGUEIRAS, Luiz. **A natureza do atual padrão de desenvolvimento brasileiro e o processo de desindustrialização**. Rio de Janeiro: Centro Celso Furtado e BNB, 2012.

FUP – FEDERAÇÃO ÚNICA DOS PETROLEIROS. **Quem manda na Petrobrás? 2022**. Disponível em: <https://fup.org.br/quem-manda-na-petrobras-2/>. Acesso em: 5 ago. 2024.

FURTADO, Celso. **O mito do desenvolvimento econômico**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.

GHIRARDI, André; JESUS, Claudiane Barbosa de. Venda da RLAM a qualquer preço: um projeto de Estado. **Oikos**, v. 21, n. 2, 2022.

GIAMBIAGI, Fabio et al. **Economia brasileira contemporânea: 1945–2010**. 2. Ed. Rio de Janeiro, 2011.

HARVARD. **The Atlas of Economic Complexity**. Disponível em: <https://atlas.cid.harvard.edu/>. Acesso em: 07 ago. 2024.

HIRATUKA, Célio; SARTI, Fernando. Transformações na estrutura produtiva global, desindustrialização e desenvolvimento industrial no Brasil. **Brazilian Journal of Political Economy**, v. 37, p. 189-207, 2017.

IBP – INSTITUTO BRASILEIRO DE PETRÓLEO E GÁS. **Investimentos Petrobras e formação bruta de capital fixo nacional**. 2022. Disponível em: <https://www.ibp.org.br/observatorio-do-setor/investimentos-petrobras-e-formacao-bruta-de-capital-fixo-nacional/>. Acesso em: 5 ago. 2024.

JESUS JR, L. B.; SARTI, F.; FERREIRA JR, H. M. Petrobras, política de conteúdo local e maximização de valor para o acionista: uma sugestão de interpretação. **Economia e Sociedade**, v. 26, p. 369-400, 2017.

LENIN, V. I. O Imperialismo fase superior do capitalismo. In: OBRAS Escolhidas de V. I. Lenine. Lisboa: Editorial Avante, Edições Progresso, 1984.

MANDEL, E. **An introduction to Marxist economic theory**. 2. ed. New York: Pathfinder Press, 1973.

MARINI, Rui Mauro. Dialética da dependência. **Germinal: marxismo e educação em debate**, v. 9, n. 3, p. 325-356, 2017.

MARQUETTI, Adalmir et al. Uma interpretação da economia brasileira a partir da taxa de lucro: 1950-2020. **Brazilian Journal of Political Economy**, v. 43, n. 2, p. 309-334, 2023.

MENDES, André P. A. et al. Mercado de Refino de Petróleo no Brasil. **BNDES**, Rio de Janeiro, v.24, nº 48, set. 2018.

MORAIS, José Mauro de. **Petrobras: crise financeira e de credibilidade e recuperação recente**. Brasília: IPEA, 2017.

MORCEIRO, Paulo. Agro e mineração superam manufatura. In: BBC. **'A indústria virou pó'**: como agro e mineração já superam manufatura no Brasil. 2023. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/articles/cxr0v1vqdgqo>. Acesso em: 5 ago. 2024.

MOREIRA, Uallace. Teorias do comércio internacional: um debate sobre a relação entre crescimento econômico e inserção externa. **Rev. Econ. Polit.**, São Paulo, v. 32, n. 2, p. 213-228, 2012. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rep/a/p69XDxbTMsP3v5xqMwskxCH/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 05/08/2024.

OREIRO, José Luis; FEIJÓ, Carmem A. Desindustrialização: conceituação, causas, efeitos e o caso brasileiro. **Brazilian Journal of Political Economy**, v. 30, p. 219-232, 2010.

OSP. OBSERVATÓRIO SOCIAL DO PETRÓLEO. Disponível em: <https://observatoriopetroleo.com/privatometro/>. Acesso em: 08 set. 2023.

PALMA, J. G. Four Sources of “De-Industrialization” and a New Concept of the “Dutch Disease”. In: OCAMPO, J. A. (Org.). **Beyond Reforms: structural dynamics and macroeconomic vulnerability**, Washington: Stanford and World Bank, 2005.

PETROBRAS. **Composição Acionária**. Petrobras, 2023a. Disponível em: <https://www.investidorpetrobras.com.br/visao-geral/composicao-acionaria/>. Acesso em 10 set. 2023.

PETROBRAS. **Comunicado Petrobras - Bloqueio**. 2014. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/co/comunicado-petrobras-bloqueio.pdf>. Acesso em: 5 ago. 2024.

PETROBRAS. **Demonstrações Financeiras em US\$**. 2023b. Disponível em: <https://www.investidorpetrobras.com.br/resultados-e-comunicados/central-de-resultados>. Acesso em: 21 out 2023.

PETROBRAS. **Diretoria Executiva aprova Política de Preços**. 14 out. 2016. Disponível em: <https://www.investidorpetrobras.com.br/servicos-ao-investidor/central-de-downloads>. Acesso em: 01 out. 2023.

PETROBRAS. **Fato Relevante - Plano de Negócios e Gestão 2015 – 2019**. Petrobras, 2015. Disponível em: <https://www.investidorpetrobras.com.br/servicos-ao-investidor/central-de-downloads>. Acesso em: 10 out 2023.

PETROBRAS. **Petrobras atinge 96% de aderência às práticas do Código Brasileiro de Governança Corporativa**. 08 ago. 2024. Disponível em:

<https://agencia.petrobras.com.br/w/institucional/petrobras-atinge-96-de-aderencia-as-praticas-do-codigo-brasileiro-de-governanca-corporativa>. Acesso em: 10 ago 2024.

PINHEIRO, Armando Castelar; ALMEIDA, GB de. O que mudou na proteção à indústria brasileira nos últimos 45 anos. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, v. 25, n. 1, p. 199-222, 1995.

PINTO, Eduardo Costa. Financeirização e desintegração vertical da Petrobras: quem ganha com isso. **Geopolítica, estratégia e petróleo: Transformações internacionais e nacionais**. Rio de Janeiro: INEEP/FLACSO, p. 41-44, 2019.

PINTO, Eduardo Costa. Nacionalismo energético, Petrobras e desenvolvimento brasileiro: a retomada interdita. **Oikos**, v. 19, n. 1, 2020.

PRADO JR, Caio. **Formação do Brasil Contemporâneo**. São Paulo: Brasiliense. 2000.

RECH, Lucas Trentin. **Gasto tributário no Brasil: evolução e hipóteses explicativas**. Governança orçamentária no Brasil. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2022.

RECH, Lucas Trentin; JEZIORNY, Daniel Lemos. The State, Political Power, and the Financialization of Agrarian Space in Brazil. **Latin American Perspectives**. 2024. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/0094582X241253825>. Acesso em: 10 ago. 2024.

SAES, F.A.M; SAES, A.M. **História Econômica Geral**. São Paulo: Editora Saraiva, 2013.

SANTOS, Theotônio dos. **Teoria da dependência: balanço e perspectivas**. Florianópolis: Insular Livros, 2020.

SCHUTTE, Giorgio Romano et al. Inserção Econômica Internacional sem Visão Estratégica. In: AZZI, D. A.; RODRIGUES, G. M. A.; SOUSA, A. T. L. M. **Política externa brasileira em tempos de isolamento diplomático**. Rio de Janeiro: Telha, 2022b.

SCHUTTE, Giorgio Romano. A economia política do conteúdo local no setor petrolífero de Lula a Temer. **Economia e Sociedade**, v. 30, p. 115-140, 2021.

SCHUTTE, Giorgio Romano. A Petrobras e o nacionalismo econômico no Brasil. **Anuario Centro de Estudios Económicos de la Empresa y el Desarrollo**, n. 18, p. 55-97, 2022a.

SCHUTTE, Giorgio Romano. Petróleo e gás na era Bolsonaro & Guedes. In: AZEVEDO, J. S. G.; POCHMANN, M. **Brasil: incertezas e submissão?** São Paulo: Perseu Abramo, 2019.

STURGEON, Timothy et al. O Brasil nas cadeias globais de valor: implicações para a política industrial e de comércio [“Brazil in Global Value Chains: Implications for Industrial Policy and Trade”]. **Revista Brasileira de Comércio Exterior**, v. 115, n. Abril-Junho, p. 26-41, 2013.

TAVARES, Maria da Conceição. Transformações do modelo de desenvolvimento na América Latina. In: MELO, Hildete Pereira de. Maria da Conceição Tavares. Vida, ideias, teorias e políticas, de Hildete Pereira de Melo (Org.). **Cadernos do Desenvolvimento**, v. 14, n. 24, 2019.

VIEIRA, Wilson. Subdesenvolvimento e dependência: uma análise do pensamento de Celso Furtado e sua aproximação com a teoria da dependência. In: MALTA, Maria; et al. (Orgs.). **Controvérsias do pensamento econômico brasileiro: história, desenvolvimento e revolução**. Rio de Janeiro: Mórula, 2022.