



**UNICAMP**

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS  
INSTITUTO DE ECONOMIA**

**JULIANE DA COSTA FURNO**

**LIMITES E POSSIBILIDADES DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO NA  
PERIFERIA CAPITALISTA: A Política de Conteúdo Local no setor de Petróleo e  
Gás.**

**CAMPINAS,  
2020**



**UNICAMP**

**JULIANE DA COSTA FURNO**

**LIMITES E POSSIBILIDADES DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO NA  
PERIFERIA CAPITALISTA: A Política de Conteúdo Local no setor de Petróleo e  
Gás.**

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Econômico do Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas para obtenção do título de Doutora em Desenvolvimento Econômico, na área de Economia Social e do Trabalho.

**Orientador: Prof. Dr. Marcio Pochmann**

ESTE EXEMPLAR CORRESPONDE À VERSÃO  
FINAL CORRIGIDA DA TESE DEFENDIDA  
PELA ALUNA JULIANE DA COSTA FURNO E  
ORIENTADA PELO PROF. DR. MARCIO  
POCHMANN

DE ACORDO:

PROF. DR. MARCIO POCHMANN

**CAMPINAS, 2020**

Ficha catalográfica  
Universidade Estadual de Campinas  
Biblioteca do Instituto de Economia  
Luana Araujo de Lima - CRB 8/9706

F982l Furno, Juliane da Costa, 1989-  
Limites e possibilidades do desenvolvimento econômico na periferia capitalista : a política de conteúdo local no setor de petróleo e gás / Juliane da Costa Furno. – Campinas, SP : [s.n.], 2020.

Orientador: Marcio Pochmann.  
Tese (doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia.

1. PETROBRAS. 2. Desenvolvimento econômico. 3. Petróleo. 4. Gás. 5. Periferias. 6. Conteúdo local. I. Pochmann, Marcio, 1962-. II. Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Economia. III. Título.

Informações para Biblioteca Digital

**Título em outro idioma:** Limits and possibilities of economic development in the capitalist periphery : the local content policy in the oil and gas sector

**Palavras-chave em inglês:**

PETROBRAS  
Economic development  
Petroleum  
Gas  
Inner cities  
Local content

**Área de concentração:** Economia Social e do Trabalho

**Titulação:** Doutora em Desenvolvimento Econômico

**Banca examinadora:**

Marcio Pochmann [Orientador]  
José Sergio Gabrielli de Azevedo  
Marco Antônio Martins da Rocha  
Giorgio Romano Schutte  
Pedro Paulo Zahluth Bastos

**Data de defesa:** 15-07-2020

**Programa de Pós-Graduação:** Desenvolvimento Econômico

**Identificação e informações acadêmicas do(a) aluno(a)**  
- ORCID do autor: <https://orcid.org/0000-0003-2030-117X>  
- Currículo Lattes do autor: <http://lattes.cnpq.br/2484533709818888>

## AGRADECIMENTOS

A escrita dessa tese contou com muitas e valorosas contribuições. Algumas estão expressas no próprio texto, a partir de reflexões e sínteses que foram parte de longas conversas em sala de aula e outros ambientes informais. Outras foram contribuições de “suporte”, de pessoas que mesmo que impossibilitadas de contribuição efetiva ao texto, foram essenciais para essa escrita. Nesse sentido, agradeço muito ao meu pai Elinton, minha mãe, Normândia, meu irmão, Lucas e meu sobrinho Rodrigo;

Ao Gustavo Codas (*In memoriam*), a pessoa que me “convenceu” a desistir do meu primeiro objeto de pesquisa e seguir no tema da energia, dizendo que poderia contar sempre com ele quando precisasse de ajuda acadêmica. Um homem maravilhoso que foi cedo demais e não pode ver essa tese finalizada.

Agradeço também ao André Cardoso, o “(CARDOSO, 2018)” que tantas vezes aparece nessas referências. Obrigada pela amizade, pelas conversas e pelos dados da PIA.

Agradeço ao meu orientador, Marcio Pochmann, para quem eu dispensei uma profunda admiração como pessoa, intelectual e militante. Obrigada pela confiança, pelos afagos e pela correção atenta. Agradeço também aos demais professores que foram essenciais na minha trajetória: Darí Krein, Marilane Teixeira, Carlos Salas, Pedro Rossi, Guilherme Mello, Antonio Diegues, Pedro Paulo Bastos, Marco Antonio Rocha, Alexandre Barbosa e Giorgio Romano.

A minha amiga e parceira Iriana Cadó, que esteve sempre próxima quando precisei de um ombro amigo para lamentar as dificuldades da escrita.

Ao meus amigos de trajetória acadêmica no Instituto de Economia da Unicamp, que compartilharam comigo as salas de aula, a sala de reuniões do CESIT e do CECOM, o bandeirão, o “chão preto” e o “bosque”: Barbara, Euzébio, Erika, Cristian, Flávio, Carol, Elisabeth, Thiago, Henrique, Isa, Queren, Taciana, Ricardo, Thais, Carla, Mateus, Pietro, Marcelo, Thomas, Anderson, Xandão, Elaine,

Aos meus amigos e “irmãos”, Daniel Fogo e Pedro Gebrim, com quem eu contei eu pude contar sempre e para tudo.

Muito obrigada ao Breno Neno pela correção atenta e entusiasmada do primeiro capítulo. Obrigada Lucas Pelissari por ter acreditado e me feito acreditar que a pós graduação poderia ser para mim.

Um agradecimento especial a Marlene Goldenstein pelo tempo de aprendizado e esperanças que tive como trabalhadora da Secretaria do Trabalho na Prefeitura Municipal de São Paulo. Agradeço também ao Tadeu Porto e em nome dele a todo o Sindicato dos Petroleiros do Norte Fluminense, onde me despontou o desejo que transformou, radicalmente, essa tese. Obrigada, também, a todos os meus colegas de trabalho na CUT: Fábio, Marcia, Telma, Paula, Maria Frô, Persio, Alex e Rosane. Obrigada aos meus colegas de mandato do Deputado Federal Paulo Teixeira: Tim Maia, Alberto, Zuchi, Pedro, João Gabriel, Thais, Regina, Weelington, Henrique, Junior e Hamilton

Um agradecimento especial para meus amigos, palavra – hoje – que emprego com muito mais cautela e intensidade: Beatriz, Carla, Keila, André, Flufo, Teresa, Marcelo, Pedro Freitas.

Por fim, um agradecimento profundo a todos aqueles que compartilham comigo o sentido da vida. Obrigada a todos os companheiros de militância, doam o pouco que nos cabe “nos dando por inteiro”. Obrigada por contribuírem para que meus pés sempre pisassem na realidade concreta. Obrigada especialmente aos militantes da Consulta Popular, do Levante Popular da Juventude e do MST.

## **DEDICATÓRIA**

**Dedico essa tese aos ex-presidentes Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff. O primeiro preso e a segunda golpeada por – entre vários outros motivos – terem almejado um controle soberano do petróleo brasileiro.**

## RESUMO

**DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO NA PERIFERIA CAPITALISTA: A Política de Conteúdo Local no setor de Petróleo e Gás.** Tese (Doutorado). Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2020.

A presente tem como objeto de investigação a avaliação dos limites e possibilidade no que tange as possibilidades de desenvolvimento econômico da periferia capitalista em uma etapa de capitalismo monopolista imperialista e neoliberal. Para tanto, realizou-se um estudo de caso que compreende a Política de Conteúdo Local no setor de Petróleo e Gás entre os anos de 2003 e 2013, buscando captar os avanços e os limites da política para o desenvolvimento industrial brasileiro a partir de duas variáveis principais: a) Emprego e b) Estrutura Produtiva. Esta tese situa-se no campo dos estudos de desenvolvimento econômico na perspectiva da economia política, de tal sorte que compreendemos ser fundamental aliar a análise das variáveis supracitadas com o arcabouço teórico que trata das transformações no capitalismo global. A hipótese que lançamos mão é de estarmos em um novo regime internacional de acumulação, marcado pela presença do neoliberalismo e pela hegemonia das finanças. Nesse novo estágio do modo de produção capitalista, signatário de receituário globalizante, o raio de manobra das políticas nacionais se estreita. Desta feita, a Política de Conteúdo Nacional foi analisada levando-se em consideração que – ainda que houvesse um esforço doméstico de reativar o setor de petróleo e gás e capturar internamente os ganhos da sua atividade – , o período atual do capitalismo global é deveras distinto daquele que nos possibilitou forjar uma industrialização em bases nacionais. Do ponto de vista do emprego analisamos importantes transformações no que tange a geração de trabalho e renda em território nacional, como decorrência da exigência de percentuais de conteúdo local. No quesito Estrutura Produtiva, por outro lado, os dados analisados atestam pouco impacto real, na medida em que se mantém a cadeia produtiva pouco adensada e fortemente dependente de bens intermediários importados. Avaliamos, portanto, que a PCL demonstrou avanços e possibilidades para a retomada da atividade industrial nacional, porém esbarrou em limites – alguns deles de caráter estrutural – que são reflexos de um período de desindustrialização nacional e de restrição internacional a políticas de proteção à Indústria e marcado pela etapa monopolista e neoliberal do capitalismo global.

**Palavras-Chave:** Conteúdo Local; Desenvolvimento; Petrobrás; Petróleo e Gás; Periferia

## Abstract

The present one has as object of investigation the evaluation of the limits and possibility regarding the possibilities of economic development of the capitalist periphery in a stage of imperialist and neoliberal monopoly capitalism. To this end, a case study was carried out that comprises the Local Content Policy in the Oil and Gas sector between the years 2003 and 2013, seeking to capture the advances and limits of the policy for Brazilian industrial development from two variables. main: a) Employment and b) Productive Structure. This thesis is located in the field of economic development studies from the perspective of political economy, in such a way that we understand that it is essential to combine the analysis of the variables mentioned above with the theoretical framework that deals with the transformations in global capitalism. The hypothesis we used is that we are in a new international regime of accumulation, marked by the presence of neoliberalism and the hegemony of finance. In this new stage of the capitalist mode of production, signatory of a globalizing prescription, the radius of maneuver of national policies is narrowed. This time, the National Content Policy was analyzed taking into account that - even if there was a domestic effort to reactivate the oil and gas sector and capture the gains from its activity internally - the current period of global capitalism is quite different the one that enabled us to forge industrialization on national bases. From the point of view of employment, we have analyzed important changes regarding the generation of work and income in the national territory, as a result of the requirement for percentages of local content. In terms of Productive Structure, on the other hand, the data analyzed show little real impact, as the production chain remains relatively small and heavily dependent on imported intermediate goods. We believe, therefore, that the PCL has shown advances and possibilities for the resumption of national industrial activity, however it has come up against limits - some of them of a structural nature - that are reflections of a period of national deindustrialization and international restriction to policies to protect Industry and marked by the monopolistic and neoliberal stage of global capitalism.

**Key words:** Local Content; Development; Petrobras; Oil and Gas; Periphery

## LISTA DE FIGURAS

- Figura 1: Valores de investimento e número de embarcações encomendadas no âmbito do PROREFAM..... 239**
- Figura 2: Curva de aprendizagem na construção de navios petroleiros no Brasil<sup>243</sup>**

## LISTA DE TABELAS

<b>Tabela 1 -Evolução do Percentual de Compras locais e no exterior pela Petrobrás por anos selecionados .....</b>	<b>109</b>
<b>Tabela 2: Investimentos da Petrobrás em valores reais (milhões de R\$) e investimentos da Petrobrás e do Governo Federal em (%) do PIB, entre 2003 e 2013 .....</b>	<b>183</b>
<b>Tabela 3: Média do valor dos contratos do BNDES entre as empresas fornecedoras e não fornecedoras da Petrobras por período.....</b>	<b>205</b>
<b>Tabela 4: Empreendimentos do PAC II – P&amp;G .....</b>	<b>211</b>
<b>Tabela 5: Desembolsos do BNDES no PAC II, em R\$ Bilhões.....</b>	<b>211</b>
<b>Tabela 6: Efeito multiplicador do gasto em setores produtivos no Brasil – média de 2000 a 2009 .....</b>	<b>221</b>
<b>Tabela 7: índices de ligação para trás e para frente de diversos setores, com base na metodologia Hirshamnn-Rausmussen .....</b>	<b>222</b>
<b>Tabela 8: Exigência da Petrobras de Conteúdo Local mínimo .....</b>	<b>226</b>
<b>Tabela 9: Indicadores do crescimento do emprego nas empresas fornecedoras da Petrobrás por anos selecionados .....</b>	<b>232</b>
<b>Tabela 10: Desembolsos do FMM entre 2001 e 2012 .....</b>	<b>240</b>
<b>Tabela 11: Total e percentual de engenheiros entre as fornecedoras e não fornecedoras da Petrobras entre 2003 e 2013 .....</b>	<b>246</b>
<b>Tabela 12: Total e média de trabalhadores pesquisadores nas empresas fornecedoras e não fornecedoras da Petrobras.....</b>	<b>247</b>
<b>Tabela 13: Variação Anual e Variação acumulada (%) de trabalhadores nas empresas fornecedoras e não fornecedoras da Petrobras.....</b>	<b>249</b>
<b>Tabela 14: Média de trabalhadores por empresa no setor naval em 2013.....</b>	<b>255</b>
<b>Tabela 15: Total e variação (%) de trabalhadores nas áreas técnicas das empresas fornecedoras da Petrobras entre os anos de 2006 e 2013.....</b>	<b>255</b>
<b>Tabela 16: Rendimento médio real dos trabalhadores das empresas fornecedoras e não fornecedoras da Petrobras entre 2003 e 2013 .....</b>	<b>259</b>
<b>Tabela 17: Taxa de crescimento acumulada do emprego nas fornecedoras da Petrobras do setor industrial geral e dos bens de capital .....</b>	<b>260</b>

<b>Tabela 18: Total de trabalhadores nas atividades industriais (exceto indústria naval) das empresas fornecedoras da Petrobras no ano de 2013.....</b>	<b>261</b>
<b>Tabela 19: Total e variação do emprego gerado na Indústria da Construção Civil por anos selecionados nas empresas fornecedoras da Petrobras .....</b>	<b>262</b>
<b>Tabela 20: variação acumulada da geração de emprego nas empresas fornecedoras da Petrobras por Unidades da Federação entre 2003 e 2013 .....</b>	<b>264</b>
<b>Tabela 21: Adensamento produtivo na indústria de transformação geral e na indústria Para Petroleira nos setores escolhidos, entre 2003 e 2013.....</b>	<b>267</b>
<b>Tabela 22: Investimentos da IPP desagregado por setores entre 2003 e 2013.....</b>	<b>270</b>

## LISTA DE GRÁFICOS

<b>Gráfico 1: Financiamento real do BNDES em bilhões entre os anos de 1995 e 2013</b> .....	168
<b>Gráfico 2: Produção de Petróleo nos campos de produção no pré e no pós sal entre 2009 e 2018 (em milhões de BOE)</b> .....	182
<b>Gráfico 3: Total de empresas fornecedoras e não fornecedoras da Petrobras que são exportadoras entre 2003 e 2013.</b> .....	204
<b>Gráfico 4: Média de crescimento do emprego entre empresas fornecedoras e não fornecedoras da Petrobras nos setores analisados entre 2003 e 2013 (2003= 100)</b> .....	231
<b>Gráfico 5: Média do Conteúdo Local Ofertado nas Rodadas de Licitação mar e terra</b> .....	233
<b>Gráfico 6: Evolução do número de empregados no setor naval entre 2000 e 2013</b> .....	238
<b>Gráfico 7: Relação entre a quantidade absoluta de empresas por fornecedores e não fornecedores da Petrobras</b> .....	250
<b>Gráfico 8: Pessoal médio ocupado por empresas fornecedoras e não fornecedoras da Petrobras entre 2003 e 2013.</b> .....	251
<b>Gráfico 9: Média de idade das empresas fornecedoras e não fornecedoras da Petrobras entre 2003 e 2013.</b> .....	252
<b>Gráfico 10: Relação entre Empresas Fornecedoras e não Fornecedoras da Petrobras que são multinacionais</b> .....	253
<b>Gráfico 11: Relação entre Empresas Fornecedoras e não Fornecedoras da Petrobras que são importadoras</b> .....	254
<b>Gráfico 12: Percentual de rotatividade dos trabalhadores nas empresas fornecedoras e não fornecedoras da Petrobras entre 2003 e 2013</b> .....	256
<b>Gráfico 13: Rendimento médio dos trabalhadores nas empresas fornecedoras e não fornecedoras da Petrobras entre 2003 e 2013</b> .....	258
<b>Gráfico 14: Evolução do número total de empregos criados nas empresas fornecedoras da Petrobras por Unidades da Federal entre 2003 e 2013</b> .....	263
<b>Gráfico 15: Relação entre o nível de investimento real da Petrobras e o montante de geração de emprego nas empresas fornecedoras entre 2003 e 2016</b> .....	265

<b>Gráfico 16: Taxa de investimento da indústria extrativa, da indústria de transformação e da Indústria Para Petrolífera em (%) entre 2003 e 2013 .....</b>	<b>269</b>
<b>Gráfico 17: – Exportação, importação e saldo da balança comercial em valores monetários da indústria de transformação, IPP de bens de capital e IPP aeroespacial .....</b>	<b>271</b>
<b>Gráfico 18: Coeficiente de exportação da indústria Para Petrolífera, da Indústria de transformação geral, da bens de capital geral e bens de capital da indústria para petrolífera entre 2003 e 2013 .....</b>	<b>273</b>
<b>Gráfico 19: Coeficiente de importação da indústria Para Petrolífera, da Indústria de transformação geral, da bens de capital geral e bens de capital da indústria para petrolífera entre 2003 e 2013 .....</b>	<b>275</b>
<b>Gráfico 20: Investimento real da Petrobrás entre 2003 e 2013 em milhões de R\$</b>	<b>276</b>
<b>Gráfico 21: Coeficiente de penetração das importação da indústria de transformação, bens de capital da IPP, Aeroespacial da IPP e IPP geral (em %) entre 2003 e 2013 .....</b>	<b>278</b>

## LISTA DE ABREVIATURAS

ABDIB - Associação Brasileira para o Desenvolvimento das Indústrias de Base

ADS - American Depositary Shares

AEPET – Associação dos Engenheiros da Petrobrás

ANP – Agência Nacional do Petróleo

BM – Banco Mundial

BNDE – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico

BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

BP – Balanço de pagamentos

BW – Bretton Woods

CA – Conselho de Administração

CAGED - O Cadastro Geral de Empregados e Desempregados

CEDPEN - Centro de Estudos e Defesa do Petróleo e da Economia Nacional

CEPAL – Comissão Economia para a América Latina e o Caribe

CF- Constituição Federal

CGV – Cadeias Globais de Valor

CL – Conteúdo Local

CNP – Conselho Nacional do Petróleo

CNPE - Conselho Nacional de Política Energética

CSN - Companhia Siderúrgica Nacional

CUT – Central Única dos Trabalhadores

CVRD - Companhia Vale do Rio Doce

CW - Consenso de Washington

EC – Emenda Constitucional

E&P – Exploração e Produção

EPC - *Engineering, Procurement and Construction*

ETN – Empresa Transnacional

FED - Federal Reserve

FHC – Fernando Henrique Cardoso

FMI – Fundo Monetário Internacional

FUP – Federação Única dos Petroleiros

GM – Guerra Mundial

IED – Investimento Externo Direto

JK – Juscelino Kubitscheck

MST – Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra

NY – Nova York

P&G – Petróleo e Gás

PCB – Partido Comunista Brasileiro [Nome por extenso oficial até 1962]

PCL – Política de Conteúdo Local

PEM - Programa Exploratório Mínimo

PFL – Partido da Frente Liberal

PIA - Pesquisa Industrial Anual

PM – Plano de Metas

PND – Plano Nacional de Desenvolvimento

PND - Programa Nacional de Desestatização.

PSDB – Partido Social Democrata Brasileiro

PT – Partido dos Trabalhadores

RAIS – Registro Anual de Informações Sociais

REPETRO - Regime Aduaneiro Especial para a Indústria do Petróleo

SEC - Securities and Exchange Commission

SPD – Partido Social Democrata Alemão

SUMOC - Superintendência da Moeda e do Crédito

UNE – União Nacional dos Estudantes

URSS – União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

VBPI - Valor Bruto da Produção Industrial

YPF – *Yacimientos Petrolíferos Fiscales*

SELIC - Sistema Especial de Liquidação e de Custódia

IEDI - Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial

PNG – Plano de Negócios e Gestão

CNI – Confederação Nacional da Indústria

FINEP - Financiadora de Estudos e Projetos

PITCE - Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior

P&D – Pesquisa e Desenvolvimento

PAC – Programa de Aceleração do Crescimento

IPI – Imposto sobre produtos industrializados

PBM - Plano Brasil Maior

PDP - Política de Desenvolvimento Produtivo

CNDI - Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial  
IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada  
FSPS - Fundo Social do Pré-Sal  
ANDI - Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial  
MERCOSUL – Mercado Comum do Sul  
ALCA – Área de Livre Comércio das Américas  
FIESP – Federação das Indústrias de São Paulo  
MME – Ministério de Minas e Energia  
PROMINP – Programa de Mobilização da indústria de petróleo e gás  
BOE – Barril de óleo equivalente  
FBCF- Formação Bruta de Capital Fixo  
VBPI -O Valor Bruto da Produção Industrial  
COI - Custos das Operações Industriais.  
VTI – Valor da transformação industrial  
IPP – Industria Para Petroleira  
REPETRO - Regime Aduaneiro para a Indústria do Petróleo  
CPI – coeficiente de penetração das importações

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO:</b> .....	<b>19</b>
<b>CAPÍTULO 1: CONDIÇÕES DE DESENVOLVIMENTO E INDUSTRIALIZAÇÃO DA PERIFERIA CAPITALISTA</b> .....	<b>27</b>
1.1. Capitalismo monopolista, imperialismo e as economias primário-exportadoras	28
1.2. Crise da disputa interimperialista, crise de 1929 e novas condições para o desenvolvimento periférico .....	43
1.3. Industrialização brasileira: Papel do Estado e a primeira fase substitutiva de importações.....	47
1.3.2 A importância da industrialização no desenvolvimento nacional .....	49
1.3.3 Estado como o motor da industrialização em consonância com os interesses nacionais.....	52
1.4. Pós guerra, capitalismo “regulado” e um novo padrão de industrialização dependente.....	57
1.5. Capitalismo regulado e Industrialização na periferia: do nacionalismo à tríplice aliança.....	61
1.5.1. A nova posição americana e o acirramento da concorrência intercapitalista	63
1.5.2. A completude da industrialização brasileira através do Investimento Direito Externo .....	65
1.6. Retomada da Hegemonia Americana e o fim do capitalismo “regulado”.....	72
1.6.1. Crise da Hegemonia Americana .....	73
1.6.2. A retomada da hegemonia americana e um novo padrão de acumulação capitalista.....	76
1.6.3. Novo ciclo de acumulação e seus impactos na industrialização na periferia	79
1.7. Considerações finais.....	86

**CAPÍTULO 2: O BRASIL NA GLOBALIZAÇÃO PRODUTIVA DA DÉCADA DE 1990 E A NOVA CONFIGURAÇÃO DO SETOR DE P&G ..... 90**

**2.1 A Petrobrás e o setor de P&G no centro da política industrial brasileira (1950-1980) 90**

2.1.1 A política petrolífera anterior à criação da Petrobrás ..... 92

2.1.2. A Petrobrás sai do papel ..... 102

2.1.3. A Petrobrás e a política de segurança nacional da ditadura militar  
111

**2.2. Neoliberalismo e uma nova política para o setor de P&G ..... 114**

2.2.1. Neoliberalismo: síntese de muitas determinações ..... 116

2.2.2. O neoliberalismo tardio – a experiência brasileira..... 128

2.2.3. Governos neoliberais e a nova orientação para o setor de P&G  
133

**2.3. Considerações Finais ..... 154**

**CAPÍTULO 3: A POLÍTICA DE CONTEÚDO LOCAL NO SETOR DE P&G: AVANÇOS E LIMITES..... 157**

**3.1. A inflexão política e econômica nos governo petistas e as políticas para o setor de petróleo e gás..... 159**

3.1.1 *Governo Lula e a política macroeconômica* ..... 159

3.1.2. O neodesenvolvimento e a burguesia interna ..... 161

3.1.3. A inflexão do governo Lula nas políticas para o setor petrolífero  
..... 169

3.1.4. *O Pré-Sal e o novo marco regulatório* ..... 178

**3.2. A política industrial e sua relação com a Petrobras e o setor de P&G ..... 190**

3.2.1: A política industrial como condição para o desenvolvimento econômico..... 191

3.2.2: A política industrial no Governo Lula..... 196

3.2.3 A política industrial no Governo Dilma ..... 207

**3.3. O Conteúdo Local e a política industrial ..... 214**

3.3.1: A Política de Conteúdo Local na experiência brasileira recente	224
3.3.2 A indústria naval	235
3.4 Análises do impacto da PCL sob o emprego	248
3.5. Análise do impacto na estrutura produtiva	266
3.6. Considerações finais	279
<b>A GUIA DA CONCLUSÃO</b>	<b>281</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b>	<b>288</b>
<b>ANEXOS</b>	<b>301</b>

## INTRODUÇÃO:

O petróleo é um líquido negro que tem ensejado inúmeras disputas por seu controle e apropriação. De guerras regionais e mundiais a golpes de Estado, o controle dessa fonte energética tem contribuído na determinação dos polos de poder na disputa geopolítica mundial. Quem tem petróleo tem poder. Esse bem natural é, atualmente, a principal fonte que dentre as que compõem a matriz energética mundial, utilizado tanto na produção quanto no transporte de inumeráveis mercadorias. A indústria do petróleo lida com um insumo de substituição morosa e de caráter inelástico no curto prazo. Em que pese a celeridade que outras fontes de energia têm integrado à matriz energética mundial, as projeções para os próximos – pelos menos – trinta anos, reforçam o petróleo como principal energético mundial. Os combustíveis de origem fóssil serão responsáveis por 80% da oferta total de energia primária até 2040 (IMF, 2015). Além disso, diferentemente do popularmente propagado, o findar da “era do Petróleo” não virá pelo esgotamento<sup>1</sup> da sua oferta física

Desta feita, a despeito do crescimento de substitutos limpos e renováveis, elementos como a manutenção de taxa positiva para o crescimento mundial e de avanço paulatino da urbanização concorrem para deslindar a manutenção do petróleo como a principal fonte energética de nosso tempo.

O Petróleo permitiu, no Brasil, a passagem do modelo de organização societária de traços agrários para um modo de produção urbano industrial. Além de ele ser um insumo energético que possibilitou amplos saltos de produtividade, a persistência do seu preço de referência em patamares relativamente baixos contribuiu para o financiamento do nosso padrão de industrialização nacional. O petróleo, em comparação com o carvão, exige menor volume para armazenamento e carregamento, tem seu efeito imediato no motor a combustão, e por ser mais flexível, descomplexifica sua produção e consumo. Segundo Sauer (2016), o petróleo permite mover máquinas prescindindo de amplas redes estruturadas e de elevado custo. Além disso, a generalização do uso do petróleo como fonte de energia possibilitou saltos imensos de produtividade do trabalho,

---

<sup>1</sup> As reservas de petróleo mundiais provadas alcançaram o valor de 1.687,9 bilhões de barris no final de 2013 que é, segundo a CNQ-CUT, uma “quantidade suficiente para garantir exatos 52 anos e 9 meses de produção mundial de energia”. O crescimento dessas reservas de 2003 a 2013 foi de 24,7%. (CARDOSO, 2018).

contribuindo com a elevação da mais-valia relativa global. Desse modo, não seria um exagero caracterizar o petróleo como a energia do capitalismo. “O valor excedente da sua introdução no processo social de produção e de circulação, é enorme quando comparada com o custo de produzi-lo”. (SAUER, 2016, p. 311).

O acelerado desenvolvimento do modo de produção capitalista entre a metade do século XIX e o desenrolar do século XX, foi embalado por uma relação umbilical entre as principais companhias petrolíferas e seus respectivos Estados Nacionais, na busca pela geração e apropriação do excedente do recurso por parte dos países centrais, beneficiando o incremento de produtividade e a celeridade dos seus processos de industrialização. Por outro lado, essa desigualdade no controle petrolífero aprofundou a relação de dependência das nações periféricas e contribuiu para a característica oligopólica e de tendência à concentração que marcaram a atuação das empresas petrolíferas, ensejando novos e maiores desafios às formações sociais dependentes do capitalismo periférico (FURNO e CARDOSO, 2020).

As premissas fundamentais que motivaram a escrita dessa tese, portanto, têm relação com a centralidade dessa temática, não somente no que concerne aos seus contornos geopolíticos globais, senão que, também, com a relevância que adquiriu o tema do petróleo e das políticas estatais para o setor de petróleo e gás no Brasil na última década.

Não é de hoje que o tema do controle estatal sobre a produção e a destinação dos recursos petrolíferos externaliza conflitos de ordem política e econômica; antes mesmo de o Brasil ser um produtor de petróleo em bases comercializáveis, já se erguiam vozes que bradavam “o petróleo é nosso”, por exemplo. A vitória dos interesses nacionais – selada na constituição de uma empresa estatal dotada de monopólio na exploração e produção de petróleo – foi parte constituinte do processo de industrialização nacional.

A Petrobras, submetida a um conjunto de diretrizes desenvolvimentistas estatais, contribuiu não somente na produção a baixo custo e em moeda nacional do principal insumo industrial brasileiro, que é o petróleo, mas também foi parte decisiva, pelo seu enorme poder de compra, na mobilização de importantes segmentos industriais e de serviços, tais como o setor metal mecânico, naval, petroquímico, de engenharia pesada, construção dentre outros.

Dessa forma, não raras vezes, a Petrobras, dado seu poder de compra, foi alçada na condição de empresa indutora do desenvolvimento do país e detentora do poder de arraste de seus investimentos e a sua demanda doméstica (LOURAL et al, 2019). De

acordo com Villela (1984), a petrolífera brasileira foi a primeira estatal do país a adotar uma política de compras direcionada ao mercado doméstico, estimulando o desenvolvimento dos demais setores da cadeia produtiva de petróleo e gás, e atuando nas suas externalidades.

Diferentemente de outros países subdesenvolvidos, ricos em recursos naturais, que optaram por uma estratégia de desenvolvimento nacional a partir da renda petrolífera – a exemplo da Venezuela (RIBEIRO, 2018) –, o Brasil optou pelo caminho de utilizar esse recurso finito como impulsionador de um processo de longo prazo, em que a demanda por equipamentos e serviços para a Exploração e Produção (E&P) de óleo fosse concatenada à construção de instrumentos de desenvolvimento industrial. Dessa forma, foram imprescindíveis os instrumentos de políticas públicas destinados a garantir que o setor petrolífero não fosse uma economia de enclave ou uma ilha de produtividade descolado dos demais setores. Dentre eles, a política de compras e, especialmente, de conteúdo local merece destaque especial.

A presente tese, portanto, teve como objetivo analisar os limites e as possibilidades de desenvolvimento econômico nacional, pensando o Brasil como parte do conjunto de países pertencentes a periferia capitalista. Partimos de uma caracterização de que o capitalismo global da atual etapa monopolista, imperialista e neoliberal, é deveras distinto do arranjo mundial que ensejou o período mais intensificado da nossa industrialização nacional. Dessa feita, a presente tese analisa o caso particular da Política de Conteúdo Local no setor de Petróleo e Gás, inserindo em uma totalidade econômica marcada por maiores estreitamentos das margens de manobra às políticas econômicas nacionais, o que adiciona limites externos aos limites internos do desenvolvimento industrial, pautado na acelerada desindustrialização brasileira. No entanto, possibilidades não desprezíveis foram ensejadas pela PCL, principalmente no que tange ao emprego e a mobilização da cadeia de fornecedores das Operadoras de Petróleo.

Buscamos constituir uma avaliação Política de Conteúdo Local, tendo em vista seu objetivo de internalização dos ganhos da atividade petrolífera para avançar na industrialização nacional. A análise empírica centrou atenção em dois dos principais objetivos ensejados na PCL: que ela fosse muito além de uma simples “reserva de mercado” e avançasse para a consolidação de uma economia industrial. O primeiro objetivo da PCL, foco de nossa avaliação, diz respeito ao *emprego*. Assim, mensuramos o potencial da PCL em gerar postos de trabalho internamente no Brasil e avaliamos elementos que dizem respeito a aspectos quantitativos e qualitativos, levando em

consideração variáveis como renda média, rotatividade, qualificação e desconcentração regional. O segundo objeto de nossa análise empírica versa sobre a *estrutura produtiva*. Nesse ponto, analisamos o potencial da PCL no que diz respeito ao adensamento produtivo, ao coeficiente de importação/exportação e ao valor adicionado.

A hipótese da qual somos signatários repousa na perspectiva da economia política. Assim, nos distanciamos de um conjunto de análise – bastante frequente nessa temática – que identifica a Política de Conteúdo Local apenas nas suas dimensões endógenas, concedendo pouca centralidade à totalidade. Assim, buscamos contribuir com os estudos na temática da economia industrial, lançando mão de instrumentos de análise política e econômica. Partimos do pressuposto que os avanços e os limites ensejados no objetivo de avançar na industrialização nacional através da PCL não repousam, somente, em análise técnica – que leva em consideração apenas os limites circunscritos a política em questão. Segundo Furtado (1992), para captar o elementar de uma experiência de política econômica “[é] necessário descer ao estudo das situações concretas, pois o desenvolvimento não se [dá] fora da história” (p. 37).

Em face da nova ordem mundial, iniciada em fins dos anos 1970, as possibilidades e o raio de manobra das economias nacionais e da soberania política e econômica dos países da periferia capitalista foram estreitados. Nas palavras de Celso Furtado (1992), “na lógica da ordem econômica internacional emergente [...] o processo de formação de um sistema econômico já não se inscreve naturalmente em nosso destino nacional” (p. 13). Assim, o período conhecido como nacional-desenvolvimentista, inaugurado nos anos 1930 e que se manteve, ainda que com características deveras distintas, até a década de 1980, foi marcado por um conjunto de características, tanto internas quanto externas, que ensejaram condições objetivas para a emergência de um padrão de desenvolvimento industrial brasileiro.

Essas condições não existem mais. O findar das experiências soviéticas de socialismo real; uma nova reconfiguração global advinda da globalização e das suas signatárias políticas de abertura; o desenrolar de uma etapa mais financeirizada no capitalismo global e o ajuste estrutural seguido da opção doméstica pelo neoliberalismo, são apenas alguns elementos que atestam estarmos vivenciando um capitalismo substancialmente distinto do período que nos precedeu.

A crise do endividamento externo, a abertura unilateral e a manutenção de uma política macroeconômica que combinou uma taxa de câmbio sobrevalorizada e os juros básicos da econômica em padrões exorbitantes, nos deixou como herança um

acelerado processo de desindustrialização, com perda de elos significativos das cadeias produtivas. Do ponto de vista da apreensão política, a racionalidade neoliberal foi contundente em criminalizar a política do gasto público, exaltar a concorrência desmedida e caracterizar como anacronismo a construção de políticas industriais. Para o setor de Petróleo e Gás (P&G), a década de 1990 marca uma profunda inflexão do papel da Petrobras como instrumento da política industrial. Além de a empresa ter o seu poder de monopólio do cenário doméstico dirimido, também foi conduzida, estritamente, pela lógica de mercado, operando uma política de compras e de investimento que não mais respondiam aos anseios desenvolvimentistas de outrora.

Entre os anos de 2003 e 2013, na vigência de governos do Partido dos Trabalhadores<sup>2</sup> (PT), o Estado brasileiro fortaleceu alguns mecanismos institucionais de retomada do protagonismo da Petrobras no cenário brasileiro e, sobretudo, ampliou e fortaleceu a Política de Conteúdo Local como um dos principais instrumentos de política industrial, aliada a programas de qualificação da oferta de bens, serviços e mão-de-obra.

A cadeia produtiva de fornecedores do setor de P&G desempenhou um importante papel na economia brasileira. No ano de 1995, o setor apresentava uma participação de 0,24% no PIB brasileiro. Em 2013, no entanto, o setor – de forma agregada – contribuiu com 13% do Produto Interno. (FELIPE, 2010).

Portanto, inserida nas grandes transformações do capitalismo internacional e na correlação de forças interna, essa tese buscou apreender os limites e as possibilidades do desenvolvimento econômico e industrial na periferia capitalista, em uma etapa neoliberal e financeirizada da acumulação capitalista. Para tanto, utilizamos como caso específico a avaliação dos limites e das possibilidades da Política de Conteúdo Local para o fortalecimento da indústria nacional, centrando atenção nas variáveis “emprego” e “estrutura produtiva”. Nossa hipótese de trabalho é que os resultados da PCL no período atual, marcado pela desindustrialização e pela globalização produtiva e financeira, jamais poderiam repetir a experiência precedente de substituição de importação e de aceleração do desenvolvimento da indústria leve e pesada. Não existem mais as condições internacionais – marcadas pela disputa interestatal e seguidas de um capitalismo relativamente regulado do pós-Segunda Guerra Mundial – tampouco as condições internas, caracterizadas por uma hegemonia do capital produtivo/industrial e uma

---

<sup>2</sup> Os governos Lula e Dilma não podem ser caracterizados como experiência homogêneas. Ainda que existissem diferenças fundamentais entre eles, não nos ateremos a elas, na medida em que, do ponto de vista da atuação no setor de petróleo e gás, e na condução da PCL, ambos os governos apresentam similitudes.

correlação de forças política que selou um compromisso programático com a industrialização nacional.

Se é certo que a Política de Conteúdo Local nos anos 2000 não repete o padrão da era nacional-desenvolvimentista, tampouco reflete os ditames da racionalidade neoliberal, descompromissada com quaisquer políticas estatais de soerguimento dos setores industriais. Nossa hipótese é que a PCL reflete e enseja, de um lado, resultados condizentes com as limitações internacionais, e com a perspectiva neodesenvolvimentista, de outro. Em outras palavras, ela avança – substancialmente – na retomada da política industrial para o setor de petróleo e gás, logrando efeitos positivos sobre o emprego, no entanto embarra em limitações mais estruturais do ponto de vista da estrutura produtiva.

A experiência da Política de Conteúdo Local, desta feita – em que pese os limites estruturais – demonstra que ainda é possível a consecução de políticas nacionais, sobejando a afirmativa de que a globalização suplantou a possibilidade de alternativas nacionais. Desse modo, no período temporal que compreende essa tese, a constituição de uma política nacional industrial não é objeto trivial. A própria Organização Mundial do Comércio (OMC) opera com diversas restrições às políticas nacionais.

A presente tese se estrutura a partir de três capítulos. No primeiro deles, denominado **“Condições de desenvolvimento e industrialização da periferia capitalista”**, buscamos situar, histórica e teoricamente, a problemática do desenvolvimento autônomo e industrial da periferia subdesenvolvida do sistema capitalista, concedendo centralidade à experiência brasileira. A partir disso, propomos uma reflexão sobre o desenvolvimento do capitalismo, do início do século XX até o início da década de 1980, atentando para a análise das condições endógenas e exógenas que pavimentaram o caminho da industrialização brasileira. Também propomos apreender o movimento mais geral de ascensão do capitalismo monopolista e imperialista, e do lugar das políticas e das grandes empresas nacionais; transpassando as duas Guerras Mundiais, a regulação do *Bretton Woods* e a contenção dos fluxos de capital, até o fim dos anos 1970 e inícios dos anos 1980, período marcado por uma nova fase de acumulação, liderada pelas grandes corporações em um capitalismo marcado pela globalização e especialização produtiva e hegemônico pelo capital financeiro.

A partir desse percorrido almejamos melhores condições de avaliar a forma que o Brasil se inseriu nesse processo mundial, com suas medidas de substituição de importações, de maior fortalecimento do Estado e das políticas nacionais, além da criação

de uma grande empresa – Petrobras –, agente mais importante desse processo. Afirmamos que o interregno das globalizações foi um período de relativa estabilidade tecnológica, de organização do capitalismo e de oportunidade de desenvolver políticas nacionais, o qual foi findado a partir de fins da década de 1970.

No segundo capítulo intitulado “**O Brasil na globalização produtiva da década de 1990 e a nova configuração do setor de P&G**”, nosso objetivo foi apresentar a inflexão brasileira no período dos anos 1990 à luz das transformações internacionais. A partir do fim dos anos 1970, o capitalismo internacional passou por eventos importantes, que vão lograr outras condições para o desenvolvimento dos países dependentes, tais como o ajuste dos Estados Unidos da América (EUA) – vinculado à retomada de sua hegemonia, às grandes corporações, à globalização produtiva. O objetivo, portanto, foi demonstrar que as políticas de industrialização e – particularmente – a política de desenvolvimento industrial ligada ao setor de P&G, estiveram em consonância com esses pressupostos mais gerais da globalização produtiva (ausência de políticas industriais/setoriais; abertura comercial e financeira; tripé macro com restrições à indústria). As políticas para o setor de P&G, nessas circunstâncias, refletiam esses pressupostos e foram expressas através da quebra do monopólio, da abertura do setor, do fortalecimento das instituições reguladoras.

Até os anos 1980, a Petrobras fez parte de uma estratégia de substituição de importações, em um quadro de capitalismo regulado, que predominava o sistema interestatal. Se o período anterior à década de 1980 foi marcado pelo questionamento dos grandes impérios e da globalização comandada por grandes corporações, a partir dos anos 1990 houve um tipo de participação mais submissa na globalização, logrando outra percepção do papel da política industrial, especialmente a vinculada ao setor de P&G.

Por fim, no capítulo 3, denominado “**A política de Conteúdo Local no setor de P&G: avanços e limites**”, apresentamos uma análise da experiência da PCL à luz das duas variáveis já explicitadas acima: **emprego e estrutura produtiva**. Para compreensão dessa mensuração econômica dentro de uma totalidade, lançamos mão da caracterização da fase do capitalismo neoliberal em transcurso no cenário externo: a nova correlação de forças no comando do Estado que denominamos de “neodesenvolvimentista” e a vinculação da PCL dentro dos marcos mais gerais da retomada das políticas industriais nos governos petistas.

A quarta e última parte é destinada às considerações finais, onde apontamos que a Política de Conteúdo Local logrou um avanço substantivo no que tange a tentativa de internalização do ganho permanente da atividade petrolífera, afastando a lógica do

ganho fiscal de curto prazo com a renda petrolífera e avançando para a utilização do petróleo brasileiro como um ensejo para transformações estruturais. A Política de Conteúdo Local e seus efeitos são a prova de que ainda são possíveis políticas nacionais nos marcos da globalização, com efeitos importantes sobre o emprego e a geração de renda local. No entanto, no que tange a dimensão produtiva a política de conteúdo local foi rarefeita. Todos os indicadores coletados para essa variável não apontam para a internalização das atividades de maior valor adicionado nem, tampouco, no avanço sobre o adensamento produtivo. Nossa conclusão é que os “limites” colocados à retomada do desenvolvimento nacional são mais de ordem política e macroeconômica. O atraso tecnológico brasileiro, a desindustrialização e o estreitamento das margens globais de manobra à políticas autônomas nos mantém de “mãos amarradas” nos limites possível do desenvolvimento periférico. Os constrangimentos ao desenvolvimento brasileiro exigiriam uma postura muito mais radical da correlação de forças no bloco do poder brasileira, capaz de enfrentar e romper com os sustentáculos neoliberais que permaneceram como base econômica mesmo em uma correlação de forças no bloco no poder muito mais compromissada com o desenvolvimento nacional.

## **CAPÍTULO 1: CONDIÇÕES DE DESENVOLVIMENTO E INDUSTRIALIZAÇÃO DA PERIFERIA CAPITALISTA**

O primeiro capítulo da presente tese tem o objetivo de situar historicamente as condições que possibilitaram o movimento de industrialização da periferia capitalista, em especial na América Latina e, particularmente, a experiência brasileira. Compreendemos, de antemão, que debater os limites e as possibilidades de desenvolvimento econômico industrial na periferia capitalista, a partir da análise da Política de Conteúdo Local nos anos 2000, não pode prescindir de um exame histórico que lance luz sobre a particularidade da nossa industrialização, que se desenvolveu em um determinado momento da geopolítica internacional, caracterizado pela fase monopolista do capital, e em uma formação social e econômica marcada por uma situação de dependência e subdesenvolvimento. Nossa hipótese para essa tese e analisada no presente capítulo, é a que as condições de industrialização em um capitalismo tardio como o brasileiro não são compreendidas, apenas, pela variável endógena do nosso grau de diversificação, acumulação e concentração/centralização de capitais, tampouco é apenas fruto de um projeto de desenvolvimento levado adiante por uma maioria política amparada em um projeto nacional de desenvolvimento. Por outro lado, as condições objetivas e subjetivas que permitiram nossa industrialização nacional também não são explicadas, apenas, pela variável exógena, atribuindo primazia absoluta às condições internacionais.

Assim, partimos de uma análise dialética que identifica o movimento das contradições que se situam no interno e no externo. Desta feita, este capítulo apresenta-se como uma antessala para refletir e avaliar as condições e possibilidades de industrialização no período presente, lançando mão da análise histórico-estrutural que compreende que a industrialização periférica responde a estímulos e a restrições que partem do ambiente nacional e das fases do capitalismo mundial como um todo.

Partimos da avaliação que o período que compreende a nossa fase de consolidação da economia nacional, a saber: de 1930 a 1980, é marcado por características nacionais e internacionais próprias, que são deveras distintas das condições que ensejam o desenvolvimento da economia brasileira nos dois demais períodos subsequentes: as décadas de 1990 e o período compreendido entre 2003 e 2013. Assim, para evitar análises simplistas que advogam as possibilidades de reeditar o nacional-desenvolvimentismo, pretendemos situá-lo historicamente, no intuito de compreender as

suas especificidades, assim como avaliar, criticamente, as heranças do nosso processo de industrialização, atentando para as características da nossa modernização conservadora e o lugar do desenvolvimento nacional.

Iniciaremos com uma análise que caracteriza a emergência dessa fase denominada de “capitalismo monopolista” que se caracteriza como uma etapa do desenvolvimento capitalista com forte presença da disputa interimperialista e seus reflexos nas economias latino-americanas.

### ***1.1. Capitalismo monopolista, imperialismo e as economias primário-exportadoras***

Do capitalismo originário Inglês, vai surgir um novo modo de produção, caracterizado por uma fase concorrencial. Nesse primeiro momento, a Inglaterra despontava como a grande potência imperial, controlando o grau mais elevado de produção e organização militar, e concentrando o privilégio do meio de pagamento internacional, então materializado no padrão-ouro. Essa organização previa fixar o preço da moeda nacional em relação ao ouro, possibilitava aos agentes da economia a conversão, quando desejassem e a partir de um câmbio fixo, da moeda nacional e também permitia a existência de uma plena liberdade para a entrada e saída de ouro dos países (MALDONADO FILHO S/A). Em síntese, o sistema político e econômico desse capitalismo competitivo estava marcado pela existência de um Estado Liberal, de mercados autorreguláveis e pelo regime monetário do padrão-ouro. (POLANYI, 2008)

Embora já existisse uma certa tendência à concentração de capital na fase concorrencial, não havia ainda principiado a tendência ao monopólio. No capitalismo concorrencial coexistem grande número de empresas, sendo que cada qual controla reduzida parte da alíquota do capital social (OLIVEIRA, 1995). A tecnologia relativamente simples, as modestas dimensões das plantas e os reduzidos montantes de capital exigidos nos investimentos tornaram possível que esse modelo ensejasse a formação de novos capitais individuais, com mais escassas barreiras à entrada (OLIVEIRA, 1995). Além disso, na Inglaterra não foi preciso destruir ou superar as formas tradicionais de organização da produção artesanal, uma vez que nessa fase do capitalismo industrial não se manifestaram absolutas descontinuidades<sup>3</sup> entre o volume

---

<sup>3</sup> Esse processo será bastante distinto quando da necessidade de inversão no setor ferroviário, por exemplo, em que as descontinuidades foram demasiadamente desafiantes para o capital industrial. As escalas de

previamente acumulado e os requisitos para a transformação dessa produção em industrial. Ademais, o grau prévio de desenvolvimento da acumulação primitiva e do capital usurário e comercial permitiram condições endógenas de inversão na indústria.

Essa pode ser compreendida, na ausência de um termo mais apropriado – que exemplifique uma nova dinâmica comercial e de acumulação –, como uma primeira “globalização” que suplanta o velho particularismo das unidades feudais e avança para uma lógica de troca de caráter internacional, pautada pelo advento de uma divisão internacional do trabalho, que relega à Inglaterra e às demais potências europeias um grau mais elevado de produção de manufaturas, alimentada pelos produtos primários extraídos das Colônias.

Tal fase de desenvolvimento internacional do capitalismo vai constringendo as nações periféricas (coloniais ou já politicamente independentes) a uma nova modalidade de dependência, que deixa de se expressar pelos exclusivos metropolitanos e passa a se tornar uma fase de plena abertura comercial e financeira, marcada pelo livre-cambismo, pelo liberalismo e centrada na legitimação da lógica das “vantagens comparativas”. Assim, a ideia era permitir a livre circulação de mercadorias, os fluxos de capitais e os movimentos migratórios a nível internacional (POLANYI, 2008). “A defesa do livre-cambismo era acompanhada pela ordem dos fluxos de capitais sem controle e em plena existência do Estado mínimo”. (POCHMANN, 2016, p. 74)

O caso brasileiro, embora tenha deixado de cumprir os desígnios clássicos da constituição de um Estado Nação<sup>4</sup> - que permitiria avançar na consecução de objetivos políticos e econômicos verdadeiramente nacionais, tais como os princípios liberais das revoluções burguesas – o processo de independência deve ser compreendido em seus aspectos revolucionários. (FERNANDES, 2005). Para o autor, a Independência representou uma transição política pacífica, mas não menos revolucionária, uma vez que ao acabar com o estatuto colonial, ela gestou as condições da internalização do Estado nacional e do poder político, corporificando uma “sociedade nacional”, ainda que permanecesse a marca da dependência econômica: “o poder deixou de se manifestar como

---

inversão para esse setor eram incompatíveis com o grau de geração de excedente próprio das pequenas empresas.

<sup>4</sup> Para Pires (2017), os ideais da Revolução Francesa, síntese da formação de uma ideia propriamente liberal, “liberdade” e “igualdade” foram usurpados da sua lógica originária e compreendidos como liberdade de comércio e igualdade para transacionar com quaisquer nações do globo, em contraposição ao exclusivo metropolitano. Segundo Fernandes (1968), a ideologia liberal se equacionou historicamente como uma ideologia da emancipação dos estamentos da “tutela colonial”.

uma imposição de fora para dentro para organizar-se a partir de dentro” (FERNANDES, 2005, p. 50).

A nova dinâmica da sociedade brasileira, em conformidade com as aspirações das potências internacionais – em especial a inglesa – foi a da concessão de centralidade à acumulação na órbita do mercado externo. Configurou-se, estrutural e funcionalmente, uma situação de mercado que relegava absoluta prioridade às conexões com o mercado externo em detrimento dos impulsos para a acumulação em território nacional. Assim, os laços coloniais mudaram apenas de figura, deixando de ser jurídicos-políticos para se secularizarem em aspectos econômicos, sobretudo. Para Fernandes (1968), no nível econômico, a Independência não teve o mesmo vetor revolucionário. O padrão monetário internacional, baseado na conversibilidade ouro-libra, “condicionou o Brasil às exigências da hegemonia inglesa, sobretudo com o movimento do grande capital financeiro europeu em busca de novos mercados no mundo”. (POCHMANN, 2016 p. 74)

Com isso, queremos lançar luz à hipótese de trabalho desse capítulo que deseja compreender as condições de industrialização e desenvolvimento da periferia do capitalismo a partir da chave da articulação dialética entre o “externo” e o “interno”. Desta feita, do ponto de vista externo, havia uma pressão da potência imperialista central para que os países latino-americanos se adaptassem à lógica presente nos preceitos liberais da época, abrindo seus mercados a importações das mercadorias manufaturadas fornecidas pelo centro e, paralelamente a isso, fornecessem as matérias primas necessárias ao incremento da produtividade do capitalismo nascente. No entanto, esse padrão de relacionamento não era tão somente uma imposição “de fora”, senão que um padrão de relacionamento que encontrava respaldo na ordem senhorial competitiva brasileira (FERNANDES, 2005).

Em outras palavras, do ponto de vista do desenvolvimento industrial, nossas possibilidades de alçar essa dimensão importante e necessária do desenvolvimento sustentado estavam bloqueadas, tanto por um padrão de associação plena ao ideário econômico liberal e dependência política, quanto pelas condições externas, com uma potência hegemônica fiadora de uma globalização plenamente adaptada aos preceitos da divisão internacional do trabalho. Nesse sentido, nesse padrão de relacionamento não havia espaço para rupturas políticas que ensejassem as condições internas de mudanças nos rumos da condução da política econômica, nem acesso às condições de financiamento e ao padrão de desenvolvimento tecnológico produtivo, característico da revolução industrial. Às burguesias dos países hegemônicos interessava a manutenção dessa

estrutura “colonial” por dois motivos principais: primeiro, na medida em que essa condição não possibilitaria, a curto prazo, a formação de concorrência interna para os seus bens manufaturados, e, em segundo lugar, na medida em que esse padrão de relacionamento subordinava os países da América Latina aos desígnios desiguais da divisão internacional do trabalho. Assim, as condições de expropriação econômica que foram funcionais ao surgimento do capitalismo, particularmente a acumulação primitiva, foi cedendo espaço para que Inglaterra assumisse a posição de articular, sobre seu comando, os interesses dos distintos Estados Nacionais, assumindo uma posição de centro (OLIVEIRA, 1985).

As crises do meio ao fim do século XIX vão, no entanto, impor transformações ao capitalismo de tipo concorrencial. Algumas nações que gestavam internamente condições similares às inglesas vão emergindo com mais força na disputa intercapitalista. França, Alemanha, EUA e Japão, dentre outras, também contavam com uma estrutura em que predominavam pequenos produtores independentes e na qual desenvolvia-se o capital comercial, a divisão social do trabalho e a manufatura. Do ponto de vista tecnológico, em que pese a liderança inglesa, o padrão industrial era relativamente simples e, apesar do incremento da composição orgânica do capital, as exigências de capital fixo ainda eram muito menores do que as de capital variável. Assim, na segunda metade do século XIX, o capitalismo concorrencial de base financeira e produtiva marcadamente simples e o relativo acúmulo precedente de capitais da fase feudal<sup>5</sup> criou condições que possibilitaram um segundo momento da industrialização capitalista, liderada por EUA, França, Alemanha, Rússia e Japão, e que ficou conhecido como “Industrialização Retardatária”.

A crise do capitalismo concorrencial viabiliza a possibilidade de novas nações superarem o “atraso” com relação à diversificação e ao aumento da produtividade industrial. Partindo de condições pregressas relativamente próximas – como já explicitado – e de uma base relativamente simples de desenvolvimento industrial, essas nações de industrialização retardatária passam a lançar mão de mecanismos endógenos de alimentação nacional do processo de acumulação de capital, superando o primeiro salto

---

<sup>5</sup> Desses todos, podemos relativizar o passado japonês e afirmar a ausência de um modo de produção feudal nos EUA. No entanto, pelo modelo de colonização na América Norte (colônia de povoamento, marcada pela emigração dos expulsos dos cercamentos e protestantes, condições climáticas, presença menor do latifúndio escravista e existência de pequenos proprietários baseados no trabalho livre), podemos inferir condições distintas do restante da América Latina, que não se industrializou pela presença forte de uma economia latifundiária e primário-exportadora. (PRADO JR, 2011).

tecnológico da revolução industrial e imprimido um novo padrão produtivo e energético que ficou conhecido como II Revolução Industrial. As novas ondas industrializantes não poderiam apenas repetir o padrão inglês, senão que o revolucionar, pois já não cabiam mais as possibilidades de repetição do padrão gradualista do acúmulo do capital inglês. Dessa forma, o liberalismo inglês é relativamente deixado de lado em favor de uma concepção política que creditava maior poder aos Estados Nacionais na condução da política econômica e na criação das condições necessárias a um novo salto industrial, abrindo passagem para uma nova etapa do capitalismo, denominada de “Monopolista”.

Segundo Bastos (2019) muito além da acumulação advinda das empresas familiares, essa nova etapa do capitalismo contou com a combinação de diversas variáveis, sobretudo a do novo papel assumido pela ideologia dos Estados Nacionais. Além dessas, as grandes sociedades anônimas, principalmente nos EUA, os bancos de investimentos, no caso Francês, e os grandes bancos universais alemães, foram elementos de destaque para compreensão do novo padrão de acumulação, permitindo a essas nações “queimarem etapas” no que tange à escala e ao escopo dos investimentos necessários. Para o autor “o Estado assume o papel histórico de apoio à formação do mercado de trabalho assalariado, de superação das barreiras para a integração do mercado nacional, e de sua proteção internacional”. (BASTOS, 2019, p. 8).

Concentração e centralização de capitais é o que explica a nova *performance* da fase do capitalismo monopolista. Segundo Mazzucchelli (1985), a concentração de capital é um processo advindo da própria produção em escala alargada, significa o crescimento da unidade de capital no processo produtivo, na reprodução ampliada, nas quais o lucro da produção é reinvestido no processo produtivo, almejando a expansão da escala. Já a centralização diz respeito à unificação de uma corrente de capitais outrora dispersos, o que tornou possível a fundação de empresas grandiosas que tinham características para além das possibilidades ditadas pelos capitais individualmente. Segundo Marx (2013 [?]), tais fenômenos multiplicam a potência do capital, reforçando, por sua vez, sua acumulação. Para Bastos (2019), os conceitos de “concentração” e “centralização” estão intimamente relacionados. O aumento das escalas técnicas e financeiras expulsam as unidades de capital com custos mais elevados, protegendo os lucros extraordinários e imprimindo elevadas barreiras à entrada. “Concentração e centralização do capital são diferentes dimensões da acumulação de capital no longo prazo, em que a concorrência seleciona as unidades que sobrevivem porque crescem, e que crescem ainda mais porque sobrevivem”. (BASTOS, 2019, p. 9).

De acordo com Lenin (2012 [?]) e Hilferding (1985), para que esse processo pudesse se reproduzir em uma escala alargada, superando as barreiras temporais, era preciso não esperar a realização da venda das mercadorias na esfera da circulação para que o lucro fosse reinvestido. Desse processo vai surgir a figura do “capital financeiro”<sup>6</sup> como uma união entre o capital bancário e o industrial. O capital financeiro é uma “unificação do capital”: uma associação de capitalistas industriais, comerciais e bancários, cujos capitais, antes separados, nas mãos, ou sob direção das altas finanças, criam uma estreita união entre os capitães da indústria e os banqueiros (HILFERDING, 1985). Assim, segundo Lenin (2012 [?]), os bancos, que outrora tinham a função de intermediação de pagamento, passaram a acumular capitais que foram colocados à disposição dos empresários industriais. O capital ocioso passa a ser transformado em capital empregado na produção, ou seja, capital que rende lucro. Os interesses dos capitais bancários e industriais passaram a ser unificados nas unidades produtivas, e os bancos – através do financiamento – passaram a ser também representantes de parte fundamental dos interesses industriais.

Esse processo, segundo Hobson (2012), referindo-se à “Lei de Say”, faz a realidade contrariar a velha teoria. A concentração e a centralização de capital atingiram uma etapa de desenvolvimento com fortes desequilíbrios, no qual a produção superou, em larga medida, as possibilidades de consumo. Isso resultou em um ambiente de elevada poupança com condições de investimento que operavam em uma velocidade e potência muito superiores às condições de absorção da produção no mercado doméstico; de acordo com o autor, “um quadro crônico de superprodução” (HOBSON, 2013, p. 13), tornando imanente a necessidade das potências centrais encontrarem novos territórios para desaguar a produção. Para Maldonado Filho (S/A) o padrão-ouro criava um mecanismo automático de eliminação dos eventuais desequilíbrios no comércio internacional e promovia os investimentos externos, uma vez que existia estabilidade nas taxas de câmbio, o que concedia segurança aos investimentos externos.

Essas ‘ondas de industrialização’ e o aumento brutal da produção nos países de capitalismo retardatário faziam crer que - dadas algumas características particulares herdadas do processo de desenvolvimento histórico dos países, a institucionalização de ferramentas necessárias ao advento da grande indústria e a aplicação da gerência

---

<sup>6</sup> Para Bukharin (1969, p. 101), os interesses do capital financeiro na fase monopolista do capitalismo exigem, antes de tudo, a expansão do território nacional. Dessa forma, eles ditam uma política de conquista, de pressão direta pela força armada e de anexação imperialista.

científica - os países iriam, um após outro, ingressar em uma nova e promissora fase de sua evolução produtiva (PEREIRA, 2015). No entanto, enfatizamos aqui a desigualdade de condições históricas e temporais que singularizam essa experiência em um dado período histórico. As condições de industrialização vivenciadas por essas nações, como lembra Oliveira (1985), são particulares de um tempo histórico, que data da formação de um novo tipo de capitalismo, o capitalismo monopolista, que segue como a regra nos tempos atuais.

A tendência ao monopólio é pioneiramente sintetizada por Marx (1986 [?]), na lei da queda tendencial da taxa de lucro. Segundo o autor – grosso modo –, a concorrência intercapitalista gerada pelo processo de concentração e centralização de capital vai impondo a lógica do aumento incessante da produtividade do trabalho social, que tem como base o contínuo desenvolvimento tecnológico e organizacional. Assim, a necessidade de sair à frente na liderança tecnológica e produtiva de cada setor faz que os empresários elevem o montante do capital constante (matérias primas e forças produtivas) em relação ao capital variável (força de trabalho). Assim, um operário que produzia 10 sapatos diários na sua jornada de trabalho, passa a ser submetido a um aumento da mais-valia relativa, produzindo 15 sapatos dia. Ainda que exista um aumento na extração da taxa de mais-valia do trabalho social<sup>7</sup>, a taxa de lucro deve cair, já que o capital constante tende a crescer o seu valor mais intensamente do que a taxa de mais-valia. Desta feita, vai aumentando a composição orgânica do capital, exigindo que os seus competidores também invistam em novos maquinários para não sucumbirem à concorrência intercapitalista. Assim, há uma tendência à queda da taxa de lucro no curto prazo, mas o que – no longo prazo – leva a um aumento extraordinário da taxa de lucro daqueles capitalistas que se mantiveram no mercado com melhores condições frente a quebra dos concorrentes e/ou a sua fusão e aquisição, reafirmando a tendência à criação dos grandes oligopólios. A queda da taxa de lucro também ocorre pela incompatibilidade entre a oferta e a demanda a nível local, uma vez que a superprodução de mercadorias pode resultar em problemas para a realização na esfera da circulação pressionando os preços para baixo e rebaixando, por conseguinte, a taxa média de lucro.

---

<sup>7</sup> O aumento da extração da taxa de mais-valia aqui ocorre não apenas na forma da mais-valia relativa, senão que também pelo rebaixamento de salários, uma vez que o capital constante, ao elevar a produtividade do trabalho, é poupador de mão-de-obra, o que faz aumentar o desemprego, no curto prazo, criando melhores condições para se rebaixar os salários.

Assim, segundo Pereira (2015), grandes conglomerados, sociedades anônimas e gigantescas empresas privadas surgiam e alçavam a escala de produção econômica a níveis nunca antes imaginados, minimizando custos do progresso técnico e auferindo índices de produtividade que não tardaram em colocar esses países na dianteira da corrida industrial contra a Inglaterra.

É a partir desse fenômeno da superprodução nos países da Europa e nos EUA que vai surgir uma nova etapa de desenvolvimento dentro do capitalismo monopolista, denominada “imperialista”, na qual as mercadorias resultantes do rápido aumento da produtividade deveriam desaguar em novos mercados consumidores, na periferia do sistema capitalista (BUKHARIN, 1969). Ainda para Bukharin, todo o capitalismo nacional monopolista está sob a tendência constante de expandir as suas fronteiras nacionais. Isso decorre da própria essência da estrutura capitalista monopolista. Assim, a exportação de capitais para a periferia do sistema foi a principal marca desse processo, que precisou lançar mão dos ressignificados países “coloniais” que – ainda que politicamente independentes – foram submetidos a um processo avassalador de depósito de mercadorias. Segundo Dobb (1983), as exportações de bens de capital e os investimentos no exterior faziam reascender a atividade econômica e reanimar os empresários capitalistas, a ponto de “renovar a fé no destino do capitalismo como capaz de promover o eterno progresso econômico”<sup>8</sup> (p. 228).

O período que coincide com esse processo de expansão imperialista, entre 1871 e 1914, foi de grande progresso no centro do capitalista. Inclusive a classe trabalhadora logrou conquistas importantes do ponto de vista das reivindicações políticas e sindicais. Segundo Trotsky (2008), a desigualdade do desenvolvimento trouxe consigo benefícios para os países avançados, os quais – ainda que em graus diversos – continuaram se desenvolvendo às custas dos atrasados, “explorando-os e convertendo-os

---

<sup>8</sup> É importante frisar que a emergência da fase imperialista do capitalismo foi capaz, não somente de animar os grandes empresários das potências citadas, mas até mesmo parte dos partidários do socialismo. No interior do Partido Social Democrata Alemão (SPD), havia militantes entusiastas desse processo. Por um lado, Kaustky (ISSO É UMA REFERÊNCIA?) cunhou a expressão “Ultra Imperialismo”, referindo-se a uma tendência natural do capitalismo imperialista de socializar os frutos do progresso técnico, o que possibilitaria que todas as partes do mundo pudessem desenvolver suas indústrias e acessar o consumo dos bens produzidos (LENIN, 2012 [?]). Por outro lado, Bernstein (REFERÊNCIA?) – outro militante do SPD – advogou a tese de que a exploração das colônias, ainda que socialmente injustificada, seria importante para a Alemanha recuperar o tempo perdido e tornar-se pioneira na disputa intercapitalista. Isso se justificava porque os militantes do partido, dogmaticamente presos a uma análise ortodoxa dos escritos de Marx, acreditavam que a Alemanha, pelo seu grau de desenvolvimento das forças produtivas, seria o primeiro país a realizar uma revolução socialista. Assim, a Alemanha socialista, através da sua liderança tecnológica e industrial, fruto da exploração das colônias, poderia contribuir com o desenvolvimento material das nações periféricas em um segundo momento.

em colônias ou, pelo menos, tornando-os impossibilitados de participar da aristocracia capitalista (p. 187). Para Lenin (2012 [?]), no entanto, isso significou para os “imensos territórios e países ainda não arrastados para o torvelino do capitalismo (...) opressão, tortura e horrores” (p. 2 e 3). Para o autor, esses países passaram a desempenhar funções específicas para os centros industriais dominantes como receptáculos dos excedentes de trabalhadores e mercadorias dos países centrais e foram submetidos a uma radicalização das suas funções de fornecedores de alimentos e matérias-primas. As economias periféricas vão se tornando palco privilegiado da ação do capital monopolista e reafirmando sua condição de dependência, tanto financeira quanto produtiva-tecnológica. A exportação de capitais vai concedendo novos contornos ao poder dos grandes monopólios em escala global que, mais do que grandes empresas, são produtos da ação intencional dos grandes Estados Nacionais. Para Poulantzas (1978), esses Estados se encarregavam dos interesses do capital dominante, de forma direta e indireta, através das políticas industriais de cada um desses Estados com respeito ao seu capital autóctone, visando concentração e expansão internacional desse capital<sup>9</sup>.

Ainda segundo Poulantzas (1978) essas intervenções econômicas não são funções técnicas e neutras, impostas pelas necessidades de uma “produção” considerada ela própria de maneira neutra, “essas funções econômicas do Estado são, de fato, expressões do seu papel político total na exploração e dominação de classe” (p. 87). As diferenças aqui não estão na sua simples dimensão quantitativa, com relação ao papel do Estado no capitalismo concorrencial. O Estado no capitalismo monopolista, intervém de forma decisiva na economia já que seu papel não se limita, essencialmente, à reprodução das condições gerais da produção da mais-valia, mas se estende ao próprio ciclo de reprodução ampliada do capital como relação social. (POULANTZAS, 1978). Isso logra uma nova posição de poder na dinâmica da produção capitalista. Nas palavras de Lenin,

O capital financeiro criou a época dos monopólios. E os monopólios introduzem os seus métodos em toda a parte: a utilização das ‘relações’ para as transações proveitosas substitui a concorrência no mercado aberto. É muito corrente que entre as cláusulas do empréstimo se imponha o gasto de uma parte do mesmo na compra de produtos ao país credor, em especial de armamentos, barcos, etc. A França tem recorrido frequentemente a este processo no decurso das duas últimas décadas (1890-1910). A exportação de capitais passa a ser um meio de estimular a exportação de mercadorias. (LENIN, 2012 [?], p. 185).

---

<sup>9</sup> Para o autor, “esse domínio do Estado corresponde ao crescimento considerável das suas funções econômicas, absolutamente indispensáveis à reprodução ampliada do grande capital” (POULANTZAS, 1978, p. 87)

Segundo Lenin (2012 [?]), o imperialismo seria o “estágio superior do capitalismo”, na concepção que a intensidade da concorrência interimperialista levada adiante pelos Estados através das suas empresas nacionais, levaria a um conflito iminente, o que abriria uma “era de revoluções socialistas”, na medida em que, ao ocupar as burguesias nessa disputa fratricida, abriria espaço para as classes trabalhadoras tomarem o poder em seus países. Lenin acertou na previsão da guerra, embora não tenha concebido o fato de que parte dos partidos socialistas tenha se adaptando e se apoiado<sup>10</sup> na disputa intercapitalista. Para Hobson (2013), o imperialismo era definido como uma combinação de expansão econômica com domínio político, baseado na exportação de capitais para os países menos desenvolvidos, acompanhados da utilização de recursos políticos e militares para proteger os meios de produção cujo controle foi obtido. Para Baran (1968), em lugar da expansão do desenvolvimento capitalista em termos globais, a principal tarefa do capitalismo monopolista, pautado pela política do imperialismo, era reduzir e controlar o desenvolvimento econômico dos países subdesenvolvidos.

Os resultados, para a periferia do sistema, foram mais barreiras às possibilidades de desenvolvimento autônomo, configurando a existência de um processo de “desenvolvimento desigual e combinado” (c.f TROTSKY, 2008), do qual os países desenvolvidos não se utilizaram somente da maior extração de mais-valia em seu território nacional, senão que da apropriação e transferência de valor das economias subdesenvolvidas, alargando o fosso existente entre elas. A eclosão da 1ª Guerra Mundial estava marcada pelo fato dos imperialismos europeus seguirem sendo empurrados para um beco sem saída na disputa intercapitalista.

Para Bukharin (1969), esse período manifesta as contradições do sistema capitalista já descritas por Marx. Dessa forma, o desenvolvimento das forças produtivas entrou em conflito com o modo de produção e distribuição, com a desproporção entre a produção e da capacidade de consumo, o que originou a expansão capitalista, mas – por outro lado – o trabalho coletivo também entrou em contradição com o sistema privado de organização econômica da produção capitalista, o que se expressou pela competição entre os capitalismos nacionais. Assim, falham as condições de “equilíbrio” e de desenvolvimento sistemático das peças do mecanismo social, gerando a aparição de crises particularmente violentas.

---

<sup>10</sup> Referência aqui ao fato dos parlamentares do SPD terem votado favoravelmente a um maior gasto militar na Alemanha, através da aprovação dos créditos de guerra.

Rosa Luxemburgo (1985) concebe os limites dessa disputa interimperialista de forma autorregulada ao que ela chama de “anarquia da produção e da concorrência”, legitimada por um Estado que age de forma comprometida com os interesses das grandes empresas capitalistas à revelia de qualquer papel regulatório. A anarquia também é exposta pela obsessão individual de cada capitalista pelo lucro privado. Segundo a autora, seria impossível essa estrutura social reproduzir-se sem esbarrar em graves obstáculos concebidos pela própria lógica da disputa imperialista.

Do ponto de vista interno latino-americano e, em especial, brasileiro, no que tange à problemática investigativa do capítulo em questão, arriscamo-nos a compreender que a industrialização brasileira esteve relativamente “obstacularizada” pela reunião desses fatores de ordem externa – uma avassaladora força de potências imperialistas na partilha do mundo, equipadas com o desenvolvimento de poderio militar e hegemonia no plano da política – e de ordem interna, como a formação de uma elite nacional que não se constitui na assertiva da formação de um Estado Nação no sentido clássico, negligenciando a dimensão nacional e associando-se a um modelo de desenvolvimento baseado no dinamismo externo.

Para Mello (1982), no período do capitalismo monopolista, de constituição das industrializações retardatárias no centro, as economias latino-americanas se consumiam como economias primário-exportadoras<sup>11</sup>. Esse caráter não decorria apenas da forma material com que era dada a produção de bens primários para a exportação, senão que – sobretudo – pelas exportações representarem o único componente autônomo de crescimento da renda. O setor externo se consagra como o centro dinâmico e o único fator de inserção da periferia na dinâmica mundial. Ainda para o autor, o surgimento das economias exportadoras – organizadas com mão-de-obra assalariada – vão ser compreendidas como a formação do capitalismo<sup>12</sup> nas nações latino-americanas; um certo tipo de capitalismo que não repetiu o padrão de formação do capitalismo competitivo no centro, pois passou pela etapa do capitalismo monopolista, e – por isso – é um tipo de

---

<sup>11</sup> É importante frisar que as economias primário-exportadoras não se confundem com as economias coloniais, embora as duas sejam submetidas à exportação de bens primários. Em primeiro lugar porque o capitalismo, como modo de produção, só vai surgir muito mais tarde, a partir da liberação da mão-de-obra para compra e venda no mercado de trabalho. Em segundo lugar porque não existe mais o exclusivo metropolitano e, por fim, os Estados são nacionais, ainda que dependentes.

<sup>12</sup> Ainda segundo Mello (1982) não basta dizer que a industrialização latino-americana é capitalista, mas sim que é específica e que essa especificidade está duplamente determinada a) pelo seu ponto de partida, de economias coloniais e b) por seu momento, que o capitalismo monopolista se torna dominante em escala mundial.

capitalismo singular. Para Fernandes (1968) essa ficou conhecida como a fase do neocolonialismo nas sociedades latino-americanas.

Ainda que nesse período de maior disputa interimperialista o Brasil já tivesse desenvolvido algumas indústrias, a industrialização como a competência do capital industrial subordinar os demais, não estava gestada. A particularidade das primeiras indústrias brasileiras reside no fato de ter sido a própria atividade agroexportadora, em especial do café, a gestar as condições para o seu desenvolvimento. Distintamente de outras experiências, em que o campo era um obstáculo à modernidade industrial, no Brasil foi o acúmulo precedente de divisas estrangeiras, ocasionado pela exportação do café, que possibilitou a inversão de capitais na nascente indústria, prioritariamente aquelas subsidiárias da própria atividade agroexportadora. (FURTADO, 2007).

Passado esse período de forte crescimento e dinamismo das economias centrais, a partir da eclosão da 1ª Guerra Mundial – uma disputa essencialmente imperialista motivada pela busca da partilha do mundo –, a economia mundial entrou em retração. Do ponto de vista das economias periféricas, que nessa lógica não dispõem de comando sobre o seu próprio crescimento, o resultado é uma forte queda das receitas, motivada pela contração da demanda dos países cênicos. Segundo Mello (1982), a retração na demanda pela importação de produtos primários foi causa, prioritariamente, do baixo dinamismo das economias centrais, revelado tanto pelo lento crescimento e queda do coeficiente global de importações, quanto decorrente do deslocamento da hegemonia da Inglaterra para os Estados Unidos.

Aqui reside uma primeira constatação de que a teoria das vantagens comparativas tende a um aprofundamento da desigualdade entre os países do centro e da periferia. Isso porque o centro é capaz de conservar seus incrementos de produtividade e se apropriar, ainda, de parte do progresso técnico introduzido na periferia através do intercâmbio desigual dos termos de troca (MELLO, 1982).

Segundo Furtado (1974),

Nos países em que as vantagens comparativas assumem a forma de especialização na exportação de produtos primários (particularmente os produtos agrícolas) o excedente adicional assume a forma de um incremento das importações. Como a especialização não requer nenhuma modificação nos métodos produtivos e a acumulação se realiza com recursos locais, o incremento da capacidade para importar é principalmente utilizado para adquirir bem de consumo. Dessa forma é pelo lado da demanda de bens finais de consumo que esses países se inserem mais profundamente na civilização industrial. ( p. 27).

É desse processo de desenvolvimento do capitalismo monopolista, da blindagem à industrialização periférica e do aprofundamento da divisão internacional do trabalho que alguns autores vão conceber a relação estrutural entre desenvolvimento e subdesenvolvimento. Nessa acepção, os países latino-americanos não lograram as condições para atingir o desenvolvimento pleno do ponto de vista social e econômico por dimensões dadas histórica e externamente, tais como o passado colonial e o não acúmulo prévio de capital necessário a um processo sustentado de industrialização, mas, também, do ponto de vista interno, por um modelo de reprodução social e econômica em que o excedente gerado nessas economias serviu para iniciar um processo de diferenciação social das elites via consumo, e não foi empregado na reprodução da própria indústria. Mais do que uma formação histórica, o subdesenvolvimento é produto da expansão do capitalismo e é parte da própria formação de um “tipo” de capitalismo (OLIVEIRA, 2013).

Desenvolvimento e subdesenvolvimento não se constituem como etapas históricas, pelas quais o conjunto dos países irá percorrer com base unicamente no seu desenvolvimento interno. Os países desenvolvidos não evoluíram do subdesenvolvimento. Dessa forma, compreende-se que o subdesenvolvimento não é um estágio, uma condição momentânea, e sim uma posição estrutural, que envolve uma série de características que, se não rompidas com radicalidade, tendem a ser produzidas e reproduzidas continuamente.

Para Furtado (1974), “o que cria a diferença fundamental e dá origem à linha entre desenvolvimento e subdesenvolvimento é a orientação dada à utilização do excedente engendrado pelo incremento de produtividade” (p. 26). Dessa maneira, o excedente gerado nas economias centrais foi aplicado em processos de geração de progresso técnico que tinham como objetivo o aumento da produtividade do trabalho. O excedente desse aumento teve destinação na economia nacional, sendo reinvestido na economia local<sup>13</sup> como condição para a continuidade da evolução da produtividade e, mais tarde, investido no processo imperialista de avanço sob as economias periféricas. A geração de excedente nas economias caracterizadas como subdesenvolvidas teve destino

---

<sup>13</sup> Segundo Tavares (1973), o impulso externo foi fundamental para a consolidação das economias desenvolvidas, sendo um componente importante da renda nacional, sem a qual não poderia ser explicada a sua expansão. Ocorre que a variável exógena veio se juntar à endógena, que era o investimento autônomo, acompanhado de transformações tecnológicas. “A combinação dessas duas variáveis, interna e externa, permitiu que o aproveitamento das oportunidades do mercado externo se desse juntamente com a diversificação e integração da capacidade produtiva externa” (p. 30)

muito distinto e, como veremos adiante, serviu para reproduzir as características do subdesenvolvimento, além desse excedente ter sido investido no aumento das importações e na mimetização do padrão de consumo das elites. Por isso a importância dada por Furtado em desnudar a face perversa da teoria do desenvolvimento. Não se indagar sobre a especificidade histórica do subdesenvolvimento e seus mecanismos de reprodução, pode cegar o pesquisador às particularidades de um padrão de desenvolvimento que não irá se generalizar por força das condições do acaso.

A teoria ortodoxa do desenvolvimento parte de uma situação estática, uma abstrata sociedade tradicional, semelhante em toda a parte (pelo menos assemelhada para os fins da teoria), que, num momento dado começa a se transformar por força de fatores estranhos e exteriores à sua dinâmica própria, sejam o avanço científico e as conquistas. (PRADO JR, 1978, p. 26).

O conceito “Centro-Periferia” advém dessa mesma abordagem conceitual e foi utilizado pelos autores da Cepal para “descrever o processo de difusão do progresso técnico na economia mundial e para explicar a distribuição dos seus ganhos” (BIELSCHOWSKY, 2004, p.16). Com isso, “Centro” ou – com uma conceituação análoga – países “desenvolvidos”, tiveram como origem histórica um processo acelerado de desenvolvimento dos setores industriais, que elevou simultaneamente a produtividade de todos os setores e engendrou um processo de internalização da geração de progresso técnico. O excedente gerado por essas economias centrais, ou desenvolvidas, promoveu uma socialização – ainda que com desigualdades – mais ou menos homogênea dos frutos do progresso tecnológico, o que deu origem a estruturas sociais menos desiguais e com acesso relativamente universalizado aos ganhos da evolução material engendrada por essas sociedades. Nesses países, a demanda das economias nacionais caminhou em direção conjunta com o progresso técnico e a expansão da riqueza. Isso gerou um processo relativamente harmonioso, no qual o consumo dessas sociedades se integrava ao processo produtivo em curso, sem descontinuidades do que a sociedade consumia e do que era atendido pela sua própria estrutura produtiva.

Os padrões de consumo nos países caracterizados como subdesenvolvidos, por outro lado, são marcados por uma ruptura entre consumo e produção. Podemos dizer que a nossa demanda de consumo é relativamente independente do nosso sistema produtivo, quando não contrária. O nosso padrão de consumo é, frequentemente, atendido por importação, o que exige, diferentemente dos países desenvolvidos, expansão das exportações, reafirmando a lógica de uma economia voltada para fora. A geração de progresso técnico e as técnicas produtivas chegadas aos países subdesenvolvidos não

somente deixam de responder às suas necessidades de consumo, como também criam descontinuidades e inaptações substanciais, como a intensificação de capital em detrimento da mão de obra, como veremos mais adiante.

A evolução do sistema capitalista no último quarto de século, caracterizou-se por um processo de homogeneização e integração do centro, um distanciamento crescente entre o centro e a periferia e uma ampliação considerável do fosso que, dentro da periferia, separa uma minoria privilegiada e as grandes massas da população. (FURTADO, 1974, p. 46).

Assim, a especialização produtiva nos produtos primários, aliados ao livre comércio, ocasionaram outras limitações aos países subdesenvolvidos – além da deterioração dos termos de intercâmbio<sup>14</sup> e a vulnerabilidade aos ciclos econômicos –, que foram conduzidos à tendência ao desemprego estrutural, resultado do baixo crescimento da demanda internacional por produtos primários e o permanente desequilíbrio no balanço de pagamentos nacional, ocasionado pela queda do valor dos produtos primários ao mesmo tempo em que havia pressão sobre a necessidade de importação. (BIELSCHOWSKY, 2004).

Para Mello (1982), as economias dependentes são meros prolongamentos do espaço econômico do centro, e, por conta disso, não poderiam ser consideradas “economias nacionais”<sup>15</sup>. Na medida em que essas economias mantêm a lógica de crescimento para fora, ficam condenadas à miséria, uma vez que qualquer esforço para superá-las esbarraria nos limites do próprio subdesenvolvimento.

O capitalismo como um modo de produção surgiu – efetivamente – após a I Revolução Industrial e teve como berço a Inglaterra e o seu sistema fabril. O decurso de transição entre o modo de produção Feudal<sup>16</sup> e o capitalismo propriamente dito, foi marcado por um extenso período de acumulação primitiva de capital, em que o capital comercial e mercantil gestaram condições materiais de acumulação precedente, assim

---

<sup>14</sup> Dado o progresso técnico, a tendência à deterioração dos termos de troca dos bens primários relativamente aos bens mais elaborados seria inevitável e irreversível, por conta da diferença entre as elasticidades renda das importações de bens primários e de bens mais complexos – sendo a primeira baixa e a segunda alta.

<sup>15</sup> Caio Prado Junior também parte da premissa que a economia brasileira não lograria uma condição de “economia nacional”, senão superadas as condições políticas e econômicas presentes no “sentido da nossa colonização”, basicamente caracterizada como uma economia voltada para fora: bases latifundiárias; refém da monocultura; sob a presença onisciente do imperialismo e baseada no trabalho escravo/superexplorado.

<sup>16</sup> Na perspectiva marxista, embasada no método materialista histórico e dialético, todo o modo de produção gesta, em seu próprio interior, contradições que possibilitam tanto seu desenvolvimento quanto a sua crise. Nesse caso, as condições de constituição do capitalismo já estavam criadas nos limites do modo de produção feudal, advindos do aumento da produtividade, da criação do excedente, do advento do comércio, da criação dos meios de pagamentos, da centralização do poder e do papel do capital mercantil usuário, do acúmulo de capital precedente que gestou as condições da sua inversão na indústria.

como o trabalho escravizado nas Colônias<sup>17</sup> e toda a forma de pilhagem e pirataria e expropriações (MARX, 2013 [?]; DOBB, 1980).

A expansão da atividade comercial vai impondo limites à acumulação no interior das pequenas cidades e feudos, expandindo as fronteiras do capital e dando início ao processo de centralização do poder político a partir da constituição dos Estados Nacionais. A Revolução Inglesa e a Revolução Francesa gestaram as condições políticas – que são precedidas das condições econômicas – para o surgimento de um modo de produção efetivamente capitalista, pautado na hegemonia do capital industrial.

### ***1.2. Crise da disputa interimperialista, crise de 1929 e novas condições para o desenvolvimento periférico***

O período que compreende a Primeira Guerra Mundial vai marcar o fim – ao menos temporário – dos Estados plenamente liberais – e da crença do o mercado ser uma dimensão plenamente racional da vida social, que melhor atua para o bem-estar geral, quando mais se pauta, apenas, pela oferta e pela procura. A situação de crise mundial, a queda da demanda pelos bens primários das economias periféricas e as restrições impostas à importação por esses mesmos países subdesenvolvidos, vão ensejado necessidades objetivas de adaptações das estruturas produtivas nacionais, para que possam sobreviver em uma nova configuração geopolítica e econômica.

Assim como apontado por Lenin (2012 [?]), o desenvolvimento da etapa imperialista do capitalismo monopolista guarda as suas contradições – na melhor acepção marxista, compreendidas de forma positivada –, em que o avanço da lógica imperialista sob as nações dependentes não gera somente restrições quanto a capacidade de desenvolvimento nacional, senão que pode contribuir para as próprias condições de industrialização. Para Bukharin (1969), o capital monopolista exige que a maior quantidade de espaços nacionais se transforme em potências capitalistas, plenamente abertas aos novos ditames do livre comércio. Rosa Luxemburgo (1985), por sua vez, detalha a forma violenta e contínua em que o capital vai transformando as economias “naturais” em capitalistas. A partir desse movimento, a autora explica como esse processo, ao mesmo tempo que oprime, também libera forças políticas e econômicas

---

<sup>17</sup> Os impulsos da acumulação primitiva de capital estão na própria gênese da existência da produção das Colônias, que organizava sua produção em bases escravistas e de produção em larga escala para atender aos intentos da acumulação de capital na metrópole. A natureza material da produção colonial era dada pelas necessidades metropolitanas cuja demanda permitia a realização do lucro mercantil (OLIVEIRA, 1985).

nessas economias “pré-capitalistas”, criando condições objetivas para a reprodução em bases plenamente capitalistas e garantindo a realização da mais-valia. Ainda para Luxemburgo, a acumulação de capital trazia esse elemento contraditório, observado do ponto de vista do crescimento do capital, que ao mesmo tempo em que os empréstimos estrangeiros e as exportações de capitais serviam como meio de abrir novas regiões para o investimento e escoamento de capital pelas grandes potências, também criavam as condições para o surgimento e desenvolvimento de concorrentes no mercado interno.

Tanto para Baran (1968) como para Lenin (2012 [?]), a expansão do modo de produção capitalista, coordenado pelo imperialismo, alçaria ganhos materiais para as potências periféricas, que iniciariam um processo de diferenciação interna, porém em uma situação de dependência. Em outras palavras, o movimento de exportação de capitais é relativamente contraditório porque não apenas bloqueia e mantém submetidas as economias periféricas, como também quando cria - ao mesmo tempo - certos espaços de desenvolvimento industrial, ainda que controlados de fora para dentro. Sobre esse tema, Lenin (2012 [?]) argumenta que “as condições elementares para o desenvolvimento industrial [na periferia] foram criadas” (p. 120). Para que o desenvolvimento da periferia se mantivesse, então, em consonância com o projeto de dominação imperialista, Lenin apontou a existência de “laços sólidos” criados entre o capital estrangeiro e a burguesia dos países “menos desenvolvidos”.

Assim, a disputa fratricida entre os Estados Nacionais imperialistas, junto a seu lastro de destruição, somada à crise de 1929 e à grave recessão mundial – dialeticamente –, bloqueou a atividade primário-exportadora e possibilitou as condições para o desenvolvimento da primeira fase da industrialização brasileira.

Se as transformações estruturais ocorridas no centro após 1914 parecem retirar toda e qualquer esperança de se apoiar o desenvolvimento latino americano na expansão das exportações de produtos primários, o movimento real da economia mundial, ao mesmo tempo, estimula a ruptura da divisão internacional do trabalho, e as economias latino americanas entram numa nova etapa – etapa do desenvolvimento para dentro. (MELLO, 1982, p. 15)

É importante apontar, no entanto, que a economia brasileira não é apenas reflexiva das transformações operadas na dinâmica externa, isto é, não foram apenas os acontecimentos de dimensões internacionais que constituíram as bases para a fase de “industrialização restringida” no Brasil, mas foi um impulso externo que encontrou certo grau de diferenciação e avanço no setor produtivo nacional. Além do Brasil, alguns outros

países latino-americanos já tinham uma certa base industrial, ainda que submetida ao setor externo. Esse elemento do acúmulo endógeno de capital e da já existência de pequenas indústrias não foi trivial para o sucesso da industrialização brasileira na fase posterior: o Brasil já contava com uma relativa indústria anterior, o que lhe permitiu alcançar um grau elevado de diversificação produtiva posteriormente. É premente assinalar que a concepção ideológica que circunscreveu parte da concepção política e econômica da “república velha” foi positivista, para quem a indústria já vigorava como um elemento importante da autonomia nacional (BUONICORE, 2009).

Como já apontado por Furtado (2007), a atividade primário-exportadora – prioritariamente a cafeeira – já havia logrado a constituição de uma indústria assessoria, de baixo valor adicionado e submetida às necessidades da exportação. Para Mello (1982), a economia cafeeira engendrou os pré-requisitos fundamentais do surgimento do capital industrial e da grande indústria ao gerar, previamente, uma massa de capital monetário possível de ser invertida no setor industrial. Além disso, ao transformar a força de trabalho em mercadoria e ao promover a criação de um mercado interno de proporções consideráveis, a economia cafeeira engendrou pré-condições endógenas que se somaram às restrições sobre a capacidade de se manter a atividade exportadora. A violenta queda da receita de exportações acarretou uma diminuição de cerca de 50% na capacidade de importação nacional, a maior da América Latina (TAVARES, 1973). Essa situação exigia mudanças substanciais na dinâmica de desenvolvimento interno.

Segundo Pochmann (2016), o salto na acumulação de capital logrado pela atividade de exportação do café contou com uma exitosa combinação: de um lado, a atividade cafeeira introduziu novos métodos de beneficiamento do café, o que permitiu a elevação de sua qualidade; de outro lado, a premente necessidade de avanços da atividade exportadora construiu um sistema de transporte ferroviário, que reduziu custos e distâncias no deslocamento da produção para o mercado externo. A elevação significativa de trabalho assalariado também criou as condições para o surgimento do capitalismo brasileiro e, concomitantemente a isso, ensejou maiores possibilidades de expansão dessa nascente indústria.

A resposta, em um primeiro momento da grande depressão econômica mundial, veio com a Revolução de 1930 e a formação de uma maioria política que passou a ter a industrialização como tema central do governo provisório de Getúlio Vargas. Políticas anticíclicas foram edificadas nesse período com o objetivo de preservar o preço do café e garantir a manutenção da renda interna (FURTADO, 2007). Para Tavares

(1973), todo o processo de industrialização que se iniciou a partir desses eventos encontrou, sem dúvida alguma, apoio nessas políticas de manutenção da renda interna, especialmente vinculadas à manutenção do preço do café. Além disso, as opções de política econômica que compreenderam forte desvalorização cambial, suspensão do pagamento da dívida externa e controles cambiais com elevação das tarifas de importação, também cumpriram papel decisivo na passagem a uma nova estrutura de diversificação industrial. De acordo com Cano (2012), tais políticas de defesa da economia nacional, a partir de um novo manejo da política econômica, foram contribuindo para um aprendizado de uma nova burocracia planejadora, que pavimentou o caminho para a emergência de um Estado de caráter intervencionista.

No Brasil e no restante dos principais países capitalistas, a anarquia da produção vigente na lógica imperialista de aceleração da produção, e a consequente crise de 1929, vai redefinindo o Estado de tradição liberal, do ponto de vista econômico, a um Estado com a prerrogativa de coordenação do mercado e contenção de crises. Para Fiori (2003) consolidou-se um amplo consenso duradouro em defesa do Estado interventor, que uniu Keynesianos e sociais democratas em uma sólida aliança política capaz de impor freios aos ímpetus de maximização da acumulação. O ineditismo da política industrial pós-1930 decorreu, em grande medida, da vontade nacional a partir da constituição de uma nova maioria política antiliberal, que se articulou em torno do governo Vargas, frente ao liberalismo que conduzia a perspectiva política da aristocracia cafeeira (POCHMANN, 2016).

O primeiro estágio da industrialização brasileira, dessa forma, alça voo ainda nos anos 1920, mas ganha musculatura na década de 1930, como uma industrialização “restringida” ou “horizontal”, que ocorre mediante ao crescimento continuado da atividade industrial que vai alterando a composição interna da produção nacional (FIORI, 2003). Esse crescimento, no entanto, ocorre apenas de forma horizontal – em um primeiro momento – não logrando hegemonizar econômica e politicamente uma acumulação em plenas bases mercantis, com liderança do capital industrial. Essa reduzida atividade industrial, conjuntamente com o setor agrícola vinculado à subsistência, não lograva conceder dinâmica própria ao processo de acumulação em bases sustentáveis.

Uma vez restringida, a industrialização brasileira seguiu submetida ao limite posto pela capacidade de importação, o que manteve a economia brasileira em uma posição de subordinação na economia mundial capitalista (MELLO, 1982).

### ***1.3. Industrialização brasileira: Papel do Estado e a primeira fase substitutiva de importações***

Do ponto de vista doméstico, as transformações operadas no interior do bloco do poder, edificado pós-Revolução de 1930, pavimentaram o caminho para que a industrialização brasileira desse um novo passo, superando sua fase restringida e alcançando a posição de industrialização por substituição de importações. Segundo Oliveira (2003), a nova correlação de forças sociais, a reformulação do aparelho de Estado e da ação estatal e a regulamentação dos fatores – dentre os quais o trabalho (ou o preço do trabalho) –, têm significado, por um lado, de destruição das regras do jogo, segundo as quais a economia se inclinava para as atividades agrário-exportadoras e, por outro, a criação das condições institucionais para a expansão das atividades ligadas ao mercado interno. No entanto, contraditoriamente, o avanço do ponto de vista nacional, no que tange ao crescimento econômico sustentado – via estruturação de um padrão de industrialização mais sólido –, viria com uma face autoritária, bloqueando as condições democráticas de participação social nos rumos do debate sobre a captura do excedente. Ou seja, a industrialização plenamente constituída “para dentro” é levada adiante como um projeto de desenvolvimento com mais vigor apenas a partir de 1937, período que coincide com a ditadura do “Estado Novo”<sup>18</sup>. O sucesso da industrialização brasileira, no entanto, segundo Belluzzo (2009), não reside em um autêntico reformismo desenvolvimentista, mas deve ser concebido nas idiossincrasias da nossa história nacional, como uma resposta aos desafios impostos pelo capitalismo moderno, que colocavam a industrialização periférica como uma necessidade, mais do que fruto de um projeto concebido em termos desenvolvimentistas clássicos.

#### **1.3.1 Industrialização por substituição de importações**

Segundo Mello (1982), é possível distinguir duas fases do processo de substituição nacional: a) na primeira, chamada da “extensiva”, a substituição ocorre na faixa nos bens de consumo corrente e de alguns produtos intermediários, exigindo baixa

---

<sup>18</sup> Apesar dos esforços desde 1930, com a subida de Vargas ao poder, apenas quando a centralização do poder político foi efetivada, depois de 1937, é que o governo central, de fato, começou a dispor de relativa autonomia para poder viabilizar os projetos de modernização. É esse o primeiro momento agudo do processo de industrialização.

densidade de capital; b) na segunda, “intensiva”, a substituição envereda para os bens de produção “pesados” e para os bens duráveis de consumo que correspondem a valor unitários mais elevados, quando a utilização de técnicas mais intensivas em capital vão se sobrepondo a necessidade de trabalho nas escalas anteriormente utilizadas.

Assim, principalmente a partir da centralização política levada a cabo pelo governo Vargas no período do “Estado Novo”, a industrialização deixa de ser um processo apenas de adição de novas unidades de produção, similares às pré-existentes, mediante a importação de equipamentos em que não vigora o elemento da diversificação. Após essa primeira fase começamos a adentrar no período de superar a dependência em relação ao mercado externo, mediante a saída exportadora, e iniciamos um processo de autogeração endógena de demanda. Isto é, um período de instalação de indústrias de equipamento cujo produto era absorvido pelo próprio setor industrial em outras atividades produtivas. (FURTADO, 1970). A industrialização por substituição de importações estava assentada, então, nessa dinâmica contraditória em que seu sucessivo estrangulamento externo promovia o desenvolvimento industrial e o desenvolvimento da própria indústria promovia outra onda de crescimento endógeno.

O período de substituição de importações nessa primeira etapa de crescimento industrial, que vai de 1930 a 1950, tanto nos permitiu sair rapidamente da crise de 1929 quanto, ao mesmo tempo, impulsionou o deslocamento que outrora estava na produção de bens exportáveis “para a produção de manufaturas sob o comando dos investimentos autônomos, sobretudo os puxados pelo Estado” (POCHMANN, 2016, p. 82)

A partir de então, a força endógena do desenvolvimento da economia nacional tornou-se preponderante pela primeira vez no Brasil, esvaziando a importância do mercado externo na determinação da economia exportadora e, por consequência, da produção industrial. Mas, para isso, a reorganização do Estado Nacional se mostrou estratégica, pois sem o controle dos macro preços da economia como o câmbio, os juros, os tributos e o mercado de trabalho, a industrialização seguiria patinando. (POCHMANN, 2016, p. 82)

Para Furtado (1962), a industrialização por substituição de importações foi a linha de menor resistência e maiores facilidades para industrializar um país sem romper com a estrutura subdesenvolvida. “Restava como linha de facilidade, continuar apoiando-se na modernização, por conseguinte, reproduzindo o subdesenvolvimento” (p. 42). Ainda segundo o autor, o rápido crescimento industrial decorreu, portanto, não apenas do abastecimento interno do que antes era importado, mas também pela própria expansão da

indústria que, ao elevar o nível da demanda global, ampliou o mercado preexistente. Nas palavras do autor: “a indústria formou o mercado interno e ao mesmo tempo cresceu apoiada nele” (FURTADO, 1983, p.82).

O “desenvolvimentismo conservador” (FIORI, 2003), isto é, esse padrão de industrialização que nasce tentando reeditar as condições existentes antes da etapa monopolista do capitalismo – concentrador de renda e reafirmando traços do subdesenvolvimento –, não pode ser desprezado nem negligenciado do seu papel de transformação radical da estrutura produtiva brasileira. Ele foi apoiado, como é nossa hipótese de trabalho, nas condições externas discutidas anteriormente, assim como em uma correlação de forças políticas que adotou os principais ditames da concepção desenvolvimentista da periferia, que creditava ao Estado o papel de principal motor na condução de um novo processo produtivo que nos livrasse da vulnerabilidade do mercado externo. O clima ideológico do período era francamente “desenvolvimentista”, tanto nos países centrais, preocupados com o controle das nações emergentes, quanto nos países periféricos, preocupados com o crescimento das diferenças e desigualdades durante a 1ª guerra, principalmente (FIORI, 2003).

Na América Latina, ainda segundo Fiori (2003), quase a totalidade do pensamento social progressista e suas organizações políticas convergiam em torno da necessidade de fazer do Estado o agente propulsor de uma industrialização. Na sua concepção ideológica, esta industrialização seria capaz de reproduzir, com o apoio da burguesia nacional ideologicamente fabricada, todos os benéficos efeitos da modernidade, inclusive a democracia. (FIORI, 2003).

### **1.3.2 A importância da industrialização no desenvolvimento nacional**

Entre as décadas de 1930 e 1950, havia, principalmente, uma convergência entre várias correntes políticas e ideológicas, a respeito da crença de que a industrialização era o caminho mais certo para libertar a sociedade brasileira do jugo da dependência e da vulnerabilidade externa.

Dentro dessa problemática, Raul Prebisch (2000) afirmava que a industrialização era a única forma dos países latino-americanos – na perspectiva do seu subdesenvolvimento – romperem com a lógica de perpetuação desigual das trocas, assim como incorporarem internamente o progresso técnico. A indústria, para ele, é o setor com

maior capacidade de geração de sinergia na economia, principalmente se comparada à produção de bens primários, pelo seu encadeamento para trás e para frente, possibilitando – a partir dela – o desenvolvimento de novos setores que operam nas suas externalidades, como comércio, serviços, entre outros. Além disso, industrializar significava um meio seguro de, além de superar a pobreza e a condição de subdesenvolvimento, também contribuir para a redução do fosso entre os países do centro e da periferia – cada vez mais alargado –, além da possibilidade de quebra dos elos de dependência política e econômica, bem como permitir o avanço para uma lógica de desenvolvimento econômico autossustentado.

Obter lucros substanciais e dotar a economia brasileira de forte incremento de renda poderia ser até mesmo mais fácil, se fosse concentrada na atividade mercantil-exportadora. Furtado (2007), alerta, no entanto, que essa opção representaria, sem a modernização e a industrialização da economia, os velhos problemas reeditados, tais como a vulnerabilidade aos ciclos econômicos: expandir a produção, lucrar, não disseminar o progresso técnico, ficar suscetível à nova dinâmica de preços internos, entrar em crise e deixar como legado, novamente, uma massa de economia de subsistência e de pobreza.

Para Bielschowsky (2004), a industrialização sempre foi uma das preocupações centrais dos desenvolvimentistas brasileiros, especialmente os analisados no período de 1930 a 1964. Mesmo a vertente que ele denominou de “desenvolvimentistas do setor privado” – que teve como expoente principal Roberto Simonsen – preocupou-se com a temática da industrialização, apontando a sua necessidade histórica para alavancar o desenvolvimento nacional. Segundo o autor,

Os desenvolvimentistas nacionalistas defendiam, como os demais desenvolvimentistas, a constituição de um capitalismo industrial moderno no país. Tinham como principal traço distintivo uma decidida inclinação por ampliar a intervenção do Estado na economia, através de políticas de apoio à industrialização, integrada – na medida do possível – num sistema de planejamento abrangente e incluindo investimentos estatais em setores básicos. (BIELSCHOWSKY, 2004, p. 127).

Algumas diferenças, no entanto, os opõem em polos distintos do pensamento desenvolvimentista brasileiro, tais como o papel que deveria dispor o Estado brasileiro e a importância de reformas estruturais. Para Celso Furtado (2004), a quem o autor supracitado conceitua como o principal autor da corrente “desenvolvimentista nacionalista”, esses dois elementos – industrialização e reformas estruturais – são

caracterizados como “duas frentes [que] seriam [...] capazes de suscitar uma autêntica mudança qualitativa no desenvolvimento do país: a reforma agrária e uma industrialização que facilite o acesso às tecnologias de vanguarda” (FURTADO, 2004, p. 485).

Tanto Caio Prado Junior (1966) quanto Florestan Fernandes (2012 [?]) também apontavam a industrialização como um tema importante do desenvolvimento brasileiro, tanto pela sua capacidade de autonomizar o Brasil com relação ao Imperialismo, quanto pela possibilidade de criação de uma classe trabalhadora assalariada, principalmente alocada nas grandes indústrias, com vistas a fortalecer a organização sindical e contribuir na construção de uma consciência de classe. Quando questionado sobre a industrialização brasileira, Caio Prado Junior (1966) sinalizou que “no Brasil, pelo contrário, a mesma proletarização [advinda da industrialização] representou e ainda representa para o trabalhador um progresso sensível, tanto de ordem material e financeira como social” (PRADO JR, 1966, p.282). Em outras palavras, embora com diversos limites – que serão logo mais caracterizados –, a industrialização apresentou, sem dúvidas, benefícios no que tange a incorporação de parte do progresso material constituído sob a égide do capitalismo moderno.

Celso Furtado (1962) apontava a importância da Indústria nacional na caracterização do período de industrialização pré-golpe militar. Para ele, “os três decênios que vão de 1930 a 1960 muito provavelmente passarão a história do Brasil como a etapa decisiva de desagregação da economia colonial e de luta pela conquista de novos caminhos de acesso ao desenvolvimento econômico” (FURTADO, 1962, p. 64). Caio Prado Junior (1942), por outro lado, parece não ter sido afetado por demasiado otimismo. Mesmo apontando que o Brasil passava nesse período por transformações importantes, a transição que ele chama “da Economia Colonial para a Economia Nacional” – que seria concretizada quando as características que marcam o “sentido da nossa colonização” dessem lugar a um controle soberano sobre a economia e a produção nacional – ainda não haviam sido concretizadas, necessitando não somente transformações na estrutura produtiva, senão que no controle sobre o comércio externo, na execução da reforma agrária em determinadas áreas do campo brasileiro e nas demais reformas de base. De todo modo, o autor fazia referência ao papel que a indústria cumpriu em nossa integração nacional.

Apesar de todos os aspectos negativos (das características da nossa industrialização que foi feita para atender ao consumo das elites), o processo de industrialização representa abertura para um novo sistema econômico. Isto é, uma economia nacionalmente integrada e precipuamente voltada para atender às necessidades internas da coletividade humana nela engajada. O que vai de encontro ao sistema anterior e tradicional em que predomina a função exportadora. (PRADO JR, 1978, p. 91).

### **1.3.3 Estado como o motor da industrialização em consonância com os interesses nacionais**

A industrialização, na percepção desses autores<sup>19</sup>, somente poderia cumprir seu dever histórico se fosse submetida ao controle estatal. Essa foi uma afirmação categórica presente na totalidade do pensamento dos autores, os quais travaram uma batalha de ideias contra o anunciado e “necessário” livre mercado. Sobre esse tema, Furtado é categórico ao afirmar que

O que responde pela baixa taxa de crescimento de um país subdesenvolvido é menos o volume do investimento do que a inadequada orientação deste. É por esta razão que os adeptos do *laissez-faire* nos parecem tão fora da realidade em um país como o nosso, particularmente nas regiões mais pobres. Nestas últimas o *laissez-faire* significa, simplesmente, a perpetuação da miséria. Os recursos disponíveis para investimento são colocados em residências de luxo, em clubes suntuosos, ou são exportados. Tais investimentos não criam emprego permanente para a população e, portanto, em nada contribuem para mudar a estrutura econômica. (FURTADO, 1962, p. 88).

Já Caio Prado Junior (1954) em sua principal obra, ao tratar do tema da política econômica e da superação do subdesenvolvimento defende que

O liberalismo econômico entendido como livre iniciativa e concorrência irrestrita entre os indivíduos deixados as suas próprias forças e, em geral a liberdade ampla de ação econômica individual não proporcionam e não podem proporcionar ao capitalismo brasileiro condições que lhe permitam levar adiante a sua luta. (PRADO JR, 1954, p. 229).

Na esteira desse processo, Furtado (1962) também aponta que “em nenhuma parte essa passagem [para o desenvolvimento] ocorreu no quadro do *laissez-faire*: foi sempre o resultado de uma política deliberadamente concebida com esse fim.” (p. 25).

A geração de incremento de renda local, ainda que a advinda da atividade mercantil-exportadora ou industrial, necessita estar submetida ao controle do Estado, que

---

<sup>19</sup> Esse tópico faz referência a Caio Prado Junior e Celso Furtado

deve ter como prerrogativa a orientação do gasto público, no sentido de satisfazer as necessidades primeiras da população aqui residente. Quando não ocorre, o “livre mercado” se encarrega de alocá-la no consumo supérfluo ou nas atividades não essenciais. Dessa forma, deixadas às livres forças de mercado, a renda gerada na economia brasileira não serviria como possibilidade de transformação da nossa condição de pobreza e desigualdade. Além disso, a falta de controle da renda pelo Estado, assim como a ausência de um projeto integrado de país, levaria à “[...] agravação dos equilíbrios regionais como uma consequência de falta de política nacional de desenvolvimento” (FURTADO, 1962, p. 103).

Assim, para o conjunto do pensamento desenvolvimentista brasileiro – especialmente para Celso Furtado e Caio Prado Junior –, tanto o planejamento quanto o protecionismo eram vistos como meios de alcançar uma industrialização não apenas rápida, mas eficiente e, como consequência, alterar o curso da história dos países subdesenvolvidos (BIELSCHOWSKY, 2004). O planejamento deveria ser um instrumento utilizado para disciplinar a industrialização que já ocorria no Brasil, mas que, no entanto, por ser espontânea e anárquica, não estaria figurando como forma de crescimento da economia uniformemente. Para Bielschowsky (2004), o planejamento aparece no pensamento cepalino como corolário natural do diagnóstico de desequilíbrios estruturais na industrialização espontânea dos países periféricos. Justamente porque a industrialização latino-americana é problemática e específica, a resolução das dificuldades não poderia ser entregue ao livre jogo das forças de mercado, mas havia de ser objeto de uma intervenção consciente na realidade, que é apreendida pela ideia de planificação. (MELLO, 1982)

O planejamento da periferia subdesenvolvida do sistema capitalista não seria, no entanto, o mesmo dos países centrais, e por isso há - ressaltamos - a necessidade de profundo conhecimento da história e do desenvolvimento brasileiro, visando adaptar e mediar as técnicas de planejamento para as nossas necessidades locais. Nas economias desenvolvidas europeias, o planejamento - na perspectiva keynesiana - destina-se a perseguir o objetivo da preservação ou alcance da situação de “Pleno Emprego”. Nos países subdesenvolvidos, o “Estado deve coordenar os esforços de industrialização, de forma a reunir condições para superar os obstáculos estruturais que dificultam o desenvolvimento” (BIELSCHOWSKY, 2004, p. 136). Por fim, ainda na perspectiva da importância atribuída ao planejamento, Furtado (1974) assinala que

Estamos todo de acordo em que o desenvolvimento econômico é condição necessária da realização dos nossos ideais de bem-estar social; também estamos de acordo em que cabe ao estado um grande responsabilidade na promoção do desenvolvimento; mas insistimos, muitos entre nós, a aceitar a ideia de que a ação estatal, na amplitude exigida por uma política de desenvolvimento, não se pode realizar sem um adequado planejamento. (FURTADO, 1974, p.77).

Para Furtado, a ação do Estado – no quadro de relações de dependência internacional e na condição de subdesenvolvimento – deveria ser a de coordenação centralizada das decisões econômicas, garantindo, assim, os objetivos nacionais e as prioridades sociais. Dessa maneira, as formas de ação do Estado abrangeriam: a) apropriação de parte substancial dos lucros das empresas internacionais ou até mesmo de estatização de algumas das suas filiais; b) subordinação de grandes empresas aos objetivos da economia brasileira no sentido da transferência de inovações tecnológicas; c) previsão e controle das consequências sociais da penetração do progresso tecnológico e seleção das técnicas que serão utilizadas com vistas a cumprir com os objetivos sociais existentes; d) controle da comercialização internacional de produtos primários de exportação (SUZIGAN e FURTADO J, 2006).

Dessa forma, não somente a apropriação da renda gerada, como o tipo e o uso da tecnologia deveriam ser cuidadosamente planejados na economia brasileira, uma vez que existia o risco permanente de inadequação da disponibilidade interna de recursos. Assim, o objetivo seria superar e não agravar a inadequação técnica ao sistema produtivo local. A obra “Formação Econômica do Brasil” (FURTADO, 2007) desenvolve uma forte argumentação no sentido de que a superação do subdesenvolvimento requer, para isso, uma forte intervenção do Estado, não somente no que tange a coordenação econômica, senão que também aos objetivos sociais e regionais. Para Caio Prado Junior, se “deixadas à livre iniciativa privada e aos estímulos espontâneos do mercado, as atividades econômicas tenderão sempre para o atendimento dos reduzidos setores efetivamente presentes naquele mercado e não haverá, assim, modificação apreciável da situação” (PRADO JR, 1966, 255).

Assim, a ação do Estado era imperativa, em primeiro lugar, por levar adiante investimentos necessários ao desenvolvimento nacional que, ou não podem ser executados pelo setor privado, ou por eles não parece vantajoso. Para Caio Prado Junior “a iniciativa privada que tem no lucro e somente nele a sua razão de ser, não é suficiente assim para assegurar um desenvolvimento adequado” (PRADO JR, 1966, 264). Em suma,

a lógica maximizadora de lucro no curto prazo, típica da iniciativa privada, seria incapaz de levar adiante um projeto de industrialização que desse seguimento a investimentos que têm como característica um longo prazo de maturação, logo, uma taxa de retorno não imediata.

Na concepção de Furtado (1962), o desenvolvimento das primeiras décadas de industrialização foi obra não somente coordenada, mas impulsionada pela ação do Estado. Segundo o autor,

Todos, ou quase todos, reconhecemos que o desenvolvimento do Brasil nos decênios recentes foi, em grande parte, o resultado da ação estatal. (...) resultou menos dos automatismos econômicos operando espontaneamente do que da tomada de consciência coletiva da necessidade de concentrar esforços em pontos estratégicos para romper a inflexibilidades estruturais, como sucedeu nos casos da criação da grande siderurgia e da promoção da indústria automobilística, para citar exemplos conspícuos, [e ainda] coube ao setor público dirigir e financiar toda essa reconversão e ampliação da infraestrutura econômica. (FURTADO, 1962, p. 41 e 42).

Em segundo lugar, além de garantir a realização de investimentos necessários ao desenvolvimento nacional que não poderiam ser feitos pela iniciativa privada, o Estado dispunha de outra tarefa importante, referente às possibilidades de atuar na indução de modificações no perfil da demanda brasileira, e assim evitar ou atenuar a influência que tem a importação dos estilos de consumo de fora. Por consequência, também induziria mudanças na estrutura do sistema produtivo, escapando das determinações que eram impostas pelas relações de dominação e dependência.

Em terceiro lugar, o Estado conservava a prerrogativa de disciplinar a ação privada nacional e, principalmente, do capital externo, uma vez que “deixada a si própria é indubitável que a livre iniciativa privada acentuará cada vez mais as distorções da nossa defeituosa estrutura econômico-social” (PRADO JR, 1966, p. 259). **E o autor ainda complementa que**

Assim, mesmo os investimentos privados deveriam obedecer à ordenação de um planejamento econômico centralizado, uma vez que “a superação do subdesenvolvimento não se daria ao impulso das simples forças do mercado, exigindo um projeto político apoiado na mobilização de recursos sociais, que permita empreender um trabalho de reconstrução de certas estruturas”. (FURTADO, 1992, p. 75).

Disciplinar o capital privado ou estrangeiro não significava, entretanto, impedir nem mesmo dificultar a sua atuação. “A ação estatal não vem coibir a atuação do

empresário privado; vem criar condições para que este surja ou se consolide. Tal objetivo, contudo, não poderá ser alcançado se a ação do estado se realizar de forma improvisada e assistemática.” (FURTADO, 1962, p.76). Já para Caio Prado Junior (1954),

A tarefa do Estado, na presente conjuntura econômica, social e política brasileira, consiste não em substituir-se administrativamente à ação econômica privada, mas antes pelo contrário dar novos horizontes a essa ação para que ela possa enfrentar as contingências e libertar-se das limitações que o atual sistema da economia brasileira lhe impõem. (PRADO JR, 1954, p. 236).

Em quinto e último lugar, a atuação do Estado deveria coordenar e submeter o capital externo às nossas aspirações de desenvolvimento nacional. “Devemos ter um estatuto legal que discipline a ação do capital estrangeiro, subordinando-o aos objetivos do desenvolvimento econômicos e da independência política” (FURTADO, 1962, p. 32). Não poderíamos, portanto, relegar ao capital estrangeiro a prerrogativa do nosso desenvolvimento, uma vez que “os mercados internacionais tendem a ser controlados por grupos de empresas, cartelizados em graus diversos” (FURTADO, 1962, p. 25). Assim, ficaríamos reféns de um conglomerado oligopolizado de grandes empresas que não têm compromisso em espalhar desenvolvimento por onde elas passam.

Caio Prado Junior (1978) contribuiu vigorosamente nesse debate, afirmando os riscos incumbidos na crença da benevolência do capital estrangeiro no nosso desenvolvimento nacional:

Assinalemos de início a incoerência de todos quantos contam para o nosso desenvolvimento com a cooperação desinteressada das grandes potências capitalistas; e se acham mesmo no direito de exigí-las. Esquecem que a característica essencial do sistema onde enquadram seu projeto, é essencialmente competitivo na base das vantagens comerciais, e não cooperador [...].O que implica transferir para mãos estrangeiras e subordinar aos seus interesses as melhores oportunidades de negócios e atividades econômicas do país [...] como se fosse possível alcançar um desenvolvimento em bases verdadeiramente nacionais, isto é, consentâneas com os interesses gerais e permanentes da grande massa da população com a alienação de nossas melhores fontes de riqueza! O que se consegue com isso é avançar ainda mais no processo que torna a economia brasileira em nada mais do que um simples apêndice das finanças internacionais. (PRADO JR, 1978 p. 9-10).

Para Celso Furtado (1962), o capital estrangeiro utilizava-se do baixo valor da força de trabalho brasileira para aumentar a sua taxa global de mais valia, e – assim – transferir ainda mais valor da periferia para o centro do capitalismo. Nas palavras do autor,

Apresentam-se aqui dois problemas: o da apropriação dos frutos da expansão econômica e o da orientação geral do processo de acumulação. Dada a grande disparidade de níveis de vida, que se observa atualmente dentro da periferia, as grandes empresas estão em posição de força para conservar os salários ao mais baixo nível. Toda a pressão no sentido de elevá-los poderá ser contida com um desvio de investimentos para outras áreas que ofereçam condições mais favoráveis. (FURTADO 1962, p. 66).

Além dessas dimensões tratadas acima, as relações entre o Estado e as empresas multinacionais tendem a ser relações de poder. Em primeiro lugar porque a grande empresa controla o processo de inovação, i.e a introdução de novos produtos e novas tecnologias nas economias nacionais. Para Furtado (1962) esse é o seu principal instrumento de expansão internacional. Em segundo lugar, essas grandes empresas são responsáveis por parte considerável das transações internacionais; em terceiro lugar, elas operam com uma racionalidade e atendendo a objetivos que escapam da ação isolada dos Estados e em quarto – e último – lugar, elas mantêm uma grande liquidez fora do controle dos bancos centrais, e tem acesso fácil ao mercado financeiro internacional. (FURTADO, 1962). Assim, “a participação do capitalismo internacional na economia brasileira constitui um embaraço, e embaraço crescente, à transformação da mesma economia e à libertação dela do seu passado colonial” (PRADO JR, 1978 p. 84).

#### ***1.4. Pós guerra, capitalismo “regulado” e um novo padrão de industrialização dependente***

O período que vai de 1914 a 1937 é marcado por uma turbulenta conjuntura internacional, que trouxe implicações significativas para a periferia capitalista. Segundo Cano (2012), a recessão pós-Primeira Guerra, a grande depressão seguida da crise de 1929, a dificuldade de recuperação nos países centrais e a enorme fuga de capitais internacionais do Brasil, concedeu-nos uma relativa autonomia da política interna, que – somada ao ideário industrialista e desenvolvimentista do período – contribuiu para dar alento ao nosso processo de diversificação da estrutura produtiva. “As economias centrais estavam deprimidas e as finanças internacionais desmanteladas, sem quaisquer possibilidades de articulação interimperialista” (CANO, 2012, p. 289). A substituição das exportações como principal determinante exógena do crescimento indústria brasileira foi substituída, nesse período, pela variável endógena “investimento”, cujo montante e a composição tornaram-se decisivos para a continuidade do processo iniciado de

desenvolvimento econômico. Para Tavares (1973), o setor externo não deixou de desempenhar papel relevante na economia global, no entanto houve uma transformação no que tange às suas funções; ao invés de manter-se como o fator diretamente responsável pelo crescimento da renda, a sua contribuição passou a ser decisiva no processo de diversificação da estrutura produtiva mediante à gestação da capacidade de importar os equipamentos de bens intermediários.

Os anos que se sucedem ao fim da Primeira Guerra e à Grande Recessão – iniciada com a crise de 1929 – não conseguiram cumprir seu designo de construir relações sociais, políticas e econômicas mais harmoniosas, capazes que dirimir o conflito intercapitalista na sua acepção mais beligerante. Keynes (1971) atuou política e teoricamente na ocasião da assinatura do Tratado de Versalhes, termo que pôs fim ao primeiro grande conflito de dimensões mundiais. Para ele, era límpida a percepção de que o modelo pautado na “ordem liberal” não era mais dotado das condições de garantir a paz e a prosperidade. Vencido no debate, os termos da rendição dos países perdedores apenas adiaram a emergência de um novo e alarmante conflito mundial.

Segundo Belluzzo (2004), a insistência em tentar ressuscitar o Padrão-Ouro da década de 1920 era como “fazer o relógio andar para trás” (p. 15). Nesse contexto, fora sucumbido o clima de cooperação entre os bancos centrais, que outrora teria permitido a emergência do Padrão-Ouro. Cabe registrar que no período que antecedeu ao reestabelecimento deste padrão, prevaleceu o regime de taxas de câmbio flutuante; assim, a grande volatilidade das taxas de câmbio e o caráter fortemente especulativo que adquiriu o movimento de capitais geraram impactos desestabilizadores nas economias nacionais e sobre o comércio internacional (MALDONADO FILHO, S/A). Ainda segundo o autor, os problemas das dívidas externas e das reparações de guerra, o estouro da bolha especulativa no mercado de ações de NY e a crise monetária internacional lograram ao capitalismo um estado alarmante de crise. Assim, conveniu-se creditar ao capitalismo liberal a responsabilidade pela instabilidade e pela crise do sistema. No entanto, descartada a alternativa socialista e por conta a pressão da classe trabalhadora nos países centrais, abriu-se uma janela de questionamento do liberalismo e em favor da adoção de políticas de estímulo ao crescimento e ao pleno emprego. Esse conjunto de medidas e reformas já apontavam para a origem de um capitalismo regulado, mas que só vai se concretizar, de fato, após a Segunda Guerra Mundial.

Desta feita, nesse período a economia mundial se converteu em novo palco de rivalidades nacionais que se desenvolveram à revelia da existência de uma nova potência com condições de exercer um papel hegemônico no campo político e econômico, contendo as desesperadas iniciativas para conter a latente crise (BELLUZZO, 2004). As críticas ao retorno do Padrão-Ouro estavam ligadas, também, à esfera financeira, externalizada nas dívidas da guerra, nos efeitos inflacionários sobre os preços internacionais e na escassez de ouro em relação às novas necessidades do regime monetário. (MALDONADO FILHO, S/A).

Ainda para Belluzzo (1995, p. 12), os anos de 1920 e 1930 revelaram um capitalismo cada vez mais poderoso em sua capacidade de criar e destruir, de transformar a concorrência em monopólio, de praticar o protecionismo, de arrasar as moedas nacionais, de causar o desemprego de homens e a paralisação das máquinas.

A crise sem precedentes na Alemanha, manifestada principalmente por um brutal aumento inflacionário, criou condições objetivas e subjetivas para a emergência de rupturas políticas, entre as quais a que deu origem ao regime nazista como uma mistura bem temperada de autoritarismo, intervencionismo e concentração político-econômica. A experiência do nazifascismo colocou sob suspeita – às demais potências internacionais – o verdadeiro significado das virtudes do liberalismo econômico, as quais tiveram que rever seu patrocínio ao ideário do livre mercado e das políticas de austeridade.

Uma das consequências do período entre as décadas de 1930 e 1940 foi a percepção, generalizada, da necessidade de emergência de um novo padrão de capitalismo relativamente “regulado”, o que foi acordado na “Conferência de Bretton Woods”, em 1944. O ideário que embalou essa experiência internacional dizia respeito à construção de uma nova ordem econômica mundial capaz de alentar o desenvolvimento, sem obstáculos, do comércio entre as nações. “Tratava-se, portanto, de erigir um ambiente econômico internacional destinado a propiciar um amplo raio de manobra para as políticas nacionais de desenvolvimento, industrialização e progresso social” (BELLUZZO, 1995, p. 12). Esta afirmação da lógica de um capitalismo mais regulado é produto, além das crises políticas e econômicas do período precedente, do desenvolvimento de políticas intervencionistas já edificadas após a década de 1930, visando à manutenção do emprego e do crescimento econômico. Assim, as bases para essa nova regulação já estavam lançadas.

Um dos objetivos centrais, então, do acordo de “Bretton Woods” era o estabelecimento de um novo sistema comercial de caráter multipolar. Para a consecução

desse objetivo, controlar o movimento de capitais e estabelecer um sistema monetário internacional com taxas de câmbio fixas, mas ajustáveis, foi um elemento essencial.

O modelo de capitalismo regulado – ou modelo social-democrata, Estado de bem estar social – foi dotado dos seguintes elementos constitutivos principais, a saber: a) os mercados de trabalho, financeiro e de cambial seriam, em maior ou menor grau, regulados pelo Estado; b) o Estado regularia o nível de atividade econômica mediante os instrumentos de política fiscal, monetária e de rendas com o objetivo principal de estimular o crescimento e perseguir a orientação do pleno emprego; c) o Estado seria o agente principal, através dos seus instrumentos de política econômica, do direcionamento interno do desenvolvimento econômico e d) a nova ordem econômica estaria baseada no multilateralismo, num sistema de taxas de câmbio fixas, porém ajustáveis, para o controle do movimento de capitais.

Esse novo receituário, fruto da assinatura do “Acordo de Yalta” e da emergência da regulação advinda de “Bretton Woods”, pautou-se no “reconhecimento da soberania dos países e a generalização das políticas públicas de regulação nacional dos mercados” (POCHMANN, 2016, p. 87). Assim, o novo capitalismo organizado foi responsável por um breve período de conquistas salariais, sociais, e de redução das desigualdades nos países de capitalismo central. As rivalidades imperialistas do fim do século XIX e início do século XX foram perdendo espaço nesse período e abrindo novas possibilidades de autonomia para a política econômica na periferia capitalista.

Esse período, que vai de meados da década de 1940 até fins da década de 1970, ficou conhecido na literatura econômica como “anos gloriosos” e ensejou muitas esperanças na superioridade do capitalismo organizado, que precisou reorganizar-se tanto para combater seus instintos beligerantes e imperialistas, quanto para se consolidar como uma alternativa concreta à emergência e consolidação de experiências de socialismo real, principalmente com as revoluções socialistas consolidadas e ampliadas no Leste Europeu, com a experiência chinesa em 1949 e com a Revolução Cubana em 1959.

O crescimento do aparelho do Estado, no pós-Segunda Guerra, ocorreu pela utilização de planejamentos econômicos nacionais e regulação das atividades privadas, assim como o crescimento de uma certa burocracia de Estado. (BRESSER-PEREIRA, 2011). Este ficou marcado como um período de aceleração do crescimento econômico global, de estabilidade financeira e de diminuição das desigualdades no interior dos países mais ricos. (BRESSER-PEREIRA, 2011). Uma vez consolidada a *pax americana*, depois

de 1947, consolida-se também um novo consenso em torno da defesa do Estado como organizador do pacto corporativo entre governos, sindicatos e capital. (FIORI, 2003)

Também foi esse o período de hegemonia das ideias Keynesianas no interior das universidades e da administração pública, pautada na regulação Estatal e na missão de perseguição do ideário do pleno emprego. O capitalismo de tipo “organizado” ou “regulado”, baseou-se em um padrão de organização produtiva denominado de “capitalismo fordista”. Esse regime de acumulação foi caracterizado pelo florescimento da grande empresa, da linha de montagem, da produção em massa, do barateamento dos bens de consumo duráveis e pela emergência de uma coalização política que domesticava a relação capital *versus* trabalho, na compreensão de que os salários deveriam acompanhar o aumento da produtividade, inserindo os trabalhadores nos ganhos da riqueza material da sociedade industrial moderna.

### ***1.5. Capitalismo regulado e Industrialização na periferia: do nacionalismo à trílice aliança***

Desde os anos 1930, e prioritariamente a partir do período que finda a Segunda Guerra Mundial, que o capital industrial se afirmou como a locomotiva do crescimento econômico brasileiro. Até 1980 ele se manteve ativo no processo contínuo que deu lugar a uma revolução no conjunto das forças produtivas nacionais (POCHMANN, 2016).

O papel de fiador do nacionalismo brasileiro somado a um comportamento relativamente pragmático de Getúlio Vargas, logrou condições favoráveis à superação daquela segunda fase de industrialização brasileira, que vigorou de 1930 a 1945. A partir do fim da guerra inicia-se uma terceira fase, caracterizada pela autodeterminação do capital e a internalização do setor de bens de capital, abrindo caminho para a completude da industrialização brasileira mediante sua generalização para a indústria pesada. A criação da Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), da Companhia Vale do Rio Doce (CVRD) e da Petrobras foi pavimentando o caminho para a internalização da estrutura produtiva

brasileira, equacionando os limites que emergiram na fase substitutiva de importações do período precedente.

A sustentação dessa industrialização pesada exigiu a elevação do consumo e do investimento interno, o que só era possível pela radicalização da percepção de que o Estado deveria seguir liderando o desenvolvimento nacional. Assim, segundo Pochmann (2016), um novo papel foi relegado ao Estado brasileiro para além da condução desenvolvimentista da política econômica no campo cambial e financeiro, avançando para a estrutura do progresso material capitalista, o que ocorreu, principalmente, através da criação desses grandes órgãos estatais em setores estratégicos. Obviamente que os pré-requisitos a esse novo grau de desenvolvimento do capitalismo, com ampliação da técnica da acumulação, já estavam sendo gestados na fase da industrialização restringida (MELLO, 1982).

Para Pochmann (2016), a prevalência das novas regras e instituições originadas no “Acordo de Bretton Woods” – pautadas na “convertibilidade” do dólar em outro, com taxas de juros fixas e baixas e pela ação favorável de agências multilaterais como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI) –, impulsionaram políticas nacionais de industrialização na periferia capitalista.

Outro elemento que explica a maior autonomia do ponto de vista econômico à maturação do padrão de industrialização tardio e periférico brasileiro foi a dimensão da importação de bens de capitais. O mundo que emergia da constituição das nações centrais no pós-guerra, com o lançamento das bases para uma nova revolução tecnológica, dispunha de uma imensa reserva de “trabalho morto”, que significam máquinas e equipamentos em relativo desuso. Este “trabalho morto” sob a forma de tecnologia foi largamente disponibilizado à periferia capitalista. Assim, diferentemente da industrialização nos países centrais, o processo de reprodução do capital aqui “queimou” diversas etapas<sup>20</sup>. Uma surgiu a partir de não esperarmos o preço da força de trabalho se tornar suficientemente alto para desenvolver uma tecnologia poupadora de mão de obra. Em outras palavras, fatos como esse, ao mesmo tempo que contribuem no fornecimento de máquinas e equipamentos que nos permitem avançar na industrialização nacional, reafirmam uma perspectiva produtiva que não tem adequação técnica internamente.

---

<sup>20</sup> Segundo uma outra perspectiva teórica, a reprodução do capital não pula etapas, mas há uma cisão no ciclo do capital. Isso é que permite o desenvolvimento e a industrialização sem mercado interno (MARINI, 2017)

Independentemente disso, o que queremos afirmar é que esse período de 1930 a 1980 foi um interregno – com distintas fases – para o desenvolvimento nacional. Tanto do ponto de vista econômico, com a transmissão de trabalho morto e de investimento estrangeiro direto (IED), quanto do ponto de vista político, as nações da periferia lograram mais autonomia na continuidade das suas trajetórias de crescimento, amparadas no capital industrial.

### **1.5.1. A nova posição americana e o acirramento da concorrência intercapitalista**

Os EUA saem da Segunda Guerra Mundial como os grandes vitoriosos, tanto do ponto de vista político e econômico, quanto – e principalmente – ideológico. A economia capitalista se reorganiza sob a batuta da hegemonia norte-americana, que vai se impor em todos os níveis e espaços da sociabilidade capitalista, passando pelo padrão industrial de produção e chegando ao padrão de consumo. (FIORI, 2003).

Do ponto de vista econômico, a vantagem estadunidense esteve marcada por uma produção econômica que praticamente dobrou ao final do conflito, respondendo por quase dois terços da produção manufatureira e por um terço das exportações mundiais. Além disso, do ponto de vista financeiro os EUA lograram a posição de maiores credores do mundo (MAZZUCHELLI, 2014). 75% das reservas mundiais de ouro estavam em seu território, o que os tornou os credores do mundo. Os grandes conglomerados americanos figuraram como os principais agentes desse processo, através da internacionalização do seu capital, que pôde contar – a partir desse movimento –, com uma base de recursos naturais de grande extensão e com um espaço econômico de dimensão continental, relativamente integrado e protegido (FURTADO, 1980). A Segunda Guerra impulsionou ainda mais o crescimento dessas corporações diante da grande expansão verificada na economia dos EUA durante o conflito. (ESPÓSITO, 2011). Portanto, o fim da Segunda Guerra Mundial logrou aos EUA a supremacia do ponto de vista bélico, mas – como já afirmamos – também tecnológico, financeiro e cultural.

Logo após o fim da Segunda Guerra Mundial, a política do “Acordo de Yalta” é parcialmente revista e os EUA constituem o Plano Marshall no intuito de contribuir na recuperação dos principais países da Europa Ocidental devastados pela guerra. O plano

não tinha apenas pretensões de justiça social, senão que a necessidade de maior controle político e submissão dessas nações aos ditames americanos. Dessa forma, compreende-se por que o plano veiculava a necessidade de não existência dos partidos comunistas nas coalizações de governo provisório. O contexto da Guerra Fria demandava a constituição de “aliados” em locais nos quais os soviéticos foram importantes parceiros na derrota do nazifascismo.

De julho de 1945 a dezembro de 1955, o fluxo total de recursos dos EUA para os países da Europa central e do Japão, chegou à soma de 56 bilhões de dólares, e a maior parte sem o compromisso em termos de reconhecimento de dívidas. (TEIXEIRA, 1983). Esse, segundo Teixeira (1983), foi o período que pode ser compreendido como de absoluta hegemonia estadunidense. Já segundo Tavares e Teixeira (1981), a situação no pós-guerra mostrava a economia estadunidense altamente “trustificada”, contando com um volumoso processo de concentração e centralização de capital financeiro, que não poderia ser plenamente reinvestido no interior desse país. Aqui se entende uma das justificativas para a ajuda aos países da Europa ocidental, que tinha a prerrogativa de ser uma necessidade de expansão para fora.

Os resultados dessa política, no entanto, alçaram números bastante expressivos para as primeiras projeções americanas. Os países beneficiários do “Plano Marshall” experimentaram um crescimento de 39% entre 1948 e 1952 em seu produto industrial e – no que tange ao comércio exterior - o volume bruto de exportações mais que dobrou, enquanto o de importações cresceu cerca de um terço (TEIXEIRA, 1983).

As consequências mais graves para a hegemonia americana dizem respeito não apenas ao surgimento de condições que permitem às economias europeias e japonesa crescer em tamanho e poder competitivo [...] mas ao desbalanceamento que se verifica em relação as forças no plano internacional. Inicia-se um processo de queda progressiva da participação dos Estados Unidos no comércio mundial. (TEIXEIRA, 1983, p. 174).

Os déficits no balanço de pagamentos americano alimentaram o crescimento europeu e japonês, permitindo-lhes fazer frente à escassez de dólares que caracterizou o período dos anos 1950.

Uma segunda etapa que sucede dessa primeira é a que Teixeira (1983) chama de “Desafio Americano”, que correspondeu à intensificação de um processo de concorrência intercapitalista, liderada pela exportação de capitais através de filiais das empresas americanas. A ida de filiais americanas se somou à unificação do bloco europeu em um acordo monetário de livre conversibilidade das suas moedas. Assim, diversas

barreiras do período anterior caíram por terra e o capital ganhou mobilidade de operar por cima das fronteiras nacionais (FAJNZYLBBER, 1983).

Na esteira desse processo, os Estados Unidos e sua economia começaram a sentir os efeitos da ascensão dos parceiros/competidores. Japão e Alemanha, por exemplo, reconstruíram sistemas industriais e empresariais – mais novos e mais permeáveis a mudanças tecnológicas e organizacionais –, e os novos industrializados da periferia ganharam maior espaço no volume crescente do comércio mundial. Não por acaso, o saldo negativo do balanço de pagamentos americano mostrou, a partir do início dos 1970, uma participação cada vez mais importante do déficit comercial. Durante os anos 1950 e 1960, a balança comercial americana foi sistematicamente superavitária à despeito da posição deficitária do balanço global. (BELLUZZO, 1995)

A terceira fase desse processo é marcada pelo início da crise de hegemonia dos EUA frente ao processo de intensificação da concorrência europeia e japonesa, e as filiais das empresas desses últimos países passaram a se instalar em território sob controle dos EUA. Esse é o grande paradoxo da emergência da concorrência intercapitalista: ao mesmo tempo em que os EUA impunham seu poder e sua hegemonia, eles fortaleciam as empresas de outros países, principalmente da Alemanha e do Japão. Assim, durante a década de 1950, “elas [as empresas alemã e japonesa] competiriam com as empresas dos Estados Unidos em uma posição de “superioridade tecnológica e organizacional” (CAMPOS, 2009; RODRIGUES, 2017)

### **1.5.2. A completude da industrialização brasileira através do Investimento Direito Externo**

O Brasil aproveitou-se da nova situação internacional para colocar em marcha uma transformação substantiva de sua estrutura produtiva, internalizando a produção dos bens de capital. Essa parte da industrialização brasileira deixa aos poucos de ser restringida e vai adentrando à fase da “industrialização pesada”. Para Florestan Fernandes (1968), essa é a fase conhecida como “imperialismo total”<sup>21</sup>, na qual os EUA são alçados

---

<sup>21</sup> O traço específico do “imperialismo total” consiste no fato de que ele organiza a dominação externa a partir de dentro e em todos os níveis da ordem social, desde o controle da natalidade, da comunicação e do consumo de massa, até a educação, a transplantação maciça de tecnologia ou de instituições sociais, a modernização da infra e da superestrutura, os expedientes financeiros ou do capital, o eixo vital da política nacional etc. [...]. Esse tipo de imperialismo demonstra que mesmo os mais avançados países latino-

à vaga de grande potência imperial e passam a impor um processo de forte transnacionalização das suas empresas. É importante frisar, no entanto, que a manifestação do imperialismo é deveras distinta no centro e na periferia capitalista.

Enquanto as multinacionais americanas operavam na Europa e no Japão – como discutido acima – na perspectiva do fortalecimento do capitalismo nessas nações em bases nacionais, nos países subdesenvolvidos a industrialização pesada teve um caráter dependente, que – paradoxalmente – ao mesmo tempo que contribuiu para nossa diversificação produtiva, a fez reafirmando as características subdesenvolvidas e dependentes da nossa estrutura nacional.

Assim, a necessidade do país em avançar em estruturas mais complexas da industrialização nacional exigiu a perda, ainda que relativa, de autonomia que vinha como uma constante no capitalismo brasileiro. É nesse ínterim que a estratégia nacional se casa com um ambiente internacional específico, em que era possível contar com a participação do capital externo, mediante os grandes conglomerados estrangeiros que estavam interessados em expandir suas empresas para novas fronteiras de acumulação. Depois da Segunda GM, e no contexto geopolítico da guerra fria, expandiram-se e transnacionalizaram-se estruturas produtivas das grandes corporações multinacionais, acionando investimentos das grandes corporações multinacionais dos países europeus em vários países periféricos. (FIORI, 2003)

Isso ocorreu porque embora as economias centrais tenham constituído um grande mercado para difundirem seus produtos e suas técnicas, elas não se mantiveram restritas aos seus países. Assim, visando à conquista de novas fronteiras de mercado, as empresas transnacionais – não mais somente a americana – se direcionaram para a periferia do sistema, especialmente para a América Latina. (FURTADO, 1980). Segundo Campos (2009), assim que as forças produtivas europeias e japonesas foram reconstituídas, elas seguiram o caminho já trilhado pelas estadunidenses, exportando plataformas de produção para a periferia. “Diante da forte concorrência dentro de seu território, as estratégias dos grandes conglomerados europeus seguiram o caminho das corporações estadunidenses, descentralizando seu capital em direção aos países periféricos” (ESPÓSITO, 2016, p. 89).

---

americanos se ressentem da falta de requisitos básicos para o rápido crescimento econômico, cultural e social em bases autônomas (FERNANDES, 1968, p. 18).

O interesse das empresas europeias, japonesas e americanas em vir para a América Latina não era justificada como um projeto de desenvolvimento da periferia, senão que se figurava como uma estratégia de acumulação de capital, devido à estrutura de baixos custos de mão-de-obra e menores pressões sociais da classe trabalhadora, existentes em países como o Brasil, que se industrializaram mantendo a heterogeneidade estrutural e um excedente estrutural de mão-de-obra. Segundo Furtado (1974), ao contrário das economias centrais, em que se verificava uma socialização dos ganhos de produtividade – propiciada pelo relativo equilíbrio de forças entre capital e trabalho –, os países subdesenvolvidos foram marcados pela presença de um excedente estrutural de mão-de-obra, que torna o nível salarial especialmente baixo. Assim, “a grande empresa, ao organizar um sistema produtivo que se estende do centro à periferia, consegue [...] incorporar à economia do centro os recursos de mão de obra barata da periferia” (FURTADO, 1974, p.50). Ainda segundo o autor, “com efeito, para penetrar no mercado de um país periférico, uma ETN não necessita mobilizar mais do que uma pequena fração de seus recursos, e a subutilização de capacidade durante uma primeira fase não significa para ela grande esforço financeiro (FURTADO, 1980, p.134).”

Naturalmente, a presença da grande empresa estrangeira não se explica apenas pela existência de excelentes oportunidades de inversão a serem colhidas, mas – também – em última instância, pela própria dinâmica da competição oligopólica nos países centrais, cujo ponto de chegada consistiu na conglomeração financeira e em sua expansão em escala mundial. Estado e grande empresa oligopolista comandavam, inequivocamente, o processo de industrialização pesada. (MELLO, 1982)

A vinda do IED para o Brasil resolvia, simultaneamente, dois graves problemas nacionais: o da estreiteza de capacidade para importar, que ela própria criava ao exportar capital, e a de mobilização e concentração de capitais, pois suas transferências para a periferia eram marginais em termos dos blocos de capitais manejados pelas matrizes. (MELLO, 1982). No entanto, essas empresas necessitavam, para cumprirem com os seus objetivos de maximização do lucro privado, superar alguns aspectos da acumulação, entre eles os governos nacionalistas<sup>22</sup>, que constituíram uma onda nos países

---

<sup>22</sup> Entre 1930 e 1979 surgiram várias lideranças nacionalistas e industrialistas que enfrentaram pressões internas e externas, como Perón na Argentina, Paz Estensoro na Bolívia, Vargas no Brasil, Ibañez no Chile, Cárdenas no México, Alvarado no Peru e Caldeira na Venezuela (CANO, 2012).

latino-americanos nesse período. No Brasil propriamente dito, o processo mais acentuado de internacionalização produtiva através do Investimento Externo Direto, apenas foi possível pós-suicídio de Vargas, encerrando seu último mandato, cujo caráter foi iminentemente progressista e nacionalista. Dessa forma, os grandes blocos de investimento que permitiram esse verdadeiro salto quantitativo na industrialização nacional foram edificados – sobretudo – no governo JK, com o Plano de Metas, e no governo Geisel com o II PND. É importante ressaltar, entretanto, que embora o salto quantitativo e qualitativo tenha ocorrido a partir do governo JK, parte significativa do arcabouço institucional utilizado para a internalização produtiva já havia sido constituída no período anterior, prioritariamente no Governo Vargas de 1950 a 1954, que contou com a edificação de medidas econômicas que pavimentaram o terreno para isso. Três medidas se destacam como as principais, a saber: a) a criação do BNDES, que tinha a prerrogativa de financiar o advento da diversificação industrial; b) a reforma cambial de 1953, com a “instrução 70” da SUMOC (Superintendência da Moeda e do Crédito), que teve a tarefa de disciplinar a alocação das importações em conformidade com os interesses industriais, adicionado o fato de ter representado uma fonte de recursos para o Estado; e c) a criação da própria Petrobras, que logrou a garantia da matéria prima necessária ao desenvolvimento de qualquer indústria. (SERRA, 1976)

Apoiado na ideologia desenvolvimentista e lastreado em um amplo apoio social que incluía aliança nacional-populista, o governo JK criou as condições para que deslanchasse a industrialização pesada da economia brasileira, com todas as suas inevitáveis consequências, a começar por um novo tipo de crise econômica cíclica própria do crescimento industrial, como foi o caso da crise que começou em 1961 (FIORI, 2003)

Concomitantemente com este movimento de acirramento da competição intercapitalista, o Brasil aproveitou a oportunidade para dar um salto da restringida, principalmente mediante à internalização do setor de bens de produção. (LESSA, 1983). A ampliação dos IEDs de diferentes países consolidou a internacionalização produtiva, porque trazia à periferia plantas produtivas completas, com elevado conteúdo tecnológico e produção de mercadorias com alto valor unitário e voltadas ao mercado interno dessas regiões. (RODRIGUES, 2017). Segundo Campos (2009), o Brasil foi o país que mais recebeu investimento direto externo no mundo, entre os anos 1950 e 1960. Desta feita, não se pode negar que esses investimentos externos possibilitaram um salto no padrão de desenvolvimento industrial brasileiro, acarretando mudanças significativas que

trouxeram a acumulação para dentro do espaço nacional. Nessa nova fase, alguns países foram, especialmente, receptores desses grandes investimentos das corporações multinacionais, dentre eles destacam-se o Brasil e o México. Segundo Fiori (2003) e Evans (1980), esses países lograram uma situação de “semi periferia”.

A implantação desses vultosos blocos de investimento, que foram altamente complementares, correspondeu a uma verdadeira onda de inovações *shumpeterianas*. Segundo Mello (1982), de um lado a estrutura produtiva brasileira se alterou radicalmente através de um profundo salto tecnológico e, de outro, a capacidade produtiva se ampliou muito à frente da demanda preexistente, avançando em relação ao período anterior em que o crescimento se limitava à existência de demanda. Há, dessa forma, o que se pode chamar de um novo padrão de acumulação nessa nova fase, uma vez que esse tipo de desenvolvimento implicou em um crescimento acelerado da capacidade produtiva do setor de bens de produção e do setor de bens de consumo duráveis (MELLO, 1982). Para Fiori (2003) é somente a partir dos anos 1950 que o Estado passou a garantir – de forma efetiva e por um caminho heterodoxo – os mecanismos financeiros capazes de deslocar os recursos necessários ao avanço da industrialização pesada.

Para isso, o processo de internacionalização do sistema financeiro também foi fundamental. Segundo Furtado (1980), a transnacionalização do capital avançou substancialmente nesse período porque pôde dispor de um setor financeiro relativamente desenvolvido. Em outros termos, os grandes conglomerados puderam contar com um sistema financeiro internacional com capacidade de ser provedor da liquidez internacional à revelia das autoridades monetárias nacionais. Inicialmente este processo se deu através da internacionalização dos bancos estadunidenses, os quais estavam amparados pela enorme massa de recursos financeiros criados pelas grandes corporações, bem como pelo crescente déficit em conta corrente dos EUA (ESPÓSITO, 2016).

A abundância de crédito privado para os países subdesenvolvidos permitiu uma aceleração substancial do processo de avanço da industrialização nacional entre os anos 1950 e 1960, complementando a matriz industrial com produção de bens de capital e de insumos necessários ao funcionamento da economia. (FIORI, 2003)

Em síntese, o salto na industrialização nacional brasileira – do pós-guerra até 1980 –, ocorreu como uma “tríplice aliança” em que o Estado foi o principal fiador da industrialização em conjunto com a atuação predominante do capital externo e na tentativa de mobilização da parte mais fraca desse tripé: o capital privado nacional. Cabe

lembrar que as empresas estatais constituíram um importante sustentáculo dessa marcha rumo à industrialização pesada, especialmente pelo provimento de matérias primas a baixa custo, reduzindo a propensão a importar e solucionando parte das restrições externas no balanço de pagamento. Essas inversões alteraram radicalmente o problema do financiamento e da industrialização, mas, em consequência, alteraram também a trajetória política da nossa acumulação capitalista. Esses investimentos só vieram porque o Estado se mostrou capaz de investir maciçamente em infraestrutura e nas indústrias de base sob sua responsabilidade, o que estimulou o investimento privado não só por lhe oferecer economias baratas, mas, também, por lhe gerar demanda. (FIORI, 2003). As decisões de investimento tomadas pelas grandes corporações multinacionais, ao elegerem alguns espaços nacionais de acumulação privilegiando o Brasil, sobretudo após 1956, forneceram uma solução parcial para o problema crônico de mobilização de capitais. (FIORI, 2003).

Se não há dúvidas em relação à percepção de que a atuação das multinacionais – no modelo fordista de transposição de filiais empresariais – foram imprescindíveis para a completude da indústria pesada, há – por outro lado – diversas constatações críticas ao grau de dependência da economia brasileira. Assim, a industrialização nessa fase não foi menos “contraditória” do que nas demais, ensejando – mais uma vez – a percepção paradoxal de que houve substancial avanço na industrialização brasileira sem, no entanto, romper com a dependência ou com o modelo de gestão da política econômica que seguia seu caminho de concentração de renda e exacerbação das desigualdades sociais.

Também é importante ressaltar o papel que o Estado e a burguesia brasileira tiveram nesse processo. O Estado se mostrou um agente fundamental ao suprir as debilidades do capital privado nacional e o desinteresse do capital forâneo; não fez apenas petróleo, aço, produtos químicos e infraestrutura (entre outros), mas foi fiador da bandeira de luta pela industrialização brasileira, o que demonstra seu caráter progressista, embora ela não tenha sido capaz de submeter o capital externo, completamente, à consecução de industrialização verdadeiramente nacional. (CANO, 2012)

Do ponto de vista da burguesia brasileira, esta manifestou sua face associativa e de sócia minoritária do capital externo (FERNANDES, 2005). Segundo Rodrigues (2017), a burguesia brasileira criou as condições para que o imperialismo adentrasse o terreno nacional e florescesse, inclusive lançando mão de formas de produção pretéritas. Esse processo, ainda segundo o autor, a partir de métodos arcaicos de produção, dava

seguimento à heterogeneidade estrutural brasileira e funcionava como um “colchão amortecedor” para as burguesias em momentos de crise internacional, quando se deprimiam os preços das mercadorias exportadoras e, conseqüentemente, o lucro dessa classe. “Nesse contexto, acirrava-se a exploração sobre as formas atrasadas de produção e a segregação social.” (RODRIGUES, 2017, p. 25). Em outras palavras, diferentemente dos países de capitalismo central que melhor equacionaram a relação arcaico/moderno, aqui – no Brasil – o moderno não precisou prescindir do arcaico, pelo muito, alimentou-se dele em um processo de modernização com uma face conservadora (OLIVEIRA, 2013). Dessa forma, a não superação do arcaico ou de relações de trabalho pré-capitalistas, não foi um limite do capitalismo brasileiro, senão que sua própria natureza de desenvolvimento. A conciliação de diferentes estágios do processo produtivo funcionou, dessa forma, como essa função estabilizadora da economia brasileira. “A heterogeneidade estrutural era o único meio de contrabalançar a extrema instabilidade do capitalismo dependente e lhe dar um mínimo de estabilidade.” (SAMPAIO JR, 1999, p. 136).

Mesmo a ditadura militar brasileira, contrariamente ao modelo argentino e chileno, seguiu a orientação nacional-desenvolvimentista da condução da política econômica rumo à internalização do progresso técnico. Se em um primeiro momento ela apresentou uma face mais liberal, a partir de 1969 os governos militares retomaram uma perspectiva heterodoxa de política econômica, fortalecendo e criando diversas empresas estatais e coordenando o processo de internalização produtiva. Durante o regime militar nós vivenciamos um amplo surto de crescimento do aparelho econômico e produtivo do Estado nacional, criando mais empresas estatais do que no período dos 60 anos precedentes. (FIORI, 2003).

O grande bloco de investimentos do II PND representou uma saída anticíclica para uma crise que se avizinhava em termos internacionais, reforçando o compromisso pela manutenção do crescimento econômico e diversificação da planta industrial. Além do processo já descrito, do ponto de vista externo da exportação do capitalismo de tipo fordista, a manutenção de crescentes investimentos nos anos 1970 também pôde contar com outras condições externas específicas. Esse foi o caso do aumento substancial da liquidez internacional advinda do primeiro choque do Petróleo, que logrou a liquidez necessária ao endividamento externo brasileiro, o que nos possibilitou seguir “em marcha forçada”. De qualquer maneira, a euforia do endividamento externo que deu sobrevida a

muitos projetos de industrialização e de crescimento industrial, já era resultado da fadiga e das contradições que atingiram os mecanismos básicos que garantiam, simultaneamente, a estabilidade e o crescimento das economias centrais. (BELLUZZO, 1995).

Assim, em síntese, completamos nossa industrialização pesada de bens de capital e bens de consumo durável sob uma perspectiva altamente concentrada do ponto de vista econômico e regional, agravando os problemas seculares brasileiros ligados à desigualdade, à heterogeneidade estrutural e ao excedente de mão-de-obra, este último que foi impulsionado, nesse período, pelo padrão de industrialização imitativa do capitalismo central com característica de ser poupadora de mão-de-obra, o que contribuiu, ainda mais, para dirimir a massa salarial.

A industrialização tardia regida pelas leis de mercado levou ao reforçamento das estruturas sociais em razão de sua fraca absorção das estruturas sociais existentes em razão de sua fraca absorção de mão-de-obra e da forte propensão a consumir das camadas modernizadas da sociedade. (FURTADO, 1962, p. 74).

Havíamos alçado a tão sonhada e ambiciosa industrialização brasileira, mas ela não veio acompanhada do progresso em relação à homogeneização social e se somou às contradições presentes em seu impulso inicial (FIORI, 2003)

Ao impor a adoção de métodos produtivos com alta densidade de capital, a referida orientação cria as condições para que os salários reais se mantenham próximos ao nível de subsistência, ou seja, para que a taxa de exploração aumente com a produtividade do trabalho. (FURTADO, 1992, p. 82).

O subdesenvolvimento tem suas raízes numa conexão profunda surgida em certas condições históricas, entre o processo interno de exploração e o processo externo de dependência. Quanto mais intenso o influxo de novos padrões de consumo, mais concentrada terá que ser a renda. Portanto, se aumenta a dependência externa também terá que aumentar a taxa interna de acumulação [...] Assim taxas mais altas de crescimento, longe de reduzir o subdesenvolvimento, tendem a agrava-lo no sentido de que tendem a aumentar as desigualdades sociais. (FURTADO, 1992, p. 94).

O que se assiste, por fim, é a um peculiar processo de valorização do capital, dando origem a um sistema produtivo que, a um só tempo, é internacionalizado e desintegrado socialmente (FIORI, 2003).

## ***1.6. Retomada da Hegemonia Americana e o fim do capitalismo “regulado”***

A década de 1970 vai ser marcada, no seu início, por um movimento de crise do padrão da hegemonia americana, seguido de circunstâncias – internas e externas – que vão colocar em xeque a plena hegemonia dos EUA. No fim da década, no entanto, não somente se vivencia uma retomada da hegemonia americana, mas também a emergência de um novo padrão de acumulação capitalista, selado pela destruição das bases que circunscreviam o padrão monetário de Bretton Woods e abrindo caminhos para uma globalização financeira, produtiva e comercial liderada pelos norte-americanos, marcada pela desregulação do acordo que mantinha o capitalismo mundial em bases “organizadas”.

### **1.6.1. Crise da Hegemonia Americana**

Como discutido anteriormente, a política estadunidense externalizada no Plano Marshall, constituiu as condições materiais e ideológicas para o fortalecimento da hegemonia americana, mas – paradoxalmente – também ensejou as condições para a sua crise de legitimidade internacional. A concorrência das empresas alemãs e japonesas inaugurou uma nova competição intercapitalista, que abandonou – gradativamente – o modelo fordista que foi característico do capitalismo pós-guerra, dando lugar a um padrão flexível de acumulação conhecido como “toyostismo”: uma competição por uma posição de superioridade tecnológica e organizacional (CAMPOS, 2009). Esse subsistema de filiais transnacionais operava com divisões regionais do trabalho interfirma, que ocorriam à revelia dos interesses americanos, acirrando a competição intercapitalista de forma desfavorável para os EUA (TAVARES, 1985). Segundo a autora, o sistema bancário privado também operava totalmente fora do controle dos bancos centrais, e esse é apontado como outro elemento – da perspectiva produtiva – que corroborava com a tese das dificuldades de manutenção da hegemonia americana.

Dessa forma, os EUA começaram a sentir os efeitos da ascensão produtiva dos seus parceiros de outrora, agora competidores. Alemanha e Japão reconstituíram seus sistemas empresariais e industriais mais novos e mais permeáveis às transformações de ordem tecnológica e empresarial, ganhando espaço na periferia capitalista e elevando sua presença no comércio mundial. Como consequência disso, o balanço de pagamentos americanos, a partir do início dos anos 1970, passou a apresentar cada vez mais importantes déficits comerciais. Durante os anos 1950 e 1960, a balança comercial americana foi sistematicamente superavitária à despeito da posição deficitária do balanço

global. (BELLUZZO, 1995). Dessa forma, estavam gestados os sinais de decadência da hegemonia norte-americana, por conta dos EUA estarem passando a entrar em uma fase de estagnação econômica com alta da inflação (estagflação), sendo acrescida de uma situação de dólar em descrédito como a moeda de curso internacional única (POCHMANN, 2016). Soma-se a isso um cenário internacional no qual a recessão e a desaceleração das principais economias mundiais, com elevação da inflação e do desemprego, foi colocando em xeque as políticas keynesianas, outrora praticamente incontestáveis.

Assim, o Estado e sua correlata política econômica keynesiana, que havia sido responsável pelo surto de crescimento acompanhado de paz social nos anos de 1950 e de 1960, que alimentou a utopia de uma sociedade estável, de consumo e de massas, pautada na liberdade e no bem-estar, estava sendo profundamente questionado. Os anos 1970 se apresentaram na forma de recessão, desemprego e inflação, o que atestou – a partir dos países centrais – que o grande acordo do passado havia entrado em crise, alcançando o limite das suas potencialidades (FIORI, 2003).

A partir dessas circunstâncias mencionadas, somadas à permanente desconfiança com relação ao dólar – a partir do aumento brutal dos gastos nessa moeda<sup>23</sup> –, o Sistema de Bretton Woods entrou em colapso por conta da necessidade de realinhamento cambial ao dólar e diante da necessidade de recomposição da competitividade da economia americana, que estava abalada pelo avanço da concorrência intercapitalista. As inevitáveis pressões sobre o dólar, dessa forma, intensificaram-se e, em 1971, o presidente americano Richard Nixon suspendeu a conversibilidade do dólar a uma taxa fixa com o outro (BELLUZZO, 1995).

O primeiro grande impacto da revogação do padrão dólar-ouro foi a expansão financeira substantiva e da liquidez internacional, com elevação do preço do ouro e, simultânea depreciação do dólar com relação às demais moedas. Tal processo implicou na expressiva ampliação das reservas monetárias mundiais e essa massa de liquidez inviabilizou a manutenção do sistema de câmbio fixo. Assim, a partir de 1973, o sistema de Bretton Woods é substituído e ocorre uma proliferação de regimes de câmbio flutuante,

---

<sup>23</sup> A dívida pública estadunidense crescia cada vez mais (baseado na emissão de moeda de forma abundante) e este país começara “a perder ouro para seus principais parceiros comerciais [indicando uma] diminuição da confiança internacional na moeda americana e na capacidade do governo de Washington de converter todos os dólares em circulação por ouro” (SANCHEZ, 2001, p. 120).

implicando no aparecimento de novas frentes de especulação financeira (FURTADO, 1980). O dólar, dessa forma, passava a ser uma moeda qualquer, e foi esse o primeiro elemento de atestamento de um período de crise da hegemonia americana. O nascimento de um novo sistema monetário internacional – dólar flexível<sup>5</sup> – já não tinha mais nenhuma base metálica e estava lastreado apenas pelo poder dos Estados Unidos e pelos seus títulos da dívida pública (FIORI, 2011)

Um segundo elemento de instabilidade ocorreu com a derrota das forças armadas americanas na “Guerra do Vietnam”, em 1975. A derrocada do país que possuía o maior e mais importante exército do mundo – abatido por combatentes de uma nação subdesenvolvida e dividida – asendeu a luz vermelha internamente e contribuiu – sobremaneira – para o questionamento dos EUA como o polo hegemônico mundial. Além disso, do ponto de vista interno, o governo americano era surpreendido por fortes movimentos sociais antibelicistas (POCHMANN, 2016)

Essa primeira grande derrota militar desencadeou outras derrotas no campo militar-energético, como a perda de controle nos conflitos entre a Índia e o Paquistão, a invasão soviética no Afeganistão, a Revolução Iraniana em 1979, que ocasionou a perda de um importante país aliado no Oriente Médio, a vitória dos egípcios e sírios – armados pela URSS – na “Guerra do Yom Kippur”, e o II Choque do Petróleo em 1979 promovido pela OPEP. Todos esses fatos colocavam em questão o poderio militar norte-americano, pois, do ponto de vista militar, o país estava profundamente derrotado e, do ponto de vista da segurança energética, também havia sofrido um poderoso revés. Na década de 1970, cerca de 4/5 de todo o petróleo importado pelos EUA provinham do Oriente Médio (POCHMANN 2016). Assim, a afirmação da OPEP como “monopólio” da fixação dos preços, colocou termo ao modelo energético que sustentava o crescimento barato das economias entre os anos 1950 e 1960 (FIORI & TAVARES, 1997)

Em grande medida, segundo Pochmann (2016), o neoliberalismo foi utilizado pelos EUA como resposta aos três grandes fracassados colhidos na década de 1970. De acordo com Fiori (2011), esse foi o período do findar da “hegemonia benevolente” dos EUA no cenário internacional.

### **1.6.2. A retomada da hegemonia americana e um novo padrão de acumulação capitalista**

Buscando retomar seu espaço tanto em termos político-econômicos quanto em militares, os EUA – em fins dos anos 1970 – iniciaram um movimento de inflexão política, buscando retomar seu posto de nação hegemônica e imperialista global. Segundo Tavares e Melin (1997), as crises que instabilizaram a economia nos anos 1970 foram sucedidas de dois principais movimentos de reafirmação da soberania americana. O primeiro deles ocorre no que os autores denominam de “plano geoeconômico”, marcado por uma diplomacia do dólar forte, e o segundo, no plano da geopolítica, foi compreendido pela diplomacia das armas, que atestava uma transformação profunda no funcionamento e na hierarquia das relações internacionais, especialmente no que diz respeito a uma segunda fase da “Guerra Fria”.

O primeiro elemento compreendido pelos autores advém da ação unilateral dos EUA em 1979, com a elevação abrupta da sua taxa de juros, cujo propósito era preservar a função de reserva de sua moeda nacional. Segundo Belluzzo (1995), ao impor a regeneração do papel do dólar como reserva universal, através de uma elevação abrupta das taxas de juros, os EUA deram um golpe nas convenções que outrora sustentaram a relativa estabilidade da era keynesiana. Nessa fase, caracterizada pela transição para a internacionalização financeira, o imperialismo praticado pelos Estados Unidos aumentou ainda mais, ao comandarem esse processo por meio de suas empresas multinacionais e por deterem uma grande soberania financeira em relação aos demais países, além do poderio bélico (RODRIGUES, 2017).

Com tal decisão, a condução da política monetária pelos norte-americanos ganhou um papel muito mais relevante do que a disciplina de capitais que esteve sob a vigência do Acordo de BW. O processo de monopolização da produção e da distribuição, mediante ação das corporações transnacionais, comprimiu muito a parcela de soberania que cabia às políticas nacionais (POCHMANN 2016). Para Tavares e Melin (1997), as atividades vinculadas à “diplomacia do dólar” não tinham apenas caráter econômico, senão que se destinavam a enquadrar politicamente os sócios e principais competidores na disputa intercapitalista. “Ao elevar as taxas de juros o Banco Central Americano (FED) retomou o controle do sistema, fazendo com que o crédito interbancário fosse orientado pelas políticas monetárias norte-americanas, prática esta tipicamente hegemônica”

(FIORI, 2000, p. 212). O choque de juros de 1979 ainda se somaria ao II Choque de Petróleo, também no mesmo ano, que relegou mais peso à política restritiva subsequente, provocando violenta valorização da moeda americana e forçando, dessa forma, sucessivas desvalorizações de todas as demais moedas nacionais (TAVARES & MELIN, 1997). Ao manter uma política monetária “dura” e com forte valorização do dólar, o FED retomou o controle dos seus próprios bancos e do sistema bancário internacional como um todo. Desde então o sistema de crédito interbancário se orientou para os EUA, que retomou o comando político e monetário global, com o FED ocupando o papel de ditar as regras do jogo mundial (FIORI, 2011).

Essa política de restauro da hegemonia do dólar como a principal moeda do mundo teve um alto custo político econômico. Do ponto de vista do primeiro, acarretou a perda da soberania econômica dos países da periferia, como veremos adiante, e, do ponto de vista econômico, tal processo foi responsável por uma recessão mundial que durou três anos (TAVARES, 1985).

O movimento de retomada da hegemonia americana, assim, não pode ser compreendido apenas no seu aspecto econômico, senão que no redesenho de novas relações político-econômicas com o restante do globo; um processo estrutural de transformação do modo de produção capitalista. Esses dois movimentos que conferiram a supremacia norte-americana, a saber: dólar forte e a recomposição das ações militares, não foram apenas uma resposta pragmática ou reativa à crise dos anos 1970; elas foram, sobretudo, decisões políticas e econômicas que estavam sendo amadurecidas e encontraram as condições de consolidação com a vitória política de Ronald Reagan nos EUA (TAVARES & FIORI, 1997).

Com a elevação dos juros e a corrida aos títulos americanos, os EUA passaram a absorver as poupanças do resto do mundo. Além disso, melhoraram suas relações de troca e os custos internos caíram, por conta do bom desempenho das importações. Assim, os norte-americanos puderam dar andamento a um processo de modernização da sua indústria de ponta a baixo custo e com equipamento de última geração, a partir dos capitais de risco do resto do mundo (TAVARES, 1985). Os EUA passaram a ampliar a sua política financeira armamentista e imperial, financiadas por déficits estruturais no balanço de pagamento, a partir da condição de donos da moeda de curso internacional e com liberdade para operar a sua política monetária.

De 1979 até 1981, segundo Tavares (1985), embora os países tenham relutado em aderir à política ortodoxa americana, acabaram submetendo-se e ficando todos alinhados em termos de política cambial, de juros, monetária e fiscal. Todos os países foram obrigados a adotar políticas monetárias e fiscais restritivas e a realizar superávits comerciais crescentes, acarretando na diminuição do crescimento endógeno desses países e convertendo déficits públicos em déficits financeiros.

A adoção da nova política monetarista americana, com uma forte elevação na taxa de juros, além das políticas de oferta e da desregulamentação da econômica, produziu um novo ciclo de financeirização capitalista. Ao concentrarem o controle da produção de conteúdo monopolista, as grandes corporações transnacionais passaram a utilizar as novas tecnologias de informação e comunicação e a operarem em redes fragmentadas de produção e distribuição, mais conhecidas como cadeias globais de valor (POCHMANN, 2016). A mudança na política monetária americana em 1979 acelerou a promoção de políticas de desregulamentação e inovações financeiras ao redor do globo, intensificando os movimentos de securitização e de circulação financeira, de maneira crescentemente independente do financiamento da produção de bens e serviços (SARTI & HIRATUKA, 2010).

Por um lado, esse novo sistema transferiu para os Estados Unidos um poder monetário e financeiro sem precedente na história da economia mundial, na medida em que o país passou a arbitrar o valor de suas dívidas por meio do manejo unilateral do valor de sua própria moeda (FIORI, 2011). Para Tavares e Fiori (1997), a globalização não foi obra exclusiva dos mercados e do progresso tecnológico, mas resultado de interesses, de ideologia e das decisões estratégicas que permitiram a retomada da hegemonia norte-americana e a reordenação militar e monetária nas suas zonas de influência.

Segundo Furtado (1992), ficava claro que não vivíamos exatamente uma crise, mas uma complexa transição estrutural de reacomodações nas relações entre os centros de poder, tanto de natureza econômica quanto política. Após 1979, os EUA, secundados pelos demais países centrais, retomaram as ações ofensivas por meio das quais nos impuseram o chamado “consenso de Washington”, focado na dominação da finança internacional. “Isto reduziu fortemente nossa soberania e impôs – com a aceitação das nossas elites – uma ressurreição liberal-conservadora” (CANO, 2012, p. 288).

O aspecto mais decisivo da retomada da hegemonia e da inauguração de um novo modelo de acumulação capitalista resulta da transformação fundamental da forma

de operação internacional das grandes corporações mundiais: de um lado esse novo contexto internacional marcado por uma nova etapa na concorrência intercapitalista – com a emergência das Cadeias Globais de Valor (CGV) e o avanço na diferenciação de produtos – e, de outro, o contexto da liberalização crescente dos fluxos de comércio, de capital e a desregulamentação financeira. Tais aspectos vão dar contornos a essa nova etapa que se iniciou, abandonando o padrão “regulado” do capitalismo selado em BW e inaugurando uma nova fase produtiva com a ascensão de uma nova ideologia, a qual veremos a seguir.

### **1.6.3. Novo ciclo de acumulação e seus impactos na industrialização na periferia**

Primeiramente cabe ressaltar que o processo de financiamento do desenvolvimento brasileiro, prioritariamente a partir de 1970, era feito com financiamento externo, em especial com os “petrodólares”<sup>24</sup>, que estavam amplamente disponíveis principalmente após o primeiro choque do petróleo de 1973.

A nova inflexão política e econômica levada adiante pelos norte-americanos teve profundos impactos na periferia, diante da subida brutal da taxa de juros<sup>25</sup> e principalmente da forte valorização da moeda americana. Segundo Carneiro (2002), essa nova inflexão política e econômica obrigou os demais países da periferia capitalista a dois movimentos: a) a obtenção de superávits comerciais para financiar os déficits na conta de capital das suas economias e b) a adoção de políticas monetárias e fiscais restritivas, visando reduzir a absorção doméstica. Como resultado, o crescimento econômico desses países foi pífio, quando não grande parte da economia mundial mergulhou em uma significativa recessão. Isso tudo ganha contornos mais dramáticos em comparação ao recente desempenho dessas mesmas economias no imediato pós-guerra.

No que tange especificamente à América Latina, segundo Carneiro (2002), ficamos submetidos a quatro choques: demanda, oferta de crédito, relações de troca e taxa de juros. Tal crise internacional causou uma profunda alteração na relação externa dos

---

<sup>24</sup> Segundo Dividoff Cruz (1992), entre 1969 e 1973, a dívida externa brasileira passou de 3,8 bilhões de dólares, em fins de 1968, para, em 1973, chegar a 12,6 bilhões de dólares.

<sup>25</sup> Importante ter em vista que os empréstimos externos que financiaram essa fase do crescimento brasileiro eram de curto prazo e contraídos com taxas de juros flutuantes.

países da América Latina, pois passamos de grandes receptores de capital internacional, para – posteriormente – fortes transferidores de recursos.

A absorção de recursos reais ou financeiros, que havia sido a marca da inserção externa desde o pós guerra, se viu abruptamente revertida, transformando-se em transferência de recursos para o exterior pelo pagamento de serviços e amortização parcial da dívida externa (CARNEIRO, 2002, p. 121).

Essa crise foi abrindo precedentes para uma grande contestação das políticas Keynesianas, do Estado desenvolvimentista e também abriu precedentes para uma crítica da atuação das empresas estatais. Segundo Pochmann (2016), a recessão e a desaceleração das economias centrais, com elevação da inflação e aumento do desemprego, foi gerando um desgaste da capacidade das políticas de corte keynesiano de sustentarem a demanda agregada e o desenvolvimento de longo prazo.

Do ponto de vista interno, da economia brasileira, "a desmobilização do Estado desenvolvimentista transcorreu diante do desajuste nas contas deixado pelo final do governo militar e demais efeitos inflacionários e descontroles gerais na economia" (POCHMANN, 2016, p. 123). Em suma, o Brasil se encontrava em situação ainda mais sensível que outras economias, face ao apelo recorrente ao capital estrangeiro e em um período que já era marcado pela desaceleração econômica, embora as taxas de crescimento brasileiras ainda fossem positivas.

O período entre 1979 e 1982 foi marcado, ainda, pela manutenção de alguma absorção de recursos reais do exterior, enquanto as demais necessidades para fechar o balanço de pagamento eram supridas queimando reservas internas. Essa primeira parte da crise foi de mobilização das empresas estatais para que essas captassem recursos no exterior, que seriam utilizados para cobrir déficits fiscais do Estado. Depois da crise Mexicana e da ruptura do mercado internacional de crédito, em 1982, nós entramos na segunda fase da “década perdida”, com o esgotamento de qualquer recurso externo e pela necessidade de vultosas transferências de recurso ao exterior. Com o fim dos financiamentos voluntários e o persistente déficit em transações correntes, passamos a precisar contar com financiamento involuntário, mediante o socorro do FMI (CARNEIRO, 2002).

Com isso, modificamos o eixo do dinamismo da economia brasileira, que consistia em perseguir o crescimento econômico, para nos dedicarmos à busca de estabilidade macroeconômica. Segundo Pochmann (2016),

O choque exportador provocou não apenas a reorientação profunda da política econômica, com consequências extremamente desfavoráveis ao país. De um

lado, o mercado interno terminou sendo substituído pelo mercado externo enquanto fonte de dinamismo econômico nacional" (p. 122)

Para Carneiro (2002), nós pagamos um alto preço na medida em que comprometemos nossa trajetória de crescimento econômico, dada a situação fragilizada das nossas contas externas. Em função da crise e das contrapartidas à utilização dos recursos do FMI, o Brasil foi constrangido a realizar um amplo programa de ajuste fiscal, comprometendo investimento e capacidade de crescimento econômico. A política econômica passou a ter a meta de não mais perseguir o crescimento, mas sim buscar a geração de altos superávits comerciais, com uma grande desvalorização cambial, que resultou em uma retração do PIB na década (PINHEIRO & GIAMBIAGI, 1997).

Outro ponto importante, ainda olhando os aspectos mais gerais da política econômica, foi o Brasil ter enfrentado um processo conhecido como “estatização da sua dívida externa”, o que agravou ainda mais a recuperação econômica nacional. Segundo Pochmann (2016), a capacidade de investimento e coordenação do Estado foi estrangulada por optar, justamente, por essa política de estatização da dívida externa, o que foi radicalmente diferente em alguns países, com destaque para a Coreia do Sul. Segundo o autor, o setor público aumentou sua participação relativa na dívida externa total de 49,6%, em 1976, para 90,1%, em 1989.

Cabe ressaltar que houve uma política deliberada de estatização da dívida externa ao invés de algo que ocorreu de forma espontânea. Em um primeiro momento, a dívida externa cresceu de forma predominantemente privada e, somente mais tarde, foi transformada em dívida externa pública (CAMPOS, 1999). Davidoff Cruz (1985) define a estatização da dívida como sendo um processo no qual o Estado vai ampliando crescentemente a sua participação no estoque da dívida que foi contraída junto aos organismos financeiros e aos bancos privados internacionais. O endividamento no Brasil, na década de 1980, chegou a um estágio tão emblemático que até a Autoridade Monetária foi tomadora final de grande parte dos recursos externos (CAMPOS, 1999).

Em síntese, a crise da década de 1980 atingiu em cheio o Estado brasileiro mediante duas formas prioritárias: a) Redução da arrecadação tributária por conta da recessão interna, da contenção dos aumentos salariais e do corte dos gastos, e b) por esse fenômeno da crescente estatização da dívida. Essas duas questões – redução da arrecadação tributária e estatização da dívida –, tiveram efeitos significativos sob as despesas estatais (CAMPOS, 1999).

Tudo isso afetou, sensivelmente, os investimentos estatais. Segundo Carneiro (2002), mais importante do que a retração do crescimento econômico foi a trajetória do investimento, indicando a ausência de um padrão autossustentado de crescimento econômico. Ainda segundo o autor, o esgotamento dos recursos externos, a restrição ao crédito interno e a obrigatoriedade de pagar pelo menos os juros da dívida contraída, constituíram as principais razões da queda permanente dos investimentos durante esses anos de crise. Para Pochmann (2016), o comportamento de queda nos investimentos, mais do que impactar negativamente a atividade econômica propriamente dita, representou o abandono do projeto de industrialização perseguido nas décadas anteriores. Do ponto de vista global da economia brasileira, entre 1980 e 1990, a taxa de investimento caiu 31% do PIB, ao passo que o pagamento dos serviços da dívida externa apresentou, em média, 6,7% do PIB em cada um dos anos da década de 1980 (POCHMANN, 2016).

Para Tavares (1985), O Brasil ficou completamente subordinado à política econômica norte-americana, tanto do ponto de vista da política de exportações, quanto da política cambial e da administração da dívida. A solução dessa equação nos levou a fazer exatamente o contrário da política doméstica norte-americana, nos relegando a perdas nas relações de troca e na queda acentuada da capacidade de financiar o investimento. O Estado ficou sem condições de mediar os fins aos meios, isto é, a acumulação capitalista foi totalmente usada para atender os interesses privados dos capitalistas sem a possibilidade de se levar adiante um projeto de nação (RODRIGUES, 2017). É nesse sentido que Furtado (1992) advogou que a nossa construção foi interrompida. Ainda segundo o autor, na lógica da ordem econômica internacional emergente não havia mais espaço para o crescimento autônomo brasileiro. “Sendo assim, o processo de formação de um sistema econômico já não se inscreve naturalmente em nosso destino nacional” (FURTADO, 1992 p. 13)

A nova geopolítica que se ergueu no florescer na década de 1980 apresentou uma face hierarquizada e unipolar, mas extremamente instável e que limitava de forma decisiva a eficácia dos estados nacionais (FIORI, 2000). Houve uma deliberada ação estratégica norte-americana para a redução crescente da autonomia dos Estados Nacionais mais frágeis, que ficaram incapacitados para estabelecer e sustentar seus próprios objetivos nacionais (FIORI, 2000). Para isso, seria imprescindível uma reestruturação dos sistemas nacionais na periferia, prescindindo das características industrialistas e nacionalistas dos Estados nacionais, as quais se constituíam como obstáculos aos intentos

da nova forma de atuação imperialista (CANO, 2012). Tolerava-se o protecionismo nos países da periferia enquanto os países desenvolvidos eram convocados a integrar progressivamente seus mercados comuns e criar zonas de livre comércio regionais (FURTADO 1992). “O Estado Nacional desenvolvimentista foi, gradativamente, perdendo sua eficácia e seu poder de árbitro dos interesses públicos e privados” (CANO, 2012, p. 298)

Assim, na década de 1980, o Brasil entrou em um período de transição, abandonando o modelo de “substituição de importações” para aderir, subordinadamente, a uma globalização comercial e financeira em curso. A “era da globalização” interrompeu o desenvolvimento brasileiro e assistimos a um processo de regressão da nossa estrutura produtiva em relação à internacional, em meio a uma relativa estagnação econômica (GIMENEZ & SABBATINI, 2020)

Fatos importantes desse processo de transição para uma economia globalizada entre os anos 1980 e 1990 foram a ampla abertura comercial, produtiva e financeira, a renegociação da dívida externa e a implementação de planos de estabilização econômica, que foram rompendo os pilares que sustentavam o desenvolvimento de outrora (RODRIGUES, 2017). Os resultados desse processo de ajuste foi o recrudescimento inflacionário, o déficit estrutural do BP e o alto comprometimento do débito externo (juros e amortizações) em relação às reservas, o que significavam um enorme saque contra o futuro (CANO, 2012). A promoção de políticas de desregulamentação e das inovações financeiras ao redor do mundo intensificaram os movimentos de securitização e de circulação financeira, de maneira crescentemente independente do financiamento da produção de bens e serviços (SARTI & HIRATUKA, 2010)

Entretanto, não foram apenas os condicionantes externos e as opções domésticas que conferiram a um processo de “construção interrompida” para os marcos do capitalismo nacional e industrial brasileiro. Esse período, que se iniciou nos anos 1980, atestava a emergência de um novo padrão produtivo e ideológico, pois este modificou a relação entre os países centrais e as suas empresas transnacionais, bem como sua atuação no conjunto das economias periféricas. Isso ocorreu porque grande parte das mudanças nos fluxos de comércio, de investimentos e da produção mundial estiveram associados à reestruturação das grandes corporações, especialmente as norte-americanas.

As grandes corporações, com o início da globalização e da financeirização – resultantes desses episódios relatados dos fins da década de 1970 –, passaram a adotar estratégias deveras distintas das utilizadas no período imediato do pós-guerra, em que houve a transnacionalização de replicações de plantas produtivas através das filiais. Essa era uma etapa de competição, denominada por Porter (1986) de “multidomésticas”, no sentido de que a concorrência intercapitalista desse período se traduzia na reprodução de rivalidades limitadas aos mercados nacionais. A cadeia de valor da corporação era reproduzida no local de implantação, dessa forma as várias etapas produtivas e funções corporativas eram internalizadas. A concorrência intercapitalista, surgida nos anos 1980, foi marcada pela emergência das Cadeias Globais de Valor (CGV), que têm como marca a fragmentação e uma maior especialização das atividades desenvolvidas em várias regiões, simultaneamente. “A estrutura de recursos estabelecida anteriormente foi racionalizada, de maneira a aproveitar economias de escala e escopo possibilitadas pela gestão de atividades produtivas geograficamente dispersas” (SARTI & HIRATUKA, 2010, p. 8). Dessa forma, o processo de produção passou a ocorrer sob forma de uma rede internacional, integrando diferentes países e diferentes empresas, realizando etapas da cadeia de valor sob a coordenação das grandes corporações, que gerenciavam suas próprias filiais e as demais empresas da rede, com o objetivo de obter o máximo de retorno para o conjunto das suas atividades. (SARTI & HIRATUKA, 2010)

Assim, desde os anos oitenta, os fluxos internacionais de capitais, bens e serviços são guiados pela organização das cadeias globais de valor, que são lideradas por empresas multinacionais que distribuem a produção globalmente através de movimentos de terceirização, modularização, realocação e diferentes tipos de servitização (CARDOSO e REIS, 2018). Embora houvesse uma maior desconcentração da produção regionalmente, o capital se manteve e/ou ampliou a sua concentração em um pequeno grupo de países cênicos. As grandes empresas estavam imbuídas do desafio de reforçar e sustentar as vantagens competitivas, desta vez diante de um modificado ambiente de acirramento da concorrência, na qual prevalecia uma maior instabilidade e volatilidade macroeconômica, atestada pelas baixas taxas de crescimento nas economias centrais (SARTI & HIRATUKA, 2010).

Portanto, a periferia capitalista estava diante de um novo padrão produtivo e de uma nova etapa da concorrência capitalista, pautados na acumulação de vantagens específicas e que envolviam a mobilização de vultosos recursos para a edificação dessas

vantagens, as quais estavam centradas no aumento da racionalização dos processos produtivos, no ganho de maior flexibilidade e na garantia de retornos elevados e rápidos, mediante o uso desses ativos “[...] tanto em razão da menor previsibilidade nas condições de demanda e das variáveis macroeconômicas, quanto pela influência do escrutínio constante do mercado financeiro” (SARTI & HIRATUKA, 2010, p. 7).

Esse novo impulso produtivo e financeiro caminhou em conjunto com a afirmação de novas e maiores assimetrias produtivas e tecnológicas entre os países. Várias estratégias comerciais agressivas das grandes corporações estiveram no caminho de intensificar os movimentos de fusões e aquisições, do redirecionamento e concentração de esforços em áreas prioritárias e das estratégias de externalização das atividades produtivas de menor valor adicionado. Da perspectiva das empresas adquiridas, entretanto, as fusões e aquisições nasceram propriamente das dificuldades criadas pelo novo contexto concorrencial e apresentaram a velha tendência à edificação dos monopólios. Para os países da periferia, tais eventos representaram uma desnacionalização da economia, além de um processo em que se sucumbem as menores empresas e se concentram as atividades produtivas.

Se para as grandes transnacionais a capacidade de operar em vários mercados e capturar as rendas das atividades mais nobres da cadeia de valor passou a ser um determinante fundamental da competitividade, para as empresas que estão localizadas nas etapas periféricas e se mantêm operando em apenas um mercado nacional – com um grau de internacionalização insuficiente para alavancar suas capacitações competitivas – são muito maiores as dificuldades de avanço ou mesmo de defesa das posições já conquistadas (SARTI & HIRATUKA, 2010)

Portanto, essa nova etapa do capitalismo, surgida no início dos anos 1980, não é mais marcada pelo padrão de produção e consumo liderado pelo setor da metalomecânica e da química, típicos da II Revolução Industrial, que eram relativamente estáveis (TEIXEIRA, 1983). A busca pela ampliação da capacidade de inovação e por conta do aumento dos gastos em P&F deram origem a uma acelerada modificação do ponto de vista tecnológico, com intensa difusão das tecnologias de informação e comunicação. “A estabilidade tecnológica do período anterior foi rompida, em especial através do aumento do peso do complexo eletrônico na indústria mundial” (SARTI & HIRATUKA, 2010, p. 6). Vale ressaltar ainda que, segundo Furtado (2003), as redes operavam de forma extremamente centralizada e seletiva. Em outros termos, eram hierarquizadas na medida em que a capacidade de apropriação do valor criado nas operações era diferenciada entre os países do centro e da periferia. Dessa forma, as

empresas que detinham o controle do comando da cadeia capturaram muito mais a renda criada, através da capacitação tecnológica, organizacional e de definição de padrões dominante que os países centrais coordenaram. Do ponto de vista da seletividade, estava associada à localização geográfica das diferentes etapas do processo produtivo, buscando vantagens competitivas, enquanto o núcleo elementar das atividades se concentrou no centro.

Segundo Cardoso e Reis (2018), esses diferentes engajamentos nas cadeias globais de valor, assentadas no novo paradigma tecnológico, baseado nas tecnologias de informação e telecomunicações, esteve associado a processos de industrialização que reformularam a especialização produtiva da periferia e do centro. As cadeias de produção e comercialização com dispersão geográfica e com especialização crescente implicaram transformações estruturais nos padrões comerciais e produtivos, onde essas empresas instalaram parte do processo produtivo (SARTI & HIRATUKA, 2010).

Ainda do ponto de vista dos impactos desse novo padrão na periferia capitalista, é importante destacar que o resultado da globalização foi deveras distinto no que tange à Ásia e à América Latina. Nos países asiáticos, especialmente a China e a Coreia do Sul, o crescimento econômico têm sido suportado pelo crescimento industrial, dessa forma a indústria segue como o motor prioritário do dinamismo econômico. No caso brasileiro, que expressa a industrialização mais desenvolvida dentre os países latino-americanos, a indústria deixou de exercer esse papel e, no entanto, ele não foi substituído por nenhum outro, ocasionando em uma estagnação relativa do produto interno.

No Brasil e na Argentina, por exemplo, a maioria dos investimentos das grandes corporações não vieram da forma clássica de incremento da atividade industrial, mas foram realizados com o objetivo de proteger ou reforçar a posição das grandes corporações nos mercados nacionais e regionais (SARTI & HIRATUKA, 2010). Quando ocorreram investimentos mais vultosos, no entanto, estes foram muito mais intensos sobre a importação do que sobre as exportações. No Brasil, dadas as dimensões do mercado doméstico e dada a composição da estrutura de produção, as filiais de ETN caracterizaram-se por operarem com coeficientes de importação superiores aos de exportação (SARTI & HIRATUKA, 2010).

### ***1.7. Considerações finais***

Identificamos, nesse capítulo, a relação dialética entre os fatores externos e internos que lograram ao Brasil um passo decisivo em sua industrialização nacional. Ao apontar esses elementos, queremos fugir de duas análises mecânicas e simplistas, que advogam, por um lado, que a industrialização brasileira foi apenas reflexiva das transformações a nível internacional, desconsiderando a particularidade da correlação de forças sociais, políticas e econômicas internas e - por outro lado - também queremos nos afastar das análises que creditam apenas ao ideário nacional desenvolvimentista a responsabilidade pelo salto da nossa diversificação industrial. Assim, partimos da premissa que o desenvolvimento do capitalismo brasileiro segue a perspectiva do “desenvolvimento desigual e combinado”, demonstrando as características de um modelo de desenvolvimento capitalista que, ao tentar replicar as condições históricas que possibilitaram a industrialização nos países centrais, aprofundou nossa tendência à reprodução mimetizada do subdesenvolvimento.

No entanto, em que pese as diversas críticas à condução da industrialização brasileira e seus resultados distantes do ideário desenvolvimentista dos setores progressistas, não podemos cair em outro risco do simplismo economicista que desconsidera a política e as contradições históricas. O desenvolvimento do capitalismo industrial brasileiro não foi só o desenvolvimento do subdesenvolvimento, ele ensejou transformações profundas na estrutura nacional, ainda que tenha sido parcialmente interrompida com a crise da dívida e o advento do neoliberalismo, e ainda que tenha sido desenvolvido em consonância com o aprofundamento das desigualdades, da concentração da renda e às custas da manutenção da heterogeneidade estrutural.

Diferentemente de outros países também filiados ao subdesenvolvimento – especialmente a maioria dos latino-americanos –, a estrutura industrial brasileira se diversificou, não ficando restrita a poucos ramos de atividades, mas avançando, sobretudo, em alguns setores tecnologicamente mais complexos, como os bens de consumo duráveis, intermediários e de bens de capital. “Trata-se de uma experiência bem-sucedida que enfrentou os desafios de uma industrialização levada adiante sob as condições impostas pelo capitalismo em sua fase monopolista” (GIMENEZ & SABBATINI, 2020, p. 2).

Assim, nosso intuito foi demonstrar que as transformações industriais brasileiras não foram só fruto da “vontade” dos nossos governantes, nem somente das condições externas, senão que dos dois de forma dialética. Portanto, na primeira fase de desenvolvimento do capitalismo mundial não havia espaço para um desenvolvimento

industrial brasileiro, tanto pela articulação de uma disputa interimperialista a nível nacional, quanto por uma burguesia interna plenamente associada às diretrizes do neocolonialista. Por outro lado, de 1914 a 1980 surge uma janela história<sup>26</sup> para o desenvolvimento da industrialização na periferia, ora com uma dimensão mais autônoma e ora com outra mais associada. Concomitantemente a isso, a maioria política estabelecida na condução do Estado brasileiro construiu condições subjetivas e objetivos de prosseguimentos do desenvolvimento industrial. Para Cano (2012), os países da América Latina aproveitaram as brechas das duas crises internacionais para lograrem políticas de desenvolvimento interno, especialmente – em um primeiro momento – pela vinda de investimentos diretos e – em um segundo – pela via do financiamento externo.

Salientamos, também, a característica do Estado brasileiro nesses anos de “interregno”, que possibilitaram um salto na industrialização nacional. Assim como todas as experiências de desenvolvimento dos países de industrialização retardatária no século XIX, o desenvolvimento da industrialização na periferia não pôde prescindir de forte protagonismo estatal. Esse é um elemento que credita parte substancial do crescimento e diversificação econômica desse período. “Constrangido pelo brutal atraso econômico e social do país, o Estado brasileiro planejou, coordenou, investiu, financiou e, finalmente, tornou-se empresário.” (GIMENEZ & SABBATINI, 2020, p. 12)

Estado brasileiro planejou, regulou e interveio nos mercados, e tornou-se ele próprio produtor e empresário, através de seus gastos e investimentos, coordenou o ritmo e os rumos da economia e, através de seus aparelhos e instrumentos, controlou e se imiscuiu até o âmago da acumulação capitalista” (DRAIBE, 1985, p. 45).

A partir dos anos 1980, tal como escreve Furtado (1992), nossa “construção foi interrompida” por elementos que, mais uma vez, se articulavam, do ponto de vista externo, com a crise da dívida e a posterior emergência de um novo padrão de acumulação capitalista pautado no neoliberalismo, e do ponto de vista interno, com uma nova maioria política alinhada aos ditames do não intervencionismo estatal. Segundo Pochmann

---

<sup>26</sup> Essa “janela histórica” também pode ser compreendida de forma mais ampla. O fato de haver uma instabilidade crônica no capitalismo mundial até a Segunda Guerra Mundial, e posteriormente uma organização mais “regulada” do capitalismo mundial, pode ser – em parte – responsável por acontecimentos bastante significativos, tais como a Revolução Russa, durante a Primeira Guerra Mundial, a própria emergência da experiência do nazifascismo e, posteriormente, os movimentos de descolonização da África e Ásia. Ou seja, é possível pensar que não somente na periferia a inexistência de um país apenas exercitando uma hegemonia nada benevolente, foi importante para que outros países também conduzissem movimentos autônomos, inclusive de caráter profundamente revolucionários.

(2016), a reversão da hegemonia estadunidense no início dos anos 1980 teve rebatimentos em todo o globo. No Brasil, esse cenário de inflexão externa representou um gradualismo, tanto na desconstituição do Estado desenvolvimentista, quanto no movimento maior de desindustrialização brasileira. De acordo com Carneiro (2008), a crise dos anos 1980 deu ensejo, sobretudo na América Latina, à crítica ao modelo crescimento com base na diversificação da estrutura produtiva ou, como se convencionou chamar, por substituição de importações, dando origem a novas estratégias de desenvolvimento centradas na liberalização e, conseqüentemente, na especialização.

Assim, nos próximos dois capítulos dessa tese, compreenderemos as possibilidades de avanço da industrialização a partir do aproveitamento das atividades de Petróleo e Gás, tendo em vista a inexistência tanto das condições internas – amparadas em um Estado forte, interventor e constituídos de uma maioria política desenvolvimentista –, quanto externa, com a existência de um capitalismo regulado, pautado no IDE de réplica de filiais e com menores assimetrias tecnológicas.

## **CAPÍTULO 2: O BRASIL NA GLOBALIZAÇÃO PRODUTIVA DA DÉCADA DE 1990 E A NOVA CONFIGURAÇÃO DO SETOR DE PETRÓLEO & GÁS**

Neste capítulo trataremos dos impactos dos novos arranjos políticos e produtivos na dimensão internacional, dentro do Brasil, avaliando a inflexão política e econômica e os reflexos da opção neoliberal nas condições e possibilidades da industrialização nacional. Aqui concederemos mais centralidade ao tema norteador dessa tese, olhando a Petrobras – principal empresa do setor –, para compreender as opções circunscritas no universo das políticas industriais para o setor de P&G.

O percurso metodológico que trilhamos aqui passa por uma breve análise do papel que a Petrobras desempenhou como uma empresa ligada à estratégia de industrialização nacional no período desenvolvimentista, que vai dos anos 1950 até 1980 – tratando especificamente da industrialização pesada e do setor de bens de capital. Nossa hipótese é que, até fins da década de 1980, a Petrobras atuou como uma empresa submetida a uma dada estratégia de desenvolvimento nacional, ora com contornos de maior ênfase na autonomia brasileira, ora mais integrada a uma estratégia de desenvolvimento dependente. Em outras palavras, partimos da aceção que a Petrobras foi um dos elementos mais importantes da estratégia de desenvolvimento nacional do período analisado no capítulo 1.

Posteriormente a isso, passamos à caracterização dos novos ventos neoliberais que sopraram na década de 1990, os quais lograram um novo papel à empresa e ao setor de petróleo e gás como um todo, que passou a estar mais comprometido com a face de mercado, ligado à política de liberalização comercial brasileira e de apreço à concorrência em detrimento das antigas opções circunscritas à política de substituição de importações. É aqui que iniciamos a análise da emergência da PCL que será mais bem detalhada no capítulo 3.

### ***2.1 A Petrobras e o setor de P&G no centro da política industrial brasileira (1950-1980)***

Qualquer análise da industrialização pesada brasileira passa, necessariamente, por um recorte setorial na indústria de Petróleo e Gás (P&G), de forma geral, e da atuação da Petrobras, de forma particular. Isso porque, em diversos momentos,

a industrialização brasileira se confunde com as próprias decisões políticas e empresariais da Petrobras que, pelo seu enorme peso econômico, afetam a industrialização brasileira, tanto pelo ponto de vista da oferta da matéria prima “petróleo e derivados”, quanto pelo seu substancial poder de compra.

No Brasil, a história do desenvolvimento da indústria petrolífera também está relacionada a conflitos de ordem política, e exemplificou e corporificou diversas disputas no que tange o papel do Estado e os rumos da industrialização nacional. A edificação de uma empresa estatal de petróleo – a Petrobras – não ocorreu sem conflitos, que circunscreviam a defesa da centralidade do controle estatal dos recursos energéticos e o avanço da industrialização, de um lado, e a continuidade de uma economia dependente e primário exportadora, que advogava a necessidade de condução da atividade petrolífera pelo capital privado, notadamente o estrangeiro, de outro.

Mesmo os mais críticos e céticos quanto à viabilidade da exploração petrolífera brasileira, por parte da Petrobras, não poderiam negar sua trajetória de sucesso. A empresa é parte essencial do desenvolvimento nacional, especialmente do desenvolvimento da Indústria local, através dos seus vultosos investimentos e do seu poder de compra. Mas não só; o petróleo é uma matéria prima que atua na indústria brasileira não somente mediante a demanda de bens e serviços capazes de extraí-los. A indústria petrolífera é essencial na economia pela sua capacidade de prover a matéria prima necessária para qualquer atividade industrial, superando as restrições externas quanto ao estrangulamento de divisas. A atuação da Petrobras, coordenada por uma missão de nos garantir soberania energética, foi fundamental para a conquista da autossuficiência energética.

A construção desta estatal é uma história de afirmação de um projeto de Brasil industrial, de soberania econômica<sup>27</sup> e de autossuficiência energética<sup>28</sup>. Em um país de tradição colonial situado em uma formação social e econômica dependente e de economia primário-exportadora, essa opção envolveu, necessariamente, o enfrentamento de interesses díspares e de afirmação da Nação.

---

<sup>27</sup> Segundo Bercovici (2011), soberania econômica implica nas condições de internalização dos centros de decisão e de construção de uma eficiente capacidade de autonomia tecnológica e industrial, visando a preservar o país das vulnerabilidades e incertezas do mercado internos.

<sup>28</sup> A autossuficiência energética é um componente da soberania energética que, por sua vez, é um setor chave da já mencionada soberania econômica, na medida em que abrange um setor essencial do desenvolvimento do país. Para haver soberania energética, o Estado deve tomar decisões autônomas sobre a produção e o destino dos recursos energéticos, planejando o seu desenvolvimento e exploração (BERCOVICI, 2011).

O processo que culminou na formação da empresa e em sua prerrogativa de portadora do monopólio da extração e refino, começou muito antes da década de 1950. A conformação política que tomou o poder em 1930 inaugurou um período de procura por novos caminhos de desenvolvimento, ancorado em uma perspectiva nacionalista que fez avançar a industrialização nacional (CORSI, 1999). A política econômica que se edificou a partir de 1930 foi a da expansão econômica via mercado interno, tendo como pilar prioritário a industrialização (BERCOVICI, 2011), como já discutimos no capítulo predecessor.

Já no princípio do século XX, o petróleo foi alçado à condição de nova matriz energética mundial, substituindo o carvão, e inaugurando um novo modelo. O Petróleo, além de ser um combustível barato, também podia ser transportado com extrema facilidade, em comparação com o carvão, além de ter um funcionamento imediato, no instante em que se aplica - na forma derivada - em um motor, por exemplo (FONSECA, 1957). Em suma, o petróleo passou a ser o combustível das nações industrializadas, capaz de atuar não apenas na combustão dos automóveis, mas também como energia para a nova etapa do processo de revolução industrial que o início do século XX construiu. Já no final do século XIX, essa máquina térmica, que é o motor a combustão, converteria um insumo praticamente sem valor, em uma das principais necessidades da vida moderna (SAUER, 2011).

A afirmação do modelo energético baseado no petróleo é, necessariamente, a afirmação da dimensão da disputa política e econômica pelo petróleo. Esse combustível foi tornando-se a fonte vital de energia para o desenvolvimento capitalista, não apenas na medida em que ele é o combustível do funcionamento do maquinário, senão que ele é - também - a energia que possibilita o aumento da produtividade do trabalho e a ampliação da obtenção da mais-valia relativa do trabalho (DALLACOSTA, 2016). Ocorre que essa energia é desigualmente distribuída no planeta; os centros de produção não são, necessariamente, os de consumo, e nem toda a formação geológica armazena petróleo.

### **2.1.1 A política petrolífera anterior à criação da Petrobrás**

As restrições à capacidade de importação, advindas do resultado da Primeira Guerra Mundial, a afirmação da possibilidade de avançar na industrialização nacional e as experiências de países com recursos petrolíferos comandados pelas potências

mundiais, foram somando-se a uma perspectiva nacionalista, que identificava a presença das empresas petrolíferas internacionais no controle interno nacional como uma ameaça ao desenvolvimento brasileiro. Assim, inauguram-se diversas contradições internas, permeadas, de um lado, pelos setores que defendiam abrir o território brasileiro para a atuação das grandes empresas petrolíferas e, de outro, pelos que advogavam a ideia de criar as condições econômicas e tecnológicas para a exploração por agentes internos.

Os defensores da tese de que o Petróleo poderia cumprir papel de destaque no desenvolvimento industrial brasileiro – tanto no fornecimento de energia barata, quanto na mobilização da cadeia produtiva –, negavam a aceção segundo a qual o petróleo seria uma *commodity* qualquer, com valor de troca de um ativo qualquer no mercado de capitais. Afirmavam, pelo contrário, que o petróleo tinha *status* de elemento “estratégico”, tanto pelo seu papel nas disputas geopolíticas, quanto pela sua capacidade de motivar um salto no desenvolvimento industrial e econômico brasileiro.

Ainda que essa não fosse, exatamente, a argumentação teórica dos dirigentes do Estado na década de 1930, diversos autores já apontavam a importância de avançar na industrialização nacional como um caminho – necessário, embora não suficiente – para a superação do subdesenvolvimento<sup>29</sup>. Assim, ao manter-se a especialização do fornecimento de produtos primários ao centro do capitalismo, os países da periferia apenas participavam pela demanda por bens finais de consumo da civilização industrial (FURTADO, 1974). A especialização produtiva em produtos primários, aliada ao livre comércio, teria ocasionado um conjunto de limitações aos países subdesenvolvidos. Além de a deterioração dos termos de intercâmbio e a vulnerabilidade aos ciclos econômicos, foram analisadas as tendências ao desemprego estrutural, o permanente desequilíbrio no balanço de pagamentos nacional, ocasionado pela tendência de queda do valor dos produtos primários, ao mesmo tempo em que havia pressão sobre a necessidade de importação (BIELSCHOWSKY, 2004). Além disso, a manutenção de uma economia nos parâmetros primário-exportador também impedia uma dinâmica endógena de crescimento econômico sustentado.

Autores como Kaldor (1970), Hirschman (1958) e List (1983), trataram com propriedade os efeitos encadeadores e multiplicadores do desenvolvimento baseado na centralidade da indústria, principalmente os relacionados ao aumento da produtividade

---

<sup>29</sup> Celso Furtado, Ignácio Rangel, Caio Prado Junior, por exemplo.

global da economia. Identificaram que a indústria seria o motor do desenvolvimento e promotora de sinergias em todos os demais setores de um sistema nacional.

A maioria política que logrou sustentação ao projeto iniciado em 1930 – parte da ala progressista dos Tenentes, setores da nascente burguesia industrial e dos trabalhadores urbanos – estava unificada por preceitos básicos, dentre os quais a mudança na trajetória de desenvolvimento econômico brasileiro, sustentada na exportação de produtos primários. Nesse sentido, o caminho para a industrialização nacional não estava compreendido apenas pela restrição externa e o estrangulamento através da queda das divisas do café, advinda da Primeira Guerra Mundial (FURTADO, 1962)<sup>30</sup>. Ainda que esse tenha sido um fator importante, havia elementos endógenos e uma maioria política que possibilitaram abrir caminhos para um projeto de desenvolvimento pautado na industrialização (TAVARES, 1998; MELLO, 2009), como já exemplificado no capítulo primeiro dessa tese. Esse período ficou conhecido, em parte da literatura histórica, como “desenvolvimentismo”, que, segundo Fonseca (2013), tem relação estreita com alguns pilares fundamentais, dentre os quais destacam-se a industrialização, a defesa de um projeto nacional e o intervencionismo estatal na construção de um capitalismo nacional.

Em que pese parte desses preceitos já estarem inclusos na maioria política que concretizou a revolução de 1930<sup>31</sup>, é apenas após 1937 que se encontrou em consolidação uma perspectiva clara e articulada de

uma estruturação de uma política econômica de desenvolvimento industrial, a reformulação do aparelho estatal em face das transformações da estrutura econômica, da diferenciação do sistema social, especialmente da estrutura de classes sociais. Enfim, colocavam-se em outros termos as tensões e os conflitos entre a civilização agrária voltada para fora e em crise sucessiva, e a civilização urbano industrial nascente (IANNI, 1965, p. 139).

Assim, nesse mesmo ano de 1937, foi incorporado à Constituição Federal o decreto-lei que estabeleceu o abastecimento nacional de petróleo como uma questão de utilidade pública. Além disso, essa mesma Constituição em 1937 acrescentou ao texto normativo, pela primeira vez, a palavra “intervenção”, estabelecendo as condições nas

---

<sup>30</sup> Para Celso Furtado (1962), houve uma ruptura na política econômica a partir da revolução de 1930, com destaque à clássica política de preservação do setor cafeeiro para manutenção dos níveis de renda na economia, favorecendo a internalização dos centros de decisão econômica e o processo de industrialização (BERCOVICI, 2011).

<sup>31</sup> Desde a Constituição Federal de 1934, já estava em debate medidas legislativas protetivas dos recursos naturais. O Artigo 118 estabelecia que os recursos do subsolo não eram de domínio de agentes privados, e sim pertencentes à esfera da segurança nacional; e o artigo 119 estabelecia que somente o Estado poderia estabelecer concessões para a exploração, desde que fosse apenas por cidadãos brasileiros (SCHUTTE, 2016)

quais o Estado não somente poderia, como também deveria intervir na dinâmica do mercado. No artigo em questão é compreendido que a intervenção do Estado na economia justifica-se para suprir as deficiências da iniciativa individual e privada<sup>32</sup> e para coordenar os fatores de produção. Ainda no mesmo artigo é afirmada a prerrogativa de que compete ao Estado um domínio direto na esfera econômica, revestindo a forma de controle, do estímulo ao de intervenção direta (ALMEIDA, 2011). Antes disso, em 1934, foi elaborado o “Código de Minas”, que dispôs, no seu artigo 4º, a União deter o domínio sob todas as riquezas do subsolo, separando o uso do solo da propriedade dos recursos que, porventura, estivessem sob suas bases. A Constituição Federal de 1934 também referenda essa diferenciação entre propriedade do solo e do subsolo (BERCOVICI, 2011).

Diante disso, para edificar esse Brasil industrial, que contasse com capacidade endógena de desenvolvimento, o controle da energia se fazia fundamental. Os dados da evolução da importação de combustíveis em 1940 (c.f. COHN, 1968) atestam o crescimento exponencial da importação de combustível, o que ia se viabilizando como um gargalo para o desenvolvimento das atividades industriais, cada vez mais dependente do produto.

Assim, o tema do Petróleo vai ganhando novos contornos no Brasil, inserido em uma perspectiva de autossuficiência e soberania econômica nacional. Controlado pelo Estado ou aberto à iniciativa privada nacional, ambos os grupos defensores das distintas teses se unificaram em contraposição à atuação estrangeira. “A ameaça desses grupos - os trustes - era banida por ambos os lados” (COHN 1968, p. 19). Esse era o espírito dos anos precedentes à criação da Petrobras. Monteiro Lobato tornou-se um expoente dessa discussão, ocupando o espaço de porta voz da iniciativa privada nacional que criticava a ação quase paralisada do Estado na investida pela descoberta do óleo. Para Lobato, “a referência aos Estados Unidos aparece de maneira recorrente: mesma extensão territorial e mesma composição racial. A prosa direta termina fulminante: ‘eles’ uma potência, ‘nós’ em estado de dormência” (BARBOSA, 2017, p. 565). Além de Lobato, Otávio Brandão e Oscar Cordeiro também se lançaram na tentativa de construir empreendimentos privados nacionais para exploração do recurso.

---

<sup>32</sup> Segundo Bercovici (2011), antes de 1938 não houve nenhum investimento privado sistemático no setor de Petróleo. A garantia do abastecimento interno de petróleo e a manutenção dos investimentos por longo prazo, em um ambiente de incerteza política e econômica, só foram mantidas porque a Petrobras era uma empresa estatal.

O debate ganha relevância principalmente pelas constantes descobertas de novas áreas petrolíferas em locais de formação geográfica - e provavelmente geológica - muito próximas à brasileira, como em países da África ocidental e da América Latina. Segundo Cohn (1968, p. 70), “o Brasil é meia América Latina em território, toca quase todos os países com suas fronteiras, se nossos vizinhos já verificaram possuir petróleo, só o Brasil não terá?”. Foi nessas circunstâncias que ocorreram intensos debates entre os técnicos do governo e representantes do setor privado nacional. Esses últimos alegavam que o Estado estava se eximindo da busca por petróleo exatamente por pressão estadunidense. Além do debate com os técnicos do governo, havia uma divergência do setor privado nacional quanto ao caráter da legislação petrolífera para o período. Segundo Lobato, ao nacionalizar o subsolo e exigir a concessão para a exploração dos recursos naturais, a legislação brasileira teria criado, na verdade, uma reserva de mercado sob um discurso nacionalista, que abriria espaço para exploração dos grandes trustes internacionais, tão logo acabassem as suas reservas (BERCOVICI, 2011).

De um lado, as empresas internacionais não queriam que o Brasil descobrisse petróleo pelo risco da superprodução e pelo controle estrangeiro do nosso mercado consumidor de derivados. Quanto aos técnicos, esses não queriam lançar-se na perfuração de postos por incompetência e/ou conivência com os interesses dos trustes (COHN, 1968).

É fato que as empresas de Lobato e de seus colegas (como Oscar Cordeiro e Edson Carvalho) ficavam a desejar em termos de organização financeira e planejamento econômico; porém, se os anos 1930 marcam a efetiva transformação do petróleo em questão nacional, o mérito é todo deles. Por mais que fossem vistos como “mistificadores” ou “movidos pela exaltação sentimental” pelos órgãos estatais e líderes governamentais, o fato é que encontraram espaço na imprensa e em segmentos da sociedade como “portavozes dos interesses nacionais (BARBOSA, 2017 p. 566).

Ocorre que, embora tivesse ganhado expressivo espaço na opinião pública, a ausência de democracia, a perseguição aos opositores e o universo reduzido de participação social impediram que o debate tomasse corpo naquele momento. Foi somente com a retomada da democracia, em 1945, que o tema do petróleo voltou à cena, já não apenas como uma questão dos investidores privados nacionais, senão como um debate de desenvolvimento nacional.

Destes embates surgiram diversas medidas de legislação dos recursos naturais, algumas mais liberais - principalmente pós-1945 -, mas, em seu conjunto, prevaleceram as de caráter mais protetivo, limitando a sua exploração por empresas ou

cidadãos estrangeiros e afirmando as prerrogativas do Estado como detentor dos recursos do subsolo brasileiro (MARINHO JR, 1989).

É nesse campo de disputas que vai ocorrer a campanha “O Petróleo é Nosso”, ainda que nessa época nem houvesse, de fato, conhecimento de jazidas petrolíferas em quantidades suficientes para as necessidades mais primárias nacionais. Essa campanha expressava o desejo de afirmação dos interesses e da soberania nacional frente às investidas estrangeiras pelo controle da nossa capacidade de refino de combustível, afinal, “uma nação sem petróleo é uma nação parálitica, sem braços e sem pernas” (FONSECA, 1957, p. 69). Isto é, uma nação que não é dona do seu petróleo é uma nação condenada à dependência econômica e política e à transferência de valor para as exploradoras dos recursos. A campanha ganhou grande adesão social e foi responsável, além de enterrar a proposta do Estatuto do Petróleo<sup>33</sup>, por manifestar força para encorajar o governo a apresentar uma proposta alternativa para a resolução da “Questão do Petróleo”, de caráter mais nacionalista que o finado Estatuto. A campanha acima referida logrou a afirmação pública do caráter estratégico do petróleo para o desenvolvimento e a afirmação da soberania nacional (SCHUTTE, 2016).

Uma grande frente política, organizada em torno do Centro de Estudos e Defesa do Petróleo e da Economia Nacional (CEDPEN), contava com a participação de estudantes organizados na União Nacional de Estudantes (UNE), positivistas, tenentes, militantes nacionalistas, intelectuais e socialistas, que saíram às ruas bradando que não admitiriam o Brasil se tornar “uma Venezuela” – país que tinha uma das legislações mais entreguistas de recursos naturais, à época (BARBOSA, 2017). Além das experiências de rastro de pobreza e exploração criadas pelas empresas petrolíferas internacionais sob as economias produtoras, as experiências de nacionalização (México e Irã), e o conhecimento das experiências bem-sucedidas de monopólio estatal nos países vizinhos (Argentina e Uruguai), embalaram o espírito nacionalista na campanha brasileira (DALLACOSTA, 2016). O principal legado da campanha foi “identificar a questão do petróleo como estratégica para o desenvolvimento e uma afirmação da soberania econômica e nacional” (SCHUTTE, 2016, p. 11).

O petróleo tornou-se uma questão nacional em grande parte pela atuação dos militares em sua defesa. Essa presença dos militares no debate foi alicerçada na natureza

---

<sup>33</sup> Proposta de nova legislação debatida no governo de Eurico Gaspar Dutra. Será mais bem explorada no decorrer do texto.

estratégica das atividades petrolíferas no que tange à economia nacional, à defesa militar e, principalmente, à segurança nacional. Os debates no Clube Militar solidificaram o terreno para a compreensão de que a energia era uma questão, acima de tudo, de segurança nacional e não seria de bom tom relegar nossa segurança e desenvolvimento interno ao interesse das corporações internacionais (NOZAKI & LEÃO, 2019). No entanto, às vésperas da criação da Petrobras, em 1952, a ala progressista e defensora do monopólio estatal no interior das forças armadas sofreu uma derrota importante; a eleição para o Clube Militar daquele ano daria a vitória ao setor encabeçado pelo General Alcides Etchegoyen, que defendia uma estreita colaboração militar e econômica com os Estados Unidos, além de se colocar em contrariedade ao que predominava no debate público sobre a questão do petróleo. Por assim ser, embora o Clube Militar tenha sido um local importante de articulação do movimento pró monopólio estatal, a perda da sua direção foi um duro golpe para os defensores da solução estatal nas vésperas da assinatura do projeto (COHN, 1968).

Ainda que defendia haver um predomínio dos interesses nacionalistas na cena política brasileira – que envolvia a contrariedade à atuação das petrolíferas internacionais –, o movimento do Estado e do setor privado nacional foi pendular. O próprio Getúlio Vargas e sua equipe econômica, que elaboraram o projeto da Petrobras, não estavam plenamente convencidos do monopólio (COHN, 1968; BARBOSA 2017) e, em outras ocasiões, Vargas tentou aplicar modificações em Lei que permitiam a aquisição de 50% de participação nas mineradoras brasileiras por cidadãos estrangeiros, e só não obteve êxito em aprová-las por estarem em contradição com a Constituição de 1937 (BARBOSA, 2017). Em outros termos, foi o movimento da correlação de forças sociais – fortemente amparado na campanha “O Petróleo é Nosso” – que empurrou as decisões governamentais para um desfecho nacionalista e de defesa do monopólio. Até mesmo a UDN – paladina do liberalismo exacerbado<sup>34</sup> – foi comprimida pelo avanço das forças nacionalistas e apresentou um projeto – surpreendentemente – mais progressista que o originalmente enviado pelo Governo.

O tempo urgia e a necessidade da resolução da “Questão do Petróleo” estava, cada vez mais, na ordem do dia. A expansão da indústria brasileira comprometia

---

<sup>34</sup> Para Vargas, esse ato da UDN nada tem de “nacionalismo”, mas sim de disputa da oposição política ao governo na ânsia de capitanear o sentimento popular de defesa do monopólio. Sobre isso, em um discurso em Candeias, na Bahia, em 1952 ele o adjectivou como “[...] atitude tendenciosa dos que pretendem servir-se dum problema nacional para fazer o jogo das oposições” (COHN, 1968, p. 151 e 152).

rapidamente as nossas reservas e o combustível já era o principal item de importação brasileira. Desta feita, Vargas encomendou à sua Assessoria Econômica, os “Boêmios Cívicos” (LIMA, 2013), a elaboração do projeto de solução da questão do petróleo, que coube, como responsabilidade, ao cearense Jesus Soares Pereira.

A exposição dos motivos foi entregue em formato de um cuidadoso diagnóstico realizado pelo conjunto da assessoria econômica. Esse documento incorporava uma análise do problema que dizia respeito à segurança e ao desenvolvimento da Nação no então futuro próximo, na medida em que o petróleo seria um fator básico para a emancipação econômica e o bem-estar social do nosso povo (COHN, 1968). Segundo os autores, se a questão do petróleo não tivesse um desdobramento imediato, comprometendo vultosos recursos, o Brasil não industrializaria, sequer, 50% do petróleo necessitado pelo país nos anos seguintes (BARBOSA, 2017).

Na Mensagem Presidencial ao Congresso Nacional ainda eram apontadas ênfases claras em dois pontos principais: a) às implicações da tendência do crescimento das importações, que se colocavam como uma “empecilho de difícil transposição para o aumento de nosso poder de compra no exterior” (COHN, 1989, p. 135) e b) ao caráter integrado da questão petrolífera, pois a indústria de petróleo não deveria ficar restrita apenas ao seu campo específico, mas também abarcar os demais componentes da cadeia nacional. O autor afirma que “[vinham] sendo tomadas medidas no sentido de estimular as atividades industriais relacionadas com as do petróleo, tais como as de produção de aço laminado, de tubos, cimento e etc...” (COHN, 1989, p. 135). Na Mensagem Presidencial nº 469, Vargas deixava explícita a necessidade da integração da política do petróleo ao esforço de industrialização do país (VARGAS, 1964 *apud* SCHUTTE, 2016). Segundo Cohn (1968), já havia uma atenção da Assessoria Econômica ao que tange a deterioração dos termos de intercâmbio e também ao tema da industrialização brasileira. Em suma, neste momento já se plantava a semente do caráter da edificação de uma empresa estatal de Petróleo, que não apenas teria a missão de fornecer um produto de necessidade básica, senão que, através dela, seria possível avançar no esforço de industrialização e desenvolvimento nacional. Bercovici (2011) afirma que “a política nacional do petróleo, assim como a dos demais recursos minerais, desde a nacionalização do subsolo na década de 1930, foi concebida e estruturada para ser um instrumento do processo de industrialização do país (p. 150).

A grande questão, naquele momento, circunscrevia a esfera do “Refino”. O plano primeiro do Estado era zelar - no médio prazo - a importação de derivados,

restringindo-se à compra do óleo bruto e o refinando em território nacional. A busca da autossuficiência energética na produção de petróleo ainda seria tema para os capítulos seguintes.

Diga-se de passagem, o tema do refino do petróleo no Brasil foi a principal preocupação do primeiro Presidente do Conselho Nacional de Petróleo (CNP), o General Horta Barbosa. Dessa forma, está no preâmbulo da homologação da criação da estatal a preocupação estratégica com o aumento da capacidade de refino.

Este cenário significava uma trava ao progresso material do país, já que urgia desenvolver os transportes rodoviários, aeroviários, a navegação, a mecanização da agricultura e a indústrias básicas e de consumo. De 1946 a 1950, o consumo nacional de petróleo já havia se elevado em 20% ao ano, o que colocava limites à nossa capacidade de importar, especialmente num contexto de inelasticidade da nossa oferta de produtos primários (BARBOSA, 2017, p. 581).

A partir disso, a mensagem do projeto da Petrobras propunha uma ênfase na construção e ampliação da capacidade de refino brasileira, visando aumentá-la, até fins de 1956, de 100 mil barris diários a mais do que o previsto para 1952. Na Exposição de motivos ainda ficava mais claro o caráter nacionalista do projeto, que pode ser auferido pelo discurso de Vargas, na qual o presidente afirma que

O governo e o povo brasileiro desejam a cooperação da iniciativa estrangeira no desenvolvimento econômico do país, mas preferem reservar à iniciativa nacional o campo do petróleo, sabido que a tendência monopolística internacional dessa indústria é de molde a criar focos de atritos entre povos e entre governo. Fiel, pois, ao espírito nacionalista da vigente legislação do petróleo será essa empresa genuinamente brasileira, com capital e administração nacional (VARGAS, apud COHN, 1989, p. 134).

Assim, no ano de 1951, o Governo Vargas resolveu atacar o problema por dois ângulos: o econômico e o político (COHN, 1968). O econômico era externado pelo crescimento do consumo e pelas restrições à capacidade de importar, enquanto o político tinha a ver com a busca de autonomia econômica e segurança energética.

Após embates afincados, que se estenderam por quase dois anos, em outubro de 1953 Vargas sancionou a criação da empresa mista de Petróleo Brasileiro S.A - Petrobras, com a finalidade de executar o monopólio da pesquisa, lavra, refino e transporte do mineral. Nas palavras de Vargas,

O projeto de incorporação da Petróleo Brasileiro Sociedade Anônima ou, mais simplesmente, Petrobras, visa captar, para o desenvolvimento da indústria brasileira do petróleo, as fontes de receita de que necessita e a centralização de iniciativas que lhe é indispensável. Mais ainda, consolida a orientação nacionalista, de que nunca se afastou o meu governo e que espero poder

sustentar até o fim, contra todos os adversários descobertos ou embuçados e os inimigos da nossa emancipação<sup>35</sup>

O ato da assinatura torna-se um detalhe quando analisado em perspectiva histórica. Segundo Cohn (1968), a decisão da criação da empresa não deriva de uma decisão unívoca tomada por uma entidade monolítica e neutra (o Estado), mas sim resulta das ações de diversos grupos sociais.

Esse Estado, sujeito às pressões do mercado e da sociedade, abandonou a concepção de uma entidade que criava uma política para o petróleo, tais como foram as ações estatais no sentido da criação de leis e órgãos de pesquisa e exploração. A partir disso observamos um Estado planejador, que “entra na área econômica como participante da articulação e reorientação do processo econômico global” (COHN, 1968, p. 136). Em suma, a partir disso inicia-se a construção de um Estado Nacional que solidificou algumas características marcantes.

Entre as décadas de 1930 e 1980 o Brasil passou por intensas transformações estruturais. No plano político, consolidou-se o processo de formação do Estado Nacional por meio da conversão de uma confederação de oligarquias em um poder centralizado dotado de administração moderna. No plano econômico, edificou-se o processo de desenvolvimento da industrialização nacional por meio da conversão de um mercado agroexportador em uma economia urbano-industrial (NOZAKI e LEÃO, 2019, p. 3).

Dois foram os principais campos políticos presentes na arena da disputa do tema petrolífero: o primeiro deles envolviam aqueles que olhavam com desconfiança a atuação dos trustes internacionais no controle do petróleo nos países produtores; além do lastro de pobreza, exploração e drenagem de recursos, os países produtores tinham interferências constantes na sua política e democracia interna (FONSECA 1957). Casos emblemáticos como o golpe de Estado no Irã, em 1953 (FURNO, 2020)<sup>36</sup> – após a nacionalização dos recursos petrolíferos – e como na Argentina, no governo de Hipólito Yrigoyen, em 1922<sup>37</sup>, atestavam essa dimensão importante. A lição dessas experiências foi que quem ousou enfrentar os interesses dos grandes trustes internacionais sofreu retaliações severas. Afirma Fonseca (1957), que “toda a nação que abre as portas para a entrada do capital monopolista estrangeiro oferece o pescoço, pelo menos temporariamente” (p. 52).

---

<sup>35</sup> Discurso proferido em Candeias Bahia, em 23 de junho de 1952 (c.f FELIPE, 2010).

<sup>36</sup> Disponível em: <<https://www.brasildefato.com.br/2020/01/14/petroleo-iraniano-ja-motivou-golpe-de-estado-orquestrado-pelos-eua>>; acesso em 14.06.2020

<sup>37</sup> Vide MARINHO JR, 1989

Assim, seja pelo critério da independência política, seja pela crença de que só o Estado ou o capital privado nacional teriam interesse no desenvolvimento brasileiro, esse setor “nacionalista” foi a voz majoritária na disputa da concepção da Petrobras. Ainda que no interior dessa fração política pudessem haver divergências quanto à necessidade do monopólio ou apenas do controle do Estado, o fato é que ambos se unificaram<sup>38</sup> na defesa da criação da Petrobras e na limitação à participação estrangeira. Até mesmo o grupo representante do setor privado nacional compreendeu, no decorrer da disputa, que pelas características da indústria de petróleo – a saber: vultosos investimentos de maturação longa e de retornos de longo prazo –, a disputa real seria entre controle e exercício do monopólio por uma empresa estatal e a entrega das riquezas naturais aos grupos privados estrangeiros (SCHUTTE, 2016).

### **2.1.2. A Petrobras sai do papel**

A Petrobras enfim sai do papel, consagrando uma vitória que combinou a opção nacionalista e a estatal (CONTRERAS, 1994 p. 71). Criar a Petrobras foi dar um salto imenso no que tange à criação das condições materiais para o desenvolvimento das atividades relacionadas ao setor de petróleo no Brasil. A criação da empresa se constituiu como um marco da industrialização nacional, que – após um período de substituição de importações – atingiu a etapa de criação endógena de capacidade de suprir a indústria de bens de consumo e capital. Além do fornecimento de energia – motor do desenvolvimento do capitalismo –, a atuação da Petrobras vai contribuir para dirimir as restrições à industrialização, na medida da economia de divisas.

Criar a Petrobras foi afirmar a importância estratégica não somente do petróleo e da energia no desenvolvimento industrial, mas, sobretudo, afirmar a prerrogativa do Estado como o único agente que congrega as condições plenas de defesa dos interesses nacionais, frente a uma Indústria internacional marcada pela presença de oligopólios internacionais. “Por essa razão, o Estado adquiriu um papel

---

<sup>38</sup> Sobre as divergências no interior do grupo que denominamos “nacionalista”, podemos citar os parlamentares à época Eusébio Rocha e o mineiro Arthur Bernardes. Ambos eram partidários do monopólio estatal do petróleo e enfrentaram polêmicas intensas com o governo e com a assessoria econômica. Os comunistas – depois de apresentarem um projeto recuado em 1937 de autoria do então deputado Carlos Marighella –, encaparam a perspectiva do controle estatal e do monopólio, inclusive na distribuição. Por último, havia uma parcela radical dos militares, sob a influência do General Newton Estillac Leal, que proferiu críticas severas à condução de Vargas, argumentando que o projeto abria janelas para a penetração do capital estrangeiro.

desenvolvimentista a partir de um arranjo institucional cuja organização econômica era essencialmente de comando” (ALMEIDA, 2011, p. 12). A atuação do Estado, ao criar as condições objetivas de avanço da industrialização, também ensejou transformações do ponto de vista subjetivo, nas quais “além do sentimento de ser fruto das mobilizações, a Petrobras suscita um sentimento de pertença ao país contra a usurpação ou a despossessão externa” (DALLACOSTA, 2016, p.44).

Desde sua criação, a Petrobras sempre esteve no centro da política de desenvolvimento industrial para o setor de Petróleo e Gás, e sua atuação historicamente se deu em movimentos pendulares, oscilando entre movimentos mais pró-mercado e de atração do capital estrangeiro, e em momentos nos quais ela fez valer um papel de afirmação da orientação estatal e de ampliação dos seus investimentos (PEREIRA & PINTO, 2017).

A empresa se materializou e saiu do papel exatamente em um momento crítico do ponto de vista das divisas estrangeiras. O abastecimento de derivados de petróleo via importação pressionou demasiadamente as disponibilidades cambiais do país por dois motivos, basicamente. O primeiro foi o aumento expressivo do consumo no pós-guerra, que quase triplicou o consumo interno; o segundo foi a mudança nos preços relativos no mercado internacional nesse mesmo período. Em suma, não somente cresceu a demanda por combustível, como também se elevou o seu preço de comercialização. Esse quadro foi agravado, ainda, pela rápida exaustão das reservas que o Brasil havia acumulado durante a guerra (COHN, 1968).

Assim, em 12 de março de 1954 surgia a Petróleo Brasileiro S.A (Petrobras), sociedade por ações de economia mista e com controle acionário do Governo Federal; estatal cujo objetivo era de executar as atividades do setor de petróleo brasileiro, em nome da União. Dessa forma, os serviços que antes eram executados pelo CNP foram transferidos para aos cuidados da Petrobras. A exploração e produção, o refino<sup>39</sup> e o transporte de petróleo e gás natural ficaram relegados ao monopólio da Petrobras,

---

<sup>39</sup> As refinarias privadas já existentes poderiam seguir existindo, contanto que não pudesse mais aumentar sua capacidade interna. As companhias privadas teriam de permanecer indefinidamente com a capacidade nominal que a lei havia fixado, do contrário poderiam ser completamente encampadas, já que a Petrobras não poderia simplesmente adquirir ações.

enquanto a distribuição<sup>40</sup> e a importação de combustível<sup>41</sup> permaneceram como atividades de livre concorrência.

A função outorgada à Petrobras, além da contribuição mais geral à economia e ao desenvolvimento nacional, foi a de prover a autossuficiência na produção de petróleo e derivados, protegendo os recursos naturais e os consumidores dos efeitos da ação predatória e corruptora das companhias multinacionais (DIAS e QUAGLINO, 1993).

Um elemento importante, que diferencia o nascimento da Petrobras de experiências em outros países, foi a quase ausência de ativos precedentes. Por assim ser, a Petrobras herdou apenas algumas sondas de perfuração e 54 unidades de pesquisa e produção na Bahia, isto é, um patrimônio pouco significativo, ao contrário de outras empresas nacionais de petróleo que foram fruto de nacionalizações, as quais herdaram não somente uma grande infraestrutura de produção e refino de petróleo, como também parte importante do conhecimento tecnológico. Tal afirmação contribuiu na avaliação positiva da capacidade que a Petrobras teve para tornar-se uma grande empresa petrolífera, mesmo partindo de condições escassas. Desde seu nascedouro, a Petrobras teve de investir muito pesadamente na criação de condições que envolviam mais que o exercício do seu sentido original, como também uma necessidade de autoafirmação frente às desconfianças de parte dos críticos da opção estatista.

A Petrobras passou a ser reconhecida como instrumento de emancipação econômica nacional. Para Contreras (1994), o próprio desenho jurídico da empresa fornece evidências sobre a estrita vinculação à política mais geral de desenvolvimento nacional da qual a Petrobras deveria fazer parte. Assim, as opções de (i) instituir um monopólio legal, (ii) criar uma empresa estatal para atuar de forma exclusiva nas atividades monopolizadas<sup>42</sup>, e (iii) manter um órgão da administração direta para orientar e fiscalizar a empresa (ALMEIDA, 2011), foram questões editadas na Lei 2.004/53, a qual nos permite apontar que o surgimento da Petrobras respondia a um projeto

---

<sup>40</sup> A distribuição era a atividade de maior margem de lucro à época. Dessa forma, as pressões políticas em favor da atividade monopolizada pelas grandes companhias internacionais foram decisivas. Ainda que se investisse para a incorporação da distribuição como monopólio exercido pela Petrobras na Constituição Federal de 1988, ela permaneceu de fora do escopo. De qualquer forma, desde 1962 a Petrobrás atua na área de distribuição e hoje é a principal empresa no setor.

<sup>41</sup> Na década de 1960, a Petrobras passou a deter o monopólio da importação de óleo e derivados, e assim foi até 1997.

<sup>42</sup> O monopólio estatal implica em subtrair da esfera da iniciativa privada a legitimação para o exercício de uma determinada atividade em virtude do interesse público (BERCOVICI, 2011, p. 281).

especificado de desenvolvimento nacional, com base na industrialização e no fomento às demais atividades do setor privado nacional.

A Petrobras, dessa forma, esteve ligada a um momento decisivo de opções políticas que caminham no sentido da busca da soberania econômica e energética, e do aprofundamento da industrialização nacional. O Estado foi agente primordial nas transformações industriais operadas nesse momento histórico. A partir dos anos 1940, parte das principais transformações econômicas nacionais esteve ligada ao funcionamento de órgãos governamentais, principalmente através da criação da Petrobras (SOUZA, 2010).

Para Villela (1984), as estatais brasileiras foram legitimadas, dentre outros fatores, pelos argumentos da garantia de controle de suprimentos de insumos básicos, assim como da geração de demanda para as indústrias locais, especialmente a de bens de capital. Ainda conforme o autor, as empresas estatais – normalmente – são criadas para dar respostas às necessidades prementes, as quais o setor privado ou não tem condições concretas, ou não tem interesse em realizar. Isso porque nesses projetos, especialmente de infraestrutura e energia, os dispêndios de capital na sua edificação superam, em muito, a rentabilidade esperada no curto e médio prazo. Assim, a racionalidade econômica privada tende a guiar-se pelo “curtoprazismo”, o que as restringem a lançar-se em projetos arriscados. Assim, as empresas estatais nascem com esse objetivo de garantir inclusive as “externalidades” sociais e econômicas que, de maneira geral, são incompatíveis com a obtenção máxima de lucro em curto prazo pelas empresas privadas. Dessa forma, se não fosse a atuação estatal, o capital nacional permaneceria onde sempre estivera: a braços com uma tarefa que ultrapassava, em muito, seus recursos e sua audácia empresarial (DIAS e QUAGLINO, 1993).

Se fizermos, ainda, uma reflexão mais profunda sobre o capital privado nacional, bem como a natureza e o caráter dos seus dirigentes, veremos que essa é uma característica ainda mais marcante da burguesia brasileira. Se é verdade que o capital privado tem mais aversão ao risco que o estatal, é também verdade que essa afirmação é radicalizada no Brasil. Aqui, ao contrário das burguesias industriais de países desenvolvidos, nossa classe dominante foi constituída em simbiose com o capital internacional, não levando adiante nem um projeto de desenvolvimento e industrialização da própria modernidade capitalista (FERNANDES, 2005). Em outras palavras, o capitalismo tipicamente nacional não foi levado como uma bandeira da burguesia

nacional, mas sim como uma construção estatal, com forte apoio dos desenvolvimentistas e da própria classe trabalhadora.

Assim, o Estado brasileiro fortaleceu – pelo menos nesse intervalo de tempo em que se gestavam as condições para a construção da Petrobras junto a seus primeiros anos de atividade – as suas funções empresariais, radicalizando a máxima do Estado ser um órgão de capitalização do excedente econômico potencial (IANNI, 1989; BERCOVICI, 2011). As decisões concernentes à criação da Petrobras deixaram claro que “o Estado deixou de ser apenas um agente normativo para agregar a figura do agente empresarial” (ALMEIDA, 2011, p.19).

Nesse diapasão, compreende-se com mais clareza a opção por uma empresa com controle estatal, uma vez que no contexto de industrialização brasileira – de economia periférica, subdesenvolvida e dependente – instigar, dinamizar e propiciar o avanço das forças produtivas nacionais não poderia ser uma tarefa delegada ao setor privado, mesmo que nacional. Segundo Bercovici (2011), “a presença do Estado irá se materializar diante da ausência do capital privado nacional e em contraposição ao controle estrangeiro sobre os recursos naturais” (p. 115).

O Estado é o único agente que tem plena capacidade de agir na esfera nas condições que são indispensáveis à expansão das forças produtivas, tais como controlar transferências, elaborar mecanismos de poupança e estimular investimento, tudo isso avançando na direção da acumulação de capital. A descrição de algumas dessas atividades torna-se suficiente, dessa forma, para explicitar a importância estatal na formulação das possibilidades de transformação e expansão das forças produtivas (IANNI, 1989). Levando em conta tratar-se de uma indústria com fortes externalidades positivas e detentora de um suprimento de importância primordial na economia brasileira, a afirmação do caráter de empresa estatal ganha contornos ainda mais relevantes.

Ainda segundo Ianni (1989), é necessário compreender que a motivação do controle estatal não é distorcer ou impedir o regime de mercado, nem mesmo dificultar a expansão da empresa privada. Pelo contrário, a atuação estatal em setores-chave da economia busca a concretização e ampliação do próprio capitalismo nacional. Intervencionismo estatal, em uma economia subdesenvolvida com atuação tímida das burguesias locais, significa expansão das próprias condições de mercado, e não restrições à iniciativa privada.

Ao contrário da criação de empresas estatais nos países de capitalismo desenvolvido – notadamente no Europa –, a atuação predominantemente estatal, no

Brasil, significou a constituição da própria atuação empresarial nos vários setores da economia. O Estado brasileiro, dessa forma, ao mesmo tempo que foi concentrando recursos, também foi constituindo a base de atuação do capital privado (BERCOVICI, 2011). Diferentemente do Estado desenvolvimentista europeu, que atuou sob as bases de um capitalismo nacional, que equacionou a sua “questão nacional” no bojo das suas revoluções burguesas (PIRES, 2015), o Estado nos países subdesenvolvidos da periferia do capitalismo, não atuou criando empresas estatais ou estatizando empresas porque elas eram deficitárias ou porque tinham problemas no campo jurídico. Segundo Furtado (1992), nas economias desenvolvidas, a função reguladora do Estado se esgotou na consecução de equilíbrios macroeconômicos; já nos países da periferia capitalista, a criação de empresas estatais – especialmente as ligadas à infraestrutura e aos recursos minerais – colocaram-se como uma necessidade de construir o próprio capitalismo nacional e, assim, criar as condições para o florescimento da iniciativa privada e de burguesias propriamente nacionais (ALMEIDA, 2011; PIRES, 2015).

Segundo Felipe (2010), a criação da Petrobras mudou o jogo das forças vigentes a favor do exercício de um nacionalismo econômico de viés fortemente estatal. A partir dessa orientação, a empresa foi atraindo para si as principais decisões políticas estratégicas que se relacionavam ao desenvolvimento da embrionária indústria de bens de capital no Brasil. Desta feita, a Petrobras vai ter na sua marca de nascença um comportamento híbrido, atuando ora como um instrumento de política pública do Estado brasileiro, que tem objetivos políticos que vão além ao da obtenção de lucro econômico, e ora atuando no incentivo e na criação de externalidades positivas, que impulsionaram a consolidação de parte da cadeia produtiva por empresas de capital nacional. Segundo Silva (1985) e Contreras (1994), as empresas estatais são um ser “bifronte”, uma vez que são submetidas à coordenação e às estratégias estatais e – sendo do Estado nacional – estão sujeitas a serem instrumentos de política industrial, incorporando interesses que estão fora da alçada da iniciativa privada. Por tratar-se de empresas, no entanto, as estatais estão sujeitas à concorrência capitalista.

Para os autores, esses termos que caracterizam a “ambiguidade estrutural”, tornaram a Petrobras a empresa mais bem-dotada para o exercício da acumulação de capital. A Petrobras se fez um instrumento de política industrial, em parte, porque podia fazê-lo sem diminuir, por outro lado, seu potencial de acumulação (SILVA, 1985). Essa dupla função refletia o papel desempenhado pela questão energética no projeto de desenvolvimento nacional brasileiro (PEREIRA & PINTO, 2017). Em momentos nos

quais o Estado atendeu às perspectivas mais desenvolvimentistas, com destaque para o desenvolvimento industrial, a Petrobrás afirmou-se como uma empresa que atuava mais intensamente na busca pela maximização dos ganhos econômicos para a sociedade, tanto através dos ganhos propriamente econômicos – vide a criação de externalidades positivas para o desenvolvimento do capital privado –, tanto através dos benefícios sociais, tais como o abastecimento regionalizado, preços competitivos, dentre outros. A diretriz dos governos militares, por exemplo, era a de reorganizar as relações entre o capital estatal e o setor de petróleo e, para isso, a *expertise* da Petrobras foi fundamental. “A Petrobras se aproximou do capital privado nacional, articulando uma indústria nascente de fornecedores, e se afastou estrategicamente de determinadas empresas estrangeiras, em especial aquelas cuja dependência técnica e tecnológica foi eliminada” (NOZAKI & LEÃO, 2019, p. 28).

Esse esforço de fortalecimento do setor empresarial nacional não foi apenas a busca de consolidação de empresas nacionais, senão que uma opção política da empresa, em consonância com a coordenação Estatal, de reduzir as variáveis de incerteza que ameaçavam o controle e a expansão empresarial, já que a importação desses equipamentos vitais manteria a Petrobras e o Brasil subordinados à dinâmica do mercado internacional e da existência de divisas internas.

Diferentemente de outras estatais brasileiras, tais como a Eletrobrás – que contou com a colaboração política, técnica e financeira do capital internacional –, a Petrobras, por todas as características do oligopólio petrolífero internacional e pelo risco de enfraquecimento do seu caráter nacional, logrou construir uma trajetória mais autônoma, precisando, dessa forma, ser parte fundamental no ânimo à criação de condições objetivas para a construção de fornecedoras nacionais. “A empresa reforçava sua imagem de vanguarda na luta pela emancipação econômica nacional, estreitando os laços com as forças políticas identificadas com uma política de relativa autonomia nacional” (CONTRERAS, 1994, p. 77). A centralidade das ações da Petrobras não estava, apenas, nas relacionadas ao sistema industrial em construção, senão que para a economia brasileira como um todo, mostrando evidente notoriedade superior às de outras estruturas produtivas estatais, como na siderurgia, nos minérios e no setor elétrico (CONTRERAS, 1994). Assim, a Petrobras não somente mostrava-se necessária para suprir a falta de condições do capital nacional de servir de contrapeso ao capital internacional, mas também fundamental para o desenvolvimento de setores estratégicos para a modernização capitalista brasileira (SCHUTTE, 2016).

No decorrer das três primeiras décadas de sua existência (1953-1983), as diretrizes políticas do Estado brasileiro, centradas no desenvolvimento da indústria doméstica, mediante a adoção de uma política de substituição de importações, foram encampadas pela Petrobras (SILVA, 1985); a estatal serviu de instrumento para a consolidação da indústria de bens de capital sob encomenda do Brasil. No relatório de atividades de 1965, a Petrobras informou que 89,1% das compras que realizara foram efetuadas no mercado interno. Para a empresa, recorrer ao mercado externo - naquele momento - seria feito somente por “necessidades imprescindíveis e urgentes buscando, em contrapartida, a exportação de produtos brasileiros” (NOZAKI & LEÃO, 2019, p. 29).

**Tabela 1: Evolução do Percentual de Compras locais e no exterior pela Petrobrás por anos selecionados**

<b>Ano</b>	<b>Compras Locais (%)</b>	<b>Compras no Exterior (%)</b>
<b>1958</b>	32,6	67,4
<b>1959</b>	62,9	37,1
<b>1960</b>	61,4	38,6
<b>1961</b>	65,3	34,7
<b>1962</b>	66,7	33,3
<b>1963</b>	81,5	18,5
<b>1964</b>	86,3	13,7
<b>1965</b>	89,1	10,9

Fonte: SILVA 1985. Elaboração: Própria

Para atingir os objetivos da Política de Substituição de Importações, a política de compra da Petrobras, operada pelo Sermat (Serviço de Materiais), dava prioridade às compras nacionais em contraposição às adquiridas no exterior, até mesmo quando os custos das compras nacionais eram superiores aos produtos de importação. Todo esse esforço da Petrobras, justamente com a ABDIB<sup>43</sup>, resultou na construção de um polo industrial de relevância nacional (ALMEIDA, 2011).

No final dos anos 1950, com o governo de Juscelino Kubitschek – amparado em seu Plano de Metas –, a industrialização brasileira vai avançar demasiadamente pós-criação e primeiros anos de funcionamento da Petrobras. Assim, ela foi fundamental para

<sup>43</sup> Associação Brasileira para o Desenvolvimento das Indústrias de Base (ABDIB), foi criada em 1955 com o objetivo de assistir as empresas associadas, promovendo seu desenvolvimento e fornecendo maior proteção e maior valorização técnica a seus produtos. Disponível em: <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/associacao-brasileira-para-o-desenvolvimento-das-industrias-de-base-abdib>> , acesso em 12/06/2020.

a superação da fase de industrialização restringida, que era ditada pelo estrangulamento do setor externo dentro do clássico modelo de substituição de importações (FURTADO, 1992). Dessa forma, a ação estatal planejada e a existência da Petrobras como um instrumento de política econômica foram fundamentais para o Brasil avançar na constituição endógena das forças produtivas, especificamente capitalistas e industriais (BERCOVICI, 2011).

O Plano de Metas do governo JK, eternizado na frase “50 anos em 5”, foi a expressão de algumas condições materiais e objetivas preexistentes. O avanço industrial e a existência de indústrias necessárias à autodeterminação do capital, como a siderúrgica e a petrolífera, pavimentaram o caminho para avanços mais substanciais. A avaliação para o Plano de Metas, desta feita, repousava na ideia de ser esse passo na industrialização nacional essencial para eliminar os “pontos de estrangulamentos” da economia brasileira, que eram os setores críticos que não permitiam um adequado funcionamento da dinâmica endógena<sup>44</sup> da economia (SERRA, 1982).

O Plano de Metas, criado pelo Governo JK, “foi o pioneiro instrumento jurídico que coordenou a atuação pública para o cumprimento de objetivos previamente estabelecidos” (ALMEIDA, 2011, p. 31), a partir do diagnóstico de que já estavam gestadas as condições endógenas para o processo de acumulação de capital, isto é, a dinâmica e determinação do capital poderiam passar a ser articuladas a partir de dentro, embora articulada com o mercado internacional (BERCOVICI, 2011). Essa nova etapa deveria ser levada adiante a partir de uma articulação tripartite, entre o capital nacional estatal, o capital privado nacional e o capital estrangeiro. Dessa forma, o Estado brasileiro foi consolidando uma posição também empresarial, com a produção direta em setores estratégicos da economia, e como um importante articulador direto de vários outros setores, especialmente os privados-nacionais (BERCOVICI, 2011).

Pode-se afirmar que, de 1941 a 1961, as empresas estatais foram inseridas no arranjo institucional brasileiro como instrumentos de intervenção direta na economia, principalmente na produção de bens e serviços, possuindo, como objetivo único e

---

<sup>44</sup> O Plano de Metas trazia a crença na possibilidade de superação do subdesenvolvimento – amparado na relação necessária entre indústria e desenvolvimento propagada pela CEPAL – sem um rompimento com o capitalismo e com a dependência externa. Aliás, em que pese o Plano de Metas tenha sido criado em um governo com pretensões nacionais desenvolvimentistas, ela abriu precedentes para forte entrada de capital externo e estimulou associações internas com grandes multinacionais, através da adoção de câmbio múltiplos com a Instrução 13 da SUMOC, que permitia ao capital estrangeiro importar equipamentos sem cobertura cambial (LESSA, 1982). Para Tavares (1988), o investimento público, no Plano, tornou-se complementar ao investimento estrangeiro. Os setores que mais cresceram, dessa forma e apoiados na ação estatal, foram os coordenados pelo capital estrangeiro.

exclusivo, o cumprimento de políticas públicas juridicamente delimitadas pelo planejamento econômico (ALMEIDA, 2011, p. 32).

A ditadura militar brasileira, iniciada em 1964, diferentemente da chilena, por exemplo, não teve caráter liberal do ponto de vista econômico, ainda que seja autoritária e conservadora no viés da política. Isso foi fundamental para levar adiante uma política de desenvolvimento industrial, que só vai ser abalada nos primeiros ventos neoliberais do final da década de 1980. Do ponto de vista da dotação de uma atuação decisiva na política industrial, a Petrobras aprofundará seu papel, especialmente na década de 1970 com a descoberta de petróleo no mar e a atuação na Petroquímica.

### **2.1.3. A Petrobras e a política de segurança nacional da ditadura militar**

Uma dimensão importante na condução Militar do Estado brasileiro, no que diz respeito à Petrobras, foi sua modificação organizacional, avançando para a integração vertical da empresa, com o surgimento dos Departamentos e, mais tarde, das Subsidiárias. Segundo Dias e Quagliano (1993), o nascimento da Petrobras foi marcado por uma opção preferencialmente doméstica, que correspondia à reivindicação nacionalista do movimento político que sustentou a sua criação e acompanhou as suas primeiras realizações, e por uma solução organizacional, que evitava a organização em subsidiárias, na ânsia de preservar decisões concentrando-as no âmbito da diretoria. Esse foi um passo acertado em um cenário de fortes disputas e desconfianças com relação à estatal que nascia. No entanto, o crescimento acelerado da empresa, assim como da industrialização pesada, exigiu modificações na forma de organização empresarial, ainda que preservando o mecanismo de unidade política nas decisões.

Em que pese as primeiras tentativas de avanço já estarem contidas em relatórios e estudos da Companhia desde 1961, somente após 1964 que teve início a opção definitiva pela departamentalização. As experiências de “departamentos”, no entanto, foram curtas e rapidamente cederam espaços à ideia da construção de empresas subsidiárias.

Do início da década de 1970 até o início da década de 1980, o Brasil esteve sob a égide de Planos Nacionais de Desenvolvimento<sup>45</sup>, que foram apostas do governo

---

<sup>45</sup> Em teoria foram três PND's, mas o terceiro teve vida muito curta e, praticamente, não foi além de uma “exposição de motivos”.

Militar para dar um salto na economia brasileira e superar a condição de subdesenvolvimento. Esses planos alavancaram os investimentos na Indústria nacional como um todo e tiveram fortes repercussões na Indústria de petróleo (SOUZA, 2010). Os PND's editados nesses governos autoritários tinham como objetivo central avançar mais intensamente na substituição de importações e na criação de capacidade endógena de completar o ciclo da industrialização pesada. Assim, durante a vigência dos planos, havia uma determinação de proibição da importação de quaisquer produtos que pudessem ser fabricados no Brasil ou tivessem qualquer similar nacional (SOUZA, 2010).

Em todos os PND's editados nesse período, a Petrobras foi um agente importante para o cumprimento das metas macroeconômicas. Um dos exemplos repousa na principal meta presente no I PND, que versava sobre a necessidade de ampliação da capacitação tecnológica endógena na Indústria brasileira. A implantação da Política Tecnológica Nacional foi inserida no rol dos dez principais objetivos econômicos globais, e a Petrobras foi eleita como a empresa prioritária para fazer cumprir essa meta nacional (ALMEIDA, 2011). A dimensão da intensificação do esforço tecnológico afetou não somente a Petrobras, senão que a cadeia produtiva de P&G como um todo. Na medida em que a estatal em questão desenvolvia tecnologia e operava em agremiação nas suas subsidiárias, diversas formas de transferência tecnológica propriamente dita foram operadas e, também, de incentivo à inovação tecnológica dos fornecedores. Nesse período, as compras da indústria nacional deixaram de ocorrer por critérios protecionistas, apenas, e passaram a priorizar a qualidade e a inovação de produto.

No caso da Petrobras – e da análise da sua atuação como um instrumento de desenvolvimento econômico –, o II PND ganhou mais centralidade. Em primeiro lugar, é importante contextualizar o que era o plano e seus objetivos de curto e longo prazo; o II PND surgiu no ano de 1974, i.e, no fim do período conhecido como “milagre econômico”. Paradoxalmente, o Plano previa inversões pesadas em um período de desaceleração econômica e de sinais fortes de uma crise nos países de capitalismo central. Pela “lógica” ortodoxa econômica, um período de crise, desaceleração e de fim de um ciclo de expressivo crescimento econômico deveria vir seguido de alguma política de ajuste fiscal. No entanto, "ao invés do ajuste recessivo adotado na maior parte das economias, o Brasil se propôs fugir para a frente, com ousada programação de investimentos concentrados na indústria de bens de capital e de insumos básicos e financiados com recursos externos" (POCHMANN, 2016, p. 114).

A Petrobras, por suas dimensões de uma grande empresa nacional, foi mobilizada como um instrumento de política econômica para levar adiante esse projeto de desenvolvimento, com vias à superação do nosso subdesenvolvimento mediante a industrialização pesada e com autodeterminação do capital, internalizando o centro de decisão.

Ainda que, por vezes, a interação entre políticas de Estado e atuação da Petrobras não estivesse tão explícita, é necessário afirmar que a ampliação dos investimentos em E&P, no setor *offshore* da Petrobras, e os demais objetivos da gestão da empresa estavam sintonizados com a visão de segurança energética dos militares e do necessário esforço industrializante, levado adiante pelo regime autoritário (NOZAKI & LEÃO, 2019). Toda essa orientação dos militares, no que tange à segurança energética e à industrialização, estava amparada em uma perspectiva mais ampla, a doutrina da “segurança nacional”, construída nos círculos militares e que foi o plano de fundo para grande parte das iniciativas no âmbito industrial e da política energética. Desde a criação do CNP, com Horta Barbosa, os expoentes da política energética vinham desse mesmo leito teórico<sup>46</sup>. Segundo Nozaki & Leão (2019), essa teoria guardava vantagens em relação aos desenvolvimentistas clássicos, na medida em que identificavam que a industrialização era um meio de desenvolvimento, e não um fim. Ainda segundo os autores, os objetivos da segurança nacional passavam pela integração nacional e pela garantia da soberania dos recursos energéticos. “Assim, mais do que fornecer energia, tratava-se de criar uma infraestrutura capaz de produzir e distribuir energia por todo o país” (NOZAKI & LEÃO, 2019. P. 10).

Nesse sentido coube à Petrobras um papel de destaque. Para concretizar o plano de garantir o abastecimento e a sua regionalização, foi encorajado o aumento substancial de investimentos da Petrobras nas atividades de prospecção, exploração e produção de petróleo, especialmente no *offshore*. Além disso, o investimento em refino, petroquímica, transporte e distribuição de combustíveis também foi motivado como uma necessidade de dar concretude à segurança nacional. Assim, a articulação entre a atuação da Petrobras e o desenvolvimento nacional mostra que

esse período foi o desaguadouro de uma visão estratégica e de pacotes de investimento construídos a partir de uma visão de planejamento de longo e

---

<sup>46</sup> Não foi mera casualidade que figuras importantes da construção da política energética nacional e da trajetória da Petrobras como, por exemplo, Horta Barbosa, Juarez Távora, Ernesto Geisel e Idílio Sardenberg, tivessem sido expoentes da formulação e da implementação da doutrina de segurança nacional (NOZAKI & LEÃO, 2019, p. 10).

infraestrutura nacional, com destaque para o setor energético em geral e para o setor petrolífero em particular (NOZAKI & LEÃO, 2019, p.13).

Segundo Lessa (1978), a ida da Petrobras em busca de petróleo em mar já estava presente como uma das metas do II PND, o qual estabeleceu, expressamente, como diretiva da empresa, a intensificação dos programas de pesquisa, prospecção e exploração das possibilidades da plataforma submarina. Em outros termos, esse grande trunfo e elemento diferenciador da Petrobrás – que mais tarde será essencial para a descoberta do Pré-sal – não pode ser compreendido sem lançar luz sobre esse projeto de desenvolvimento que dava sustentação às ações microeconômicas da empresa.

Com essa breve digressão histórica procuramos demonstrar que a Petrobras e o conjunto de políticas regulatórias e intervencionistas no setor de P&G fizeram parte de uma estratégia de substituição de importações, inseridos em uma dada correlação de forças de uma coalização desenvolvimentista, ancorada na ideia de um Estado forte, interventor e signatário de um projeto de industrialização nacional. Do ponto de vista internacional, a janela histórica que possibilitou essa relativa autonomização e industrialização da periferia do capitalismo ocorreu em um cenário internacional em que predominava um sistema interestatal, multipolar e de capitalismo regularizado. Um cenário bem distinto concederá novos limites a esse projeto na década de 1990, que será marcado por uma nova correlação de forças que optará por uma nova estratégia de desenvolvimento nacional, inserida em uma nova fase de capitalismo globalizado e com predomínio de um capitalismo mais financeirizado.

## **2.2. *Neoliberalismo e uma nova política para o setor de P&G***

No fim dos anos 1970 – com a janela histórica de questionamento do Estado keynesiano, regulador e das políticas de bem-estar social –, abriu-se espaço para a emergência de uma concepção política econômica, conhecida como neoliberalismo, e que foi amparada em algumas experiências governamentais, das quais se destacam as experiências chilena e argentina, ainda no início da década e, posteriormente, a ascensão de Margaret Thatcher, na Inglaterra; Ronald Reagan, nos EUA, e Helmut Kohl, na Alemanha.

A crise econômica dos anos 1970 abriu precedentes, históricos e materiais, objetivos para a experimentação de uma forma de coordenação política, de uma nova

concepção do papel dos Estados nacionais e de um novo padrão de acumulação capital, centrado na hegemonia das finanças e na exacerbação dos fluxos comerciais.

Iniciou-se, portanto, o que podemos chamar de uma “segunda” globalização, com diferenças substantivas com relação à globalização do século XIX, mas – uma vez mais – imprimindo centralidade às finanças e à busca de novas fronteiras de acumulação, para além do espaço das economias nacionais. Assim, a globalização econômica<sup>47</sup> vai ser parte primordial do novo movimento de acumulação em escala global, que foi procedente de uma dificuldade de expansão da esfera produtiva-real das economias capitalistas centrais, especialmente pela insuficiência de demanda agregada. Como resultado, há um descolamento de recursos da esfera produtivo-real para a esfera financeira e, portanto, um efeito de expansão dos mercados de capitais domésticos e internacional (GONÇALVEZ, 1999). A razão para essa inflexão política-econômica repousa no diagnóstico do constrangimento à acumulação do capital na esfera real; assim, o neoliberalismo será uma ofensiva de restauração da renda e do patrimônio das frações superiores das classes dominantes que, em função da taxa de inflação estar mais elevada do que a de juros e haver queda da distribuição de dividendos aos acionistas, estavam tendo seus rendimentos comprimidos (DUMÉNIL e LÉVY 2004). É possível afirmar, dessa forma, que a virada neoliberal está associada à tentativa de restauração e reconstrução do poder das elites econômicas (HARVEY, 2008). As restrições à expansão dos ganhos dos mais ricos estava selada no acordo do pós-guerra, sinalizando que o trabalho receberia uma parcela bem mais ampla do bolo econômico e cresceria com o aumento da parcela produtiva. Segundo Harvey (2008), nos EUA, por exemplo, a parcela da renda nacional que pertencia aos mais ricos, i.e 1% da população, caiu de uma taxa de 16% antes da Segunda Guerra para menos de 8% no pós-Guerra, o que justifica a insatisfação das elites com o capitalismo “regulado”.

O neoliberalismo vai se consolidar internacionalmente, concomitantemente à retomada da hegemonia e do poder imperial estadunidense, o qual encontrou solo fértil com o fim da Guerra Fria e com o findar das experiências de socialismo real no Leste Europeu. Esse foi o período de início de uma supremacia neoliberal que pregava o “fim

---

<sup>47</sup> A globalização pode ser definida como a interação de três processos distintos, que tem ocorrido ao longo dos últimos vinte anos e afetam as dimensões financeira, produtiva-real, comercial e tecnológica das relações econômicas internacionais. Esses processos são: expansão extraordinária dos fluxos internacionais de bens, serviços e capitais; o acirramento da concorrência nos mercados internacionais; e a maior integração entre os sistemas econômicos nacionais (GONÇALVEZ 1999).

da história” e difundia uma crença no poder pacífico e eficiente dos mercados, do capitalismo e da globalização econômica, liderada pela presença do governo Norte-Americano. Segundo Fiori (2011), nesse período nasceu um “vasto complexo de interesses e projetos que eu chamo de império, e que consiste numa rede de bases navais permanentes, guarnições, bases aéreas, postos de espionagem e enclaves estratégicos em todos os continentes do globo” (p. 23).

### **2.2.1. Neoliberalismo: síntese de muitas determinações**

Para compreender o neoliberalismo em sua complexidade política e econômica, elaboramos uma síntese que compreende que esse novo momento do estágio de acumulação capitalista é marcado por quatro dimensões prioritárias, a saber: a) uma nova fase do capitalismo, b) uma ideologia, c) uma nova concepção teórico-empírica do campo da economia e d) uma dimensão política, pautada na sua acomodação ao ideário político presente no espectro da direita. Obviamente que essas dimensões se sobrepõem e são marcadas por fronteiras tênues; no entanto, essa apresentação nos parece apropriada para lançar luz e dotar de complexidade a análise dessa nova relação social.

Em relação ao primeiro ponto, existe uma interpretação dentro do campo marxista de que esse fenômeno pode ser interpretado como uma nova fase ou etapa do capitalismo (KATZ, 2016). Em nossa interpretação, o capitalismo monopolista e o imperialismo seguem como regra de funcionamento da economia política do capitalismo atual. Dessa forma, o neoliberalismo é uma nova etapa do imperialismo, que segue assentado em uma base monopolista. Segundo Duménil e Lévy (2004), o próprio imperialismo comportaria “fases” que são reflexo das transformações operadas nos países imperialistas. Para Cano (2012), dos anos 1980 em diante, o imperialismo voltava a atuar de forma mais dura, travestido de modernidade.

O neoliberalismo, dessa forma, exacerba as características do capitalismo monopolista imperial, retomando alguns dos principais sustentáculos que marcaram a sua consolidação no início do século XX. O principal deles, sem dúvida, é a necessidade de expansão da produção e da comercialização para além das fronteiras nacionais, abrindo uma nova rodada de exportação de capitais e de “partilha” do mundo, ainda que não optando por uma relação tradicional da existência de colônias. Dessa forma, o fenômeno

da globalização tem cumprindo com a prerrogativa de abrir espaços nacionais à acumulação de capital de centro, atualizando a relação colonial em outros termos. Segundo Harvey (2008), o real segredo da supremacia americana nesse período foi, justamente, poder contar com altas taxas de retorno das suas operações financeiras e corporativas, em territórios fora das suas fronteiras nacionais. Foi esse fluxo extraído do resto do mundo que sustentou a influência e o poder norte-americano nos anos 1990.

Assim como o surgimento do capital monopolista imperialista foi uma resposta à crise econômica de fins do século XIX, podemos compreender a nova ofensiva imperialista neocolonial sobre a periferia do mundo também como uma resposta à necessidade de interromper e, posteriormente, reverter a tendência da queda da taxa de lucro nas economias centrais, que ocorreu ao período de estagflação das décadas de 1970 e 1980. “O processo de globalização por meio da abertura e exploração dos mercados externos, tem permitido uma recuperação das taxas de lucros” (GONÇALVEZ, 1999, p. 34).

Evidentemente o fim do século XX é caracterizado por diferenças conjunturais e estruturais do período anterior. Segundo Pochmann (2016), conjuntamente há o fenômeno da implosão do Bloco da URSS e uma intensa desaceleração econômica das economias centrais seguida de uma alta da taxa de juros americana.

O desaparecimento do bloco soviético concedeu liberdade ao movimento das forças de mercado capazes de viabilizar uma nova fronteira de expansão capitalista na Europa do Leste e Ásia. Sem mais a concorrência de uma possível alternativa à expansão capitalista, a força dos mercados passou a cada vez mais subordinar o jogo da política nas economias do ocidente (POCHMANN 2016, p. 92)

Do ponto de vista estrutural, embora em um novo período de acumulação, a necessidade das empresas transnacionais adentrarem o território das periferias para desaguar seus excedentes, bem como para o emprego de seu capital ocioso, pode figurar como uma situação análoga – guardadas as devidas proporções – com as que ensejaram a consolidação do capitalismo monopolista de caráter imperialista.

Dessa forma, assim como a “primeira globalização” ocorreu mediante a um processo de expansão do movimento internacional dos fluxos e capitais e do comércio mundial, a “segunda globalização” também passou por características parecidas. No entanto, segundo Polanyi (2008), no início do século XX surgiu um contra movimento,

de caráter protecionista, colocando uma alcunha ao liberalismo clássico e edificando um novo tipo de liberalismo, de caráter nacional, com seus mercados apoiados no protecionismo e no imperialismo. A especificidade da “segunda globalização”, segundo Gonçalves (1999), consiste na simultaneidade com que crescem os fluxos internacionais e com a integração crescente entre os sistemas econômicos nacionais, além de que esse novo impulso globalizante não parece contar, até agora, com uma força que seja uma alternativa real, recolocando a disputa em torno do papel do Estado regulador e do lugar das políticas de proteção nacional.

Esse novo imperialismo concede uma importância particular às movimentações na esfera financeira. Por exemplo, a renda financeira que os EUA retiraram através de suas relações comerciais com o resto do mundo foi superior ao total do conjunto dos lucros de suas próprias atividades e sociedades em território americano (DUMÉNIL & LÉVY 2004). Entre 1995 e 1998, a renda mundial cresceu a uma taxa anual de 4,9%, enquanto os fluxos mundiais de investimento externo direto cresceram mais que o dobro, somando 12,1%. Os pagamentos de *royalties* e taxas, que são utilizadas como um *proxy* para as relações contratuais, cresceram 12,2% e, por fim, o comércio mundial aumentou 7,2% (GONÇALVES, 1999). Assim, o neoliberalismo vai se caracterizando como uma fase do capitalismo no qual as fronteiras comerciais são drasticamente reduzidas – quando não suprimidas –, e no qual os capitais vão adquirindo um direito de circular livremente. “No plano internacional trata-se da mundialização da ordem neoliberal pela eliminação das barreiras à circulação de bens e capitais e de abertura dos países ao capital internacional, principalmente pela venda, a preços baixos, das empresas públicas” (DUMÉNIL & LÉVY 2004, p. 27). A globalização geralmente é apontada como um processo benevolente, no qual ocorre um aumento da concorrência e, com isso, das trocas e da própria democracia, levando à elevação dos níveis de bem-estar no mundo. “Na realidade, porém, a globalização é a forma do imperialismo e da reprodução global do capital na época neoliberal” (SAAD FILHO, 2015, p. 66).

Por fim, do ponto de vista da nova etapa concebida nos moldes do capitalismo monopolista neoliberal, também está prevista à periferia do capitalismo um novo papel na divisão internacional do trabalho, de acirramento da sua natureza primário-exportadora às custas das experiências progressas de desenvolvimento industrial.

Além de uma nova fase, caracterizamos o neoliberalismo como uma ideologia, isto é, um conjunto de ideias que buscava construir as bases para a

transformação da maneira pela qual era desenvolvida a economia e os pressupostos da condução política e econômica do papel do Estado e da sua relação com o mercado e com as liberdades individuais.

Os neoliberais são herdeiros de duas tradições, segundo Moraes (2001), que foram se constituindo ainda no século XIX: o pensamento liberal e o conservador. Do ponto de vista da recuperação do receituário do liberal clássico, eles apregoam uma retomada das formas de organização econômica que vigoraram no meio do século passado, especialmente do imperialismo, do papel das finanças, e do livrecambismo – expresso na circulação de capitais e mercadorias que foi a expressão do padrão-ouro. Do ponto de vista conservador, o neoliberalismo recupera a verdadeira cruzada que os liberais edificaram contra as formas coletivas de organização, especialmente as corporações de ofício e o sistema de regulação do Estado mercantilista. Assim, pode-se recorrer à analogia do liberalismo ser a ideologia do capital comercial em ascensão, e que o neoliberalismo é a ideologia do capitalista financeirizado atual. Assim como o liberalismo apontava seus canhões para a regulação do Estado Mercantil e suas corporações de trabalhadores, o neoliberalismo aponta suas armas às novas regulações do século XX, especialmente ao socialismo, à planificação, ao keynesianismo e ao poder “exacerbado” dos Estados Nacionais (MORAES, 2001). Nas duas variantes de liberalismo, tanto a regulação dos Estados quanto a organização dos trabalhadores – principalmente mediante suas reivindicações salariais – eram entraves à acumulação e empurravam e constrangiam o Estado a atitudes “irracionais” do ponto de vista econômico, como o aumento das despesas sociais e das demais políticas que sustentavam os estados de bem-estar social. Os sindicatos, dessa forma, se constituíam como os grandes inimigos do bem-estar social.

As bases teóricas do neoliberalismo já estavam lançadas pelo pensamento da chamada “Escola Austríaca”, vinculada aos preceitos da teoria econômica neoclássica. Mais tarde, esse debate também hegemonizou o pensamento da “Escola de Chicago”. Podemos estabelecer como marco desse processo a edificação da “Sociedade do Mont Pèlerin”, onde foram publicizadas as bases teóricas dessa corrente.

Na declaração desse encontro, a seguinte ideia estava presente: “os valores centrais da civilização se acham em perigo. Em grandes extensões da superfície da terra

as condições essenciais da dignidade e da liberdade humanas já desapareceram. Noutras, acham-se sob a constante ameaça do desenvolvimento das atuais tendências políticas<sup>48</sup>”.

Assim, é possível perceber a crítica ao Estado e a suposta supressão das liberdades individuais que estavam ocorrendo pela hegemonia de tendências planificadoras e centralizadas na condução da política econômica. Tais teóricos alegavam que as decisões do Estado eram influenciadas em demasiado pela política, uma vez que estavam sujeitos à pressão de grupos sociais, especialmente os sindicatos. Além disso, as decisões do Estado, no que tange ao investimento e à acumulação do capital, estavam fadadas a ser equivocadas, uma vez que as informações à disposição do Estado eram muito inferiores e tendenciosas do que os sinais emitidos pelos mercados. Essa crítica às fragilidades do Estado como tomador de decisões racionais era expressa no conceito de “Estado Providência”, de Hayek, o principal expoente da “Escola Austríaca”. Para ele, esse Estado seria incapaz de guardar intactos os princípios da “sociedade aberta”. O “Estado Providência”, dessa forma, é uma ameaça à liberdade dos cidadãos e ao apequenamento da sua propensão à competição criadora, que constituiria a base da prosperidade humana (WAPSHOTT & MANDIM, 2016). Buscando proteger o cidadão das desgraças da sorte, o Estado aparentemente benfeitor acabaria, na verdade, produzindo o inverso, caracterizado por uma ineficácia e clientelismo, pesadamente pago pelo mesmo cidadão que à primeira vista procurava socorrer (MORAES, 2001). O neoliberalismo, desta feita, é uma perspectiva política e ideológica cuja aposta é o bem-estar social ser melhor promovido na medida em que os indivíduos são libertados às suas capacidades empreendedoras e individuais, no âmbito da estrutura institucional; o que só seria possível com “menos Estado” e com solidez dos direitos fundamentais, que seriam o da propriedade privada, do livre mercado e do livre comércio (HARVEY, 2008).

Os teóricos do neoliberalismo, do ponto de vista da construção das suas bases ideológicas, argumentaram que são os indivíduos, diferentemente dotados, trocando bens, serviços e até informações em mercados livres, que melhor têm condições de alocar recursos de forma mais eficiente do que sob a regulação Estatal. Essa visão busca legitimar versões extremadas de livre-mercado no capitalismo (SAAD FILHO, 2015). Diferentemente, portanto, da corrente Walrasiana<sup>49</sup>, os neoliberais reconhecem o caráter

---

<sup>48</sup> Disponível em: < <http://wivw.montpelcrin.org/aboutmps.html>>, acesso em 12/06/2020.

<sup>49</sup> Essa é uma referência a um importante teórico da escola marginalista, que – entre várias contribuições – ficou conhecido pela referência a “Teoria do equilíbrio Geral”.

incerto dos investimentos, assim como a imperfeição das racionalidades individuais e a fragilidade das preferências dos consumidores. No entanto, apesar disso, seguem deduzindo que o mais apropriado é a liberar o jogo da oferta e da demanda de quaisquer interferências regulatórias (KATZ, 2016). É possível afirmar, dessa forma, que essa nova corrente baseia-se apenas em partes da filosofia de Adam Smith, apenas aquelas que competem a “mão invisível do mercado”, descartando os preceitos da economia política e da própria filosofia moral que circunscrevem a obra do autor (SAAD FILHO, 2015). Assim, a suposição de que os mercados são eficientes enquanto a intervenção do Estado cria desperdícios porque distorce os preços e a alocação de recursos – além de induzir um comportamento rentista e de promoção de atrasos tecnológicos –, pode ser compreendida como a primeira grande ideia do ponto de vista da construção do neoliberalismo como uma corrente de pensamento, caracterizando-o em seu aspecto de doutrina ideológica.

A segunda grande afirmação da ideologia neoliberal diz respeito a outra liberdade fundamental, que é expressa naquele que se refere ao livre-comércio. Os teóricos dessa corrente afirmam que o livre comércio é a maneira mais eficiente de promover o bem-estar, reduzir a pobreza e as desigualdades no globo. O livre comércio, ainda, asseguraria desenvolvimento, já que erradicaria o que eram os “obstáculos” do passado – leia-se, os obstáculos da época em que prevaleciam as regras de BW –, que obstruíam a mobilidade do capital e do trabalho (KATZ, 2016). Os neoliberais ainda propagavam a crença de que a liberalização das finanças e do movimento do capital em busca de valorização criariam uma economia mundial caracterizada pela expressiva mobilização do capital e, nos locais que abrissem a sua economia para esse novo momento dos fluxos globais, acelerar-se-ia a prosperidade das empresas e a atração do capital estrangeiro. Os países que mantivessem, no entanto, a intervenção estatal excessiva, afugentariam o capital e, com isso, os empregos e todos os potenciais da circulação do progresso técnico (SAAD FILHO, 2015). Segundo Harvey (2008), o pressuposto de que as liberdades individuais são garantidas pela liberdade de mercado e de comércio é um elemento vital do pensamento neoliberal e há muito determina a atitude norte-americana para com o resto do mundo.

Em que pese essa teoria ter sido datada do fim da década de 1930, durante todo o percurso entre a publicação de “O caminho da Servidão” de Hayek e a ascensão de governantes comprometidos com essa teoria, esses autores eram identificados como excêntricos, sobreviventes de uma corrente atrasada e sem futuro, que queria voltar no

tempo e refazer o já falecido *laissez faire*. No entanto, no final dos anos 1970, o neoliberalismo passou a ditar a perspectiva ideológica, política e econômica da nova fase do capitalismo. Ainda do ponto de vista da batalha das ideias, o neoliberalismo exerceu uma influência ideológica importante para o novo momento do capitalismo, através da sua ideologia de naturalização das opressões. Segundo Katz (2016), com suas crenças, cosmovisão ou legitimação de um grupo dominante, o neoliberalismo possibilitou a constituição um credo de grande peso para a nova etapa do capitalismo. Além disso, o neoliberalismo se compatibilizou muito bem com o novo impulso ditado pela corrente “pós-moderna” nas ciências humanas, negadoras de verdades universais, dentre as quais, destacam-se, especialmente, o socialismo científico e as leis gerais da acumulação capitalista.

O neoliberalismo, no entanto, não pode ser aprendido apenas no seu conteúdo ideológico, senão que – também – no que tange ao seu programa econômico, que doravante trataremos em seus aspectos teóricos e empíricos.

A política econômica do neoliberalismo contou com duas experiências-piloto na América Latina, nas quais, curiosamente, o liberalismo não foi “tão liberal”, uma vez que se tratava da aplicação do receituário neoliberal em sociedades com restrições democráticas, governadas por militares. O experimento, principalmente chileno, demonstrou os benefícios da acumulação de capital nesse novo modelo, que serviu como base para a proliferação de outras experiências na Europa ocidental e nos EUA.

Evidentemente que os esforço de implantação do neoliberalismo seria mais acentuado, tanto mais fosse consolidado o passado de políticas de proteção de social. No caso inglês, Margaret Thatcher reconhecia que a aplicação do novo receituário significaria uma revolução em termos de política fiscal, monetária e social, o que só seria alcançado com forte determinação e “mão de ferro” para findar as políticas de bem-estar consolidadas pós-1945. Segundo Harvey (2008), esse processo passava por quebrar a “espinha dorsal” do sindicalismo<sup>50</sup> inglês e todas as outras formas de solidariedade de classe que infringissem prejuízos à flexibilidade competitiva. O caminho para a nova ordem neoliberal passava, também, por dismantelar os compromissos do “estado de bem-

---

<sup>50</sup> Thatcher enfrentou com mão de ferro a principal categoria do ponto de vista sindical na Inglaterra. A Greve dos Mineiros e a intransigência do governo na sua negociação foi um marco da relação entre sindicatos e governos neoliberais.

estar social”, assim como privatizar empresas, reduzir a carga tributária, promover iniciativas dos empreendedores e criar um clima de negócios favorável ao investimento.

Os EUA também foram signatários do receituário econômico neoliberal; houve um processo acentuado de desregulamentação de vários setores, indo das empresas aéreas e de telecomunicações, até o sistema financeiro. Isso possibilitou a abertura de novas áreas de liberdade de mercado irrestrita, que foram particularmente favoráveis aos interesses dos grandes grupos corporativos. Além disso, observou-se uma forte mudança no sistema tributário estadunidense, com redução das alíquotas de imposto de renda, a partir da crença de o dinheiro dos mais ricos ser o garantidor dos investimentos produtivos e, logo, da criação de emprego (HARVEY, 2008).

Assim, se é possível concatenar uma síntese dessas experiências, ela repousaria sobre a ideia de privatização de empresas estatais e serviços públicos, da desregulamentação – ou a criação e uma nova regulamentação –, visando construir um quadro legal de restrição da interferência dos poderes públicos sobre os empreendimentos privados, da transferência do Estado para o setor privado todas as atividades produtivas que são fossem monopólios naturais estatais, e da disciplina do mercado para as atividades antes excessivamente reguladas. Portanto, segundo Saad Filho (2015), todas as experiências neoliberais compartilharam certos traços comuns, tais como o poder crescente que adquiriu as finanças, as limitações cumulativas da democracia política, as privatizações e a disseminação de organizações não-governamentais em áreas que pertenciam ao domínio do Estado. Além disso, do ponto de vista macroeconômico, as experiências concretas do neoliberalismo presumiram que a eficiência alocativa, a estabilidade macroeconômica e o crescimento do produto são condicionados à existência de uma inflação baixa e sob controle, o que é garantido através de políticas fiscais e monetárias restritivas.

Tudo isso era pressuposto da edificação de um novo Estado. Para os neoliberais, o papel do Estado deveria se restringir a preservar uma estrutura apropriada para a condução dessas medidas de política econômica, especialmente no campo monetário e fiscal. Seria sua atribuição, também, preservar a qualidade e a integridade do dinheiro, assim como estabelecer estruturas e funções de defesa, de polícia e qualquer outro aparato legal que preservasse o direito de propriedade individual. Por fim, seria necessário um amplo esforço do Estado – mesmo que para isso fosse utilizada a coerção – para garantir o livre funcionamento do mercado (HARVEY, 2008). Isso tudo porque,

reafirmando o que já dissemos acima, o Estado não é dotado de informações suficientes para entender os sinais do mercado, através dos preços, e por frequentemente capturar interesses parcelares da sociedade. Em outras palavras, a tarefa principal das autoridades é assegurar que os “sinais” emitidos pelos mercados, especialmente o financeiro, sejam lidos pelos capitais individuais e demais parcelas da sociedade com distorções mínimas (SAAD FILHO, 2015).

Essas novas atribuições estatais se coadunaram, perfeitamente, com os interesses das elites econômicas na retomada e na recomposição de sua taxa de lucro. A parcela do “1% mais rico” nos EUA – diferentemente do comportamento relatado no período do pós Segunda Guerra Mundial – disparou, chegando aos 15% da renda nacional no final do século XX, enquanto a proporção entre a compensação mediana dos trabalhadores e o salários dos CEOs (*Chief Executive Officer*) passou da proporção de 30 para 1, em 1970, para 500 para 1, no ano 2000. Na Inglaterra, a política econômica neoliberal gerou efeitos análogos, no que tange à distribuição funcional da renda e a recomposição da renda dos mais ricos. O 1% dos mais ricos dobrou sua parcela na renda nacional a partir de 1982, passando de 6,5% para 13%, no ano 2000, exacerbando as dimensões da concentração de riqueza (HARVEY, 2008).

Por fim, do ponto de vista produtivo, a emergência do neoliberalismo converge com a internacionalização da economia. Segundo Saad Filho (2015), a financeirização também impulsionou a reestruturação da produção através da transnacionalização dos circuitos de acumulação, no processo que já descrevemos como globalização. A fragmentação mundial dos processos produtivos, com a emergência das Cadeias Globais de Valor e com a atuação em redes, consolidou a primazia das empresas transnacionais. Segundo Katz (2016), as grandes empresas se desenvolveram aceleradamente nesse processo de livre mercado e a partir das baixas taxas para o desenvolvimento dos intercâmbios com as suas filiais. Ainda segundo o autor, esse movimento sustentou, além disso, a globalização financeira e o fluxo acelerado de capitais entre os vários países. Essas novas formas produtivas da etapa neoliberal viriam exacerbar os princípios ideológicos do neoliberalismo como uma corrente de pensamento. Assim, as novas formas de organização do trabalho – para cumprir com os desígnios de retomada da taxa de acumulação dos donos do capital – deveriam ser modificadas. Desta feita, generalizou-se noções como autonomia, gestão, contratações flexíveis, novos vínculos fluídos de contrato, individualização, dentre outros. Foi, então, desaparecendo a

relação clássica entre patrão e trabalhador, e substituídas por relações individualizadas, nas quais o trabalhador perdeu esse *status* e passou a ser um “colaborador”, que “veste a camisa” e faz parte da empresa, quando não esse trabalhador passou a ser “patrão de si próprio”, gozando de grande autonomia às custas de remuneração baixa e escassez de direitos. “Adeus ao proletariado”, como preconizava Gortz.

Por fim, a proeminência das “finanças” completa a análise da dimensão econômica do neoliberalismo. Em síntese, segundo Saad Filho (2015), a financeirização, em essência, expressa o controle do capital portador de juros sobre a alocação dos recursos sociais e sobre a reprodução social de maneira mais geral, através de diferentes formas de capital fictício. As finanças tornaram-se o modo de existência e reprodução do capital no neoliberalismo.

A sua proeminência expressa a subsunção real dos capitais individuais pelo (interesse do) capital como um todo, que se expressa e – ao mesmo tempo – se impõe através do funcionamento regular das instituições financeiras e dos mercados e regulamentações anexos a elas (SAAD FILHO, 2015, p. 65 e 66).

Os mercados financeiros passaram por uma forte onda de inovação e desregulação internacionalmente, e, além de se tornarem instrumentos bem mais importantes de coordenação, ofereciam meios de obtenção e concentração de riqueza. Passaram assim a ser os recursos privilegiados de restauração do poder de classe (HARVEY, 2008). Segundo Duménil e Lévy (2004), todo esse processo tem sido reforçado por essas aceleradas transformações na esfera institucional, que expandiram e intensificaram a influência das finanças, sob uma nova coordenação estatal e uma nova influência ideológica.

Para terminar de caracterizar o neoliberalismo nas suas múltiplas determinações, vamos compreendê-lo a partir de sua dimensão política. Partimos da definição de Saad Filho (2015), que o neoliberalismo é uma ofensiva da burguesia, principalmente da sua fração financeira – através da captura do poder de Estado – sobre os trabalhadores. Nesse plano, o neoliberalismo é perfeitamente compatível com os governos de espectro político “à direita”. Os governos identificados com essa dimensão da política costumam desenvolver agendas conservadoras e reacionárias, tanto no nível da condução da política econômica, quanto no da propagação dos valores. No que tange a esse último, é parte da condução política do neoliberalismo a disseminação de alguns valores úteis à nova dinâmica da acumulação, tais como a lógica do “empreendedorismo” e outras positavações da flexibilidade das relações contratuais, como já discutido

anteriormente: a ideologia da auto responsabilidade, que tem sido importante para desresponsabilizar o Estado da concretização de políticas de bem-estar e para colocar o “fracasso” o desemprego nas costas do trabalhador, a meritocracia, a individualização e a concorrência desenfreada entre os trabalhadores, também fazem parte dessa nova acepção dominante.

O neoliberalismo tem essa faceta política conservadora, e isso esteve expresso desde seus primórdios, quando autores como Hayek e Buchanan não se eximiram de identificar os limites da “irresponsabilidade” da democracia de massas. Em 1975, documentos da Comissão Trilateral<sup>51</sup> foram categóricos em apontar a ingovernabilidade das democracias, pelo “excesso de Estado”. Deste novo diagnóstico, partia um receituário velho: era preciso limitar a participação política, distanciar a sociedade e o sistema político e subtrair as decisões administrativas do controle político do Estado (MORAES, 2001). Trocando em miúdos, o diagnóstico era de a criação de políticas redistributivas voltadas, essencialmente, aos mais pobres, era o destino das democracias “sem limites”, que se valiam de uma estrutura e taxavam muito (e mal) a sociedades. Em decorrência disso, pululavam crises crônicas, nas quais a pressão tributária e a crise fiscal sobrecarregavam as finanças do governo – embora continuassem as pressões –, o que levava ao endividamento e à inflação. Além do aspecto macroeconômico, havia a percepção de que as democracias sujeitas às pressões sociais levariam, inevitavelmente, ao aumento da máquina e da burocracia estatal, a qual se tornaria mais tirana e arbitrária, como uma ditadura das majorias. Frente a esse diagnóstico, a receita parecia simples: reduzir a democracia e esvaziar os Estados nacionais de política. Isso deveria ser realizado com a redução de funcionário do Estado e com a substituição de cargos políticos por técnicos, dotados de compromisso apenas com a razão – leia-se, o mercado – e menos suscetíveis à voz das urnas. Dessa forma, como não era possível retroceder em relação à conquista do sufrágio universal, o neoliberalismo tratou de “esterilizar”<sup>52</sup> o voto, esvaziando o seu campo de atuação (MORAES, 2001).

O aspecto contraditório disso tudo pode ser observado quando a ideologia neoliberal vai desregulamentando a política dos Estados Nacionais, mas a transfere para

---

<sup>51</sup> Tal comissão era um fórum de discussão do setor privado, fundado em 1975 por iniciativa do grande empresário David Rockefeller. Ficou conhecida como a “Internacional do Capital”, em contraposição ao que seria a “Internacional Socialista”, demonstrando seu caráter de classe.

<sup>52</sup> Essa expressão relaciona-se ao fato das grandes decisões de política econômica deixarem a arena da política e serem transferidas às decisões de mercado.

entidades ainda mais “centralizadas”. O poder normativo de estabelecimento de leis oficiais e/ou “tácitas” saem do âmbito das democracias nacionais e passam à esfera das organizações multilaterais, tais como o G7, a OMC, o Banco Mundial e o FMI; as quais são dominadas por interesses de classe e, sobretudo, são entendidas nas quais não votamos e/ou escolhemos nossos representantes. Ainda segundo Moraes (2001), agora que os movimentos sociais conquistaram o sufrágio universal, o direito de organização e maiores espaços de participação política, o espaço que essas conquistas se exerce está esvaziado, que é o espaço da democracia participativa nos pleitos eleitorais.

Para Saad Filho (2015), a hegemonia política neoliberal bloqueia a expressão política até mesmo das oposições mais moderadas e, paralelamente a isso, promove as ações que alimentam a apatia, a ausência de participação social e dão vazão a populismos de extrema-direita. Para Pochmann (2016), com a irrelevância que adquiriu o voto nas urnas e com a emergência da vontade dos mercados, até mesmos as filiações ideológicas mais próximas da socialdemocracia foram convergindo – em maior ou menor grau – à expressão do neoliberalismo.

Como resultado dessas transformações, o poder das corporações aumentou demasiadamente e passou a ditar parte substantiva da política dos Estados. Segundo Saad Filho (2015), junto a isso, o espectro político se deslocou para a direita, a social democracia implodiu, os partidos de esquerda e as organizações de massas refluíram e os sindicatos foram amordaçados. A generalização dos mercados financeiros, e seu poderio de ditar normas e regras, subtraiu o poder dos governos nacionais, dentre eles o de criar dívida pública (MORAES, 2001). Ainda segundo o autor, a nova era da financeirização revigora o poder de pressão dos donos desse capital sob as políticas econômicas nacionais. Ficaram cada vez mais difíceis tais políticas nacionais deliberadamente deficitárias, fundadas na capacidade de emitir “moedas políticas” – moedas sem lastro –, visando garantir metas sociais e políticas como pleno emprego e desenvolvimento nacional e reorientar as economias (MORAES, 2001).

O neoliberalismo, portanto, utiliza-se do poder do Estado para impor a lógica das finanças globalizadas como lógica hegemônica em diversas áreas sociais, e o faz, no entanto, com o viés ideológico de parecer não-ideológico. O Estado neoliberal dirige, apoia e gerencia a internacionalização da produção e das finanças.

### 2.2.2. O neoliberalismo tardio – a experiência brasileira

Em que pesem a conquista da Constituição Federal de 1988, a primeira eleição democrática direta para a Presidência da República desde o início da ditadura militar, o movimento conhecido como “Novo Sindicalismo”<sup>53</sup> – retomando a combatividade do movimento sindical – e diversos outros movimentos sociais emergindo e clamando por participação social, o final dos anos 1980 marca o ingresso – tardio – do Brasil na rota do neoliberalismo.

As teorias do “fim da história”, a queda do Muro de Berlim – anunciando o findar das experiências de socialismo real na URSS –, a emergência de governos neoliberais nos EUA e na Inglaterra, a crise do Estado desenvolvimentista de orientação econômica keynesiana, a derrota eleitoral de Luiz Inácio Lula da Silva em 1989, são alguns eventos que concorrem para a mudança do eixo da política econômica levada adiante no Brasil, desde 1930.

Para que os objetivos dessa nossa etapa do capitalismo neoliberal fossem exitosos – levando em consideração a necessidade de uma nova expansão das corporações transnacionais para a periferia –, os países centrais impuseram aos devedores o conjunto das políticas neoliberais, que foram transplantadas à periferia a partir de constrangimentos a uma série de transformações de ordem institucional, comercial e financeira, resultando tanto em uma drástica redução do papel do Estado, quanto nas privatizações e na abertura comercial (CANO, 2012). Em síntese, segundo Cano (2012), uma reformulação completa da qual a peça-chave foi a exposição dessas economias à concorrência internacional e ao aparelho produtivo nacional, teve o intuito de que ele ganhasse mais eficiência, produtividade e competitividade.

A nova geopolítica internacional neoliberal, de caráter extremamente instável do ponto de vista de sua regulação, precisava impor obstáculos à autonomia dos Estados Nacionais, incapacitando-os para o estabelecimento dos próprios objetivos nacionais. “O projeto hegemônico naturalmente caminha em direção oposta à autonomia das políticas econômicas e dos estados nacionais” (TAVARES, 1999, p. 480). Para Fiori (2003), a

---

<sup>53</sup> Esse conceito diz respeito à organização dos trabalhadores sindicalistas, que despontou com a greve dos trabalhadores metalúrgicos da Scania em São Bernardo do Campo, em 1979. O “novo” sindicalismo faz menção a novos atores sindicais que rompem com a estrutura sindical tradicional – marcada pelo corporativismo sindical –, e lançam as bases para a transformação do movimento sindical brasileiro, fenômeno que desembocará na construção da Central Única dos Trabalhadores (CUT), em 1983.

transnacionalização das relações econômicas e o avanço de uma potência com ressignificação do seu caráter imperial erodiram as bases do poder soberano dos Estados nacionais. Para o autor, eles se enredaram em uma teia de relações econômicas, financeiras e militares, nas quais as sociedades civis foram perdendo toda a sua capacidade de controle.

O neoliberalismo na América Latina foi implantado através de dois estágios: o primeiro deles compreendeu a fase de transição ao neoliberalismo através de uma política de “choque”, que foi realizada mediante ao ajuste exportador e à submissão aos ditames do FMI, e contou com uma forte intervenção do Estado para a promover a integração dos mercados e impor um novo quadro institucional. A segunda fase, conhecida como do neoliberalismo “maduro”, concentrou-se na estabilização das relações macroeconômicas, na consolidação do controle do sistema financeiro sobre a alocação de recursos, no gerenciamento pelo Estado da nova modalidade de integração internacional da produção e na aplicação de políticas propriamente neoliberais, tanto do ponto de vista econômico como em sua versão política ideológica (SAAD FILHO, 2015).

Do ponto de vista industrial houve uma mudança substantiva com relação ao período anterior. No que tange ao ingresso de investimento externo no período de substituição de importações e da industrialização pesada, os efeitos do IED tinham uma dimensão cumulativa positiva, levando em consideração os efeitos diretos e indiretos, em vários setores da economia, tais como balanço de pagamento, emprego, utilização de insumos e equipamentos nacionais, impostos, entre outros. Sob a égide do neoliberalismo houve uma inversão completa do período anterior. Segundo Cano (2012), daqueles efeitos positivos elencados acima, percebe-se que a lógica neoliberal relega aos IED efeito negativo. Isto é, importam muito mais insumos e bens de capital do que no período anterior, desestruturam, dessa forma, as cadeiras nacionais, reestruturam e poupam empregos e, quando o investimento é novo, mantêm baixo índice de empregos criados. Além disso, os impostos gerados eram devolvidos a essas empresas como incentivo à inversão. Pela conformação da nova indústria global, as oportunidades de prosseguimento das estratégias de industrialização tornavam-se mais complexas (POCHMANN, 2016). Na lógica das empresas transnacionais, as relações externas, comerciais ou financeiras, são vistas, de preferência, como operações internas das empresas; cerca de metade das transações do comércio internacional já são atualmente operações realizadas em seu âmbito interno. As decisões sobre o que importar e o que produzir localmente, onde

completar o processo produtivo, a que mercados internos e externos se dirigir, são tomadas no âmbito da empresa, que tem sua própria balança de pagamentos externos e se financia onde melhor lhe convém (FURTADO, 1992).

A globalização econômica e a nova necessidade do capital dos países centrais extrair maior taxa de lucro das economias periféricas, levou a economia mundial a uma nova onda de liquidez, a qual chegou ao Brasil através do aumento dos fluxos de IED em profundidade, em um ritmo nunca antes observados. O fluxo líquido acumulado de IED foi da ordem de 45 bilhões de dólares, isto é, o estoque de IED dobrou em três anos (de 1995 a 1998). Esses números significam, na realidade, que a razão estoque de IED/PIB cresceu de 6,3%, em 1993, para 11,2%, em 1998, portanto houve um aumento de 80% do grau de desnacionalização da economia brasileira no período de 1995-1998 (GONÇALVES, 1999). Com o ingresso passivo e subordinado do Brasil à globalização, transitamos de um fechamento imposto pelo FMI nos anos 1980, para uma abrupta desregulamentação do comércio externo, das atividades produtivas e do mercado financeiro (POCHMANN, 2016).

O IED que outrora havia cumprido um importante papel na Indústria nacional, ainda que reafirmando a dependência, passou a ter um caráter muito mais especulativo do que, propriamente, produtivo. Houve um deslocamento das atividades produtivas das empresas para fluxos internacionalizados, induzidos por aplicações financeiras e especulativas nos mercados nacionais, que se tornavam cada vez mais desregulados e dominados por altas taxas de juros (POCHMANN, 2016). Com o avanço das privatizações brasileiras, o IED se concentrou na compra das empresas estatais, motivadas pelas excelentes oportunidades de compra desses ativos com preços reduzidos e com alta expectativa de lucro, uma vez que parte dessas empresas tinham suas atividades associadas a monopólios naturais e a uma estrutura institucional de fraca capacidade regulatória. Segundo Gonçalves (1999) e Britto (2003), os dados da época atestam que uma parcela expressiva do IED correspondeu, exatamente, ao processo de privatização, fusão e aquisição de empresas nacionais. Os chamados fluxos normais<sup>54</sup> de IED foram relativamente menos importantes. Isso tudo leva a um processo de desnacionalização da economia que, por seu turno, provoca um aumento da vulnerabilidade, o que significa

---

<sup>54</sup> “Normais” seriam os IED produtivos, principalmente os alocados no setor industrial. Porém, até 1995 ocorreu uma perda de participação do IED na indústria de transformação (de 71% para 53%), com elevação dos fluxos para o setor de serviços (de 23% para 42%) (BRITTO, 2003, p. 64).

que a economia brasileira passou a deter uma menor capacidade de resistência diante das pressões de fatores desestabilizadores ou de choques externos (GONÇALVEZ, 1999). Dessa forma, os baixos preços dos nossos ativos e a utilização de taxas de juros altíssimas como incentivo à atração de capital externo, logrou-nos tanto um processo de privatização e desnacionalização da economia, quanto uma entrada desse capital para fins meramente especulativos e rentistas. Em decorrência da necessidade de reduzir custos, os novos investimentos externos diretos apostavam em processos de racionalização e modernização, por meio de estratégias de especialização e complementariedade, as quais implicaram em fechamento de linhas de produtos, terceirização e substituição de fornecedores locais, o que fragilizou ainda mais a estrutura produtiva nacional (LAPLANE & SARTI, 1997). Desta feita, o Estado encontrou-se ainda mais debilitado e não lograva construir uma institucionalidade que fosse capaz de regular e gerir, mediante a vontade popular, as relações econômicas e políticas, que se tornaram supranacionais (FIORI, 2003).

A aceitação subordinada às reformas estruturais advogadas pelo neoliberalismo – em especial às que provinham dos constrangimentos do FMI – nos afastaram ainda mais do grau de desenvolvimento das forças tecnológicas, o que nos manteve mais longe da condição de soberania e de manutenção da nossa industrialização em bases nacionais (POCHMANN, 2016). Ainda no que diz respeito à tecnologia, a dependência tecnológica do país agravou-se nos anos neoliberais, à medida que houve um desmantelamento do sistema nacional de inovações e se desregulamentou a transferência de tecnologia (GONÇALVEZ, 1999).

É nesse sentido que tanto a resposta ao ajuste exportador dos anos 1980 quanto o ingresso subordinado e acelerado à nova ordem neoliberal concorrem como as principais razões para o descompromisso com o ciclo progressivo de industrialização nacional (POCHMANN, 2016). Ainda segundo o autor, a política pública favorável à competição desenfreada, mediante a abertura total da economia brasileira, gerou o encolhimento de vários setores produtivos e sua maior internacionalização. Assim, a política pró-mercado do neoliberalismo foi responsável pelo início de um processo acentuado de desindustrialização, expresso pelo encapsulamento do capital industrial à lógica financeira, do qual o principal efeito é a perda relativa da manufatura na produção do país (POCHMANN, 2016). Para Coutinho (1997), a abertura comercial da forma como foi conduzida pela política econômica neoliberal, resultou em um processo de

especialização regressiva para a indústria brasileira. Ainda para o autor, a abertura e a política de estabilização econômica alargaram nosso viés importador, logrando sérios impactos à produção nacional.

“Por conta disso que a substituição do Estado desenvolvimentista no Brasil por políticas neoliberais desde o final dos anos 1980 tornou-se a antítese do projeto de industrialização nacional verificado entre as décadas de 1930 e 1980 (POCHMANN, 2016, p. 134). O neoliberalismo na periferia do capitalismo vai retomando a lógica comercial e produtiva do período do liberalismo clássico – guardadas as devidas proporções, evidentemente. Nos parece, então, cada vez mais atual a dominância política e econômica das teses dos “dinossauros do liberalismo”, como Moraes (2001) se referia aos teóricos da Escola Austríaca. As duas últimas décadas do século XX, dessa forma, atualizam as teses do livre-cambismo, da dominância financeira, do bloqueio à industrialização periférica, da concentração da periferia na produção agroexportadora e das dificuldades impostas à fração burguesa industrial, além de, sobretudo, o estreitamento das margens de autonomia dos Estados Nacionais.

Do ponto de vista das promessas de modernidade, a partir da plena abertura para o movimento do capital, a realidade parece ter contrariado a teoria. O neoliberalismo não foi capaz de nos lograr altas taxas de crescimento. A ilusão com uma ascensão repentina pelo efeito das políticas liberalizantes, segundo Katz (2016), ficou desmentida. Nem os cortes dos gastos sociais, o arrocho salarial e as privatizações foram capazes de gerar condições endógenas de crescimento. Enquanto no período desenvolvimentista, pautado na supremacia do capital industrial, a economia brasileira dobrava de dimensão a cada década; com o advento dos anos 1980 e a conseqüente desindustrialização seguida da aplicação do receituário neoliberal, a economia brasileira passou a demorar três décadas para dobrar de tamanho (POCHMANN, 2016). Esse aspecto pode ser observado para além da economia brasileira, pois nesses anos neoliberais nunca foi consumada a tão aguardada distribuição do bem-estar dos ricos para o conjunto da classe trabalhadora.

Ao optar pela inserção subordinada e passiva na era da globalização, nosso padrão de crescimento passou a alterar entre ciclos curtos com baixa taxa de crescimento, seguindo de períodos de recessões corretivas (FIORI, 2000). Essa trajetória é fruto – ao mesmo tempo que – aprofunda a reversão da industrialização. Várias razões podem ser apontadas como as principais desse fraco desempenho, das quais aprofundaremos mais

detalhadamente na próxima seção, mas podemos adiantar que os elevados juros internos, a dinâmica do novo modelo – que é essencialmente importador –, a quebra dos elos da cadeias produtiva nacional, a drástica redução do investimento privado e a dinâmica produtiva mais intensa em serviços – com menores exigências de capital –, concorrem como explicações para o fracasso das experiências neoliberais, do que ponto de vista das promessas de crescimento econômico e de geração de emprego.

### **2.2.3. Governos neoliberais e a nova orientação para o setor de P&G**

Em nossa etapa do capitalismo dependente neoliberal, segundo Pinheiro & Giambiagi (1997), a opinião generalizada sobre a função do Estado no desenvolvimento econômico estava sofrendo uma mudança radical, em termos de seu papel nas políticas públicas. De acordo com os autores, as estratégias de desenvolvimento adotadas pelos sucessivos governos pós-1930 – pautadas na política de substituição de importações – estavam sendo suplantadas por um modelo econômico mais aberto e desregulado.

Em 1989, Fernando Collor de Mello foi eleito presidente da República com uma plataforma liberalizante, pautada no combate ao Estado excessivo e no discurso da “modernização” econômica. Do ponto de vista do Estado, é possível afirmar que a partir da vitória de Collor, iniciou-se um novo sentido que apontou para a desconstituição do Estado desenvolvimentista e da liberação da economia à globalização financeira (POCHMANN, 2016). A privatização, então, passou a ser a prioridade absoluta do seu governo, deixando de ser apenas uma proposta política para se tornar o centro de condução da Administração Federal. Esse governo encarava a plena disposição de promover a abertura da economia conferindo, como argumento, críticas à face produtora do Estado que teria antecedido a sua gestão (FELIPE, 2010). Já no primeiro dia de mandato, o presidente editou a Medida Provisória 155/90, que se transformou na Lei 8.031/90, conhecida como Programa Nacional de Desestatização. Apesar da sigla ser a mesma (PND), o novo programa em nada se parecia com os Planos Nacionais de Desenvolvimento editados nos governos militares. O Programa tinha como objetivo principal sanar as finanças públicas devido ao acumulado de déficits públicos das gestões anteriores. Além disso, propunha uma reordenação da relação do Estado com o mercado, buscando devolver à iniciativa privada um conjunto de atividades que o Estado explorava de forma indevida e ineficiente (ALMEIDA, 2011). As atividades voltadas ao lucro, que

permaneciam nas mãos do Estado, deveriam ser passadas à iniciativa privada, sendo mantidos – sob a administração pública – apenas aqueles setores que fossem monopólios próprios do Estado<sup>55</sup>. A justificativa para isso era que o controle estatal submetia as empresas públicas à operação através de critérios políticos, entendidos pela racionalidade emergente como uma forma inaceitável de condução empresarial. Isso deturparia a função original de uma empresa, que é ser competitiva e alcançar lucro (ALMEIDA, 2011).

Assim, o governo Collor tão logo deu início ao seu programa de desestatização. No que concerne à Petrobras, o seu simbolismo no imaginário social coletivo contou como um dos elementos que a blindaram de entrar no rol das empresas privatizadas. O Governo Collor contratou uma consultoria especializada que chegou à conclusão que a Petrobrás seria uma empresa com dificuldades de vigorar na lista de desestatização, justamente por ser uma empresa emblemática e simbólica (VIDAL e VASCONCELLOS, 2011). Dessa forma, o governo lançou-se na estratégia de privatizar as suas subsidiárias. A orientação era de que a Petrobras teria seus ativos vendidos e seria afastada de alguns ramos da produção, como foi o caso da Petroquímica e dos Fertilizantes (FELIPE, 2010).

Do Sistema Petrobras foram privatizadas a Petromisa (empresa com atuação nas áreas de pesquisa de potássio e enxofre) e a Interbras. Outras subsidiárias foram praticamente esvaziadas das suas atribuições, como a Petrofértil, que teve suas ações na Nitrofértil praticamente todas transferidas. O I PND ainda privatizou as empresas em que a Petroquisa tinha participação majoritária nas ações ordinárias, operando o seu esvaziamento e enfraquecimento (ALMEIDA, 2011). O resultado disso é que, embora a Petrobras, como *holding*, não tenha entrado nessa rodada de desestatizações, ela foi atacada pela redução de sua dimensão econômica (BERCOVICI, 2011).

Além da desestatização ou esvaziamento de algumas das principais empresas do Sistema Petrobras, outras modificações foram realizadas no setor. A primeira reforma do setor petrolífero atingiu, basicamente, o setor *downstream*<sup>56</sup>, por meio da extinção do Conselho Nacional do Petróleo (CNP) – substituído pelo Departamento Nacional de Combustíveis, à época ligado ao Ministério de Minas e Energia – e pelo tabelamento e controle das margens de distribuição e de revenda, que foram subsidiadas pelo estabelecimento de tetos máximos. Essa liberalização dos preços estava em consonância

---

<sup>55</sup> Como saúde, educação e segurança pública.

<sup>56</sup> Transporte, distribuição e comercialização dos derivados.

com a perspectiva de estímulo à competição e de abertura do segmento da distribuição a novas empresas (FELIPE, 2010). A liberalização dos preços dos combustíveis e das margens de distribuição e revenda encerrou a exigência de volumes mínimos de comercialização por distribuidora, e a obrigatoriedade de comercialização no ponto de revenda dos produtos fornecidos pela distribuidora da marca (BERCOVICI, 2011).

Embora o governo Collor tenha durado pouco e o seu vice (e sucessor), Itamar Franco, tenha sido mais tímido com relação ao avanço das privatizações, o sucesso de controle da inflação mediante a adoção do Plano Real pelo seu Ministro da Fazenda – Fernando Henrique Cardoso (FHC) – o creditou a disputar e vencer as eleições em 1994.

O Governo de FHC, ainda que tenha sido eleito por um PSDB menos liberal no campo da economia<sup>57</sup>, quando dotado de suas atribuições, fez uma inflexão tática e adotou o receituário do neoliberalismo. O contexto político e econômico brasileiro era caracterizado por uma forte crise fiscal do Estado e uma crise das políticas do Estado intervencionistas. Os pressupostos econômicos, nos quais os novos agentes de Estado se baseavam, eram os que – nas ciências econômicas – atribuímos aos autores neoclássicos ou utilitaristas, que se caracterizam por algumas afirmações emblemáticas e que corroboram com a caracterização do neoliberalismo como uma corrente de pensamento ideológico e como um conjunto de políticas econômicas. A primeira dessas afirmações é de que os agentes políticos são capturados por grupos de interesses, e isso sempre resulta na alocação ineficiente de recursos. Em outras palavras, as empresas estatais, ao serem parte do instrumental de intervenção política e econômica, não operavam em uma lógica estritamente microeconômica, o que gerava ineficiência e baixa competitividade. Esse pensamento, que não estava apenas na equipe econômica, ganhou uma certa adesão social, o que possibilitou uma nova correlação de forças políticas para o avanço da “Reforma do Estado”. A mudança no arranjo institucional e político, operada na década de 1990, pode ser sintetizada pela condução de uma política econômica essencialmente de mercado (ALMEIDA, 2011).

A esfera do “mercado” é compreendida – nessa acepção neoclássica – como um conjunto de relações sociais reguladas por leis próprias e oriundas de uma ordem

---

<sup>57</sup> Segundo Florestan Fernandes, em sua entrevista ao programa Roda Viva, no ano de 1994, o PT chegou a cogitar participar do governo FHC, porque naquele período o PSDB não era o legítimo representante da direita brasileira. De acordo com o sociólogo, o apoio recebido do PFL e a própria polarização eleitoral com o PT levaram o PSDB para uma posição mais à direita no espectro da política. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=NUsXjka4BPI>>. Acessado em 18.ago.2019.

natural. Nesse “mercado” autorregulado operam indivíduos que se guiam pelos princípios da racionalidade, da eficiência e pela maximização da utilidade individual. Para teóricos como Adam Smith, quanto mais “egoísta” são os agentes na esfera do mercado, mais as suas ações são boas para a coletividade e resultam na evolução espontânea da economia, pelo mecanismo da “mão invisível” do mercado. Já que os mercados se auto regulam, o Estado não deve intervir nas relações econômicas, uma vez que sua ação pode desregular a alterar as condições naturais do livre mercado (ALMEIDA, 2011).

Essas ideias foram as bases teóricas e políticas que sustentaram a afirmação de que a crise vivida pelo Estado brasileiro em meados dos anos 1990 era uma resultante da intervenção exagerada do Estado nacional-desenvolvimentista, principalmente pelas suas ações de intervenção nas empresas estatais. E isso não exclusivo no Brasil, mas também para o conjunto dos países latino-americanos, todos mergulhados em uma crise fiscal, em um colapso financeiro, vivenciando momentos de recessão econômica e com alta da inflação. O Estado interventor, eis o culpado.

Essas ideias avançaram de um diagnóstico para uma proposição, que encontrou respaldo internacional em um acordo denominado de “Consenso de Washington” (CW), que foi uma espécie de “orientação” quanto ao diagnóstico e à solução para os países da América Latina, realizada entre representantes do FMI e do Banco Mundial (ALMEIDA, 2011). Para o CW, duas eram as causas principais da crise dos países latino-americanos: a) excessiva intervenção do Estado, que acarretava em desequilíbrio das relações de mercado; e b) populismo econômico, que se relaciona com a elevação dos déficits públicos e com a incapacidade de conter as demandas salariais dos trabalhadores.

O CW<sup>58</sup>, então, propôs uma estratégia para o desenvolvimento dos países da periferia do capitalismo, baseado no referido diagnóstico. Esse “Consenso” versava sobre dez pontos principais, a saber: i) disciplina fiscal visando eliminar o déficit público; ii) mudança das propriedades em relação às despesas públicas, eliminando subsídios e aumentando gastos com saúde e educação; iii) reforma tributária, aumento dos impostos (se for inevitável), com base tributária ampla e taxas marginais moderadas; iv) taxas de

---

<sup>58</sup> Importante fazer referência a que a China, por exemplo, não adotou o CW na plenitude e conseguiu ampliar consideravelmente a abrangência e a modernização da competição sem privatizar estatais, cujos resultados alcançados mostraram-se superiores aos dos países de governos neoliberais (POCHMANN, 2016).

juros determinadas pelo mercado e sempre positivas; v) taxa de câmbio flutuante e, também, definida no mercado; vi) liberalização comercial e primazia do comércio externo; vii) fim das restrições aos investimentos diretos externos; viii) privatização das empresas públicas; ix) desregulação das atividades econômicas; e x) o direito de propriedade compreendido como o direito mais seguro (BRESSER-PEREIRA, 1992).

A emergência desse novo consenso resultou na revisão, também, de políticas para o setor de energia. Especificamente no Brasil, na política para o setor de petróleo e gás natural, o governo estava inclinado a promover uma ampla reforma constitucional visando a criar um novo ciclo de investimentos nessa indústria, com atração de novas empresas para atuarem no setor (RIBEIRO e NOVAES, 2014). Isso tudo vai desembocar na mudança das regras de exploração do setor, como veremos em sequência.

De todos os pontos levados adiante pelo CW, podemos afirmar que o governo FHC esteve mais empenhado na consecução do objetivo que versava sobre a privatização das empresas estatais. Isso representava uma espécie de “selo de qualidade” da política econômica, ou mesmo um “sinal de compromisso” do governo brasileiro estar empenhado na realização desse conjunto de reformas (GIAMBIAGI e PINHEIRO, 1998). Isso porque, como a crise fiscal ainda estava a todo o vapor e o Brasil precisava receber recursos externos, a adoção desse receituário, isto é, a manutenção desse “sinal de compromisso”, era a chantagem necessária que o governo brasileiro precisava fazer para receber recursos externos. Para o Banco Mundial, um dos avaliadores do nosso crédito externo, "o Estado é essencial para o desenvolvimento econômico e social, não como promotor direto do crescimento, mas como parceiro, catalisador e facilitador" (BANCO MUNDIAL, 1997, p. 1).

A privatização não era apenas uma questão política/teórica dos governos neoliberais. No caso brasileiro, por exemplo, para dar continuidade ao sucesso do Plano Real, as privatizações fizeram-se necessárias para atrair grande influxo de investimento externo direto – divisas –, o que era essencial para garantir a artificialidade da taxa de câmbio equiparada dólar/real (GIAMBIAGI e PINHEIRO, 1997; CARNEIRO, 2002). Assim, é possível afirmar que as privatizações sustentaram, em parte, o Plano Real, já que cobriram o financiamento do enorme déficit em conta corrente e contribuíram – ainda que em percentuais muito menores do que os pretendidos – no controle da relação dívida-pública/PIB. Isso valeu para a grande atração de fluxos de IED, no intuito de equilibrar o balanço de pagamento e garantir reservas em moeda estrangeira. No entanto, a atração de fluxos de IED tinha uma dimensão paradoxal; ao mesmo tempo em que eles

afrouxavam as restrições no BP, por outro lado à medida em que esses IED oneravam principalmente os setores de serviço que não exportavam – com destaque para as privatizações –, essas atividades não geravam divisas. Além disso, quando produtivo, os IED oneravam o balanço de pagamento pela saída de dividendos e pelas necessidades de importação (GONÇALVEZ, 1999).

Em síntese, as políticas e reformas promovidas nos governos Collor e FHC foram tentativas de “corrigir” os excessos do capítulo econômico da Constituição Federal de 1988. O objetivo fundamental era retirar do Estado uma parcela significativa da esfera econômica (FELIPE, 2010). Fernando Henrique Cardoso, em seu programa eleitoral nas eleições de 1994, denominado de “Mãos à Obra”<sup>59</sup>, já sinalizava nesse sentido, quando afirmava que a presença do Estado como produtor de bens e serviços somente seria mantida naqueles setores nos quais o Estado era detentor de monopólio natural. Nas empresas estatais caberiam mudanças significativas, em especial em sua administração, como, por exemplo, os incentivos para contratos de gestão. Segundo FHC, esse era o caso de setores como o petróleo.

Assim, depois de eleito, a estratégia principal do governo era de evoluir para um modelo de desenvolvimento que substituísse o velho esquema do Estado interventor. FHC chegou a dizer – enquanto ainda era Senador – que seu governo colocaria um fim na “Era Vargas”<sup>60</sup>, que significaria remover o entulho patrimonial que pesava demasiadamente sob o Estado, criando dificuldades de ordem macroeconômica que não poderiam ser superadas sem enxugar esse “elefante branco” (FELIPE, 2010). Essa plataforma de mudanças seria realizada com um “Choque de Capitalismo”<sup>61</sup> nas palavras do ex-presidente, o que compreendia a consecução de um padrão de política econômica em que as decisões fossem orientadas pela lógica do mercado.

O Brasil estava vivendo, assim, uma nova correlação de forças, na qual era possível avançar no conjunto das reformas estruturais propostas pelos organismos multilaterais. Essas reformas tinham duas perspectivas: uma mais conjuntural, que tinha relação com a estabilização macroeconômica e uma mais estrutural, que dizia respeito à mudanças profundas na gestão das empresas estatais, do controle de mercado e nos serviços públicos. A primeira era mais fácil de levar adiante e foi feita com políticas

---

<sup>59</sup> Disponível em: <<https://static.scielo.org/scielobooks/b27wf/pdf/cardoso-9788599662663.pdf>>. Acesso em 12/06/2020.

<sup>60</sup> Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/1995/2/14/brasil/26.html>>. Acesso em 12/06/2020.

<sup>61</sup> [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-64451997000100003](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451997000100003)

macroeconômicas na área cambial, fiscal e comercial. Já o segundo conjunto de reformas passou por barreiras mais severas, exatamente pela sua dimensão estrutural (ABREU, 1999).

Dentre as mudanças estruturais, a privatização era a principal delas. Segundo os que sustentavam essa perspectiva, os motivos para avançar sob o processo de privatização versavam sobre os seguintes pontos: a) melhor capacidade do setor privado – é melhor que o Estado se retirasse das áreas em que o mercado teria possibilidade de atuação, já que o mercado é mais eficiente –; b) redução da dívida pública, já que a venda das estatais geraria caixa, pois como elas são mais eficientes e teriam ciência da geração de mais lucro pós-privatizadas, as empresas interessadas na compra das estatais estariam dispostas a pagar mais do que elas valiam, com a certeza de retornos no longo prazo. Isso geraria mais arrecadação na venda e mais ainda através do aumento da arrecadação tributária do Estado; c) aumento do investimento, já que o Estado estaria em uma situação fiscal ruim e sem condições de arcar com a manutenção ou ampliação dos investimentos, vender as estatais contribuiria para a elevação dos investimentos, uma vez que o setor privado seria o único com condições para tal; d) modernização do parque industrial do país. As empresas privadas, então, além de aumentarem o investimento, contribuiriam para o elevação da produtividade, por meio da incorporação de novas tecnologias, e isso melhoraria a indústria como um todo; e) liberdade do Estado para se concentrar e investir naquilo que só ele pode fazer, a saber: provisão de serviços públicos; f) fortalecimento do mercado de capitais: a ampliação do lançamento de ações fortaleceria o mercado de capitais e elevaria a poupança doméstica; g) aumento da eficiência microeconômica, já que sem as amarras da intervenção estatal as empresas poderiam passar a perseguir o motivo último da eficiência; e, por fim, h) estímulo à concorrência, o que levaria à redução dos preços das mercadorias e serviços aos consumidores finais (GIAMBIAGI e PINHEIRO, 1997; GIAMBIAGI e PINHEIRO, 1998; BANCO MUNDIAL, 1993). Para Pochmann (2016),

[...] a manifestação crítica ao Estado desenvolvimentista assumiu mais rapidamente a defesa da menor burocracia e privatização de empresas estatais no contexto de crise da dívida externa e disputa cada vez mais acirrada por benefícios públicos por parte do setor privado" (p. 126).

Baseado nesses pressupostos, o governo levou adiante um ampla “Reforma do Estado”<sup>62</sup>, sob a coordenação do então recém criado Ministério da Reforma do Estado.

<sup>62</sup> BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Plano diretor da reforma do aparelho do Estado. Brasília, DF. 1995, p. 41-42.

O percurso da reforma se orientou, primeiramente, para acabar com os monopólios públicos nas telecomunicações, na distribuição de gás por dutos, no setor petrolífero e no setor de resseguros, permitindo a concessão<sup>63</sup> das atividades econômicas produtivas ao setor privado (EC nº 5, 6 e 9 de 1995, e 13 de 1996) (ALMEIDA, 2011). Além disso, a reforma concedeu base institucional à privatização de empresas estatais que atuassem na produção e prestação de serviços públicos para o mercado. Por fim, essa reforma ainda extinguiu as restrições de aquisição de ativos das empresas estatais por investidores estrangeiros, abrindo espaço para uma crescente desnacionalização da economia brasileira. Esses atos vigoraram no II Programa Nacional de Desestatização, que substituiu o primeiro, editado no governo Collor.

É nesse sentido que, segundo Almeida (2011), o conceito de “regulação” passou a vigorar de forma mais intensa no vocabulário político e jurídico brasileiro. Esse Estado – diferentemente do interventor ou produtor – atuava na economia apenas para corrigir “falhas” de mercado, mediante a formulação de regras que garantissem a livre competição.

Outras políticas, que foram adotadas do ponto de vista macroeconômico, também foram dando contornos para esse novo Estado e para essa nova lógica de gestão da política econômica, que se orientava pelas seguintes medidas: adoção de políticas de ajuste fiscal, aumento substancial da taxa de juros básica da economia, liberalização e abertura comercial e financeira, realização de superávits primários como uma meta da ser intensamente perseguida pelo governo, assim como a manutenção de um teto para a inflação – também como lei sagrada da economia.

Havia uma “tríplice” confluência dessa nova orientação, a saber: eliminar as prerrogativas do Estado produtor/interventor e abrir mercado ao capital estrangeiro e estimular a prática da competição. Isso estava completamente em sintonia com a “globalização”<sup>64</sup> em curso, que apregoava que o Estado-Nação teria perdido a sua importância. Portanto, não faria sentido a defesa de investimentos, muito menos de controle estatal (SCHUTTE, 2016). Havia uma crença de que seria suficiente apenas reduzir a intervenção do Estado e alcançar a estabilidade monetária, sem regulação

---

<sup>63</sup> “Esse arcabouço se constituiu de três pilares básicos: estabilidade regulatória, segurança jurídica e respeito às regras de mercado” (PIRES e SCHECHTMAN, 2013, p. 100)

<sup>64</sup> Por globalização entendemos a resultante da interação de dois movimentos básicos: no plano doméstico, da progressiva liberalização financeira, e no plano internacional, da crescente mobilidade de capitais (CARNEIRO, 2002).

suficiente para que – naturalmente – o mercado gerasse investimento, incorporação tecnológica, alocação eficiente de recursos e crescimento econômico (POCHMANN, 2016).

Com relação ao setor petrolífero propriamente dito, e, por consequência, sobre a Petrobras, a primeira medida de reforma foi a aprovação da Emenda Constitucional (EC) nº 9/1995. Ela alterou o texto constitucional permitindo que a União – que ainda permanecia sendo a detentora do monopólio – pudesse conceder ou autorizar empresas privadas a atuarem no setor petrolífero. Em suma, quem perdeu a prerrogativa de exercer, em nome da União e de forma monopolizada, as atividades no setor petrolífero foi a Petrobras que, a partir de então, passaria a ser somente mais uma empresa habilitada a disputar as licitações para tal. Para Furtado e Silva (2006), essas mudanças tiveram relação estreita com a emergência do CW. Assim, o objetivo do governo era promover mudanças no plano institucional para criar um novo ciclo de investimentos através da entrada de novos *players* internacionais.

Assim como em outros países latino-americanos, as reformas no setor de energia tinham como objetivo estimular o nível de investimento, a partir da redução das barreiras institucionais e o conseqüente incremento da participação privada na economia, ao passo que se diminuiria a intervenção estatal. Além disso, nesses países também se objetivou, com as reformas do setor, aumentar o fluxo de receitas fiscais e estimular a concorrência na área dos hidrocarbonetos, com o argumento da maior eficiência tanto econômica quanto setorial (FELIPE, 2010).

As experiências internacionais desses países – mais ainda do que a proclamação de objetivos das suas reformas – tiveram um peso significativo para a abertura do setor, assim como tiveram para o estabelecimento do monopólio. Nos anos 1950, a experiência da criação da estatal argentina (YPF) foi importante e deu impulso ao caminho que o Brasil trilhou. No entanto, na década neoliberal, as experiências latino-americanas caminharam em sentido oposto. O governo neoliberal de Menem, na Argentina, havia iniciado a privatização da YPF, em 1989, que passou ao controle da espanhola Repsol<sup>65</sup> (SCHUTTE, 2016).

A votação na Câmara dos Deputados, que aprovou a quebra do monopólio da Petrobras, ocorreu em 7 de junho de 1995, contando com 364 votos a favor, 141 contrários

---

<sup>65</sup> Muito embora o resultado da privatização argentina tenha sido, ao invés do aumento da concorrência, uma crescente oligopolização controlada pela espanhola Repsol (BERCOVICI, 2011).

e 3 abstenções. A votação em segundo turno foi confirmada com o total de 329 votos a favor e 129 contra<sup>66</sup> (FELIPE, 2010). Para Bercovici (2011), a Emenda Constitucional da quebra do monopólio estatal da Petrobras modificou a orientação nacionalista do texto original da CF/88.

Entretanto, o fato de as votações terem garantido que o monopólio permaneceria com a União e que a Petrobras seguiria como uma empresa estatal, não fez desaparecer os movimentos pró-mudança. No entanto, em que pese haver uma bancada disposta a levar mais adiante o conjunto de reformas – inserindo a Petrobras no rol das empresas que deveriam ser privatizadas –, a correlação de forças políticas são permitiu um salto dessa magnitude. Elementos como a saída de um regime de exceção, caracterizados por anos de ditadura militar e de cerceamento das liberdades individuais, fez florescer um conjunto de organizações sociais, entre elas o Partido dos Trabalhadores (PT), a Central Única dos Trabalhadores (CUT) e a reorganização da União Nacional dos Estudantes (UNE); todas comprometidas com a mobilização social e a disputa, no debate público, em favor da orientação nacionalista e estatista para questões estratégicas como o controle sob o petróleo.

Segundo Contreras (2007),

a quebra do monopólio da Petrobras traduziu uma decisão política cautelosa em relação à tese de que o velho Estado teria realizado uma longa e dupla trajetória viciosa, como empresário ineficiente e como disciplinador predatório dos interesses coletivos. O sucesso da organização anterior conduziu a decisão da coalizão política reformadora a uma estratégia gradualista de abertura do mercado petrolífero, preservando a Petrobras em sua função de estímulo ao ingresso e à formação de parcerias com os agentes privados (p. 24).

Os discursos que sustentaram a quebra do monopólio da Petrobras pareciam revisitar discussões da década de 1950. O principal deles era sobre a Petrobras ser dotada de recursos financeiros para operar sozinha em constância com as necessidades de aumento da produção, assim como o discurso de que a submissão à competição capitalista no livre mercado a obrigaria a aprimorar seu gerenciamento (ARÊAS, 2013; BERCOVICI, 2011; SCHUTTE, 2016). Esse discurso se somava ao da ineficiência da empresa para explorar um recurso tão importante<sup>67</sup> quanto o Petróleo. Outro argumento

---

<sup>66</sup> A votação no Senado Federal foi meramente simbólica, apenas reafirmando a decisão referendada na Câmara.

<sup>67</sup> O discurso da ineficiência, para abrir caminho à privatização, não encontrava respaldo na atuação da Petrobras nos anos 1980, tampouco 1990. Houve forte aumento da produção interna de petróleo e derivados nesse período, redução da dependência externa, aumento das reservas provadas mesmo com aumento da produção, redução dos gastos em divisas para importação (CAMPOS, 2005).

era de que esse recurso havia deixado de ser um ativo estratégico para o Brasil, sendo apenas economicamente relevante em países do Oriente Médio. Dessa forma, em face dos altos custos de produção e do baixo preço de comercialização do barril, o petróleo teria se tornado uma *commodity* qualquer, como alegado pelo então Deputado Federal Lima Neto (PFL-RJ<sup>68</sup>). Além desse velho conhecido argumento da restrição de recursos, um novo tema entrou em debate: os preços internacionais do barril de petróleo tendiam à queda e os custos de produção, no Brasil, eram relativamente altos. Dessa forma, como era uma atividade de alto risco e dispendiosa, a abertura era justificada para a divisão dos riscos com outros agentes econômicos. Um outro novo argumento – esse envolvido na tônica antiestatal em voga, à época – era de que a Petrobras deveria se submeter à competição<sup>69</sup>, e que essa abertura a faria mais eficiente, já que empresas estatais com monopólio são, por definição, ineficientes (SCHUTTE, 2016).

Paralelamente ao discurso liberalizante, também havia outros atores críticos ao rumo das reformas, tais como a Federação Única dos Petroleiros (FUP) e a Associação de Engenheiros da Petrobras (AEPET), para os quais a quebra do monopólio representaria a entrega do petróleo brasileiro ao capital privado internacional, e isso significava a alienação de uma riqueza estratégica, finita e não renovável; além disso, seria a custos baixos, em termos proporcionais à sua utilização (ARÊAS, 2013) Para Schutte (2016), há de se considerar, também, que havia diversos interesses privados nacionais – além, obviamente, dos internacionais – desejosos do enfraquecimento da Petrobras, como, por exemplo, os grandes consumidores de derivados e os atores cuja fronteira de expansão se chocava com as posições ocupadas pela estatal.

A quebra do monopólio estatal foi seguida da promulgação da “Lei do Petróleo”, como ficou conhecida, que tinha por objetivo regulamentar a exploração e demais atividades petrolíferas depois de extinta a exclusividade da Petrobras como única operadora. A lei nº 9.478/97 determinou que qualquer empresa – nacional ou estrangeira – poderia realizar atividades de exploração, produção, transporte, refino, importação e exportação de petróleo no país, contanto que recebesse autorização do Estado. A “Lei do Petróleo” tem estreita relação com a “Lei do Serviço Público”, aprovada pouco antes, a qual estabeleceu a jurisdição para a atuação da iniciativa privada em projetos energéticos. “Essa lei submeteu todos os serviços públicos a licitações públicas prévias, introduzindo

---

<sup>68</sup> Hoje com o nome “Democratas”.

<sup>69</sup> Inclusive muitos autores têm analisado os sucessos recentes da Petrobras (pelo menos desde 1997) em decorrência dessa abertura (FELIPE, 2010).

assim a competição nos investimentos para a expansão do setor” (FURTADO e SILVA, 2006).

A partir da aprovação da Lei do Petróleo, foram constituídos mais dois conselhos, a saber: a) o Conselho Nacional de Política Energética (CNPE<sup>70</sup>), cuja função seria assessorar diretamente a Presidência da República, com a prerrogativa de elaborar diretrizes e políticas para o setor; e b) a Agência Nacional do Petróleo (ANP), que teria a função de cuidar do funcionamento da indústria de petróleo e gás natural em bases competitivas. Além desses, foi criado também o REPRETO (Regime Aduaneiro Especial para a Indústria do Petróleo), que se tratava de um regime tributário que dispensava qualquer imposto à importação de equipamentos destinados à exploração e produção *offshore*. Segundo Ribeiro e Novaes (2014), as duas agências passaram a ocupar o vértice da política pública e da regulação, respectivamente. Nesse caso, coube à Petrobras um esvaziamento de várias das suas funções e restou-lhe a operação, atividade que não ocupava mais posição monopolista. Se a Petrobras quisesse atuar sob algum campo de petróleo, a empresa seria obrigada – nesse novo ambiente institucional – a disputar os leilões de campos promovidos pela ANP. Ainda segundo os autores supracitados, tanto o governo FHC quanto a condução da ANP no período atuavam sob duas prioridades principais: 1) criar concorrência e 2) reduzir o monopólio, de fato.

Assim, a quebra do monopólio da Petrobras, o estabelecimento de um regime de exploração petrolífera com base na Concessão e a atuação no ambiente regulado pelas agências, criaram um novo ambiente político e institucional de atuação da estatal, no qual ela seria equiparada às demais empresas petrolíferas que quisessem entrar no mercado de petróleo nacional, submetida aos mesmos critérios. A lei manteve os direitos de propriedade da Petrobras apenas naquelas áreas em que a empresa já estava operando no momento. A isso foi dado o nome de “Rodada Zero”. No entanto, mais do que afirmar somente a concessão formal e legal de direito de atuação onde a Petrobrás já tinha investimentos, a Rodada Zero selou o estabelecimento concreto e material da mudança dos direitos de propriedade envolvidos na exploração petrolífera, expressando a orientação política e econômica da nova correlação no bloco no poder. A assinatura desses contratos de concessão significou, na prática, a transferência à ANP dos direitos de propriedade do poder da União, ao mesmo tempo em que materializou o objeto social

---

<sup>70</sup> No entanto, a existência do órgão praticamente não foi regulamentada. A regulamentação veio somente no ano 2000, mas até o ano de 2013 nenhuma das resoluções do órgão tratavam sobre o tema do Petróleo. Na prática ele só teve existência formal (ALMEIDA, 2011).

sobre o qual a sua fiscalização poderia incidir e disciplinar: as atividades da Petrobras (FELIPE, 2010).

A quebra do monopólio da Petrobras não foi uma política feita no abstrato das relações políticas e econômicas; quebrar o monopólio veio junto a uma redefinição do caráter e das prerrogativas que deveria ter a estatal ao atuar no setor. Por isso, reafirmamos que a Petrobras seguiu como um instrumento de política econômica; neste caso ela atuou cumprindo os objetivos do governo para o setor, que eram os de “apequenamento” da estatal e de perda do seu protagonismo: o papel da empresa na política econômica era deixar de ter um papel de indutora do desenvolvimento nacional. Isso se expressou em uma mudança de missão da Petrobras, que foi assumindo a “orientação estratégica empresarial de geração de valor para os acionistas e satisfação dos clientes” (FELIPE, 2010, p. 117). Muito embora a Petrobras tenha permanecido uma empresa estatal, ela passou a atuar de forma idêntica às empresas privadas, privilegiando os objetivos microeconômicos e o retorno aos acionistas. “Como o Estado foi omissos na edição de planejamentos econômicos, os objetivos microeconômicos conduziram a atuação da empresa estatal” (ALMEIDA, 2011, p. 124). Segundo consta em relatório da empresa “a partir do ano que termina [1999], ela [a empresa] passa a ser uma empresa com a mesma base, mas com outro perfil: mais ágil, mais sofisticada, mais transparente e mais competitiva” (PETROBRAS, 2001, p. 13). Segundo DallaCosta (2016), as questões da segurança nacional e do abastecimento nacional foram sendo cada vez mais guiadas, apenas, pelo objetivo da rentabilidade, ocasionando uma transferência paulatina de controle do âmbito do Estado para o do Mercado.

A Reforma do Estado já vinha traçando alterações importantes sobre as estruturas micro e macro jurídicas da Petrobras, visando ajustá-la à nova estratégia do governo neoliberal, muito embora ela permanecesse estatal. Em que pese o fato de não ter ocorrido um processo de privatização *stricto sensu*, as ações adotadas pelo governo com relação ao setor petrolífero evidenciam o estímulo à entrada de agentes privados no setor, bem como a formação de parcerias entre a Petrobras e empresas privadas (CONTRERAS, 2003).

Segundo Almeida (2011), outras alterações foram realizadas do ponto de vista da macropolítica da Petrobras, que versavam sobre essa estratégia de torná-la uma estatal competitiva e economicamente eficiente. Segundo a autora, três foram as alterações mais relevantes no seu arranjo institucional no período: i) o não planejamento econômico, ii) a liberalização e iii) a regulação.

Segundo Bercovici (2011), os objetivos da política energética do CNPE estavam deveras aquém das necessidades do país, diferentemente dos planos editados anteriormente, nos quais a política energética teve primazia. Não há, segundo o autor, prioridade para o abastecimento do mercado interno e para a satisfação das necessidades da sociedade brasileira. Expressões como ‘soberania energética nacional’ – visando à integração econômica e social com o novo desenvolvimento de medidas para setor – praticamente não aparecem no texto da referida lei. Sem embargo, o mais grave de tudo é que esta lei omitiu qualquer dispositivo sobre a preservação das reservas petrolíferas, abrindo possibilidades para a ANP realizar concessões de forma indiscriminada e visando ao incentivo à exploração predatória (BERCOVI, 2011). Lembrando que, aqui, estamos falando de um recurso vital e finito, portanto o ritmo de exploração é de importância fundamental para o desenvolvimento e soberania de uma nação<sup>71</sup>.

O modelo adotado para a disputa de áreas de exploração foi o de “leilão” e a forma de exploração nessas áreas recebeu o nome de “concessão”. Concessão foi o modelo adotado para a exploração dos recursos petrolíferos brasileiros, em substituição ao monopólio. A concessão implicava para o concessionário – que ganhar o leilão – a exploração do campo por sua conta e risco. Se ele não encontrasse óleo, não seria ressarcido; porém, se encontrasse, passaria a ser proprietário<sup>72</sup> desses bens extraídos.

Se a propriedade do petróleo e do gás natural era do concessionário – um agente de mercado – este poderia usar e gozar com base, unicamente, nos seus próprios critérios de conveniência e oportunidade. “Poderia vendê-lo ou permutá-lo, exportar ou comercializar internamente, pelo preço marginal que o mercado estipular, já que se pressupõe a racionalidade de sua conduta econômica” (ALMEIDA, 2011, p. 116).

A escolha por esse modelo de exploração, por um lado, fazia sentido face aos preços baixos do barril no mercado internacional e à existência de risco exploratório, que é algo existente em qualquer exploração petrolífera. No entanto, ao transferir a propriedade dos recursos encontrados, contribuiu-se para a diminuição do espectro da soberania energética, que é um componente muito importante da soberania econômica e

---

<sup>71</sup> Até a França – que privatizou sua indústria de petróleo não descuidou do tema do abastecimento. Havia, na legislação francesa, limitações à liberdade de exportação das empresas, obrigando-as a manter estoques petrolíferos.

<sup>72</sup> Segundo Bercovici (2011), isso se caracteriza um ato inconstitucional, pois pela manutenção do monopólio dos recursos naturais pela União, a transferência de sua propriedade para terceiros contrariaria o artigo 20, IC da Constituição Federal. “Se o monopólio foi mantido pela EC nº 9/1995, a União não poderia transferir a propriedade do produto da lavra para o concessionário” (p. 292).

nacional. As possibilidades de levar adiante uma política energética comprometida com o abastecimento e com a segurança nacional foi perdendo um dos seus principais instrumentos, o controle sobre o óleo produzido.

Para receber a concessão, nesse modelo, as empresas precisam disputar o campo através da participação em leilões de campo de exploração, organizados pela ANP. Alguns critérios foram estabelecidos para eleger o ganhador, que poderia ser uma empresa ou um consórcio de empresas com uma delas sendo a operadora<sup>73</sup>. Os critérios estabelecidos, à época, eram os seguintes: a) Pagamento do maior Bônus de Assinatura<sup>74</sup>, b) compromisso com um Programa Exploratório Mínimo (PEM)<sup>75</sup>; e c) comprometimento de contratação mínima de Conteúdo Local<sup>76</sup>.

Alguns críticos do modelo de leilões ressaltaram a discrepância entre o potencial de alta lucratividade dos poços, em contraposição ao baixo valor cobrado pela ANP às empresas. Biondi (1996) ressaltou que os blocos foram leiloados a “preços mínimos” e valiam muito mais. Segundo ele, possuindo entre 1 e 3 bilhões de barris, seria possível garantir entre US\$ 30 bilhões e US\$ 90 bilhões (levando em conta o preço de US\$ 30 dólares cada barril). No entanto, os preços mínimos de venda foram de R\$ 50 mil a R\$ 300 mil e vendidos a, no máximo, R\$ 120 milhões.

Do ponto de vista dos Consórcios, Biondi (1996) argumenta que o ex-presidente Fernando Henrique Cardoso insistia que a Petrobras convidasse grupos privados para participar da exploração no campo de Marlim, na Bacia de Campos, e que usufríssem dos lucros extraordinários do grande volume de petróleo que existia naquela jazida; em que pese a Petrobras ser um exemplo de sucesso na exploração e produção no mar, isto é, teria condições de levar adiante como uma única operadora. Além do mais, seguindo o raciocínio do autor, a Petrobras havia investido R\$ 5 bilhões nesse projeto, ao passo que as “sócias” injetariam apenas R\$ 140 milhões. Biondi (1996) aponta, ainda em relação ao campo de Marlim, outra questão relevante: segundo o autor, ainda que essas empresas sócias tenham desembolsado valores irrisórios em comparação com o que

---

<sup>73</sup> Significa a empresa responsável por executar, efetivamente, as atividades de exploração e produção.

<sup>74</sup> O bônus de assinatura terá seu valor mínimo estipulado no edital e corresponderá ao pagamento oferecido pelo licitante na proposta para a obtenção da concessão. Assemelha-se a um lance em um leilão, com a diferença que não é apenas o lance que irá definir o ganhador e o perdedor.

<sup>75</sup> Refere-se ao valor ofertado, em Unidades de Trabalho (UT), relativo ao compromisso com o cumprimento mínimo de investimentos na fase de exploração e na etapa de desenvolvimento do bloco licitado.

<sup>76</sup> É o valor ofertado, em percentual, relativo ao compromisso de aquisição local de bens e serviços na fase de exploração e na etapa de desenvolvimento do bloco licitado.

investiu a Petrobras, os lucros obtidos pelas “sócias” no projeto não foram pequenos nem proporcionais aos investimentos realizados; as sócias teriam aproximadamente 30% dos lucros oriundos do projeto. “[...] Com sócios ‘paraquedistas’ engolindo lucros de bilhões que seriam da nação, é apenas uma das operações que o governo (FHC) realizou para privatizar a Petrobras de forma silenciosa, sem reação da opinião pública” (1996, p. 101).

Segundo Almeida (2011), um aspecto importante sobre o consórcio<sup>77</sup> é que ele foi composto e se orientou com base na conjunção de interesses. Assim, a Petrobras e as consorciadas deveriam agir pelas mesmas razões e – sendo as empresas privadas agentes movidos pela racionalidade de mercado – isso não permitiria uma conduta do consórcio que não fosse orientada por razões econômicas. Dessa forma, não somente pela reorientação da “missão” da empresa e da subordinação a uma nova política, de privilegiar a esfera do mercado, mas pelas transformações então relatadas, é que a Petrobras, cada vez mais, aproximava sua atuação da lógica privada.

Outra transformação que corroborou com essa reorientação da atuação da Petrobras, foi a alteração, no ano 2000, da estrutura organizacional da estatal. Até então, como vimos nas reflexões precedentes, a Petrobras estava organizada por divisões especializadas e controladas pela Administração Central. Segundo Felipe (2010), nesse período, o imperativo era a busca por melhores práticas de produção e, não necessariamente, a redução dos custos dos projetos/atividades produtivas da empresa. Esse modelo não privilegiava aspectos da *performance* financeira e de resultados, o que fazia que o controle dos custos tivesse uma importância menor no conjunto da empresa. Para Ribeiro e Novaes (2014), a ênfase maior, antes do ano 2000, recaía sobre o volume de produção e a autossuficiência, e isso possibilitou a estratégia de priorização das melhorias nos seus processos, o que forçou a Petrobras a atuar na fronteira tecnológica de produção, correndo o elevado risco intrínseco à exploração e produção em águas profundas.

A mudança organizacional desse período foi mais uma adaptação de uma empresa estatal ampliando sua face de “mercado”, em contraposição à face “estatal”. Os Planejamentos Estratégicos privilegiavam relações hierárquicas das subsidiárias com relação à Petrobras Controladora, e isso era feito mediante à edição de Planos Anuais e

---

<sup>77</sup> Biondi (1996) argumenta que, além de “entregar” a empresas multinacionais grandes reservas de petróleo localizadas na Bacia de Campos, o governo Cardoso encolheu a Petrobras, ao obrigar que ela vendesse refinarias, postos de distribuição, gasodutos e oleodutos.

do Orçamento Plurianual<sup>78</sup>. Esse conjunto de medidas visava ao aprofundamento da Unidade do Sistema Petrobras, uma unidade de comando e horizonte estratégico. Tal modelo, no entanto, foi considerado “rígido” demais (FELIPE, 2010).

Esse processo de reorganização da Petrobras foi conduzido pelo então Presidente da empresa, Henri Philippe Reichstul<sup>79</sup>, que foi encarregado, diretamente pelo Presidente da República, de executar essa ação transformadora<sup>80</sup> (FELIPE, 2010). Para tanto, foi contratada uma Consultoria especializada, a Arthur D. Little, que apresentou as seguintes propostas: transformar a empresa em uma *holding* e não privatizá-la, no entanto transformá-la em controladora de unidades independentes, chamadas de “Unidades de Negócio” (UN), pensando na sua posterior privatização (RIBEIRO e NOVAES, 2014). Assim, as “superintendências” foram sendo substituídas pelas “Unidades de Negócio”<sup>81</sup>, que teriam maior autonomia de gestão, o que as fez – segundo Ribeiro e Novaes (2014) – competirem entre si, inclusive.

A nova estrutura organizacional passou a contemplar 4 áreas de negócios: 1) Exploração e Produção; 2) Abastecimento; 3) Gás e Energia; 4) Internacional<sup>82</sup>. Além disso, foram instaladas duas áreas de apoio: a financeira e a de serviço.

Observando essas transformações na estrutura jurídica da empresa, Almeida (2011) concluiu que ela foi adaptada a esse novo arranjo institucional, que operava com base na liberalização dos mercados e na regulação. Assim, ela foi se adaptando à Reforma do Estado, incorporando uma conduta de valorização da eficiência econômica e competitividade, de forma análoga a qualquer agente privado.

Ainda no ano 2000, um outro conjunto de transformações microjurídicas foram levadas adiante, em consonância com a perspectiva de maior condução da Petrobras, guiada pela face “de mercado”. A Diretoria Executiva da empresa passou a ser nomeada pelo Conselho de Administração (CA) que, por sua vez, era eleito pela

---

<sup>78</sup> Segundo Pires e Schechtman (2013), a estratégia desses planejamentos anuais e plurianuais era muito hierárquica e não condizente com o período de abertura da economia financeira.

<sup>79</sup> Foi na gestão desse presidente que, por pouco tempo, aventou-se a possibilidade de trocar o nome da empresa para “Petrobrax”. Ele utilizou do seguinte argumento para justificar tal alteração: “O nome Petrobras estava muito ligado ao monopólio, que foi quebrado em 1997. Hoje em dia, o final ‘brás’ é muito mais um ônus que uma vantagem (RIBEIRO & NOVAES, 2014).

<sup>80</sup> A posse desse novo presidente foi no sentido de preparar a companhia para um novo ambiente de competição, para a inserção de novos valores numa cultura empresarial já formada e consolidada e para o aumento de sua eficiência (FELIPE, 2010).

<sup>81</sup> Os grupos contrários à privatização alegaram que esse “fatiamento” das unidades era uma forma de enfraquece-las ou segrega-las ao máximo para que pudesse ser, posteriormente, vendidas em partes (RIBEIRO & NOVAES, 2014).

<sup>82</sup> Que substituiu a antiga Braspetro.

Assembleia Geral dos Acionistas. Para compreender essa mudança de orientação, precede-se a lembrança de que foram eliminadas todas as restrições outrora existentes à detenção de ações ordinárias pelos acionistas minoritários<sup>83</sup>. Os diretores executivos também deixaram de pertencer ao CA, com exceção do presidente da Diretoria Executiva. Dessa forma, também o presidente do Conselho deixou de ser o presidente da companhia e o número de integrantes foi reduzido de 12 para 9 membros. Por fim, ficou estabelecido o direito dos acionistas minoritários de também elegerem um membro do conselho da empresa (FELIPE, 2010).

Promovidas tais mudanças, ao final de 2001 o CA indicou a necessidade de um novo passo no sentido de garantir o financiamento da companhia. Realizou-se, então, uma nova reforma estatutária, aproximando a Petrobras das práticas e padrões de governança corporativa, conferindo, também, direitos adicionais aos acionistas minoritários (FELIPE, 2010, p. 132).

Entre as atribuições do CA, modificadas no ano de 2002, uma diz respeito à instituição das Diretrizes de Governança Corporativa, que incluiu mecanismos como a consulta ao preferencialistas em determinadas questões. Além disso, essa segunda rodada de ajustes micro jurídicos de funcionamento da empresa, passou a prever um CA composto por cinco membros representantes do acionista controlador e até três representantes dos acionistas majoritários, dos quais passariam a ser eleitos, prescindindo do mecanismo de lista tríplice, na qual o controlador tem direito à escolha, em última instância. Todas essas modificações na estrutura de funcionamento e gestão da empresa atestam a hipótese, aqui levantada, de que a Petrobras – sob o julgo da orientação neoliberal mais geral da economia brasileira – passou a operar menos com o predomínio ou mesmo equilíbrio entre a face “estatal” e a de “mercado”, privilegiando uma *performance* micro e macro de fortalecimento dos mecanismos de mercado, de segurança jurídica ao investidor e de prioridade ao retorno aos acionistas. Assim, em que pese tenha permanecido enquanto empresa estatal, a Petrobras adaptou-se à concepção dominante mais geral da relação entre Estado e Mercado.

Outros dois elementos que confirmam essa tese são 1) o Estado se omitiu na publicação de planejamentos econômicos na vigência desse período, revertendo o

---

<sup>83</sup> A Lei do Petróleo de 1997, embora tenha mantido a Petrobras com controle de, no mínimo, 51% do capital votante, permitiu que qualquer pessoa, física ou jurídica, brasileira ou estrangeira, residente ou não no país, se tornasse acionista ordinária ou preferencialista, dado incorporado ao estatuto social

pêndulo do eixo decisório de alocação de recursos e investimentos para o CA da empresa, unicamente, onde os acionistas minoritários passaram a lograr a ocupação de mais espaços e 2) o Estado inseriu a empresa em um ambiente de livre concorrência, forçando-a a participar das rodadas de licitação em condições idênticas<sup>84</sup> às empresas privadas. “Nessas circunstâncias, a Petrobras foi inserida a um arranjo institucional que lhe exigiu ser competitiva para manter-se atuante dentro de um regime concorrencial” (ALMEIDA, 2011, p. 123).

Na esteira desse processo, outro evento concorreria para que o Mercado fosse ganhando mais espaço, no que se refere à determinação de regras de desempenho econômico e financeiro da empresa, que foi o lançamento de grande parte das ações da Petrobras na Bolsa de Valores<sup>85</sup> de São Paulo e de Nova Iorque no ano 2000<sup>86</sup>. A partir desse então, os direitos dos acionistas minoritários e as regras das bolsas de valores – sobretudo de NY<sup>87</sup> –, constituir-se-iam como um novo e, importante, constrangimento para a atuação da Petrobras.

“Em agosto de 2000, a Petrobras passou a ter American Depositary Shares (ADS) representativas de ações ordinárias negociadas na Bolsa de Valores de Nova Iorque, com registro na Securities and Exchange Commission (SEC)” (SCHUTTE, 2016, p. 22). Segundo Bercovici (2011), a venda desse conjunto de ações na Bolsa de Nova Iork

---

<sup>84</sup> Alguns autores chegaram a sugerir que a Petrobrás era uma empresa privilegiada, com relação a livre concorrência, por ter operado como empresa monopolista por décadas a fio. Segundo Felipe (2010), no entanto, o termo “privilégio” da Petrobras poderia ser trocado por “competência”. Assim, a Petrobras é, sim, uma empresa que opera em melhores condições nas disputas por áreas nos leilões, por ter acumulado anos de investimento em capital fixo e também variável. Dessa forma, o quadro de profissionais técnicos e a experiência acumulada, principalmente em pesquisas geológicas, concorrem mais para explicar o sucesso da empresa do que qualquer outro argumento em favor de um suposto privilégio. Para Bercovici (2011), ocorreu, inclusive, o contrário; o Artigo 33 da Lei do Petróleo estabeleceu um prazo de 3 anos para que a Petrobras prosseguisse nos trabalhos de exploração e desenvolvimento de campos em que ela já havia realizado investimentos na exploração. No entanto, para isso, ela deveria provar que tinha capacidade de investimento. No entanto, essas mesmas condições não foram exigidas a quaisquer outras empresas privadas. Além disso, teve outra disposição discriminatória – para o mesmo autor – [continua] que constou nos artigos 58 e 59 da Lei do Petróleo, os quais facultavam o uso, por qualquer empresa privada, de dutos de transporte e outros terminais marítimos existentes a serem construídos. Dessa forma, a Petrobras deveria compartilhar a sua infraestrutura – construída com recursos públicos – com qualquer dos seus concorrentes privados, sem que eles precisassem se comprometer com nenhum investimento.

<sup>85</sup> A justificativa, mais uma vez, circunscrevia a necessidade de aumentar o financiamento da Petrobras, que seria insuficiente para levar adiante as necessidades de avançar na produção de Petróleo; assim, exigir-se-ia uma maior capitalização.

<sup>86</sup> A adaptação do estatuto social da Petrobras aos dispositivos da lei das S.A. serviu para preparar a empresa estatal para as ações subsequentes do governo Fernando Henrique Cardoso.

<sup>87</sup> Nesse mesmo ano de 2000 foi realizada a venda de 179.639.300 ações ordinárias de emissão da Petrobras, de propriedade da União Federal – 108.345.748 ações –, na Bolsa de Valores de Nova Iorque (RIBEIRO & NOVAES, 2014).

(NY) tornou a Petrobras muito mais voltada aos interesses comerciais em detrimento dos interesses estratégicos.

Após a primeira rodada de vendas de ações na Bolsa de Valores, em julho de 2001, o Conselho Nacional de Desestatização levou adiante uma segunda rodada de oferta pública de ações. 41 milhões de ações preferenciais foram vendidas, das quais 81% na Bolsa de Valores de NY. Com isso, destacamos o aumento significativo da participação do capital estrangeiro no capital total da Petrobras. Ao fim desse processo de oferta pública, 26,4% do capital social correspondia às ADRs lançadas na Bolsa de NY (ALMEIDA, 2011).

A venda de ações na Bolsa de Valores de NY corroborou com o caminho de estratégia empresarial visando a uma maior transparência e à introdução, como missão da empresa, de maximização do lucro. Isso fazia parte da perspectiva política e econômica mais geral do Estado brasileiro, de atração dos investimentos dos grandes oligopólios internacionais petrolíferos (SCHUTTE, 2016). Segundo Pires e Schechtman (2013), desde que houve a extinção do monopólio e a abertura do mercado, a Petrobras redefiniu a sua missão, assumindo – claramente – uma orientação empresarial com foco na geração de maior valor aos acionistas.

Isso fez que a União passasse da detenção de 51,5% do capital social da Petrobras, em 1997, para 32,6%, no ano de 2002 (FELIPE, 2010). Desde a sua criação, o capital social da Petrobras foi mantido com uma participação média de 80% das suas ações nas mãos do Estado (RIBEIRO & NOVAES, 2014). Assim, a redução brusca da participação do Estado no capital social, em 2002, atesta essa inflexão que queremos demonstrar. No que tange ao capital votante, o governo reduziu a sua participação na empresa até o limite permitido por lei, tendo em vista a obrigação da União de deter, pelo menos, 51% das ações com direito a voto (ALMEIDA, 2011).

Para Schute (2014), essas ações consistiram em uma “privatização controlada”, já que a União manteria a maioria do capital votante. Para ele, a substancial venda de ações, nesse período, não representou o ingresso de recursos na Petrobras, mas apenas o aumento da sua base acionária em 22.707 novos acionistas, com a predominância de fundos de investimentos e de capital externo.

Outra modificação na condução interna e microeconômica da empresa nesse período – que tem relação com as tendências internacionais e nacionais de maior abertura e predomínio das regras de mercado na economia brasileira – foi a prática de externalizar boa parte das funções que a empresa costumava assumir em seus projetos de

investimento. A Petrobras foi, portanto, externalizando parte importante dos seus custos de transação nos novos campos *offshore* descobertos nesse período, na Bacia de Campos (SILVA & FURTADO, 2006). Assim, a empresa passou a contratar obras *turn-key*<sup>88</sup>. O controle e a integração dos empreendimentos, assim como parte importante das finanças dos projetos, estava no rol das funções que passaram a ser externalizadas pela operadora nacional. “Em decorrência das mudanças que ocorreram desde o início da década passada, a companhia passou a se relacionar com contratantes principais (chamados de *main contractors*), os quais se integraram aos projetos *Turn-Key*” (SILVA e FURTADO, 2006, p. 110 e 111). O formato adotado foi o do “*Engineering, Procurement and Construction (EPC)*”<sup>89</sup>.

Uma vez que as empresas estrangeiras estavam mais preparadas para assumir os serviços de engenharia desses projetos, houve um forte recuo nas compras locais realizadas pela Petrobras. No ano de 1999, por exemplo, das 12 unidades de produção encomendadas pela estatal, somente uma estava em construção no país (RIBEIRO e NOVAES, 2014). Dessa maneira, essa nova solução apontada está no cerne da transição ocorrida na relação entre a Petrobras e a indústria Para-Petroleira local.

A Petrobras, a partir desse período, passou a demandar mais destes fornecedores (no que toca ao preço, à produção e à qualidade), num momento em que a indústria de bens de capital e bens intermediários encontrava-se enfraquecida. O aumento do grau de exigência da Petrobras em relação aos seus fornecedores aqui instalados, concomitante ao enfraquecimento destes, ajuda a explicar porque houve redução das compras locais da operadora brasileira nesse período (SILVA e FURTADO, 2006, p. 111).

O “consenso” macroeconômico do período, em termos nacionais, a partir das aberturas comerciais e financeira, das taxas de juros<sup>90</sup> exorbitantes<sup>91</sup> e do câmbio valorizado, desfavoreceu a Indústria brasileira de forma geral. Somado a essas transformações nas condições de desenvolvimento industrial, o incentivo às importações com o Repetro atingiu em cheio, de forma particular, os estaleiros e as empresas de

---

<sup>88</sup> “Chave-de-mão”, tradução livre.

<sup>89</sup> Quando o contratante principal, a serviço da companhia de petróleo, centraliza as atividades e subcontrata outras firmas fornecedoras de equipamentos e serviços (SILVA e FURTADO, 2006).

<sup>90</sup> Para Pochmann (2016), se houve um fio condutor da política econômica na década de 1990, foi, sem dúvidas, a prática de altas taxas de juros como praticamente o único instrumento para administrar a demanda agregada, renunciando a outros instrumentos da política econômica.

<sup>91</sup> Essas altas taxas de juros levaram a uma deterioração das contas fiscais, o que levou a um substancial aumento da dívida pública, pressionando ainda mais o gasto com juros (GIAMBIAGI e PINHEIRO, 1997).

engenharia do país, que são setores tradicionalmente fornecedores e também dependentes das compras da Petrobras. Assim, esse estímulo para que se importasse tecnologia incorporada ou desincorporada, teve, como consequência, a falência e/ou a incorporação dos estaleiros brasileiros por empresas estrangeiras (RIBEIRO e NOVES, 2014).

Por fim, ainda que o balanço da década de 1990 seja negativo no que diz respeito ao crescimento econômico e ao fortalecimento das empresas estatais, em sua dimensão de empresas públicas comprometidas com a condução de um projeto de desenvolvimento nacional e autonomia econômica, a Petrobras – ainda assim, na análise do agregado – seguiu como uma empresa de dimensões nacionais e internacionais muito importante. Um dos fatores que possibilitaram que ela sobrevivesse nesse ambiente político e macroeconômico hostil, foi a manutenção do seu caráter de empresa integrada e verticalizada<sup>92</sup>. Embora não tenham sido poucos os intentos de “desintegrar” o sistema Petrobras – com venda de subsidiárias e/ou perda do seu controle acionário –, ainda assim ela se manteve como uma empresa integrada. Isso foi crucial para que a Petrobras seguisse tendo sucesso empresarial, mesmo após a abertura do setor. Segundo Contreras (1994), além dos ganhos de escala, a preservação dos espaços estratégicos foi o que possibilitou que a empresa continuasse com suas formas de interação, nas quais ela já havia acumulado saldos significativos de aprendizado.

Segundo Felipe (2010), a permanência de uma Petrobras vitoriosa, ainda que submetida a uma política de abertura, deriva de diversos aspectos, dentre os quais o seu predomínio nas atividades *offshore* e a competência técnica que adquiriu ao longo dos anos, formando uma massa crítica de competências internas que a permitiram operar com relativa vantagem em relação aos seus novos concorrentes.

### **2.3. Considerações Finais**

Nesse capítulo optamos por recorrer à trajetória recente da atividade de produção na área do P&G, bem como as especificidades que circunscreveram a principal empresa do setor, a Petrobras. Atentar para as diferentes correlações de forças sociais que lograram opções distintas de caminhos para o desenvolvimento nacional torna nossa

---

<sup>92</sup> Segundo Felipe (2010), essa estratégia reduziu os custos de transação, porque permitiu que a Petrobras acessasse uma variedade maior de processos e de controles, e, também, a integração e a verticalização possibilitaram a redução dos conflitos instrumentais usados para a busca de eficiência.

análise mais rica e complexa. Os caminhos e os resultados atribuídos aos diferentes contextos pelos quais passou a indústria de P&G no Brasil, podem ser melhor apreendidos quanto mais contextualizados em suas dimensões nacionais e internacionais. A Petrobras, como principal empresa do ramo petrolífero e atuando como um agente na execução de políticas para o setor, teve seu comportamento pautado, sobretudo, pelo pêndulo da política, o qual levou em consideração os cenários macro e microeconômicos, e as condições de exploração, embora – em última instância – respondesse a imperativos mais gerais.

O período de melhor desenvoltura da Petrobras enquanto uma empresa estatal, submetida a uma condição de instrumento da política industrial, foi em um específico momento da conjuntura nacional e internacional – de melhores condições de afirmação de projetos nacionais de desenvolvimento na periferia capitalista –, pautada em um cenário de relativa restrição externa, forçando políticas de substituição de importações, contando tanto com uma relativa indústria pré-existente que logrou melhores condições de um salto industrial, como também com um certo grau de envolvimento beligerante e interimperialista entre as próprias nações centrais, o que abriu certo “espaço” para consecução de políticas nacionais, e, sobretudo, firmado em um período em que existia uma coalização política no Estado brasileiro que, ora com mais independência e ora com menos, levava adiante uma política intervencionista de afirmação do caminho do industrial.

O período precedente – de “apequenamento”, perda de protagonismo e externalização de atividades da cadeia produtiva – ocorreu em um novo contexto do capitalismo internacional somado com uma inflexão neoliberal em território nacional. Assim, com a submissão brasileira à lógica ditada pelos países centrais de abertura comercial e financeira, somada às opções de política econômica, sobretudo pautadas na apreciação e nos juros altos, relegou-nos a um processo acentuado de desindustrialização, com perdas importantes de elos das cadeias produtivas, a um desequilíbrio no BP por uma exacerbação das importações, à perda de competitividade, ao atraso tecnológico e, do ponto de vista do setor de petróleo e gás, à perda de relevância da Petrobras como operadora dos objetivos da política industrial.

Ainda do ponto de vista global, a supremacia norte-americana na economia, na política e nas armas, voltou seus canhões outra vez para a América Latina, na proposição de acordos regionais ou bilaterais que afirmassem nossa condição de dependência econômica e política. Dessa forma, do ponto de vista do nosso processo de

industrialização nacional, as alternativas de autodeterminação do capital e de nos alçar a um patamar de economia desenvolvida ficaram cada vez mais distantes no horizonte. Inclusive do ponto de vista do distanciamento da incorporação tecnológica, uma vez que, segundo Pochmann (2016), a economia brasileira se tornou uma das mais fechadas do mundo nos anos 1980, em decorrência do ajuste exportador. Isso dificultou nossa capacidade de acompanhar os desdobramentos da tecnologia da terceira revolução industrial, contribuindo para nosso atraso tecnológico. Já nos anos 1990, a combinação de uma mudança no curso do capitalismo internacional, com o advento das cadeias globais de valor e do IED mais especulativo, somando a uma opção doméstica de inserção passiva na globalização, deixou-nos ainda mais distanciados das condições de exercício de uma política econômica autônoma e com direcionamento para a industrialização.

Assim, para entender o desempenho da economia brasileira após 1990, é necessário inicialmente, considerar os novos obstáculos engendrados pela ordem internacional. De um lado, a livre mobilidade, muda o perfil dos capitais direcionados à periferia e estabelece fortes condicionantes a configuração da política macroeconômica, tornando-a refém da administração da inserção externa. De outro, o novo padrão de concorrência intercapitalista modifica a natureza do investimento direto e dificulta as possibilidades de aprofundamento da industrialização nos países periféricos (CARNEIRO, 2008, p. 13).

Ainda segundo Carneiro (2008), a herança da crise da dívida, a hegemonia das políticas liberais, a financeirização latente dos grandes grupos econômicos nacionais e o enfraquecimento do Estado vão se tornando elementos decisivos, no plano doméstico, para o estabelecimento de novos e profundos constrangimentos à *performance* desenvolvimentista da economia brasileira.

Com isso, não queremos renunciar ao imponderável da história, nem adotar uma visão mecanicista e determinista, nas quais o cenário externo determina as condições de desenvolvimento nacional na periferia capitalista. Queremos, sobretudo, ampliar o horizonte de análise de um tema recorrente nos estudos de economia industrial, que parece desconsiderar o fato de que as opções domésticas também estão submetidas a um conjunto de limites, dado a atuação internacional das grandes potências e o grau de desigualdade na apropriação do progresso técnico.

### **CAPÍTULO 3: LIMITES E POSSIBILIDADES DO DESENVOLVIMENTO PERIFÉRIOC: a Política de Conteúdo Local no setor de P&G e as possibilidades de desenvolvimento industrial**

O presente capítulo tem por objetivo analisar os limites e as possibilidades de desenvolvimento econômico e industrial brasileiro na atual fase do capitalismo global e a luz da correlação de forças internas. Faremos isso a partir do estudo de caso da PCL, no setor de P&G, entre os anos de 2003 e 2013, observando a consecução do objetivo de avanço do setor industrial nacional. Partimos da compreensão de que analisar os efeitos dessa política sob a estrutura industrial brasileira, a partir das variáveis emprego e estrutura produtiva, não poderiam ser realizadas a despeito ou prescindindo de uma análise mais histórica e política. Assim, reafirmamos nossa hipótese de que a Economia e a Política Econômica não se desenvolvem no acaso, tampouco fora da história. Portanto, julgamos que analisar as possibilidades e os constrangimentos ao desenvolvimento industrial a partir do exame da PCL é uma tarefa que envolve compreender a correlação de forças políticas do Estado Nacional, as características da burguesia nacional, a trajetória progressiva da principal empresa executora da PCL – a Petrobras –, e as condições de desenvolvimento e industrialização na periferia do capitalismo, em face das novas transformações globais, principalmente no que diz respeito ao grau de desenvolvimento tecnológico e à desigualdade produtiva. Assim como Caio Prado Junior (1978), refutamos a perspectiva ortodoxa que parte de uma situação estática – uma sociedade “abstrata” semelhante em toda a parte –, “que em um dado momento começa a se transformar por força de fatores estranhos e exteriores à sua dinâmica própria” (p. 26).

Neste capítulo, ressaltamos, a Petrobras terá um papel de destaque. Embora a presente tese esteja circunscrita à avaliação dos impactos da PCL, compreender o papel relegado à Petrobras enquanto um instrumento da política industrial é condição *sine quo non*, uma vez que ela materializa as opções políticas e empresariais que dão concretude para a PCL.

Para iniciar, apresentamos uma discussão que versa sobre a inflexão política e econômica ocorrida na sociedade brasileira a partir da vitória do candidato do Partido dos Trabalhadores (PT) à Presidência da República. Nos dois governos de Luís Inácio Lula da Silva, a Petrobras e a Política de Conteúdo Local no setor de P&G passam por

transformações substanciais. O setor, através da atuação de sua principal empresa – a Petrobras – passa a ser o centro de uma política de desenvolvimento nacional, ampliando seus investimentos e os direcionando à economia local. Dessa forma, partimos de um cenário mais geral, que versa sobre as decisões políticas e econômicas do governo petista, para avaliar a centralidade que galgou a Petrobras e o setor de P&G desse novo arranjo produtivo, que envolvia uma nova correlação de forças, distinta da que hegemonizou a política e a economia dos nos anos 1990.

Além disso, neste capítulo também apresentaremos as principais políticas públicas levadas adiante pela nova coalização política – a qual caracterizamos como “neodesenvolvimentista” – para a política econômica nacional, no que tange ao desenvolvimento industrial e tecnológico. A política de Conteúdo Local é compreendida como uma forma de garantir a apropriação nacional da renda e da utilização de um recurso finito, como o petróleo. Trazemos ao debate a concepção mais geral da política de CL imersa em uma perspectiva mais ampla de geração de externalidades e transbordamentos produtivos da atividade petrolífera para o restante da economia brasileira, utilizando-se, para isso, de uma legislação que impunha um percentual de obrigatoriedade de compras nacionais pelas empresas operadores (demanda), e paralelamente a uma política de garantia das condições para que a indústria nacional pudesse prover esses bens e serviços a preços competitivos e com elevada qualidade (oferta). Em outros termos, a Política de Conteúdo Local não tinha, apenas, uma dimensão de garantia de demanda aos fornecedores locais, senão que avançava em instrumentos normativos para transformações estruturais da economia brasileira, com ênfase na superação da especialização produtiva.

Dentro da análise da Política de Conteúdo Local, conferimos centralidade à análise do emprego, do ponto de vista do crescimento da quantidade e qualidade do trabalho gerado por esse setor, que – diga-se de antemão – é intensivo em capital, em detrimento da utilização de mão-de-obra. Analisaremos, também, as transformações na estrutura produtiva nacional, avaliando dimensões relacionadas ao adensamento da cadeia produtiva e à internalização da demanda por insumos.

Ainda neste capítulo, analisaremos as políticas industriais levadas a cabo nos governos Lula e Dilma, atentando para uma perspectiva de desenvolvimento econômico nacional que ia além da Petrobras, mas que - no entanto - a relegava um papel de centralidade. Com isso, queremos ampliar nosso olhar e inserir o setor de P&G, a Petrobras e a PCL dentro de um conjunto mais amplo de medidas, que envolveram uma

concepção de desenvolvimento e, sobretudo, uma correlação de forças neodesenvolvimentista que creditou um papel relevante à indústria nacional, como forma de lançar as bases para a retomada de uma perspectiva de desenvolvimento econômico sustentado.

Reafirmando as considerações já explicitadas no capítulo anterior, partimos da aceção de que esse conjunto de transformações não ocorreu no vázio da história e da política. A singularidade e justificativa dessa tese repousa, exatamente, na tentativa de ir além do conjunto de explicações corriqueiras, que mormente contentam-se em realizar diagnósticos da dinâmica de funcionamento das variáveis propostas, sem ofertar uma explicação profunda dos fatos e das opções políticas que pavimentaram o caminho para as suas ocorrências.

### ***3.1. A inflexão política e econômica nos governos petistas e as políticas para o setor de petróleo e gás***

Transformações significativas quanto a condução política e a orientação da qual se guiou a Petrobras foram constatadas durante a análise desse período temporal. Essas transformações – que não foram obra do acaso do cenário externo, ou de transformações endógenas na própria indústria de P&G – serão analisadas de forma a relacionar os elementos técnicos/endógenos, ao caráter mais geral da atuação da correlação de forças sociais presente em cada período. Assim, na antessala da observação da inflexão sob a condução das políticas para o setor petrolífero, urge caracterizar os aspectos mais gerais da política econômica presente em cada um dos períodos analisados.

#### ***3.1.1 Governo Lula e a política macroeconômica***

Não apenas no Brasil, mas em grande parte da América Latina<sup>93</sup>, o neoliberalismo entrou em crise nos anos 2000. As “promessas” de recuperação e crescimento econômico não se concretizaram. O Brasil perdeu posição entre as principais economias mundiais e manteve sua colocação entre os mais desiguais do mundo. Além disso, a persistência em garantir superávits econômicos visando sinalizar para o mercado a solvência da dívida interna não gerou os resultados esperados, antes pelo contrário. A

---

<sup>93</sup> No mesmo período histórico, diversos países como Peru, Argentina, Uruguai, Bolívia e Equador transitaram de experiências neoliberais *stricto sensu* para governos de caráter mais progressistas (FURNO, 2016).

dívida pública interna quintuplicou nos anos 1990, fruto da política econômica que aliançou juros em patamares exorbitantes e câmbio sobrevalorizado (GONÇALVES, 1999). Em 2002, em que pese a forte atuação especulativa no mercado financeiro e os “alardes” da mídia sobre a possibilidade de quebra dos acordos e contratos, Luiz Inácio Lula da Silva foi eleito Presidente da República pelo Partido dos Trabalhadores (PT). Sua primeira manifestação pública foi a “Carta aos brasileiros” que – se por um lado acalmou os ânimos do mercado financeiro –, por outro sinalizou à esquerda e aos movimentos sociais que sua primeira gestão teria mais continuidades do que rupturas com o modelo de governo de Fernando Henrique Cardoso.

Dessa forma, os primeiros anos do governo Lula serão marcados pela busca de estabilidade macroeconômica, capaz de retomar o controle monetário e fiscal do país. Além disso, para controlar a inflação alta de 2002, o Banco Central operou uma forte elevação da taxa básica de juros da economia (SELIC). No que tange ao aspecto fiscal, o governo aumentou a meta de resultados primários do setor público, mais uma vez sinalizando aos agentes financeiros o comprometimento do governo com o equilíbrio fiscal e com a realização de superávit primário (BARBOSA e SOUZA, 2013).

Para garantir essa meta de resultado primário, o governo teve de operar cortes em importantes áreas sociais. O que para alguns autores denominou-se de “ajuste necessário”, foi a continuidade de uma política econômica restritiva, com traços marcadamente neoliberais e que teve como resultado a desaceleração do crescimento econômico. Do ponto de vista da política monetária, houve a submissão a uma política ainda mais restritiva, a partir do diagnóstico – equivocado – de que a aceleração inflacionária era produto de choques de demanda (ARMITRANO, 2006).

A partir de 2004-2005, no entanto, as disputas no interior da correlação de forças na sociedade e internas do governo se acirraram e abriu-se espaço para uma perspectiva mais “desenvolvimentista”, o que André Singer (2011) denominou de “química com menos neoliberalismo e mais desenvolvimentismo”. Além disso, a melhora no mercado internacional com o crescimento Chinês impulsionou e valorizou os preços das *commodities* no mercado internacional. Considerando a balança comercial, as exportações brasileiras saltaram de 60 bilhões de dólares para 118 bilhões, em um período que vai de 2002 a 2005 (BARBOSA, 2013). Nesse contexto favorável, e ganhando espaço na agenda governamental uma perspectiva desenvolvimentista, o governo iniciou ano de

2006 com uma política macroeconômica mais expansionista, tanto do ponto de vista fiscal quanto monetário.

### **3.1.2. O neodesenvolvimento e a burguesia interna**

A literatura das Ciências Sociais constituiu, ao longo do tempo, determinados consensos em torno de conceitos e terminologias para designar períodos históricos e modelos de desenvolvimento. Foi o caso da expressão “desenvolvimentismo”, ou “nacional desenvolvimentismo” para caracterizar – grosso modo – o período que compreende os anos de 1930 aos anos 1980. Embora distintas formas de governo tenham vigorado, como a ditadura Vargas e a Ditadura Militar, o modelo econômico baseado na industrialização, nas altas taxas de crescimento e no importante papel do Estado foram elementos comuns. O termo “neoliberalismo” surgiu para designar uma nova estratégia de desenvolvimento que – como já caracterizamos anteriormente – retomou os principais pressupostos do liberalismo clássico e do pensamento conservador, buscando retomar a taxa de lucro do grande capital, com ênfase na esfera da financeira, na globalização e na busca de mecanismos de supressão das soberanias nacionais.

Embora esses conceitos sejam usuais na literatura especializada, os anos 2000 carecem de uma análise consensual. Há autores que denominam os governos petistas de “Pós-neoliberais”, outros como “Social Desenvolvimentista”, “Nacional-Desenvolvimentista” ou ainda que os creditam uma continuidade com o modelo neoliberal. Para caracterizar o modelo de desenvolvimento no qual se assentou essa experiência que embasa a perspectiva temporal dessa tese – 2003/2013 – optamos pelo conceito de “neodesenvolvimentismo”, que iremos esboçar mais adiante.

Em primeiro lugar, urge compreender a movimentação da burguesia brasileira no bojo do neoliberalismo. Segundo Boito Jr (2012b), a fração da burguesia brasileira denominada de “burguesia interna”, mantinha uma relação contraditória com o neoliberalismo no agregado. Elas apoiavam, assim como as demais frações, o conjunto da política social do neoliberalismo, expressa na política de desindexação dos salários, na desregulamentação das relações trabalhistas e na redução do tamanho do gasto social do Estado, bradando a importância de cortes nos direitos sociais universais, como como saúde, previdência e educação. No entanto, ao passo em que mantinham uma relação de

alinhamento com o programa social do neoliberalismo, a burguesia também mantinha relações conflituosas no que se refere à dimensão econômica. Dessa forma, essa fração burguesa rejeitava a política de abertura comercial unilateral, que ameaçava o mercado cativo que o desenvolvimentismo criara para a indústria local, e procuravam manter as posições de força que elas haviam alçado pela proteção estatal do período anterior e que estava sendo ameaçada pela forma acelerada com que se implantou o neoliberalismo no Brasil.

Dessa forma, é possível afirmar que a grande burguesia interna brasileira aglutinou-se em um mesmo bloco político e econômico, a partir dos efeitos negativos do neoliberalismo ortodoxo (BERRINGER, 2015). Os impactos da abertura comercial e da desregulamentação financeira, assim como uma rápida desnacionalização e desindustrialização econômica, também concorreram como elementos que marcaram um relativo descontentamento dessa fração burguesa e sua unidade em defesa de sua própria pauta de proteção. Segundo Boito Jr (2012b), a postura assumida por essa fração burguesa na década de 1990 foi de defesa “tímida”, diante da abertura comercial. Os principais elementos da defensiva diziam respeito aos reclamos com relação ao ritmo acelerado da abertura, assim como da falta de uma política de Estado que preparasse a Indústria brasileira para o novo cenário de concorrência aberta.

Sobretudo após 1996<sup>94</sup>, os efeitos dessa abertura comercial unilateral começaram a demonstrar efeitos negativos para a Indústria nacional. Assim, pode-se argumentar que as condições para a união dessas frações burguesas em torno do bloco chamado de “grande burguesia interna” estavam postas. Os interesses em aprofundar as relações comerciais no âmbito do Mercosul e da negativa à submissão total que envolvia as negociações da ALCA, levaram a burguesia industrial e o agronegócio a se coadunarem na mesma frente, denominada “grande burguesia interna” (BERRINGER, 2015).

A título de referência conceitual, o conceito de burguesia interna utilizado pelos dois autores supracitados, refere-se à caracterização feita por Poulantzas (1978), que identificava a burguesia interna como uma fração de classe que se situa em posição intermediária entre – por um lado – a antiga burguesia nacional, que era dotada de práticas

---

<sup>94</sup> Nesse ano a Fiesp e a CNI convocaram uma grande manifestação em Brasília, contando com a presença de organizações do movimento sindical brasileiro, tais como a CUT e a Força Sindical. A manifestação dos industriais apontava sua crítica ao “ritmo acelerado” da abertura comercial e à manutenção de elevadas taxas de juros (BOITO JR, 2007).

e de uma orientação política capaz de se constituir como uma fração anti-imperialista e, por outro lado, a velha burguesia compradora, que é compreendida como uma fração burguesa caracterizada como uma mera extensão do imperialismo para dentro dos territórios nacionais. Segundo Boito Jr (2012b), a burguesia interna tem uma base própria de acumulação e pode, ao mesmo tempo, transitar sob aqueles dois extremos, isto é, associar-se ao capital imperialista e, ao mesmo tempo, limitar sua expansão do interior do país.

Desta feita, partimos da aceção de que a inflexão política e econômica levada a cabo pelos governos petistas no espectro temporal dessa tese, caracteriza-se pela lógica do neodesenvolvimentismo, o qual é dirigido e hegemônico, sobretudo, pela fração de classe que denominamos de “grande burguesia interna”. O neodesenvolvimentismo é uma estratégia de desenvolvimento que se afasta do neoliberalismo ortodoxo – buscando crescimento econômico, privilegiando os setores nacionais e produtivos, e trazendo algumas melhorias sociais. No entanto, por outro lado, essa estratégia apresenta resultados muito tímidos comparados ao desenvolvimentismo, no período de 1930-1980; por conta disso não se apresenta como uma mera continuidade da caracterização que hegemônizou a condução da política e da economia no período citado.

Antes de adentrar no que conceituamos como neodesenvolvimentismo, faz-se necessário caracterizar os elementos de inflexão que não permitem afirmar que esse modelo é a continuidade do neoliberalismo. O neoliberalismo, como vimos – no plano doméstico –, compreende uma política de redução do papel do Estado no que tange às políticas sociais, por exemplo. Assim, em que pese os Governos Lula e Dilma terem adotado um conjunto de políticas “focalizadas”, do ponto de vista das políticas públicas distributivas – a exemplo do programa Bolsa Família –, tais políticas focalizadas ocorreram em escala ampliada e foram realizadas em consonância com o aumento do volume de investimento em políticas de caráter universal, tais como a elevação dos rendimentos dos benefícios previdenciários e as políticas no âmbito da educação. Além disso, o Estado superou a lógica meramente “regulatória” dos mercados e ensejou um fortalecimento do seu papel empresarial, principalmente pela condução da política agressiva e de elevação dos investimentos, especialmente no que tange à Petrobras e ao BNDES. Além disso, a política de valorização do salário mínimo, incorporando ganho real pela lógica de socialização do conjunto da riqueza produzida – expresso na variação do PIB –, também denota modificação em relação ao período anterior. Por fim, a menor

presença das privatizações, pelo menos em seu sentido absoluto de transferência do controle de empresas públicas para o setor privado, também é uma característica que atesta uma modificação no rumo de um freio ao desenvolvimento assentado em bases puramente neoliberais.

Para Berringer (2015), a política dos governos petistas não corresponde exatamente ao modelo neoliberal – também – da perspectiva política, uma vez que a política estatal desse período não atendeu, apenas, aos anseios das frações burguesas. Segundo a autora, o fortalecimento da fração denominada “grande burguesia interna” ocorreu em consonância com as políticas de favorecimento da classe trabalhadora, ainda que essas tenham tido menor ênfase.

Para Boito Jr (2012), recorre-se ao termo neodesenvolvimentismo

(...) de maneira tentativa e inicial, diríamos que é porque esse é um programa de política econômica e social que busca o crescimento econômico do capitalismo brasileiro com alguma transferência de renda, embora o faça sem romper com os limites dados pelo modelo econômico neoliberal ainda vigente no país (p. 3)

Em síntese, o neodesenvolvimentismo é uma perspectiva de desenvolvimento que retoma alguns elementos presentes na política econômica desenvolvimentista, em um período em que a fase do capitalismo é neoliberal. Segundo Boito Jr (2012), o neodesenvolvimentismo é a política possível dentro dos marcos globais do neoliberalismo. Importante atentar que o termo deste modelo, a que recorrem Boito Jr e Berringer, não é a mesma perspectiva de Bresser-Pereira (2006). Para este autor, o que ele denomina de “Novo-Desenvolvimentismo” tem menos relação com a análise concreta do que foi a experiência dos governos petistas e mais com uma plataforma que representaria os elementos constitutivos de uma nova base de acumulação. Desta feita, estamos nos limitando, aqui, a caracterizar essa inflexão neodesenvolvimentista, e não em defender os pressupostos do que deveriam ser os pilares de assentamento desse novo período.

Para Berringer (2015), a designação de neodesenvolvimentismo tem relação com o conjunto de políticas adotadas durante o período temporal de escopo dessa tese, no qual os governos petistas, ao mesmo tempo em que refletiam a situação global da fase neoliberal, também a alteraram, dialeticamente. Isto é, o neodesenvolvimentismo foi a expressão de uma nova correlação de forças que não rompeu substancialmente com os pressupostos do arcabouço neoliberal, mas - no entanto - ensejou modificações no interior

da formação social brasileira, o que não nos permitiriam seguir afirmando que foram neoliberais, em seu conjunto.

Um primeiro elemento de modificação diz respeito à fração da classe burguesa que hegemonizou a política e a economia entre 2003 e 2013. Para Boito Jr (2012b) e Berringer (2015), houve uma substituição da fração que hegemonizou o bloco no poder, deixando de figurar a grande burguesia financeira e internacional e assumindo a grande burguesia interna como fração dirigente da nova correlação de forças.

A participação do Estado na economia por intermédio de uma ampla política de financiamento, de políticas protecionistas, do aumento da intervenção estatal via obras de infraestrutura e da expansão do mercado interno e das políticas sociais são os principais elementos que justificam a escolha do termo neodesenvolvimentista (BERRINGER, 2015, p. 149).

O projeto econômico que expressou essa relação de representação política entre os governos petistas e a grande burguesia interna, é o projeto que poderíamos denominar “neodesenvolvimentismo” (BOITO JR, 2012b).

Se, por um lado, este modelo não pode ser associado a uma continuidade *ipsis litteris* do neoliberalismo, tampouco ele é a reedição do desenvolvimentismo de outrora. É no sentido de diferenciar estes modelos que os autores (BOITO JR, 2012a; BOITO JR, 2012b; BERRINGER, 2015) empregam o termo “neo”, pois o neodesenvolvimentismo apresenta taxas de crescimento econômico muito mais modestas quando comparado ao velho desenvolvimentismo, porque está limitado pela acumulação financeira ainda em vigor, aspecto fundamental do modelo capitalista neoliberal (BOITO JR, 2012b).

Além disso, o neodesenvolvimentismo confere uma importância menor ao mercado interno, uma vez que mantém a abertura comercial herdada do período neoliberal. O desenvolvimento dos anos 2000 foi voltado, muito mais que seu antecessor, para o mercado externo, isto é, para a exportação (BOITO JR, 2012b). Ademais, atribuiu menor importância à política de desenvolvimento do parque industrial local, com menor ênfase ao protecionismo do mercado interno, que vigorou como uma marca do período progresso.

Outro elemento de diferenciação é que o neodesenvolvimentismo reafirmou sua condição histórica na divisão internacional do trabalho, através da função primário-exportadora. Em suma, segundo Boito Jr (2012b), o neodesenvolvimentismo aceitou a especialização regressiva da pauta produtiva brasileira, limitando-se aos recuos que o modelo capitalista em sua fase neoliberal impôs – mais uma vez – aos países

subdesenvolvidos e dependentes, que haviam logrado um relativo desenvolvimento de um parque industrial mais complexo. Dessa forma, o neodesenvolvimentismo, em que pese seja signatário de uma tentativa de retomada da industrialização nacional, ainda concedeu privilégio aos setores que se concentram em processamento de produtos agrícolas, pecuários e intensivos em recursos naturais. Quando lançamos o olhar para os setores da Indústria de transformação, também favorecidos com o modelo dos governos petistas, também estão focando em segmentos de baixa densidade tecnológica (BOITO JR, 2012b; ROCHA, 2013). As grandes empresas nacionais são – à exceção da Embraer – classificadas no segmento de baixo valor adicionado, a exemplo da Friboi, *Brazil Foods*, a Vale, a Gerdau e a Votorantim Celulose.

Além disso, o neodesenvolvimentismo teve menor capacidade de distribuição de renda e, por fim, foi dirigido por uma burguesia interna que perdeu o seu tempo histórico e a sua perspectiva de adoção de um projeto nacional e anti-imperialista. Ainda que essa fração de classe pudesse ter conflitos com imperialismo – e ele é expresso através de uma pauta política de proteção do Estado –, ela não tem mais “contradições” com o imperialismo, isto é, não precisa prescindir dessa força externa para consolidar a sua posição política e econômica, como era parte do programa das burguesias nacionais.

A grande burguesia interna reúne setores variados – grupos industriais, bancos, agronegócio, construção civil e outros. O que unificou setores tão heterogêneos da classe capitalista brasileira numa mesma fração burguesa foi a sua “disputa”<sup>95</sup> com o capital financeiro internacional, tanto no interior do país quanto na arena internacional, principalmente em países do hemisfério sul (BOITO JR, 2012b).

O que evidencia que os governos petistas se tornaram a representação política dessa fração de classe, foi seu programa político-econômico, especialmente marcado nos programas neodesenvolvimentistas, que foram, por exemplo: o programa de aceleração do Crescimento (PAC); a mudança do regime de exploração do petróleo – de concessão para partilha; o fortalecimento da industrial de construção naval; a exigência de porcentagens mínimas de produtos locais nas compras governamentais; a criação de novas empresas estatais nos ramos de infraestrutura e tecnologia; a busca por mercados para a exportação; a criação do BNDESpar – subsidiária do BNDES para apoio e financiamento às fusões e aquisições de empresas; o incentivo à internacionalização de

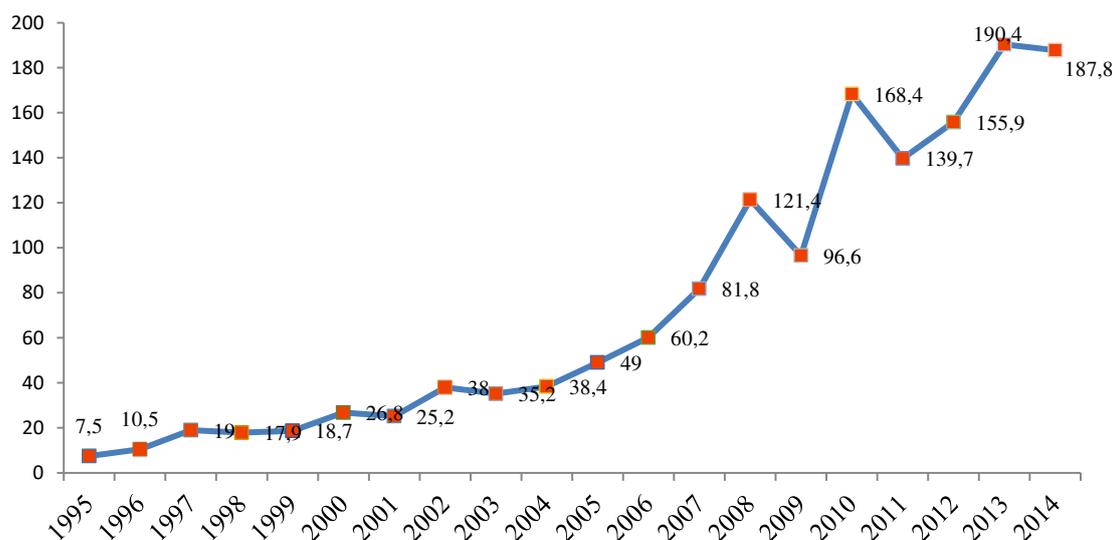
---

<sup>95</sup> Disputa que não envolve contradição, isto é, uma disputa que parte da premissa da construção de mediação entre o capital estrangeiro e financeiro, e assegura ganhos para essa parcela da burguesia interna.

empresas; e a política de formação de campeãs nacionais (BERRINGER, 2015). Em outros termos, os governos petistas foram os que melhor responderam à pauta de reivindicação da grande burguesia interna, que especialmente se concentrava em: juros básicos, investimento estatal em infraestrutura, proteção alfandegária, BNDES a seu serviço, diplomacia empresarial e outras benesses. No entanto, havia contradições no interior dessa Frente Neodesenvolvimentista; ao mesmo tempo em que esses setores reivindicavam a proteção do Estado e uma política estatal mais intervencionista, eles também rejeitavam a contratação de novos funcionários, reajustes para o funcionalismo, reajuste do salário mínimo e o gasto da previdência (BOITO JR, 2012b).

Segundo Berringer (2015), a grande burguesia interna aceitou a intervenção do Estado na economia pelo aumento de crédito, pela expansão do investimento em infraestrutura, pela conquista de novos mercados para exportação e pelo apoio e financiamento à internacionalização das suas empresas. “No entanto, ela não almeja o retorno do protecionismo tal qual existia no período anterior. Enquanto burguesia interna, essa fração visa, em certa medida, limitar e concorrer com o capital imperialista sem que para isso precise romper as relações de dependência” (BERRINGER, 2015, p. 150 e 151).

Esses setores beneficiaram-se de uma política de proteção interna, como a política nacional de conteúdo local – que contribuiu especialmente para os setores da indústria naval – e pela forte presença do BNDES, que atuou como financiador desse grande setor do capital. O neodesenvolvimentismo, então, logrou uma redefinição do papel do BNDES; de banco que financiava as privatizações nos governos FHC, foi convertido em um banco estatal de fomento ao grande capital predominantemente nacional (BOITO JR, 2012b). Ainda segundo Boito Jr (2012), no ano de 2008, as 20 maiores empresas brasileiras com atuação no exterior contaram com participação acionária do BNDESpar, com elevado aporte de crédito e juros baixos.

**Gráfico 1: Financiamento real do BNDES entre os anos de 1995 e 2013, em bilhões.**

Fonte: BNDES/ Elaboração própria.

O BNDES, através do conjunto das linhas especiais de crédito, juros baixos e ação direta através de participação acionária, contribuiu para incrementar o investimento externo brasileiro no exterior, cooperando com a internacionalização das empresas brasileiras exportadoras (BERRINGER, 2015).

Embora a fração da grande burguesia interna tenha sido a que hegemonizou o bloco no poder, os trabalhadores também auferiram ganhos substantivos, quando da comparação com os anos neoliberais. Para Boito e Marcelino (2010), o crescimento econômico nessa década garantiu uma significativa recuperação do emprego formal e favoreceu sobremaneira a organização e a ação sindical, o que ficou comprovado pelo aumento exponencial do número de greves, com a imensa maioria conquistando ganhos reais. Além disso, o reajuste do salário mínimo e as políticas de transferência de renda permitiram um aumento do poder aquisitivo, principalmente entre os trabalhadores da base da pirâmide social.

Por fim, os anos 2000 atestaram, com a política neodesenvolvimentista, que ainda existe espaço para políticas nacionais, ainda que elas sigam relativamente constrangidas pelos espaços limitados da etapa neoliberal. A nova onda de internacionalização da economia no último quartel do século XX não fez surgir o desaparecimento das burguesias nacionais por completo (BOITO JR, 2012b).

### 3.1.3. A inflexão do governo Lula nas políticas para o setor petrolífero

Como já apontado no capítulo anterior, a orientação política e econômica ditada pelo governo de Fernando Henrique Cardoso estava relacionada à maior abertura do setor petrolífero, combinada com a perda de protagonismo da Petrobras no setor. Segundo Gabrielli de Azevedo (2020, no prelo), nos anos 1990, a Petrobras vivenciou um período de encolhimento do seu tamanho, com sucessivas tentativas de saída do setor *Downstream*, além de sua concentração – quase exclusivamente – na exploração de petróleo na Bacia de Campos. Além disso, elementos como a desmontagem da engenharia da empresa e sua saída do ramo da petroquímica também atestavam essa política de apequenamento da empresa e as tentativas de operar sua desverticalização. Em 1991, a própria Petrobras afirmou que os esforços exploratórios seriam concentrados nas bacias tradicionalmente produtoras, em detrimento de avanços em novas fronteiras (PETROBRAS, 1991 *apud* NOZAKI e LEÃO, 2020, no prelo).

A vista de um mercado doméstico de combustível estagnado, uma exploração de petróleo com pouco sucesso exploratório e um ambiente de regulação que alimentava a concorrência internacional, deixava claro que os objetivos do governo FHC era o de tornar a Petrobras uma empresa semelhante a das companhias internacionais de Petróleo, as quais perfazem uma política de expansão para o mercado externo (GABRIELLI DE AZEVEDO, 2020, no prelo). Seguindo à risca o receituário liberal, o governo FHC forçou a Petrobras a atuar de forma análoga a uma empresa privada; tal atuação além de contradizer os interesses que deviam mover uma empresa estatal, também tinha profundos impactos na possibilidade de a Petrobras – e do setor como um todo – seguir operando como um instrumento da política de desenvolvimento nacional, especialmente do ponto de vista da mobilização da cadeia de fornecedores. Além de aumentar as importações, a perseguição na contratação de soluções *turn-key* para os projetos de engenharia nacional, junto às grandes empresas multinacionais, também prejudicou a estrutura de oferta dos fornecedores locais (SCHUTTE, 2018).

Segundo Guilherme Estrella<sup>96</sup> (2017), “nós [a Petrobras] estávamos reduzidos à Bacia de Campos e íamos devolver para a ANP, em 2003, todos os demais blocos exploratórios”. Essa fala remete a constatação de que a Petrobras passou por esse processo de apequenamento, em que a orientação política era a de que a empresa se concentrasse no “coração” das atividades tipicamente de uma empresa petrolífera, nesse caso a Exploração e Produção de Petróleo (E&P), enquanto alienava outros setores que poderiam ser geridos pela iniciativa privada, tais como a petroquímica, os fertilizantes entre outros. Para o ex-presidente da empresa, José Sergio Gabrielli de Azevedo, se prosseguisse o ritmo de queda na relação exploração/reservas, e mantendo a Petrobras concentrada na extração de óleo na Bacia de Campos, no ano de 2008 nossa capacidade de abastecimento interno estaria comprometida (AZEVEDO, 2017).

Do ponto de vista da variável do investimento, ele só não foi menor nos anos 1990 por obrigações mínimas impostas pela ANP. Assim, diferentemente do meio para o final dos anos 1990, no biênio 2000-2002 a média de investimento no segmento de E&P de petróleo foi de US\$ 4,5 bilhões, 42,3% superior à média observada ao longo da década de 1990 (US\$ 3,2 bilhões) (NOZAKI e LEÃO, 2020, no prelo). Ainda que elevado, comparando-se ao período anterior, esse total investido era extremamente rebaixado em termos de uma indústria da importância estratégica e industrial que circunscreve a indústria petrolífera. No entanto, em que pese esse aumento tímido, o investimento da Petrobras não teve como plano de fundo a perspectiva do fortalecimento da cadeia de P&G. Pelo contrário, as políticas de abertura comercial e financeira, somadas à ausência de um projeto de política industrial, gestaram as condições para que esses investimentos fossem vazados para o exterior, exemplificado pelas compras da Petrobras realizadas fora do Brasil. Segundo Nozaki e Leão (2020, no prelo), as contratações da Petrobras nos anos 1970 eram guiadas por uma lógica de articulação entre a petrolífera e as fornecedoras privadas nacionais. Já os anos 1990 interromperam esse legado, que só será – novamente – modificado a partir de 2003.

A inflexão tem início já durante a campanha eleitoral de 2002, da qual Lula era o candidato pelo PT e favorito nas pesquisas eleitorais. O uso da Petrobras como instrumento de política industrial fazia parte de sua campanha eleitoral (ALMEIDA *et*

---

<sup>96</sup> Em entrevista para o canal Tutaméia, em 2017. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=Pu44T-AQizw>>. Acesso em 12/06/2020.

*alii*, 2014). Nesse contexto, a Petrobras estava em vias de adquirir as plataformas semissubmersíveis “P-51” e “P-52” de fornecedoras internacionais para o Campo de Marlim. Esse campo ficou com a Petrobras na Rodada Zero de licitações no modelo de concessão, portanto não havia nenhuma obrigação contratual no que tange ao conteúdo local (SCHUTTE, 2018). O então candidato Lula resolveu fazer desse tema um componente do seu projeto de campanha. Em 15 de agosto de 2002, o então candidato fez duras críticas ao então presidente da Petrobras, Francisco Gros, na ocasião da vitória do grupo Jurong – de Cingapura – para a construção da Plataforma “P-50”. A decisão de contratar o grupo estrangeiro, em detrimento do grupo brasileiro Pen-Setal, ocorreu por uma diferença de apenas 5% no preço final (SOUZA, 2010). Nas palavras do então candidato Lula, "Fernando Henrique Cardoso deveria ameaçar o presidente da Petrobras de demissão, caso ele insistisse em construir plataformas no Exterior"<sup>97</sup>. No primeiro horário político do PT em 2002, o candidato do Partido dos Trabalhadores gravou um vídeo no estaleiro Fels-Setal, na cidade de Angra dos Reis (RJ), no qual afirmou:

Temos que exportar mais e importar menos. Ou seja: trazer mais dólares para cá e mandar menos dólares para lá. Mas, enquanto o Brasil precisa fazer esse tremendo esforço, a Petrobras parece ignorar que é uma empresa brasileira. Faz concorrência para a construção de três plataformas e, apesar de a gente ter estaleiros capazes da construção delas aqui no Brasil, a Petrobras já contratou a primeira em Cingapura, na Ásia. Está praticamente certo que o destino das outras duas será o mesmo. Mais uma coisa: se essas plataformas fossem construídas no Brasil, gerariam cerca de 25 mil empregos por um período de três anos. Isto é: além de mandar US\$ 1,5 bilhão para fora, deixamos de criar milhares e milhares de empregos aqui dentro. (...) O presidente tinha que chamar a direção da Petrobras e dizer: ‘É no Brasil que as plataformas têm que ser feitas, não em Cingapura’<sup>98</sup>.

Nesse contexto, o candidato proferiu uma de suas promessas de campanha: fazer renascer o setor nacional de fornecedores para a indústria petrolífera, firmando encomendas nacionais da Petrobras para a produção de plataformas, navios e embarcações, levando em conta o duplo objetivo da ampliação da autonomia no transporte marítimo e do apoio à indústria nacional de fornecedores na área do P&G (PIRES, GOMIDE e MARAL, 2013). Nas palavras do ex-presidente:

na campanha em 2002 nós fizemos uma grande batalha para provar que a Petrobras tinha condições de fazer plataformas e sondas aqui e aumentar o conteúdo nacional. [...] nós provamos que era possível fazer conteúdo nacional (...) A Petrobras não pode ser medida só pela bolsa, ela tem que ser medida pela

<sup>97</sup> <https://exame.abril.com.br/revista-exame/pre-sal-o-maior-desafio-do-brasil/>

<sup>98</sup> Discurso de Lula, transcrito por Seibel (2007)

capacidade técnica e pela quantidade de petróleo que a gente sabe que ela tem<sup>99</sup> (LULA, 2014).

Frente a esses ocorridos, a direção da Petrobrás suspendeu as licitações em andamento das plataformas para os Campo de Marlim. Segundo Almeida et alii (2014), a partir de 2003, quando o PT chegou ao poder, as sucessivas administrações passaram a usar a Petrobras novamente como um instrumento de política industrial (CARNEIRO, 2018).

Passadas as eleições presidenciais que confirmaram a vitória do então candidato Luiz Inácio Lula da Silva, o Estaleiro Mauá iniciou a construção dos módulos para as licitações da “P-51” e “P-52”, nos quais a geração e compressão tinham 75% de Conteúdo Local (FURTADO *et alli*, 2003). É possível constatar que essa licitação foi um “divisor de águas” na política de compras da Petrobras. A direção da empresa introduziu modificações no edital original da “P-51” na busca por garantir uma maior participação da indústria nacional, que ocorreu por meio da inclusão de políticas de Conteúdo Local, como também pela busca da realização integral de algumas atividades relativas aos serviços de engenharia, construção e montagem nacional (SCHUTTE, 2016).

Outro ponto que atesta a mudança nos rumos da relação com os fornecedores nacionais foi o abandono dos projetos “*turn-key*” das respectivas plataformas em construção. Todos esses elementos reforçavam a intenção do governo brasileiro de usar a política de compras da Petrobras para estimular a indústria nacional, tendo em vista que nessas licitações, ao contrário dos pacotes prontos e importados, houve a segmentação dos projetos em vários módulos (geração, compressão, casco/topside) e a elevação de conteúdo local para a construção de cada um desses elementos, levando em consideração o nível de CL que fosse factível e desejado (SILVA e FURTADO, 2006).

Sintetizam essa mudança de postura dois pilares fundamentais: a) desempacotar a demanda por bens para a produção no E&P, buscando a compra de fornecedores distintos e; b) nacionalizar a maior parte dos empreendimentos. Isso tudo era parte de uma orientação política mais ampla, que versava sobre o papel que a Petrobras deveria ensejar, o de ser o centro dinâmico de uma política industrial de promoção do fortalecimento da cadeia de fornecedores do país (AZEVEDO, 2020 no Prelo).

---

<sup>99</sup>Disponível em: <<https://www.institutolula.org/leia-a-integra-da-transcricao-da-coletiva-de-lula-aos-blogueiros/>>. Acesso em 12.06.2020.

Outro acontecimento que vai ao encontro da tese da mudança de postura política do governo brasileiro, com relação aos rumos tomados pela indústria petrolífera nos anos 1990, pode ser identificado nas palavras do ex-diretor de Exploração da Petrobras, Guilherme Estrella, que relata a diferença com relação à postura que a Petrobras deveria ter em relação ao seu papel pouco ousado nos leilões de licitação:

Na licitação em 2003 nós perdemos um bloco pra Chevron, que ofereceu 100% de CL, enquanto a Petrobras ofereceu 65%. [...] não deu dois minutos dessa decisão e toca o telefone: era a Ministra de Minas e Energia Dilma Rousseff, que disse: ‘doutor Estrella, estou sabendo que o senhor perdeu um bloco [...] e eu quero dizer o seguinte, esse fato não se repetirá’. Eu entendi que aquele foi o recado dizendo: Petrobras, recupere a sua importância no setor petrolífero brasileiro [...] e nós não perdemos mais. E com essa decisão só revertemos a curva de exploração para 10 ou 20 anos depois (ESTRELLA, 2017).

Segundo Haroldo Lima (2008), mesmo no marco regulatório da concessão houve uma mudança significativa na orientação política da Petrobras, que passou a ter um comportamento mais agressivo com relação aos leilões, substituindo a lógica de ampliação do espaço para atuação dos seus concorrentes internacionais e, com isso, ampliando o seu *portfolio* de áreas exploratórias. Ainda segundo Estrella (2017), o Governo Federal, nos primeiros idos de 2003, orientou a Petrobras a ter uma estratégia mais agressiva com relação à licitação dos blocos; segundo o geólogo

[...] aquela orientação de se concentrar na bacia de campos tinha tido resultados nefastos, que teriam feito com que em 2008 a gente já não tivesse mais exploração. A compra de blocos vinha diminuindo e a continuidade daquela tendência faria com que em 2008 nós não tivéssemos mais blocos exploratórios da Petrobras praticamente no Brasil porque a Petrobras estava restrita a bacia de campos. Hoje a bacia de campos produz em torno de 40%, com campos velhos e com declínio de produção acentuado, e quando declina a produção a gente tem que aumentar os sistemas de aproveitamento e custa muito mais caro. Então a Petrobras estaria hoje em uma situação desesperadora e teria que depender, como as outras empresas, da produção nos EUA, com participação em produção na Angola. [...] No Brasil nós estávamos caminhando para fechar as portas” (ESTRELLA, 2017, transcrição nossa)

Segundo Leão e Nozaki (no Prelo), a Petrobras adotou uma postura mais agressiva nas rodadas seguintes. Entre a quarta e a sexta rodada (2003-2005), a Petrobras arrematou 288 blocos, o que representou 65% de todas as áreas adquiridas pela empresa entre os anos de 1994 e 2002. Em suma, houve, deliberadamente, uma orientação política no sentido de reverter a perda de protagonismo da Petrobras na exploração e produção de petróleo no território nacional. “Enquanto o governo anterior [FHC] orientou a Petrobras

para moderar e dar espaço para setor privado, o governo Lula estimulou que a empresa aproveitasse as oportunidades” (SCHUTTE, 2016, p. 33).

Outro elemento que contribui na visualização do início de uma nova orientação política à Petrobrás e ao setor de P&G como um todo, diz respeito ao papel relegado à Agência Reguladora. Como tratado em capítulo anterior, o Estado brasileiro foi imprimindo uma ideia de menor protagonismo à Petrobras. Por outro lado, apostou na criação e fortalecimento da ANP como entidade que cumpriu o papel de “regular” a dinâmica de abertura e fortalecimento do “livre mercado”. No governo Lula houve uma inflexão no sentido de retomar o protagonismo do governo e da Petrobras como operadores da política no setor de P&G, em detrimento da perda de *status* da ANP como agência que interfere e constrói política para o setor petrolífero.

Em 2003, com menos de 2 meses de governo, o Presidente Lula referiu-se às agências reguladoras como terceirização do poder político no Brasil. O que estava por trás dessa declaração repousava na crítica do governo à “autonomização” da política pública para o setor. Lula queixava-se de que o governo não poderia ser a última entidade a ter conhecimento sobre as decisões políticas que circunscreviam o preço e tarifas de energia e combustíveis (FELIPE, 2010). É com base nessas afirmações que constatamos a mudança de correlação política no bloco do poder (POULANTZAS, 1978), que vai abandonando a orientação neoliberal à qual caracterizava as funções do Estado do ponto de vista regulatório, e imprimindo uma marca de construção das funções públicas a partir do Estado interventor, que cria política para intervir no mercado a partir da atuação direta, ou mediante atuação da sua empresa estatal.

Em setembro do mesmo ano de 2003 o Governo Lula resolveu modificar a abrangência da legislação para o setor da qual a ANP era a protagonista. Isso ocorre a partir da divulgação de um relatório de análise e avaliação do papel das agências reguladoras. Esse relatório concluiu que o modelo regulatório instalado no Brasil deveria ser preservado, ao mesmo tempo em que estabeleceu ressalvas que seriam o ponto de sustentação para uma nova forma de relacionamento entre o governo e as agências.

[...] faz-se necessário estabelecer a fronteira entre formulação de política setorial e regulação econômica. Tal objetivo, deve-se frisar, não implica qualquer incompatibilidade entre a atividade de regulação desempenhada pelas agências e a formulação de políticas setoriais por parte de ministérios. Ao contrário, o Grupo de Trabalho concluiu que ambos – agências reguladoras e ministérios – podem atuar de forma harmoniosa e, do ponto de vista institucional, de modo cooperativo. [...] é importante que a interação cooperativa entre ambos seja estimulada – o que implica afastar, desde logo, a

ideia de que há rivalidade ou tensão natural entre ministérios e agências (FELIPE 2010, Apud CASA CIVIL, 2003, p. 47).

Ainda que preservando a perspectiva de um relacionamento harmonioso do ponto de vista da relação governo e agências, esse relatório embasou a edificação de dois anteprojetos de lei que modificaram e imprimiram um novo papel às agências reguladoras. Assim, a “Lei das Agências” fortaleceu o papel do governo no desenho e na formulação da política energética, retirando das atribuições da ANP esse papel formulador. Houve um fortalecimento dos agentes de Estado, nesse caso do Ministério de Minas e Energia (MEE) que passou a subordinar a ANP, embora esse último não fosse um órgão diretamente vinculado ao MME (FELIPE, 2010). “A intervenção do MME sobre a ANP se caracterizou não por uma violação dos dispositivos legais ou constitucionais<sup>100</sup>, mas pela retomada de espaços que foram ocupados pela ANP por conta do vazio antes existente” (FELIPE, 2010, p. 107). O fato que marca essa inflexão pode ser analisado a partir da formulação do edital da sexta rodada de licitação de blocos de petróleo, no qual a ANP retirou blocos da lista de licitação a partir de decisões do âmbito do Ministério. Ficou compreendido que a decisão quanto aos blocos que deveriam ser ofertados na rodada de licitação era uma decisão política, e sendo uma decisão da política – e não de aspectos técnicos, somente – competia ao governo, que a operava a partir de um dos seus braços que é o MME.

Com base na orientação neodesenvolvimentista presente na correlação de forças que sustentava o governo Lula, não somente as decisões políticas deveriam ser preservadas como atribuições do Estado, quanto a própria ANP seria mobilizada para funções que extrapolavam a lógica da regulação, *stritu sensu*. O governo Lula utilizou a ANP para intervenções pontuais no mercado, embasado nessa concepção mais geral da importância e necessidade da atuação estatal sob um setor com características singulares e de importância estratégica como é o caso do setor de energia. Segundo Estrella (2017) “a indústria petrolífera é, antes de mais nada, uma decisão política”.

Essas transformações não somente enfatizaram o papel do governo brasileiro e do Ministério de Minas e Energia na coordenação da política setorial, senão que foram os primeiros passos para o reposicionamento da Petrobras como uma empresa de destaque

---

<sup>100</sup> Ainda que não houvesse modificações do ponto de vista “legal”, essa mudança nos papéis atribuídos ao governo e às agências não ocorreu sem conflitos (FELIPE, 2010). O acirramento dos ânimos entre as duas entidades é parte de disputas mais amplas que circunscrevem as distintas orientações do que devem ser políticas públicas para o setor, além de diferentes concepções do papel que devem desempenhar o Estado no regime de livre concorrência.

no cenário nacional. Em agosto de 2003 o MME encaminhou o ofício nº 1476/2003 à ANP, no qual continha as novas diretrizes de política para o setor. Nelas estava o apontamento para mudança de rumo no processo de abertura do mercado de petróleo, afirmando a Petrobras como a empresa de posição dominante no mercado interno. Segundo Almeida (2011), embora não tenha havido, nesse primeiro momento, mudanças do ponto de vista institucional com relação ao modelo de exploração aprovado na década de 1990, essas escolhas e modificações setoriais já eram suficientes para sustentar a afirmação de que a nova correlação de forças no comando do Estado brasileiro foi retomando a perspectiva de atuação estatal na política energética.

Segundo Nozaki & Leão (2020, 2020, no prelo) os períodos de maior protagonismo da Petrobras foram os em que ela esteve sob a égide da coordenação do Estado nacional, ou seja, em que a petrolífera esteve como centro de uma política econômica que logor sustentação política e os instrumentos necessários para a sua atuação. Ainda para os autores, os episódios de sucesso do setor de P&G somente foram possíveis por um arranjo produtivo, tecnológico e financeiro que envolveu a atuação decisiva do Estado.

Nesse sentido, a ação mais decisiva que relegamos ao governo Lula para atestar a inflexão com relação ao governo anterior no setor de petróleo e gás foi – sem sombra de dúvida – a ideia de que a Petrobras deveria ter um papel muito mais proeminente no setor petrolífero do que uma mera empresa de petróleo. A Petrobras passou a atuar como um instrumento de política industrial voltada para o desenvolvimento nacional, contribuindo para fazer com que a atuação no setor não se resumisse aos ganhos objetivos do fornecimento de óleo e derivados, senão que atuando - também - como uma impulsionadora do desenvolvimento industrial na cadeia de petróleo e gás, logrando efeitos importantes na estrutura de produção e no emprego, como veremos a seguir. Pode-se constatar que essa redefinição do seu papel na mobilização da cadeia de P&G tem origem na constituição do PROMINP (Programa de mobilização da indústria nacional de petróleo e gás natural).

O programa surge de um encontro em Angra dos Reis – RJ – no ano de 2003 no qual representantes do governo, da Petrobras e do empresariado nacional debateram as ações necessárias para alavancar a indústria de fornecedores para o setor de P&G nos investimentos da Petrobras.

Dessa forma, o programa foi a sistematização de um conjunto de proposições para fazer com que os investimentos do setor de petróleo se revertessem em uma

oportunidade de crescimento e desenvolvimento para a indústria nacional. As promessas de campanha do governo Lula, por fim, encontravam linhas escritas, nas quais o principal ganho – além do desenvolvimento industrial – estava na geração de emprego no território nacional. Os objetivos da Petrobras e do governo com o Programa eram, além do fomento da indústria nacional, a elevação dos índices de conteúdo local, a geração de riqueza no país e a elevação do emprego (SILVA E FURTADO 2006).

O PROMINP<sup>101</sup> seria, dessa forma, um programa de mobilização da indústria nacional para fornecer bens e serviços à Petrobras, sem se constituir em um programa de reserva de mercado, e sim de capacitação da indústria de fornecedores para proverem produtos e serviços de qualidade e a preços competitivos no médio e longo prazo. Assim, diferentemente do período em que vigorou a política de substituição de importações, o PROMINP<sup>102</sup> buscava a implantação de projetos na área do petróleo e gás em bases competitivas e sustentáveis.

(...) a aquisição de bens e serviços no mercado doméstico a qualquer preço, a qualquer custo e em qualquer prazo, deve transitar, segundo a visão da direção da Petrobras, para um modelo de compras que se baseie na competitividade da indústria para-petroleira local. Assim, percebe-se que o objetivo é fazer do PROMINP um modelo de política industrial, tecnológica e de geração de empregos, distinto do modelo da primeira fase da política de compras da Petrobras. (SILVA & FURTADO, 2006, p. 118)

Dessa forma, os critérios de qualidade, prazo e custo da mão-de-obra deveriam ser atendidos para a contratação da Petrobras, reafirmando que se tratava de um programa de mobilização para a qualificação da oferta, e não uma política de reedição da substituição de importações. O PROMINP partiu da caracterização do hiato existente na oferta e demanda desses bens e serviços, buscando identificar os gargalos e desenvolver políticas específicas que atuassem para não somente aumentar, mas também qualificar a

---

<sup>101</sup> O Decreto no 4.925, de 19 de dezembro de 2003, criou o PROMINP com o objetivo de maximizar a participação da indústria nacional de bens e serviços, em bases competitivas e sustentáveis, na implantação de projetos de petróleo e gás natural no Brasil e no exterior.

<sup>102</sup> O PROMINP conta com a participação do MME e do Ministério de Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), da Petrobras, do BNDES, do Instituto Brasileiro de Petróleo, Gás e Biocombustíveis (IBP) – que congrega todas as operadoras brasileiras – e da Organização Nacional da Indústria do Petróleo (ONIP). Participam, também, a Confederação Nacional da Indústria (CNI) e associações de classe do setor de petróleo e gás: Associação Brasileira de Consultores de Engenharia (ABCE), Associação Brasileira da Infraestrutura e Indústrias de Base (ABDIB), Associação Brasileira de Engenharia Industrial (Abemi), Associação Brasileira da Indústria de Máquinas e Equipamentos (ABIMAQ), Associação Brasileira da Indústria Elétrica e Eletrônica (Abinee), Associação Brasileira da Indústria de Tubos e Acessórios de Metal (Abitam) e Sindicato Nacional da Indústria da Construção Naval (Sinaval). Fonte: (PIRES, GOMIDE & MARAL, 2013)

oferta (SCHUTTE, 2018). Para isso foi identificada a necessidade de um diagnóstico profundo, que avaliasse as condições de competitividade da indústria de fornecedores do setor de P&G, para construir uma estratégia de qualificação capaz de fortalecer a sua competição (OLIVEIRA, 2010). A competitividade industrial é definida pela capacidade de as firmas ofertarem produtos ao mercado com preços competitivos, qualidade adequada e prazos de entrega satisfatórios, isso pressupõem a capacidade de organizar e gerar métodos eficientes de produção, que são medidos pela sua capacidade de manter e ampliar suas parcelas no mercado (OLIVEIRA, 2010). Esse conjunto de capacidades não é somente uma condição endógena das firmas. O seu desenvolvimento requer políticas de incentivo e criação de um ambiente que crie demanda para gerar escala.

Assim, as principais iniciativas do programa incluíram: promoção de novas tecnologias industriais capazes de gerar maior produtividade e competitividade; treinamento de mão de obra qualificada; mecanismos alternativos de financiamento; inclusão de novas empresas na cadeia de petróleo e gás assegurando sua entrada na cadeia de suprimentos do mercado brasileiro (FILGUEIRA, 2015).

O programa atua sob três áreas estratégicas, a saber: a) Qualificação; b) Inovação tecnológica e Desenvolvimento e c) Política industrial, procurando identificar lacunas e estruturar ações para resolvê-las (TORDO et al. 2013). Dessa forma, está no escopo do programa o treinamento para obtenção de mão-de-obra qualificada; a promoção de novas tecnologias para aperfeiçoar a competitividade; ações para o aumento da produtividade visando a diminuição dos custos; inclusão de pequenas empresas no setor de petróleo e gás; apoio ao financiamento e o favorecimento à entrada de empresas da cadeia de suprimento no mercado brasileiro (ALMEIDA, 2015).

Em síntese, o PROMINP surgiu para vencer a barreira da baixa oferta local de bens e serviços por fornecedores nacionais. Foi mapeada, inicialmente, a capacidade desses fornecedores, o que tornou possível estipular um mínimo adequado de aquisições internas pela Petrobrás. A criação do programa torna cristalina a intenção do governo Lula de atuar no provimento do desenvolvimento da indústria de fornecedores local, usando – para isso – do enorme poder de compra da Petrobras (SILVA & FURTADO 2006).

#### ***3.1.4. O Pré-Sal e o novo marco regulatório***

Um fato novo ocorrido no findar do ano de 2006 redimensiona, substancialmente, a posição da Petrobrás, do setor de P&G e do CL de forma geral. A descoberta de óleo leve e gás natural no bloco BM-S-11, na Bacia de Santos – em águas ultra profundas – trouxe vigorosas perspectivas para o Brasil e para o mundo em relação a descobertas de novas áreas de produção dotadas de inestimáveis reservas de óleo. A novidade foi que “para chegar ao óleo e ao gás, a companhia perfurou camada de sal com mais de dois mil metros de espessura abaixo de lâmina d’água de dois mil metros” (PETROBRAS, 2006, p. 20, APUD, NOZAKI & LEÃO, 2020, NO PRELO). Essa descoberta ganhou o nome de Pre-sal<sup>103</sup>, alterando, profundamente, os rumos da Petrobrás e da sua posição na política industrial.

A “confirmação” preliminar da descoberta viria apenas em maio de 2007 e foi tornada pública, oficialmente, no mês de novembro do ano corrente. A partir daí sucedeu-se um decurso de novas descobertas, com destaque para a área de Tupi/Iracema, com imensas reservas comerciais. A Petrobras anunciou a comercialidade desta área, a primeira do Pré-Sal, com reservas estimadas na época em 8,3 bilhões de BOE. (SHUTTE, 2016).

Antes de compreender as especificidades do óleo na camada do pré-sal – e como isso ensejou desafios à Petrobrás e a legislação vigente – faz-se importante contextualizar a situação mundial desse período. A descoberta do Pre-sal não ocorreu no período das “grandes” descobertas mundiais de petróleo. Ao contrário, ela se materializa em um período de avanço relativo de escassez dos campos já produtores e da ineficácia em novas descobertas. De forma geral, segundo Dalla Costa (2016), na geopolítica mundial, nesse período, havia um movimento paulatino - embora lento - de mudança na correlação de forças global, no qual a China começava a disputar a hegemonia – pelo menos do ponto de vista econômico - com os EUA. Ademais disso, nesse mesmo período também é retomado o debate sobre a intervenção estatal na economia, na ocasião da necessidade dos Estados socorrem os seus sistemas financeiros face a crise de 2008, o que também facultou a retomada do debate sobre a notoriedade do controle estatal. No

---

<sup>103</sup> Ocupando uma significativa faixa da costa do Brasil, em suas porções leste e sul, inserida na margem Leste Meridional brasileira, a região do Pré-sal ocupa uma área estimada em cerca de 200.000 km<sup>2</sup> possui cerca de 800 km de extensão no sentido norte-sul, com jazidas em profundidades que ultrapassam os 7.000 metros e estão a mais de 300 km da costa. As maiores reservas identificadas localizam-se entre os estados de Espírito Santo (ES) e Santa Catarina (SC), entre as bacias de Campos, com 102.000 km<sup>2</sup>, e de Santos 272.000 km<sup>2</sup>. (RICIETO, 2019)

que tange à América Latina, de outro lado, embora sem romper com a dominação estadunidense, os governos dos principais países da região não eram fielmente aliados aos norte americanos, como haviam sido na década de 1990. Por fim, do ponto de vista doméstico, o governo Lula mantinha base de sustentação no Congresso Nacional e na sociedade, de forma geral, o que o creditava amplas possibilidades de modificações na legislação da produção de petróleo. Em síntese, esse era um período marcado por uma relativa perda de hegemonia norte americana e de proeminência de governos que zelavam por uma maior autonomia política e econômica, que envolvia – sobremaneira – a dimensão energética. Esse é um elemento que, mais tarde, recorreremos para avaliar os interesses em disputa no debate sobre as transformações no marco regulatório do Pre-Sal.

Um importante elemento a se considerar é que a Petrobrás descobre o Pré-Sal após ter logrado um grau de diversificação industrial razoável, ainda que parcialmente desestruturado pós neoliberalismo. Isso a difere a Petrobras e diferencia o Brasil da maioria dos países subdesenvolvidos que são detentores de elevados recursos naturais mas que – entretanto – não logram internamente capacidade de gerar encadeamentos setoriais industriais da exploração dessas riquezas. A Petrobrás e o Brasil são um caso emblemático, em que a produção do recurso natural é apenas uma parte da agregação de valor final, que conta com uma importância decisiva na mobilização a cadeia de fornecedores.

Segundo Gabrielli de Azevedo (2017), com a descoberta do pré-sal, o pêndulo, outra vez, se direciona em direção ao Estado. Após esse episódio a Petrobrás teve seu papel reformado na política industrial, que granjeou fortes impactos no conjunto dos setores afetados, que foram para além do setor petrolífero. Para Nozaki e Leão (2020, no prelo) a descoberta do Pré-sal foi o elemento mais importante que ajuda a explicar a extraordinária expansão da empresa no segundo decênio dos anos 2000. Ainda segundo os autores, os resultados do Pré-Sal, observados logo em 2008, abriram uma nova fronteira para a Petrobrás, visando não mais se restringir ao importante objetivo da garantia da autossuficiência energética, senão que com condições de alçar o Brasil ao rol dos maiores produtores e exportadores do mundo. Considerando a descoberta do campo de Tupi<sup>104</sup> em 2007, o volume de óleo equivalente recuperável, somente no pré-sal,

---

<sup>104</sup> Além do campo de Guará, com um volume recuperável de 2 bilhões de barris de óleo equivalente. Além disso, na Bacia de Campos também foram descobertas duas novas áreas do pré-sal nos campos de Baleia

superava o total de reservas provadas que a Petrobras possuía até então. (NOZAKI & LEÃO, 2020, 2020, NO PRELO).

Conjuntamente com a grande descoberta viriam grandes desafios, principalmente na área tecnológica, uma vez que tratava-se de uma tecnologia nova, além da área de gestão – considerando o grande volume de novos projetos implantados simultaneamente – passando pela área financeira e de logística. (SHUTTE, 2016). Isso tudo desafiaria a cadeia de P&G e os demais setores de infraestrutura frente a estruturas bem mais complexas em densidade e escala. Do ponto de vista do poder de compra<sup>105</sup>, essas grandes descobertas ampliavam ainda mais as encomendas da empresa, ensejando novas oportunidades para a diversificação industrial. O pré-sal foi uma oportunidade para se cristalizar uma tendência comportamental do Estado que vinha ocorrendo desde 2003, resultado da nova correlação de forças: uma intervenção mais ativa da administração direta nas atividades do setor petrolífero. Nesse sentido, a reforma institucional das atividades de exploração e produção no pré-sal ampliou a esfera de competência do CNPE, órgão da administração federal direta. (ALMEIDA, 2011) .

Torna-se importante salientar, no entanto, que a descoberta dessa grande riqueza abaixo da camada de sal brasileira não foi decorrente do acaso. Para Nozaki e Leão (2020, no prelo), a descoberta do Pré-Sal só foi possível por um conjunto de elementos, entre os quais uma aposta política e estratégia que não se subordinou a uma lógica estritamente microeconômica, mas sim a uma política industrial e, também, a maturação de um longo processo de desenvolvimento das capacidades geológicas e tecnológicas da Petrobrás, que resultaram em condições objetivas para a perfuração em águas tão profundas. O processo envolvia altos riscos e elevado custo financeiro. Segundo Moraes (2013), devido ao alto risco exploratório, a Chevron<sup>106</sup> desistiu do projeto de perfuração no campo de Tupi. Tamanha complexidade tecnológica e profundidade, somada aos elevados montantes de recursos financeiros necessários para prospecção e

---

Azul e Baleia Franca, com um volume recuperável de óleo equivalente entre 1,5 e 2 bilhões de barris (PETROBRAS, 2008, APUD NOZALI & LEÃO, 2020, NO PRELO).

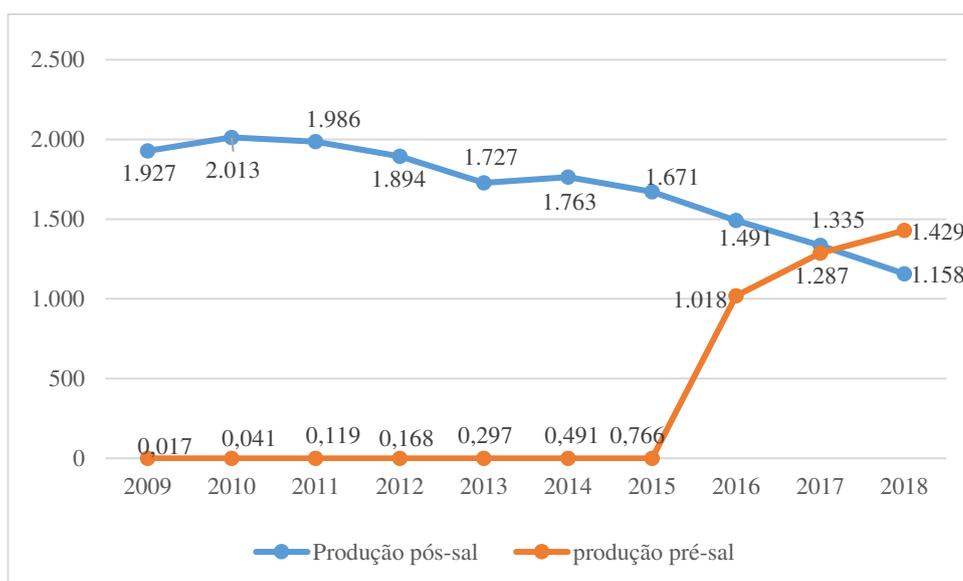
<sup>105</sup> O pré-sal abriu um mercado de investimentos estimados inicialmente pela ONIP em R\$ 400 bilhões entre 2010 e 2020, em setores de máquinas e equipamentos, construção naval, e vários serviços, mas colocava o desafio de escala, de tecnologia e da capacidade para acompanhar o ritmo da demanda da Petrobras.(SCHUTTE, 2018).

<sup>106</sup> A desistência da empresa americana Chevron, que participava do projeto inicial, ocorreu quando os custos alcançaram a cifra de US\$ 100.000.000,00, até então, recorde mundial. (RICIETO, 2019)

para perfuração dos poços, fez com que muitos duvidassem da viabilidade econômica de tais reservas. O primeiro poço perfurado, RJS-628A, no Campo de Tupi, na Bacia de Santos, em setembro de 2006, custou cerca de US\$ 240.000.000, 00, para alcançar 7.600 metros de profundidade. (RICIETO, 2019).

Segundo Guilherme Estrella “a descoberta do pre-sal é produto de uma política de governo (...) O investimento da Petrobras não era uma questão empresarial, e isso permitiu apenas a Petrobras descobrir o pre-sal”<sup>107</sup>. Ou seja, a lógica maximizadora do lucro privado no curto prazo, que é por excelência a racionalidade da empresa privada, provavelmente não teria nos levado a essa grande descoberta, que mudou os rumos da questão energética nacional, uma vez que o Brasil já estava operando no limite da capacidade da autossuficiência. Sem a descoberta do Pre-sal, no ano de 2013 nós já estaríamos importando uma quantidade expressiva de óleo e/ou derivados (SCHUTTE, 2016).

**Gráfico 2: Produção de Petróleo nos campos de produção no pré e no pós sal entre 2009 e 2018 (em milhões de BOE)**



Fonte: <http://www.presalpetroleo.gov.br/ppsa/o-pre-sal/o-pre-sal-em-numeros>. Elaboração

Própria.

Pelo presente gráfico podemos notar que – rapidamente – o total produzido pela camada do Pré-Sal acelera a sua produção, em movimento contrário à produção no pós sal. A partir de 2017 a produção total brasileira na camada do pré-sal vai superando

<sup>107</sup> <https://www.youtube.com/watch?v=G4xe4T0E0eU>

a do pós-sal. Nos últimos 5 anos (2014 a 2019), a produção média de óleo no Pré-sal aumentou mais de 344%, ao passo que, no Pós-sal, a queda foi de 40% (RICIETO, 2019).

A partir da descoberta do pré-sal ocorre o que Giorgio Romano Schutte (2016) denomina de opção por uma Petrobrás “em marcha forçada”, no qual a empresa quadruplicou o seu nível de investimento no PGN de 2006-2010. Os investimentos quinquenais planejados para o E&P subiram de US\$ 34,1 bilhões no PNG 2006-2010 para US\$ 104,1 bilhões e US\$ 118,8 bilhões nos PNGs 2009-2013 e 2010-2014, respectivamente. No total, os investimentos esperados nos planos de negócio se ampliaram de US\$ 56,4 bilhões para US\$ 174,4 bilhões e US\$ 224 bilhões (PETROBRAS, 2009b e PETROBRAS, 2010b, APUD NOZAKI & LEÃO, 2020, no prelo). Com o crescimento recente dos investimentos em petróleo e gás, o setor tornou-se o que mais contribui, isoladamente, para a formação bruta de capital fixo (FBCF) na economia brasileira. (SANT’ANNA 2011). Ainda segundo o autor, no início da década de 2000 os investimentos em produção de petróleo e gás perfaziam o montante de 6% da FBCF, passando para 10% no meio da década e atingindo a marca de 15% no ano de 2013.

**Tabela 2: Investimentos da Petrobrás em valores reais (milhões de R\$) e investimentos da Petrobrás e do Governo Federal em (%) do PIB, entre 2003 e 2013**

	<b>Petrobrás (real)</b>	<b>Governo Federal (% PIB)</b>	<b>Petrobrás (% PIB)</b>
<b>2003</b>	28.042	0.8	0.8
<b>2004</b>	27.25	0.5	0.7
<b>2005</b>	29.723	0.5	0.8
<b>2006</b>	31.021	0.6	0.7
<b>2007</b>	39.595	0.7	0.9
<b>2008</b>	56.341	0.8	1.2
<b>2009</b>	76.242	1.0	1.5
<b>2010</b>	89.218	1.1	1.6
<b>2011</b>	79.019	1.0	1.4
<b>2012</b>	93.639	1.0	1.6
<b>2013</b>	103.493	0.9	1.7

Fonte: CERQUEIRA (2006). Elaboração Própria. Deflacionado IPCA de 2015

Podemos notar pela tabela acima que em termos percentuais o investimento da Petrobrás sozinha – excluindo o montante da cadeia produtiva – supera o percentual e investimentos do próprio Governo Federal com relação ao PIB.

Segundo Loural (2019) o investimento é uma variável fundamental, na medida em que ele dita a capacidade de ampliação da dimensão produtiva. Dessa forma, o investimento assume um papel central no que concerne as decisões de gastos com novas plantas, aquisições de bens e equipamentos, aumento da produção, o que – por conseguinte – lança impactos importantes sob o nível de geração de emprego direto e indireto, além de ser dotado de alto efeito multiplicador sobre o consumo das famílias (pelo nível de emprego gerado) o que acarreta um incremento ainda maior de renda.

Em que pese o elevado volume de investimentos na camada do Pré-Sal, não foram substituídas as inversões nas demais áreas da cia. Com isso, houve um incremento de investimento que alterou o patamar da carteira de investimentos da empresa. Na realidade, foram as oportunidades geradas pelo pré-sal que permitiu à petrolífera brasileira reforçar seu caráter de empresa integrada, retomando investimentos em cadeias produtivas complementares como fertilizantes e petroquímica, bem como a de fortalecer o apoio aos fornecedores nacionais. Entre 2005 e 2011, por exemplo, os investimentos fora do E&P cresceram de US\$ 14,7 bilhões para US\$ 47,1 bilhões. (NOZAKI & LEÃO, 2020, NO PRELO).

Cabe destacar outro elemento dessa discussão que tem relação com a queda do custo de produção, o que faz o Pré-sal um ativo ainda mais estratégico na questão energética. Os investimentos constantes em desenvolvimento tecnológico, técnicas de produção, conhecimento geológico, acrescidas do grande potencial de produção das reservas, permitiram uma substancial redução do custo de extração do barril, que atualmente encontra-se em US\$ 7,00<sup>108</sup> o BOE, preços próximos dos países do Oriente Médio. Segundo Gabrielli de Azevedo (2017), a grande atratividade do Pré-Sal se encontra no baixo risco exploratório, em um custo de extração competitivo, no conhecimento geológico suficiente pela Petrobrás e em bacias com alta produtividade porque estão na sua fase inicial.

Por fim, todo esse processo que envolveu a descoberta e a produção, propriamente dita, dos campos do pré-sal ocorreu com parte de empréstimos interno e externos, o que - no entanto - fez com que a relação entre dívida líquida e o lucro operacional (antes de juros, impostos, depreciação e amortizações) crescesse apenas de 0,97 em 2004 para 1,47 em 2011. (NOZAKI & LEÃO, 2020, NO PRELO). Ou seja, ainda

---

<sup>108</sup><http://www.petrobras.com.br/pt/nossas-atividades/areas-de-atuacao/exploracao-e-producao-de-petroleo-e-gas/pre-sal/>

que recorrendo para financiamento externo após 2011, a trajetória do endividamento da empresa se mantinha relativamente baixa, posto que ela tinha um ativo capaz de compensar qualquer risco, a saber: enormes reservas da principal matriz energética do planeta. Ainda que o planeta venha aventando a importância de transitar para energias mais limpas, o mundo ainda é o da energia fóssil, o que faz os empreendimentos em torno do petróleo terem risco baixo e justificarem endividamentos no curto prazo. Além disso, mesmo em um período acelerado de transição da matriz energética, a Petrobras seguiria sendo líder em investimentos no país. Concomitantemente com os altos volumes de investimento no pré-sal a empresa triplicou a capacidade instalada de energia eólica (SCHUTTE, 2016).

Frente a descoberta do Pré-Sal, segundo Schutte (2016), o governo Lula enxergou uma possibilidade, um “passaporte para o futuro”<sup>109</sup> no que tange a um salto no desenvolvimento e, para isso, o presidente apostou na capacidade da própria Petrobrás para operar isso. Diante do desafio tecnológico, financeiro e mesmo operacional, o governo brasileiro poderia ter recorrido aos oligopólios internacionais, no entanto, a orientação dada foi no sentido contrário. Dessa feita, concomitantemente ao anúncio oficial da província do Pré-sal, o governo Lula retirou 41 blocos, localizados na região do Pré-Sal, que seriam leiloados ainda em novembro de 2017, na 9ª rodada. (SCHUTTE, 2016). Abriu-se, dessa forma, um debate sobre a necessidade de modificações na legislação petrolífera que estivessem condizentes com a nova realidade geológica do país. O governo brasileiro, ao modificar as regras para a exploração nas áreas do Pré-Sal não estaria descumprindo contratos, uma vez o Pré-Sal era uma riqueza nova e ainda pouco dimensionada na sua totalidade.

Frente a diversos campos de pressão política – alguns advogavam o retorno ao monopólio<sup>110</sup> da Petrobrás e outros à manutenção da concessão tal como já vinha sendo a regra de exploração – o governo brasileiro optou por uma terceira via, o que podemos denominar de “estatização moderada” (SCHUTTE, 2016; ALMEIDA, 2011), algo entre uma política genuinamente nacionalista e uma política liberal. A estatização foi “moderada” uma vez que embora tenham ocorrido importantes alterações institucionais no novo modelo contratual, o Estatuto Social da Petrobrás se manteve inalterado

---

<sup>109</sup> <https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,lula-diz-que-pre-sal-e-passaporte-para-o-futuro,237687>

<sup>110</sup> O Deputado Federal do PT-SP Vicentinho e a Federação Única dos Petroleiros (FUP) apresentaram projetos de lei para a retomada do monopólio da Petrobrás.

Em fins de 2010, três anos após a confirmação da província do Pré-sal, foi aprovado o novo marco regulatório do petróleo. Segundo Shutte (2016), a essência da proposta aprovada eram dois elementos centrais, a saber: a) Garantir maior controle Estatal e; b) Aumentar a captura de renda petrolífera.

Em relação ao primeiro ponto, dois fatores corroboram com a sua afirmação. O primeiro deles é que o novo marco regulatório substituía a modalidade de “concessão”, para a de “partilha” nas novas regiões petrolíferas que seriam leiloadas e que se localizam no polígono do Pré-Sal. Essa modificação confere mais centralidade ao Estado na medida em que o óleo encontrado deixa de ser propriedade do explorador (como no caso da concessão) e passa a ser do Estado. Ou seja, o Estado deixa de ser apenas beneficiário da renda financeira da exploração – através de *royalties* e outras contribuições fiscais – e passa a ser dono do óleo e, ao ter seu controle, consegue ditar elementos importantes da soberania energética, tais como o ritmo e a quantidade de exploração, além de poder consolidar uma política comercial que leve em consideração os amplos interesses sociais (SCHUTTE, 2018). Dessa forma, o novo marco regulatório traria melhores condições da sociedade aproveitar desse recurso natural finito para um processo sustentado de ampliação e diversificação da base industrial brasileira, além de ditar o ritmo da exploração. Além disso, o novo marco regulatório estipulava que a Petrobrás seria a operadora única<sup>111</sup> nos campos petrolíferos e deteria, sempre, no mínimo 30% das áreas em que ela atuasse em consórcio. Isso garantia a sua centralidade nas principais decisões operacionais, entre as quais o ritmo de exploração e a política de compras.

Segundo Gabrielli de Azevedo (2017) o novo marco regulatório foi sábio na medida em que compatibilizava a velocidade da abertura de novas áreas do Pré-sal às condições de implantação de uma cadeia de fornecedores competitiva. Ou seja, a Petrobrás, como portadora dos interesses nacionais, seria a única empresa com condições de ditar o ritmo de exploração e isso deveria ser feito de forma atrelada às condições de oferta dos fornecedores nacionais. Para isso, a escala dos empreendimentos era fundamental, para viabilizar uma curva de aprendizagem, que reduziria os custos no médio e longo prazo, consolidando condições de competitividade de preço e qualidade.

---

<sup>111</sup> A Petrobras conceitua a empresa operadora como a empresa que “conduz as atividades de exploração e produção de petróleo e gás [...]. a operadora providencia os recursos humanos e materiais para a execução das atividades. Deve, por exemplo, viabilizar a utilização de novas tecnologias e implementar as contratações necessárias à execução das operações, seja de forma direta ou por meio de suas afiliadas”.

Para Schutte (2016) o controle estatal tinha como objetivo principal garantir que a Petrobrás operasse como um braço da política industrial e tecnológica do governo. Por isso, toda a demanda de bens, serviços e equipamentos vinculados com a operação no Pré-Sal passaria pela decisão da empresa. Ainda segundo o autor, pretendia-se, com isso, dirimir os ricos de vazamento da demanda para o exterior e a exploração predatória, caso o controle de ritmo e de compras ficasse a cargo dos oligopólios internacionais.

A exposição de motivos para a Lei da Partilha deixa mais claro esses elementos. Segundo o texto, a lei busca: permitir o exercício do monopólio da União de forma apropriada, tendo em vista o elevado potencial petrolífero do pré-sal; (ii) introduzir nova concepção de gestão de recursos petrolíferos do Estado; (iii) otimizar o ritmo de exploração dos recursos do Pré-sal; (iv) aumentar a apropriação da renda petrolífera pela sociedade; (v) manter atrativa a atividade de exploração e produção do país; (vi) contribuir para o fortalecimento da posição internacional do país; (vii) contribuir para a base econômica e industrial brasileira; (viii) garantir o fornecimento de petróleo e gás natural do país; e (ix) evitar distorções macroeconômicas resultantes da entrada de elevados volumes de recursos relacionados à exportação dos hidrocarbonetos produzidos no pré-sal. (ALMEIDA, 2011)

Do ponto de vista, ainda, do maior controle por parte do Estado, também foi creditado um novo papel ao CNPE, inclusive no campo das ações decisórias que outrora estavam na ANP. Conforme a Lei nº 12.351/2010, a qual estabeleceu sobre contrato de partilha, compete ao CNPE propor à presidência da República. (ALMEIDA, 2011)

“I – o ritmo da contratação dos blocos sob o regime de partilha de produção, observando-se a política energética, o desenvolvimento e a capacidade da indústria nacional para o fortalecimento de bens e serviços; II – os blocos que serão destinados à contratação direta com a Petrobrás sob o regime de partilha de produção; III – os blocos que serão objetos de leilão para a contratação sob o regime de partilha; IV – os parâmetros técnicos e econômicos dos contratos de partilha de produção [...]”. Além disso, o CNPE ficou responsável pela estipulação dos índices de Conteúdo Local, diferentemente – mais uma vez – da política adotado no período anterior, na qual predominava a ação da ANP. Ou seja, trocando em miúdos, há uma recusa de que o CL, por exemplo, seja caracterizado meramente como uma dimensão técnica, mas sim inserida em uma política pública e, como política, deve estar sob as atribuições do Estado e seus órgãos diretamente a ele vinculados.

Se a estipulação do conteúdo local pelo CNPE transferiu os objetivos macroeconômicos da política pública industrial aos contratantes, pode-se dizer que, em decorrência dos contratos de partilha e cessão onerosa, essa política industrial foi transferida à Petrobrás. (ALMEIDA, 2011, p. 136)

Dessa feita, essa dimensão elencada acima resultou na transferência para a Petrobrás da obrigação de estimular a indústria nacional para satisfazer a sua própria demanda, uma vez que o volume de compras foi, sobremaneira, alavancado.

Por fim, ainda no que tange a “estatização moderada” imprimida com o novo margo regulatório, o Estado, e suas partes relacionadas, aumentaram suas participações no capital societário da Petrobras em ações ordinárias e ações preferenciais. Juntas, estas passaram a deter 63,6% das ações ordinárias e 48,4% do capital total, o que antes da oferta pública correspondiam a apenas 57,9% e 39,8%, respectivamente. Com o aumento da participação dos agentes públicos, em contrapartida, ocorreu a diminuição da participação dos acionistas minoritários, notadamente de acionistas brasileiros e estrangeiros via ADRs nível III. (ALMEIDA, 2011)

O segundo elemento constitutivo do marco regulatório que apontamos acima, diz respeito ao aumento da captura da renda petrolífera por parte do Estado, o que de fato ocorreu. De menos de 57% no modelo de concessão, o Estado passou a capturar um pouco mais de 70% da renda petrolífera com a modalidade dos contratos de partilha.

O novo Marco Regulatório, por fim, avançou para a proposição de um “Fundo Social” (FSPS) que mirava o desenvolvimento socioeconômico nacional, mediante investimentos nas áreas de cultura, educação, esportes, saúde pública, ciência e tecnologia, meio ambiente e minimização das mudanças climáticas (Lei nº 12.351/10, art. 47º). Dessa forma, em primeiro lugar essa política visa garantir que a utilização desse recurso finito não seja exaurida em gastos correntes, ou seja, que ela sirva também para as gerações futuras, quando o petróleo não for mais a principal matriz energética. Em segundo lugar, esse fundo constitui uma poupança pública de longo prazo, que tem como objetivo dirimir as flutuações de renda e de preços na economia nacional. (Art. 48). A forma de financiamento do programa seria com parcelas do bônus de assinatura, dos royalties que couberem à União, da receita oriunda da comercialização do petróleo e do gás natural pertencentes ao Estado, e dos resultados das aplicações financeiras feitas com o FSPS.

Dessa feita, o Novo Marco regulatório foi mais um elemento de afirmação da perspectiva de longo prazo de utilização do recurso natural petróleo como via de prover modificações estruturais na sociedade. Nesse contexto entrou em debates a necessidade de se precaver contra as “armadilhas” do desenvolvimento com abundância de divisas. Esse tema tem relação estreita com a análise que Celso Furtado (2008) fez com relação a experiência venezuelana nos anos 1960, tida como um caso de subdesenvolvimento e estagnação do crescimento econômico em que pese abundância de divisas e recursos naturais. Nesse sentido, o Fundo Social do Pré-Sal, o Conteúdo local, o modelo de partilha com o controle do óleo e a Petrobrás como operadora única do pré-sal, eram os ingredientes que poderiam mitigar a chamada “maldição dos recursos naturais”. Esse termo se refere à observação empírica na qual muitos países que detém abundantes recursos naturais tendem a crescer mais lentamente do que países similares, mas que não dispõem desses recursos. No Brasil, já se verificou a possível existência da Maldição em escala municipal, uma vez que as cidades que recebem recursos financeiros advindos do setor petrolífero (*royalties*) tendem a crescer menos do que aquelas que não recebem. (XAVIER JR, 2012). Na literatura especializada, quatro são os principais elementos responsáveis pela “maldição”: 1) A existência de recursos abundantes tende a reduzir a qualidade institucional de um país, induzindo a um comportamento rentista e corrupto; 2) Essa abundância tende a deteriorar os preços de comércio e reduzir o grau de abertura econômica, ocasionando perda de competitividade da indústria, como uma consequência da supervalorização da moeda local pelo excesso de divisas; 3) Recursos naturais abundantes tendem a contribuir para uma redução do investimento em educação de alta qualidade e trabalho qualificado, já que o setor manufatureiro escolhe a demanda por profissionais qualificados, reduzindo o retorno da qualidade educacional e; 4) O esvaziamento do investimento em capital físico. (XAVIER JR, 2012)

Um dos principais elementos que causam a “maldição dos recursos naturais” é o que conhecemos por “Doença Holandesa”, que refere-se ao encolhimento do setor industrial como uma consequência do deslocamento de fatores de produção para a extração de recursos naturais. A Doença Holandesa também está relacionada à sobrevalorização da moeda nacional e a redução de produtividade e lucratividade dos investimentos devido à perda de externalidades positivas e retornos crescentes de escala do setor manufatureiro, que se esvazia devido ao movimento de fatores. (XAVIER JR, 2012).

Ainda do ponto de vista das análises empíricas, a trajetória dos países periféricos que detém expressivos contingentes de recursos naturais sempre apontou na direção de que o lucro e a renda que não são capturadas na produção, quase nunca retornam para as economias nacionais, via investimento. Isso justificaria políticas de apreensão da renda local e da constituição de medidas que visem a manutenção dos frutos dessa atividade para benefício da coletividade local. “Cabe ao Estado a responsabilidade de organizar mecanismos de transmissão do impulso gerado no setor petrolífero ao conjunto da economia do país, em particular garantindo um aumento da taxa de investimento”. (SHUTTE, 2016, p. 35). Dessa forma, a abundância de recursos naturais pode se constituir em uma maldição, mas não é um destino inexorável. O Marco Regulatório do Petróleo, com a garantia de que o Estado tem controle do óleo; com a Petrobrás operando nas principais decisões de ritmo de exploração e compras de equipamento; com a Política de Conteúdo Local capturando esse grande investimento para estimular o setor industrial e com o FSPS para lidar com as chances de sobrevalorização cambial, pode-se afirmar que as condições para que esse recurso de revertesse em ganhos de longo prazo estavam asseguradas.

### ***3.2. A política industrial e sua relação com a Petrobras e o setor de P&G***

A Política de Conteúdo Local, a reorientação do papel da Petrobras no rumo do fortalecimento do seu protagonismo e a sua utilização como um instrumento da política para o desenvolvimento industrial da economia brasileira não ocorreram por condições do caso. Assim, seria parcelar analisar as transformações operadas a partir da PCL se o foco de análise fosse, apenas, do ponto de vista microeconômico ou desvinculado do projeto mais geral em curso. Se partimos da aceção de que a Petrobras e a PCL ganharam relevância como um instrumento da política de desenvolvimento nacional, se faz necessário um olhar mais abrangente, que identifique em que condições essa opção ocorreu.

Dessa forma, optamos por analisar dentro de qual política industrial estava inserida a Petrobrás e o destino dos seus recursos petrolíferos, e isso se torna possível pela análise das experiências de política industrial levadas adiante nos governos Lula e Dilma.

### 3.2.1: A política industrial como condição para o desenvolvimento econômico

O Brasil é um país subdesenvolvido e de economia dependente, mas que - no entanto - passou por um processo intenso de industrialização. Tal fato ocorreu por circunstâncias externas que impuseram dificuldades a importações – como as guerras mundiais e a crise de 1929 – mas, sobretudo, por uma política de Estado que selou um compromisso político e econômico de avanço da industrialização nacional, alterando em períodos de maiores confrontos com o capital estrangeiro – especialmente o imperialista – e outros de desenvolvimento afirmando a dependência e sob coordenação do capital internacional<sup>112</sup>.

Os ventos neoliberais que sopraram no mundo, e em especial na América Latina em fins da década de 1980, mobilizaram esforços para enfraquecer nossa atividade industrial, principalmente pela política macroeconômica de perseguir a estabilidade e o controle inflacionário a qualquer custo, com redução progressiva dos níveis de proteção tarifária e eliminação dos subsídios. A cartilha que continha o conteúdo do “Consenso de Washington” (CW) culpava a política de investimento e endividamento dos governos latino americanos pela crise e forte desequilíbrio fiscal. Na esteira desse processo se fortaleceram concepções criminalizantes da política fiscal e do gasto público. O governo de Collor, na negação da política industrial, chegou a conceber uma política industrial “às avessas” que, ao invés de promover estímulos à setores industriais nacionais, expôs - sem critério - a indústria brasileira à abertura comercial para enfrentar a concorrência internacional. Segundo Bocchi & Borges (2017) era uma proposta simplesmente de integração competitiva, que recebeu o nome de Política Industrial e de Comércio Exterior (PICE) e era organizada sobre conceitos como competitividade e produtividade, desvinculada de qualquer política de corte setorial. Ao contrário das políticas industriais da fase desenvolvimentista brasileira, que visavam a expansão da capacidade produtiva através do incentivo a substituições de importações, a política industrial do governo Collor centrava-se sobre a concorrência (CANO & SILVA, 2010).

---

<sup>112</sup> Esse foi o caso da política de desenvolvimento sob o período da Ditadura Militar, em que foi possível o avanço da industrialização em conformidade e afirmando a dependência, contanto com o fortalecimento do capital transnacional (IANNI, 2019)

Nos oito anos de governo FHC se consolidou a derrota da ala desenvolvimentista e o fortalecimento da ala liberal, que defendia, tão somente, a estabilização econômica e se opunha a qualquer intervenção governamental na forma de política industrial (BOCCHI & BORGES, 2017). Ficou como marca desse período a célebre frase proferida por Padro Malan que orientava que “a melhor política industrial é não ter política industrial”<sup>113</sup>, reafirmando a concepção liberal de que o intervencionismo estatal desestabiliza o livre jogo do mercado, definindo – *a priori* – os ganhadores e perdedores. Para Malan a dinâmica de concorrência entre as empresas cabia, exclusivamente, ao mercado (BOCCHI & BORGES, 2017). Na década de 1990 não houve o que pode-se denominar de política industrial, pelo contrário, ocorreram apenas iniciativas isoladas, porém desintegradas e sempre objetando a orientação da política macroeconômica, além de carecer de recursos significativos. (COUTINHO & SARTI, 2003)

Com base nisso que afirmamos que a política industrial foi banida do arcabouço da política econômica brasileira nos governos de FHC, mas não só isso. Data desse período a sua associação a algo nocivo e causador de desequilíbrios e distorções profundas na dinâmica autorregulada do livre mercado (DE TONI, 2014). Política industrial passou a ser sinônimo do anacronismo, do atraso e da insensatez (CANO & SILVA, 2010).

Na ausência de uma política industrial elaborada no âmbito do Governo Federal, coube as próprias empresas a escolha das estratégias mais condizentes com a sua sobrevivência econômica. Segundo Laplane e Sarti (2006), esperava-se que o aumento da demanda por divisas estrangeiras seria solucionado pela competitividade, que permitiria ampliar as exportações<sup>114</sup>. “A crise de 1999 tornou evidente que a estratégia de conduzir a modernização da indústria apenas com os instrumentos da política macroeconômica, como pretendia a visão neoliberal, foi um rotundo fracasso” (LAPLANE & SARTI, 2006. p. 31). A negação de elaboração de políticas de corte setorial ou vertical para a indústria brasileira estava ancorada na perspectiva de que as empresas mais aptas sobreviveriam,

---

<sup>113</sup><https://economia.estadao.com.br/noticias/geral.politica-industrial-finalmente-saira-do-papel,20020804p35162>

<sup>114</sup> Isso não aconteceu. Por outro lado, os efeitos danosos da combinação de ausência de política setorial com política macroeconômica restritiva podem ser exemplificados na Redução de tarifas de importação, sobrevalorização da moeda, estrangimento do crédito e ausência de mecanismos de proteção contra práticas desleais de comércio internacional levaram à substituição da produção local por importações inclusive em setores nos quais o Brasil dispunha de condições de competitividade. (CANO E SILVA, 2010)

assim seriam eliminadas aquelas empresas ineficientes e anacrônicas. Um seja, um verdadeiro “darwinismo industrial”. O resultado da ausência de políticas setoriais industriais, somada à uma política macroeconômica neoliberal, voltada exclusivamente para a estabilidade monetária, nos relegaram profundas perdas do ponto de vista industrial: Diversas empresas privatizadas e desnacionalizadas; importantes elos das cadeias produtivas suprimidos do território nacional e o início de um processo de desindustrialização e desnacionalização. O principal instrumento dessa derrota foi uma política macroeconômica que combinou câmbio sobrevalorizado e altas taxas de juros, um binômio adequado para inibir o investimento produtivo e frear a retomada do crescimento econômico.

Retomamos o debate da indústria e da política industrial pela sua importância no tema do desenvolvimento econômico sustentável, que não seja cíclico e dependente da dinâmica das trocas desiguais no mercado internacional. Segundo De Toni (2014), a capacidade industrial de uma nação estabelece o potencial e os limites do seu desenvolvimento. Em perspectiva histórica, foi a industrialização que proporcionou níveis crescentes de bem-estar da população, possibilitando a expansão do emprego qualificado e difundindo ganhos de escala. Para Coutinho e Sarti (2003) o desenvolvimento industrial é um componente essencial ao desenvolvimento de uma economia como a brasileira. Além disso, está na indústria a geração de tecnologia aplicada, que responde pelo aumento da produtividade do trabalho e pelo fornecimento de bens e serviços que são essenciais para a vida humana. Num sentido mais básico e elementar, o desenvolvimento depende da produtividade crescente do trabalho que é influenciada, diretamente, pelos avanços da indústria. (DE TONI, 2014).

O papel da Política Industrial assume, assim, caráter estratégico como instrumento de estímulo ao desenvolvimento do país. Uma de suas tarefas centrais é a de coordenação de esforços públicos e privados em direção aos interesses maiores do país. Os países avançados não abriram mão de exercer suas políticas industriais (CANO E SILVA, 2010).

Do ponto de vista brasileiro, ainda que diversos limites possam ser apontados na nossa industrialização nacional com relação as possibilidades de superação do subdesenvolvimento, esse processo nos logrou condições relativamente endógenas de ultrapassar as barreiras da economia colonial

Apesar de todos os aspectos negativos (das características da nossa industrialização que foi feita para atender ao consumo das elites), o processo de industrialização representa abertura para um novo sistema econômico. Isto é, uma economia nacionalmente integrada e precipuamente voltada para atender às necessidades internas da coletividade humana nela engajada. O que vai de encontro ao sistema anterior e tradicional em que predomina a função exportadora. (PRADO JR, 1978, p. 91).

Para Furtado (2007) a indústria também cumpriria um importante papel no processo de contenção da inflação – outra importante característica dos países subdesenvolvidos que financiavam seu crescimento com desequilíbrio no Balanço de Pagamento e emissão monetária. A indústria contribuiria, dessa forma, para equilibrar a relação entre a oferta e a demanda de produtos manufaturados, além de reduzir a importância do setor externo para o desenvolvimento nacional. Por fim, "o desenvolvimento da produção industrial, ao criar um fluxo de renda adicional, amplia o mercado interno" (FURTADO, 1972, p. 141), criando um círculo virtuoso de crescimento. Do ponto de vista teórico essa não era uma ideia nova. Autores como Nicholas Kaldor e Gunnar Myrdal já tinham identificado o potencial da indústria em gerar retornos crescentes de produtividade e transbordamentos para todas as outras dimensões do desenvolvimento econômico, incluso a dimensão social (DE TONI, 2014).

Políticas industriais que estimulem a produção de bens de capital tem maiores potenciais de contribuir com a soberania econômica através da autodeterminação do Capital. Marx (1985) observava que o valor de produção no setor que produz bens de capital<sup>115</sup> – chamado de D1 – tende a um crescimento mais acelerado que no setor que produz bens de consumo – D2. Isso por conta da composição orgânica do capital, que é a razão do capital constante em relação ao capital variável, expressão em valor da composição técnica do capital, que é a relação entre o volume dos meios de produção e o volume de trabalho vivo mobilizado pelo capital. Assim, Marx concluiu que o desenvolvimento das forças produtivas é determinado e subordinado ao processo de acumulação de capital e que o progresso técnico, necessário para a acumulação de capital, é gerado no setor produtor de bens de capital (D1), que revoluciona, em um segundo momento, os demais setores, sendo o setor principal para o funcionamento da economia capitalista. Ou seja, para ter uma política industrial efetiva é necessário que exista a

---

<sup>115</sup> A existência de um setor doméstico produtor de meios de produção, isto é, bens de capital, permite que seja maior o impacto do aumento da demanda agregada sobre o crescimento da produção e do emprego, ou seja, um efeito multiplicador sobre a renda, ampliando o mercado interno e o potencial de geração de emprego e renda. (CARDOSO, 2019)

consolidação de um setor de bens de capital. Veremos a seguir que diversas políticas nesse sentido foram operadas no âmbito da cadeia de Petróleo e Gás.

Antes de analisar a política industrial dos governos petistas, vamos – primeiro – conceituar o que compreendemos por política industrial. Em primeiro lugar descartamos a análise neoclássica de que existem “falhas de mercado”, “equilíbrio geral” ou “Ponto ótimo” para a qual rumam as firmas. Na análise empírica, as informações assimétricas e as incertezas não constituem falhas, senão que são características de mercado (POSSAS, 1999). Dessa forma, partimos de uma concepção de que existe assimetria e que o mercado não se autorregula, necessitando de ações no âmbito do Estado para prover melhores condições de competição que gerem externalidades e transbordamentos para o todo. Assim, rejeitamos – também – a análise de que o mercado irrestrito é a ordem natural, enquanto as instituições são substitutos artificiais que deveriam ser adotados somente quando essa ordem fosse quebrada (SANTOS, 2015). Embora os críticos de matriz ortodoxa-neoclássica vejam na política industrial – particularmente nas iniciativas setoriais e verticais – fontes de distorção, acreditamos que a política industrial desempenha papel central na organização da política e na apropriação dos seus ganhos.

Por política industrial compreendemos um

(...) Conjunto coordenado de ações, envolvendo setor público e setor privado, visando ampliar a competitividade da indústria. O objetivo final é impulsionar o crescimento econômico e o emprego do setor industrial. Assim, a política industrial é um componente de uma estratégia de fortalecimento da indústria e parte indispensável de uma política de desenvolvimento (IEDI)<sup>116</sup>

Para Coutinho e Sarti (2003), a política industrial é indispensável quando as ações individuais dos produtores são ineficazes e há necessidade de coordenação. É também necessária quando os objetivos de curto prazo das ações individuais obstaculizam a implementação de iniciativas cujos resultados favoráveis só podem ser alcançados num prazo maior. É, ainda, imprescindível quando os empreendedores privados se retraem diante de riscos elevados.

Para Johnson (1984) a política industrial funciona como um elemento que é catalisador do crescimento de longo prazo, assim como é um motor para o desenvolvimento das atividades produtivas. Para ele, a política industrial deve ser um elemento concatenado com as demais funções do Estado Nacional, por isso a sua relação com a macroeconomia é elemento indispensável. “A política industrial deve e pode

<sup>116</sup> [https://iedi.org.br/anexos\\_legado/4cfe53d30f0442c9.pdf](https://iedi.org.br/anexos_legado/4cfe53d30f0442c9.pdf)

contribuir para que o cenário macroeconômico se torne cada vez mais favorável” (COUTINHO & SARTI, 2003). Para Suzignan & Furtado (2006), a política industrial é o que possibilita o elo entre o passado e o futuro, entre as instituições que existem e aquelas que estão no caminho de se constituírem. A política industrial pode ser, ainda, concebida em torno de objetivos a serem alcançados por uma combinação de dois tipos de ações: aquelas voltadas para a atividade industrial em geral – que denominamos de iniciativas horizontais – e aquelas que tem como alvo setores/cadeiras específicas – que damos o nome de iniciativas verticais. (COUTINHO & SARTI, 2003).

Ainda segundo o Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial (IEDI) a política industrial é a parte constitutiva da formação dos mercados e de seu desenvolvimento (2011, p. 40). Acima de tudo, a política industrial é uma política, uma atitude, e somente em um segundo momento se desmembra como uma questão técnica (SUZIGAN & FURTADO, 2006). Assim, reafirmamos a importância de identificar as opções de política econômica de cada período dentro de uma determinada correlação de forças, que é – sobretudo – política.

### **3.2.2: A política industrial no Governo Lula**

Nos idos dos anos 2000, com a vitória do Presidente Lula em 2002, o tema da política industrial retoma com alguma centralidade. A política industrial passa a ser um pilar necessário para a consecução do principal objetivo eleito pela nova maioria política, a saber: reduzir as desigualdades e voltar a ter crescimento econômico. Assim, o Governo Federal elaborou um Plano Plurianual (PPA) para o período 2004-2007 como um desdobramento do programa de governo do PT para as eleições de 2002. O Plano indicava “a baixa criação de emprego e as barreiras para a transformação dos ganhos de produtividade em aumento de rendimentos da grande maioria das famílias trabalhadores” (BRASIL, 2003 Apud CARDOSO, 2019) como um dos principais gargalos da economia brasileira. Assim, para dar concretude a esse projeto de desenvolvimento – centrado na redução das desigualdades sociais – o PPA concedeu relevância ao tema da indústria e da industrialização. Segundo Laplane (2015) o retorno dessas políticas traduziu a intenção do governo de recuperar uma visão estratégica que apontasse um horizonte nas decisões de investimento.

Antes mesmo do lançamento da primeira política industrial desse período neodesenvolvimentista, o governo Lula estimulou a criação de uma organização

institucional para coordenação política, visando estabelecer um processo que elencasse objetivos de curto e de longo prazo. Foi criada uma instância de articulação de instrumentos e medidas para o desenvolvimento industrial, a Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI) com a missão de desenvolver ações estratégicas para a política industrial brasileira, promovendo o investimento produtivo, o emprego a inovação e a competitividade industrial do país; e um conselho, o Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial (CNDI), um órgão de assessoramento da Presidência da República para a formulação de políticas nacionais e medidas específicas destinadas a promover o desenvolvimento industrial, tecnológico e de comércio exterior do país. Essas entidades foram compostas pelo Governo e também pela representação da iniciativa privada e dos trabalhadores, em uma tentativa de conciliação política para o avanço das estratégias de fortalecimento industrial (CARDOSO, 2019). Para Almeida (2011) essa concepção de política industrial foi dando lugar a uma concepção de que o Estado tem que ter atuação na esfera econômica, modificando o caráter estatal que vigorou nos anos 1990 que limitava-se à regulação.

É no bojo desse processo que ressurge a concepção e a prática da política industrial brasileira. Lembremos que, em que pese a coalização política liderada pelo PT ter saído vitoriosa das eleições presidenciais, a ampla aliança política e a própria correlação de forças mais geral da política nacional impôs distintos constrangimentos políticos e econômicos ao exercício do programa nacional e democrático que constituía a bandeira do PT. Assim, o Governo Lula estava preso ao que Belluzzo e Carneiro (2003) sintetizaram como “Paradoxo da Credibilidade”. Para poder ter governabilidade, o Governo Lula sinalizou que manteria, em parte, uma continuidade com relação a política macroeconômica do governo anterior, que estava expressa na “Carta aos Brasileiros” e também no aperto fiscal e monetário das primeiras ações do governo. Assim, quanto mais a política econômica produzia resultados que eram satisfatórios da ótica do mercado financeiro, mais as possibilidades de uma política de caráter desenvolvimentista se estreitavam.

Em que pese o primeiro mandato do governo Lula ter dado continuidade, em parte, à política macroeconômica do governo FHC<sup>117</sup>, por outro lado o governo pôs fim

---

<sup>117</sup> O Presidente Lula assume em primeiro de janeiro de 2003 e mantém a política macroeconômica que vinha sendo executada desde 1999, apoiada na combinação do regime de metas de inflação com o câmbio flutuante e a política de geração de superávit fiscal primário, visando a continuidade do controle inflacionário. Para cumprir as metas de inflação, o Banco Central continua fixando a taxa básica de juros em patamares muito elevados, a despeito de todos seus efeitos perversos. (CANO E SILVA, 2010)

ao veto que existia sobre a política industrial, e iniciou a formulação de uma política que ficou conhecida como Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE), como resultado de amplos debates entre especialistas e empresários ligados ao setor. Segundo Cano e Silva (2010) “esta combinação contraditória criou um grave paradoxo, na medida em que, estando fortemente limitado em mover os instrumentos clássicos do câmbio, dos juros e do gasto público, não teria como soltar as amarras para a política industrial.” (p. 6 e 7). A criação da PITCE e, um pouco antes, do CNDI estimularam o debate sobre a adequação dos instrumentos do Estado para garantir essa agenda desenvolvimentista. Assim, embora alguns aspectos da política macroeconômica tenham operado em sentido oposto, a criação da ABDI e o BNDES – conjuntamente com o Conselho e a própria Política Industrial – estruturaram um arranjo institucional básico pró-indústria (DE TONI, 2014)

No dia 31 de março de 2004 o Governo Federal anunciou, na sede da Confederação Nacional da Indústria (CNI) a primeira de três políticas industriais que marcariam as administrações petistas, definindo um conjunto de programas e de medidas para alguns setores prioritários que receberiam R\$ 15 bilhões em financiamento do BNDES, Banco do Brasil e da FINEP (BOCCHI & BORGES, 2017). O objetivo dessa primeira experiência de política industrial foi fortalecer e expandir a base industrial brasileira, melhorando e ampliando a capacidade de inovação das empresas. A PITCE teve como pilar central a inovação e a agregação de valor aos processos, a produtos e serviços da indústria nacional (ALMEIDA 2015). Os três principais eixos foram: a) Linhas de ação horizontais, principalmente pautado no incremento do desenvolvimento tecnológico, da inovação e da ampliação do coeficiente de exportação; b) Setores Estratégicos, tais como software, semicondutores, bens de capital e outros e; c) Atividades portadoras de futuro, dentre as quais se destaca a energia renovável (ALMEIDA 2015).

A PITCE resultou de documentos propositivos que continham diagnósticos dos limites e potencialidades da nossa indústria nacional, que foram amplamente debatidos no interior do governo, contando com a participação de intelectuais e de empresários. (BOCCHI & BORGES, 2017).

---

Ela [PITCE] levantava alguns pontos base para a política industrial a ser seguida e buscava o desenvolvimento da indústria através da transformação da

sua estrutura. Assim, apostava no aumento de eficiência a partir da inovação tecnológica para o ganho de competitividade que a levasse a uma inserção internacional mais favorável. (CARDOSO, 2019, p. 71)

Essa política resultou da combinação de três vetores que atuaram de forma concomitante. O primeiro deles foi expresso pelo compromisso do Presidente Lula quanto da campanha eleitoral de 2002, que ressaltava a necessidade de retorno das políticas de desenvolvimento, sobretudo às ligadas a defesa da indústria nacional; o segundo vetor resultou de uma colaboração estreita entre os setores governamentais e as entidades de pesquisa, notadamente o IPEA; por fim, o terceiro vetor que selou essa conjunção foi o protagonismo político do próprio presidente Lula, que participativa, não raras vezes, pessoalmente dos debates no Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial (CNDI) ressaltando o seu comprometimento e o do seu governo com uma nova concepção de desenvolvimento de um política de desenvolvimento industrial (DE TONI, 2014). Ainda segundo De Toni (2014) os méritos da PITCE não são apenas os relacionado a quebra de um jejum prolongado do Estado com relação à política industrial, principalmente diante de um processo acelerado de reprimarização da pauta exportadora brasileira e do desmantelamento de diversos elos da cadeia produtiva nacional como consequência da política macroeconômica neoliberal. A PITCE foi focada em operações estratégicas, envolvendo setores de ponta, como a tecnologia da informação, semicondutores e software. Isso tudo relacionado a metas ambiciosas e desafiadores, com capacidade de transbordamentos e transversalidades na complexa teia industrial nacional. Com conteúdo fortemente horizontal, com poucas cadeias produtivas priorizadas e altamente seletiva, a PITCE foi, ela mesma, uma política pública inovadora. (DE TONI, 2014). Ainda que do ponto de vista dos resultados os números não sejam tão expressivos, o seu mérito não pode ser relativizado. Em primeiro lugar porque uma política industrial não ocorre no vazio da macroeconomia, e nem é uma mudança operada no curto prazo. Em segundo lugar, recolocar o debate e construir ações de política industrial na agenda do país – recém-saído de anos de neoliberalismo – não é desprezível. Segundo De Toni (2014) a PITCE expôs os problemas de competitividade da indústria nacional da agenda do país, o que é um ponto de partida para a edificação de um aprimoramento da política industrial.

Do conjunto das políticas industriais dos governos petistas, a PITCE foi a única que não apresentou um eixo com orientações próprias para a indústria de petróleo e gás. Embora esse setor não tenha sido objeto de metas próprias, o objetivo mais geral da ampliação da eficiência e competitividade das empresas nacionais e a sua inserção

internacional contribuiu com a indústria de Petróleo e Gás como um todo, tendo em vista que a sua maioria são de empresas fornecedoras nacionais (CARDOSO, 2019). Em síntese, pode-se concluir que houve um esforço de concepção de uma política industrial e tecnológica em uma perspectiva de longo prazo, com ênfase na dimensão da inovação e da agregação de tecnologia aos produtos industriais (CANO & SILVA, 2010). No entanto, uma política industrial de desenvolvimento não se faz só com ações verticais. Assim, houve um descasamento das ações macroeconômicas e da política industrial, na qual a lógica da primeira foi um elemento que constrangeu e estreitou as margens de atuação da segunda.

No ano de 2008 surge uma nova política industrial, como uma desdobramento e aprofundamento da PITCE, denominada de Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP), que mantinha o foco na competitividade, mas agora buscava a sua construção no médio e longo prazo, afim de enfrentar o ambiente globalizado competitivo dos mercados cada vez mais intensivos em inovação e diferenciação (CARDOSO, 2019). A PDP surgia como uma aposta mais ousada no sentido da abrangência, profundidade, articulações, controles e metas, ampliando o número de setores de incentivo em relação à política anterior (CANO & SILVA, 2010). Tudo isso, reafirmando uma visão sistêmica voltada à construção de competitividade de longo prazo nos diversos setores da economia brasileira.

A PDP apoiava-se em diversos tipos de medidas, e não apenas em políticas verticais, mas relacionando-as com as horizontais, de forma macro. Assim, a nova política envolvia dimensões tributária/fiscais, financiamento, poder de compra do governo, aprimoramento jurídico, regulação e apoio técnico (CANO & SILVA, 2010). O uso do poder de compra do Estado para criar estímulos quanto à demanda de fornecedores locais teve impacto significativo no setor de P&G, uma vez que parte dessas compras eram da administração direta e, outras, via empresas estatais. Assim as compras públicas, somadas as políticas de Conteúdo Local, por exemplo, deram novo impulso ao fortalecimento do investimento nacional (CANO & SILVA, 2010)

Para a operacionalização da PDP foram elencadas ações para dar conta de quatro grandes desafios. O primeiro deles fazia menção a necessidade de ampliação da taxa de investimento na economia brasileira, no intuito de avançar sobre os principais gargalos de oferta, garantindo fornecimento e evitando, ao mesmo tempo, pressões inflacionárias. O segundo deles versava sobre elevar o esforço de inovação, principalmente no setor privado. O terceiro dizia respeito a preservação das contas

externas e, por fim, o fortalecimento não apenas dos grandes grupos empresariais, mas ações focadas no desenvolvimento das micro e pequenas empresas (CARDOSO, 2019). Assim, relacionados a esses quatro desafios foram apresentadas quatro metas para o programa: a) ampliação do investimento fixo, com o objetivo de elevar a FBCF para 21% do PIB até 2010<sup>118</sup>; b) elevação do gasto privado em P&D em relação ao PIB, com a meta de atingir 0,65% em 2010; c) ampliação da participação das exportações brasileiras no total mundial para 1,25%. Em 2007 essa participação era de 1,18% e; d) elevação em 10% o número de empresas exportadoras brasileiras (CARDOSO, 2019)

Dos 25 setores elencados na PDP, o setor de P&G tinha relação direta ou indireta com todos, principalmente os relacionados com o biodiesel, bioetanol, indústria naval e cabotagem, complexo de petróleo e gás natural. Esses objetivos todos estavam em consonância com o ideal mais geral de contribuir no adensamento produtivo da indústria de P&G e, segundo Cardoso (2019), essas metas, desafios e os instrumentos para a sua consecução foram importantes para impulsionar a descoberta do Pré-Sal, que ocorreu logo em seguida.

Ainda segundo Cardoso (2019) dois objetivos da PDP se relacionam objetivamente com a indústria de P&G: 1) garantir a autossuficiência e petróleo e; 2) revitalizar e ampliar a participação da indústria nacional em bases competitivas e sustentáveis, na implantação de projetos de óleo e gás, tanto no Brasil quanto no exterior. Esses objetivos se relacionam com 4 ações, prioritariamente, a saber: a) aumentar a capacidade produtiva; b) adensar a cadeia produtiva e a capacitação da indústria de P&G; c) aprimorar na qualificação técnico e profissional e; d) avançar na liderança tecnológica (CARDOSO, 2019). Havia como objetivos, também, a elevação da produção de óleo e gás para 2,4 milhões de barris/dia até o ano de 2012, lembrando que nesse período de lançamento da política o Brasil produzia 1,8 milhões de barris/dia. Havia um conjunto de metas na Política de Desenvolvimento Produtivo que se relacionavam, ainda, ao tema do Conteúdo Local, a qual estabelecia um índice mínimo de 75% até o ano de 2010.

Assim, a PDP recolocou o tema da política industrial e tecnológica no centro do debate sobre desenvolvimento nacional a luz da necessidade de pensar políticas que tivessem transbordamentos e externalidades para o conjunto da economia brasileira. Ela não era, somente, uma política de incentivo fiscal/tributário ou qualquer outra ação de abrangência restrita. A ideia era um processo de longo prazo e sistêmico, que articulava

---

<sup>118</sup> A relação nesse período, 2008, era de 17,6% do PIB brasileiro (CARDOSO, 2019)

a indústria a partir da sua necessidade de avanço tecnológico, em setores “portadores de futuro” e isso foi pensado com incentivos à inovação, à agregação de valor e, também, amparado em políticas concretas que contribuíssem para isso, dentre as quais destaco a ênfase na elevação da qualificação profissional – como uma forma necessária de avançar na produtividade – e o acesso ao crédito barato e de longo prazo. Já falamos aqui sobre as particularidades das economias dependentes e subdesenvolvidas no que tange a importância suprema do Estado como empresário e criador de externalidades para o setor privado. Outro ponto, advindo desse mesmo diagnóstico, é com relação ao crédito e ao sistema financeiro como um todo. O mercado privado de crédito é limitado, cobra altas taxas de juros e tem profunda aversão ao risco. Assim, não seriam suficientes um conjunto de políticas industriais que não estivessem em sintonia fina com a questão do crédito.

Nesse sentido, a PDP reservou um importante papel a outra grande empresa estatal que atuou, historicamente – salvo raras exceções como no Plano de Desestatização do Governo Collor e no financiamento das privatizações no governo FHC – como um braço da política de desenvolvimento industrial<sup>119</sup>, que foi o BNDES. A participação do banco no programa previa um financiamento de R\$ 210,4 bilhões para a indústria, excluindo a infraestrutura que contava com outra fonte de financiamento (CANO & SILVA, 2010). O financiamento dessas políticas é uma das questões fundamentais para o Estado conseguir executar seus objetivos. Uma das principais instituições de financiamento das políticas voltadas para o desenvolvimento industrial foram os bancos públicos, tendo a liderança desse processo o BNDES; o Banco do Brasil para máquinas agrícolas e a Caixa Econômica Feral para habitação. Para os setores de infraestrutura e habitação houve uma reorganização institucional para respaldar tais políticas. (CARDOSO, 2019).

Dentro do escopo da política houve uma linha de financiamento, com taxas reduzidas, especificamente para o setor de P&G - o BNDES Finam - que desembolsou valores superiores a R\$ 10 milhões para essa cadeia produtiva. Esse montante esteve relacionado com o aumento da produção nacional, no intuito de assegurar as condições para uma oferta adequada de combustíveis para o mercado doméstico e, também, para o desenvolvimento de novas fronteiras exploratórias de gás natural, na promoção da produção de biocombustíveis e na diversificação da matriz energética (XAVIER JUNIOR, 2012). Assim, percebe-se que o financiamento do BNDES estava ancorado em

---

<sup>119</sup> Ver mais em Almeida et alii (2014)

uma perspectiva de desenvolvimento do setor que estimulava operações em setores “portadores de futuro”, contribuindo com o provimento das condições para que o Brasil fosse um país comprometido com a transição energética, sendo a Petrobras outorgada com uma empresa de energia, e não apenas circunscrita a atuação no tradicional setor de petróleo, mas expandido seus braços para outras atividades, que garantem as condições para a soberania energética e a sustentabilidade ambiental.

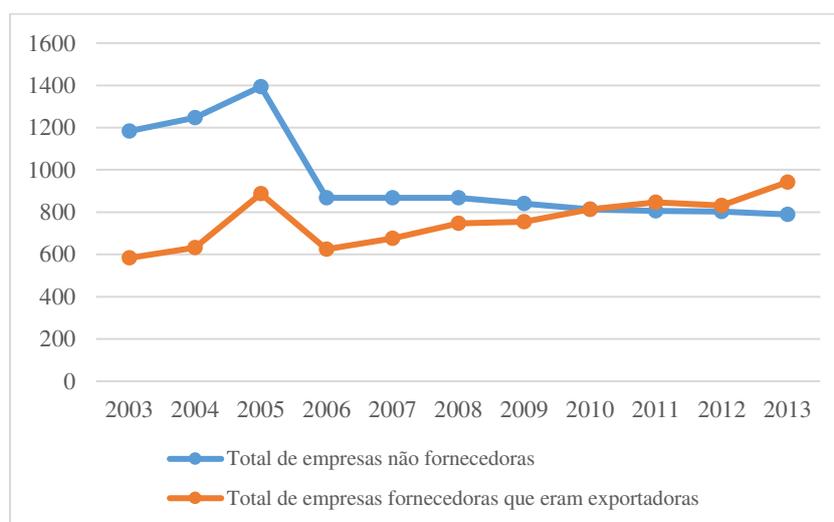
Na sequência surge o Programa de Apoio ao Desenvolvimento da Cadeia de Fornecedores de Bens e Serviços relacionados ao setor de Petróleo e Gás - BNDES P&G - um programa comprometido com o reforço e a articulação institucional e financeira com as empresas fornecedoras de bens e serviços para a Petrobrás. No âmbito do programa foram estruturadas operações de financiamento, com o objetivo de alavancar atividades de pesquisa, desenvolvimento e inovação; contribuir para o aumento do conteúdo local; garantir maior escala aos fornecedores e avançar sobre os gargalos produtivos existentes no setor (ALMEIDA 2015). Além do acesso facilitado ao crédito para a consecução dos objetivos de desenvolvimento da cadeia, houve mudanças do ponto de vista institucional do próprio banco, que deram a tônica do seu compromisso com o financiamento desse setor industrial, como a criação – em 2010 – de um Departamento da Cadeia Produtiva do Petróleo e Gás no interior da estrutura do Banco (CARDOSO, 2019).

No entanto, embora tenha havido maior participação do BNDES, o alcance dos objetivos propostos trazia a necessidade de que o banco superasse o limitado papel de fonte de concessão de financiamentos. Nesse sentido, indo para além das tradicionais funções de financiador, o BNDES em conjunto com a Finep e a Petrobrás construíram um novo programa, denominado de Inova Petro, que teve a prerrogativa de fomentar projetos de P&D, engenharia e absorção tecnológica, com a produção e comercialização de bens e serviços no setor (ALMEIDA 2015). Assim, a perspectiva ancorava-se na concepção de que para haver desenvolvimento nacional, muito mais do que a existência de atividades industriais, é necessário o avanço na inovação, na agregação de valor e na pesquisa e desenvolvimento (P&D). O BNDES como um instrumento do Estado brasileiro à serviço do desenvolvimento ganhou, assim, contornos mais relevantes, avançando na concepção de que o crédito público deve ser orientado para atividades que nos galguem novas e melhores posições na dinâmica nacional e internacional.

O Inova Petro tinha como premissa o engendramento de maior competitividade aos fornecedores brasileiros, assim como o aumento do conteúdo local. O financiamento era compartilhado entre a Finep e o BNDES, no qual ao primeiro cabia

a subvenção econômica e ao segundo os instrumentos de renda variável. A Petrobrás, por sua vez, ficou imbuída da responsabilidade pela seleção de temas e desafios tecnológicos, visando o maior aproveitamento das melhores condições para o avanço no desenvolvimento nacional (ALMEIDA 2015)

**Gráfico 3: Total de empresas fornecedoras<sup>120</sup> e não fornecedoras da Petrobras que são exportadoras entre 2003 e 2013.**



Fonte: DISEP/IPEA a partir do cadastro de fornecedores da Petrobrás e BNDES. Elaboração

Própria

Ainda que não posamos creditar apenas ao financiamento e à orientação mais geral do estímulo à exportação e a competitividade, os dados acima podem ser boas pistas para avaliação dos seus resultados. A indústria de P&G, dessa forma, não apenas passou a cumprir um importante papel no desenvolvimento interno, ampliando sua participação no mercado e na geração de emprego, senão que também foi importante para a elevação das exportações do país, contribuindo na geração de divisas e na possibilidade de ir modificando o perfil da nossa pauta exportadora. Em relação às demais empresas, as

<sup>120</sup> Aqui estão as empresas do setor industrial e de serviços de engenharia e geologia, segmentadas por fornecedoras e não fornecedoras da Petrobrás. Como não é possível mensurar – absolutamente – quem são as empresas do ramo de P&G, uma vez que não existem CNAE's próprias para isso e por serem empresas que atendem a outros setores, escolhemos estreitar essa análise para as empresas fornecedoras da Petrobrás, uma vez que o seu tamanho é representatividade no setor são a mais de 90%. Assim, muito provavelmente, qualquer empresa que forneça para a Petrobrás também deve fornecer para outras empresas do setor, o que torna a amostra mais fidedigna e abrangente do conjunto das empresas para-petroleiras, aquelas que fornecem bens e serviços para o setor de P&G.

empresas fornecedoras da Petrobras (linha laranja) foram tornando-se empresas exportadoras, o que é um indício de que as políticas industriais para o setor contribuíram no aumento da competitividade nacional, com produtos dos quais, tradicionalmente, o Brasil não é fornecedor.

**Tabela 3: Média do valor dos contratos do BNDES entre as empresas fornecedoras e não fornecedoras da Petrobras por período**

<b>Períodos</b>	<b>Valor dos contratos de empresas fornecedoras com contrato com o BNDES</b>	<b>Valor dos contratos de empresas não fornecedoras com contrato com o BNDES</b>
<b>2003-2006</b>	R\$ 771.305.066,07	R\$ 60.052.051,20
<b>2007-2013</b>	R\$ 3.177.056.402,05	R\$ 1.876.144.403,89

Fonte: DISEP/IPEA a partir do cadastro de fornecedores da Petrobrás e BNDES. Elaboração

Própria

Os dados acima demonstram o grande volume de recursos dispendidos com as empresas fornecedores da Petrobras em relação as não fornecedoras, o que mostra – por um lado, a importância do crédito público de longo prazo e com baixas taxas de juros<sup>121</sup> – ao mesmo tempo que, comparado com a tabela anterior, pode nos indicar que esse financiamento contribuiu para uma das metas importantes da PDP que diz respeito a elevação da competitividade e da capacidade de ampliação das exportações.

Parte das demais metas, no entanto, foram frustradas pela ação exógena da crise financeira mundial, que eclodiu no ano de 2008 e pelas próprias amarras da política macroeconômica de caráter bloqueador do desenvolvimento industrial. Podemos fazer referência a principal meta da PDP que dizia respeito a elevação do investimento para 21% do PIB, o que corresponderia a R\$ 620 bilhões (CANO & SILVA, 2010). Para mitigar alguns efeitos da crise, o governo federal operou uma importante política anticíclica, das qual se destacam a política de desonerações tributárias, que ocorrem principalmente nos setores estratégicos da PDP. A política econômica anticíclica, no intuito de preservar o emprego e a massa salarial, não conseguiu “restaurar as expectativas

<sup>121</sup> A nova política previa ainda redução de 20% no *spread* básico do conjunto de linhas de financiamento do BNDES, de 1,4% ao ano para 1,1% ao ano. Nas linhas para comercialização de bens de capital, o *spread* básico seria reduzido em 40% – de 1,5% ao ano para 0,9% ao ano, com a duplicação do prazo para a indústria nos financiamentos via Finame (Agência Especial de Financiamento Industrial), de cinco para dez anos (CANO & SILVA, 2010).

positivas de crescimento, nem estimular a expansão da produção e dos investimentos” (LAPLANE, 2015, p. 32). Segundo De Toni (2014) essas medidas de política industrial, embora não conseguindo fazer frente em absoluto aos efeitos da crise, contribuíram para uma rápida recuperação econômica, em especial por força dos recursos do BNDES.

Outra política importante, também lançada no governo Lula, foi Programa de Aceleração do Crescimento – PAC - que muito embora não fosse uma política industrial – *strictu sensu* – contribuiu na atuação sobre gargalos estruturais da economia brasileira, principalmente no que tange a infraestrutura. Essa política também foi fundamental para dirimir os impactos da crise. Segundo Reis (2018), o Brasil atuou na contramão da lógica econômica predominante, a qual advoga a necessidade de redução dos investimentos e gastos públicos em períodos de crise. Segundo a autora, o PAC foi, justamente, a força do mercado interno, sendo capaz de minimizar, significativamente, os efeitos da crise.

O PAC surgiu com o objetivo de destravar o crescimento econômico brasileiro a luz da priorização de três grandes blocos de investimento em infraestrutura, a saber: a) Logística; b) Energia e; c) Social e urbana. Como objetivo mais geral, o PAC tinha como missão promover a retomada do planejamento e execução de grandes obras de infraestrutura essenciais à retomada do desenvolvimento econômico (SANTOS, 2019). Segundo Almeida (2015) a partir do texto elaborado pelo Ministério da Indústria e Comércio (MDIC) a escolha desses três setores foi precedida de um diagnóstico de que, para retomar o crescimento econômico, se fazia fundamental a eliminação dos gargalos na infraestrutura, a elevação da produtividade da economia e a superação dos desequilíbrios e desigualdades regionais. O PAC retomou, ainda que de forma bem mais simplificada em referência a outras trajetórias de planejamento estatal do período desenvolvimentista, um conjunto de medidas de políticas setoriais e investimentos – públicos e privados – contando com a execução de uma política fiscal e financeira mais favorável a realização do investimento (ALMEIDA, 2015).

Ainda segundo Almeida (2015) os setores escolhidos para o PAC eram aqueles que detinham a maior capacidade multiplicadora e reverberação em diversos segmentos industriais, com a característica de serem realizados sob um olhar regionalizado. O setor de P&G teve uma participação importante nessa política, já que o tema da energia era um tema de destaque. O fato de muitos investimentos<sup>122</sup> terem se

---

<sup>122</sup> Em relação às áreas de infraestrutura, o PAC 1 colocou 45% dos investimentos em energia, 40% em investimentos sociais e urbanos, 15% em logística. Esses investimentos provocaram um certo rearranjo

concentrado na indústria de bens de capital e metal mecânica, deu mais um fôlego aos setores que são fornecedores da Petrobrás e das demais empresas que atuam na cadeia produtiva. Segundo o PNG da Petrobras de 2007-2011, o Valor Adicionado pela Petrobras no país, acrescido do impacto na cadeia produtiva dos investimentos e dos gastos operacionais, impactaram o PIB brasileiro em cerca de 10% (ALMEIDA, 2015). Segundo Schutte (2016), em 2010 os investimentos da Petrobras já representavam cerca de um terço do total dos investimentos do PAC.

Por fim, o PAC significou parte importante da retomada do planejamento e investimento de longo prazo em infraestrutura brasileira, assim como avançou para a consolidação de uma nova forma de realizar grandes investimentos, em parceria com os entes federativos e, também, entre o setor público e privado. Como resultado, houve um processo de melhoria na infraestrutura e a geração de emprego e renda no Brasil (CARDOSO, 2019). O resultado líquido de geração de emprego acumulada no período do PAC foi recorde, chegando a 8,2 milhões (REIS, 2018).

Do ponto de vista do aumento da taxa de investimento o PAC também teve um efeito importante. O investimento passou de 16,4% do PIB brasileiro em 2006 para 18,7% em 2008. Os investimentos públicos passaram de 1,62% do PIB e 2006 para 3,27% em 2008. O BNDES atuou de forma importante aumentando a o seu volume de financiamento em 129,7% chegando a cifra de R\$ 293 bilhões despedindo para as atividades eleitas no PAC (SANTOS, 2015).

### **3.2.3 A política industrial no Governo Dilma**

Em 2011, com a assunção de Dilma Rousseff, a política econômica passou por uma nova mudança. Em um primeiro momento ela apontou para a direção do ajuste, tanto fiscal quanto creditício-monetário, visando a recomposição do superávit primário, que tinha tido uma baixa significativa após a crise de 2008, e – também – como um mecanismo de controle da inflação, que chegou no teto da meta no final do ano 2010

No entanto, ainda em 2011 elementos como a forte apreciação cambial em relação ao dólar e o aprofundamento da crise do euro ensejaram a percepção de que eram

---

setorial a indústria de transformação, com um aumento na importância relativa dos bens de capital. (REIS, 2018)

necessárias medidas tais como o relaxamento da política monetária e do crédito como elementos importantes para retomada do crescimento, além de estímulos fiscais associados a amplas desonerações tributárias. Pelo lado da contenção da aceleração inflacionária, houve uma aposta na política de contenção dos preços administrados – dos quais se destacam a gasolina e a energia elétrica (CERQUEIRA, 2016).

Do ponto de vista da Política Industrial, para fazermos o recorte do qual nos propusemos, o governo Dilma deu segmento a trajetória de edificação de políticas industriais. Três foram as principais iniciativas durante o primeiro mandato da Presidenta que Dilma que analisaremos aqui: o PAC II; o Plano Brasil Maior (PBM) e a política de financiamento. Posteriormente teceremos algumas análises sobre o impacto dessas medidas no setor de Petróleo e Gás.

A primeira consideração importante no que tange à política industrial é que ela foi lançada em um singular momento econômico, que se distanciava do *boom* exportador no qual foram construídas a PITCE e a PDP. Segundo De Toni (2014) essa instabilidade externa aumentou o potencial negativo de alguns problemas macroeconômicos já bem conhecidos, tais como as duas últimas décadas de apreciação cambial, de infraestrutura física e humana precárias e de lento progresso tecnológico da indústria de transformação.

O PBM<sup>123</sup> foi a política industrial, tecnológica e de comércio exterior mais significativa do governo Dilma e vigorou no período entre 2011 e 2014. Segundo Cardoso (2019) essa política foi elaborada em um contexto de baixo esforço tecnológico empresarial, passivos estruturais, instabilidade macroeconômica externa e restrição fiscal. O desafio, diferentemente das políticas outrora construídas na era neodesenvolvimentista, era menos o de avançar sobre a diversificação da matriz industrial brasileira, e mais o de garantir a sustentabilidade do crescimento econômico inclusivo, em um contexto demasiadamente adverso. O objetivo era, em um primeiro momento superar a crise internacional e garantir que, ao final dela, o Brasil alçasse uma melhor posição na dinâmica internacional abrindo caminhos para uma transformação estrutural no médio e longo prazo.

---

<sup>123</sup> O plano previa desonerações tributárias; Financiamento à inovação; Aplicação de recursos em setores de alta e média/alta tecnologia; Fortalecimento das Micro, Pequenas e Médias Empresas inovadoras; Criação de programa para qualificação de mão de obra; Desoneração, financiamento e garantias para as exportações; Preferência para produtos manufaturados e serviços nacionais nas compras governamentais; Financiamento de projetos que reduzam as emissões de gases de efeito estufa (DIEESE, 2014).

O Plano incluiu medidas fiscais como a redução do IPI sobre bens de investimento e a proposta de financiamento do BNDES na ordem de R\$ 600 bilhões na indústria até o ano de 2015. Além disso, o Plano estava fortemente marcado pela opção de impulsionar a indústria através da utilização das desonerações fiscais, iniciadas em 2012 e centradas, basicamente, na desoneração da folha de pagamento. Fora eleitos 15<sup>124</sup> setores intensivos em mão de obra para receber os benefícios. O PBM ainda trazia metas como a reforma do setor elétrico, que objetivava reduzir em 20% o preço da energia elétrica, figurando como uma política de redução da possível inflação de custo. Questões cambiais também estavam presentes no escopo do Plano. Nele constava o proêmio de uma política de desvalorização cambial que iniciou já em fevereiro de 2011. Por fim, outros dois elementos constantes no PBM merecem destaque. Para controlar o preço do câmbio havia, também, o entendimento de que era necessário avançar sobre o controle de capitais externos, com o objetivo de impedir a valorização moeda. Por fim havia a ideia da proteção ao produto nacional, visando fortalecer a produção interna. Assim, elevava-se para 30% o IPI sobre veículos importados ou que tivessem menos de 65% de Conteúdo Local (BOCCHI & BORGES, 2017).

A política do PBM tinha duas importantes dimensões, seguido o modelo clássico de política industrial: a) um recorte setorial ou vertical, que incluiu medidas específicas para os setores eleitos como prioritários, identificando as várias cadeias produtivas principais, conforme a natureza do impacto das medidas; b) um corte horizontal, que incluía medidas transversais, tais como a defesa comercial contra práticas desleais; o reforço dos recursos destinados à inovação; a formação e qualificação profissional; a produção sustentável e o reforço aos mecanismos de incentivo ao investimento entre outros (DE TONI, 2014).

O setor de energia, e – mais especificamente a indústria de P&G - também tiveram destaque nesse conjunto de proposições, tanto nas dimensões mais horizontais quanto verticais. No primeiro bloco de investimento do Plano, a cadeia de P&G foi priorizada por uma identificação de que esse setor detinha o maior coeficiente de arrasto sobre o tecido econômico, produzindo mais transbordamentos sobre os demais a cada real investido (DE TONI, 2014). Segundo Nozaki & Leão (2020, no prelo) assim como no II

---

<sup>124</sup> Ao chegar na Câmara dos Deputados, no entanto, as desonerações passaram a contemplar 42 setores, inclusive alguns que pouco contribuíam para o esforço industrializante nacional. Ficou claro que os interesses privado e de curto prazo, muitos dos quais são os responsáveis pelo financiamento privado das campanhas políticas, imprimiram sua força.

PND, o setor energético também foi um eixo estrutural no PAC. Entre 2007 e 2010, a previsão de investimentos foi de R\$ 503,9 bilhões, sendo R\$ 274,8 bilhões no setor de energia (54,5% do total) e R\$ 179,0 bilhões em petróleo e gás natural (35,5% do total).

Ainda segundo os autores, os investimentos em E&P ascenderam a uma posição estratégica para o PAC. Segundo o PNG 2007-2011 da Petrobras, o valor adicionado no país gerado pelas atividades da Petrobras acrescido do impacto na cadeia produtiva dos investimentos e dos gastos operacionais impactariam em cerca de 10% do PIB brasileiro (Dieese, 2007, Apud Nozaki & Leão, 2020, no prelo).

Em 2011, também, foi lançada uma nova edição do Programa de Aceleração do Crescimento, conhecido como PAC II, que manteve a mesma estrutura da política anterior, mas com um salto no que tange ao financiamento. O BNDES desembolsou 72% a mais de recursos do que da ocasião do PAC I. Os projetos, para fazerem parte do rol do programa, deveriam atender a alguns critérios importantes, que constituíam uma concepção mais global do que significava desenvolvimento econômico, do qual o crescimento é apenas uma das suas dimensões. Entre os objetivos da política constavam: I) capacidade de alavancar o desenvolvimento local e regional com vistas a reduzir as desigualdades regionais; II) possuir eixos ou projetos estruturantes contemplados nos diversos planos estratégicos setoriais; III) apresentar sinergias entre os projetos e complementariedade com os empreendimentos do PAC I; IV) ser ambientalmente sustentável (SANTOS, 2019).

No bojo do programa havia um eixo denominado de “PAC Energia”, que tinha como objetivo garantir a oferta de energia elétrica; promover a exploração e produção de P&G na província do Pre-Sal e fomentar a construção de novas refinarias, visando a ampliação da produção de derivados de Petróleo (Ministério do Planejamento, 2012). As áreas prioritárias, segundo o mesmo documento do Ministério, foram: a) Combustíveis e Renováveis; b) Geologia e Mineração; c) Revitalização da Indústria Naval<sup>125</sup>; Petróleo e Gás e d) Transmissão e Geração de energia elétrica.

Dentro do PAC Energia havia, ainda, um subgrupo - o PAC P&G - que tinha como meta a ampliação da produção de Petróleo e Gás Natural, o provimento de pesquisas

---

<sup>125</sup> A indústria naval foi inserida em todos os programas de política industrial desse período. Em 2007, a nos objetivos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) como um dos setores de maior relevância para o cumprimento dos objetivos estratégicos de geração de emprego e renda, bem como no Plano de Desenvolvimento Produtivo (PDP), em 2008, e Plano Brasil Maior (PBM), de 2011, com metas relacionadas ao aumento do conteúdo local, maior representatividade das empresas brasileiras fabricantes de navieças, crescimento da produtividade dos estaleiros e da participação de engenheiros no número de empregos diretos no setor (PIRES et alii, 2012)

exploratórias, a perfuração de poços e a construção de Plataformas para o desenvolvimento da Produção.

**Tabela 4: Empreendimentos do PAC II – P&G**

<b>Tipo de empreendimento</b>	<b>Quantidade de empreendimentos</b>
<b>Base de Apoio</b>	7
<b>Campos e Plataformas</b>	41
<b>Desenvolvimento e Produção</b>	8
<b>Dutos e Terminais</b>	13
<b>Exploração pré e pós sal</b>	3
<b>Fertilizantes</b>	6
<b>Gás Natural</b>	11
<b>Navios e Sondas de Perfuração</b>	19
<b>Novas Refinarias e Petroquímica</b>	8
<b>Pesquisas exploratórias</b>	12
<b>Refino - modernização e ampliações</b>	21
<b>Outros</b>	12
<b>Total</b>	<b>161</b>

Fonte: Santos (2019) a partir de dados do Ministério do Planejamento

Desse total de 161 novos empreendimentos, destacamos a implantação do Terminal de Regaseificação da Bahia – TRBahia; a construção de 9 Plataformas; 49 navios petroleiros; 12 navios plataforma e 2 sondas de perfuração além da construção de duas novas refinarias, Abreu e Lima em PE (RENEST) e o Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro (COMPERJ). O Brasil, pós a descoberta do Pré-Sal e em um contexto de crescimento econômico – que eleva a demanda por energia – estava vivenciando um aumento das importações de derivados, posto o esgotamento da capacidade de refino do parque existente. Assim, obras vultosas como a construção de novas refinarias e de um novo polo petroquímico eram justificadas pela necessidade de elevar a produção interna de derivados de petróleo, especialmente gasolina e óleo diesel.

**Tabela 5: Desembolsos do BNDES no PAC II, em R\$ Bilhões**

<b>Setores</b>	<b>Valores ( R\$ Bilhões)</b>	<b>Crescimento</b>		
	<b>2006-2009</b>	<b>2011-2014</b>	<b>(%)</b>	<b>(%) a. a</b>
<b>Indústria</b>	<b>387</b>	<b>614</b>	<b>58,7</b>	<b>9,7</b>
<b>Petróleo e gás</b>	<b>205</b>	<b>378</b>	<b>84,3</b>	<b>13</b>

<b>Extrativa</b>				
<b>Mineral</b>	60	62	3,3	7
<b>Siderurgia</b>	28	33	16,8	3,2
<b>Química</b>	22	40	81,2	12,6
<b>eletroeletrônica</b>	20	29	46	7,9
<b>Papel e</b>				
<b>Celulose</b>	18	28	51,6	8,7
<b>Têxtil e</b>				
<b>Confecções</b>	9	12	39,1	6,8

Fonte: Coutinho (2011). Elaboração Própria.

A Tabela acima explicita a importância que adquiriu o setor de P&G no total dos recursos despendidos pelo BNDES para o PAC II no interior dos investimentos industriais. Assim, o conjunto dos empreendimentos selecionados para dar conta dos objetivos do eixo de P&G só foram possíveis graças ao financiamento público, que é de longo prazo e, como já vimos, opera com taxas de juros subsidiadas, cumprindo com as prerrogativas de um banco de investimento que serve –a cima de tudo – ao desenvolvimento nacional. Nas palavras de Luciano Coutinho, na época Presidente do Banco, “O BNDES apoiará empreendimentos em toda a cadeia produtiva de P&G visando a construção de um fornecedor competitivo e global de bens e serviços associados a P&G”<sup>126</sup>. Além disso houve corte bruscos nas taxas de juros de longo prazo (TJLP) dos empréstimos do BNDES, que foram trazidos para o nível mais baixo da história brasileira (REIS, 2018)

O tema do financiamento e do mercado financeiro, de forma geral, estiveram presentes em outras ações no governo Dilma. Além da política de redução da taxa básica de juros (SELIC) que chegou a 7,5% em 2013, a Presidenta também utilizou os bancos públicos comerciais – BB e CEF – para reduzir o *spread* bancário, e – assim – forçar que o setor privado fizesse o mesmo.

Em que pese o conjunto de avanços verificados na análise das políticas industriais durante os governos Dilma e Lula, algumas críticas e limites a consecução dos seus objetivos merecem atenção. Ainda que com esse conjunto de esforços, os reflexos sobre a competitividade e a produtividade na atividade industrial permaneceram baixos (DE TONI, 2014). Parte disso tem muita relação com os descasamentos ainda existentes entre a política macroeconômica e a industrial. Um elemento que se destaca nessa análise

126

[https://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes\\_pt/Hotsites/Relatorio\\_Anual\\_2011/Capitulos/desempenho\\_operacional/insumos\\_basicos/oleo\\_gas\\_cadeia\\_produtiva\\_de\\_peg\\_bens\\_de\\_capital\\_sob\\_encomenda.html](https://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Hotsites/Relatorio_Anual_2011/Capitulos/desempenho_operacional/insumos_basicos/oleo_gas_cadeia_produtiva_de_peg_bens_de_capital_sob_encomenda.html)

é a persistência de taxas de juros exorbitantes<sup>127</sup> - ainda que dirimidas em relação a períodos antecessores - que seguiram sendo empecilhos ao aumento do investimento. Outros elementos como a carga tributária descompassada e desbalanceada com relação às unidades da federação também devem ser compreendidos como limites a retomada da atividade industrial. A política fiscal foi deturpada, com muito mais responsabilidade do Congresso Nacional do que, efetivamente, da Presidência da República, mas – ainda assim – não justificam a extensão, sem critérios, para os benefícios fiscais. Por fim, mas não menos importante, a política cambial, como uma herança da macroeconomia neoliberal, foi mantida e teve como resultado a queda da participação da manufatura nacional no mercado interno e nas exportações (DE TONI, 2014).

Assim, em que pese tenha havido uma inflexão não desprezível na política econômica, a manutenção do “tripé macroeconômico” foi uma contradição não resolvida, que em parte fez da política industrial um “enxugar gelo”<sup>128</sup>. A política geral, conduzida pelos governos do PT tinha um amplo leque de alianças com forças sociais que ia dos grupos industriais e grandes bancos até as diversas centrais sindicais de trabalhadores de variados matizes ideológicas, tendo entre essas forças políticas e sociais muitas contradições e antagonismos em seus objetivos (CALIXTRE & FAGNANI, 2018).

Além do descasamento entre a política macro, que leva em consideração os preços básicos da economia – especialmente juros e câmbio – houve outro descasamento com relação, especificamente à Petrobras, entre gastos em dólares e receitas em reais. A política industrial, não raras vezes, entrou em contradição com a política própria da Petrobras. Por um lado, a Petrobras foi mobilizada – como um instrumento de política industrial – para ser um dos pilares na luta contra a inflação, sendo obrigada a manter seus preços internos em valores abaixo dos preços internacionais. Isso impôs dois tipos de perdas à empresa. O primeiro deles foi a queda da receita potencial da venda no mercado interno. A segundo foi porque – como era obrigada a abastecer todo o mercado nacional – ela ainda incorreu em mais renúncia de receita, uma vez que, em função do acelerado crescimento econômico, aumentou substancialmente a demanda interna por combustíveis (SCHUTTE 2016). Para atender a essa crescente demanda, parte do total de

---

<sup>127</sup> Embora em 2013 tenhamos chegado no auge da queda da taxa de juros reais brasileiras, isso não durou muito e a taxa voltou a subir logo em seguida.

<sup>128</sup> Referência à uma expressão de Belluzzo <https://jornalggn.com.br/analise/os-riscos-do-endividamento-em-moeda-estrangeira-nos-emergprecentes-por-luiz-gonzaga-belluzzo/>

combustíveis era importado, o que era realizado em dólar<sup>129</sup>, que estava valorizado como parte de uma política cambial pró-indústria, mas – por outro lado – a receita da venda era em reais, também cada vez mais desvalorizado em relação ao dólar (SCHUTTE, 2016).

Por fim, para encerrar esse tópico, reforçamos a importância de pensar a atuação da Petrobras e o desenvolvimento da cadeia de P&G como um todo, de forma articulada com as decisões de política econômica. O impacto e a participação da Petrobras e da cadeia nesse período de crescimento econômico não é, de forma alguma, uma ação que possa ser creditada exclusivamente à empresa. O Estado brasileiro esteve relativamente comprometido com o desenvolvimento industrial brasileiro, e utilizou a Petrobras como parte de uma política que visava não apenas o aumento da produção industrial, senão que o desenvolvimento tecnológico, a qualificação da mão-de-obra e a busca por uma nova forma, mais qualificada, de inserção internacional.

Tudo isso só foi possível porque existia uma opção política do Estado, e não por determinações naturais. O Estado é o único ator com a condição de operar para reverter as armadilhas do subdesenvolvimento, induzindo os seus investimentos em setores factíveis de viabilizar ciclos posteriores de investimento, construindo uma engrenagem virtuosa. A política industrial tem que ter capacidade de coordenar o todo, e para isso precisa de uma concepção clara de desenvolvimento, que alie as dimensões produtivas às tecnológicas, apoiada em uma perspectiva dinâmica de longo prazo. Segundo Nozaki & Leão (2020, no prelo) a capacidade de deter efeitos multiplicadores das atividades petrolíferas dependeu, e sempre dependerá, de uma ação estatal coordenada para esse fim. Para os autores citados, essas externalidades só são possíveis dentro de uma política nacional com uma estrutura que permita o desenvolvimento endógeno, mesmo que – eventualmente – contando com a parceria do capital internacional, desde que o primeiro subordine o segundo.

### ***3.3. O Conteúdo Local e a política industrial***

Política de Conteúdo Local não é uma invenção brasileira e nem, tampouco, é uma dimensão própria da Indústria de Petróleo e Gás. O Conteúdo Local significa a

---

<sup>129</sup> Além do combustível havia vários outros gastos em importação, que eram importantes para dar seguimento à política de fortes investimentos da empresa, como afretamento de equipamentos e o próprio endividamento em dólar. Tudo isso era duplicado a cada desvalorização da moeda nacional.

participação, em termos percentuais, de uma relação que ocorre entre o valor dos bens e dos serviços, de forma agregada, em outros bens e serviços de valor maior, e o valor propriamente dito total do bem e do serviço (FILGUEIRAS, 2015). Ainda segundo Filgueiras (2015) o CL se insere como elemento constitutivo de uma política industrial, que tem como premissa a produção de bens e serviços dentro de um país, utilizando o emprego e a estrutura de fornecedores pertencentes ao território nacional. É, portanto, uma política industrial de corte setorial ou vertical, cuja a escolha de um setor, em específico, justifica-se pelas suas capacidades de impulsionar uma transformação quanti e qualitativa da estrutura econômica, “visando o desenvolvimento de capacidades produtivas e dinâmicas nas empresas nacionais, capaz de traduzir uma inserção mais competitiva do país no mercado internacional” (VITTO, 2016). Assim, a política de conteúdo local é uma das muitas vertentes da política industrial, com a característica de ser voltada para um setor em específico (FILGUEIRAS, 2015).

No caso da indústria de Petróleo e Gás, as políticas de conteúdo local surgem como uma necessidade de as economias nacionais aproveitarem, ao máximo, um recurso abundante e finito. Assim, o objetivo é que a indústria extrativa local seja um setor que auxilie na mobilização de outros setores industriais, contribuindo para a geração de escala produtiva e possibilitando maior curva de aprendizado dos demais setores. Políticas de conteúdo local têm sido amplamente utilizadas em outros países produtores de elevadas reservas petrolíferas, e tem sido uma política eficiente para lograr maiores benefícios econômicos a essas economias nacionais (TORDO et al. 2013).

Política de Conteúdo Local no setor de P&G significa, também, uma política que visa a apropriação nacional de parte da renda petroleira que tem como característica o seu declínio ao longo do tempo (GABRIELLI DE AZEVEDO, 2017). Segundo relatório da Comissão de Assuntos Econômicos do Senado Federal (CAE, 2017) o CL é a parcela do total dos investimentos realizados em um empreendimento os quais são destinados para a aquisição de bens e serviços providos por empresas brasileiras ou estrangeiras desde que pertencentes ao território nacional. Trata-se, portanto, de uma política industrial que tem como motivação o aproveitamento da atividade petrolífera para o desenvolvimento de externalidades positivas que visam o incremento de demanda para os seus fornecedores.

Em síntese, CL consiste na exigência de que uma empresa, ou um conjunto de empresas de um setor produtivo, realize – no mercado doméstico – uma parcela das compras de insumo, de bens e de serviços requeridos pelo seu empreendimento (LUMBRERAS & PIQUETE, 2018)

Para Schutte (2018) o CL não é uma novidade brasileira. Pelo contrário, políticas como essa foram amplamente utilizadas em países desenvolvidos no seu processo de desenvolvimento. O caso da utilização de cláusulas de CL na indústria petrolífera, por exemplo, foi vivenciado por diversos países em períodos anteriores e, via de regra, apresentam resultados positivos para o desenvolvimento industrial.

Segundo um estudo da *United States Trade Representative*, atualmente cerca de 75% dos países em desenvolvimento empregam algum tipo de política de conteúdo local. A Arábia Saudita é o maior produtor de petróleo dentre os países membros da OPEP, e faz uso de regras de CL na ordem de 70% (CAE, 2017). De modo similar vários outros países adotam políticas públicas de CL, obrigando empresas de um determinado setor a comprarem, ao menos uma parte, dos bens intermediários nas economias nacionais onde elas atuam. No Reino Unido, por exemplo, a PCL iniciou ainda na década de 1970, passados nem dez anos do início da produção de petróleo nesse país. Três foram os eventos que contribuíram para a criação de políticas de conteúdo local nessa região, a saber: a) descoberta de grandes campos petrolíferos; b) o primeiro choque do petróleo; e c) a percepção de que as empresas britânicas não estavam logrando ofertar o fornecimento de bens e serviços para as empresas operadoras (XAVIER JUNIOR 2012). Tendo em vista esse cenário foi criada uma entidade governamental específica, denominada de *Offshore Supplies Office (OSO)*, que tinha o objetivo de contribuir para que o setor parapetrolífero encontrasse oportunidades de fornecimento na indústria local. Após isso, as empresas que ofertassem um percentual baixo de conteúdo local tinham suas possibilidades reduzidas nas disputas nos leilões (XAVIER JUNIOR 2012). Exemplo muito próximo é o da Noruega, país que também estabeleceu sua política de CL nos anos 1960 através da Lei do Petróleo da Noruega, que determinava a prioridade na concessão de blocos exploratório a empresas que assumissem compromissos de maximização dos benefícios locais. Entre o final da década de 1960 e a de 1970 foi estabelecido que o governo norueguês teria participação em todos os campos em desenvolvimento através da Statoil ou da Norsk Hydro, o que era visto como instrumental para os fornecedores locais (XAVIER JUNIOR 2012). Assim como no Reino Unido, na Noruega<sup>130</sup> também foi estabelecido escritórios de bens e serviços, com o objetivo de estabelecer metas para a

---

<sup>130</sup> Atualmente nem o Reino Unido (que até o presente momento ainda não fez acordo de saída da União Europeia) e Noruega não aplicam mais políticas de conteúdo local, tanto porque suas empresas fornecedoras já lograram escala e aprendizado produtivo para que se tornem competitivas com as demais, quanto porque os dois países, eu fazerem parte da EU, não podem seguir com políticas de proteção a indústria local.

participação de fornecedores locais e capacitar as empresas a prestarem melhores serviços.

Por fim destacamos o caso da Nigéria, um país pobre, subdesenvolvido e que teve, historicamente, uma participação muito residual de suas empresas parapetroleiras no fornecimento da operação local. No ano de 1999 as empresas locais forneceram menos de 5% do total das aquisições das petroleiras instaladas no país. Frente a esse quadro foram criadas políticas de conteúdo local com o objetivo de avançar na i) contratação de empresas nigerianas; ii) realização de *farm-outs* de participações em campos petrolíferos para empresas locais; iii) facilitação da transferência de tecnologia; e iv) lançamento de feiras de desenvolvimento de CL. Recentemente a média do conteúdo local chegou a 82%, o que atesta a importância da política (XAVIER JUNIOR 2012).

Segundo Nery (2014) o Conteúdo Local (PCL) traz cinco vantagens para o fortalecimento da indústria nacional que são a geração de empregos no país; a qualificação da mão de obra para a indústria; economia de divisas na economia com saldo na balança comercial; atração de investimentos produtivos e; o desenvolvimento tecnológico nacional, com a produção de bens com maior valor agregado.

No caso brasileiro, segundo Prochnik, (2013) o CL é a peça fundamental de um conjunto de políticas para o desenvolvimento competitivo da cadeia de petróleo e gás brasileiro. Não é uma política de substituição de importações. Os objetivos da Política de Conteúdo Local na indústria petrolífera no Brasil visam a criação de novos mercados, a inovação tecnológica e a construção de parcerias entre empresas para uma convergência, no longo prazo, de condições competitivas internacionais (GABRIELLI DE AZEVEDO, 2020, no prelo). A criação de cláusula de CL visava gerar benefícios e externalidades positivas para toda a economia brasileira. Não bastava que o Brasil almejasse, apenas, a autossuficiência energética e a arrecadação fiscal da atividade petrolífera. A ideia era gerar benefícios muito além do que a receita do empreendimento, tais como a instalação e consolidação de um parque industrial diversificado; a capacitação tecnológica e empresarial das empresas brasileira e o aumento do número de postos de trabalho qualificados, como perspectiva de inovação adaptável a novos setores da indústria (CAE, 2017). Ainda segundo o relatório da Comissão de Assuntos Econômicos do Senado, a Política de Conteúdo Local visa o acúmulo de competências e estimula a competitividade, viabiliza o aprendizado e o adensamento produtivo, incentiva a atividade de engenharia, auxilia na atração das atividades nobres da Pesquisa, Desenvolvimento, Inovação e Engenharia, além de aumentar a escala e a diversificação da indústria. O CL, dessa forma,

é uma fonte de incentivos da produção qualificada e competitiva de bens e serviços para o setor de P&G. O conteúdo local é uma tentativa, assim, de estabelecer uma conexão entre a indústria extrativa com outros setores produtivos, buscando o maior provimento de benefícios a toda a economia nacional, principalmente levando em consideração a dimensão finita desse recurso natural (TORDO et alii. 2013).

No Brasil, a Política de Conteúdo Local foi elaborada sob uma concepção de que ela deveria combinar os interesses de uma política macroeconômica de estímulo ao desenvolvimento nacional, com uma visão microeconômica, que no caso era a utilização do enorme volume de compra da Petrobras para alcançar esse objetivo (GABRIELLI DE AZEVEDO, 2020, no prelo).

Para o conjunto dos autores da ortodoxia econômica, políticas industriais tais como de Conteúdo Local ou quaisquer outras formas de intervenção na estrutura produtiva, apenas se justificam quando há a existência de falhas de mercado (SUZIGAN & FURTADO, 2006). No caso dos países da periferia do capitalismo, no entanto, as intervenções na área produtiva repousam na análise sistêmica do capitalismo e sua tendência à desigualdade, nas quais a especialização regressiva e o subdesenvolvimento são fortemente acentuados. Para Schutte (2018) em uma perspectiva desenvolvimentista, o esforço vai muito mais além da correção de falhas de mercado. Ainda segundo o autor, no Brasil era necessário um esforço por parte do Estado de coordenar as possibilidades de maximização do valor advindos da atividade petrolífera, buscando, com isso, a abertura de novas fronteiras para a atividade industrial. “O objetivo dos requerimentos de CL é efetivamente contribuir com o desenvolvimento industrial-tecnológico local, embora para isso seja preciso implementar uma série de outras políticas que garantam aumento da produtividade” (SCHUTTE, 2018 p. 13). Para isso, no entanto, se fez fundamental a intervenção direta do Estado para dar lugar a esse conjunto de ações que visavam contribuir com o desenvolvimento nacional.

A Política do Conteúdo Local foi elaborada tendo como base um estudo realizado pelo Instituto de Economia da UFRJ que avaliou a competitividade da indústria brasileira de bens e serviços de petróleo e gás natural. O estudo analisou o nível de competitividade de 18 segmentos da indústria fornecedora, e apontou as seguintes estratégias para o adensamento da cadeia produtiva nacional: a) Ampliação da capacidade produtiva dos setores de alta competitividade; b) o desenvolvimento da competitividade dos setores de média competitividade; c) o incentivo ao desenvolvimento de novas empresas nacionais entrantes na cadeia; d) incentivo a associação de empresas nacionais

com empresas estrangeiras e; e) o incentivo a instalação de empresas estrangeiras no Brasil (SCHUTTE, 2018).

Ou seja, a política de Conteúdo Local estava amparada em pressupostos que versavam sobre o diagnóstico e os desafios para que essa política fosse realmente efetiva como uma política industrial, e não como uma política de substituição de importações. O CL não é substituição de importações uma vez que ele se refere a uma determinada cadeia de produção e valor, ou seja, pressupõem uma seleção e identificação de oportunidades ligadas a uma realidade específica (SCHUTTE, 2018). Segundo Tordo et alii (2013) as políticas de conteúdo local devem estar adaptadas ao ritmo de desenvolvimento das capacidades produtivas nacionais. Assim, a abrangência, os percentuais mínimos e máximos de exigência de CL devem estar em sintonia com o ritmo e as capacidades de oferta que contam os fornecedores nacionais. A PCL brasileira foi amparada por esse e outros estudos de competitividade do setor, identificando – ainda – o que são limites na oferta e o que são as suas potencialidades.

A escolha do setor de P&G para o fortalecimento de uma política industrial via CL parte da identificação de que esse setor tem fortes encadeamentos para frente e para trás na economia local (SANTANNA, 2010). Em termos intertemporais, o objetivo central da escolha do setor de P&G visava o fato desse setor ter potencial de construir uma cadeia de fornecedores com elos de encadeamento para trás e para frente, de forma que os recursos naturais gerem renda e emprego em outros setores da economia (GABRIELLI DE AZEVEDO, 2020, no prelo).

Segundo Hirshmann (1958) em uma economia podem existir três tipos distintos de encadeamentos. Em primeiro lugar há os encadeamentos para trás, que estão relacionadas as compras que uma indústria demanda para o seu produto final. Ao realizá-las, uma cadeia de outras indústrias é mobilizada para possibilitar essa produção. Há, em segundo lugar, o que são conhecidos como encadeamentos para frente. Ou seja, a produção dessa mercadoria será um insumo necessário de utilização no desenvolvimento de outra indústria. E há, por fim, os encadeamentos do tipo financeiro, que estão relacionados ao potencial de pagamentos de impostos e outros tributos advindos da mobilização desses novos empreendimentos e de novas mercadorias e serviços.

Tordo et alii (2013) identifica, ainda, que há encadeamentos que são diretos e indiretos. Os diretos seriam aqueles encadeamentos para trás. No caso da indústria de P&G são os encadeamentos relacionados a necessidade de compras anteriores para o desenvolvimento da atividade petrolífera. Os encadeamentos indiretos, por outro lado,

são aqueles que se desenvolvem a partir do fornecimento de óleo, derivados e de gás, que são bens intermediários para outras indústrias, como química e fertilizantes. Ainda no que tange aos impactos, por exemplo, esses também têm uma dimensão direta e indireta. Segundo Tordo et alii (2013), as exigências de conteúdo local tendem a gerar empregos diretos na cadeia produtiva do petróleo e gás, mas – também – empregos indiretos, como por exemplo aqueles relacionados à necessidade de comércio e serviços no entorno de locais com atividades industriais.

Levando em consideração os encadeamentos, as decisões políticas quanto ao CL devem favorecer o conjunto das atividades que venham a promover uma maior diversificação da economia, gerando novas áreas de vantagem competitiva para país, além dos transbordamentos para o todo da economia nacional. Esse é o caso do setor de petróleo e gás no Brasil.

Segundo Sant'Anna (2010) O setor de P&G está entre os setores industriais com maiores encadeamentos para trás e para frente. Ou seja, é um setor justificável para receber políticas de CL de acordo com a classificação de Hirshmann (1958). Como parte importante da demanda por P&G foi atendida por produção interna, nos anos 2000 esse setor potencializou ainda mais suas dimensões de encadeamento. Segundo Vasconcellos (2014) a indústria petrolífera movimentava quantias vultosas de dinheiro e isso potencializa o desenvolvimento de encadeamentos intersetoriais, com capacidade de promover externalidades para a economia como um todo, levando em consideração impactos diretos e indiretos. De acordo com o Anuário da Indústria de Petróleo no Rio de Janeiro (2018), só nesse estado o encadeamento produtivo no setor de petróleo gerava 80 mil empregos diretos.

**Tabela 6: Efeito multiplicador do gasto em setores produtivos no Brasil – média de 2000 a 2009**

Setores	multiplicador	Posição
Commodities agrícolas	1,63	10
Commodities minerais	1,78	9
Alimentos/bebidas	2,24	1
Têxteis/calçados	1,97	5
Diversos	1,87	8
<b>Petróleo/combustíveis</b>	<b>2,2</b>	<b>2</b>
Produtos químicos	2,02	4
Produtos de metal (incl. Máquinas)	1,96	6
Elétricos/óticos	1,9	7
Equipamentos de transporte	2,13	3

Fonte: Marconi et alii (2014) adaptação própria

Esses dados explicitam o efeito multiplicador do gasto no setor de Petróleo/combustíveis. Esse setor, como mostra a tabela, ocupa a 2ª posição entre os setores com maiores efeitos multiplicadores no total dos setores analisados. “Esses setores [com melhores posições no efeito multiplicador] são aqueles com maior potencial para impulsionar o crescimento econômico dado o aumento da demanda final” (MERCONI, et alii, 2014). Assim, esse é o segundo principal setor econômico brasileiro no que tange a geração de renda, emprego e tecnologia. O setor, assim como a empresa [Petrobras] são de fundamental importância para o país no que se refere à geração de emprego, renda e tecnologia (TAKASAGO et alii, 2017).

Os multiplicadores são os elementos que incorporam os efeitos diretos e também os indiretos para medir o impacto de um choque de demanda na produção final. Assim, a cada R\$ 1,00 gasto na demanda por petróleo e combustíveis, aumenta a demanda em R\$ 2,2 reais na economia como um todo. Segundo Kupfer (2000), a variação de R\$ 1 bilhão nos investimentos da Petrobras, tem o potencial de impactar o PIB, pelo multiplicador, em R\$ 2 bilhões, e o efeito-renda contribui com adicionais de R\$ 418 milhões.

**Tabela 7: índices de ligação para trás e para frente de diversos setores, com base na metodologia Hirshamnn-Rausmussen**

<b>Setores</b>	<b>Índice de ligação para trás</b>	<b>Índice de ligação para frente</b>
Commodities agrícolas	0,91	1,11
Commodities minerais	1	1,41
Alimentos/bebidas	1,25	0,83
Têxteis/calçados	1,11	0,87
Diversos	1,05	1,08
<b>Petróleo/combustíveis</b>	<b>1,23</b>	<b>1,22</b>
Produtos químicos	1,13	1,24
Produtos de metal (incl. Máquinas)	1,1	1,09
Elétricos/óticos	1,06	0,91
Equipamentos de transporte	1,19	0,78

Fonte: Marconi et alii (2014) adaptação própria

A tabela 5 explicita o potencial de encadeamentos para trás e para frente de petróleo. Segundo os autores do estudo “o setor de petróleo destaca-se como o setor com maior capacidade de fornecimento de insumos para os demais setores para toda a economia” (MARCONI et alii, 2014, p. 124). Nessa metodologia de Matriz Insumo-Produto, para atender a uma demanda “X” de petróleo e combustíveis, mobiliza-se para trás os setores “Y” e “Z”, que ofertarão insumos para a atividade requerida. O modelo de insumo-produto permite, dentre outras coisas, modelar o padrão de comportamento da economia de um país com relação as trocas monetárias entre os diferentes setores. Quando se aumenta o valor da produção nos derivados de petróleo, por exemplo, se cria um “choque” de demanda para as atividades precedentes desse setor.

O Brasil destoa um pouco da característica da indústria de petróleo na maior parte dos países subdesenvolvidos. Nessas nações a indústria petrolífera tem poucos efeitos encadeadores justamente pelo fato de serem economias pouco industrializadas, especializadas no setor de P&G. Essa realidade é deveras distinta no Brasil. Aqui, pelo grau alcançado previamente de desenvolvimento e diversificação industrial, esse setor – se aliado às políticas de CL – pode gerar fortes sinergias no restante da cadeia produtiva, contribuindo para desenvolver o setor industrial, ao contrário dessas outras experiências em que o investimento em uma economia baseada em recursos naturais pode ser um empecilho à continuidade e desenvolvimento da indústria (FURTADO, 2008). Segundo

Schutte (2018), um estudo do Banco Mundial que comparou 48 países produtores de petróleo, demonstrou a baixa contribuição que esses recursos petrolíferos davam a economia nacional, nos quais parte do desenvolvimento ocorria, quase exclusivamente, pela apropriação da renda petrolífera. Schutte (2018) analisou, a partir dos dados dessa pesquisa, que “55% do valor agregado para a economia do setor petrolífero se dava pelos gastos com fornecedores externos e internos e ainda as compras nacionais respondiam a 80% deste total (p. 28)”. Portanto, aqui, as atividades petrolíferas não podem ser associadas à “economia de enclave<sup>131</sup>”

Assim, um dos elementos fundamentais que possibilita esse encadeamento e esse efeito multiplicador na economia e, em particular, na indústria brasileira, advém do fato da pré-existência de uma matriz industrial dotada de uma relativa densidade. Dessa forma, diferentemente do exemplo do Reino Unido e da Noruega, aqui as características da Política de Conteúdo local não são as ligadas ao desenvolvimento de uma indústria nascente, quando a exploração *offshore* estava iniciando na sua escala mundial. Principalmente a experiência Norueguesa trás o exemplo da criação de uma indústria de fornecedores competitiva a nível internacional partindo, praticamente, do zero (OLIVEIRA, 2010). No Brasil o setor de P&G já estava consolidado, e havia alguma escala da Petrobras para compras locais, incluindo equipamentos críticos como sondas de perfuração, FPSO's e sistemas submersos (GABRIELLI DE AZEVEDO, 2020, no prelo).

Embora o emprego e a massa salarial do setor petróleo e gás sejam modestos para a economia brasileira – já que estamos falando de um setor intensivo em capital - segundo Kupfer (2000) os efeitos analisados com base na Matriz Insumo Produto do ano de 2000 são significativos quando o potencial encadeador desse setor. Por exemplo, para cada US\$ 3,7 bilhões investidos no setor de petróleo e gás no Brasil (em E&P e refino), foi gerado 156.922 postos de trabalho diretos e indiretos e 77.377 empregos induzidos. Para a geração de empregos indiretos, em particular destaca-se a geração de empregos na indústria para-petrolífera (bombas, tubos, etc.) e na indústria naval (embarcações e plataformas). No que tange ao emprego, Kupfer (2008)<sup>132</sup> também analisou que um investimento de US\$ 20,5 bilhões apenas em E&P tem o potencial de geração de 212.779 empregos diretos; 272.047 empregos indiretos e gera renda de US\$ 5.181 bilhões –

---

<sup>131</sup> Um setor pouco integrado na economia nacional que se associado a uma continuidade da ligação ao centro capitalista, de alta produtividade geralmente atrelado a atividade exportadora, com pouca relação com o restante da economia nacional, contribuindo para acirrar o dualismo estrutural (PINTO, 1970).

<sup>132</sup>[https://www.ibp.org.br/personalizado/uploads/2016/09/2016\\_TD\\_Custos-e-Benefícios-da-Política-Conteúdo-Local.pdf](https://www.ibp.org.br/personalizado/uploads/2016/09/2016_TD_Custos-e-Benefícios-da-Política-Conteúdo-Local.pdf)

diretamente – e U\$ 5.431 indiretamente. Não pode haver nenhuma dúvida, portanto, da importância para geração de emprego e renda da cadeia de fornecimento de P&G no Brasil, uma das poucas sobre a qual o país tem maior governabilidade justamente devido à centralidade da Petrobras. (SCHUTTE, 2018)

Em uma pesquisa realizada pelo Instituto Nacional de Estudos Estratégicos do Petróleo e Gás Natural (INEEP) – utilizando o método de Matriz de Absorção de Investimento (MAI) – também foi estimado o potencial do efeito encadeador e multiplicador do investimento no setor de P&G. Segundo o estudo, R\$ 1 bilhão de reais investidos na E&P de petróleo impactam na geração do PIB na ordem de R\$ 1,28 bilhões, e alavancaram a geração de emprego em mais 26.319 mil ocupações diretas. No que tange ao refino, R\$ 1 bilhão de reais investidos nesse setor implica a geração de R\$ 1,27 bilhão no PIB e cria 23.348 ocupações diretas. Para Mortari & Ribeiro (2018), os efeitos de transbordamentos no setor de Refino são muito superiores à média brasileira dos setores econômicos. Em 2013, para cada emprego gerado de forma direta no setor de refino, outros 72 eram criados de forma indireta.

### **3.3.1: A Política de Conteúdo Local na experiência brasileira recente**

A Política de Conteúdo Local, como já analisada no capítulo anterior, foi uma reivindicação<sup>133</sup> dos setores da burguesia interna<sup>134</sup>, especialmente de fornecedores da Petrobras, buscando garantir algum espaço de atuação frente à abertura do setor<sup>135</sup> nos anos 90. Portanto, desde 1999 a ANP leva em consideração o percentual de Conteúdo

---

<sup>133</sup> Havia um movimento protagonizado pelos setores empresariais produtores que produziu elaborado documento intitulado “o suprimento de bens e serviços no petróleo, potenciais benefícios para a indústria brasileira”. Que denunciava o fato de em 1998 apenas 12% dos investimentos da Petrobras na construção ou conversão de plataformas de petróleo e de embarcações terem sido feitos junto a empresas brasileiras (SOUZA, 2019)

<sup>134</sup> Segundo (Poulantzas, 1975) a burguesia interna é aquela que ocupa uma posição intermediária entre a burguesia compradora e o que seria uma burguesia propriamente nacional, com políticas de orientação nacionalista. A burguesia interna compreende o conjunto dos setores empresariais que tem como característica comum a reivindicação junto ao Estado de políticas voltadas ao atendimento de seus interesses específicos no território nacional.

<sup>135</sup> Segundo Berringer, a pauta de reivindicação dos grupos empresariais da burguesia interna ao governo FHC pode ser sintetizados nesses quatro elementos, a saber: 1) a conquista de novos mercados para exportação de seus produtos; 2) a realização de investimentos diretos no exterior; 3) a prioridade para seus produtos e serviços nas compras do Estado e das empresas estatais 4) uma maior proteção ao mercado interno (2012, p. 04 Apud Souza 2019).

Local como um dos critérios para a concorrência nos leilões ofertados nas rodadas de licitação. A diferença fundamental do governo anterior para o governo Lula, é que o percentual as quais as empresas operadoras se comprometem com a obtenção de mercadorias e serviços nacionais, não seria mais um critério de pontuação, senão que uma obrigação mínima.

Assim, na 5ª Rodada de Licitações, que ocorreu no ano de 2003, a ANP já introduziu critérios mínimos de conteúdo local para a concessão de atividades no E&P. O que mudou, fundamentalmente, é que as cláusulas passaram a se constituir em um dos elementos de uma política industrial no bojo do PROMIMP (SCHUTTE, 2016). Além disso, as exigências de Conteúdo Local (CL) mínimo variavam com relação ao bloco ofertado (se em terra ou em mar), assim como em relação as fases do processo. Além da estipulação de percentuais mínimos, o cálculo do peso do CL na nota final também foi modificando, representando a opção por valorizar os critérios de desenvolvimento da indústria local. A ponderação concedida do CL passou de 15 para 20% da nota final, sendo 15% o correspondente à fase de desenvolvimento e produção, e os outros 5% referentes à fase de exploração (ALMEIDA, 2015). Por outro lado, o Bônus de Assinatura foi reduzido de 85% para apenas 30%. Ou seja, houve claramente uma opção de valorizar o CL em detrimento de uma lógica de aumento da arrecadação fiscal na celebração dos contratos. Assim, havia uma clara opção de utilização do petróleo para o desenvolvimento de uma política de industrialização, na qual a Petrobrás ocuparia o seu centro. A perspectiva era aumentar a participação dos fornecedores locais na oferta dos bens e serviços, com o intuito de avançar na captura de uma maior renda da atividade petrolífera (GABRIELLI DE AZEVEDO, 2017). Assim, “La modalidad contractual no es relevante dado que la obligación de contenido nacional garantiza que Petrobras sea una palanca que impulse el desarrollo no sólo de la industria petrolera sino de la economía brasileña en su conjunto” (DURÁN Y ALACRÓN, 2012). Assim, a perspectiva era que a Petrobrás retomasse seu papel de indutora do desenvolvimento, não só da cadeia de petróleo e gás, senão que do crescimento brasileiro como um todo.

O CL era importante para criar oportunidades para a indústria local que o “livre mercado” não cria por conta própria. A lógica da firma em uma economia capitalista de mercado é a maximização do lucro. Assim, o Estado deve agir como um mediador dessa relação social, buscando criar formas de que o lucro privado – em se tratando de recursos naturais, fundamentalmente - seja atrelado à uma perspectiva de desenvolvimento de médio e longo prazo. Isso tem o potencial não apenas de fortalecer a indústria nacional,

senão que também contribuir com a redução do dispêndio de divisas e também para a segurança quanto ao fornecimento de mercadorias (SCHUTTE, 2016)

Mesmo antes da definição dos critérios de CL a Petrobras já operava sob a orientação de desenvolver o seu poder compra da indústria nacional. Nas licitações da P-51 e P-52 os módulos de geração e compressão chegaram a um conteúdo local de 75%. Segundo Silva (2009), a licitação dessas plataformas deixou claro que a Petrobras já operava esse redirecionamento para as compras locais, que outrora eram realizadas no exterior. Segundo o autor, ao decidir construí-las no Brasil (P-51 e P-52), mesmo pagando um preço mais elevado, optou-se por privilegiar a questão da geração de emprego e de riqueza internamente e, paralelamente, recuperar a capacidade das empresas fornecedoras, especialmente as de engenharia, que atuavam no país.

**Tabela 8: Exigência da Petrobras de Conteúdo Local mínimo**

	<b>Empreendimentos</b>	<b>CL mínimo</b>
	Top Side Facilities	60%
<b>P-51</b>	Módulos de Geração de Energia (exceto geradores)	75%
	Modulo de compressão de Gás natural (exceto compressores)	75%
	Top Side Facilities	60%
<b>P-52</b>	Módulos de Geração de Energia (exceto geradores)	75%
	Modulo de compressão de Gás natural (exceto compressores)	75%

Fonte: (Vitto, 2017). Elaboração Própria

Posteriormente a ANP modificou as formas de contratação ao desmembrar os projetos de construção em diferentes módulos (geração, compressão, casco/topside) e estipular níveis de CL para cada um desses elementos, que passaram a ter – em média – 70% de CL (SOUZA, 2010). Segundo Leão & Nozaki (2020, no prelo), além do conteúdo local mínimo para esses componentes, a Petrobras exigiu que o projeto de engenharia fosse integralmente realizado por fornecedoras nacionais [na ocasião da construção da P-51 e P-52]. Importante salientar, também, que além do CL, os contratos firmados entre as concessionárias e a ANP exigem que elas sempre contratem fornecedores brasileiros

quando a sua oferta apresente melhores condições de preço, qualidade e prazo com relação aos fornecedores internacionais (XAVIER JUNIOR 2012).

Em que pese já ter havido dois pontos importantes de avanços na política de conteúdo local em 2003, a saber: a) estipulação de percentual mínimo ofertado de CL e; b) mudança na composição do cálculo final do leilão, concedendo mais importância ao CL em detrimento da perda de relevância do Bônus de Assinatura, foi no ano de 2005 que se consolidou, de vez, a política de CL, a partir do estabelecimento de índices obrigatórios por faixas e produtos. (SCHUTTE, 2016). As divisões para cumprimento das cláusulas de CL passaram a ser organizadas por divisões por faixas, de acordo com a complexidade geológica e também geográfica dos campos. Além da reafirmação de um percentual mínimo para efeitos de medição do CL, também foi estabelecido limites máximos.

Na afirmação do CL ser uma política industrial de corte setorial, que privilegia o aprendizado tecnológico e o ganho de escala para tornar essas empresas competitivas inclusive internacionalmente, a estipulação de conteúdo local máximo faz total sentido por dois motivos prioritários. O primeiro é o diagnóstico da capacidade de oferta da indústria de fornecedores locais. Ou seja, o CL estava amparado em critérios como o estudo permanente das capacidades de ofertas. Em segundo lugar, algumas empresas estavam ofertando 100% de CL como uma política de aposta no ganho do leilão, e – na impossibilidade de cumprimento – recorriam ou até mesmo pagavam a multa por não cumprir o ofertado.

Os formuladores da política de CL no Brasil parecem ter levado em conta a capacidade de fornecimento da indústria nacional, uma vez que estipulam percentuais máximos que as empresas podem se comprometer a cumprir, por atividade a ser realizada e por localização do bloco (XAVIER JUNIOR, 2012, p. 21).

O instrumento utilizado para medir o conteúdo local até a rodada 6<sup>a</sup> foi o conceito de “denominação de origem do produto”, no qual consideram-se produtos ou serviços nacionais aqueles cujo índice de agregação de valor fosse superior a uma determinada percentagem. No caso brasileiro, o percentual estabelecido para produtos foi de 60%, enquanto para serviços, 80% (FIRJAN, 2015). Além disso, a aferição de CL era realizada a partir da auto declaração das operadoras. Isso fez surgir a necessidade de uma metodologia com maior precisão.

Assim, para levar a política de exercícios de índices mínimos e máximos de CL por produtos, serviços e subgrupos, surgiu a necessidade que uma forma de medição, que assegurasse uniformidade, transparência e credibilidade aos agentes atuantes no setor.

Nesse sentido foi criada uma Cartilha, no âmbito do PROPIMP na qual consta uma metodologia de cálculo para aferição do CL desde 2004, mas que – somente no ano de 2007 – foi incorporada à ANP por meio da Resolução nº 36. A cartilha define CL como sendo

O percentual que corresponde ao quociente entre a diferença entre o valor total de comercialização de um bem (excluídos IPI e ICMS) e o valor da sua respectiva parcela importada e o seu valor total de comercialização (excluídos IPI e ICMS)”. Já no caso de prestação de serviços, o critério é o “Percentual que corresponde ao quociente entre o custo total da mão-de-obra local própria ou de terceiros necessária ou efetivamente utilizada na realização do serviço em relação ao custo total da mão-de-obra própria ou de terceiros necessária ou efetivamente utilizada na realização do serviço completo” (ANP, 2004, p. 5 Apude Schutte 2018).

A formulação desta cartilha e as discussões entre a indústria, o governo e a ANP transformaram o que antes era um objetivo distante – previsto na Lei do Petróleo, Lei no 9.478/1997, a saber, conciliar o crescimento da produção de petróleo ao desenvolvimento da indústria nacional de fornecedores – em um instrumento para o desenvolvimento nacional (ALMEIDA ET ALII 2014)

Dessa forma, a comprovação do nível de CL ocorre por meio de custos e informações fiscais das empresas fornecedoras, sub-fornecedoras e prestadoras de serviços, estabelecendo o processo de definição de CL para bens, bens de uso temporário e serviços, os quais são agrupados e calculados de forma individual (PRIETO, 2014). A forma de medição do CL está definida através de uma metodologia oficial, e é feito por empresas certificadoras de CL cadastradas junto à ANP. Há metodologias específicas, inclusive, para cálculo do: i) CL de bens; ii) CL de bens de uso temporal; iii) CL de serviços; e iv) CL de sistemas. (XAVIER JUNIOR 2012)

Além da previsão do conteúdo local, na Cartilha estão as regras para o credenciamento das entidades autônomas que farão a certificação do conteúdo local junto a ANP e, também, consta na Cartilha<sup>136</sup> a previsão do índice de nacionalização das embarcações, que é uma política prevista pela Portaria do Banco Central do Brasil nº

---

<sup>136</sup> O novo sistema de aferição do conteúdo local faz uso de empresas registradas e credenciadas pela ANP que passam a ser responsáveis pela medição do conteúdo local a partir das regras constantes na Cartilha. Após o processo de medição, essas empresas emitem um Certificado de Conteúdo Local no qual atestam o percentual conquistado. Esses certificados podem ser solicitados pelas companhias de petróleo no momento de realizar suas compras no país, como forma de respaldar e comprovar o cumprimento das suas obrigações frente à ANP (FIRJAN, 2015).

2.828/2009, que considera nos seus cálculos os valores gastos com mão de obra nacional (PIRES, GOMIDE & MARAL, 2013). Para fazer frente ao desafio de acompanhar a implantação dos percentuais de CL, a ANP instituiu, em 2007, a Coordenadoria de Conteúdo Local (CCL) (SCHUTTE, 2018).

Houve uma modificação quanto ao entendimento do que eram considerados “produtos nacionais”, quando se levava em consideração apenas o agregado do CL praticado que não podia ter um índice de importação maior que 40%. Houve uma sofisticação e melhor precisão do que se considera produto nacional a partir da 7ª rodada, com a introdução desses critérios de faixas de produtos e da certificação pelas empresas autorizadas (SCHUTTE, 2018)

Entendendo que a regulação do setor é peça fundamental mas não suficiente para garantir a competitividade da indústria, foram elaborados e implementados um conjunto de instrumentos de política industrial setorial, voltados a apoiar o processo de capacitação e construção de competências do parque fornecedor nacional. Nesse sentido, a Petrobras implementou um novo modelo de parcerias com as universidades e centros de pesquisa, denominado como Redes Temáticas e regulado pelo CENPES com o fim de impulsionar parcerias para a realização de projetos de pesquisa e desenvolvimento, nas áreas de interesse do plano de negócios da companhia. Foram estabelecidas Redes Temáticas nas seguintes áreas: exploração, produção, abastecimento, gás natural, energia, desenvolvimento sustentável e gestão tecnológica (VITTO, 2017). Ou seja, ações como essa demonstram que o CL não era apenas uma política de reserva de mercado descomprometida com a necessidade de avanço do ponto de vista da elevação do valor adicionado via aumento de gastos e incentivo as práticas de P&D.

Além do CL o Governo Federal passou – também - a atuar de forma direta no que tange a aproveitar o petróleo para desenvolver a indústria local. Isso foi feito, a partir – principalmente – de 2008 com a utilização das compras públicas federais. Foram estipuladas margens de preferência para as compras nacionais por pequenas empresas, o que também contribuiu para o alargamento do mercado para realização da produção local (CERQUEIRA, 2016).

O Conteúdo Local tem um elemento importante que é o fortalecimento da cadeia de fornecedores locais com a particularidade de não elevar o custo fiscal do Estado (SCHUTTE, 2018). Assim, diferentemente de políticas de desoneração tributária, o CL não acarreta ônus de receita para o estado, ao contrário, a fortalece na medida em que a produção tem tributos que retornam aos cofres públicos. Por outro lado, o CL acarreta em

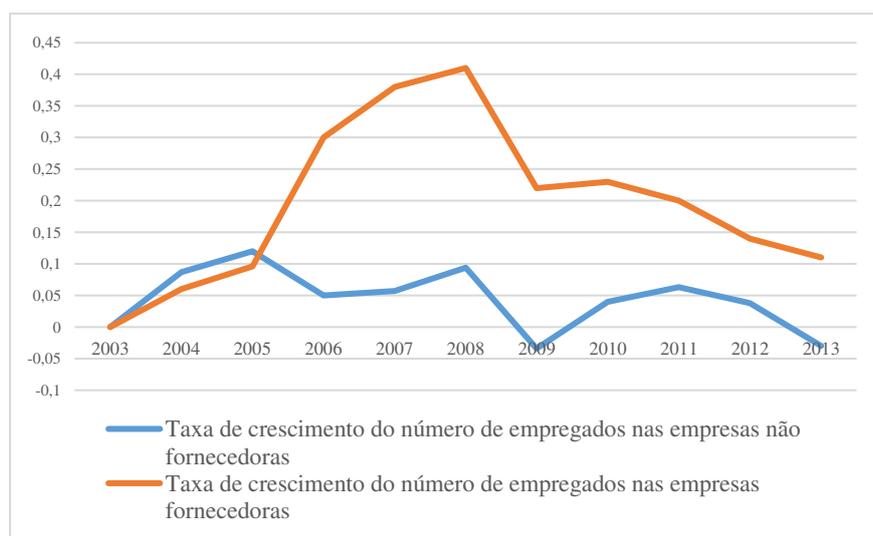
um custo de transação maior no curto prazo. Segundo Gabrielli de Azevedo (2017) em uma visão estática e de curto prazo, não há dúvidas de que os preços dos fornecedores locais serão um pouco mais elevados que os praticados por outros países com melhores condições de competitividade. No entanto, uma visão de eficiência dinâmica de longo prazo, tende a compreender que – no médio e longo prazo – as economias de escalas e o aprendizado tecnológico farão convergir os custos internos com os praticados fora. Isso é um ganho no que tange ao desenvolvimento nacional, e - por isso - afirmamos que essa política industrial é uma opção política de desenvolvimento sustentado, apostando no potencial de gerar transbordamentos e externalidades positivas que tem o setor industrial. Ou seja, ao legislar sobre o CL o governo brasileiro aproveita-se de uma tecnologia da II revolução Industrial, que é a indústria de petróleo, para mobilizar um setor da 3ª e 4ª revolução industrial, associados a ganhos tecnológicos e de qualificação do trabalhador, uma vez que se aposta não em uma reserva de mercado, mas em uma política que – ao mesmo tempo que cria demanda – opera políticas públicas de capacitação da oferta.

Esta visión de largo plazo tiene un alto componente de intervención del Estado brasileño, que coadyuva al crecimiento de Petrobras y de su industria nacional. El efecto multiplicador que crea este tipo de medidas de política industrial es de proporciones significativas y la visión es sacrificar el corto plazo en materia de precio, tiempo y tecnología, para lograr su propósito de largo alcance (DURÁN Y ALARCRÓN, 2012, p. 135)

Para evitar a rigidez do que seria uma tradicional política de substituição de importações, foram estabelecidos critérios para quando as condições de fornecimento internos fossem deveras díspares na comparação com os fornecedores internacionais (SCHUTTE, 2018). Assim, a partir da 7ª rodadas admitiu-se, mediante autorização prévia da ANP, a possibilidade de contratação de serviços e compras de bens no exterior, quando: a) os preços dos serviços locais forem extremamente elevados; b) os prazos de entrega forem muito superiores aos disponíveis no mercado internacional; e c) o concessionário optar por uma nova tecnologia que não esteja ainda disponível nacionalmente (ALMEIDA, 2015). Essa salvaguarda ficou conhecido com o nome de “*waiver*”, que é aplicado cada vez que o concessionário se depara com alguma dessas condições listadas acima. Em caso de descumprimento dos níveis de CL, após a adjudicação do contrário, é aplicada uma multa, que é calculado sobre o valor monetário não realizado de investimento local (ALMEIDA, 2015). No entanto, o uso excessivo do *waiver* e os critérios arbitrários para sua concessão, foram contribuindo para uma relativa desmoralização da PCL, e

foram, inclusive, objeto de uma ação do Tribunal de Contas da União (TCU). (SCHUTTE, 2018)

**Gráfico 4: Média de crescimento do emprego entre empresas fornecedoras e não fornecedoras da Petrobras nos setores analisados<sup>137</sup> entre 2003 e 20013 (2003= 100)**



Fonte: DISEP/IPEA a partir do cadastro de fornecedores da Petrobrás e da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS/MTE). Elaboração Própria.

Esses dados são claros quanto papel desempenhado pela política de Conteúdo Local - associado ao aumento nos níveis de investimento da Petrobrás ocorridos ao longo desse período - na geração de emprego nas firmas fornecedoras da Petrobras. A média de crescimento do emprego das empresas fornecedoras foi de 21%. Assim, embora acompanhe, de certa forma, o crescimento do emprego das demais empresas, os níveis

<sup>137</sup> A classificação aqui usada compreende essas CNAE's as quais são separadas por "fornecedora" e "não fornecedora" da Petrobras com base no cadastro de fornecedores existentes no IPEA. As CNAE's estão no universo dos serviços especializados e de fabricação de bens para a atividade de extração de petróleo pela Petrobrás. Dessa forma, toda a pesquisa está e baseando nas seguintes CNAE's 3 dígitos: 281 - Fabricação de motores, bombas, compressores e equipamentos de transmissão; 28.2 Fabricação de máquinas e equipamentos de uso geral; 28.5 Fabricação de máquinas e equipamentos de uso na extração mineral e na construção; 28.6 Fabricação de máquinas e equipamentos de uso industrial específico; 30.1 Construção de embarcações; 30.9 Fabricação de equipamentos de transporte não especificados anteriormente; 33.1 Manutenção e reparação de máquinas e equipamentos; 33.2 Instalação de máquinas e equipamentos; 42.2 Obras de infra-estrutura para energia elétrica, telecomunicações, água, esgoto e transporte por dutos; 42.9 Construção de outras obras de infra-estrutura; 43.2 Instalações elétricas, hidráulicas e outras instalações em construções; 50.1 Transporte marítimo de cabotagem e longo curso; 50.2 Transporte por navegação interior; 50.3 Navegação de apoio; 50.9 Outros transportes aquaviários; 71.1 Serviços de arquitetura e engenharia e atividades técnicas relacionadas; 71.2 Testes e análises técnicas

são bem distintos. Para os demais setores não fornecedores da Petrobrás o nível de crescimento do emprego foi de apenas 4%.

No ano de 2012 o total de trabalhadores nas empresas fornecedoras da Petrobrás - apenas para as CNAE's escolhidas nesse trabalho – chegou a ultrapassar 1 milhão de postos de trabalho. Para o Sinaval<sup>138</sup>, a cada emprego direto surgido na indústria naval, por exemplo, outros 5 empregos são gerados na cadeia produtiva. Assim, dentro desse universo de 1 milhão de empregos criados nas fornecedoras da Petrobras, seu efeito de transbordamento é ainda maior levando em conta o multiplicar o encadeamento do setor já vistos nas páginas passadas.

**Tabela 9: Indicadores do crescimento do emprego nas empresas fornecedoras da Petrobrás por anos selecionados**

	2003-2006	2007-2013
<b>Média de trabalhadores fornecedoras</b>	696.970	923.515
<b>Variação (%)</b>	32%	19%
<b>Média da taxa de crescimento</b>	7%	5%

Fonte: DISEP/IPEA a partir do cadastro de fornecedores da Petrobrás e da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS/MTE). Elaboração Própria.

Os dados da tabela acima atestam que o maior crescimento proporcional ocorreu, exatamente, nos primeiros anos da Política de Conteúdo Local embora em números absolutos a média do período de 2007-2013 foi superior. Pode-se argumentar, como hipótese, a mudança de governo que expressou uma correlação de forças neodesenvolvimentista assumindo maiores compromissos com o setor empresarial nacional; a mudança com relação a orientação da Petrobrás sob o novo governo - reassumindo um protagonismo agressivo no setor - e a escala necessária com relação à ampliação da capacidade produtiva podem explicar a maior variação nesse primeiro período. O momento precedente, no entanto, ainda que crescendo a uma média alta para os padrões brasileiros, teve como um elemento de destaque a crise internacional do ano de 2008, que afetou fortemente as expectativas com relação ao setor, e – também – uma política de desacelerar o ritmo de investimento a partir do ano de 2011, tanto por motivos

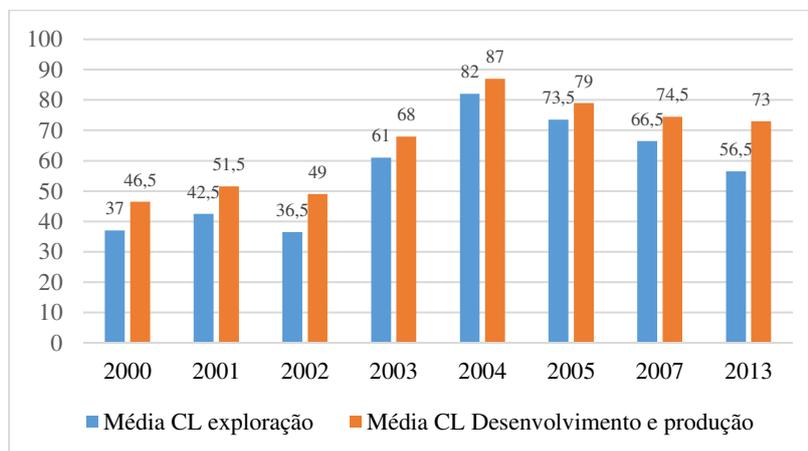
<sup>138</sup> <http://sinaval.org.br/wp-content/uploads/SINAVAl-Cenario2010-1Trimestre.pdf>

de aumento da dívida interna do setor, quando por motivo de usufruir da maturação dos investimentos passados, o que exigiria menores investimento já que grande parte das necessidade de ampliação da capacidade produtiva já estavam instaladas. Assim, a variação do crescimento é menor por uma constância maior do emprego no tempo, o que revela que, em números absolutos, o segundo período foi de um elevado volume de emprego contratado.

É importante destacar que a política de Conteúdo Local tinha como foco a geração de emprego e renda no Brasil, ou seja, ela ocorria independentemente da origem do capital. Isso estimulou que algumas empresas multinacionais se instalassem no Brasil, contribuindo no nível de emprego e – sobretudo - contribuindo para que o Brasil tivesse acesso a mais tecnologias. Houve diversos incentivos para que essas empresas instalassem centro de pesquisa e desenvolvimento no Brasil, aproveitando-se do poder de compra da Petrobras (SCHUTTE, 2018).

A média do percentual de conteúdo local aumentou de 33,5% na exploração e 42,25% no desenvolvimento nas primeiras quatro rodadas para 79,6% e 85,3% nas três rodadas seguintes, respectivamente (SCHUTTE, 2016)

**Gráfico 5: Média do Conteúdo Local Ofertado nas Rodadas de Licitação mar e terra**



Fonte: Anuário ANP (2014) Elaboração Própria.

Segundo um estudo recente da FIESP<sup>139</sup>, com o Conteúdo Local – levando em consideração o intervalo de tempo entre 1999 e o ano de 2015 - o número de trabalhadores diretos passou de 42,3 mil para 108,6 mil, um crescimento de 156,6%.

<sup>139</sup> <https://static.poder360.com.br/2017/02/EstudoFiesp-conteudoLocal-15fev2017.pdf>

Como referência, na indústria de transformação, essa taxa foi de 65,4%. O Valor Bruto da Produção industrial (VBN) passou de R\$ 22,6 bilhões em 1999 (a preços de 2015) para R\$ 63,3 bilhões, crescimento real de 180,8%. Como referência, o valor bruto da produção industrial de toda a indústria de transformação obteve crescimento real de 85,4%.

O aumento no volume de encomendas da Petrobrás, motivado por uma nova orientação política e econômica que deu centralidade ao aumento do seu nível de investimento, gerou um enorme poder de compra por parte da empresa. Dessa forma, a Política de Conteúdo Local não teria tido esses impactos significativos no emprego se fosse apenas uma regra que operasse em pequenas encomendas. Assim, a explicação para o aumento do emprego ou a mobilização da cadeia produtiva não deve-se apenas à PCL, em abstrato, mas às decisões políticas e operacionais surgidas a partir de uma nova orientação que recolocou a Petrobras no patamar de centralidade do processo de desenvolvimento nacional mediante o aumento do seu volume de investimento. Segundo Guilherme Estrella houve uma orientação política de que seria a Petrobras quem coordenaria esse processo de retomada do desenvolvimento nacional, com centralidade na recomposição do parque industrial brasileiro. Segundo o geólogo “com a entrada do novo governo a orientação foi clara. Você Petrobrás é a única empresa que pode resolver a questão do petróleo e gás no Brasil. E isso porque ela foi monopolista por décadas e adquiriu uma grande competência.”<sup>140</sup> Nas palavras do ex presidente da empresa,

O Governo Lula reforçou o papel da Petrobras e ampliou seu papel no centro de uma política nacional de desenvolvimento buscando, através da Política de Conteúdo Nacional, viabilizar a expansão de uma cadeia de fornecedores no território nacional. (GABRIELLI DE AZEVEDO, 2017)

Segundo Sarti et alii (2011) em uma pesquisa com empresas fornecedoras da Petrobras, no período de 2003 a 2008, os seus representantes disseram que – para atingirem a necessária qualificação e especialização exigidas pela Petrobras - tiveram que ampliar fortemente os seus investimentos. Segundo a pesquisa

Para 66,7% das empresas, o fornecimento para a Petrobras implicou contratação de funcionários e para 53,3% das respondentes resultou em aumento de capacidade de produção. Ou seja, analisadas em conjunto, essas duas questões confirmam que efetivamente, o aumento da demanda proveniente das compras da Petrobras tem significado um aumento importante dos esforços para aumentar a produção, seja via contratação de novos

---

<sup>140</sup> <https://www.youtube.com/watch?v=G4xe4T0E0eU>

funcionários, seja através de expansão de capacidade. (SARTI et. al., 2011, p. 521)

Em 2005 a Petrobras elaborou seu PNG 2006-2010, onde previu um aumento do nível de investimentos de US\$ 34,5 bilhões para US\$ 56,4 bilhões. Para esse valor estavam previstas 5 novas plataformas (P-55, P-57 e três unidades de Golfinho) que acrescentaria 660 mil barris/dia à capacidade de produção (LEÃO E NOZAKI, 2020, no prelo). Todo esse poder de compra e a confiança na continuidade desse movimento abriu espaço para que as empresas fornecedoras ampliassem, e muito, também o seu investimento, com a garantia de mercado para escoar a sua produção.

O Plano Estratégico construído nesse mesmo ano de 2005 colocou três desafios ousados para a empresa: a) fortalecer a posição da empresa no segmento de águas profundas e ultraprofundas; b) alcançar a autossuficiência de petróleo cru até 2006 e; c) desenvolver esforço exploratório em novas fronteiras para garantir uma relação reserva/produção sustentável (PETROBRAS, 2004 Apud LEÃO E NOZAKI, 2020, no prelo) Para tanto, a Petrobrás teria que aumentar ainda mais o seu nível de investimento, o que ampliou sua participação nacional e gerou ainda mais demanda para os fornecedores locais.

Isso deixa cristalino a perspectiva de que havia uma nova orientação política para a Petrobras. A Política de Conteúdo Local foi se tornando mais forte no governo Lula e a Petrobras foi assumindo uma postura mais agressiva nos leilões e no investimento (SCHUTTE, 2016). Em síntese, segundo (LOURAL et alii 2019) no governo Lula a política de Conteúdo Local se tornou um dos principais instrumentos de política industrial do país.

### **3.3.2 A indústria naval**

A indústria naval foi um dos principais setores mobilizados no âmbito do PROMIMP e que materializou as promessas de campanha do presidente Lula nas eleições de 2002 quanto à necessidade de transformações substanciais no que tange às encomendas da Petrobras. A indústria Naval, além de fornecer os principais bens para a E&P de Petróleo *Offshore*, que é majoritária – hoje – no Brasil, lida com a produção de elementos na fronteira tecnológica, sendo capaz de incorporar, nacionalmente, parte importante do

progresso técnico. Não somente isso, a indústria naval<sup>141</sup> tem forte encadeamento para trás, especialmente na demanda por bens da indústria navieças, outro importante setor mobilizado pelo Conteúdo Local e pela elevação substancial do investimento da Petrobras.

Ainda para frisar a importância desse setor, a indústria naval tem a particularidade não somente de ser intensiva em capital, quando também de ser em mão-de-obra “Além de gerador de empregos, o desenvolvimento desse setor traz externalidades positivas para toda sua cadeia fornecedora, nomeadamente à indústria de navieças, incentivando a geração de novas tecnologias e reduzindo a remessa de divisas com fretes” (PIRES, et alii, 2013 p. 8). Já vimos como o elemento da redução do dispêndio de divisas é importante, tanto para um maior controle sobre a capacidade de importar quanto para a realidade do Brasil – e dos demais países latino americanos – que vivenciam uma condição de déficit estrutural nas Transações Correntes do Balanço de Pagamento.

A indústria naval compreende a atividade de fabricação de embarcações e veículos de transporte aquático em geral, envolvendo desde navios de apoio marítimo, portuário, petroleiros, graneleiros, porta-contêineres e comboios fluviais até a construção de estaleiros, plataformas e sondas de perfuração para produção de petróleo em alto-mar, além de toda a rede de fornecimento de navieças (PIRES, et alii, 2013 p. 9). Na cadeia produtiva naval os responsáveis pela construção e montagem de embarcações (de alto valor agregado e tecnológico), possuem complexo processo produtivo e são fornecedores de bens de capital contratados por encomenda (JESUS, 2017)

O setor naval foi um dos mais atingidos pelas políticas neoliberais de rápida abertura comercial e financeira nos anos 90, além de sofrer com a entrada de operadoras estrangeiras que não tinham compromissos com o desenvolvimento da indústria de fornecedores locais. Omar Resende Peres, que foi eleito presidente do Sinaval (Sindicato Nacional da Indústria da Construção e Reparação Naval e offshore), no ano de 1999, fez duras críticas ao baixo índice de Conteúdo Local nas primeiras rodadas de licitação de Blocos de Exploração. Segundo ele – com base em um estudo da ANP com a PUC –RJ<sup>142</sup>

---

<sup>141</sup> Historicamente, a adoção de políticas explícitas para desenvolvimento do setor no Brasil iniciou-se com o Plano de Emergência de Construção Naval (1969-1970) e os 1o e 2o Programas de Construção Naval (1971 e 1980, respectivamente). Com esses planos e programas, surgiram os primeiros estaleiros nacionais que, utilizando-se de tecnologia estrangeira (japonesa, holandesa, alemã e inglesa), operavam com um índice de nacionalização próximo a 60% (PIRES, et alii, 2013)

<sup>142</sup> ANP/PUC-RJ, Avaliação da Competitividade do Fornecedor Nacional com relação aos Principais Bens e Serviços. Rio de Janeiro, 1999.

- a capacidade da indústria local de fornecedor bens e serviços ao setor petroleiros era de 60% do total demandado, no entanto, os valores ofertados de CL nas primeiras rodadas foram muito aquém disso, na média de 40%. Peres (SOUZA, 2012) também fez críticas à escassez de crédito público para equipar e ampliar as capacidades produtivas do setor, mesmo contando com o Fundo da Marinha Mercante (FMM)<sup>143</sup> um dos poucos fundos que sobreviveu ao desmonte liberal da década de 1990. Para Peres esse era o principal fator limitador da reestruturação da indústria naval. Nesse ínterim, o setor naval organizou o que seriam as cinco principais demanda para o soerguimento da indústria de fornecedores: a) Isonomia fiscal com os concorrentes estrangeiros; b) Investimentos na remodelação do parque industrial; c) Ampliação das linhas de crédito via FMM e do BNDES, com taxas e prazos compatíveis com os praticados pelos concorrentes internacionais; d) Reestruturação do passivo fiscal dos estaleiros com os recursos do FMM e; e) Incentivo para que as empresas estrangeiras, por exemplo a automobilística, investisse no setor naval brasileiro (SOUZA, 2012).

As reivindicações acima foram feitas em uma conjuntura de profundo enfraquecimento desse setor, que chegou a representar 4% da produção mundial de embarcações e a ocupar a segunda posição no *ranking* mundial de encomendas para a construção de navio nos anos 70, empregando – diretamente - 40 mil trabalhadores, além de ser uma referência em utilização de inovações próprias nesse período (JESUS, 2017). Como já mencionamos, a liberação dos anos 90 e a desregulamentação do transporte marítimo de curto prazo expôs, sobremaneira, os armadores brasileiros à concorrência internacional. O resultado dessa combinação foi a diminuição da frota naval com o simultâneo aumento dos afretamentos de embarcações estrangeiras, que logrou uma forte contração da construção naval brasileira (PIRES, et alii, 2013). Esses afretamentos comprometem ainda mais a nossa já, historicamente, persistência de déficit na Balança de Serviços.

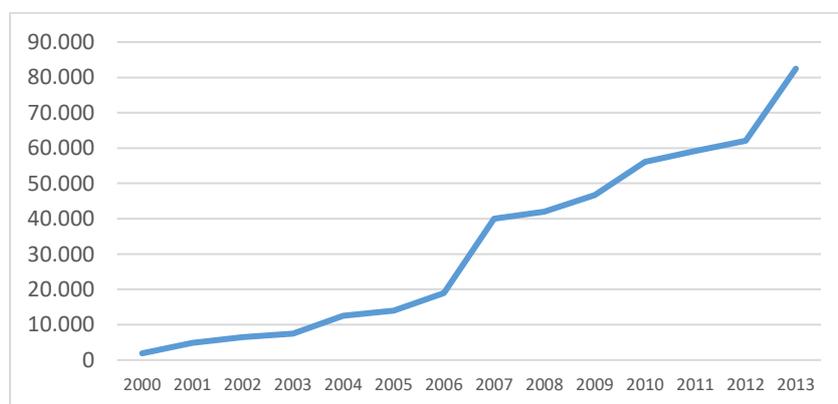
Embora algumas políticas para o fortalecimento do setor tenham começado ainda em fins dos anos 90, particularmente com a criação do PROREFAM, foi a partir de 2003 que essas políticas foram intensificadas. Assim, segundo Pires, et alii, (2013) é

---

<sup>143</sup> O FMM financia obras de construção, modernização e reparação de navios para utilização nos tráfegos de cabotagem, longo-curso, interior, fluvial e prestadores de serviço em geral, particularmente de apoio portuário e apoio marítimo (CAMPOS NETO, 2014).

possível dizer que somente a partir dos anos 2000 é possível falar em ações governamentais voltadas para o soerguimento da indústria naval brasileira, como uma política bem-sucedida em termos de estímulo à demanda e de viabilização de investimentos no setor, o que pode ser visto pelo volume de recursos transacionados e de empregos gerados. Em 2007, a indústria naval foi inserida nos objetivos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) como um dos setores de maior relevância para o cumprimento dos objetivos estratégicos de geração de emprego e renda, bem como no Plano de Desenvolvimento Produtivo (PDP), em 2008, e Plano Brasil Maior (PBM), de 2011, com metas relacionadas ao aumento do conteúdo local, maior representatividade das empresas brasileiras fabricantes de navieças, crescimento da produtividade dos estaleiros e da participação de engenheiros no número de empregos diretos no setor (PIRES et alii, 2013).

**Gráfico 6: Evolução do número de empregados no setor naval entre 2000 e 2013**



Fonte: SINAVAL, Elaboração: Própria

É possível visualizar no gráfico acima a evolução substancial no volume de empregos no setor, que caminharam – em paralelo – às políticas de Conteúdo Local e ao volume crescente, e expressivo, de investimentos por parte da Petrobrás, que é – majoritariamente – a principal demandante de bens do setor naval. A evolução do número de empregados diretos nos estaleiros brasileiros, como consta no gráfico acima citado, é uma boa medida do nível de atividades do setor. O auge da indústria naval havia sido em 1979, quando essa empregava 39.155 empregados diretos. Em seguida o segmento passou

por um período de profunda depressão chegando à marca de apenas 1,9 mil empregados registrados, no ano 2000 (CAMPOS NETO, 2014).

**Figura 1: Valores de investimento e número de embarcações encomendadas no âmbito do PROREFAM**

Estimativa de valores de investimento do Prorefam		
Planos	Número de embarcações	Valores (R\$ milhões)
Prorefam 1 (1999) <sup>1</sup>	19	1.425
Prorefam 2 (2004)	58	4.350
Prorefam 3 (2008)	146	10.950
<b>Total</b>	<b>223</b>	<b>16.725</b>
Embarcações entregues (até dezembro de 2012)	90	6.750
Novas necessidades (2016)	90	6.750

Fonte e Elaboração: (CAMPOS NETO, 2014)

Dessa forma fica visível, pela figura acima, que o que concorre para explicar o crescimento no volume total de empregos diretos e no valor da produção é o conjunto de políticas criadas para o fortalecimento do setor naval brasileiro, a saber: a) apoio governamental com linhas de crédito especiais; b) fixação de mínimos percentuais de CL; c) Retomada da opção política de reforçar o papel da Petrobras como uma grande empresa nacional com uma visão, de longo prazo, sobre a política industrial brasileira; d) Investimentos expressivos da Petrobras que fortalecem seu poder de compra da indústria naval.

A demanda da Petrobrás – especialmente após a descoberta do Pre-Sal – possibilitou que os estaleiros e armadores nacionais ampliassem sua capacidade produtiva, gerando externalidades importantes para o conjunto do setor industrial envolvido nessas operações. Em números absolutos, as encomendas para a construção de 223 novas embarcações totalizaram valores na ordem de R\$ 17 bilhões (CAMPOS NETO, 2014). Essas encomendas foram feitas em uma conjuntura que afirma uma Petrobras cada vez mais “dentro d’água”, onde o setor de E&P *offshore* ganha cada vez mais espaço, o que cria uma grande demanda para o setor naval. Assim, esse volume de encomendas se, por um lado, faz parte de uma política pública do governo brasileiro de fortalecimento do parque industrial brasileiro, por outro, é uma relevante estratégia comercial, já que é necessário que uma empresa com cada vez mais demanda de

equipamentos *offshore* consiga comprá-los de fornecedores nacionais, contribuindo para a soberania econômica e, também, para poupar divisas.

O PROMENF se baseia em três grandes premissas: a) construir navios no Brasil; b) alcançar o mínimo de CL de 60% na sua primeira fase e 70% na segunda e; c) atingir, com o desenvolvimento do programa, por meio do processo de aprendizado e revitalização da indústria de naval, preços competitivos. Para isso, atingir escala nas demandas da Petrobras era fator indispensável (CAMPOS NETO, 2014).

**Tabela 10: Desembolsos do FMM entre 2001 e 2012**

Ano	R\$ (Em milhões)
2001	305
2002	338
2003	591
2004	721
2005	465
2006	658
2007	1.100
2008	1.364
2009	2.669
2010	2.943
2011	2.741
2012	2.924

Fonte: (JESUS, 2013) Elaboração Própria

Aquela reivindicação do setor empresarial nacional nos anos 1990 foi atendida no que tange ao desembolso de recursos do FMM para que pudesse financiar o aumento da capacidade instalada necessária para fazer frente ao volume de encomendas da Petrobras, como atestam os valores da tabela acima. Como um setor atendido nos objetivos do PROMIMP, tanto os elementos da qualificação de mão-de-obra especializada quanto de inovação tecnológica estavam presentes como prerrogativa dos contratos pelos Petrobrás, que colocava especificações, nas suas encomendas, quanto a qualidade e desempenho, o que gerava o potencial dos seus fornecedores em aumentar a produção atentando para a elevação da qualidade dos produtos.

Ainda no que tange ao apoio financeiro à expansão dos empreendimentos, o governo brasileiro motivou a criação da Sete Brasil, uma empresa de investimento em gestão de portfólio brasileira que teve a prerrogativa de apoiar o setor fornecedor naval

com o desembolso de crédito a taxas de juros baixas. Seus sócios são investidores de grande porte: Petrobras, que detém 10% do capital social da empresa; Fundação Petrobras de Seguridade Social (Petros); Fundação dos Economistas Federais (FUNCEF); Instituto de Previdência e Assistência (Previ); Fundação Vale do Rio Doce de Seguridade Social (Valia);<sup>29</sup> Bradesco; Banco BTG Pactual; e Banco Santander (CAMPOS NETO, 2014). A Sete Brasil ficou responsável pela negociação com os estaleiros para a construção de 29 sondas de perfuração. Os contratos foram firmados com cinco estaleiros brasileiro. Nesse sentido, não somente à demanda por equipamentos, mas também o acesso ao crédito foram elementos importantes na avaliação do bom desempenho do setor.

Assim, podemos compreender que o soerguimento da indústria naval brasileira não foi resultado das livres forças de mercado, nem somente de opções do ponto de vista técnico. Reforçamos, aqui, que isso tudo fez parte de uma inflexão política, que construiu uma estratégia de aproveitamento dos recursos naturais para operar uma política de desenvolvimento nacional, que teve na Petrobras seu principal instrumento de política industrial. As principais políticas que lograram esses resultados positivos foram o PROMIMP, o Programa de Modernização e Expansão da Frota (PROMENF) operado pela Transpetro que é uma subsidiária integral da Petrobras; o Programa de Renovação da Frota e Apoio Marítimo (PROREFAM) e, também o Programa Empresas Brasileiras de Navegação (EBN). Ou seja, um conjunto articulado de políticas que previa desde a capacitação técnica, até a garantia de demanda passando pelo apoio financeiro via crédito barato. Dado o volume de encomendas e o seu poder de compra, o qual se aproxima de 80% de todo o investimento feito no país no setor de construção naval, a Transpetro acaba atuando como um agente responsável por organizar e coordenar a demanda do setor privado por financiamento para projetos. Ao lançar suas encomendas de embarcações no mercado (via licitação), a companhia estabelece contratos com os estaleiros, garantindo-lhes a compra das embarcações fabricadas, e, junto com os estaleiros, formulam os projetos básicos e pleiteiam o financiamento concedido pelo FMM (PIRES et ali, 2013).

Segundo Souza (2019), o PROMEF, o PROREFAM e o EBN não serviram apenas para promover a construção naval brasileira, eles também garantiram a ampliação da frota marítima brasileira como um todo, o que é necessário para um país banhado pelo oceano com cada vez mais atividades petrolíferas no mar. Segundo dados da ABEAM (SOUZA, 2019), no início dos anos 2000, a frota de apoio marítimo no Brasil reunia 148 embarcações, sendo 88 estrangeiras e 195 nacionais. Em 2012 houve um crescimento de três vezes na quantidade de navios brasileiros em operação no apoio marítimo, isso abre

possibilidade para reduzir os gastos com divisas no afretamento de embarcações estrangeiras. Segundo dados do Sinaval (Apud Souza, 2019), em 2012, existiam 20 plataformas em construção por estaleiros brasileiros, das quais 14 plataformas estavam sendo construídas inteiramente aqui no país.

Em 7 de maio de 2010 ocorreu a solenidade de lançamento do navio petroleiro João Cândido, depois de passados 23 anos após a última encomenda da Petrobras a um estaleiro brasileiro para a construção de um navio de grande porte. O João Cândido é um entre dezenas de navios petroleiros, plataformas, sondas e outras embarcações que foram encomendadas para estaleiros brasileiros desde o início dos Programas de Modernização e Expansão da Frota (PROMEF) da Transpetro<sup>144</sup> (PIRES et alii 2013). Esse feito não teria ocorrido, reafirmamos, sem que houvesse uma política explícita de participação estatal<sup>145</sup> para o soerguimento dessa indústria naval que estava praticamente acabada no Brasil. “O ativismo estatal, nesse caso, se revela na atribuição de prioridade ao setor e utilização de instrumentos de incentivo em moldes que se assemelham às políticas desenvolvimentistas do passado” (PIRES et alii 2013, p. 8).

É importante destacar, também, que a política de CL e de incentivo à construção de bens e equipamento para o setor *offshore* em território nacional tem uma curva de aprendizagem. Ou seja, é inevitável que, no curto prazo, se pratiquem preços mais elevados e se incorra em maior número de atraso na entrega de encomendas, o que tende a e se normalizar com o passar do tempo. Segundo Schutte (2016)

As dificuldades para cumprir os prazos e atender as exigências de qualidade da empresa Estaleiro Atlântico Sul – EAS (PE), contratada pela Transpetro, subsidiária da Petrobras, por meio do Programa de Modernização e Expansão da Frota, para produção de navios e plataformas, constituem um exemplo. Trata-se de um estaleiro erguido do zero com financiamento do BNDES em uma região sem tradição de construção naval. Foi criada em novembro de 2005 e tem como sócios os grupos Camargo Corrêa e Queiroz Galvão. A EAS tinha inicialmente como sócia também a sulcoreana Samsung Heavy Industries (SHI), com larga experiência na construção naval, que abandonou o empreendimento no início de 2012. A própria Petrobras obrigou a EAS a procurar outro parceiro internacional para garantir acesso à experiência e tecnologia avançada. Em meados de 2012, entrou como nova parceira a

---

<sup>144</sup> Dado o volume de encomendas e o seu poder de compra, o qual se aproxima de 80% de todo o investimento feito no país no setor de construção naval, a Transpetro acaba atuando como um agente responsável por organizar e coordenar a demanda do setor privado por financiamento para projetos. Ao lançar suas encomendas de embarcações no mercado (via licitação), a companhia estabelece contratos com os estaleiros, garantindo-lhes a compra das embarcações fabricadas, e, junto com os estaleiros, formulam os projetos básicos e pleiteiam o financiamento concedido pelo FMM (PIRES et alii, 2013).

<sup>145</sup> A adoção de políticas governamentais de desenvolvimento do setor naval nacional foi praticada como estratégia de industrialização no Brasil e também por países como a Coreia do Sul e o Japão, na década de 1970, seguidos pela China (PIRES et alii, 2013).

Ishikawajima do Brasil Estaleiros S/A (Ishibras), do grupo japonês IHI Corporation, controlada pela Mitsui.

**Figura 2: Curva de aprendizagem na construção de navios petroleiros no Brasil**

Navio petroleiro	Estaleiro	Entregue	Observação
Celso Furtado	Mauá (RJ)	novembro 2011	- 1,5 ano de atraso -falhas no casco em seu primeiro texto de mar
Joao Cândido	EAS (PE)	maio 2012	Dois anos de atraso, com falhas no motor no seu primeiro teste de mar
Sérgio Buarque de Holanda	Mauá (RJ)	julho 2012	Sem atraso
Rômulo Almeida	Mauá	janeiro 2013	3 meses de atraso
Zumbi dos Palmares	EAS	maio 2013	1 mês de atraso

Elaboração própria a partir de dados do Promet<sup>65</sup>.

Fonte: (SCHUTTE, 2016)

Ainda no que concerne à avaliação do crescimento real do emprego assalariado no setor, entre 2000 e 2010 o pessoal ocupado na indústria de navieças e no setor naval cresceu a uma média de 10% ao ano. Somente o setor de construção de embarcações aumentou sua mão de obra ocupada total a taxas de 16,5% ao ano. A receita total da indústria de navieças cresceu entre 2000 e 2010 aproximadamente 110%, em termos reais – uma taxa de crescimento anual de 7,6% – embora a indústria naval também tivesse um crescimento significativo de sua receita total no período, crescendo a uma média de 19,5% ao ano (POMPERMAYER et alii 2014). Levando em consideração o setor naval só para empresas que são fornecedoras da Petrobrás, ou seja, levando em consideração dados mais precisos, na produção<sup>146</sup> dessas atividades houve uma variação

<sup>146</sup> Esses dados tendem a ser mais restritos do que os indicados pelo Sinaval. O Sinaval faz a mensuração de todos os empregados em estaleiros anualmente, ou seja, isso capta os trabalhadores da produção e os do administrativo. A análise que elaboramos com relação aos fornecedores da Petrobrás leva em consideração a CNAE dos trabalhadores. Assim, apenas os empregados diretamente na atividade produtiva são contabilizados.

média de crescimento de 28% no volume de emprego entre 2003 e 2006, e de 10%<sup>147</sup> entre 2007 e 2013.

Com base nesse debate apresentado acima constatamos que a Política de CL foi um dos pilares de uma política industrial comprometida com uma apropriação maior da renda petrolífera. Dessa forma, não prevaleceu apenas uma lógica fiscal de curto prazo, mas sim a dimensão do desenvolvimento e complexificação do nosso parque industrial de fornecedores. A política de CL acrescida de uma inflexão quanto ao papel desempenhado pela Petrobras foram os ingredientes que explicam parte importante do crescimento econômico brasileiro desse período. Ainda segundo o Relatório da Comissão de Assuntos Econômicos do Senado Federal, a Política de Conteúdo Local demonstrou relevância para o Brasil pois: a) Direcionou a demanda à economia local; b) Reduziu riscos e incertezas da demanda; c) Estabeleceu regras para o desenvolvimento setorial; e d) Incentivou a cooperação na cadeia produtiva (CAE 2017)

Diversas críticas, no entanto, se fizeram presentes à política. Para Oliveira (2010) as relações entre a Petrobras e os fornecedores foram limitadas às exigências de satisfação de índices de nacionalização, negligenciando a dimensão do desenvolvimento de vantagens competitivas. Ainda segundo o autor, a ausência de uma vocação definida para a indústria de fornecedores representa o principal obstáculo para a definição de uma política setorial que transcenda o modelo de substituições de importações. Para Xavier Junior (2012), a partir de um estudo do IPEA, foi constatado que diversos fornecedores de equipamentos da indústria parapetroléira nacional oferecem custos e tempo de entrega superiores aos disponíveis no exterior, o que evidencia perda de bem-estar para a economia brasileira, uma vez que a política de CL estaria subsidiando a existência de uma indústria ineficiente e com poucas externalidades.

Outras críticas surgiram no âmbito das próprias entidades representantes da indústria nacional. Para elas as regras de CL eram deveras rígidas e sem relação com a capacidade de oferta local. Isso gerava uma paralisia da atividade das operadoras e a pouca atratividade dos investimentos internacionais na operação no Brasil. Assim, principalmente a FIESP e a FIRJAN<sup>148</sup> reivindicavam a simplificação do CL tanto em

---

<sup>147</sup> Para esses dados utilizei o cadastro de fornecedores da Petrobras nas seguintes CNAE's: 28 "Fabricação de máquinas e equipamentos"; 30 "Fabricação de outros equipamentos de transporte exceto veículos automotores"; 33 "Manutenção, reparação e instalação de máquinas e equipamentos"; 42 "obras de infraestrutura"; 43 "Serviços especializados para a construção"; 50 "Transporte aquaviário" e 71 "Serviços de engenharia e arquitetura".

<sup>148</sup> <http://www.bfcapital.com.br/governo-acerta-na-dose-na-definicao-de-conteudo-local/>

termos proporcionais quanto globais, além de reivindicarem findar a diferenciação de CL por produtos. Para essas entidades, essa simplificação geraria aumento da procura por parte das operadoras estrangeiras, o que destravaria os investimentos. Esse aumento no volume de demanda compensaria as perdas advindas da redução dos índices.

Por fim, Xavier Junior (2012) ainda aponta que os resultados resumem-se a informar que os percentuais mínimos acordados de CL foram atingidos para cada um dos blocos fiscalizados, não detalhando as atividades com maiores deficiências de conteúdo nacional. Observa-se ainda que a responsabilização pelo não cumprimento de percentuais de CL ocorre por meio da atividade fiscalizatória desta coordenação. Tal fiscalização, quando ocorre, avalia o resultado *ex post*, não havendo intervenção no sentido de melhorar as chances das empresas nacionais ou garantir que estas sejam preferidas no caso de similaridade de condições com a indústria internacional, o que seria desejável. (XAVIER JUNIOR 2012)

Acreditamos, no entanto, que parte das críticas proferidas à Política de Conteúdo Local são muito mais limites do processo, que encontra-se em andamento, do que propriamente a constatação da ineficiência da política. Reafirmamos, aqui, que o CL está inserindo dentro de uma perspectiva macroeconômica de longo prazo. Dessa forma, a crítica quanto ao atraso e o sobre preço da indústria nacional são parte da perspectiva processual de ganhos de eficiência e escala que ocorrem, necessariamente, no tempo.

No importa si es más caro, si llevará más tiempo o sí se necesita desarrollar nueva tecnología nacional. El objetivo de largo plazo es claro: sustitución de importaciones y autosuficiencia de bienes y servicios en la industria energética para garantizar la seguridad energética nacional (DURÁN Y ALARCRÓN, 2012, p. 135)

Quanto à falta de vocação da indústria parapetroleira essa nos parece uma afirmação infundada, uma vez que esse setor é uma das atividades das quais o Brasil apresenta maiores capacidades de vantagens competitivas e que atuam na fronteira tecnológica. Isso se comprova pelo maior contingente de doutores, mestres e pesquisadores nessas mesmas empresas.

**Tabela 11: Total e percentual de engenheiros entre as fornecedoras e não fornecedoras da Petrobras entre 2003 e 2013**

<b>Ano</b>	<b>Número de engenheiros nas empresas fornecedoras</b>	<b>Número de engenheiros nas empresas não fornecedoras</b>	<b>(%) de engenheiros das empresas fornecedoras</b>
<b>2003</b>	20.031	3.014	<b>15%</b>
<b>2004</b>	20.612	3.171	<b>15%</b>
<b>2005</b>	22.636	3.579	<b>16%</b>
<b>2006</b>	27.584	4.922	<b>18%</b>
<b>2007</b>	29.250	6.712	<b>23%</b>
<b>2008</b>	34.073	10.268	<b>30%</b>
<b>2009</b>	35.005	12.152	<b>35%</b>
<b>2010</b>	40.115	15.202	<b>38%</b>
<b>2011</b>	43.128	18.351	<b>43%</b>
<b>2012</b>	42.722	22.690	<b>53%</b>
<b>2013</b>	41.440	24.569	<b>59%</b>

Fonte: DISEP/IPEA a partir do cadastro de fornecedores da Petrobrás e da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS/MTE). Elaboração Própria.

Os dados da tabela 10 atestam, justamente, que os empregados nas empresas fornecedoras da Petrobras têm um percentual de doutores bastante superior ao das demais firmas que não fornecem para a Petrobras. O maior ritmo de crescimento ocorre, inclusive, a partir de 2005, quando se complexificam as formas de medição do conteúdo local e a Petrobras avança, ainda mais, sobre as definições de qualidade dos produtos.

**Tabela 12: Total e média de trabalhadores pesquisadores nas empresas fornecedoras e não fornecedoras da Petrobras**

<b>Ano</b>	<b>Número de pesquisadores nas fornecedoras</b>	<b>Número de pesquisadores nas não fornecedoras</b>
<b>2003</b>	605	35
<b>2004</b>	646	47
<b>2005</b>	697	62
<b>2006</b>	523	100
<b>2007</b>	488	130
<b>2008</b>	572	326
<b>2009</b>	704	445
<b>2010</b>	648	493
<b>2011</b>	763	408
<b>2012</b>	875	437
<b>2013</b>	939	608
<b>Média</b>	<b>678</b>	<b>281</b>

Fonte: DISEP/IPEA a partir do cadastro de fornecedores da Petrobrás e da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS/MTE). Elaboração Própria.

A tabela 12 identifica o número total e a média de pesquisadores entre as empresas fornecedoras e não fornecedoras da Petrobrás. Esse é outro dado que atesta que no setor parapetrolero, especialmente o fornecedor da Petrobras, se encontra um número muito superior de pesquisadores, que segundo Cardoso (2018) essa variável é uma *Proxy* que mede o incremento em pesquisa e inovação. O que mais uma vez reafirma o potencial desse setor, aliado as exigências de qualidade da Petrobras e as capacitações via PROMIMP, de operar no aumento da produtividade, inovação e tecnologia para acúmulo no desenvolvimento industrial brasileiro.

Quanto às críticas referentes ao CL ser um elemento de impedimento e/ou dificuldade de atração das operadoras, temos aqui duas questões distintas: a) a primeira delas é que houve uma paralisação nos leilões de blocos exploratórios por questões políticas que versaram sobre os debates em torno do marco regulatório, a partir da descoberta do Pre-Sal. Mesmo assim, após o retorno das rodadas nas áreas do Pre-sal e a continuidade das rodadas de licitação nos demais blocos atestaram o profundo interesse das empresas operadoras em arrematar blocos de exploração. O aumento dos índices de CL, sua segmentação por produto e por campo e as exigências de certificação não tiveram interferência na maior ou menor participação das operadoras nas rodadas de licitação precedentes e; b) a lógica das entidades representantes do empresariado nacional

parapetrolífero que empreenderam essa crítica ao CL atestam a sua perspectiva corporativista e pouco afeita aos ideais de desenvolvimento nacional, como já tratamos ao longo dessa tese. Assim, os interesses fiscais e de curto prazo no aumento da produção se sobressaem aos interesses de longo prazo, no que tange a edificação e consolidação de um parque industrial de fornecedores.

### **3.4      *Análises do impacto da PCL sob o emprego***

Nesse tópico buscamos tecer algumas considerações quanto ao emprego gerado na Indústria de P&G nos anos compreendidos na pesquisa. Já identificamos no sub-tópico destinado à análise do Conteúdo Local que o saldo líquido e a taxa de crescimento do emprego são quase duas vezes maiores entre as firmas fornecedoras da Petrobras em relação as não fornecedoras, mas que ambas seguem uma tendência próxima. Ou seja, do ponto de vista quantitativo é cristalina a constatação de que a PCL – aliada, obviamente, a vultosos investimentos da Petrobrás e a própria política de compras públicas do governo federal – surtiu efeito positivos e expressivos no que tange à geração de emprego no setor fornecedor da Petrobrás, que aqui compreendemos - para fins de mensuração - como o setor que foi afetado pela PCL. No entanto, chamamos a atenção para outros indicadores de natureza qualitativa que contribuíram na avaliação da política levando em consideração elementos como rendimento médio, desconcentração regional, entre outros.

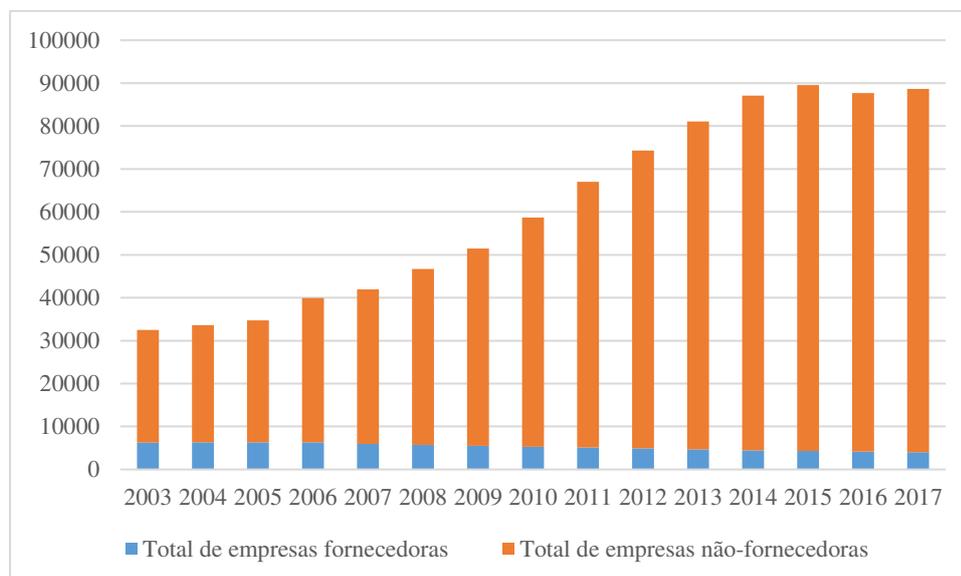
**Tabela 13: Variação Anual e Variação acumulada (%) de trabalhadores nas empresas fornecedoras e não fornecedoras da Petrobras**

Variação anual do crescimento dos empregados nas não Fornecedoras	Variação anual do crescimento dos empregados nas Fornecedoras	Variação acumulada - fornecedoras (em %)	Variação acumulada - não fornecedoras (em %)
100,0	100,0	0	0
108,3	109,3	6,0%	8,8%
110,0	108,7	16,3%	21,9%
95,2	107,9	51,2%	28,1%
107,1	113,0	108,9%	35,5%
111,0	114,5	195,7%	48,2%
108,6	114,6	263,1%	44,4%
113,6	106,4	348,4%	50,3%
109,8	109,9	440,7%	59,9%
108,6	115,1	519,8%	66,1%
111,0	110,0	<b>591,9%</b>	<b>59,9%</b>

Fonte: DISEP/IPEA a partir do cadastro de fornecedores da Petrobrás e da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS/MTE) Elaboração Própria

Nota-se, pela tabela acima, que as empresas fornecedoras da Petrobras não somente somam cifras muito superiores de geração anual de emprego quanto, no agregado, representam um saldo de geração acumulada de emprego de 591% no agregado entre 2003/2013. Por outro lado, as empresas não fornecedoras – ainda que mantendo uma trajetória de crescimento – apresentam um acúmulo agregado bastante inferior, perfazendo o índice de 59,9% de variação total de emprego entre 2003-2013. Assim, como são trajetórias próximas, mas, entretanto, com dimensões bastante díspares, podemos creditar a continuidade e a elevação do percentual da geração de emprego ao conjunto de políticas de estímulo ao setor e, em especial – à política de CL e os altos investimentos praticados pela Petrobras nesse período – que mobilizam demanda para o aumento do investimento nos fornecedores. Ou seja, se as duas variações são positivas no agregado nos períodos, mas somam percentuais bem distintos, cabe aqui essa hipótese, não sendo possível avaliar as duas trajetórias sem incorrer no que é a especificidade de uma com relação a outra. Dessa forma, não seria satisfatória identificar que os dois saldos percentuais acumulados de geração de emprego são respondidos, apenas, pela emergência de políticas industriais do período ou pelo desenvolvimento da economia brasileira.

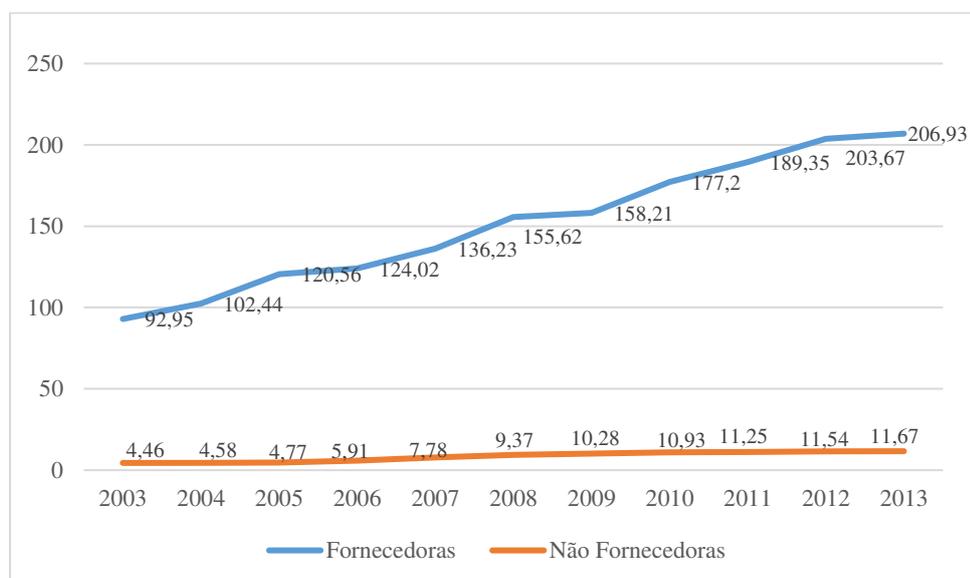
**Gráfico 7: Relação entre a quantidade absoluta de empresas por fornecedores e não fornecedores da Petrobras**



Fonte: DISEP/IPEA a partir do cadastro de fornecedores da Petrobrás e da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS/MTE) Elaboração Própria

Comportamento muito distinto, no entanto, ocorre com relação ao número de empresas. Enquanto as empresas não fornecedoras apresentaram um expressivo crescimento, chegando ao acumulado de 80% de novas empresas, as fornecedoras da Petrobrás têm trajetória oposta, apresentando, na variação acumulada, um saldo de -16%. Aqui a hipótese é meramente especulativa. Pode ser que pela escala dos empreendimentos e complexificação do processo que envolve fornecimento de materiais de maior conteúdo tecnológico – principalmente após a descoberta do Pré-Sal – a Petrobras tenha dado preferência, nos seus fornecedores, por empresas maiores e com mais experiência no mercado.

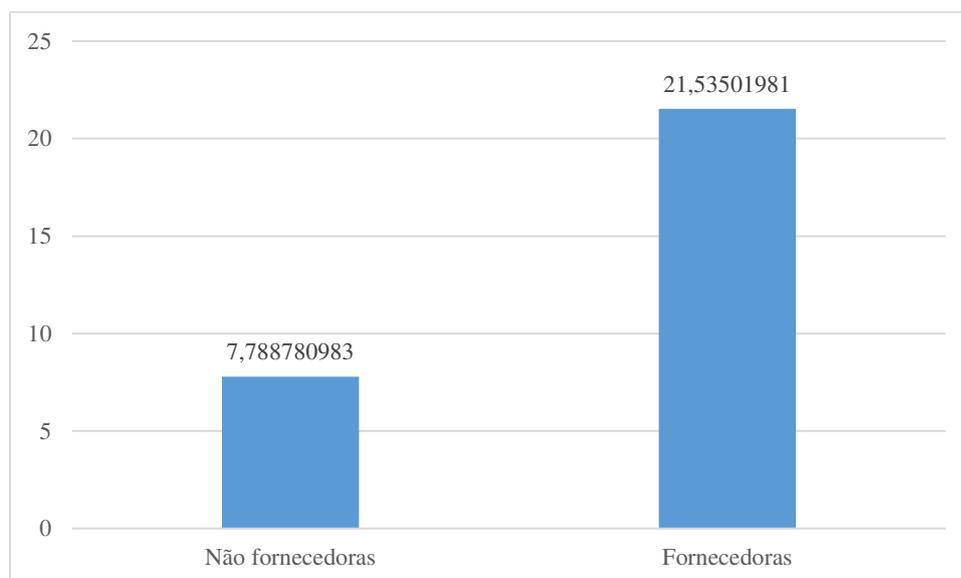
**Gráfico 8: Pessoal médio ocupado por empresas fornecedoras e não fornecedoras da Petrobrás entre 2003 e 2013**



Fonte: DISEP/IPEA a partir do cadastro de fornecedores da Petrobrás e da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS/MTE) Elaboração Própria

Do ponto de vista da análise da média de pessoal ocupado nas empresas fornecedoras, se comprova a hipótese de que são grandes empresas as fornecedoras da Petrobrás, acumulando em torno de 200 trabalhadores, somente na produção, o que perfaz uma cifra muito superior se for levado em consideração o conjunto de pessoal de administrativo e atividades auxiliares que são necessárias para a manutenção de empresas desse porte. Essa constatação apresenta uma contradição em relação a alguns objetivos da política industrial mais geral, especialmente as do Plano Brasil Maior, que previam o apoio e o crescimento da oferta nas micro e médias empresas. No entanto, essa nos parece ser mais uma característica do setor do que propriamente uma falha na política. Construir bens de capital por encomenda, que não tem mercado secundário, exige grande escala de produção, o que dificilmente ocorre em empresa de porte médio.

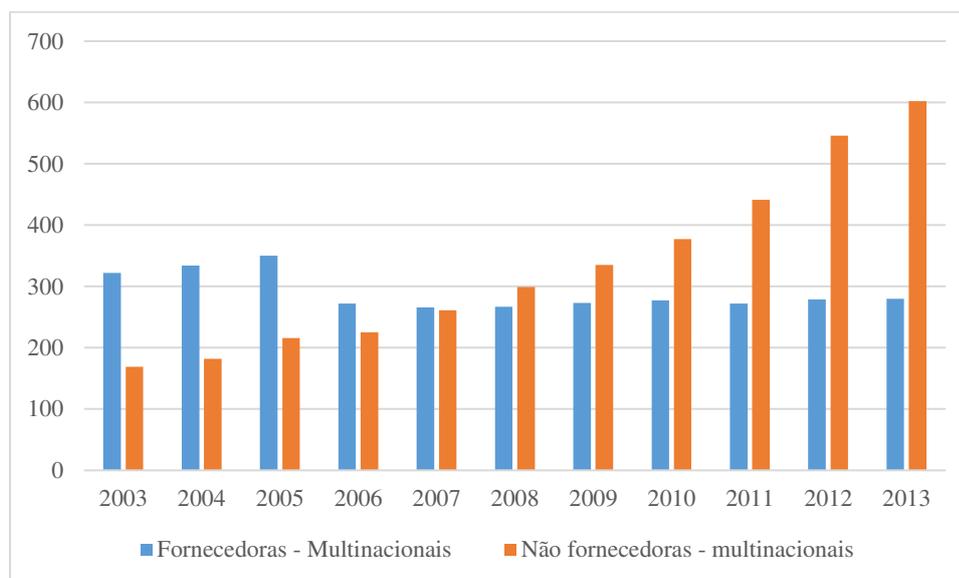
**Gráfico 9: Média de idade das empresas fornecedoras e não fornecedoras da Petrobras entre 2003 e 2013**



Fonte: DISEP/IPEA a partir do cadastro de fornecedores da Petrobrás e da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS/MTE) Elaboração Própria

Percebe-se que a Petrobrás opta, no seu cadastro de fornecedores, por empresas com mais experiência, medido em tempo de existência no mercado. Embora não tenhamos dados exatos, pelo cruzamento dessas informações – menos empresas, que alocam muito mais trabalhadores e com o triplo de anos de existência – percebe-se que são grandes empresas, enquanto as não fornecedoras são empresas de médio e pequeno porte.

**Gráfico 10: Relação entre Empresas Fornecedoras e não Fornecedoras da Petrobras que são multinacionais**



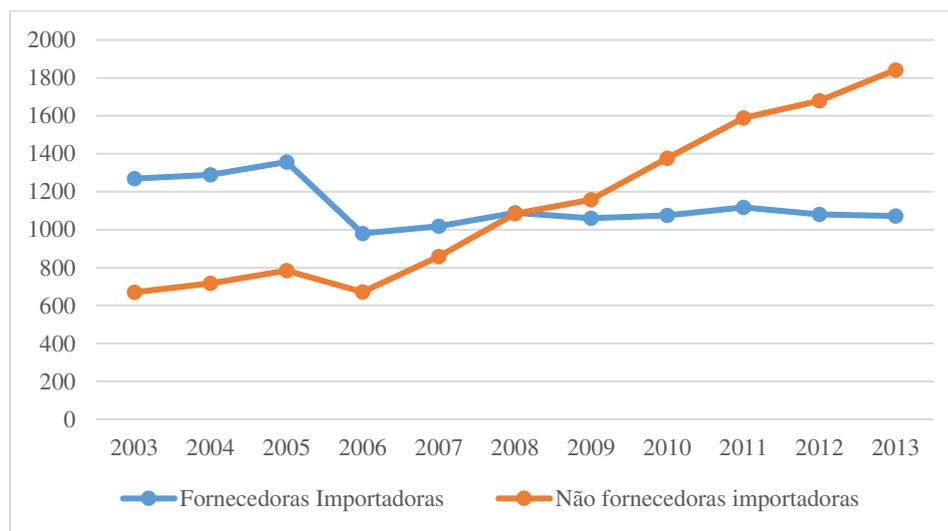
Fonte: DISEP/IPEA a partir do cadastro de fornecedores da Petrobrás e SECEX. Elaboração Própria.

O gráfico acima contribuiu com a análise de outra dimensão demasiadamente importante. O aumento do número de trabalhadores contratados somados a uma concentração do mercado – com redução do total de empresas que constam no catálogo de fornecedores – poderia nos indicar que parte importante desse emprego pudesse ter sido gerado em empresas multinacionais, muitas delas com maior experiência e porte de mercado. Nossa hipótese é que esse volume substancial de emprego gerado nas empresas fornecedoras está relacionado ao aumento de espaço de atuação das empresas nacionais, o que apresenta o gráfico acima.

Após 2005 há uma tendência de redução da contratação de bens e serviços da Petrobrás por empresas que são multinacionais multinacionais, e – como o volume de compras aumentou nesse período por força da ampliação dos investimentos – concluiu-se que está em voga um processo de nacionalização econômica, em que as empresas nacionais abocanham o fornecimento de bens e serviços. Esse é um dado importante que pode suscitar reflexões quanto aos rumos das políticas industriais, que parece ter contribuindo – ainda que com muitos limites – para fortalecer as empresas brasileiras. O que esse dado não nos releva, no entanto – e que será objetivo do próximo tópico – é quando a qualidade e intensidade tecnológica dos bens e serviços ofertados por essas empresas. Dessa forma, esse é um indicador – em parte – relevante, que mostra que as compras estão se nacionalizando, no entanto, a cadeia de fornecedores de bens industriais

e serviços especializados conta com componentes de baixo, médio e alto valor adicionado, e esse dado não permite observar se o aumento no volume de compra das empresas nacionais responde à critérios de produtividade e inovação.

**Gráfico 11: Relação entre Empresas Fornecedoras e não Fornecedoras da Petrobras que são importadoras**



Fonte: DISEP/IPEA a partir do cadastro de fornecedores da Petrobrás e SECEX. Elaboração Própria.

Esse gráfico também apresenta uma tendência semelhante ao anterior e, como ocorre uma inflexão nas duas curvas, é possível indicar elementos que possam ser explicativos. As empresas fornecedoras que são importadoras e multinacionais, eram superiores – em números absolutos – às empresas não fornecedoras. A partir de 2008 a relação passa a se inverter. Podemos inferir uma constatação de que há um movimento de desnacionalização da economia e de perda de elos da cadeia produtiva nacional. Assim, se elava o número de empresas que são multinacionais assim como empresas que são importadoras para a economia como um todo. Como o setor de P&G apresenta uma trajetória dispare, se faz necessário apontar as suas particularidades. Reforçamos, outra vez, o efeito positivo que as políticas industriais para o setor de P&G, a atuação da Petrobras e a PCL tiveram no desenvolvimento industrial. Assim, na contramão dos efeitos mais gerais da economia industrial brasileira, os fornecedores da Petrobras parecem ter reduzindo a necessidade de importação, o que mostra que o suprimento da demanda interna tem sido feito, em grande número, por empresas nacionais. Mais uma

vez, no entanto, esse dado não é completo por não captar os bens que são produzidos por essas empresas, o que a análise da estrutura produtiva irá indicar na sequência.

**Tabela 14: Média de trabalhadores por empresa no setor naval em 2013**

Setor	CNAE	Número de empregados	Número de Empresas	Média de trabalhadores
Naval	30113	25785,01913	47	548,6174282
Naval	33171	1670,407104	19	87,91616336
Naval	30121	1621,31694	9	180,1463267

Fonte: DISEP/IPEA a partir do cadastro de fornecedores da Petrobrás e da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS/MTE) Elaboração Própria.

Selecionando apenas as CNAE's referentes ao setor naval brasileiro – e apenas relacionado aos trabalhadores diretamente atuantes na produção – identificamos o grande porte das empresas referidas. A média de trabalhadores é muito significativa. Estamos falando, portanto, de grandes empresas que operam com atividades de envolvem alto nível de investimento e financiamento. Dessa forma, reafirmamos, mais uma vez, que o emprego gerado nesse setor tem relação direta com o aumento e garantia da demanda de compras pela Petrobras, o que ocorre pela existência de regras, cada vez mais aprimoradas, de conteúdo local, e – principalmente – pela manutenção de uma perspectiva da Petrobras de que ela tem um importante papel a desempenhar no desenvolvimento industrial brasileiro, o que justifica a elevação substancial no seu nível de investimento.

**Tabela 15: Total e variação (%) de trabalhadores nas áreas técnicas das empresas fornecedoras da Petrobras entre os anos de 2006 e 2013**

Setores	2006	2013	Variação
<b>Serviços de engenharia</b>	77.096	121.800	58%
<b>Atividades técnicas relacionadas à engenharia e a levantamentos geológicos</b>	15.691	17.658	13%
<b>Testes e análises técnicas</b>	5.117	10.014	96%

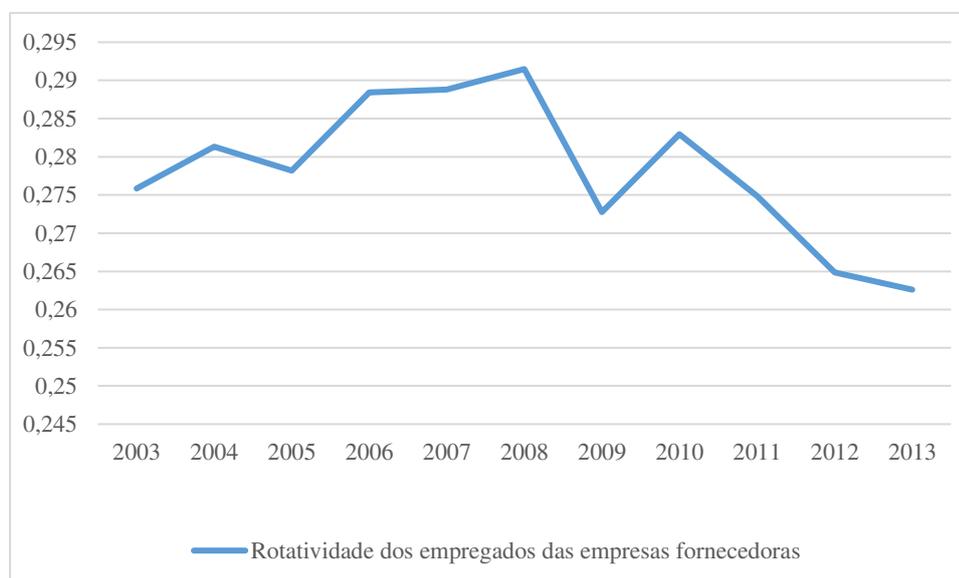
Fonte: DISEP/IPEA a partir do cadastro de fornecedores da Petrobrás e da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS/MTE) Elaboração Própria.

A tabela acima apresenta o recorte dos dados do emprego apenas para as CNAE's relacionadas às atividades técnicas. Segundo Cardoso (2019) o aumento no total de trabalhadores relacionados às atividades técnicas é uma dimensão importante que

mede o desenvolvimento tecnológico, sendo uma variável intermediária entre a análise da qualidade do emprego e o investimento feito na indústria.

Ainda segundo Cardoso (2019), o setor representado pela indústria Para-Petrolífera teve, como saldo da variação acumulada entre 2003 e 2013, um aumento de 38,7% nas ocupações de alta especialização, que são representadas pelas CNAE's que envolvem, principalmente, os serviços técnicos, de testes e análises e de engenharia. Esse crescimento é superior à média da indústria nacional como um todo que no mesmo período apresentou uma variação acumulada de 28% e do setor de bens de capital, que para o mesmo período de 2003-2013, cresceu a uma taxa acumulada de 25,3%. Ou seja, o setor de Petróleo e Gás tem acompanhado a tendência da indústria brasileira de crescimento nas ocupações de alta especialização, no entanto, o seu nível de crescimento é maior, demonstrando uma singularidade, do setor de P&G, no trabalho de alta especialização, apontando para a importância que as políticas industriais tiveram no crescimento de um setor de ocupações na fronteira do desenvolvimento tecnológico.

**Gráfico 12: Percentual de rotatividade dos trabalhadores nas empresas fornecedoras e não fornecedoras da Petrobras entre 2003 e 2013**



Fonte: DISEP/IPEA a partir do cadastro de fornecedores da Petrobrás e da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS/MTE) Elaboração Própria.

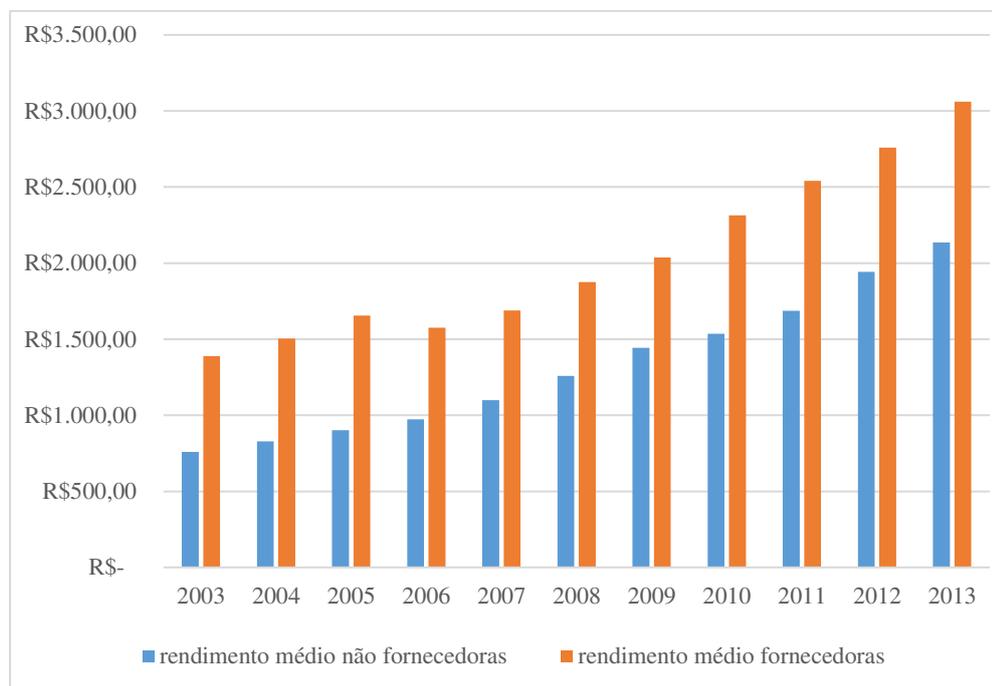
Os dados sobre a rotatividade indicam um índice interessante para medir o grau de flexibilidade do mercado de trabalho sob a perspectiva contratual. Isso indica se a geração de postos de trabalho tem sido consistente com o fortalecimento da proteção ao

trabalho e ao acúmulo de conhecimento do setor (CARDOSO, 2019). O menor percentual de rotatividade significava uma menor troca de trabalhadores antigos por novos, o que pode significar que não se perde, tão facilmente, o acúmulo de conhecimentos gerados no estabelecimento. A rotatividade como índice para captar o grau de flexibilidade contratual dos setores analisados, indica se a geração de postos de trabalho é consistente com o fortalecimento de proteção ao trabalho e um acúmulo de conhecimento do setor, que impede a contínua troca de trabalhadores antigos por novos, sem a necessidade constante de sua formação.

A taxa de rotatividade global da indústria de transformação brasileira, no ano de 2003, era de 43,7%, o que significava que, para cada 10 novas contratações, 4 eram, apenas, para ocupar os postos de trabalho já existentes. A parte da indústria relacionada aos bens de capital era muito próxima da indústria de forma geral, figurando na casa dos 42% segundo dados da RAIS. Para o conjunto dos empregados nas empresas fornecedoras da Petrobras esse percentual é significativamente inferior, ainda que seja um pouco elevado. Mesmo no ano que apresentou o maior índice de rotatividade, esse ficou ainda bem abaixo da média nacional, prefigurando na média de 29,5%. O ano de 2010 em diante apresenta uma tendência de redução da rotatividade, o que é uma *proxy* do aumento da qualidade do emprego e da aproximação entre o tipo de emprego gerado e as condições para a continuidade dos trabalhadores. No ano de 2013 esse índice chegou a 26,5%.

Segundo Cardoso (2019), existe uma forte correlação entre os maiores índices de rotatividade e os setores com baixa intensidade tecnológica e valor agregado, com processos de produção mais simples. Por outro lado, existe correlação positiva entre a queda na rotatividade e maiores intensidades tecnológicas, que exigem que o trabalhador permaneça mais tempo na empresa, o que gera ganhos de produtividade e de competências.

**Gráfico 13: Rendimento médio dos trabalhadores nas empresas fornecedoras e não fornecedoras da Petrobrás entre 2003 e 2013**



Fonte: DISEP/IPEA a partir do cadastro de fornecedores da Petrobrás e da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS/MTE) Elaboração Própria. Deflacionado com dados do INPC

Na esteira desse processo, os dados referentes a rendimento médio explicitam que houve queda no percentual de rotatividade aliado à elevação do rendimento médio, outro fator que mede a qualidade do emprego. A remuneração média dos trabalhadores nas empresas fornecedoras é, em média, 27% maior que a remuneração média dos trabalhadores das empresas do mesmo setor que não são fornecedoras da Petrobrás. Embora o crescimento acumulado do período tenha sido maior para as não fornecedoras – que cresceu 109% contra 83% das fornecedoras – os rendimentos médios dos trabalhadores nas empresas fornecedoras sempre foram maiores, e estão bem acima da média brasileira que era de R\$ 2.000 reais, no ano de 2013.

**Tabela 16: Rendimento médio real dos trabalhadores das empresas fornecedoras e não fornecedoras da Petrobras entre 2003 e 2013**

<b>Ano</b>	<b>Rendimento médio não fornecedoras</b>		<b>Rendimento médio fornecedoras</b>	
<b>2003</b>	R\$	758,71	R\$	1.389,52
<b>2004</b>	R\$	829,46	R\$	1.504,81
<b>2005</b>	R\$	901,40	R\$	1.655,55
<b>2006</b>	R\$	972,68	R\$	1.576,28
<b>2007</b>	R\$	1.099,05	R\$	1.688,55
<b>2008</b>	R\$	1.258,62	R\$	1.875,09
<b>2009</b>	R\$	1.442,99	R\$	2.036,47
<b>2010</b>	R\$	1.535,22	R\$	2.314,06
<b>2011</b>	R\$	1.687,60	R\$	2.541,17
<b>2012</b>	R\$	1.941,77	R\$	2.759,24
<b>2013</b>	R\$	2.136,08	R\$	3.061,92

Fonte: DISEP/IPEA a partir do cadastro de fornecedores da Petrobrás e da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS/MTE) Elaboração Própria. Deflacionado com dados do INPC

Outro elemento que concorre para a explicação do aumento do rendimento médio dos trabalhadores nas empresas fornecedoras, diz respeito a análise das empresas referente ao contexto econômico e às perspectivas de ampliação dos lucros através do aumento do investimento (CARDOSO, 2019). Assim, a confiança do empresário nas políticas de conteúdo local e no prosseguimento da orientação da atuação da Petrobras como um instrumento de política industrial, atuando – prioritariamente – pelo lado do aumento e continuidade da demanda por bens e serviços, garante a possibilidade de distribuição do excedente com os trabalhadores.

A ampliação da produção de petróleo da Petrobras, o crescimento de seus planos de investimento e investimentos realizados e as obrigações de conteúdo local tanto em suas demandas como nas licitações da exploração do Petróleo são sinais que dão confiança à indústria a ela ligada em poder distribuir seus ganhos gerais (CARDOSO, 2019, p. 143).

Uma vez que a rotatividade está em níveis baixos no setor, na comparação com os indicadores mais gerais do mercado do trabalho, o rebaixamento do custo da força de trabalho, instrumento tipicamente utilizado pela prática de demissão e contratação por salários menores, quase não ocorre, o que permite a persistência de um rendimento médio crescente e elevado para os padrões nacionais.

**Tabela 17: Taxa de crescimento acumulada do emprego nas fornecedoras da Petrobras do setor industrial geral e dos bens de capital**

<b>Ano</b>	<b>Crescimento industrial - fornecedoras</b>	<b>Crescimento bens de Capital- fornecedoras</b>
<b>2003</b>	0,0%	0,0%
<b>2004</b>	8,7%	6,0%
<b>2005</b>	13,6%	9,8%
<b>2006</b>	18,0%	39,3%
<b>2007</b>	23,9%	45,9%
<b>2008</b>	34,4%	56,4%
<b>2009</b>	28,2%	47,7%
<b>2010</b>	31,2%	52,3%
<b>2011</b>	37,9%	59,5%
<b>2012</b>	39,7%	61,8%
<b>2013</b>	<b>39,1%</b>	<b>60,8%</b>

Fonte: DISEP/IPEA a partir do cadastro de fornecedores da Petrobrás e da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS/MTE) Elaboração Própria

Na tabela acima foram selecionados dados de crescimento acumulado para as empresas fornecedoras apenas no que tange às CNAE's industriais segundo a classificação da PIA-IBGE. O resultado acumulado de crescimento chega aos 39%. Esse é um dado significativo tendo em vista a característica já mencionada da indústria de Petróleo e Gás, que compreende a sua intensidade em capital em detrimento do trabalho. Ou seja, existe outra correlação – que tem relação, sobremaneira, com o aumento da produtividade – na qual a elevação da intensidade em capital gera uma tendência a poupar mão-de-obra. Estamos falando de um setor que tem sido uma referência nacional na engenharia básica e de ponta, com inovações que operam na fronteira tecnológica. Assim, é absolutamente normal que isso ocorra em detrimento do menor uso da mão-de-obra, ou pela sua utilização por máquinas ou pelo aumento gradual da produtividade do trabalho, o que vai exigindo menos trabalhadores na produção. No entanto, em que pese essa característica, o emprego na indústria de P&G cresceu a taxas expressivas, um elemento que merece atenção. O emprego no setor específico de bens de capital, no entanto, cresceu praticamente o dobro em número de trabalhadores na década analisada. O setor de bens de capital, como já explicitado anteriormente, aponta para um elemento importante no que tange à autodeterminação do capital e a internalização do progresso técnico.

**Tabela 18: Total de trabalhadores nas atividades industriais (exceto indústria naval) das empresas fornecedoras da Petrobras no ano de 2013**

Setores	Trabalhadores
Aeroespacial e Defesa	7.662
Bens de Capital Mecânico	322.743
Eletroeletrônico	10.209
Outros materiais transportes	33.146
<b>Total Geral</b>	<b>402.837</b>

Fonte: DISEP/IPEA a partir do cadastro de fornecedores da Petrobrás e da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS/MTE) Elaboração Própria

A tabela acima apresenta uma fotografia da quantidade de trabalhadores operando, exclusivamente, na produção em alguns setores da indústria. Fica evidente a importância do setor de bens de capital para a Petrobrás, medido pela quantidade de trabalhadores operando nas empresas fornecedoras. Muitas peças que a Petrobras demanda desse setor, como por exemplo plataformas de Petróleo, são caracterizadas como bens de capital por encomenda, e é nesse setor que estão concentrados os setores mais dinâmicos da economia, no qual o fator de competitividade são, justamente, as economias de escala, o que só é possível de se obter se houver a garantia de demanda por esses produtos. Assim, ao empresário ter confiança e expectativas positivas quanto a continuidade da trajetória de altos investimentos da Petrobras no setor de P&G, ele aumenta sua planta produtiva e, ao fazer isso, eleva-se – também – o número de trabalhadores diretamente contratados na produção, e aqueles contratados para funções auxiliares e administrativas.

Segundo Cardoso (2019) a necessidade de constantes inovações faz do setor de bens de capital um setor de ponta, dinâmico e de elevação da competitividade da indústria como um todo. Essas transformações da indústria de bens de capital na economia estão relacionadas ao aumento da produtividade geral e a uma rede que permite o avanço da aplicação da ciência ao desenvolvimento tecnológico. “As mudanças tecnológicas assistidas estão em grande parte associadas a investimentos intencionais incorporados aos bens de capital que são as ferramentas fundamentais para a sua difusão”. (CARDOSO, 2019, p. 14).

A incorporação dos bens de capital implica na ampliação da capacidade da economia crescer, já que os bens de capital são portadores de conhecimento no processo produtivo que incorporam tecnologia. Os bens de capital são ao mesmo tempo tanto responsáveis pelo aumento da capacidade produtiva quanto contribuem para elevar a produtividade de forma geral (CARDOSO, 2019). Os bens de capital são os transmissores

do progresso técnico, e o aumento da sua presença ao processo produtivo melhora as condições para a superação das amarras do subdesenvolvimento.

Por fim, o desenvolvimento desse segmento nacional é primordial para a redução da vulnerabilidade externa, um problema recorrente da industrialização brasileira, na medida em que ele controla a propensão marginal a importar. Se um país importa parte importante dos seus bens de capital, mesmo com o aumento do investimento, ele vê seu efeito multiplicador vazar para o exterior, uma vez que essa demanda é destinada à importação (SUZIGMAN & FURTADO, 2016). Para Cardoso (2019) pelos bens de capital se tratarem de um setor estratégico, se uma parte dessa estrutura produtiva não for internalizada, as restrições externas, ligadas ou ao câmbio ou a escassez de divisas, podem encarecer e restringir o investimento, o que limita a capacidade de crescimento econômico.

**Tabela 19: Total e variação do emprego gerado na Indústria da Construção Civil por anos selecionados nas empresas fornecedoras da Petrobras**

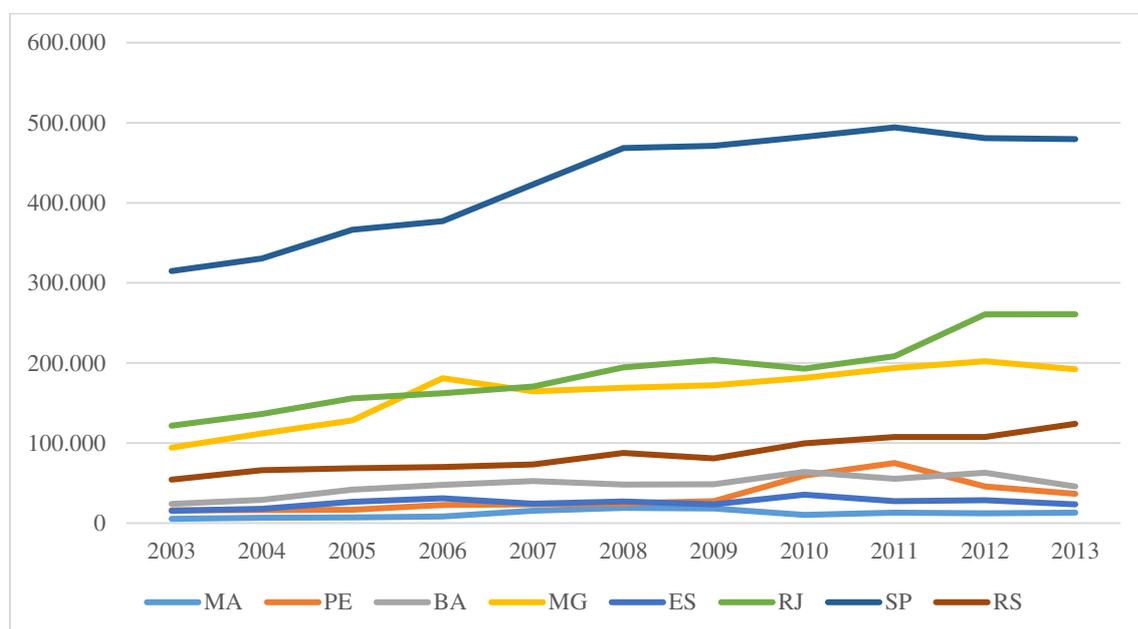
Setor/ CNAE	2003	2006	2008	2010	2012	2013	Varição 2003- 2018
<b>Obras de infra-estrutura para energia elétrica, telecomunicações, água, esgoto e transporte por dutos (422)</b>	281.400	297.146	372.644	440.592	456.533	423.886	<b>51%</b>
<b>Obras de infraestrutura portuárias (429)</b>	37.351	187.957	210.602	199.738	212.722	199.607	<b>434%</b>
<b>Serviços especializados para construção (431)</b>	37.013	39.827	37.267	41.493	45.493	43.167	<b>17%</b>
<b>Instalações elétricas, hidráulicas e outras instalações em construções (432)</b>	72.497	77.300	94.525	108.017	113.308	121.771	<b>68%</b>
<b>Obras de fundações (439)</b>	38.002	44.697	48.745	48.577	44.869	52.756	<b>39%</b>
<b>Total construção civil</b>	<b>468.266</b>	<b>648.933</b>	<b>765.791</b>	<b>840.427</b>	<b>874.937</b>	<b>843.200</b>	<b>608%</b>

Fonte: DISEP/IPEA a partir do cadastro de fornecedores da Petrobrás e da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS/MTE) Elaboração Própria

O setor da Construção Civil é outro setor que representou um acúmulo substancial de geração de emprego nas empresas fornecedoras da Petrobras na década em

análise. A indústria da Construção Civil é, tradicionalmente, um setor intensivo em mão-de-obra e que ocupa trabalhadores, geralmente, com baixa qualificação técnica. A análise aqui, é menos a força da geração de emprego, mas sinaliza um panorama do papel importante que desempenhou o investimento da Petrobras em um setor que tem característica de gerar externalidades importantes e de longo prazo na estrutura produtiva mais geral da economia brasileira, principalmente relacionada a infraestrutura.

**Gráfico 14: Evolução do número total de empregos criados nas empresas fornecedoras da Petrobras por Unidades da Federal entre 2003 e 2013**



Fonte: DISEP/IPEA a partir do cadastro de fornecedores da Petrobrás e da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS/MTE) Elaboração Própria

O gráfico acima demonstra o enorme peso que tem a região Sudeste – em especial o estado de São Paulo – no total da criação de emprego nas empresas fornecedoras da Petrobras. Por razões históricas, no caso de São Paulo pela acumulação primitiva de capitais advindos das divisas de café (FURTADO, 2007), a região sudeste concentrou a industrialização<sup>149</sup> e o desenvolvimento econômico brasileiro, em

<sup>149</sup> Sobre o processo de industrialização em São Paulo, ver CANO, Wilson. Raízes da concentração industrial em São Paulo. 3ª ed. Unicamp, 1977.

detrimento dos avanços regionais e em um processo de aprofundamentos das desigualdades regionais<sup>150</sup>.

No entanto, olhando esses dados em termos de variação acumulada do período, constataremos que, ainda que a região seja a principal do país em números absolutos no que tange à geração de emprego, outros estados e, especialmente, a região Nordeste, despontou como a que teve o maior crescimento relativo, enquanto foi – justamente o estado de São Paulo – o que apresentou o menor crescimento relativo para o período.

**Tabela 20: variação acumulada da geração de emprego nas empresas fornecedoras da Petrobras por Unidades da Federação entre 2003 e 2013**

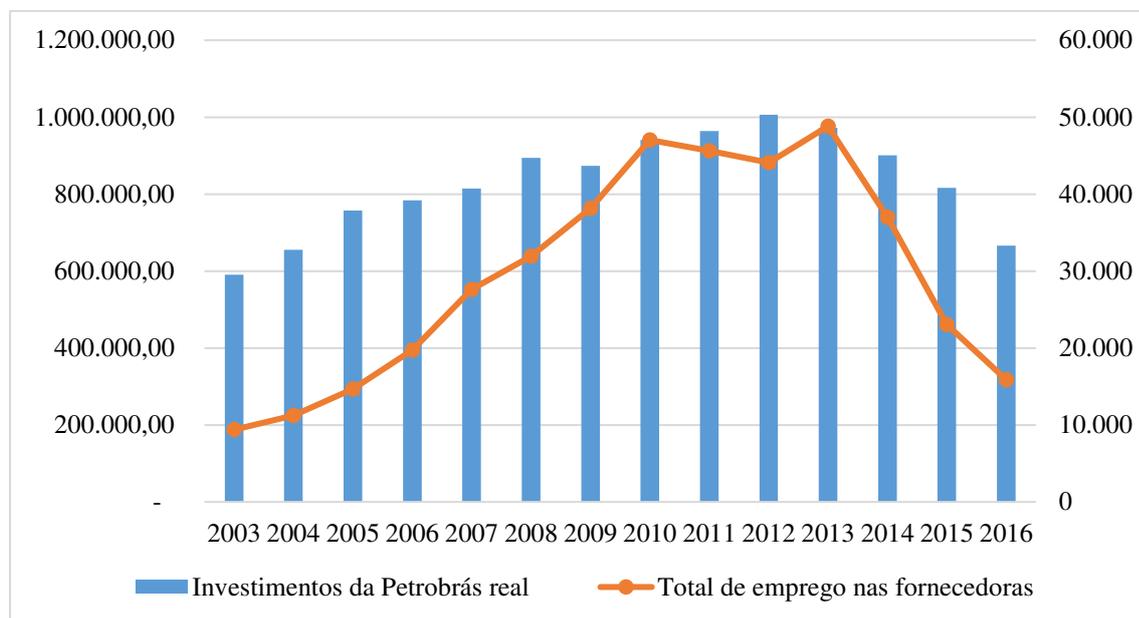
Ano	MA	PE	BA	MG	ES	RJ	SP	RS
2003	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
2004	29%	0%	21%	19%	15%	12%	5%	22%
2005	30%	5%	64%	33%	65%	26%	16%	26%
2006	48%	38%	79%	74%	82%	31%	19%	28%
2007	139%	43%	89%	65%	60%	36%	31%	32%
2008	161%	48%	81%	68%	71%	50%	42%	52%
2009	157%	59%	81%	70%	58%	54%	42%	44%
2010	114%	175%	113%	75%	110%	49%	45%	67%
2011	140%	202%	100%	82%	87%	57%	47%	75%
2012	134%	163%	113%	86%	92%	82%	44%	75%
2013	139%	143%	86%	81%	73%	82%	44%	91%

Fonte: DISEP/IPEA a partir do cadastro de fornecedores da Petrobrás e da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS/MTE) Elaboração Própria

Pela análise do percentual de variação percebe-se que são os três principais estados do Nordeste em termos de fornecedores e o principal estado do Sul os que mais se beneficiaram do aumento no volume de emprego como resultado da política expansionista das compras da Petrobrás. Esse dado é importante para pensar a desconcentração regional nos investimentos industriais. Ao optar por construção de refinarias no Nordeste ou mesmo de estaleiros nessa região, constatamos que esses empreendimentos podem ter relegados efeitos positivos para essas regiões, contrariando a lógica da especialização produtiva interna.

<sup>150</sup> Ver mais em OLIVEIRA, Francisco. Noiva da Revolução e Elegia para uma re(li)gião. Boitempo editorial. São Paulo, 2008

**Gráfico 15: Relação entre o nível de investimento real da Petrobrás e o montante de geração de emprego nas empresas fornecedoras entre 2003 e 2016**



Fonte: Petrobrás e DISEP/IPEA a partir do cadastro de fornecedores da Petrobrás e da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS/MTE). Elaboração Própria.

Por fim, podemos estabelecer a correlação expressa no gráfico acima. A trajetória de elevação do investimento da Petrobrás é responsável por um efeito, quase imediato, no que tange ao crescimento da geração de emprego direto nas empresas fornecedoras. O ano de 2013 marca os quase 1 milhão de empregos gerados – apenas diretamente na produção – nas empresas fornecedoras, levando-se em consideração apenas as CNAE's com relação direta na contratação de bens e serviços industriais ou de engenharia/geologia. O efeito da geração de emprego indireto, seja nos postos de trabalho ligados diretamente a esses trabalhadores contratados, seja nos postos de trabalho gerados nas externalidades, é ainda bem superior, embora não possamos mensurá-lo.

Ainda que os anos a partir de 2013 não estejam na nossa amostra, o dado acima reforça a nossa tese da correlação entre investimento da produção e geração de emprego direto. O volume de emprego é mais sensível do que o comportamento do investimento. Assim, variações pequenas no investimento, para cima, causam uma variação muito maior no nível de emprego, e o contrário também é verdade. A queda do investimento a partir de 2014 impacta de forma muito mais aguda o volume de emprego, provocando um verdadeiro desastre para os trabalhadores das empresas fornecedoras.

### 3.5. *Análise do impacto na estrutura produtiva*

Por fim, nossa análise versará sobre os impactos da política de Conteúdo Local no setor produtivo, com destaque especial para o adensamento produtivo, coeficiente de importação e exportação e taxa de investimento. Importante salientar que, ao contrário dos dados relativo ao emprego, as análises que versão sobre a dimensão produtiva não estão filtradas por empresas fornecedoras e não fornecedoras da Petrobrás, uma vez que a autora não teve aceito seu pedido de pesquisa filtrada no IBGE. Dessa forma, em termos metodológicos, escolhemos as CNAE's nas quais existiam mais empresas fornecedoras da Petrobrás, e estamos trabalhando – dessa feita – com uma *próxy* do que denominamos “Indústria Para-Petroleira”, como aquele setor que atua, fundamentalmente, no fornecimento de equipamentos industriais para o setor de P&G. Os setores e as Cnae's correspondentes encontram-se no anexo dessa tese.

O primeiro indicador selecionado para a amostra será o “adensamento produtivo”, que é a melhor variável para captar as transformações na estrutura produtiva nacional. Essa variável nos permite analisar o grau de agregação de valor na produção industrial nacional. Compreendemos que esse é um elemento fundamental para a avaliação dos avanços e dos limites da Política de Conteúdo Local, em consonância com as demais políticas industriais, uma vez que ele permite apreender o quanto a indústria nacional foi capaz de adicionar valor à produção em território nacional, distribuído em distintos estágios nos elos da cadeia produtiva brasileira. O indicador avalia a evolução da capacidade dos setores da indústria em agregar valor na produção nacional, não transferindo o valor agregado para o exterior. Quanto mais próximo de 1, representa uma produção com alta intensidade em valor agregado gerado nacionalmente e quanto mais longe de 1, uma maior transferência de produção e valor agregado para fora do país. (CARDOSO, 2019).

A construção dessa variável foi feita a partir da razão entre VTI/VBPI. O Valor Bruto da Produção Industrial (VBPI) é o que corresponde a soma das vendas de produtos e serviços industriais, constituído pela receita líquida industrial, com a variação dos estoques dos 152 produtos acabados e em elaboração e com a produção própria realizada pelo ativo imobilizado. (PIA-Empresa, 2016). Já o Valor da Transformação Industrial (VTI) refere-se a diferença entre o Valor Produto da Produção Industrial e os Custos das Operações Industriais (COI). Os COI são os custos ligados diretamente à

produção industrial, resultado da soma do consumo de matérias-primas, materiais auxiliares e componentes, da compra de energia elétrica, do consumo de combustíveis e de peças e acessórios etc. O VTI é utilizado pelo IBGE como *proxy* do valor adicionado. (CARDOSO, 2019).

**Tabela 21: Adensamento produtivo na indústria de transformação geral e na indústria Para Petrolífera nos setores escolhidos, entre 2003 e 2013**

	<b>Industria de transformação geral</b>	<b>IPP Bens de Capital</b>	<b>IPP Eletroeletrônica</b>	<b>IPP Naval</b>	<b>IPP Aeroespacial</b>	<b>IPP Outros materiais de transporte</b>
<b>2003</b>	0,430	0,422	0,343	0,461	0,466	0,318
<b>2004</b>	0,419	0,415	0,370	0,275	0,436	0,356
<b>2005</b>	0,421	0,401	0,336	0,398	0,340	0,336
<b>2006</b>	0,419	0,406	0,340	0,448	0,384	0,390
<b>2007</b>	0,492	0,399	0,337	0,447	0,330	0,409
<b>2008</b>	0,437	0,399	0,387	0,483	0,327	0,395
<b>2009</b>	0,435	0,441	0,407	0,466	0,264	0,385
<b>2010</b>	0,437	0,437	0,466	0,486	0,360	0,400
<b>2011</b>	0,430	0,448	0,437	0,521	0,399	0,352
<b>2012</b>	0,425	0,448	0,415	0,506	0,405	0,345
<b>2013</b>	0,429	0,425	0,385	0,454	0,333	0,356

Fonte: PIA-Empresas. Elaboração Própria.

Os resultados apreendidos da tabela acima atestam que tanto para a indústria de transformação de modo geral quanto para a Indústria Para Petrolífera (IPP), o adensamento produtivo manteve-se, praticamente, estagnado. Com destaque para a IPP naval, em 2011 e 2012, os demais não chegam nem aos 50%. O setor de bens de capital de forma geral, inclusive o setor parapetrolífero, teve um comportamento ainda mais negativo, passando de 0,50 no ano de 2003 para 0,43% de adensamento no ano de 2013 (PIA-Empresas). Dessa forma, ainda que o setor de bens de capital tenha sido um dos alvos prioritários das políticas industriais avaliadas anteriormente, os resultados positivos parecem não ter logrado êxito. Tal análise torna-se mais significativa quando reafirmamos que as maiores capacidades de geração de progresso técnico estão, justamente, nesse setor. A indústria de bens de capital é a que mais tem capacidade de indução na cadeia produtiva, sendo o setor com maior dinâmica e rendimentos crescentes. É, em síntese, o setor portador do progresso técnico. Segundo Cardoso (2019), baixos indicadores de adensamento produtivo no setor de Bens de Capital indicam que a incorporação tecnológica ao processo produtivo não ocorre em território nacional.

Para Carneiro (2008) A desindustrialização por diminuição de adensamento das cadeias produtivas tem importância crucial para explicar a perda de dinamismo da economia brasileira, na medida em que enfraquece os efeitos multiplicadores do gasto autônomo, ou seja, os aumentos da demanda desencadeados pela ampliação do investimento, exportações líquidas ou déficit público vazam da indústria e deságuam na ampliação da demanda por importações.

Segundo Morceiro et ali (2012), entre os anos de 2000 e 2008 cerca de 60% das importações brasileiras foram de bens intermediários<sup>151</sup>. Esse fato reflete as características da indústria nacional. O aumento nas importações de bens intermediários pode sinalizar a ocorrência de desindustrialização e indica o baixo nível de adensamento produtivo nas cadeias de produção brasileira, que precisam importar parte importante dos seus componentes para a produção dos bens finais. Segundo Squeff (2011), somente a indústria de baixa tecnologia fugiu à regra de elevação substancial da importação de bens intermediários, enquanto para as demais – inclusive de média-baixa intensidade, o resultado foi negativo.

Para Diegues e Rossi (2016) esses são efeitos da profunda reorganização da estrutura produtiva nacional que logramos a nos subordinarmos de maneira passiva à nova divisão internacional do trabalho na década de 1980, com a redistribuição da indústria em cadeias produtivas regionais ou globais, nas quais passamos a ser importadores de bens de capital, peças, partes e componentes especializados para a montagem industrial dos bens finais, reduzindo – assim – o conteúdo local adicionado à produção. Para Carneiro

Para além das eventuais mudanças nas relações de produção, ou de dinâmica diferenciada dos subsetores, o baixo crescimento da indústria de transformação, decorrente das políticas econômicas postas em prática após os anos 1990, foi o principal responsável pela desindustrialização precoce. (2008, p. 24)

Analisando as variáveis, agora, de forma desagregada encontramos alguns elementos importantes para a análise. O VBPI apenas da IPP obteve um crescimento de 58,3% no período analisado, enquanto o da indústria de bens de capital – como um todo – foi de 42,7% e a indústria de transformação de apenas 21,4%. Assim, no que tange ao valor bruto da produção industrial, a IPP apresentou um comportamento bem acima da

---

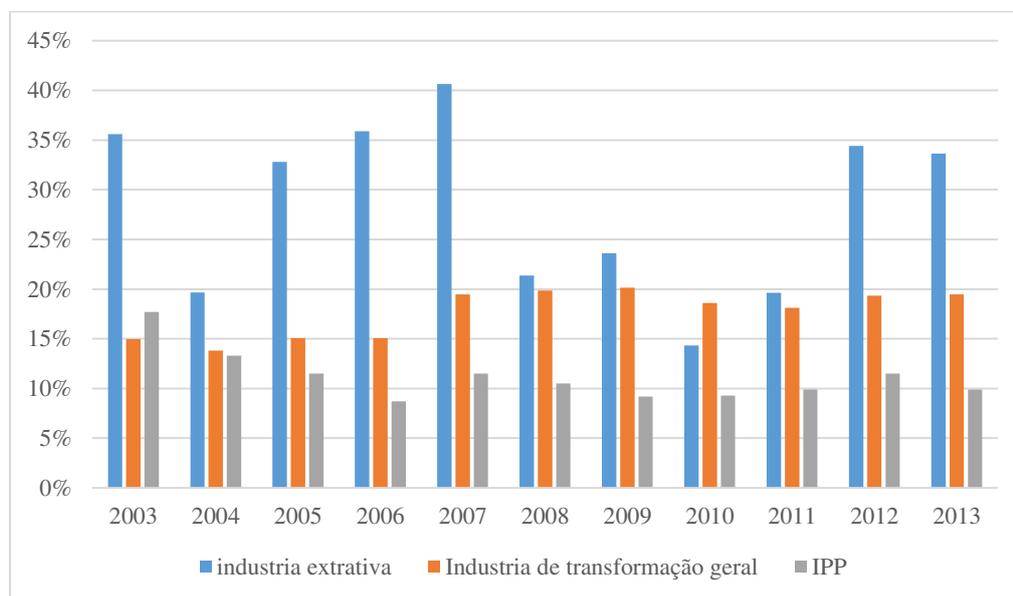
<sup>151</sup> Bens intermediários são como partes, peças, sistemas e componentes que integram a produção industrial brasileira

média da indústria como um todo. Assim como o VBPI, a participação do VTI também foi superior na IPP com relação aos demais, saindo de um nível de 24,1% em 2003, para 26,1% no ano final da amostra. Na indústria de transformação esse percentual foi de 0,9% em 2003 para 1,2% em 2013.

Em que pese isso, é possível que o VBPI e o VTI tenham apresentado uma trajetória de crescimento nesse período menos por modificações estruturais nesse setor e mais por um aumento superior nos custos das operações industriais, com compras intermediárias que foram realizadas fora da indústria, como resultado de uma elevação no coeficiente de insumos importados. Segundo Carneiro (2008) a “desindustrialização no Brasil esteve associada à queda de valor adicionado da indústria por um duplo processo de especialização: o setorial e o das cadeias produtivas” (p. 26).

O dado a seguir diz respeito a taxa de investimento, que é uma variável construída a partir da relação entre os custos em aquisições e melhorias dos ativos e o Valor da Transformação Industrial (VTI).

**Gráfico 16: Taxa de investimento da indústria extrativa, da indústria de transformação e da Indústria Para Petrolífera em (%) entre 2003 e 2013**



Fonte: PIA-Empresas. Elaboração Própria.

Do ponto de vista da IPP a taxa de investimento apresentou um comportamento declinante ao longo do tempo, passando de 15,9% no ano de 2003 para uma taxa de investimento de apenas 9,9% em 2013. Os valores gerados na produção

invertidos para a melhoria da acumulação do capital foram inferiores ao esperado, sendo um bom indicador para explicar a estagnação do adensamento produtivo e baixa produtividade do trabalho no setor Para Petrolífero. Por outro lado, o setor de extração mineral apresentou uma taxa de investimento bastante superior aos demais setores escolhidos na amostra. O aumento da presença do investimento no setor de extração mineral é uma amostra do padrão de regressão industrial a qual está submetida a economia brasileira desde 1980. Segundo Carneiro (2008) essa proeminência do setor primário na economia brasileira expressa as mudanças provocadas pela política econômica de corte liberal, cuja grande herança relegada a nossa estrutura produtiva foi uma re-especialização da estrutura produtiva em segmentos intensivos em recursos naturais, paralelamente a uma perda de adensamento das cadeias produtivas. Ainda segundo o autor, a desindustrialização por redução do adensamento das cadeias produtivas tem expressiva relevância para mensurar a perda de dinamismo da estrutura produtiva nacional, enfraquecendo os efeitos multiplicadores do gasto autônomo.

**Tabela 22: Investimentos da IPP desagregado por setores entre 2003 e 2013**

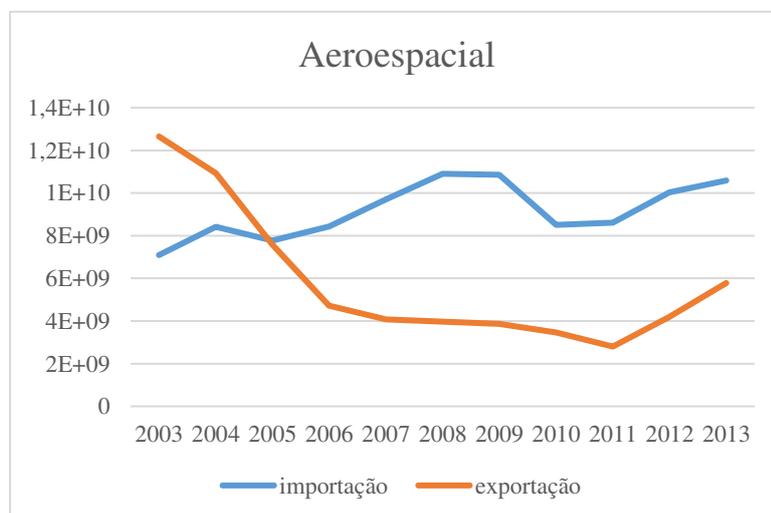
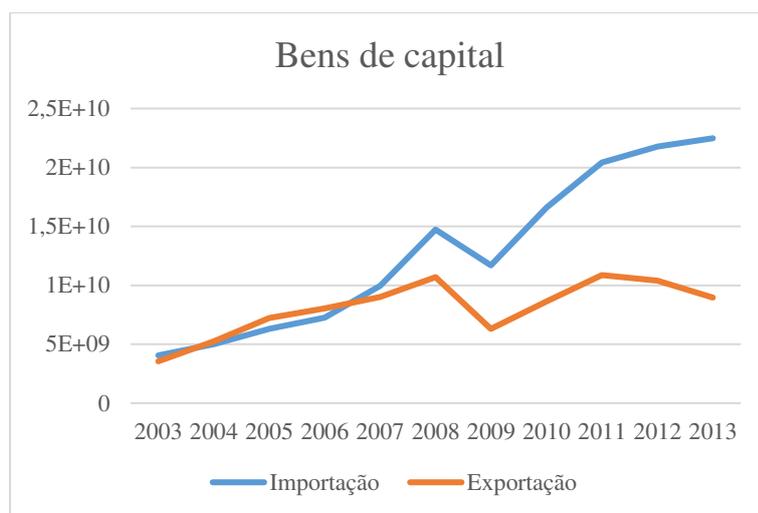
	<b>IPP Bens de Capital</b>	<b>IPP Eletroeletronica</b>	<b>IPP Naval</b>	<b>IPP Aeroespacial</b>	<b>IPP Outros materiais de transporte</b>
<b>2003</b>	12%	8%	5%	5%	22%
<b>2004</b>	9%	14%	5%	3%	14%
<b>2005</b>	10%	8%	9%	5%	21%
<b>2006</b>	11%	8%	7%	5%	14%
<b>2007</b>	9%	7%	11%	6%	10%
<b>2008</b>	11%	10%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

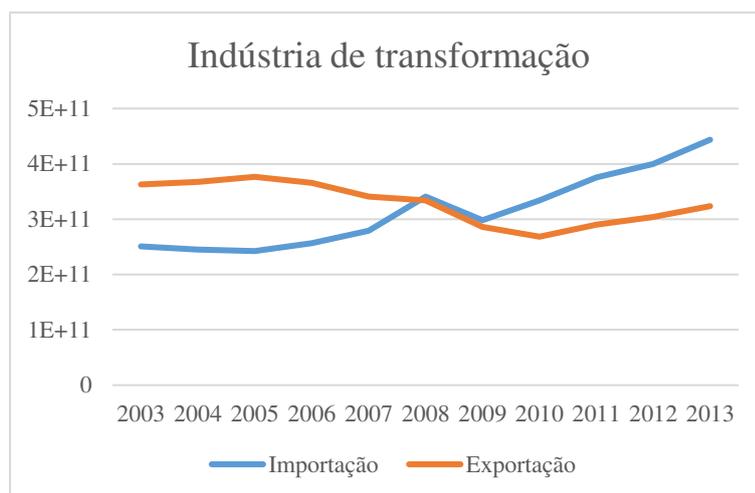
Fonte: PIA-Empresas. Elaboração Própria

Os dados desagregados por setores sugerem uma explicação análoga a da tabela antecessora. Não verifica-se um movimento contínuo que possa apresentar que o período de análise tenha sido virtuoso para a IPP de forma geral ao longo dessa série histórica, com destaque – apenas – para a indústria naval, que ampliou fortemente o seu nível de investimento a partir do período de criação e consolidação da Política de

Conteúdo Local. Ademais disso, o volume de investimento nesse setor parece ter confirmado o elevado poder de compra da qual dispôs o setor de P&G como um todo a partir da descoberta da província do Pre-Sal e a necessidade substancial de elevação da encomenda a essa indústria.

**Gráfico 17: – Exportação, importação e saldo da balança comercial em valores monetários da indústria de transformação, IPP de bens de capital e IPP aeroespacial**





Fonte: SECEX-MDIC Elaboração: própria

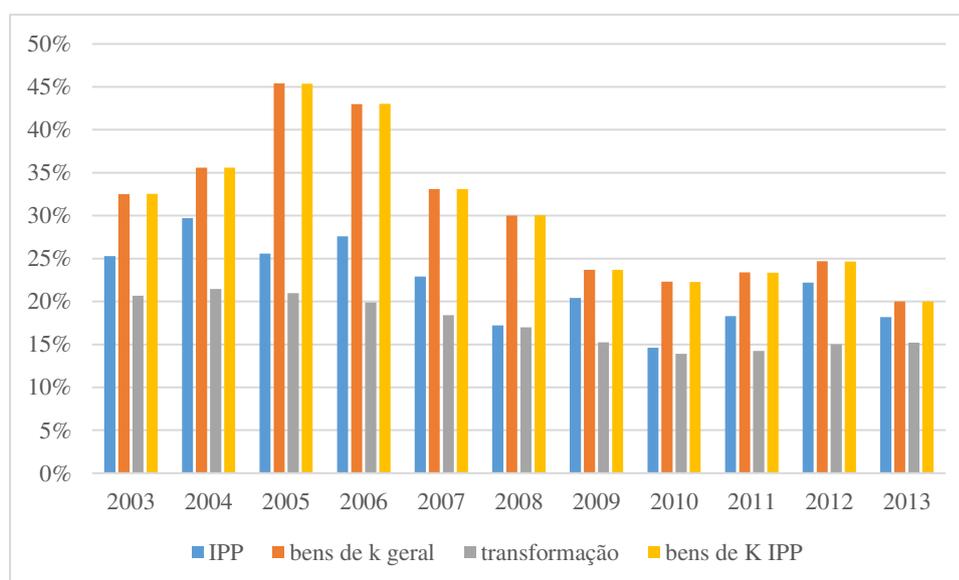
Os três gráficos exposto acima são constitutivos da relação basilar que findou a análise temporal dessa tese. Ou seja, tanto a indústria de transformação quanto a indústria parapetrolífera – aqui sinalizada com dois exemplos que elucidam o comportamento geral do setor – são deficitárias em relação a balança comercial. Em que pese todos os programas de política industrial desse período, tanto os gerais quanto os com foco no setor de P&G, terem sinalizado o compromisso com a competitividade da produção nacional e a diversificação da pauta exportadora brasileira, os resultados parecem apontar em direção oposta. Obviamente pelo curto espaço temporal de análise, não podemos avaliar se esse foi um período de curto prazo, em que se elevaram as importações para sustentar um processo de diversificação produtiva que teria, no longo prazo, uma mudança entre as curvas. No entanto, nossa hipótese é a que os ganhos produtivos desse período, de elevação dos investimentos na indústria nacional, tiveram vazamentos para o exterior, por motivos que versam sobre o nível de competitividade internacional ou mesmo pela herança neoliberal de esfacelamento das nossas cadeias produtivas nacionais.

Alguns outros elementos concorrem para a explicação da elevação do conteúdo importado na IPP e na indústria de transformação de forma geral. Para essa última, a redução de tarifas fiscais e de barreiras às importações, que foram removidas na década de 1990, explica a facilitação à importação de bens e equipamentos. Para a IPP e forma específica, o Regime Aduaneiro para a Indústria do Petróleo – REPETRO – que representou uma política na contramão do adensamento produtivo, estabelecendo isenções fiscais que facilitavam a obtenção de bens e equipamentos no exterior. Segundo

Cardoso (2019) o olhar para o comércio internacional de uma indústria altamente mundializada é um dos eixos para a avaliação e determinação do adensamento produtivo e o fortalecimento o emprego nacional. Maiores taxas de crescimento das exportações sugerem maiores taxas de crescimento do produto.

Existe, no entanto, outro elemento que – com exceção do setor aeroespacial – merece destaque na análise. O ponto de inflexão entre as importações e exportações ocorrem no bojo da grande crise do capitalismo financeiro iniciada no ano de 2008, que vai ensejar transformações na balança comercial geral da economia brasileira. Ou seja, existe um elemento exógeno que concorre para a explicação do aumento das importações a partir da eclosão da crise.

**Gráfico 18: Coeficiente de exportação da indústria Para Petrolífera, da Industria de transformação geral, da bens de capital<sup>152</sup> geral e bens de capital da indústria para petrolífera entre 2003 e 2013**



Fonte: SECEX-MDIC e PIA-Empresa. Elaboração Própria.

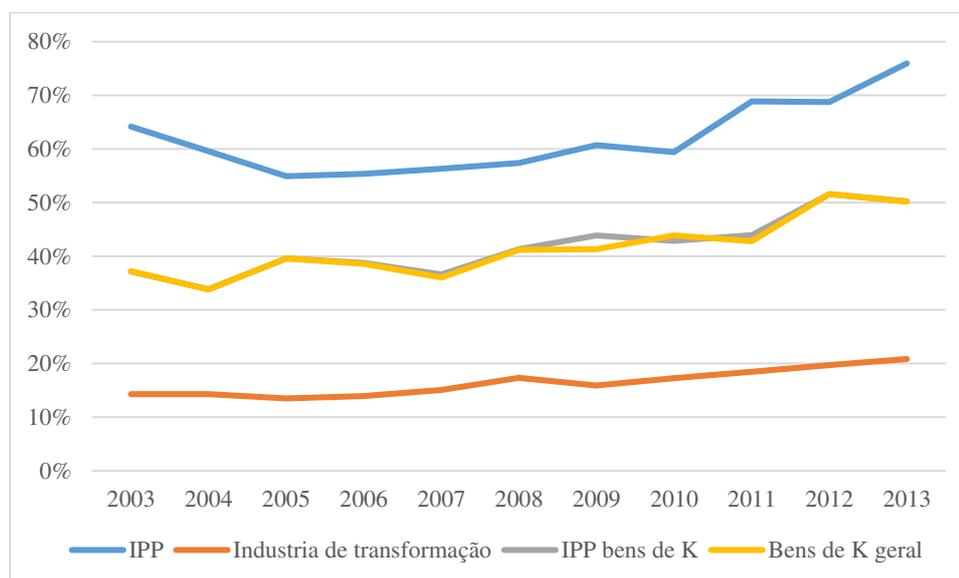
O gráfico acima demonstra o comportamento de alguns setores no que tange ao coeficiente de exportação, que diz respeito à parcela da produção interna que é destinada ao mercado externo, ou seja, às exportações. Esse índice foi construído pela razão entre o total das exportações e o VBPI. Esse indicador revela o quanto da produção do setor está sendo dirigida ao mercado externo (elevado coeficiente de exportações) ou ao mercado interno (baixo coeficiente de exportações). A ampliação desse indicador revela o aumento do grau de importância da demanda externa para a indústria analisada.

<sup>152</sup> Bens de Capital também pode ser lido como Bens de “K”.

O gráfico acima constitui-se como um espelho da situação mais geral da indústria brasileira. Para Diegues (2020) a indústria brasileira teria reorganizado sua estratégia de concorrência e acumulação a partir do aprofundamento da integração importadora às redes globais de produção o que contribuiu para a redução dos custos que foi desvinculada do aumento do investimento. O autor concluiu, a partir de diversos dados empíricos da análise da indústria brasileira nos anos 2000, que houve uma incapacidade da indústria engendra um processo virtuoso de crescimento, que fosse associado a transformação industrial e à acumulação de capital maior de capital na esfera da indústria.

O que os dados expressos no gráfico anterior demonstram, em síntese, é que a indústria brasileira, de uma forma geral, tem pouca propensão a exportação. Dessa vez os elementos de mudança a nível internacional que acompanharam os desdobramentos da crise da 2008 não tem muita relevância sobre o comportamento dos setores escolhidos. Do ponto de vista da indústria parapetroleira, em específico, ela foi o setor que representou a menor propensão a exportar, ainda que parte importante das empresas fornecedoras da Petrobrás tenham se tornado exportadoras nesse período. Isso pode ser o sinal de que os sucessivos planos no âmbito da política industrial para esses setores não tiveram tanto sucesso do ponto de vista do objetivo de tornar as empresas fornecedoras competitivas, a partir da curva de aprendizado que elas angariaram internamente. Obviamente, reafirmamos, existe a dimensão temporal. Em que pese a indústria para petroleira não possa ser considerada uma indústria nascente, ainda sim dez anos são muito pouco para soerguer setores que estavam praticamente paralisados, como foi o caso da indústria naval nos anos neoliberais. Dessa forma, isso não atesta – ao nosso ver – o fracasso das políticas de estímulo ao setor. Nos parecem mais “limites” dos objetivos alcançados pela política do que um atestado da sua ineficiência. Como já comentamos, embora tenham havido políticas verticais significativas para esse setor, ainda existe um conjunto de outras determinações, como a concorrência internacional e os efeitos de várias variáveis da política macroeconômica ainda em descompasso com os objetivos de retomada da industrialização nacional.

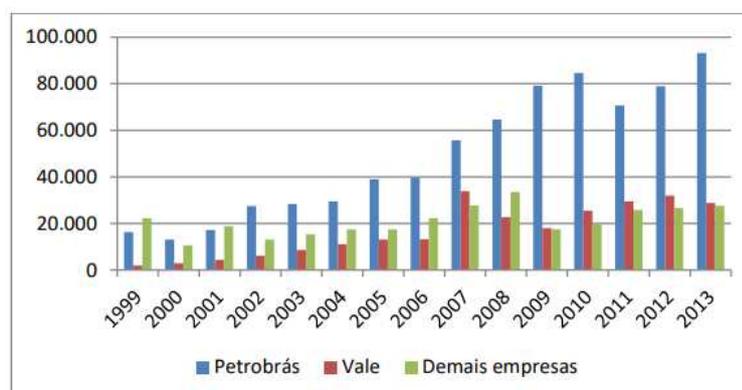
**Gráfico 19: Coeficiente de importação da indústria Para Petrolífera, da Indústria de transformação geral, da bens de capital geral e bens de capital da indústria para petrolífera entre 2003 e 2013**



Fonte: SECEX-MDIC e PIA-Empresa. Elaboração Própria.

O gráfico acima analisa o coeficiente de importações nos setores escolhidos para a análise. Ele explicita a razão entre o percentual importado e a VBPI e indica a propensão que a indústria tem a importar. Nesse quesito os dados são ainda mais distanciados. A IPP até apresentou um comportamento de relativa redução do coeficiente de importações entre 2004 e 2008. A retomada da maior tendência à importação ocorre a partir daí, e pode ser creditada a três elementos: a) a crise de 2008 os resultados já analisados da sua modificação na balança comercial brasileira, de forma geral; b) a descoberta do Pré-sal e; c) o grande volume de investimentos dispendidos pela Petrobras a partir daí, sobretudo após 2010. Esses dois últimos elementos são complementares e representam as enormes necessidades de encomendas de bens e equipamentos para desempenhar o audacioso projeto de expandir os investimentos na camada do pré-sal, assim como para manter a Petrobrás “em marcha forçada” rumo a consecução do objetivo de utilizar seus gastos para alavancar a taxa de investimento nacional. Em relação a isso, Lournal (2016) ressalta a importância que o investimento da Petrobrás teve como política anticíclica em relação a crise de 2008.

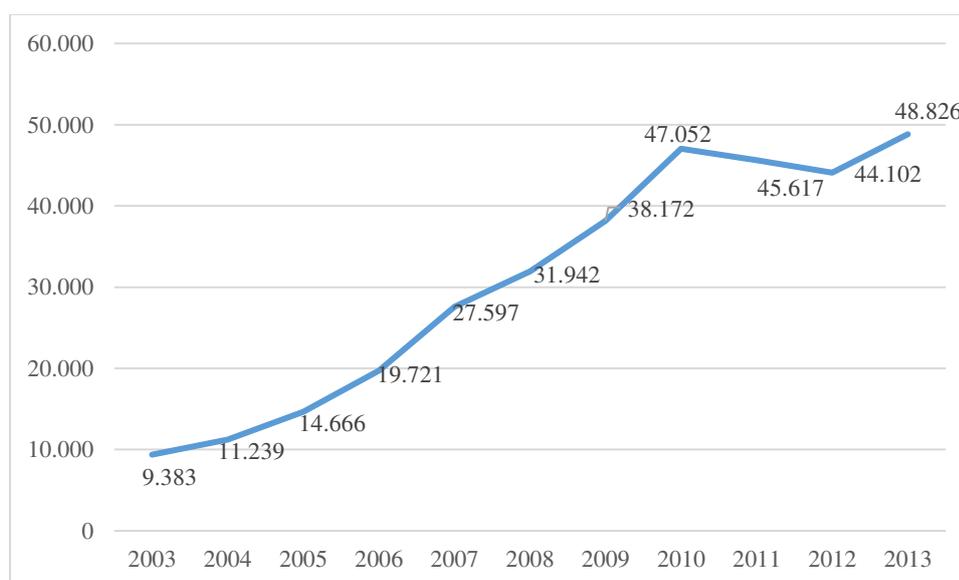
**Figura 3 : Volume de gastos com aquisição de ativo imobilizado – Petrobrás, Vale e demais empresas do painel – 1999 a 2013 – em milhões de reais de 2012.**



(LOURAL, 2016)

A figura acima demonstra que – quando a regra no setor privado é o da contração de investimentos em ocasião de uma crise – a Petrobrás atuou de forma anticíclica, contribuindo para dirimir as possibilidades de recessão na economia brasileira. Dessa forma, compreende-se de que a partir de 2008 o aumento no percentual que corresponde a tendência a importar, deve estar amparado não em uma redução da produção interna ou com componentes nacionais, senão que uma saturação da oferta em função do aumento expressivo da demanda.

**Gráfico 20: Investimento real da Petrobrás entre 2003 e 2013 em milhões de R\$**



Fonte: Petrobrás. Elaboração Própria.

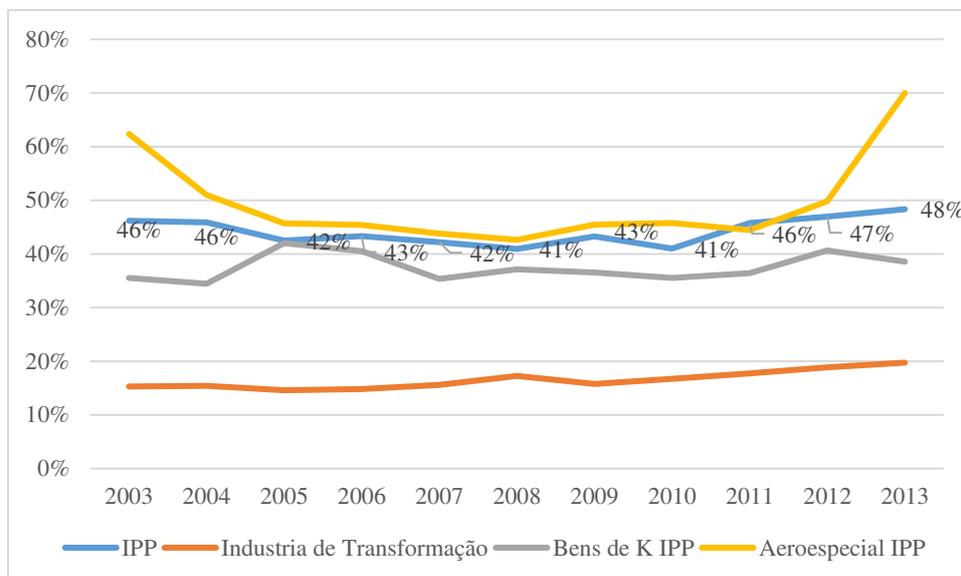
O gráfico 20 deixa mais claro o aumento elevado do investimento real da Petrobrás, principalmente após 2007 e tendo uma leve queda pelos primeiros planos de desinvestimento da empresa, em ocasião do aumento relativo do endividamento e da própria maturação dos investimentos feitos no período anterior.

Assim, a propensão a importar como sendo compreendida pelo prisma da maior especialização da indústria para petroleira, em face da inevitabilidade de processos mais intensivos em tecnologia pelo elevado grau de exigências da Petrobrás aos fornecedores e pela elevada complexidade que é característica do setor

Em que pese essa hipótese relacionada – ainda assim – os dados com relação ao coeficiente de importação dão pistas sobre a situação geral da indústria brasileira e sua tendência de reprimarização. A elevada elasticidade-renda das importações é, ainda, uma característica história das economias latino américas. Para Faynzylber (1983) a redução do coeficiente importado foi um dos objetivos perseguidos pelas coalizações desenvolvimentistas nas nações periféricas através do avanço da industrialização. Ainda segundo o autor o processo de desenvolvimento brasileiro foi exitoso nesse sentido, com a marca de elevado superávit comercial no setor industrial que o país logrou na década de 1980. Segundo Carneiro (2011) o superávit na balança comercial através da redução da propensão a importar relevou o grau de diversificação da produção industrial que havíamos logrado constituir até aquele momento. Em 2005 o país possuía um superávit da ordem de US\$ 31,9 bilhões, revertido em déficit a partir de 2008 e em montante negativo da ordem de US\$ 46,6 bilhões em 2011. Ademais, neste último ano cerca de 70% dos setores industriais apresentaram déficit no comércio exterior. (MORCEIRO ET ALLI 2012).

Segundo Morceiro Et ali (2012) a perda de competitividade no comércio internacional pode colocar-se como uma armadilha e ensejar uma trajetória de baixo crescimento interno, na medida em que isso vai propiciando restrições devido ao balanço de pagamentos. Kaldor (1978) também considerava que a perda de competitividade via comércio internacional é um dos agravantes que podem levar uma economia a desindustrialização.

**Gráfico 21: Coeficiente de penetração das importações da indústria de transformação, bens de capital da IPP, Aeroespacial da IPP e IPP geral (em %) entre 2003 e 2013**



Fonte: SECEX-MDIC e PIA-Empresa. Elaboração Própria

O coeficiente de penetração das importações (CPI), elaborado aqui com a seguinte fórmula:  $[M/(VBPI + M - X)] \times 100$ , qualifica um pouco melhor os indicadores apresentados acima. O coeficiente de importações indica o quanto do consumo aparente (a demanda interna) foi atendido por importações (CARDOSO, 2019). “Tradicionalmente adota-se o CPI como uma *proxy* do conteúdo importado de um país”. (MORCEIRO ET ALLI, 2012, p. 3).

Em que pese mantida o mais constante, a presença de elevado grau de penetração das importações no conjunto da indústria Para Petrolífera reforça a análise da alta dependência desse setor em relação às importações, reafirmando o baixo adensamento produtivo. Esse elemento está relacionado a uma tendência de maiores importações de bens intermediários quanto mais se eleva a complexidade do setor. Assim, o setor aeroespacial vinculado à IPP tem os maiores índices de penetração das importações, pois lida com bens de maior complexidade tecnológica, seguido a indústria IPP. Bem abaixo está a indústria de transformação brasileira, caracterizada por uma baixa intensidade tecnológica. O que chama a atenção no gráfico acima, dessa feita, não é somente o elevado grau de penetração das importações, o que – sob essa lógica – é compreensível. O que queremos destacar aqui é a sua constância. Ou seja, nesse ponto parece que a PCL apresenta limites no objetivo de adensamento da cadeia e no poupar de divisas, assim como no objetivo mais geral de contribuir com a diversificação produtiva

nacional. O setor não respondeu nem elevando o CPI em um dado momento – o que seria aceitável e poderia representar uma elevação das importações no curto prazo como elemento para o avanço da diversificação no médio/longo prazo – nem a sua queda como representante do início do descenso da curva, apresentando avanços na internalização da cadeia produtiva. Mesmo com todas as políticas tanto de incentivo ao conteúdo local nos três principais programas para a indústria, quanto a política de compras da Petrobras, o que se observa é um aumento da dependência de produtos importados, indo no caminho contrário as metas de adensamento produtivo.

Esse elemento não é um fato isolado desse setor, mas configura-se como um espelho da estrutura industrial brasileira. Segundo Morceiro et alii (2012) a participação dos insumos importados e incorporados aos bens produzidos no Brasil têm se elevado de forma acelerada desde 2003. Isso significa que há um acelerado processo de substituição de fornecedores nacionais por estrangeiros, o que – por conseguinte – indica que as cadeias produtivas nacionais estão menos articuladas entre si. “Na segunda metade dessa década, houve substituição de fornecedores nacionais por estrangeiros, pois, enquanto a produção industrial manteve-se praticamente estável, o coeficiente de penetração das importações aumentou sensivelmente” (BRITTO, 2003, p 69). Ainda segundo Morceiro et alii (2012). A substituição de fornecedores nacionais por estrangeiros encerra em dois problemas principais: a) há uma transferência de valor adicionado, ou seja, rendas geradas pelas atividades diretas e indiretas, para o exterior; b) há extinção de capacidades produtivas nacionais, principalmente o desperdício de uma série de capacidades inovativas, organizacionais e de gestão de conhecimentos tecnológicos acumulados ao longo dos anos.

### ***3.6. Considerações finais***

No capítulo terceiro da presente buscamos analisar o objeto central desse estudo, que diz respeito a avaliar as potencialidades/avanços e limites ao desenvolvimento industrial brasileiro, a partir da análise da Política de Conteúdo Local, levando em consideração, para isso, duas variáveis principais: a) emprego e; b) estrutura produtiva. Para tanto, optamos por uma análise que explorou a inflexão levada adiante pelos governos petistas no que tange às questões macroeconômicas de forma geral; à caracterização do novo

modelo de desenvolvimento a luz da correlação de forças política; o conjunto de modificações no setor de P&G de forma geral – e da atuação da Petrobrás, de forma particular. Descrevemos, ainda, o conjunto das políticas industriais edificadas nesse período de análise temporal, tentando identificar a que concepção elas estavam submetidas e como o conjunto dessas políticas tinha relação estreita com a alavancagem do setor de P&G.

Por fim avançamos para uma perspectiva de conceituação da política de Conteúdo Local e seu desenvolvimento recente no setor de P&G, avaliando as suas dimensões de incentivo no campo da oferta de bens, equipamentos e serviços e do ponto de vista da demanda por compras nesse período, que estavam consubstanciadas a uma estratégia de internalização produtiva, diversificação da cadeia produtiva, elevação das condições rumo a uma maior competitividade dos fornecedores e na geração de emprego e renda em território brasileiro.

Do ponto de vista da análise dos indicadores escolhidos para a análise, constatamos os avanços e potencialidades inscritos na dimensão da geração de emprego, principalmente em setores como a indústria naval. No entanto, no que toca à dimensão produtiva, nossa análise não atestou modificações substanciais, identificando os limites dessa experiência no que concerne à capacidade de retomada dos elos da cadeia produtiva e de avanço na diversificação do parque industrial brasileiro.

## A GUISA DA CONCLUSÃO

Como vimos ao longo da presente tese, o petróleo foi alçado, nos anos 2000, há um elemento estratégico para a diversificação da estrutura industrial brasileira e para a internalização da renda e do emprego. Diferentemente do que majoritariamente ocorre nos países subdesenvolvidos que detém abundância de recursos naturais, o petróleo brasileiro deveria servir – sobretudo - como um meio, e não – somente - como um fim. A perspectiva de desenvolvimento levada a cabo pelos Governos Lula e Dilma 1, confirmaram a aceção segundo a qual o Estado não teria apenas a prerrogativa de acessar a renda fiscal decorrente dessa atividade setorial. O Petróleo – e a Petrobrás, de forma prioritária – foram alçados a posição de elementos que serviriam para ensejar profundas transformações na economia brasileira.

Buscando fazer do petróleo um “meio” ao invés de um “fim” e - ainda – tentando para que essa vasta riqueza finita se comportasse como um “passaporte para o futuro” e não incorresse na “maldição dos recursos naturais”, o governo Lula aprimorou a Política de Conteúdo Local para a indústria de P&G, subtendo-a a estratégia de avançar na indústria nacional, através da garantia de capacidade da oferta e de manutenção da demanda para empreendimentos de alta escala.

A presente tese analisou essa PCL, entre os anos de 2003 e 2013, na ânsia de promover uma reflexão em torno dos avanços e potencialidade, mas – também – dos limites expressos por essa experiência de política pública no que tange a consecução dos seus principais objetivos, que diziam respeito à internalização da geração de trabalho e renda em território brasileiro e fortalecimento do nosso setor industrial nacional. Para tanto, coletamos e analisamos alguns dados referentes ao emprego e a estrutura produtiva dos fornecedores da Petrobrás e da Indústria Para Petroleira, respectivamente.

Afirmamos, amparados no campo da Economia Política, que tornar-se-ia incompleta a avaliação de uma política pública no vazio da história e na abstração dos elementos que circunscrevem as principais determinações do capitalismo mundial e suas ramificações domésticas.

Dessa feita, ampliamos o nosso arsenal de análise e buscamos compreender – primeiramente – a dinâmica de desenvolvimento do capitalismo, em termos endógenos e exógenos – que estiveram presentes na cena política e econômica e que forjaram o

terreno para a edificação das políticas econômicas nacionais industrializantes na periferia do sistema capitalista.

Nesse sentido, afirmamos a hipótese de que a industrialização dos países da periferia América Latina – em especial o Brasil – foram produtos de determinantes internos e externos. Do ponto de vista dos primeiros ressaltamos a pré-existência de um setor industrial ainda no século XIX e a constituição de uma maioria política vinculada à concepção de que a industrialização seria o caminho para o rompimento da tendência ao intercâmbio desigual dos termos de troca com vistas ao crescimento interno sustentado. Do ponto de vista externo, a crise de 1929; o período beligerante vivenciado pelas principais nações de capitalismo central e, posteriormente, a “regulação” do capitalismo no pós guerra, foram elementos importantes que explicam as possibilidades de desenvolvimento de políticas econômicas mais autônomas no Brasil. Além disso, a relativa estabilidade no padrão tecnológico e a concorrência intercapitalista que logrou a evolução do IDE produtivo para o país também explicam as possibilidades que logramos de completude da industrialização brasileira.

Em fins dos anos 1970 o capitalismo regulado de *Bretton Woods* vai cedendo espaço para a retomada da hegemonia norte americana, do ponto de vista político, econômico e militar. O Brasil mergulha em uma profunda crise ocasionada pelo excessivo endividamento externo e as manobras de elevação da taxa de juros americana e de valorização do dólar. Além desses fatores, ainda nos anos 1980 assistimos a um novo padrão produtivo/tecnológico internacional, que não logramos acessar pelo momento de crise e fechamento para as importações visando a consecução do ajuste exportador a que ficamos submetidos.

Um novo capitalismo emerge nos anos 1980, bradando os principais pressupostos do novo liberalismo que retomava elementos do conservadorismo do século XIX. Essa nova etapa do capitalismo neoliberal será marcada por uma nova onda de liquidez internacional. No entanto, o perfil do IED foi substituído por um capital especulativo, volátil e com menos ênfase no investimento produtivo. A resposta da nova maioria política nacional, a partir da primeira rodada de eleições diretas pós redemocratização, vai sancionar esses pressupostos, internalizando práticas e valores da nova etapa neoliberal, e elencando o Estado e suas empresas estatais como os principais obstáculos para o Brasil adentrar na nova modernidade. Nos dizeres de Furtado (1992), os novos governantes nos anos neoliberais cumpriram o papel de liquidatários do projeto nacional de desenvolvimento que cimentou a unidade do país.

A nossa “construção ficou interrompida”, como infelizmente constatou Celso Furtado. O novo padrão internacional passou a ser descentralizado para a produção mas centralizado no controle, financeirizado e centrado no universo das Cadeias Globais de Valor, acrescido da opção doméstica por uma subsunção real à globalização produtiva. Tais elementos nos relegaram maiores dificuldades na retomada de uma estratégia de desenvolvimento autônoma com centralidade da indústria,

Ingressamos em um período de desindustrialização sem que antes houvésemos completado a industrialização como um todo, com a maturação desse setor e a proeminência de um setor de serviços altamente especializado. Passamos a conviver com uma nova concepção de Divisão Internacional do Trabalho, em que são ressignificados os papéis de centro e periferia, não mais pela separação clássica entre exportadores e importadores de manufatura, mas em uma relação muito mais complexa, em que o principal elemento de reafirmação da desigualdade está na parcela do valor adicionado que apreende cada uma das regiões.

A desindustrialização brasileira tem origem nesse novo patamar produtivo, do ponto de vista internacional, e da adoção de medidas neoliberais de política econômica, especialmente a abertura unilateral, a desproteção da indústria brasileira, a extremada valorização cambial, os juros exorbitantes e o apequenamento das empresas estatais. Essa noção de desindustrialização vai se associar a perspectiva de perda de participação da indústria no PIB nacional e modificações substanciais na nossa estrutura produtiva, cujo maior efeito foi uma re-especialização produtiva baseada em uma indústria de menor conteúdo tecnológico e com importantes perdas nos elos das cadeias produtivas, ocasionando a elevação das importações, principalmente nos bens intermediários.

Dessa feita, é sob essa nova etapa do capitalismo mundial e com a marca de um acelerado processo de desindustrialização nacional que vai emergir uma nova correlação de forças, marcada por governos cujo programa e a base social de apoio denominamos de “neodesenvolvimentista” na acepção de que essa é a característica de um modelo de desenvolvimento que, por um lado, retoma princípios desenvolvimentistas como a maior presença do Estado e estratégias de política industrial mas que, por outro lado, sofre das amarras de estar imerso em uma fase global de capitalismo neoliberal, e contar com uma burguesia brasileira que não é mais portadora de um projeto de desenvolvimento e modernização do capitalismo nacional.

Assim, a Política de Conteúdo Local expressou, ao nosso ver, uma política de tentativa de utilização de um recurso finito – o petróleo – para alavancar modificações

substanciais na estrutura produtiva nacional, internalizando o emprego, a renda e promovendo demanda e mecanismos para a retomada dos setores industriais ligados a cadeia do P&G. A PCL contou com a Petrobrás como um braço da política industrial brasileira, que elevou seu nível de investimento e ampliou sua atuação para outros setores que não somente o setor de E&P, o que foi fundamental para prover escala aos empreendimentos realizados pelas empresas fornecedoras.

Da perspectiva dos resultados analisados, houve avanços importantes do ponto de vista do emprego, atestando um maior crescimento do emprego nas empresas fornecedoras da Petrobrás em comparação com as demais, e a linha de tendência do emprego segue a linha de elevação do Investimento da Petrobrás, demonstrando que a PCL logrou efeitos positivos nesse setor tendo muita relação com a nova missão da Petrobrás no que tange a elevação substancial dos seus investimentos. O emprego não apenas teve uma evolução quantitativa, quanto apresentou maior crescimento no que tange a renda, a escolarização, a redução da rotatividade e a desconcentração regional.

No que tange a esfera produtiva, no entanto, os limites são muito mais visíveis. A PCL e as demais políticas industriais que fortaleceram diversos setores da IPP não apresentaram os mesmos avanços. Em relação ao adensamento produtivo, principal elemento do PCL, houve uma estagnação nesse período, demonstrando que a cadeia produtiva do P&G não granjeou os objetivos da retomada de elos importantes do consumo de bens intermediários. Assim também ocorreu com relação aos coeficientes de importação, exportação e de penetração das importações. Não somente a IPP não respondeu positivamente a esses estímulos quanto recuou em alguns indicadores, demonstrando que esse setor está mais refém da importação e com menos capacidade de inserção nas exportações.

Entretanto, o objetivo principal dessa tese não circunscrevia apenas a “avaliação” pura e simplesmente dessa experiência de PCL, senão que oferecer ao leitor caminhos para aprofundar o entendimento do “porquê” de tais resultados. Assim sendo, buscamos a explicitar os avanços e os limites dessa experiência não somente na concepção e execução da política, senão que buscando ofertar um diagnóstico mais estrutural.

A PCL foi a afirmação de que ainda é possível conceber políticas nacionais dentro dos marcos da globalização neoliberal, apontando que não existe restrições *a priori* externas que limitam qualquer capacidade de operar políticas nacionais. No entanto, a

atual etapa monopolista e imperialista do capitalismo internacional exerce influência na consecução dos objetivos domésticos.

Uma economia que ainda sente os efeitos da liberalização dos anos 1990; que ainda mantém uma estrutura macroeconômica por muitas vezes hostis ao desenvolvimento industrial e com uma classe dominante produtiva mais integrada aos ditames do capital externo e financeiro, não poderia ter logrado efeitos muito distintos dos atestados nessa tese. A economia e a política não são dimensões que respondem, somente, aos intentos das vontades. A correlação de forças interna e externa que guia os nossos tempos não é a mesma do período nacional-desenvolvimentista e, por isso, não poderia lograr resultados análogos.

Assim, ao mesmo tempo em que a coalização representada pelo programa Neodesenvolvimentista foi capaz de retomar o lugar das políticas industriais que visavam a reassunção dos setores produtivos - por políticas próprias e por maior fortalecimento do acesso a crédito – ela também foi incapaz de ler a diante um verdadeiro projeto de desenvolvimento, amparado em um Estado forte que enfrentasse os entraves institucionais e avançasse para uma verdadeira retomada do projeto de industrialização, centrado na elevação do progresso técnico e diversificação produtiva.

Portanto, constatamos que os limites ao desenvolvimento econômico industrial brasileiro encontram-se, mais uma vez, em uma articulação dialética “externo/interno”. Não é só uma economia já em patente desindustrialização que é incapaz de absorver e granjear transformações estruturais na dinâmica produtiva. A PCL, assim, embora necessária e com potencialidades, não pode – sozinha – operar transformações substanciais, que envolveria uma articulação maior com as demais políticas no campo macroeconômico. Do ponto de vista externo, as margens de manobra para as políticas industriais nacionais estão cada vez mais estreitas. A Venezuela pode ser um exemplo de governo que ensejou enfrentar interesses imperialistas no seu setor de petróleo e gás e sente, de forma extremada, a força dos condicionantes do imperialismo estadunidense. A atual fase do capitalismo neoliberal, assentado em bases monopolistas e imperialistas, e hegemonizado pelas finanças, coloca novos limites ao desenvolvimento industrial nacional da periferia capitalista, que eram deveras distintos do período que sedimentou nossa industrialização nacional, de 1930 a 1980.





## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, E. L. F. “**Por uma política petroleira sustentável**”. Boletim Infopetro Petróleo & Gás, n.11, ano 4, 2003.

ALMEIDA, L. G. **AS DUAS FACES DA PETROBRAS: a persistente dinâmica da empresa estatal no arranjo institucional brasileiro**. Dissertação FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. ESCOLA DE DIREITO DO ESTADO DE SÃO PAULO. Dissertação de Mestrado. São Paulo, 2011

ALMEIDA, R. F.: **POLÍTICAS DE CONTEÚDO LOCAL E SETOR PARA-PETROLEIRO: UMA ANÁLISE COMPARATIVA ENTRE BRASIL E NORUEGA**. Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-graduação em Planejamento Energético, COPPE, da Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2015.

ALMEIDA, M; LIMA-DE-OLIVEIRA, R. SCHNEIDER, B. R. **POLÍTICA INDUSTRIAL E EMPRESAS ESTATAIS NO BRASIL: BNDES E PETROBRAS**. Texto para Discussão 2013, IPEA. Brasília 2014.

ALTEC. **A Política de Conteúdo Local no Sistema Setorial de Inovação do Setor de Óleo & Gás Brasileiro**. In: XV Congresso Latino-Iberoamericano de Gestão de Tecnologia. 2013. Disponível em: [http://www.altec2013.org/programme\\_pdf/799.pdf](http://www.altec2013.org/programme_pdf/799.pdf). Acesso em: 15 de setembro de 2019.

ANTUNES, D. J. N. **Capitalismo e Desigualdade**. Tese de Doutorado. Instituto de Economia/Unicamp. Campinas, 2011

AREAS, J. B. **AS PRIVATIZAÇÕES NO BRASIL DOS ANOS 90. REVISTA EPISTEME TRANSVERSAIS – V. 4, N.2, 2013**

BANCO MUNDIAL, **Relatório sobre o desenvolvimento mundial 1997** - o Estado. Rio de Janeiro, FGV, 1997.

BARAN, P. **A economia política do desenvolvimento**. São Paulo: Nova Cultural, 1986.

BARBOSA, A. F. **O Brasil Desenvolvimentista (1946-1964) e a trajetória de Rômulo Almeida: ensaio de interpretação histórica**. Tese de Livre Docência. IEB/USP. São Paulo, 2017.

BARBOSA, N.; SOUZA, J. A. P. A inflexão do governo Lula: política econômica, crescimento e distribuição de renda. In: Sader, E. & Garcia, M.A. (2010): **Brasil entre o Passado e o Futuro**; Editora Fundação Perseu Abramo e Boitempo Editorial, 2010.

BELLUZZO, L. G. M. & TAVARES, M. C. Uma Reflexão sobre a Natureza da Inflação Contemporânea. In: REGO, J. M. (org.). **Inflação Inercial, Teorias sobre Inflação e o Plano Cruzado**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

BELLUZZO, L. G. M. **Finança Global e Ciclos de Expansão**. In: FIORI, J. L. **Estados e Moedas no Desenvolvimento das Nações**. Petrópolis: Vozes, 1999.

BELLUZZO, L. G. M. **O declínio de Bretton Woods e a emergência dos mercados “globalizados”**. Revista Economia e Sociedade. v. 4 n. 1: jun.Campinas, 1995

BELLUZZO, L. G. M. **Os antecedentes da tormenta: origens da crise global**. São Paulo: Editora da Unesp; Campinas: Edições Facamp, 2009.

- BELLUZZO, L.G.; CARNEIRO, R. **O paradoxo da credibilidade. Política Econômica em Foco**, Campinas, SP, Instituto de Economia, Unicamp, n. 2, set./dez. 2003
- BERCOVICI, G. **Direito Economia do Petróleo e dos Recursos Naturais**. Quartier Latin. Sao Paulo, 2011
- BERRINGER, T. **A burguesia brasileira e a política externa nos Governos Lula (2003-2010)**. Trabalho apresentado na Mesa Redonda: Classes sociais e capitalismo neoliberal, no VII Colóquio Internacional Marx e Engels, Julho de 2012.
- BERRINGER, T. **A burguesia brasileira e a política externa nos governos FHC e Lula**. Editora Appris. São Paulo, 2015.
- BIELSCHOWSKY, R. 1930-1964. **O pensamento econômico brasileiro. O ciclo ideológico do desenvolvimentismo**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2004.
- BIONDI, A. **O Brasil privatizado: Um balanço do desmonte do Estado**. São Paulo: Perseu Abramo, 1996.
- BOITO JR, A. **Estado e burguesia no capitalismo neoliberal**. REVISTA DE SOCIOLOGIA E POLÍTICA Nº 28: 57-73 JUN. 2007
- BOITO JR, A. **As bases políticas do neodesenvolvimentismo**. Trabalho apresentado na edição de 2012 do Fórum Econômico da FGV / São Paulo. Disponível em <http://eesp.fgv.br/sites/eesp.fgv.br/files/file/Painel%203%20%20Novo%20Desenv%20BR%20-%20Boito%20-%20Bases%20Pol%20Neodesenv%20-%20PAPER.pdf> acessado em 16 de abril de 2020. São Paulo, 2012.
- BOITO JR. A. **Governo lula: nova burguesia nacional no poder**. In: **Política e Classes sociais no Brasil dos anos 2000**. BOITO JR, A; GALVÃO, A. (org.) Editora Alameda, São Paulo, 2012b.
- BOITO JR., A. e MARCELINO, P. **O Sindicalismo deixou a crise para trás? Um novo ciclo de greves na década de 2000**. Cadernos do CRH, vol 23 nº 59, 2010, pp. 323-338.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. 'O Novo Desenvolvimentismo e a Ortodoxia Convencional', São Paulo em Perspectiva, 20 (3), pp.5-24, 2006
- BRESSER-PEREIRA, L. C. **A Crise na América Latina: Consenso de Washington ou Crise Fiscal?** Pesquisa e Planejamento Econômico, 21(1), abril 1991, p. 6.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. **AS DUAS FASES DA HISTÓRIA E AS FASES DO CAPITALISMO**. Texto para a Discussão nº 278, FGV, São Paulo, 2011
- BRITTO, G. **Abertura Comercial e coeficientes de conteúdo importado na indústria**. In: LAPLANE, M; COUTINHO, L; HIRATUKA, C. (org.) **Internalização e desenvolvimento da indústria no Brasil**. Editora Unesp e IE-Unicamp. São Paulo, 2003
- BUKHARIN, N. **O imperialismo e a economia mundial**. Laemmert. Rio de Janeiro 1969.
- BUONICORE, A. **Marxismo, história e revolução brasileira: encontros e desencontros**. Anita Garibaldi, São Paulo, 2009
- CALIXTRE, A.; FAGNANI, E. **A política social nos limites do experimento desenvolvimentista (2003-2014)**. In: CARNEIRO, R.; BALTAR, P.; SARTI, F. (org.) **Para além da política econômica**. São Paulo: Editora Unesp Digital, 2018.
- CAMPOS NETO, C. A. S. **INVESTIMENTOS E FINANCIAMENTOS NA INDÚSTRIA NAVAL BRASILEIRA 2000-2013**. In: **Ressurgimento da Indústria**

- Naval no Brasil (2000-2013).** POMPERMAYER, F. M; CAMPOS NETO, C. A. S (ORG). IPEA, Brasília, 2014
- CAMPOS, A. F. **A reestruturação da indústria de petróleo sul americana nos anos 1990.** Programa de Pós Graduação em Engenharia UFRJ. Tese/Doutorado. Rio de Janeiro, 2005
- CAMPOS, A. F. **O II PND e o processo de estatização da dívida externa: a crise das estatais e a sua posterior privatização.** Raízes, Ano XVIII, Nº 19, maio/99
- CAMPOS, A. F. **O II PND e o processo de estatização da dívida externa: a crise das estatais e a sua posterior privatização.** Raízes, Ano XVIII, Nº 19, maio/99
- CAMPOS, F. A. de. **A arte da conquista: o capital internacional no desenvolvimento capitalista brasileiro (1951-1992).** Campinas: 2009. Tese (Doutorado) – Instituto de Economia – Universidade Estadual de Campinas.
- CANO, W. América Latina: do desenvolvimentismo ao neoliberalismo. In: **Estados e moedas no desenvolvimento das nações.** FIORI, J. L. (org). 4ª Edição. Vozes, Petrópolis, 2012
- CANO, W. Crise e industrialização no Brasil entre 1929 e 1954: a reconstrução do Estado Nacional e a política nacional de desenvolvimento. *Revista Economia Política.* vol.35 no.3 São Paulo July/Sept. 2015
- CANO, W. **Soberania e Política Econômica na América Latina,** Editora UNESP, São Paulo, 2000
- CARDOSO, F. G; REIS, C. F. B. **ENTRO E PERIFERIANAS CADEIAS GLOBAIS DE VALOR: UMA INTERPRETAÇÃO A PARTIR DOS PIONEIROS DO DESENVOLVIMENTO.** *Rev. econ. contemp.* [online]. 2018, vol.22, n.3,
- CARNEIRO, R. **Desenvolvimento em crise: a economia brasileira no último quarto do século XX.** São Paulo: UNESP, 2002.
- CARNEIRO, R. **Impasses do desenvolvimento brasileiro: a questão produtiva.** Texto para Discussão. IE/UNICAMP, Campinas, n. 153, nov. 2008.
- CARNEIRO, R. Navegando a contravento: Uma reflexão sobre o experimento desenvolvimentista do governo Dilma Rousseff. In: **PARA ALÉM DA POLÍTICA ECONÔMICA.** CARNEIRO, R; SART, F; BALTAR, P. (org.). São Paulo: Editora Unesp Digital, 2018.
- CARRA, M. **A importância da Petrobrás nas relações Bolívia-Brasil (1996-2007).** Dissertação de mestrado. Programa de Pós Graduação em Relações Internacionais. UFRGS, Porto Alegre, 2008.
- CNI, Confederação Nacional da Indústria. **Política de Conteúdo Local na cadeia de petróleo e gás: uma visão sobre a evolução do instrumento e a percepção das empresas investidoras e produtoras de bens.** Brasília, 2012.
- COHN, G. **Petróleo e Nacionalismo.** Difusão Européia. São Paulo, 1968
- CONTRERAS, C. A. A modernização dependente da reforma energética brasileira. In: BICALHO, R.; ALMEIDA, E. L. F; PINTO JR, H. Q.; IOOTTY, M. **Ensaio sobre política energética.** Rio de Janeiro-RJ: Interciência, IBP. 2007, pp. 12-17
- CONTRERAS, E. C. A. **Os desbravadores – a Petrobras e a construção do Brasil industrial.** Rio de Janeiro: Relume Dumará/ANPOCS, 1993.

CORSI, F. L. Política econômica e nacionalismo no Estado Novo. In: SZMRECSÁNYI, Tamás; SUZIGAN, Wilson (Org.). **História econômica do Brasil contemporâneo**. São Paulo: Hucitec-ABPHE, 1996, p. 3- 16.

COSTA, R. BOEIRA R. e AZEVEDO C. Perspectivas e Desafios no Setor de Petróleo e Gás. In: **O BNDES em um Brasil em transição. Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)**. Rio de Janeiro, 2010.

COUTINHO L. Regimes macroeconômicos e estratégias de negócios: uma política industrial alternativa para o Brasil no século XXI. In: **Conhecimento, Sistemas de Inovação e Desenvolvimento**. UFRJ / Editorial Contraponto. Rio de Janeiro, 2005.

COUTINHO, L. a especialização regressiva: um balanço do desempenho industrial pós estabilização. In: VELLOSO, J. P. R (org) **Brasil: desafios de um país em transformação**. José Olympio, Rio de Janeiro, 1997

COUTINHO, L. **Perspectivas do Investimento e do Desenvolvimento Regional no Brasil. Fórum Nacional de Secretários de Desenvolvimento, Indústria e Comércio** Brasília, 07 de abril de 2011. Disponível em: [https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/6674/2/Luciano%20Coutinho\\_Perspectivas%20do%20Investimento%20e%20do%20Desenvolvimento%20Regional.pdf](https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/6674/2/Luciano%20Coutinho_Perspectivas%20do%20Investimento%20e%20do%20Desenvolvimento%20Regional.pdf). Acessado em 17 de outubro de 2019

COUTINHO, L.; SABBATINI, R. e RUAS, J. A. G. (2006). Forças atuantes na indústria de construção naval. Relatório de Pesquisa do Convênio Finep/Engenharia Naval. EPUSP, mimeo, setembro. DORES, P. B.; LAGE, E. S. e PROCESSI, L. D. (2012). **A retomada da indústria naval brasileira. BNDES 60 anos: perspectivas setoriais**, v. 1, pp. 274-299.

COUTINHO, L; Sarti, F. A política industrial e a retomada do desenvolvimento. In: **Internacionalização e desenvolvimento da indústria no Brasil**. LAPLANE, M; COUTINHO, L; HIRATUKA, C. (org.). Coleção Economia Contemporânea, Editora UNESP, São Paulo, 2003.

DALLA COTA, L. A. **A indústria do petróleo - disputa por territórios cada vez mais profundos**. Dissertação de Mestrado. Pós-graduação em Desenvolvimento Territorial na América Latina e Caribe – IPPR. UNESP, São Paulo, 2016

DAVIDOFF CRUZ, P. **Endividamento Externo e Transferência de Recursos reais ao Exterior: os setores público e privado na crise dos anos oitenta**. Campinas: UNICAMP. Mimeo, 1992.

DAVIDOFF CRUZ, P. **Endividamento Externo e Transferência de Recursos reais ao Exterior: os setores público e privado na crise dos anos oitenta**. Campinas: UNICAMP. Mimeo, 1992.

DIAS, J. L. M. e, QUAGLINO, M. A. **A Questão do Petróleo no Brasil: Uma História da Petrobras**. Edição Fundação Getúlio Vargas, CPDOC/SERINST, Petrobras, 1993.

DIEESE, Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos. **Diagnóstico do Marcossetor da Indústria da CUT: versão para debate interno** (Mimeo). São Paulo, SP, 2014.

DIEGUES, A. C. **Os limites da contribuição da indústria ao desenvolvimento nos períodos Lula e Dilma: a consolidação de uma nova versão do industrialismo periférico**. Texto para Discussão. Unicamp. IE, Campinas, n. 372, fev. 2020.

DRAIBE, S. **Rumos e metamorfoses**. São Paulo: Ed. Paz e Terra 1985

DUMÉNIL, G.; LÉVY, D. **O imperialismo na era neoliberal**. Crítica Marxista, São Paulo, Ed. Revan, v.1, n.18, 2004, p.11-36

**DURÁN, C. H; ALARCRÓN, F. R. Petrobras: petróleo, finanzas publicas y desarrollo**. Revista Análisis N°.12 Mayo- Agosto. Cidade do México 2012.

ERBER, F. Desenvolvimento Industrial e Tecnológico na Década de 90 – Uma Nova Política para um Novo Padrão de Desenvolvimento. In: Brasil: **Desenvolvimento Industrial, Tecnológico e Sistemas de Inovações**. Ensaio FEE. Porto Alegre, 1992..

EVANS, P. **A tríplice aliança: as multinacionais, as estatais e o capital nacional no desenvolvimento dependente brasileiro**. Zahar Editores. Rio de Janeiro, 1980.

FAJNZYLBBER, F. **La Industrialización trunca de América Latina**. México, DF: Editorial Nueva Imagen, 416 p. Centro de Economía Transnacional, 1983

FELIPE, E. S. **Mudanças institucionais e estratégias empresariais: a trajetória e o crescimento da Petrobrás a partir da sua atuação no novo ambiente competitivo (1997-2010)**. Doutorado, UFRJ. Rio de Janeiro, 2010.

FERNANDES, F. **A revolução Burguesa no Brasil: Ensaio de interpretação sociológica**. Editora Globo. São Paulo, 2005.

FERREIRA M. e AURÉLIO M. **Inovação em petróleo e gás no Brasil: a parceria Cenes Petrobras e Coppe-UFRJ**. Sociedade e Estado vol.27 no.1. Brasília, 2013. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S010269922012000100007&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S010269922012000100007&script=sci_arttext)

FERREIRA, P. G. **A Petrobrás e as reformas do setor de petróleo e gás no Brasil e na Argentina**. Rev. Sociol. Polít., Curitiba, v. 17, n. 33, p. 85-96, jun. 2009

FILGUEIRAS R. **Políticas de Conteúdo Local e Setor Para-Petroleiro: uma análise comparativa entre Brasil e Noruega**. Instituto Alberto Luiz Coimbra de Pós-graduação e Pesquisa em Engenharia (COPPE), Universidade Federal de Rio de Janeiro (UFRJ). Rio de Janeiro, 2015

FIORI, J L. **Brasil e América do Sul: o desafio da inserção internacional soberana**. TEXTOS PARA DISCUSSÃO CEPAL • IPEA N° 42. Brasília, 2011

FIORI, J. L. Globalização, hegemonia e império. In: **o poder do dinheiro: uma economia política da globalização**. TAVARES, M. C.; FIORI, J. L. (ORG), 2ª edição. Petrópolis, Vozes 1997.

FIORI, J. L. **O vôo da coruja: para reler o desenvolvimentismo brasileiro**. Editora Record, Rio de Janeiro, 2003.

FIORI, J. L. **Maria da Conceição Tavares e a hegemonia Americana**. *Lua Nova* [online]. 2000, n.50, pp.207-235.

FIRJAN, Federação de Indústrias do Estado de Rio de Janeiro. **A Política Brasileira de Conteúdo Local para o Setor Petróleo e Gás**. Análise e Sugestões de Aperfeiçoamento. Rio de Janeiro, 2015.

FIRJAN. **Anuário da Indústria de Petróleo do Rio de Janeiro – FIRJAN**. Disponível em: <https://www.firjan.com.br/publicacoes/publicacoes-de-economia/anuario-petroleo-e-gas.htm>. Acessado em 18 de setembro de 2019.

FONSECA, G. **O que você sabe sobre petróleo?** Editora São José, São Paulo, 1957

- FONSECA, P. C. D. **Desenvolvimentismo: a construção do conceito**. Texto para Discussão 2103, IPEA, Rio de Janeiro 2015
- FURNO, J. da C.; CARDOSO, A. O. **Políticas do Estado brasileiro e a indústria Parapetrolífera: os impactos no emprego e na estrutura produtiva nos anos de 2003 a 2013**. Anais do XXV ENEP, Salvador, 2020
- FURTADO, A. **Política de Compras da Indústria do Petróleo e Gás Natural e a capacitação dos Fornecedores no Brasil: o mercado de equipamentos para o desenvolvimento de campos marítimos**. Projeto CTPETRO/ Tendência Tecnológicas, 2003.
- FURTADO, C. **A pré-revolução brasileira**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1962.
- FURTADO, C. **Brasil a construção interrompida**. Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1992.
- FURTADO, C. **Formação Econômica da América Latina**. Lia Editora. 2ª edição, São Paulo, 1970.
- FURTADO, C. **Formação econômica do Brasil**. São Paulo: Cia. das Letras, 2007.
- FURTADO, C. **O mito do desenvolvimento econômico**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974.
- FURTADO, J. Cadeias produtivas globalizadas: a emergência de um sistema de produção integrado hierarquicamente no plano internacional. In Furtado (org). **Globalização das Cadeias Produtivas do Brasil**. Ed. UFSCAR, São Carlos. 2003
- GADELHA, C. **Política Industrial: Uma Visão Neo-Schumpeteriana Sistêmica e Estrutural**. Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 1999.
- GIMENEZ, D. M; SABBATINI, R. **Industrialização nacional e o protagonismo do Estado em dois tempos**. Texto para Discussão. Unicamp. IE, Campinas, n. 373, fev. 2020
- GONÇALVES, R. **Globalização e Desnacionalização**. Paz e Terra, 2ª edição, São Paulo 1999.
- HARVEY, D. **O NEOLIBERALISMO: história e implicações**. Edições Loyola, São Paulo, 2008.
- HILFERDING, R. **O capital financeiro**. Abril Cultural, [coleção os economistas] São Paulo 1985.
- HIRSCHMAN, A. **The strategy of economic development**. New Haven: Yale University Press, 1958.
- IANNI, O. **A ditadura do Grande Capital**. 1ª edição. Expressão Popular, São Paulo 2019
- IANNI, O. **Estado e Capitalismo**. 2. ed. São Paulo: Editora Brasiliense, 1989.
- INTERNATIONAL MONETARY FUNDS - IMF. Oil Scarcity, Growth, and Global Imbalances. In: World Economic Outlook: Tensions from the two-speed recovery. 2011
- JESUS, C, G. **CONTRIBUIÇÕES PARA ANÁLISE DA TECNOLOGIA E DO TRABALHO NA INDÚSTRIA DE CONSTRUÇÃO NAVAL BRASILEIRA**. Revista Ciências do Trabalho nº 9. São Paulo, dezembro de 2017.

JESUS, C. G. **RETOMADA DA INDÚSTRIA DE CONSTRUÇÃO NAVAL BRASILEIRA: REESTRUTURAÇÃO E TRABALHO**. Tese de Doutorado. Instituto de Geociências da UNICAMP. Campinas, 2013.

JONHSON, B. **Introduction: the ideal for industrial policy**. The Industrial Policy debate. San Francisco, ICS Press, 1984.

KALDOR, N. **The case for regional policies**. Scottish Journal of Political Economy, Harlow, v. 17, n. 3, p. 337-348, nov, 1970.

KALDOR, N. **What is De-industrialisation?: Comment**. In: Blackaby, F. (ed.), Deindustrialisation. Heinemann Educational Books. London. 1978

KALECKI, M. “A diferença entre os problemas econômicos cruciais das economias capitalistas desenvolvidas e subdesenvolvidas” em **Kalecki, Coleção Grandes Cientistas Sociais**, Miglioli, Jorge (org.), Fernandes, Florestan (coord.), Editora Ática, 1980.

KATZ, C. **Neoliberalismo, neodesenvolvimento, socialismo**. Expressão Popular e Fundação Perseu Abramo. São Paulo, 2016

KEYNES, J. M., **The Collected Writings of John Maynard Keynes**, Volume II. The Economic Consequences of the Peace, Macmillan for the Royal Economic Society, London e Basingstoke, 1971.

KUPFER, A. **IMPACTO ECONÔMICO DA EXPANSÃO DA INDÚSTRIA DO PETRÓLEO**. Relatório Final. ONIP. Disponível em: [https://royaltiesdopetroleo.ucam-campos.br/wp-content/uploads/2017/05/impacto\\_economico\\_da\\_expansao\\_da\\_industria\\_do\\_petroleo.pdf](https://royaltiesdopetroleo.ucam-campos.br/wp-content/uploads/2017/05/impacto_economico_da_expansao_da_industria_do_petroleo.pdf). Acessado em 19 de setembro de 2019. 2000

LAPLANE, M. A indústria ainda é o motor do crescimento? Teoria e evidências. In: TONI, J. D. (Org). **Dez anos de Política Industrial: Balanço e perspectivas** - Brasília: ABDI, 2015.

LAPLANE, M. F., SARTI, F. **O investimento direto estrangeiro e a internacionalização da economia brasileira nos anos 90**. Economia e Sociedade, v.11, n. 1 (18), p. 129-164, Jan./Jun. 2002.

LAPLANE, M. F; SARTI, F. **O investimento direto estrangeiro e a retomada do crescimento sustentado nos anos 1990**. Economia e Sociedade nº 8, Campinas 1997.

LAPLANE, M.; SARTI, F. Prometeu acorrentado: o Brasil na indústria mundial no início do século XXI. In: CARNEIRO, R. (Org.). **A Supremacia dos Mercados e a Política Econômica do Governo Lula**. São Paulo: Editora Unesp. 2006

LENIN. V. I. **Imperialismo, estágio superior do capitalismo**. Expressão Popular, São Paulo, 2012.

LESSA, C. **A Estratégia de Desenvolvimento 1974-76. Sonho e Fracasso**. Rio de Janeiro 1978

LESSA, C. **Quinze anos de Política Econômica**. São Paulo: Brasiliense, 1982.

LIMA, H. **Petróleo no Brasil. A Situação, o Modelo e a Política Atual**. Rio de Janeiro: Synergia, 2008

LIMA, M. C. **Os Boêmios Cívicos: assessoria econômica-política de Vargas (1951-1954)**. E-papes, 2013.

- LIST, G. F. **Sistema Nacional de Economia Política**. São Paulo: Abril Cultural, 1983.
- LOURAL, M. S. **O papel da Petrobrás nos investimentos industriais no Brasil em momentos distintos: 1999-2013 e 2014-2016**. Anais do XII Encontro Internacional da AKB. Campinas, 2019. Disponível em: [https://www.even3.com.br/anais/akb/172694-o-papel-da-petrobras-nos-investimentos-industriais-no-brasil-em-momentos-distintos--1999-2013-e-2014-2018/?fbclid=IwAR3vkPaRJRqAqHnck75UnlHHuWpv\\_9qixIL0o--1Sa5NwSAfM1WbaH5ZbRUc](https://www.even3.com.br/anais/akb/172694-o-papel-da-petrobras-nos-investimentos-industriais-no-brasil-em-momentos-distintos--1999-2013-e-2014-2018/?fbclid=IwAR3vkPaRJRqAqHnck75UnlHHuWpv_9qixIL0o--1Sa5NwSAfM1WbaH5ZbRUc). Acessado em 09 de novembro de 2019.
- LOURAL, M. S; SILVA, C. G. R. S; MORTARI, V. S. **A Petrobras como agente do desenvolvimento produtivo no Brasil: importância e esvaziamento**. Anais do IV Encontro nacional de economia industrial e inovação. Campinas 2019
- Luxemburgo, R. **A Acumulação de Capital: contribuição ao estudo econômico do imperialismo**. Abril Cultural [coleção os economistas] São Paulo, 1985
- MACHADO, A. C. C. **O que o pré-sal traz de novo para o país no sistema internacional**. Dissertação de Mestrado. Instituto de Economia. Programa de Pós Graduação em Economia Política Internacional. Rio de Janeiro, 2013.
- MALDONADO FILHO, E. Marx e o Capitalismo Contemporâneo. Disponível em: [https://www.ufrgs.br/ppge/wp-content/themes/PPGE/page/textos-para-discussao/pcientifica/2005\\_13.pdf](https://www.ufrgs.br/ppge/wp-content/themes/PPGE/page/textos-para-discussao/pcientifica/2005_13.pdf). Acessado em 20 de março de 2020.
- MARCONI, N; MAGACHO, G. R; ROCHA, I. L. **Estratégias de desenvolvimento nos BRICs: Uma análise Insumo-Produto**. Revista Economia Ensaios, Uberlândia (MG), 29, n. esp., p. 119-134, dezembro 2014
- MARINHO JR, I. P. **Petróleo: política e poder. Um novo choque do Petróleo?** Jose Olympio. Rio de Janeiro 1989
- MARINI, R. M. **A dialética da dependência**. Germinal: Marxismo e Educação em Debate, Salvador, v. 9, n. 3, p. 325-356, dez. 2017.
- MARTINEZ D. **A Política de Conteúdo Local e as decisões de investimento no Brasil**. Universidade Federal de Rio de Janeiro (UFRJ). Rio de Janeiro, 2014.
- MARTINS, F. C. **O Fundo CTPetro e o setor produtivo: análise de política científica e tecnológica para o desenvolvimento do fornecedor local de equipamentos e serviços para o setor de petróleo e gás natural**. Dissertação (Mestrado em Política Científica e Tecnológica) - Instituto de Geociências. Campinas: Universidade Estadual de Campinas, 2003.
- MARX, K. **A chamada acumulação primitiva**. MARX, Karl. O Capital: para a crítica da economia política. Livro I, volume II, RJ: Civilização Brasileira, 2013.
- MARX, K. Formação da taxa média de lucro: tendência para baixar. In: **O capital: crítica da economia política. Livro III, tomo 2**. São Paulo: Abril Cultural, 1985
- MARX, K. **O Capital: crítica da economia política**. Livro III, volume I. 2. ed. São Paulo: Nova Cultural, 1986.
- MAZZUCATO, M. **O Estado Empreendedor: Desmascarando o mito do Setor Público vs. O Setor Privado**. Editorial Portafolio-Penguin, 2014.
- MELLO, G; ROSSI, P. L. **Do industrialismo à austeridade: a política macro dos governos Dilma**. In: PARA ALÉM DA POLÍTICA ECONÔMICA. CARNEIRO, R; SART, F; BALTAR, P. (org.). São Paulo: Editora Unesp Digital, 2018.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO. **Relatório lançamento PAC 2. Relatório do Programa de Aceleração do Crescimento.** Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Brasília, 2012

MORAES, R. C. **Neoliberalismo - de onde vem, para onde vai?** Editora Senac, São Paulo, 2001.

MORAIS, J. M. **Petróleo em Águas Profundas. Uma história tecnológica da Petrobras na exploração e produção offshore.** Brasília: IPEA, 2013.

MORCEIRO, P; GOMES, R; MAGACHO, G, R. Conteúdo Importado na Produção Industrial e na Demanda Final do Brasil Recente: uma proposta de indicadores de importação e de conteúdo nacional/estrangeiro. 40º Encontro Nacional de Economia da ANPEC, 2012

MORTARI, V. S; RIBEIRO, C. G. **UM ESTUDO SOBRE A IMPORTÂNCIA DO SETOR BRASILEIRO DE REFINO A PARTIR DA ANÁLISE INSUMO-PRODUTO.** Anais do II ENEI. Encontro Nacional de Economia Industrial e Inovação. Uberlândia – MG 2018.

NEGRI, J. A. de. KUBOTA, L. C.; TURCHI. **Inovação e a Indústria Naval no Brasil.** ABDI: estudos setoriais de inovação. Belo Horizonte, fev. 2009.

NOZAKI, V. W; LEÃO, R. P. F. **Estratégia e ação estatal no projeto dos militares: o caso do setor energético e da exploração e produção da Petrobras no mar (1968-1982).** Texto para Discussão nº 7, ano 2. INEEP, Rio de Janeiro, 2019

OLIVEIRA, A. **Indústria Para-Petrolífera Brasileira Competitividade, Desafios e Oportunidades.** Universidade Federal do Rio de Janeiro, relatório de pesquisa IE/UFRJ/PROMINP. Rio de Janeiro, 2010.

OREIRO, J. L. e FEIJÓ, C. A. Desindustrialização: conceituação, causas, efeitos e o caso brasileiro. Revista de Economia Política, vol. 30, nº 2 (118), pp. 219-232, abril-junho/2010.

PEREIRA, C. C.; PINTO, E. C. **Desinvestimento da Petrobras: impactos sobre o PIB e o Emprego.** Jornal GGN, 20 de novembro 2017. Disponível em: <<https://jornalggn.com.br/petroleo-e-gas/desinvestimento-da-petrobras-impactos-sobre-o-pib-e-o-emprego-por-eduardo-costa-pinto-e-cloviomar-cararine-pereira/>>. Acesso em: 23 julho de 2019.

PEREIRA, V. V. **A produção da relação centro e periferia no pensamento econômico: das teses marxistas do imperialismo capitalista às teorias da dependência.** Tese de Doutorado. UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS CENTRO DE DESENVOLVIMENTO E PLANEJAMENTO REGIONAL. Belo Horizonte, 2015

PETROBRAS. **Informativo Anual 2001.** Disponível em [https://www.google.com/search?q=informativo+anual+petrobr%C3%A1s+2001&rlz=1C1GCEA\\_enBR858BR858&oq=informativo+anual+petrobr%C3%A1s+2001&aqs=chrome..69i57j3313.5235j1j7&sourceid=chrome&ie=UTF-8](https://www.google.com/search?q=informativo+anual+petrobr%C3%A1s+2001&rlz=1C1GCEA_enBR858BR858&oq=informativo+anual+petrobr%C3%A1s+2001&aqs=chrome..69i57j3313.5235j1j7&sourceid=chrome&ie=UTF-8): Acesso em: 23 julho de 2019.

PINHEIRO, A. C.; GIAMBIAGI, F. Os Antecedentes Macroeconômicos e a Estrutura Institucional da Privatização no Brasil. In: PINHEIRO, A. C.; FUKASAKU, K. (org.). **Privatização no Brasil: o caso dos serviços de utilidade pública,** Rio de Janeiro: BNDES-OCDE, 2000, p. 27-35, 1997

- PINTO, A. **Naturaleza e implicaciones de la heterogeneidad estructural de la América Latina**. In: El trimestre económico, México, D.F.: Fondo de Cultura Económico, vol. 37(1), n. 145, jan./ mar., p. 83-100, 1970.
- PIQUET, R. **Os Efeitos Multiplicadores da Indústria Brasileira de Petróleo**. Revista Paranaense de Desenvolvimento. Nº 123, p.81-97, jul./dez. Curitiba, 2012.
- PIRES, O. C. **Questão nacional no pensamento crítico da América Latina**. Tese de Doutorado. PUC/SP. São Paulo, 2015
- POCHMANN, M. **Brasil sem industrialização a herança renunciada**. Editora UEPG. Ponta Grossa, 2016
- POLANY, K. **A grande transformação**. Companhia das Letras, São Paulo, 2008.
- POMPERMAYER, F. M; CAMPOS NETO, C. A. S; ROMMINGER, A. E. ANÁLISE DE VARIÁVEIS ECONÔMICO-FINANCEIRAS DA INDÚSTRIA DE NAVIPEÇAS. In: **Ressurgimento da Indústria Naval no Brasil (2000-2013)**. POMPERMAYER, F. M; CAMPOS NETO, C. A. S (ORG). IPEA, Brasília, 2014
- PORTER, M. (1986). **Competition in Global Industries**. Boston: Harvard Business School Press
- POSSAS, M. S. **Concorrência e Competitividade: Notas sobre Estratégia e Dinâmica Seletiva na Economia Capitalista**. São Paulo: Hucitec, 1999.
- POULANTZAS, N. **As classes sociais no capitalismo de hoje**. Zahar Editores. 2ª edição. Rio de Janeiro 1978.
- POULANTZAS, N. **Poder político e classes sociais**. São Paulo: Martins Fontes, 1977.
- PRADO JR, C. **A Revolução Brasileira**. Editora Brasiliense, São Paulo, 1966
- PRADO JR, C. **Formação do Brasil Contemporâneo**. Cia das Letras. São Paulo, 2011.
- PREBISCH, Raúl. Problemas teóricos e práticos do crescimento econômico. In: BIELSCHOWSKY, Ricardo (Org.) **Cinquenta anos de pensamento na Cepal**. Rio de Janeiro: Record, 2000
- PROCHNIK, V. **A política de conteúdo local na indústria de petróleo e gás: o caso dos fornecedores de equipamentos de instrumentação e automação**. XV altEc, Portugal, 2013.
- RIBEIRO, C. G; NOVAES, C. T. **Da “Lei do Petróleo” ao Leilão de Libra: Petrobras de FHC a Dilma**. Revista da sociedade brasileira de economia política 35 39 / outubro. São Paulo, 2014
- ROCHA C. **Recursos naturales como alternativa para la innovación tecnológica: petróleo y gas en Brasil**. Coordinación de Estudios para América Latina (CIEPLAN). Santiago, 2015.
- RODRIGUES, A. P; GIAMBIAGI, F. **Revista de Economia Política**, vol. 18, nº 3 (71), julho-setembro/1998
- RODRIGUES, C. H. L. **Imperialismo e Empresa Estatal no Capitalismo Dependente Brasileiro (1956-1998)**. Tese de Doutorado IE/Unicamp. Campinas, 2017
- SAAD FILHO, A. **Neoliberalismo: Uma análise marxista**. Marx e o Marxismo v.3, n.4, jan/jun 2015

- SAMPAIO JR., P. de A. **Entre a Nação e a barbárie: os dilemas do capitalismo dependente em Caio Prado, Florestan Fernandes e Celso Furtado**. Petrópolis: Vozes, 1999.
- SANCHEZ, I. **Para entender a internacionalização da economia**. 2 ed. São Paulo: Editora SENAC, 2001.
- SANTOS, R. J. **Políticas de apoio a cadeia da indústria de petróleo e gás no Brasil: um estudo as ações públicas no período de 1997-2014**. Tese de Doutorado. Universidade Federal de Uberlândia (UFU). Programa de Pós Graduação em Economia Aplicada, Uberlândia, 2015
- SARTI, F. HIRATIKA, C. **Indústria mundial: mudanças e tendências recentes** Texto para Discussão. IE/UNICAMP n. 186, dezembro 2010.
- SARTI, F; HIRATUKA, C. Desempenho recente da indústria brasileira no contexto de mudanças estruturais domésticas e globais. In: **PARA ALÉM DA POLÍTICA ECONÔMICA**. CARNEIRO, R; SART, F; BALTAR, P. (org.). São Paulo: Editora Unesp Digital, 2018.
- SCHUTTE, G. R. **Petrobras em marcha forçada**. São Berardo. Texto para Discussão NEEDDS - UFABC, 2016.
- SCHUTTE, G. R; FURNO, J. C. **Industrialização: como e para quê? Revisão das reflexões de Caio Prado Junior e Celso Furtado**. Cadernos do Desenvolvimento. Centro Internacional Celso Furtado de políticas para o desenvolvimento. V.13 n. 23 pp. 155-181, jul.-dez. Rio de Janeiro, 2018
- SEIBEL, F. **Feios, sujos e malvados: políticos, juízes e a campanha eleitoral de 2002 na TV**. E-papers, Rio de Janeiro, 2007
- SERRA, J. O desenvolvimento na América latina: notas introdutórias. In: **América Latina Ensaio de Interpretação Econômica**. José Serra (ORG). Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1976
- SERRANO, F. **“Do ouro imóvel ao dólar flexível”**. Economia e Sociedade, n. 20, 2002
- SHUMPETER, J. A. **Teoria do desenvolvimento econômico: Uma investigação sobre lucros, capital, crédito, juro e o ciclo econômico**. Abril Cultural, [coleção os economistas] São Paulo, 1982
- SILVA, A. C. M. E; **Petrobras: A consolidação do monopólio estatal e a empresa privada (1953-1964)**. Dissertação (Mestrado) - Curso de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1985.
- SILVA, C. G. R. **Compras governamentais e aprendizagem tecnológica: uma análise da política de compras da Petrobras para seus empreendimentos offshore**. 2009. 302f. Tese (Doutorado) - Instituto de Geociências, Departamento de Política Científica e Tecnológica, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2009.
- SILVA, C. G. R.; FURTADO, A. T. **Uma análise da nova política de compras da Petrobras para seus empreendimentos offshore**. Revista Gestão Industrial, v. 2, n. 3, p. 103-122, 2006.
- SINGER, A. **Os sentidos do Lulismo: reforma gradual e pacto conservador** São Paulo: Cia. das Letras, 2012.

SINGER, P. Interpretação do Brasil: uma experiência histórica de desenvolvimento. In: PIERUCCI, A. F. O. *et al*, **introdução geral de Sérgio Buarque de Holanda. História geral da civilização brasileira**; t. 3; v. 11, 4ª. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007.

SOUZA, S. M. **Trajatória desenvolvimentista da Petrobras a partir dos anos 90: Um estudo da empresa estatal como instrumento de política de desenvolvimento**. Trabalho de Conclusão de Curso em Ciências Econômicas UFSC. Florianópolis, 2010.

SQUEFF, G. C. **Controvérsias sobre a desindustrialização no Brasil**. Anais do IV Encontro Internacional da Associação Keynesiana Brasileira, Rio de Janeiro, 2011

SQUEFF, T. A. F. R. C; RUCKS, J. T; SOUZA, R. M. **A RETOMADA DA “HEGEMONIA NORTE-AMERICANA” E SEUS IMPACTOS SOB A AMÉRICA LATINA**. Revista Videre, Dourados, MS, ano 8, n.16, 1. semestre de 2016

SUZIGAN W. FURTADO J. **Política Industrial e Desenvolvimento**. Revista de Economia Política, vol. 26, nº 2 (102), pp. 163-185 abril-junho/2006.

TAKASAGO, M.; MOLLO, M. de L. R.; GUILHOTO, J. M. **O debate desenvolvimentista no Brasil: discutindo resultados da matriz de insumo-produto**. Planejamento e Políticas Públicas, n. 48, 2017.

TAVARES, M. C. **A retomada da hegemonia norte-americana**. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 5, n.º 2, p. 5-15, abril-junho, 1985.

TAVARES, M. C. **Da substituição de Importações ao capitalismo financeiro: ensaios sobre a economia brasileira**. 2ª. Zahar Editores. Rio de Janeiro 1973.

TAVARES, M. C. Império, território e dinheiro. In: **Estados e moeda no desenvolvimento das nações**. FIORI, J. L. (Org). 2ª edição. Editora Vozes, Petrópolis, 1999.

TAVARES, M. C.; MELIN, L. E. Pós-escrito 1997: A reafirmação da hegemonia norte-americana. In: TAVARES, M. C.; FIORI, J. L. (Org.). **Poder e dinheiro: uma economia política da globalização**. Petrópolis: Editora Vozes, 1997.

TAVARES, M. D. C. As políticas de ajuste no Brasil: os limites da resistência. In: TAVARES, M. da C.; FIORI, J. L. **(Des)ajuste Global e modernização conservadora**. 2 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993.

TAVARES, M. D. C. **Ciclo e Crise: o movimento recente da industrialização brasileira**. Campinas: UNICAMP, 1998.

TÁVORAS, J. **Petróleo para o Brasil**. José Olympio. Rio de Janeiro, 1955.

TEIXEIRA, A. **O império contra-ataca: notas sobre a atual política de dominação norte-americana**. Economia e Sociedade. Campinas, nº 15, 2000

TORDO, S. W. M. MANZANO O. e ANOUTI. Y. **Local Content Policies in the Oil and Gas Sector**. The World Bank. Washington, 2013.

TORKASKI, A. P. R. **As atribuições da Petrobras na exploração do petróleo no Pre-sal à luz do projeto constitucional de superação do subdesenvolvimento**. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós Graduação em Direito político e econômico. Universidade Presbiteriana Mackenzie. São Paulo, 2017

TROTSKY, L. O imperialismo e a crise da economia mundial. **Textos sobre a crise de 1929**. José Luis e Rosa Sandermann. São Paulo, 2008

VARGAS, G. **A política nacionalista do Petróleo no Brasil**. Editora Tempo Brasileiro, Rio de Janeiro, 1964

VASCONCELLO, N. D. **PERSPECTIVAS DA CADEIA PRODUTIVA DE PETRÓLEO E GÁS E O DESENVOLVIMENTO REGIONAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**. Trabalho de Conclusão de Curso. Graduação em Gestão Pública Para o Desenvolvimento Econômico e Social do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ, Rio de Janeiro, 2014.

VIDAL, J. W. B; VASCONCELLOS, G. F. **Petrobras: Um clarão na história**. Brasília, DF: Sol do Brasil, 2001.

VILLELA, A. V. **Empresas do Governo Como Instrumento de política econômica: os sistemas SIDERBRÁS, ELETROBRÁS, PETROBRAS E TELEBRÁS**. Rio de Janeiro: Ipea/inpes, 1984.

XAVIER JR, C. E. R. **POLÍTICAS DE CONTEÚDO LOCAL NO SETOR PETROLÍFERO: O CASO BRASILEIRO E A EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL**. Texto para discussão IPEA Nº 1775. Rio de Janeiro, 2012

**ANEXOS**

## Setores e Cnae's escolhidas para a amostra da estrutura produtiva

Bens de Capital Mecânico	28330
Bens de Capital Mecânico	28291
Bens de Capital Mecânico	28691
Bens de Capital Mecânico	33147
Naval	30113
Bens de Capital Mecânico	28224
Outros materiais transportes	30911
Bens de Capital Mecânico	28623
Bens de Capital Mecânico	33210
Bens de Capital Mecânico	28135
Bens de Capital Mecânico	28402
Bens de Capital Mecânico	28232
Bens de Capital Mecânico	28151
Bens de Capital Mecânico	28143
Bens de Capital Mecânico	28542
Bens de Capital Mecânico	28518
Bens de Capital Mecânico	28127
Bens de Capital Mecânico	28534
Outros materiais transportes	30920
Bens de Capital Mecânico	28119
Eletroeletrônico	28241
Bens de Capital Mecânico	28313
Outros materiais transportes	30318
Outros materiais transportes	30997
Aeroespacial e Defesa	33163
Bens de Capital Mecânico	28216
Eletroeletrônico	33139
Bens de Capital Mecânico	28526
Bens de Capital Mecânico	28615
Bens de Capital Mecânico	28658
Bens de Capital Mecânico	28640
Aeroespacial e Defesa	30423
Eletroeletrônico	33121
Bens de Capital Mecânico	33112
Naval	33171
Naval	30121
Bens de Capital Mecânico	28631
Bens de Capital Mecânico	28321
Outros materiais transportes	30326
Outros materiais transportes	33155
Bens de Capital Mecânico	28666
Bens de Capital Mecânico	33198
Aeroespacial e Defesa	30415

Bens de Capital Mecânico	33295
Bens de Capital Mecânico	28259