

**Política de Conteúdo Local no setor de petróleo e gás entre 2003 e 2013:  
possibilidades e limites para a retomada da industrialização no capitalismo  
periférico**

**Juliane da Costa Furno<sup>1</sup>**

**André de Oliveira Cardoso<sup>2</sup>**

**RESUMO:**

A presente artigo tem como tema norteador a avaliação da Política de Conteúdo Local para o setor de Petróleo e Gás, buscando apreender os seus avanços e limites na consecução do objetivo prioritário de contribuir para a dinamização do setor industrial brasileiro. Duas foram as variáveis de análise empírica: a) Emprego e b) Estrutura Produtiva. Esta reflexão 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, que acentuam as contradições do desenvolvimento em uma economia dependente e periférica como a brasileira.

## **INTRODUÇÃO**

---

<sup>1</sup> Mestre e doutora em Desenvolvimento Econômico na Unicamp e Economista-Chefe do Centro de Estudos de Economia do Instituto para a Reforma das Relações entre Estado e Empresa

<sup>2</sup> Economista, mestre em Economia e Desenvolvimento pela Universidade Federal de São Paulo (UNIFESP), doutorando em Economia Política Mundial pela Universidade Federal do ABC e coordenador do Instituto Tricontinental de Pesquisa Social – escritório Brasil.

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 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 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 fim da “era do Petróleo” não virá pelo esgotamento<sup>3</sup> da sua oferta física

O petróleo permitiu, no Brasil, a passagem do modelo de organização societária de traços agrários para um modo de produção urbano industrial. Além do petróleo ter sido 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, 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

---

<sup>3</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).

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).

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.

O presente artigo tem, portanto, objetivo analisar os limites e as possibilidades da retomada da indústria nacional - pensando o Brasil como parte do conjunto de países pertencentes a periferia capitalista - a partir da adoção da Política de Conteúdo Local (PCL) em duas variáveis centrais, a saber: a) emprego e; b) estrutura produtiva. Buscamos apresentar os impactos que a PCL - inserida dentro de uma correlação de forças política que alçou a Petrobras a um instrumento da política industrial e concedeu condições ao aumento expressivo do seu volume de investimento – logrou sobre a estrutura de emprego da cadeia do petróleo e gás, bem como os impactos na modificação da estrutura produtiva, com ênfase no adensamento produtivo.

No que tange aos aspectos metodológicos, para os dados sobre emprego, utilizamos dados precisos, na medida em que conseguimos acessar, via IPEA, o cadastro de empresas que estão na lista de fornecedoras da Petrobras. Como a estatal é a empresa majoritária no setor, compreendemos que empresas que são suas fornecedoras são representativas do que chamamos de setor “parapetrolífero”. Para os dados de estrutura

produtiva, as informações são uma *proxy*, na medida em que foram coletados a partir das CNAE's dessas mesmas empresas e pelo registro de atividade que, pela descrição do Ministério do Trabalho, estão compreendidas como pertencentes ao setor que atua nessa cadeia produtiva.

Na primeira sessão desse trabalho percorremos, sinteticamente, o debate sobre os dois grandes e distintos padrões de desenvolvimento do capitalismo que circunscreveram a industrialização brasileira: o que vigorou nos períodos de 1930 a 1980 e o que se manifesta desde então. Esse preâmbulo é fundamental para as conclusões desse artigo, na medida em que os “limites” da PCL e seus resultados não estão, somente, no desenho da política, senão que esbarram em dimensões de caráter estrutural e na natureza desigual da propagação do progresso técnica, radicalmente modificada com a globalização e o neoliberalismo.

Na segunda parte apresentamos a inflexão na política econômica para o setor petrolífero e no que concerne ao papel desempenhado pela Petrobras a partir da assunção de Lula a presidência da República em 2003, bem como as modificações na característica da Política de Conteúdo Local. Na terceira sessão apresentamos a análise estatística dos dados coletados e, por fim, na quarta sessão finalizamos com as considerações finais.

### **Condições de desenvolvimento e industrialização da 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. 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 do desenvolvimento industrial brasileiro, 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 esse artigo e analisada na presente sessão, 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 e aos choques adversos.

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.

Em que pese ter sido uma economia plenamente integrada na lógica do desenvolvimento “para fora” e nos ditames da reprodução de uma dinâmica de desenvolvimento ainda presente no sentido da colonização (PRADO Jr, 2011), entre 1914 e 1980 surge uma janela histórica<sup>4</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 momento – pela via do financiamento externo.

As disputas da acirrada concorrência interimperialista e intercapitalista entre a grande indústria japonesa, alemã e estadunidense também selaram um tipo de interversão produtiva no Brasil que pode ser compreendida como uma forma de imperialismo com compensações, na medida em que aprofundada a perda de controle produtivo com a entrada de grandes filiais internacionais, mas, ao mesmo tempo, transferia plantas produtivas que podiam fazer emergir saltos produtivos significativos.

Salientamos, também, a característica do Estado brasileiro nesses anos de “interregno”, que possibilitaram um salto na industrialização nacional. Assim como todas

---

<sup>4</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.

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).

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).

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 (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.

Ou seja, de antemão avaliamos que parte importante dos limites a industrialização brasileira, na segunda década do século XXI se deve a que esse conjunto de condições

haverem sucumbido internacional e nacionalmente. Nem mais um certo capitalismo com um grau relativamente homogêneo de saltos tecnológicos; de controle de fluxos de capitais e centrado na primazia da relevância dos Estados Nacionais, da política econômica doméstica e do capital industrial. O capitalismo que emerge com a globalização, o neoliberalismo e a exacerbação da quase autonomia das finanças vai resultar em mecanismos de estreitamento das margens de manobra da política industrial autônoma, esvaziando o poder dos Estados Nacionais e criminalizando políticas protecionistas, comerciais, fiscais e monetárias que estejam em dissonância com os ditames do livre mercado.

Além disso, o fechamento da economia brasileira à modernização dos padrões de produção, pela imposição de realizar constantes superávits na balança comercial para pagamento do endividamento externo, nos deixou em grande desvantagem competitiva. Não bastasse isso, a política econômica do neoliberalismo tratou de sucumbir o que restava de indústria, não somente pela recusa a qualquer política de caráter industrial, quanto pelo binômio juros/câmbio apreciado e pela abertura desmedida no campo comercial, principalmente.

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.

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 coalizão 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 Balanço de Pagamentos 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.

### **O setor de Petróleo e Gás entre 2003 e 2013**

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 em 2003. 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.

A orientação política e econômica ditada pelo governo anterior, de Fernando Henrique Cardoso (PSDB), 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. As principais mudanças legais desse período, primeiro permitiram a atuação da iniciativa privada em projetos do setor de energia, alterando a lei de concessões de serviços públicos (Lei n. 8987/95), ampliando a competição no setor. E a mais dura mudança ocorreu em 1997, com a Lei do Petróleo (Lei n.9748/97), com a quebra do monopólio legal da Petrobras, autorizando o Governo Federal a contratar empresas públicas ou privadas para atuar em todo o setor (CARDOSO, 2019).

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 à das companhias internacionais de petróleo, as quais perfazem uma política de expansão para o mercado externo.

Seguindo à risca o receituário neoliberal, 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 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 das plataformas “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).

A Política de Conteúdo Local já era uma política que operava desde a desnacionalização do setor, com a abertura de campos de concessão de exploração e produção petrolífera a empresas privadas, quando da quebra do monopólio da Petrobrás e da regulamentação do setor em 1997. No entanto, o Conteúdo Local era um fato de pouco peso no conjunto dos leilões de áreas petrolíferas, e não havia mínimos nem máximos exigidos pelas operadoras, nem mesmo um grau de maior intencionalidade nesse item, que pesava menos no cálculo total da área arrematada, em detrimentos de ganhos fiscais de curto prazo tais como o bônus de assinatura.

Sob o Governo Lula e a nova perspectiva que alçou a Petrobras ao centro da política industrial e o entendimento de que a atividade petrolífera seriam um “meio” de mobilização da cadeia produtiva e não um “fim” em si mesmo, já em 2003 a PCL passou pelas primeiras modificações, quando a Agência Nacional do Petróleo (ANP) logrou introduzir 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 Programa de Mobilização da Indústria de Petróleo e Gás Natural (PROMINP) (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,

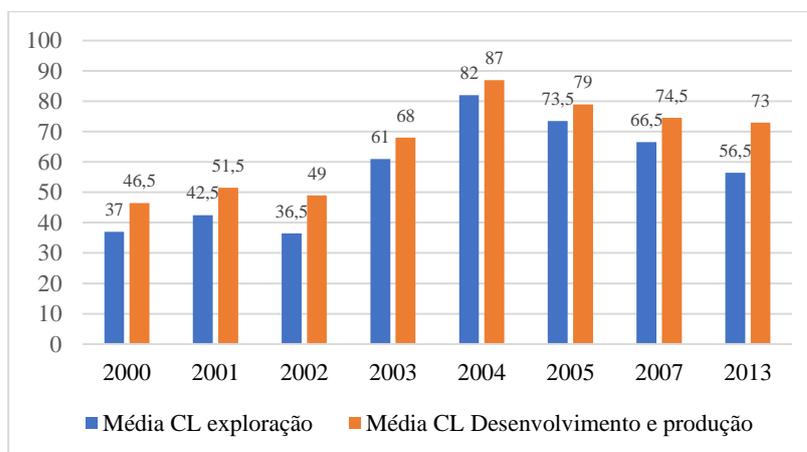
representando a opção por valorizar os critérios de desenvolvimento da indústria local. A ponderação concedida do CL passou de 15 para 20% da nota final, sendo 15% o correspondente à fase de desenvolvimento e produção, e os outros 5% referentes à fase de exploração (ALMEIDA, 2015).

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 Petrobras 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). Dessa forma, a perspectiva era que a Petrobras retomasse seu papel de indutora do desenvolvimento, não só da cadeia de petróleo e gás, senão que do crescimento brasileiro como um todo.

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. O setor de Petróleo e Gás 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).

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.

**GRÁFICO 1: Média do Conteúdo Local Ofertado nas Rodadas de Licitação mar e terra (em %) 2000 – 2013, Brasil**



Fonte: Anuário ANP (2014) Elaboração Própria.

O aumento no volume de encomendas da Petrobras, motivado por uma nova orientação política 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 se deve 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>5</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

<sup>5</sup> <https://www.youtube.com/watch?v=G4xe4T0E0eU>

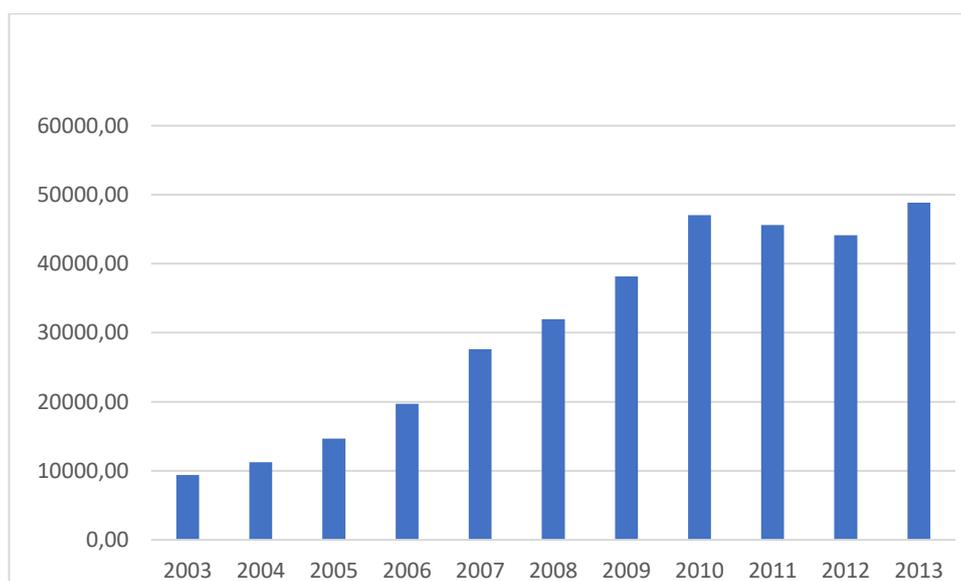
Conteúdo Nacional, viabilizar a expansão de uma cadeia de fornecedores no território nacional. (GABRIELLI DE AZEVEDO, 2017)

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 funcionários, seja através de expansão de capacidade. (SARTI et. al., 2011, p. 521)

Em 2005 a Petrobras elaborou seu Plano de Negócios e Gestão (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.

**GRÁFICO 2: Investimento real da Petrobrás em milhões de dólares  
2003 – 2013, Brasil**



Fonte: Anuário ANP (2014) Elaboração Própria.

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 Loral et alii (2019) no governo Lula a política de Conteúdo Local se tornou um dos principais instrumentos de política industrial do país. Toda essa análise, obviamente, precisa estar amparada no crescimento expressivo dos investimentos da Petrobras, principal empresa do setor, que ao ampliar ainda mais seu substancial poder de compra, estimula a demanda para mais serviços e bens que, por sua vez, são essenciais para o desenvolvimento dos fornecedores.

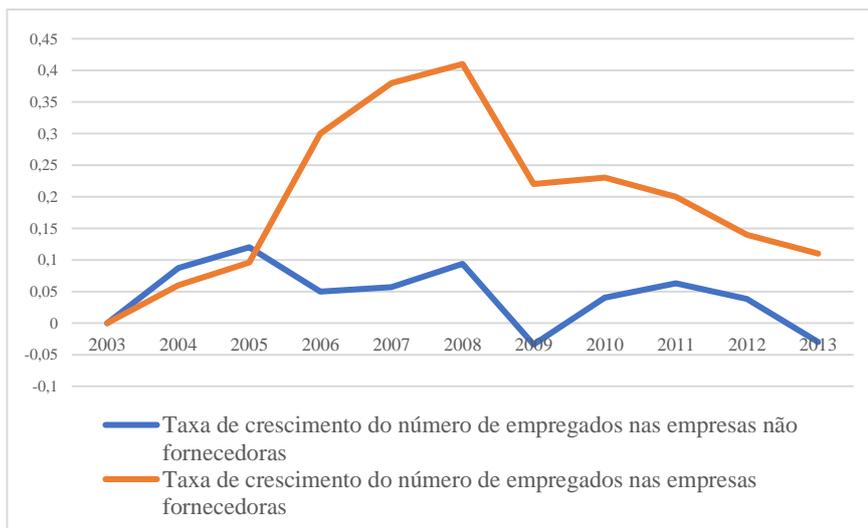
### **Política de Conteúdo Local: limites e possibilidades para o desenvolvimento industrial**

A Política de Conteúdo Local – somado ao aumento expressivo do investimento da Petrobras e a priorização do setor de Petróleo e Gás na estratégia industrial dos governos petistas – logrou impactos substantivos na geração e qualidade do emprego nesses anos em questão. Em que pese ser uma indústria mais intensiva em capital, os dados demonstram o potencial da cadeia produtiva que envolve diversos setores, alguns com mais, ou com menos intensidade em trabalho.

#### **GRÁFICO 3: Média de crescimento do emprego entre empresas fornecedoras e não fornecedoras da Petrobras nos setores analisados<sup>6</sup> 2003 - 20013 (2003= 100)**

---

<sup>6</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 Petrobras. 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



Fonte: DISEP/IPEA a partir do cadastro de fornecedores da Petrobrás e da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS/MTE). Elaboração Própria.

Selecionando apenas indústrias e serviços especializados na área de engenharia e geologia, e comparando com empresas dos mesmos setores, porém não fornecedoras da Petrobras, podemos identificar que a taxa de crescimento de trabalhadores nas empresas fornecedoras (na linha laranja) é deveras superior. 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 são bem distintos. Para os demais setores não fornecedores da Petrobras o nível de crescimento do emprego foi de apenas 4%.

**TABELA 1: Indicadores do crescimento do emprego nas empresas fornecedoras da Petrobrás por anos selecionados (valores absolutos e relativos)**

**2003-2013, Brasil**

	2003-2006	2007-2013
<b>Média de trabalhadores fornecedoras</b>	696.970	923.515
<b>Varição (%)</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 Petrobras 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 desaceleração do ritmo de investimento a partir do ano de 2011, tanto por motivos 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.

**GRÁFICO 4: Variação Anual e Variação acumulada (em número índice com 2003=100 e em%) de trabalhadores nas empresas fornecedoras e não fornecedoras da Petrobras**

<b>2003-2013, Variação anual do crescimento dos empregados nas não Fornecedoras</b>	<b>Variação anual do crescimento dos empregados nas Fornecedoras</b>	<b>Variação acumulada - fornecedoras (em %)</b>	<b>Variação acumulada - não fornecedoras (em %)</b>
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 591,9% 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 Conteúdo Local 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 satisfatório 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.

Já do ponto de vista da estrutura produtiva os dados são menos animadores. 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).

**TABELA 2: Adensamento produtivo na indústria de transformação geral e na indústria Para Petroleira nos setores escolhidos 2003 e 2013, Brasil**

	<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

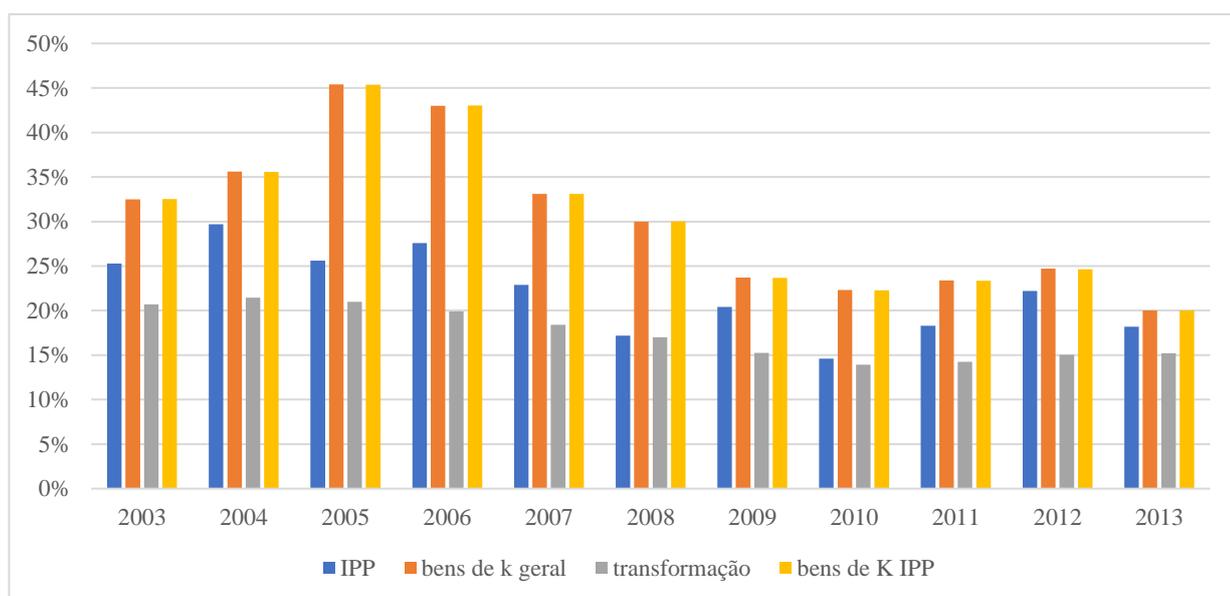
Fonte: PIA-Empresas. Elaboração Própria.

Os resultados apreendidos da tabela acima atestam que tanto para a indústria de transformação de modo geral quanto para a Indústria Parapetrolífera (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.

**Gráfico 5: Coeficiente de exportação da indústria Para Petrolífera, da Indústria de transformação geral, da bens de capital<sup>7</sup> geral e bens de capital da indústria para petrolífera(em %)  
2003 - 2013, Brasil**



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.

Este gráfico 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

<sup>7</sup> Bens de Capital também pode ser lido como Bens de “K”.

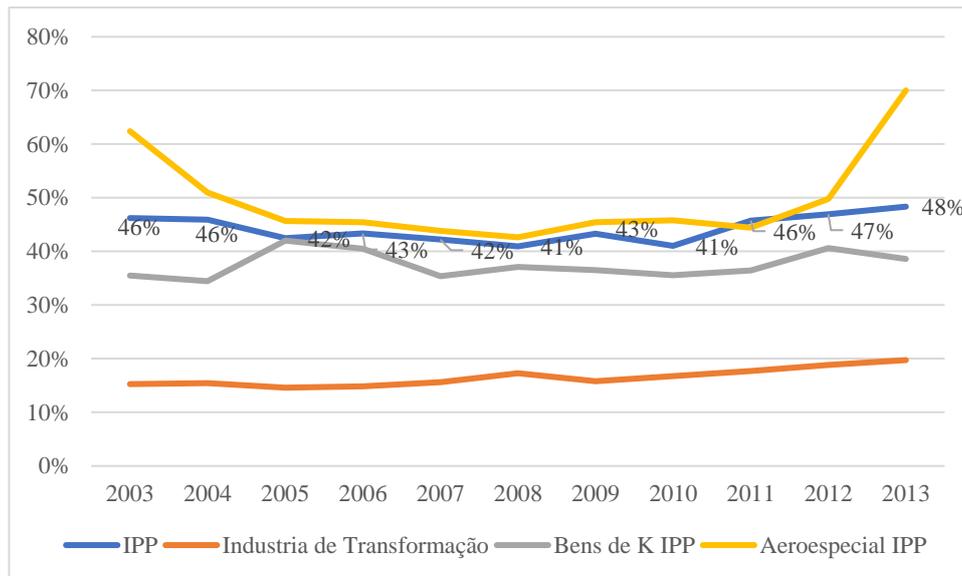
do aumento do investimento. O autor concluiu, a partir de diversos dados empíricos da análise da indústria brasileira nos anos 2000, que houve uma incapacidade da indústria engendrar um processo virtuoso de crescimento, que fosse associado a transformação industrial e à acumulação de capital maior na esfera da indústria.

O que os dados demonstram, em síntese, é que a indústria brasileira, de uma forma geral, tem pouca propensão a exportação. Dessa forma, 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 parapetroléira, em específico, ela foi o setor que representou a menor propensão a exportar, ainda que parte importante das empresas fornecedoras da Petrobras 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 fornecedores competitivas, a partir da curva de aprendizado que elas angariaram internamente. Obviamente, reafirmamos, existe a dimensão temporal.

Em que pese a indústria parapetrolífera não possa ser considerada uma indústria nascente, ainda assim, 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 6: Coeficiente de penetração das importação da indústria de transformação, bens de capital da IPP, Aeroespacial da IPP e IPP geral (em %)**

**2003 - 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 ter se mantido constante, a presença de elevado grau de penetração das importações no conjunto da indústria Parapetrolífera 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 da 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 ali (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 ali (2012), a substituição de fornecedores nacionais por estrangeiros encarece 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.

### **Considerações finais:**

No presente artigo buscamos analisar 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 as características do progresso e atual estágio de desenvolvimento do capitalismo monopolista e suas novas e mais

profundas restrições a projetos de desenvolvimento de características nacionais; a inflexão levada adiante pelos governos petistas (2003-2013) no que tange à questões ligadas ao setor de P&G de forma geral – e da atuação da Petrobras, de forma particular – e, por fim, a Política de Conteúdo Local, suas características e seu redesenho como parte de uma estratégia de retomada da industrialização.

Do ponto de vista da análise empírica, qual seja: os impactos que essa política logrou para cumprir seu desígnio, identificamos algumas potencialidades e limites ligados a geração de emprego nas empresas fornecedoras da Petrobras, que identificamos aqui como parapetrolíferas mas – no entanto – nossa análise identificou uma série mais expressiva de “limites”, quando da análise da variável que diz respeito a estrutura produtiva.

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.

Não obstante, nossa tarefa aqui não se resume tão somente a constatação, senão que a buscar ofertar explicações que fujam da lógica simplista de tão somente identificar falhas na dinâmica ou no desenho da política em si. Partindo da constatação de que a economia brasileira é parte de um sistema capitalista que opera uma lógica de integração desigual e combinada, e na qual figuramos como uma economia periférica e dependente, a compreensão da fase atual do capitalismo e do estreitamento das margens de manobra e operação da política industrial joga papel relevante.

Além disso, elementos como a crise internacional do capitalismo em 2008 modificaram a dinâmica comercial e produtiva ainda mais, somada ao tempo curto de constituição e consolidação de uma política com pretensões tão ambiciosas. Dez anos é tempo curto para o soerguimento de um setor que amarga tantos anos sob políticas neoliberais ou mesmo neodesenvolvimentistas, mas que atuam sob uma fase neoliberal na dinâmica global.

Dentro desse cenário como um todo, ainda podemos aventar a hipótese de um abortamento dessa “aventura industrializante”, uma vez que já no ano de 2014 é deflagrada a operação Lava Jato com claras pretensões de atingir, justamente, esse setor produtivo, revertendo a parcas conquistas do período progressivo.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

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.

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

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

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

CARDOSO, A. O.; FURNO, J. C. **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 ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA POLÍTICA (SALVADOR, UFBA 2020).

CARNEIRO, R. Impasses do desenvolvimento brasileiro: a questão produtiva. Texto para Discussão. IE/UNICAMP, Campinas, n. 153, nov. 2008.

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

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. **Brasil a construção interrompida**. Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1992.

GABRIELLI DE AZEVEDO, J. S. **Mudanças no setor de Petróleo: Novo Papel da Petrobras**. Para a série *Brasil de Amanhã*, do Instituto Lula. Disponível em: <https://medium.com/politicas-publicas/mudan%C3%A7as-no-setor-de-petr%C3%B3leo-novo-papel-da-petrobras-de6a7f68fb7d>, 2017.

GABRIELLI DE AZEVEDO, J. S. **O interesse por trás do ataque à Petrobras**. In: Le Monde Diplomatique Brasil [online]. 2015

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

HIRSCHMAN, A. **The strategy of economic development**. New Haven: Yale University Press, 1958.

INTERNATIONAL MONETARY FUNDS - IMF. Oil Scarcity, Growth, and Global Imbalances. In: **World Economic Outlook: Tensions from the two-speed recovery**. 2011

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

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

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

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

PRADO JR, C. **Formação do Brasil Contemporâneo**. Cia das Letras. São Paulo, 2011.

SANT'ANNA, A. A. **Indústria de petróleo e gás: desempenho recente e desafios futuros. Perspectivas do Investimento: 2010-2013** / Organizadores: Ernani Torres, Fernando Puga e Beatriz Meirelles. – Rio de Janeiro: BNDES, 2010.

SARTI, F.; HIRATUKA, C.; ROCHA, M. A. Desenvolvimento tecnológico e competitivo dos fornecedores da PETROBRAS no Setor de Máquinas e Equipamentos: oportunidades e desafios. In: DE NEGRI, J. A. [et. Al]. **Poder de compra da Petrobras: impactos econômicos nos seus Fornecedores**. Brasília, IPEA, Petrobras, 2011.

SAUER, I. L.; RODRIGUES, L. A. **Pré-sal e Petrobras além dos discursos e mitos: disputas, riscos e desafios**. Estudos Avançados. Volume/Número/Paginação/Ano: v.30, n.88, p.185-299, sep./dez. 2016.

SCHUTTE, G. R. **Petrobras em marcha forçada**. São Berardo. Texto para Discussão NEEDDS - UFABC, 2016.

TORKASKO, A. P. R. **As atribuições da Petrobras na exploração do petróleo no Pré-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

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.

VILLELA, A. V. **Empresas do Governo Como Instrumento de política econômica: os sistemas SIDERBRÁS, ELETROBRÁS, PETROBRAS E TELEBRÁS**. Rio de Janeiro: Ipea/inpes, 1984.

