

Estado da publicação: Não informado pelo autor submissor

PETROBRAS E O PROJETO DE DESENVOLVIMENTO: O CHOQUE DE GESTÃO PÓS-GOLPE

Ricardo Alves de Souza, Dáphine Marcelle Terra Americano

<https://doi.org/10.1590/SciELOPreprints.6829>

Submetido em: 2023-09-15

Postado em: 2023-09-18 (versão 1)

(AAAA-MM-DD)

PETROBRAS E O PROJETO DE DESENVOLVIMENTO: O CHOQUE DE GESTÃO PÓS-GOLPE

DÁPHINE MARCELLE TERRA AMERICANO

ORCID: <https://orcid.org/0009-0002-0289-7790>.

[<daphine.m.americano@gmail.com>](mailto:daphine.m.americano@gmail.com)

Unicamp. Campinas, SP, Brasil

RICARDO ALVES DE SOUZA

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9421-4282>

[<ricardo.asb@gmail.com>](mailto:ricardo.asb@gmail.com)

Unicamp. Campinas, SP, Brasil

Resumo

Este artigo se propõe a analisar o choque de gestão ocorrido na Petrobras após o golpe parlamentar de 2016 ocorrido no Brasil. Buscamos sistematizar e relacionar mudanças na conduta desta empresa com uma profunda mudança no cenário político nacional. A eleição de 2018, na qual saiu vitorioso o candidato de extrema direita Jair Bolsonaro, apoiado por setores do mercado financeiro e com um programa extremamente liberal, pode ser entendida como um desdobramento desse cenário. Faremos uma análise da evolução dos gastos da empresa em investimento produtivo durante os anos 2000. Esta pesquisa empírica será contrastada com produções acadêmicas que analisam as mudanças na relação de forças entre classes e frações de classe no Estado brasileiro.

Palavras-chave: Petrobras, desenvolvimento nacional, bloco no poder, golpe parlamentar.

PETROBRAS AND THE DEVELOPMENT PROJECT: THE POST-COUP MANAGEMENT SHOCK

Abstract

This article proposes to analyze the management shock that occurred on Petrobras after the 2016 parliamentary coup that took place in Brazil. We seek to systematize and relate changes in the conduct of this company with a profound change in the national political scenario. The 2018 election, in which the extreme right-wing candidate Jair Bolsonaro was victorious, supported by sectors of the financial market and with an extremely liberal program, can be understood as an offshoot of this scenario. We will carry out an analysis of the evolution of the company's spending on productive investment during the 2000s. This empirical research will be contrasted with academic productions that analyze the changes in the relationship of forces between classes and class fractions in the Brazilian State.

Keywords: Petrobras, national development, power bloc, parliamentary coup.

INTRODUÇÃO

A Petrobras é uma companhia do setor de petróleo que tem como acionista controlador o governo federal brasileiro. Por possuir uma estrutura verticalizada e integrada e estar localizada em um setor estratégico da economia, essa empresa pode ser utilizada como motor de desenvolvimento do país. Além disso, ela tem autonomia para estabelecer preços-chave para a atividade econômica – de combustíveis e derivados de petróleo. Por outro lado, por possuir ações negociadas no mercado, os caminhos traçados por sua gestão são sempre alvo de disputa.

Nesse contexto, este artigo propõe analisar o choque de gestão por que passou essa companhia após o golpe parlamentar de 2016 ocorrido no Brasil. Buscamos sistematizar e relacionar alterações na condução dessa empresa estratégica com uma mudança profunda no cenário político nacional, descrita por muitos autores como uma transição da dominância de frações distintas da burguesia brasileira, ou seja, uma mudança no bloco no poder.

Nos primeiros anos da década de 2000, com a eleição de um governo progressista, a Petrobras foi essencial para o projeto de desenvolvimento do país. Após a descoberta de grandes reservas de óleo, intensificaram-se os investimentos da empresa para a construção e modernização de unidades produtivas e aportes em pesquisa. Esse projeto impulsionou investimentos em toda a cadeia de petróleo e gás gerando efeito multiplicador na produção e emprego. O objetivo da empresa era se manter integrada e promover o desenvolvimento do país.

Porém, após uma crise na companhia, desencadeada por operações “anticorrupção”, a Petrobras perdeu credibilidade e iniciou uma mudança em seu plano estratégico. Todo esse processo ocorreu em paralelo às articulações que culminaram com o Golpe Parlamentar de 2016, que teve como objetivo retirar o PT da cena política e estabelecer uma nova hegemonia no Estado brasileiro, compromissada com o capital financeiro e frações da burguesia mais ligadas ao imperialismo estadunidense.

A eleição de 2018, na qual foi vitorioso o candidato de extrema direita Jair Bolsonaro, apoiado por setores do mercado financeiro e com um programa econômico extremamente liberal, pode ser entendida como um desdobramento desse cenário. O programa neofascista-neoliberal de Bolsonaro irá refletir na gestão da Petrobras. Nesse sentido, pretendemos encontrar elementos que caracterizem o plano político implementado na empresa, o que apresenta indicativos de um projeto de Estado e de inserção do Brasil no mercado

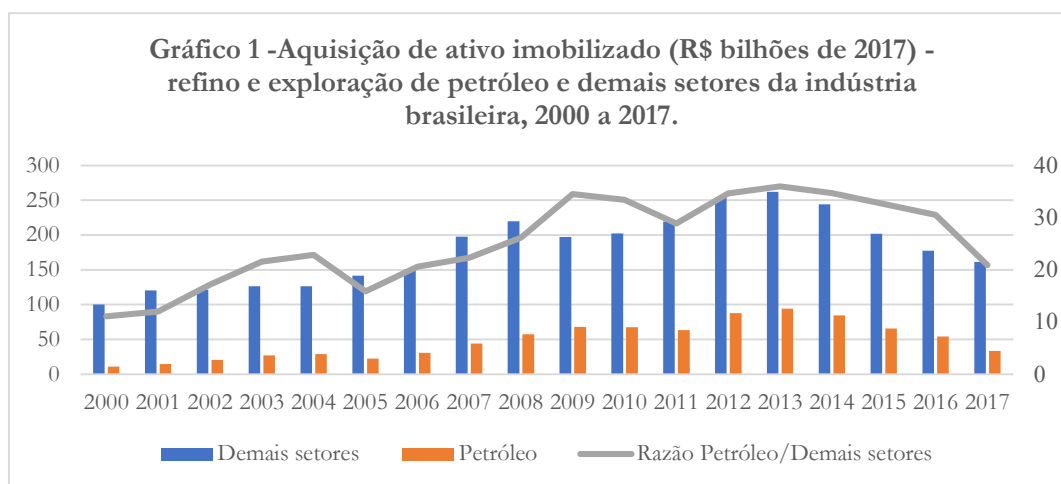
internacional distinto dos governos petistas. Essa correlação poderá corroborar com a hipótese de mudança das frações dominantes no Estado brasileiro, iniciando-se, assim, um diálogo entre distintos campos da economia e ciência política.

Para empreender nossa análise, este artigo será dividido em três seções. Na primeira, resgatamos a importância da Petrobras para a estrutura produtiva brasileira e o seu papel como principal empresa de energia da América Latina. Na próxima seção, desenvolvemos uma revisão teórica de textos que abordam o golpe parlamentar no Brasil, em especial autores que correlacionam essa iniciativa política com uma mudança na hegemonia das frações burguesas. Por fim, na terceira seção, realizamos uma pesquisa documental através dos Relatórios Anuais e dos discursos dos CEOs, uma análise do comportamento dos gastos da companhia em P&D e em capital humano e da razão entre a remuneração dos *white collars* e dos *blue collars* da empresa. Essa análise tem como objetivo verificar as mudanças na gestão da empresa no cenário pós golpe parlamentar. O artigo conta também com uma conclusão.

1. A PETROBRAS E SUA IMPORTÂNCIA ESTRATÉGICA

A Petrobras possui um papel estratégico para a economia do Brasil devido à importância do petróleo e seus derivados como fontes energéticas, ao potencial de encadeamentos gerados pelo setor de petróleo, à capacidade que a companhia tem de definir sua política de preços e, por fim, sua capacidade de investir de forma autônoma e iniciar um ciclo expansivo de investimentos, realizando inversões à frente da demanda e potencializando os encadeamentos. (LOURAL e FERRARI, 2018)

A empresa pode ser considerada uma dinamizadora do crescimento econômico e do desenvolvimento pelo fato de ser responsável por uma parcela relevante dos investimentos totais realizados no país desde meados dos anos 2000, como pode ser observado no gráfico abaixo.



Fonte: Elaboração própria a partir da PIA/IBGE

Utilizando a aquisição de ativo imobilizado como proxy para o investimento¹, o Gráfico 1 mostra que a partir de 2006, com exceção de 2011, há uma tendência de aumento da representatividade dos investimentos do setor de petróleo em relação a soma de todos os demais setores da indústria brasileira, sendo que entre de 2009 a 2016, essa razão representou em média mais de 30%.

Observa-se que no início dos anos 2000 até 2013, principalmente após a descoberta do pré-sal em 2007, a companhia teve um papel ativo na realização de investimentos. Em certos momentos, como na crise de 2008, ela manteve o nível elevado de atividade econômica do país, impedindo uma recessão maior. Entre os anos de 2014 e 2017, essa estratégia se inverte e o volume de investimentos diminui, além disso uma estratégia de desinvestimento passa a ser adotada em 2015 (LOURAL e FERRARI, 2018).

Baseando-se em Cerqueira (2016), esse período em relação aos investimentos da Petrobras pode ser dividido em três fases: compressão de 2000 a 2005, aceleração entre 2006 e 2013 e regressão entre 2014 e 2017². Na segunda fase desse ciclo (2006 a 2013)³, houve

¹ Utilizou-se o ativo imobilizado como proxy do investimento devido a indisponibilidade de dados referentes aos investimentos líquidos do fluxo de caixa para as empresas brasileiras. Além disso, encontra-se na literatura relação entre ativo imobilizado e investimento. (ARAÚJO e outras, 2023)

² O referido autor faz a análise de 2003 a 2015, portanto a incorporação dos demais anos se referem a análises próprias baseadas nos dados disponíveis.

³ No ano de 2011 houve uma queda do investimento, como pode ser observado no gráfico. Isso pode ser explicado pela mudança de política econômica do primeiro ano do governo Dilma, no qual foi feito um ajuste fiscal a fim de controlar a inflação e recompor o resultado primário. A agenda econômica foi marcada, então, pelo aprisionamento dos preços administrados, como o dos combustíveis, e estímulos fiscais por meio de desonerações (CERQUEIRA, 2016).

recuperação e maior autonomia em relação aos investimentos efetuados pela empresa. Nesse período a empresa teve um papel preponderante na política de desenvolvimento do Brasil através de seus investimentos. Tais inversões se deram tanto na área de prospecção de petróleo quanto na área de refino, com adequação e modernização das refinarias do país e construção de outras. (SILVA e outros, 2020)

Vale destacar que, em 2007, houve a descoberta de petróleo na camada do pré-sal, um dos descobrimentos mais relevantes da indústria petrolífera. Os governos de então deixavam claro o papel central da empresa para seu projeto de desenvolvimento:

O pré-sal é um passaporte para o futuro. Sua principal destinação deve ser a educação das novas gerações, a cultura, o meio ambiente, o combate à pobreza e uma aposta no conhecimento científico e tecnológico, por meio da inovação. Vamos investir seus recursos naquilo que temos de mais precioso e promissor: nossos filhos, nossos netos, nosso futuro. (LULA DA SILVA, 2009)

Em relação ainda a essa fase, tem-se que a política de preços de combustível adotada entre 2011 e 2014 promoveu uma compressão deliberada dos preços internos dos derivados de petróleo a fim de conter a inflação. As defasagens nos reajustes ajudaram a controlar a variável, mas afetaram a capacidade de investimento da empresa por causarem queda nos lucros do setor de refino (SILVA e outros, 2020).

Essa política de preços é um dos fatores explicativos da queda de investimento, mas demais elementos podem ser apontados como responsáveis. O ano de 2014 é essencial para se compreender essa mudança de direcionamento estratégico. Nele, o preço do barril de petróleo teve uma queda brusca de US\$100 para US\$30, impactando o caixa da empresa. (LOURAL e FERRARI, 2018).

Somam-se a esses fatores, o alto endividamento praticado nos anos anteriores, as consequências da Operação Lava Jato e o aumento da taxa de câmbio. O trecho abaixo, retirado do relatório anual da empresa, exemplifica isso:

Adicionalmente, mudanças no contexto dos negócios da Petrobras, em função do declínio dos preços do petróleo, apreciação do dólar e necessidade de reduzir o nível de endividamento, estimularam uma revisão das perspectivas futuras da Companhia e, conseqüentemente, levaram à necessidade de redução no ritmo de nossos investimentos. (...) Estamos revendo nossos investimentos com o objetivo de priorizar a área de exploração e produção de petróleo e gás, nosso segmento mais rentável. (PETROBRAS, 2014, p. 3).

Em 2015, houve mudança na política de preços da empresa. Ela buscava alinhar os preços internos dos derivados de petróleo aos praticados no mercado externo. Esse alinhamento se daria gradualmente para evitar repassar a volatilidade do câmbio e das

cotações do preço no curto prazo. (PETROBRAS, 2015). Porém, demais fatores permaneceram impactando o resultado da companhia.

No ano de 2016, a política de preços se altera novamente e passa a ter como base dois fatores: a paridade com o mercado internacional (PPI) e uma margem para remunerar riscos inerentes à operação. A principal diferença dessa política é o prazo para os ajustes que passa a ser dada no curto prazo, pelo menos uma vez por mês (PETROBRAS, 2016).

Houve motivos para a mudança de orientação da empresa em relação aos investimentos realizados, como seu nível de endividamento, as investigações de corrupção, as mudanças nos preços internacionais no barril de petróleo e a política de preços adotada até 2014. Porém, devido ao papel estratégico da estatal como promotora do desenvolvimento nacional e dinamizadora da economia sua estrutura e patrimônio precisam ser conservados. (LOURAL e FERRARI, 2018)



Fonte: Elaboração própria a partir de Petrobras

O gráfico 2 acima mostra os gastos com investimento e o lucro líquido da Petrobras contemplando o período do governo de Jair Bolsonaro (2019 a 2022). Nota-se a redução nos investimentos e o alto lucro obtido pela empresa, especialmente nos dois últimos anos.

Como destaca Eduardo Costa Pinto, desde 2016 tais investimentos permanecem centrados no setor de E&P, mais especificamente na região do pré-sal. Somada à venda de ativos das demais áreas da companhia⁴, tal estratégia promove a desintegração vertical da

⁴ Em 2021, foram vendidas três refinarias: a REMAN, em Manuas, a SIX, no Paraná, e a Rlam, na Bahia, sendo esta detentora da segunda maior capacidade de refino do país. Segundo estudo do INEEP (Instituto Estratégico de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis), a venda da RLAM ocasionou efeitos negativos na capacidade produtiva da Petrobras no 1º trimestre de 2022, com queda de 5,2% na produção média de derivados de petróleo. (COSTA & SANTOS, 2022)

empresa. Além disso, a petrolífera se vê mais exposta a variáveis que não controla, tais como preço do barril de petróleo, câmbio e modificações na tecnologia relacionadas à queda de custos das energias renováveis. (PINTO, 2022)

O autor evidencia também, em relação a atual gestão da empresa, que:

Além da venda de ativos, a atual gestão de portfólio provocou a redução dos investimentos, que nos últimos anos não estão cobrindo nem mesmo desgastes das máquinas, equipamentos e reservas (valor da depreciação, depleção e amortização). Entre 2019 e 2022, a Petrobras desembolsou (caixa) nas aquisições de ativos imobilizados e intangíveis cerca de R\$ 110,5 bilhões ao passo que a depreciação, depleção e amortização foi de cerca de R\$ 196,5 bilhões. (PINTO, 2022)

Em relação aos elevados lucros, tem-se que eles se deveram prioritariamente a política de preços adotada e a redução dos custos de extração de petróleo. Tem-se, porém, que parcela considerável desse lucro foi destinada ao pagamento de dividendos para os acionistas, em 2021, 91% do lucro foi destinado aos acionistas (PINTO, 2022). Em 2022, A Petrobras teve lucro recorde e foi a segunda maior pagadora de dividendos do mundo. (PAMPLONA, 2023).

Observa-se, então, que o planejamento dos últimos anos visando resultados de curto prazo, ao reduzir o escopo de atuação e focar em áreas consideradas mais rentáveis, aumentam a vulnerabilidade da companhia e a impede de ter estratégias de médio e longo prazo, focadas na transição energética. Além disso, a destinação de grande parte dos lucros para os acionistas, reforça a visão curto prazista e financeirizada da empresa.

2. O GOLPE PARLAMENTAR E A CRISE DO NEODESENVOLVIMENTISMO

Nesta seção, iremos abordar o golpe parlamentar no Brasil, ocorrido em 2016, que depôs a presidenta Dilma Rousseff. Em especial, destacaremos a contribuição de autores que correlacionam esse evento político com um conflito distributivo entre frações burguesas que compõem diferentes setores das classes dominantes no Brasil. Entendemos que esse evento tem implicações diretas nas mudanças de gestão na Petrobras nos últimos anos. O exame dessas mudanças, colabora para a hipótese de que um dos motivos determinantes do golpe parlamentar foi uma disputa sobre os rumos da indústria petroleira no Brasil.

Em primeiro lugar, cabe destacar que, neste artigo, adotamos o enfoque teórico que vincula o processo político aos conflitos de classe. Em particular, mobilizamos a produção teórica de Nicos Poulantzas (POULANTZAS, 1975, 2019) por entendermos que seu desenvolvimento conceitual sobre a teoria política marxista ajuda a compreender o

comportamento de instituições estatais e agentes políticos em um cenário de conflitos de classe.

Para o autor, o Estado capitalista possui a função ideológica de ocultar as contradições e conflitos de classe no interior de uma formação social, o que faz com que conflitos inerentes à divisão da sociedade em classes e frações de classe sejam obscurecidos por um ideal de homogeneidade e cidadania, segundo o qual todos são iguais perante a lei e têm seus interesses representados pelo Estado, representante do “povo-nação”.

Além dessa função, o Estado serve como organizador da dominação das classes e frações burguesas. Isso ocorre porque, por suas diferentes posições no mercado e por seus conflitos por interesses imediatos, sem o Estado, os capitalistas encontrariam dificuldades para se auto-organizarem como classe social distinta, organização fundamental para manutenção de seu poder. Essa unidade contraditória particular das frações de classe politicamente dominantes é definida por Poulantzas pelo conceito de “bloco no poder”.

O bloco no poder se refere ao nível político do modo de produção capitalista. Trata-se da unidade contraditória das frações e classes burguesas em torno de objetivos gerais referentes à manutenção das relações de produção capitalistas. Nesse sentido, ele recobre a configuração concreta da unidade dessas classes ou frações de classes, caracterizando-se, em cada conjuntura específica, por um modo particular de articulação. Assim, é possível serem observadas diferentes configurações de um bloco no poder, levando-se em consideração três fatores: as classes ou frações que participam do bloco, as formas de articulação entre essas classes e, por fim, a classe ou fração que detém a hegemonia no bloco.

Assim sendo, Poulantzas se afasta de autores que entendem que na conformação do Estado há uma partilha do poder entre grupos de interesse. Ao contrário, ao conquistar a hegemonia no interior do bloco no poder, a fração ou classe dominante nesta conjuntura determinada se vale do caráter particular do Estado capitalista, por sua unidade própria de poder político institucionalizado e por sua autonomia relativa a respeito das classes e frações, para polarizar politicamente o Estado em defesa de seus interesses.

Além do conceito de bloco no poder, mobilizamos a elaboração de Poulantzas sobre as características das frações burguesas em países coloniais e dependentes. Em especial, lançamos mão do conceito de burguesia interna para caracterizar a fração burguesa que ocupa uma posição intermediária entre a burguesia internacionalizada, que reproduz no cenário dos

países coloniais os interesses do imperialismo, e a burguesia nacional, setor nacionalista que, em alguns casos durante o século XX, tomou posições anti-imperialistas.

A burguesia interna, nesse sentido, é uma fração que mantém uma relação contraditória com a agenda neoliberal desenhada para implementação nos países periféricos. Esse setor tende a apoiar a restrição de direitos dos trabalhadores, entretanto, para preservar seus mercados e interesses, costuma opor-se às medidas de internacionalização da economia e à abertura comercial.

A partir dessa base teórica, caracterizamos que, no Brasil, o golpe parlamentar que removeu a presidenta Dilma Rousseff do governo foi provocado por uma crise na hegemonia no bloco no poder que dirigia o Estado brasileiro. Nesse sentido, compartilhamos das análises que afirmam que durante os governos do PT (2002 – 2015) tínhamos como fração de classe dominante no bloco no poder brasileiro a burguesia interna.

Essa hegemonia pôde ser observada por trabalhos que destacaram iniciativas políticas dos governos petistas que tiveram como resultado a melhoria da posição ocupada pela burguesia interna no bloco no poder e o crescimento do PIB nacional (BOITO Jr, 2007; DÖRING et al., 2017; KRÖGER, 2012). As empresas ligadas à burguesia interna tiveram favorecimento e proteção do Estado para conquistar mercados e desenvolver projetos e superar, em alguns setores, a concorrência do capital estrangeiro. Essas medidas podem ser resumidas programaticamente no chamado programa neodesenvolvimentista, implementado pelas gestões do PT.

Armando Boito Jr e Tatiana Berringer conceituam o neodesenvolvimentismo como o desenvolvimento possível dentro do modelo capitalista neoliberal periférico (BOITO JR; BERRINGER, 2013). Esse programa político aceita a especialização regressiva que o neoliberalismo impôs aos países dependentes, porém, admite políticas de Estado de proteção às empresas nacionais, de investimento público e de proteção e busca por novos mercados para as companhias brasileiras.

O neodesenvolvimentismo foi implementado no Brasil por meio de uma frente política dirigida pela fração dominante conceituada como burguesia interna, mas que envolve classes trabalhadoras, em especial da massa marginal dos trabalhadores⁵. Para sustentar as medidas necessárias para consolidação de tal frente, os governos do PT implementaram algumas

⁵ A definição de “massa marginal” refere-se aos trabalhadores que não têm tradição de organização política e sindical. Majoritariamente, esse setor é composto por empregados do setor de serviços e do comércio.

concessões aos trabalhadores, como políticas de assistência social, de estímulo ao consumo e de aumento do emprego e renda, que acabaram por melhorar as condições de vida desse setor dos trabalhadores e consolidar o apoio popular aos governos petistas.

Ocorre que, por reflexos da crise econômica iniciada em 2008, essa frente política entrou em crise. As frações de classe da burguesia interna que hegemonizavam o bloco no poder e apoiavam os governos do PT passaram a questionar o governo Rousseff. A burguesia interna passou a ver as concessões que garantiam o apoio da massa de trabalhadores aos governos do PT como um preço alto demais a ser pago. Em busca de retomar suas taxas de lucros, a burguesia interna passou a se unir com a burguesia internacionalizada e a defender reformas liberalizantes que reduzissem o custo do trabalho e diminuíssem o tamanho do Estado.

Além disso, cabe destacar que um setor dessa burguesia interna foi diretamente perseguido por processos judiciais, no bojo da Operação Lava-Jato. Há uma série de trabalhos que correlacionam a atuação do Ministério Público e do poder judiciário contra as empresas afetadas por essa operação com a deterioração da democracia brasileira e o enfraquecimento de setores econômicos nacionais (ENGELMANN, 2017; ROSE-ACKERMAN; DE MATTOS PIMENTA, 2020; VILHENA VIEIRA, 2021) Nesse sentido, é plausível que esses processos sejam vistos como uma política de favorecimento da burguesia internacionalizada e dos interesses neoliberais imperialistas, em detrimento da burguesia interna brasileira.

O resultado dessa crise no bloco no poder culminou com o golpe parlamentar contra a presidenta Rousseff. Construiu-se um consenso entre as frações burguesas em torno da necessidade de remover o PT do governo custe o que custasse. Para isso, foi implementado um processo político-jurídico sem fatos que provassem o cometimento de crimes por parte da então presidenta e que culminou com sua deposição em 2016.

Parte fundamental da argumentação que sustentou o golpe tinha como fundamentação a condução da Petrobras. A companhia desempenhou um papel estratégico nos governos do PT, que utilizou de seu peso econômico para estimular uma série de investimentos. Na próxima seção, iremos nos aprofundar nessas características e apresentar algumas mudanças que ocorreram durante os governos que sucederam o golpe.

Além disso, elementos fundamentais da estrutura jurídico-regulatória da exploração do petróleo no Brasil foram alterados pouco tempo após o golpe. Um dos principais defensores

da deposição de Rousseff, o senador José Serra, foi o proponente de um projeto de lei que buscava alterar o regime de concessão das reservas petrolíferas descobertas durante os governos petistas. Essa nova legislação teve como objetivo retornar ao modelo estruturado durante a década de 1990, anos nos quais o projeto neoliberal foi hegemônico no Estado brasileiro.

De imediato, no período que se seguiu, o governo que tomou posse passou a implementar um ataque aos direitos sociais e às políticas de estímulo às empresas nacionais. Nesse sentido, Lauro Matei destaca as consequências socioeconômicas do golpe para a sociedade brasileira. A pobreza e a concentração de renda aumentaram em todos os níveis, esgarçando-se ainda mais o tecido social do Brasil (MATTEI, 2018).

Particularmente, a classe média, que serviu de apoio direto para a deposição do governo petista, não obteve uma melhoria em suas condições de vida. Esse setor, sem esperanças, mobilizado pelo ódio a setores ainda mais pauperizados, pelo aumento da violência urbana e um sentimento de que seria necessário um governo que defendesse a ordem, rapidamente se descolou do apoio ao governo de então.

Essa classe média em revolta viu em um parlamentar seguidamente eleito há mais de 30 anos, com ligações às pautas políticas conservadoras e aos militares, uma alternativa de poder diferente de tudo que estava estabelecido como status quo. Fortaleceu-se então o movimento neofascista brasileiro, dirigido por Jair Bolsonaro (CAVALCANTE, 2020; CHIRIO; NOÛS, 2020; SAAD-FILHO, 2021). O projeto neofascista surge como a solução para a crise, uma saída para garantir a ordem e a implementação da pauta política neoliberal.

Após a burguesia interna brasileira enfraquecer enquanto setor hegemônico, o golpe parlamentar não conseguiu estabelecer uma condição estável no bloco no poder brasileiro. A burguesia internacionalizada, em defesa do avanço de projetos neoliberais, apostou, então, em uma aliança com esse movimento neofascista para aplicar sua agenda. É nesse contexto que, pouco antes das eleições de 2018, Bolsonaro se alia com Paulo Guedes, economista ligado à Escola de Chicago e defensor ferrenho de uma restrição profunda do papel do Estado na economia brasileira.

Durante a campanha eleitoral, o foco político de Bolsonaro é a agitação de notícias falsas, pautas conservadoras e críticas aos governos da esquerda. Quando questionado sobre a política econômica, Bolsonaro afirma que “não entende de economia” e que isso é atribuição de Paulo Guedes. O economista, por sua vez, dispara uma série de críticas ao

modelo neodesenvolvimentista implementado pelos governos do PT e promete uma mudança radical no Estado brasileiro.

Quando o governo da extrema-direita é eleito, uma das primeiras medidas aprovadas no Congresso Nacional é a Reforma da Previdência, que aumentou as idades mínimas para aposentadorias e restringiu os benefícios sociais garantidos pelo Estado. Já na Petrobras, a política de desinvestimento, equiparação dos preços dos derivados de petróleo ao mercado internacional e vendas de plantas industriais ganhou novo impulso.

Paulo Guedes, reiteradas vezes, já disse que tem como “sonho” privatizar a Petrobras. Está claro, para o setor social que ele representa, o papel central que essa empresa possui na estrutura produtiva brasileira. Nesse sentido, as mudanças na gestão dessa companhia são emblemáticas por representarem a essência de um projeto político de inserção do Brasil na economia mundial absolutamente distinto do que estava sendo implementado nos anos dos governos petistas. Identificar essas diferenças e as mudanças nesse modelo de gestão é o objetivo da próxima seção.

3. PETROBRAS: A MUDANÇA DE GESTÃO PÓS-GOLPE

Nesta seção, avaliaremos a mudança na condução da gestão da Petrobras após o golpe parlamentar de 2016. Para tanto, serão analisados os Relatórios Anuais disponibilizados pela companhia, os quais têm o objetivo de informar aos acionistas os resultados e as perspectivas da empresa. As mudanças dos Planos Estratégicos apresentados pela Petrobras, que englobam a Missão e a Visão da companhia, assim como o discurso dos CEOs ao longo dos anos de 2005 a 2019 serão analisados para se captar elementos que demonstram essa alteração de gestão.

A Missão e Visão anunciadas no ano de 2005 foram as seguintes:

[...] a Petrobras tem por Missão atuar de forma segura e rentável, com responsabilidade social e ambiental, nas atividades da indústria de óleo, gás e energia, nos mercados nacional e internacional, fornecendo produtos e serviços adequados às necessidades dos seus clientes e contribuindo para o desenvolvimento do Brasil e dos países onde atua. (PETROBRAS, 2005, p. 6)

[...] em sua Visão 2015 com a perspectiva de que a Petrobras será uma empresa integrada de energia com forte presença internacional e líder na América Latina, atuando com foco na rentabilidade e na responsabilidade social e ambiental. (PETROBRAS, 2005, p. 6)

Por meio da Missão, que permanece inalterada até o ano de 2014, e da Visão, inalterada até 2012, nota-se que a empresa possuía uma preocupação com a contribuição para o desenvolvimento dos locais onde atua. Ademais, pode-se observar nesse período uma visão

de longo prazo com uma estratégia para fortalecer todas as etapas da cadeia produtiva, como pode ser observado no excerto abaixo:

A manutenção de uma estrutura integrada faz parte da estratégia de longo prazo da Petrobras. Por isso, investimos em todos os segmentos da cadeia de petróleo e gás para valorizar nossa produção. A área de Abastecimento recebeu 22,5% dos investimentos, destinados basicamente à adaptação de unidades de refino para processamento do óleo pesado nacional, aos programas de qualidade dos derivados e à ampliação da capacidade de refino. (PETROBRAS, 2008, p.7)

No ano de 2013, a Visão anunciada pela empresa se modifica: “Ser uma das cinco maiores empresas integradas de energia do mundo e a preferida dos seus públicos de interesse” (Petrobras, 2013, p.12). Ou seja, não constam mais os objetivos anteriores de forte presença internacional e de liderança na América Latina. Mas é no ano de 2015, que se observa uma mudança de direcionamento no Plano Estratégico por meio da inclusão de um programa de desinvestimentos:

Nosso Plano 2015-2019 inclui, entre outras iniciativas, um programa de desinvestimento que contempla a venda de US\$ 15,1 bilhões em ativos para o período 2015-2016, com o objetivo de melhorar a nossa liquidez de curto prazo (aumentando o saldo de caixa) e permitir nossa desalavancagem. [...] Até 22 de abril de 2016, venderemos aproximadamente US\$ 700 milhões de ativos do nosso programa de desinvestimento para o período 2015-2016. (PETROBRAS, 2015, p.22)

Em 2016, Pedro Parente assume a presidência da companhia e são reafirmados os planos de desinvestimento e a priorização do retorno de curto-prazo para os acionistas, o que pode ser verificado pelos quatro pilares visados: 1) nova política de preços para gasolina e diesel, baseada na paridade internacional; 2) maior eficiência dos investimentos, de modo a reduzi-los e, ao mesmo tempo, aumentar a produção; 3) redução dos custos, sem qualquer prejuízo à segurança e aos objetivos de produção; e 4) realização de parcerias e desinvestimentos com transações que totalizem US\$ 21 bilhões no biênio 2017/18. (PETROBRAS, 2016)

Em 2019, a empresa demonstra de forma explícita seu alinhamento à governança corporativa de valorização de riqueza acionária através de sua Visão: ser “a melhor empresa de energia na geração de valor para o acionista, com foco em óleo e gás e com segurança, respeito às pessoas e ao meio ambiente.” (PETROBRAS, 2019).

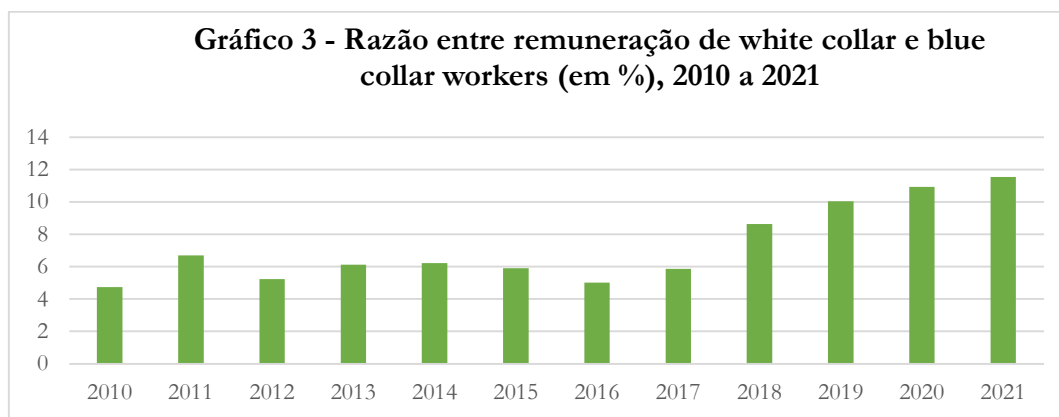
Observa-se, então, que a Petrobras direciona seu projeto estratégico para a maximização da riqueza acionária, diverso do objetivo perseguido no período anterior da companhia, pautado pela promoção do desenvolvimento nacional. Destacam-se dois elementos que dão suporte a essa hipótese. O primeiro é a intenção de se reduzir a área de

atuação da empresa por meio do programa de desinvestimentos⁶. O segundo, é a intenção clara de priorização dos acionistas com a adoção da política de preços baseada na paridade internacional. Em relação a esta tem-se que:

Em outubro de 2016, a Petrobras adotou o preço de paridade de importação (PPI), no qual os reajustes dos derivados seguiriam as cotações internacionais – a empresa não chegou a especificar quais seriam os produtos –, ponderadas pela taxa de câmbio e os custos de transporte. Tais reajustes seriam realizados de forma frequente, inclusive diariamente, como forma de evitar uma possível defasagem com os preços do barril do petróleo. Associadas a essas mudanças, a Petrobras ainda reduziu o fator de utilização das suas refinarias e abriu espaço para atuação de importadores. (INEEP, 2022)

De acordo com Nozaki (2022), a gestão da empresa sob o governo Bolsonaro tem se destacado pela combinação entre aumentos de dividendos pagos aos acionistas e altos preços de combustíveis para o consumidor final. Para o autor, há uma relação direta entre os lucros e dividendos distribuídos pela companhia e a inflação de combustíveis. Além disso, a gestão atual prioriza a produção e exportação de óleo cru ao manter uma capacidade ociosa no refino e privatizando refinarias.

Os gráficos abaixo complementam a análise da pesquisa documental e fornecem elementos adicionais que respaldam a hipótese da mudança de gestão pós-golpe parlamentar. O Gráfico 4 mostra que a razão entre a remuneração dos *white collars* e dos *blue collars workers*⁷ vem aumentando de forma considerável desde 2017.

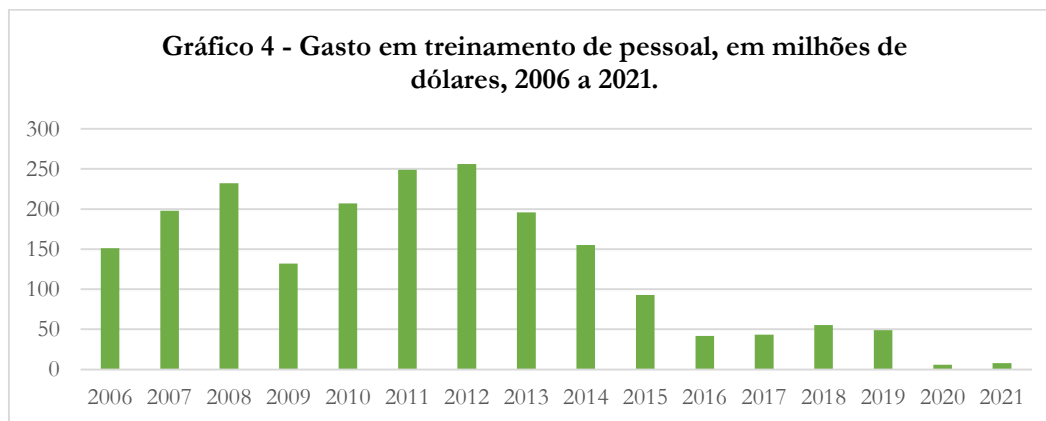


Fonte: Elaboração própria a partir da Petrobras

⁶ Vale ressaltar que os desinvestimentos da Petrobras não foram focados somente no setor produtivo. Entre 2015 e 2020, investimentos nas áreas socioambientais, culturais e esportivos reduziram mais de quatro vezes. Com isso, inúmeros projetos foram cortados. A redução nesses setores ajuda a traduzir a perda de importância que a sociedade teve para a empresa. (NOZAKI, 2022)

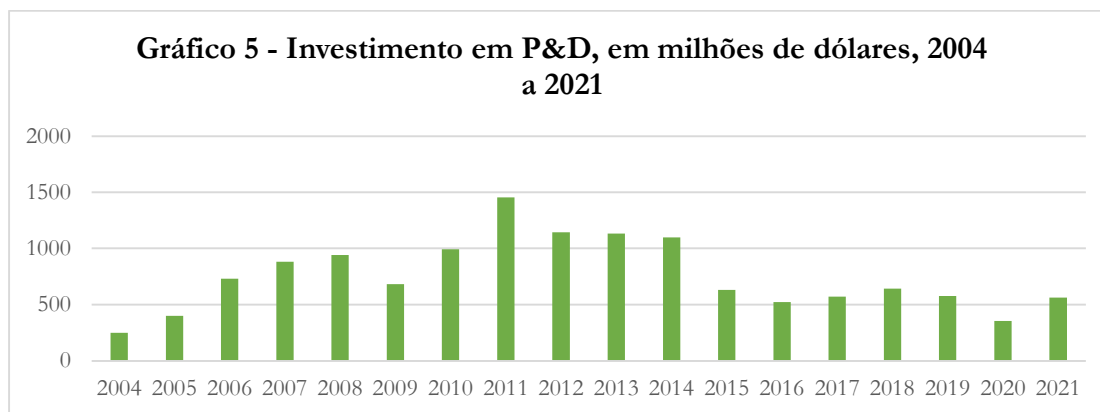
⁷ Razão entre a média salarial mensal dos integrantes do Conselho de Administração e da Diretoria Executiva e a média salarial mensal de empregados, incluindo gerentes e dirigentes.

Por meio do gráfico 5 observa-se a queda do gasto em desenvolvimento do capital humano, representado pelo investimento em treinamento de pessoal. A redução desses valores se inicia em 2013, sofre uma queda brusca em 2016 e apresenta valores ínfimos nos dois últimos anos avaliados.



Fonte: Elaboração própria a partir da Petrobras

Por fim, o gráfico 6 nos mostra a queda de gastos em P&D a partir de 2015. Cabe ressaltar, como mencionado, que, além do corte desse investimento, eles são direcionados prioritariamente para um setor específico que é o de E&P.



Fonte: Elaboração própria a partir da Petrobras

A trajetória desses dados é coerente com a mudança de direcionamento da empresa e representam características constituintes da governança sob a valorização de riqueza acionária, como a diferença salarial cada vez maior entre os altos executivos e o restante dos empregados. Ademais, a redução de investimento em P&D e capital humano são indícios também que corroboram a hipótese da pesquisa. A retração nesses gastos indica que a companhia não está focada no longo prazo e na promoção do desenvolvimento do país.

De acordo com Pinto (2021), a estratégia curto-prazista da Petrobras reduziu a dívida por meio da venda de ativos, mas em contrapartida, isso deteriorou a capacidade de geração de caixa operacional pela empresa. Os resultados ruins de 2017, mesmo após o aumento do petróleo e a recuperação no mercado de derivados, são um exemplo disso. Pode-se dizer que os ganhadores com essas estratégias foram os segmentos financeiros nacionais e internacionais.

Por outro lado, perdeu a própria Petrobras com a redução de sua capacidade de acumular em termos produtivos. Perdeu, especialmente, a sociedade brasileira pelo fato de a companhia abandonar sua face estatal e, com isso, diminuir sua capacidade de promover e estimular a geração de renda, emprego e desenvolvimento tecnológico. (PINTO, 2021)

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste artigo, investigamos como o golpe parlamentar de 2016 no Brasil influenciou uma mudança na gestão da Petrobras. Ao fazê-lo, pudemos observar indícios de que a pressão por uma mudança na gestão da empresa pode ter sido um dos elementos propulsores desse golpe. Observamos ainda a importância da Petrobras como empresa estratégica. Em seguida, realizamos uma breve análise do papel dessa empresa durante o governo petista, marcado pelo neodesenvolvimentismo.

Para investigar essa mudança de gestão, acreditamos que esse processo pode ser melhor compreendido por meio do diálogo com produções do campo da ciência política que apontam para a existência de uma disputa entre frações burguesas pela hegemonia do Estado brasileiro. Visitamos, assim, o aparato conceitual de Nicos Poulantzas sobre a caracterização dessas frações e como essa disputa se deu em países periféricos, como foi o caso do Brasil.

Por fim, analisamos os rumos da Petrobras após o golpe de 2016. Esta análise foi baseada em uma investigação dos planos estratégicos da empresa e declarações de seus gestores. Aqui, observamos que as estratégias atuais da empresa diferem significativamente daquelas adotadas durante os governos petistas, demonstrando uma priorização da geração de valor para o acionista em detrimento de um projeto de desenvolvimento nacional que pudesse ser impulsionado pelo desempenho da empresa.

Esse caminho demonstrou a importância da Petrobras como objeto de estudo para aqueles que se preocupam com a elaboração de projetos de desenvolvimento no Brasil. Além disso, tornou-se evidente que existe uma ligação fundamental entre as contradições do cenário político nacional e os rumos da economia brasileira. Para quem se opõe ao governo

Bolsonaro e vislumbra a reconstrução de um projeto nacional após sua gestão, é fundamental pensar criticamente sobre o papel da Petrobras, inclusive como promotora da transição energética. Esperamos que este artigo ajude com tais reflexões.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BOITO JR, A. Estado e burguesia no capitalismo neoliberal. *Revista de Sociologia e Política*, p. 57–73, 2007.

BOITO JR, A.; BERRINGER, T. Brasil: classes sociais, neodesenvolvimentismo e política externa nos governos Lula e Dilma. *Revista de Sociologia e Política*, v. 21, p. 31–38, 2013.

CAVALCANTE, S. Classe média e ameaça neofascista no Brasil de Bolsonaro. *Crítica Marxista*, n. 50, p. 121–130, 2020.

CERQUEIRA, B.S. Política fiscal, demanda agregada, crescimento e crise: o investimento federal e o investimento da Petrobras no período 2003-2015. Rio de Janeiro: UFRJ .IE, ago. 2016. (Texto para discussão 027). Disponível em: https://www.ie.ufrj.br/images/IE/TDS/2016/TD_IE_027_2016_CERQUEIRA.pdf

CHIRIO, M.; NOÛS, C. La victoire de Bolsonaro à la lumière de l'histoire brésilienne. *Sens public*, n. SP1515, 2020.

DÖRING, H.; SANTOS, R. S. P. dos; POCHER, E. New developmentalism in Brazil? The need for sectoral analysis. *Review of International Political Economy*, v. 24, n. 2, p. 332–362, 4 mar. 2017. Disponível em: <<https://doi.org/10.1080/09692290.2016.1273841>>.

DUBEUX, A.; NUNES, V.; PINTO, P. S.; KAFRUNI, S. ‘Acabou a bandalheira na Petrobras’, diz presidente da empresa pública. *O Estado de Minas*, Belo Horizonte, 04 de dezembro de 2016. Disponível em: https://www.em.com.br/app/noticia/economia/2016/12/04/internas_economia,829734/acabou-a-bandalheira-petrobras-presidente.shtml. Acesso em 10 de fevereiro de 2022.

ENGELMANN, F. La Lutte Anti-Corruption AU Brésil Des Annés 2000: Entre L’Activisme Politico-Judiciaire Et Les Vertus Du Marché International (Fight Against Corruption in Brazil in the 2000s: Between the Political and Judicial Activism and the Virtues of the International Business). Available at SSRN 3077194, 2017.

IBGE. IPCA – Extended National Consumer Price Index. Vários anos. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/en/statistics/economic/prices-and-costs/17129-extended-national-consumer-price-index.html?=&t=o-que-e>. Acesso em 20 de junho de 2022.

IBGE. Pesquisa Industrial Anual (PIA). Vários anos. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/industria/9042-pesquisa-industrial-anual.html?=&t=downloads>. Acesso em 20 de junho de 2022.

INEEP. Política de preços da Petrobras não tem relação com Lei do Petróleo: O problema não é jurídico e legal, como defendem alguns. A questão é econômica. Revista Carta Capital, abril de 2022. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/opiniaopolitica-de-precos-da-petrobras-nao-tem-relacao-com-lei-do-petroleo/>

KRÖGER, M. Neo-mercantilist Capitalism and Post-2008 Cleavages in Economic Decision-making Power in Brazil. *Third World Quarterly*, v. 33, n. 5, p. 887–901, 1 jun. 2012. Disponível em: <<https://doi.org/10.1080/01436597.2012.674703>>.

LOURAL, M. S.; FERRARI, V. E. O conflito entre acionistas e gestores e o caso da Petrobrás. *In: III Encontro Nacional de Economia Industrial e Inovação*, Uberlândia, 2018.

LULA DA SILVA, Luiz Inácio. “The President and the Pre-Salt Layer.” Brazil: Office of the President of the Republic of Brazil. Secretariat for Social Communication (ed) Highlights Review: Actions and Programmes of the Federal Government, 2009.

MATTEI, L. Les conséquences socio-économiques du coup d’État parlementaire au Brésil. *Brésil (s). Sciences humaines et sociales*, n. 1, 2018.

NOZAKI, W. Acionistas vão bem, já os consumidores... *Jornal O Globo*. Fevereiro, 2022.

PAMPLONA, N. Petrobras foi a segunda maior pagadora de dividendos do mundo em 2022. *Folha de São Paulo*, Rio de Janeiro, 1 de mar. 2023. Disponível em <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2023/03/petrobras-foi-a-segunda-maior-pagadora-de-dividendos-do-mundo-em-2022-diz-gestora.shtml>. Acesso em 23 de agosto de 2023

PETROBRAS. About us: Strategic Plan, 2020. Disponível em: <https://petrobras.com.br/en/about-us/strategic-plan/>. Acesso em junho de 2022.

PETROBRAS. Relatório anuais. Vários anos. Disponível em: <https://www.investidorpetrobras.com.br/resultados-e-comunicados/relatorios-anuais/>.

Acesso em junho de 2022.

PINTO, E. C. Endividamento da Petrobras: mitos e verdades. Disponível em: <https://jornalggn.com.br/petroleo-e-gas/mitos-e-verdades-sobre-o-endividamento-da-petrobras-poreduardo-costa-pinto/>. Acesso em: 28 ago. 2019.

PINTO, E.C. Economia Política do endividamento da Petrobras: evolução e determinantes (2006-2017). Texto de Discussão - Inep, Ano 4, n. 23, p. 1–33, 2021. https://inep.org.br/wp-content/uploads/2021/05/td_economia-politica-do-endividamento-da-petrobras_vf.pdf

PINTO, E.C. A gestão de portfólio da Petrobras: “Querida, encolhi a empresa”. Revista Forum, 06 de julho de 2022. Disponível em: <https://revistaforum.com.br/debates/2022/7/6/gesto-de-portfolio-da-petrobras-querida-encolhi-empresa-por-eduardo-costa-pinto-119820.html>. Acesso em 15 de janeiro de 2022.

POULANTZAS, N. As classes sociais no capitalismo de hoje. [S.l.]: Zahar Rio de Janeiro, 1975.

POULANTZAS, N. Poder político e classes sociais. 1. ed. Campinas: Editora da Unicamp, 2019.

ROSE-ACKERMAN, S; DE MATTOS PIMENTA, R. Corruption in Brazil: Beyond the criminal law. Corruption and the Lava Jato Scandal in Latin America. [S.l.]: Routledge, 2020. p. 199–212.

SAAD-FILHO, A. Brazilian Democracy Facing Authoritarian Neoliberalism. In: WILLIAMS, MICHELLE; SATGAR, VISHWAS (Org.). . Destroying Democracy: Neoliberal Capitalism and the Rise of Authoritarian Politics. Johannesburg: Wits University Press, 2021.

SANTOS, M. dos; COSTA, R. R. da. Venda da RLAM produz efeitos negativos para a Petrobras. INEEP: Notícias do INEEP, 2022. Disponível em: <https://inep.org.br/venda-da-rlam-produz-efeitos-negativos-para-petrobras/>. Acesso em 20 de junho de 2022.

SILVA, C. G. R.; LOURAL, M. S.; MORTARI, V. S. Reflexões sobre os desinvestimentos da Petrobras no segmento de refino de petróleo. In: Anais do XIII Encontro Internacional da Associação Keynesiana Brasileira. Anais (SP) Online, 2020. Disponível em: <<https://www.even3.com.br/anais/akb2020/281995-REFLEXOES-SOBRE-OSDESINVESTIMENTOS-DA-PETROBRAS-NO-SEGMENTO-DE-REFINO-DE-PETROLEO>>. Acesso em: 20/01/2021 18:09

VILHENA VIEIRA, O. Clash of powers: Did Operation Car Wash trigger a constitutional crisis in Brazil? University of Toronto Law Journal, v. 71, n. supplement 1, p. 174–209, 2021. Disponível em: <<https://doi.org/10.3138/utlj-2021-0063>>.

DECLARAÇÃO DE DISPONIBILIDADE DE DADOS DA PESQUISA

Todo o conjunto de dados de apoio aos resultados deste estudo foi publicado no próprio artigo.

FINANCIAMENTO

Esta pesquisa não recebeu nenhuma subvenção específica de qualquer agência de financiamento dos setores público, privado ou sem fins lucrativos.

CONTRIBUIÇÃO DE AUTORIA

Dáphine Marcelle Terra Americano: concepção, coleta de dados, análise de dados, elaboração do manuscrito, redação, discussão dos resultados.

Ricardo Alves de Souza: concepção, elaboração do manuscrito, redação, discussão dos resultados, revisão.

DECLARAÇÃO DE CONFLITO DE INTERESSE:

Os autores declaram que não há conflito de interesses a mencionar.

MINIBIOGRAFIAS DOS/DAS AUTORAS DO PAPER

Dáphine Marcelle Terra Americano – graduada e mestra em economia pela UFABC e doutoranda em Teoria Econômica pela UNICAMP.

Ricardo Alves de Souza – graduado em Direito pela Faculdade de Direito de São Bernardo do Campo, mestre em Relações Internacionais pela UFABC e doutorando em Ciências Políticas pela UNICAMP.

Este preprint foi submetido sob as seguintes condições:

- Os autores declaram que estão cientes que são os únicos responsáveis pelo conteúdo do preprint e que o depósito no SciELO Preprints não significa nenhum compromisso de parte do SciELO, exceto sua preservação e disseminação.
- Os autores declaram que os necessários Termos de Consentimento Livre e Esclarecido de participantes ou pacientes na pesquisa foram obtidos e estão descritos no manuscrito, quando aplicável.
- Os autores declaram que a elaboração do manuscrito seguiu as normas éticas de comunicação científica.
- Os autores declaram que os dados, aplicativos e outros conteúdos subjacentes ao manuscrito estão referenciados.
- O manuscrito depositado está no formato PDF.
- Os autores declaram que a pesquisa que deu origem ao manuscrito seguiu as boas práticas éticas e que as necessárias aprovações de comitês de ética de pesquisa, quando aplicável, estão descritas no manuscrito.
- Os autores declaram que uma vez que um manuscrito é postado no servidor SciELO Preprints, o mesmo só poderá ser retirado mediante pedido à Secretaria Editorial do SciELO Preprints, que afixará um aviso de retratação no seu lugar.
- Os autores concordam que o manuscrito aprovado será disponibilizado sob licença [Creative Commons CC-BY](#).
- O autor submissor declara que as contribuições de todos os autores e declaração de conflito de interesses estão incluídas de maneira explícita e em seções específicas do manuscrito.
- Os autores declaram que o manuscrito não foi depositado e/ou disponibilizado previamente em outro servidor de preprints ou publicado em um periódico.
- Caso o manuscrito esteja em processo de avaliação ou sendo preparado para publicação mas ainda não publicado por um periódico, os autores declaram que receberam autorização do periódico para realizar este depósito.
- O autor submissor declara que todos os autores do manuscrito concordam com a submissão ao SciELO Preprints.