

NA CONTRAMÃO DA SEGURANÇA ENERGÉTICA: O REFINO E A POLÍTICA DE PREÇOS DA PETROBRAS SOB OS GOVERNOS TEMER E BOLSONARO

ON THE OPPOSITE DIRECTION OF ENERGY SECURITY: PETROBRAS' REFINING AND PRICING POLICY UNDER THE TEMER AND BOLSONARO ADMINISTRATIONS

Juliane Furno | julianefurno@gmail.com | Cientista Social, Mestre e Doutora em Desenvolvimento na Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). Economista-Chefe do Instituto para a Reforma das Relações entre Estado e Empresa (IREE).

Leticia Nunes Pereira Leite | leite.leticia@aluno.ufabc.edu.br | Graduada em Relações Internacionais na Universidade Federal do ABC (UFABC).

Recebimento do artigo Maio de 2022 **Aceite** Agosto de 2022

Resumo: O presente artigo analisa a inflexão na condução da orientação política de atuação da Petrobrás sob os governos neoliberais de Michel Temer e Jair Bolsonaro, com foco no abandono da estratégia de persecução à soberania energética, compreendida como a busca por disponibilidade física de energéticos e sua comercialização doméstica a preços acessíveis. Na contramão da trajetória pregressa e das demais grandes empresas petrolíferas, a Petrobrás tem se apequenado diante da sua vocação como empresa de caráter estatal e voltada à garantia da segurança energética. Sob as diretrizes de governos de recorte neoliberal, a desverticalização, a alienação do setor de refino e a nova política de preços concorrem como os principais elementos que corroboram a hipótese de que o país está renunciando à soberania energética, componente essencial da soberania nacional e da afirmação de uma posição de destaque nas Relações Internacionais.

Palavras chave: Petrobrás; Desenvolvimento Econômico; Refino; Segurança Energética.

Abstract: The present article analyzes the inflection in the conduction of the political orientation of Petrobras' operations under the neoliberal governments of Michel Temer and Jair Bolsonaro, focusing on the abandonment of the strategic pursuit of energy sovereignty, understood as the search for physical availability of energy and its domestic marketing at affordable prices. In the opposite direction of its previous trajectory and that of other major oil companies, Petrobras has been undermined in light of its vocation as a state-owned company aimed at ensuring energy security. Under the directives of neoliberal governments, deverticalization, the alienation of the refining sector, and the new pricing policy concur as the main elements that corroborate the hypothesis that the country is renouncing its energy sovereignty, an essential component of national sovereignty and of the affirmation of a prominent position in International Relations.

Keywords: Petrobras; Economic Development; Refining; Energy Security.

01. INTRODUÇÃO

O petróleo é um líquido negro que tem ensejado inúmeras disputas por seu controle e apropriação. De guerras regionais e mundiais à 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 todas as que compõem a matriz energética mundial, e é 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 com que outras fontes de energia têm integrado a 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. Além disso, diferentemente do popularmente propagado, o findar da “era do Petróleo” não virá pelo esgotamento¹ 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 padrão de industrialização nacional. O petróleo, em comparação com o carvão, exige menor volume físico para armazenamento e carregamento; tem seu efeito imediato no motor a combustão; e, por ser mais flexível, descomplexifica sua produção e consumo. Segundo Sauer e Rodrigues (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,

¹ 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).

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; RODRIGUES, 2016, p. 311).

O acelerado desenvolvimento do modo de produção capitalista entre a metade do século XIX e o desenrolar do século XX, foi embalado por uma relação umbilical entre as principais companhias petrolíferas e seus respectivos Estados Nacionais, na busca pela geração e apropriação do excedente 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 e centralização que marcaram a atuação das empresas petrolíferas, ensejando novos e maiores desafios às formações sociais dependentes do capitalismo periférico (FURNO; CARDOSO, 2020).

A forma desigual com que se distribui geográfica e geologicamente a produção e o consumo de petróleo e sendo os países subdesenvolvidos os que, em geral, detêm as maiores reservas do energético, ganha centralidade, nos anos 1970, o conceito de segurança energética. Aqui o compreendemos, segundo a Agência Internacional de Energia, como a “certeza de acesso físico e ininterrupto aos recursos estratégicos que são necessários para que uma nação se desenvolva plenamente”. Está incluso nessa perspectiva conceitual não somente o acesso ao recurso, mas o “fornecimento desses recursos a preços acessíveis e confiáveis, obtidos mediante suprimentos diversificados e amplos, através de infraestrutura adequada” (IEA apud BRITO et al., 2012, p.14)

Como estabelecido por Fuser (2013) e Yergin (1991), a soberania energética visa, em última instância, a promoção do desenvolvimento socioeconômico de um país por meio de políticas estratégicas. Yergin (1991) destaca o papel do acesso ao petróleo para a estratégia nacional de desenvolvimento dos países:

Para os países consumidores no mundo industrializado, acesso à petróleo era uma “conquista estratégica”, não só vital para suas economias e para sua habilidade de crescimento, como também elemento central e essencial de estratégia nacional – e, portanto, também uma fonte significativa de receita tributária, diretamente em impostos especiais de consumo e alimentando a atividade econômica geral. Para o país produtor, petróleo significava poder, influência, significância e status – que antes lhe faltava. Portanto, era um conflito em que dinheiro significava tanto poder quanto orgulho (YERGIN, 1991, p. 433).

É bem documentada a ênfase concedida ao setor de petróleo e seu potencial no Brasil desde os anos 1930, sob a presidência de Getúlio Vargas (VILLELA, 1984). Em anos mais recentes, os presidentes Lula da Silva (2003–2010) e Dilma Rousseff (2011–2016) buscaram imprimir uma renovação política na Petrobras a partir de premissas neodesenvolvimentistas, mobilizadas especialmente após a descoberta do Pré-Sal. Essa retomada da visão da Petrobras como catalizadora do desenvolvimento brasileiro que se processou nos governos petistas ocorreu após uma sequência de governos motivados pelas circunstâncias econômicas dos anos 1990, os quais, sob a égide do neoliberalismo, operaram no sentido de despir a companhia desse mesmo caráter que lhe foi reconduzido no começo dos anos 2000.

No entanto, pressões internas e externas se intensificaram, culminando em uma tempestade perfeita que atingiu o setor a partir de 2014², e posteriormente, na conjuntura que permitiu que Michel Temer chegasse ao poder de maneira turbulenta, desencadeando um significativo lapso de continuidade na condução da Petrobras e na rota que vinha sendo traçada para a companhia até então. Bolsonaro, por sua vez, vem atuando de forma a dar continuidade à estratégia de Temer, aprofundando-a significativamente (SCHUTTE, 2019).

A temática de recursos naturais nas Relações Internacionais é um campo clássico, majoritariamente atrelado a perspectivas realistas, uma vez que Estados são motivados por seus próprios interesses e a garantia de soberania energética é parte importante de sua sobrevivência. A relevância desse artigo justifica-se justamente pelo caráter estratégico que a posse de reservas de petróleo e, especialmente, a presença que as National Oil Companies (NOC) continuam a ter no mundo. Ao Brasil foi apresentada a oportunidade de se tornar um grande player na geopolítica mundial a partir das descobertas do Pré-Sal. Portanto, uma agenda estratégica para a Petrobras não pode ser vista levianamente e deve ser muito bem calculada, pois seus impactos são de grande porte.

O objetivo do presente trabalho é identificar, a partir da análise das estratégias adotadas para o setor de refino e a política de preços que tem guiado a precificação dos derivados no mercado doméstico, como o Brasil tem atuado na contramão da busca e

² Segundo Shutte (2016, p. 61), “uma conjunção de fatores foi responsável pelo agravamento da crise, entre eles a Operação Lava Jato, a queda dos preços de petróleo, a desvalorização do real e o endividamento crescente com perda de grau de investimento da Petrobras”.

fortalecimento da segurança e soberania energética, em oposição ao caminho adotado pelos principais países e players do setor no mundo.

O artigo está dividido em quatro seções além dessa introdução. Na primeira delas discorremos sobre aspectos mais teóricos que versam sobre o Estado, o conceito de segurança e soberania energética, bem como delineamos as principais características do setor de petróleo e gás. Na segunda parte traçamos uma reflexão sobre a forma de condução e orientação estratégica da Petrobrás nos governos petistas – especialmente no que tange aos desafios relacionados ao refino – e, posteriormente, o desmonte dessa estratégia a partir da assunção de Michel Temer seguida de Jair Bolsonaro na Presidência da República. A terceira seção relaciona o desmonte dos investimentos em refino e a redução da capacidade processada de destilação nas refinarias com a nova política de preços da Petrobrás – o Preço de Paridade de Importação (PPI) – e sua relação com a desarticulação da estratégia de perseguição da soberania e segurança energética, compreendida não apenas como acesso físico a fontes de energia, mas, sobretudo, seu acesso pela população a preços acessíveis. Por fim, apresentamos as considerações finais.

2. ESTADO, SEGURANÇA ENERGÉTICA E CARACTERÍSTICAS DO MERCADO DE PETRÓLEO E GÁS

Antes de avançar na análise, compreendemos que se faz necessário uma breve digressão em torno de conceitos-chave para este trabalho. Partindo de uma premissa realista das Relações Internacionais, pode-se complementar o entendimento do comportamento brasileiro frente ao sistema internacional em relação à sua estratégia para o setor energético através de alguns elementos de análise teórica. Essencialmente, o Realismo assume que o comportamento dos Estados é baseado em sua própria sobrevivência e interesse próprio (nacional), enquanto o Sistema Internacional reflete o predomínio dos interesses das grandes potências (NOGUEIRA; MESSARI, 2005; REIS, 2020).

Nesse sentido, a soberania nacional de um Estado se baseia em sua autodeterminação e não-intervenção³, desdobrando-se em algumas esferas, como territorial e energética, sendo a última o foco do presente trabalho. Os estudos de Robert Gilpin (2002), voltados a uma análise da economia política das relações entre Estados representam a tônica deste trabalho, uma vez que o autor traz para o âmbito das Relações Internacionais as interações múltiplas entre política e economia e os reflexos de “como essas forças alteram a distribuição internacional do poder político e militar” (GILPIN, 2002, p. 26).

Por sua vez, a busca por soberania energética de um Estado se desdobra no alcance de sua segurança energética. Para aqueles Estados detentores de reservas, isso significa ser autossuficiente, ter controle sobre seus recursos e promover o desenvolvimento socioeconômico interno. Como essa dinâmica não se encerra em si mesma, é necessário considerar as peculiaridades do setor de petróleo, especialmente o caráter de disputa política que o cerca – tal como as invasões, as guerras e os golpes promovidos em seu nome (YERGIN, 1991; REIS, 2020). O petróleo exprime, essencialmente, o comportamento realista dos Estados. Klare (2000) notadamente coloca o petróleo enquanto recurso escasso e bem de interesse vital dos Estados; como um motivador histórico de conflitos desde a pré-história.

Entre seus desdobramentos, Reis (2020) analisa as implicações para a segurança nacional. De acordo com o autor, a subjugação aos interesses de transnacionais do ramo é também uma forma de se submeter “à agenda de segurança nacional de potências globais de onde se originam tais corporações” (REIS, 2020, p. 13), colidindo diretamente com o objetivo primordial da soberania energética, ao condicionar o país a uma inserção no sistema internacional frágil e submissa, que, em última instância, compromete sua capacidade de desenvolvimento interno. Nessa mesma linha, Gabrielli de Azevedo (2018) aponta que o controle ao acesso de reservas é uma parte indispensável da consolidação de soberania de um país. Historicamente, nações consumidoras e International Oil Companies (IOCs) “se uniram para impor seus interesses aos países onde se localizavam os novos reservatórios (de petróleo)” (GABRIELLI DE AZEVEDO, 2018, online).

O comércio mundial de petróleo também é um caso peculiar. Segundo observa Yergin (1991), seu mercado se diferencia dos demais em “tempo, dinheiro e escala”. Nota-se que são necessários por volta de oito anos desde a extração até a venda ao consumidor final, além de um massivo valor em capital para possibilitar a estruturação de uma companhia da área, que, por característica, é de larga

³ Esses conceitos foram consolidados pela assinatura do Tratado de Westfália (1648) ao final da Guerra dos 30 Anos na Europa (REIS, 2020).

escala, formando um grande e complexo sistema de operações segmentadas.

A integração vertical é o modelo de negócios predominante adotado no setor de petróleo, pois permite maximizar o potencial de acúmulo de capital, traz ganhos de eficiência, protege das volatilidades do mercado e melhora a competitividade (YERGIN, 1991). A história da indústria petrolífera moderna explica esse *modus operandi*. O primeiro grande conglomerado empresarial da área foi a Standard Oil, criada em 1870 por John D. Rockefeller. A companhia, paulatinamente, foi expandindo seu controle sobre a cadeia produtiva, dividida em exploração e produção (*upstream*); estoque e transporte (*midstream*); e, por fim, refino, processamento de produtos, distribuição e comercialização (*downstream*). Dessa maneira, a Standard Oil ditou os padrões que moldariam o comportamento da indústria petrolífera moderna, marcada por companhias verticalmente integradas, que buscam atuar unindo as três grandes seções da cadeia produtiva, elaborando um fluxo ordenado, econômico e eficiente (YERGIN, 1991) do poço ao poste.

A integração vertical permite o controle da cadeia, garantindo a apropriação da renda. Ao privilegiar uma seção da cadeia em detrimento das demais, esse potencial é ameaçado. Particularmente na indústria petrolífera, o elo da cadeia mais rentável é o *upstream*, podendo levar a uma ênfase desequilibrada no setor. Isso ocorre pois, apesar do altíssimo investimento inicial para construção da estrutura de extração e os riscos a ele associados, o potencial de lucro – no caso de uma exploração bem-sucedida – extrapola a margem dos demais segmentos da cadeia produtiva. Além disso, conforme Stevens (2000), em oposição a produtos manufaturados, que tendem a agregar maior valor conforme avançam na cadeia, não é no refino que o potencial de acúmulo de capital atinge seu ápice. Isso ocorre pela “sobrecapacidade e elevados custos fixos das refinarias, fazendo com que as petrolíferas sejam forçadas a um maior rendimento e, conseqüentemente, a uma concorrência acirrada que diminui sua margem de lucro⁴” (STEVENS, 2000, p. 1).

Quando se trata da indústria petrolífera e sua relação com o que ficou conhecido como “maldição dos recursos naturais” (PAMPLONA; CACCIAMALI, 2018) ou “subdesenvolvimento com abundância de divisas⁵”, fica evidente que a preocupação dos maiores exportadores (nesse caso, especificamente NOCs) é não se tornar um Petroestado (FUSER, 2013), dependente unicamente do seu fornecimento de petróleo cru, não só porque isso “afoga a economia por excesso de capacidade de exportação, mas também porque o ciclo econômico tenderia a reforçar a monoprodução” (SCHUTTE, 2016, p. 35) que fragiliza o país e impede que o recurso seja utilizado eficientemente, para manutenção da produção e redistribuição para o desenvolvimento interno.

O Brasil diferencia-se dos Petroestados por definição. Segundo Fuser (2013), esses se configuram por uma grande dependência de suas exportações de petróleo para financiamento de seu progresso econômico e um inchaço do setor público por debilidade em distribuir a renda proveniente do setor para o resto da sociedade. O Brasil não depende unicamente de seu petróleo, tampouco possui um setor público financiado especificamente por essa renda. No Brasil, o petróleo historicamente não se constituiu como uma economia de enclave, tendo seu potencial de ganhos associado à exportação e à renda fiscal. A Petrobrás constituiu uma estrutura em que o petróleo atuou como “meio” e não como “fim”, sendo um instrumento de desenvolvimento de uma ampla cadeia de fornecedores e mobilizando setores importantes da indústria nacional (FURNO, 2020b). No entanto, o conceito é interessante para mobilizar a questão da necessidade latente de um projeto político e regulatório (SCHUTTE, 2016) que seja capaz de instigar a apropriação dos lucros do ativo de forma a reverberar para o resto da economia, além de dar condições a sua segurança e a sua soberania energética.

3. DO AUGÉ AO DESMONTE: UMA ANÁLISE DO SETOR DE REFINO

A Petrobrás, nos governos Lula e Dilma, retoma seu pêndulo em direção a uma face estatal, comportando-se como uma empresa que foi alçada a condição de instrumento da política de desenvolvimento, especialmente no campo industrial (FURNO, 2020b). A política de conteúdo local, que ganhou primazia em detrimento do ganho fiscal de curto prazo no arremate dos leilões, somou-se a um aumento substancial do nível de investimento da companhia, o que gerou forte demanda para os setores fornecedores, mobilizando emprego e adensando a estrutura produtiva na cadeia de petróleo e gás (FURNO, 2020b).

Lograda a autossuficiência em produção de óleo, o desafio seguinte concentrou-se no setor de refino. Nesse sentido, as refinarias brasileiras, especialmente após a descoberta do Pré-sal, foram modernizadas e adaptadas para processar o óleo brasileiro. Foram feitos investimentos bilionários no tratamento de derivados para redução do teor de enxofre tanto no diesel quanto na gasolina.

⁴ Tradução nossa

⁵ Título de uma obra de Celso Furtado quando da análise da Venezuela nos anos 1960.

As metas de avanço nesse setor estavam expressas nos Planos Estratégicos da Petrobrás desde o ano de 2006, que concediam destaque ao aumento da capacidade de refino; maior integração vertical; e maior presença da própria empresa com destaque para seu papel de mobilizadora de uma ampla cadeia de fornecedores e demandantes. (PETROBRÁS, 2006). Na esteira dos dispêndios em modernização também estavam previstas a construção de cinco novas refinarias, de modo não somente a ampliar a capacidade doméstica de destilação, mas também a alçar o Brasil ao papel de exportador de derivados. As refinarias na pauta de construção eram: a Clara Camarão, que foi concretizada e situa-se no Rio Grande do Norte; as Refinarias Premium I e II, respectivamente no Maranhão e no Ceará, que foram abandonadas no decorrer no transcurso nos planos da empresa; a Refinaria Abreu e Lima em Pernambuco, que foi construída com apenas um terço da capacidade de processamento inicial; e o Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro (COMPERJ), que amargou com o processo de paralisação, fruto da forma de enfrentamento aos esquemas de corrupção no bojo da Operação Lava Jato.

Desse modo, buscava-se tanto aumentar a oferta de derivados impedindo possíveis gargalos para produção nacional quanto gerar demanda para diversos ramos da indústria nacional, em especial a indústria de bens de capital, além de estimular o desenvolvimento tecnológico na atividade exploratória de águas profundas (PINTO, 2020a, p. 148).

Segundo Gabrielli de Azevedo (2021), o aumento da capacidade de refino tinha como objetivo a superação dos gargalos fundamentais que se apresentavam à Petrobrás, uma vez do acelerado processo de crescimento econômico com inclusão social que marcou o modelo de desenvolvimento nos anos 2000 e logrou o aumento do consumo per capita de energia. Para além disso, a preferência pela construção de diversas dessas refinarias no Nordeste se atribuiu ao fato de que naquela região as taxas de crescimento de mercado eram maiores, e a relação entre capacidade instalada e demanda por derivados era mais desequilibrada (GABRIELLI DE AZEVEDO, 2021).

Com a criminalização dos investimentos da Petrobrás operada pela forma espetacularizada de condução da Operação Lava Jato (FURNO, 2020a), somada à crise política que levou, posteriormente, ao impeachment da Presidenta Dilma Rousseff e a assunção de Michel Temer à Presidência da República, a Petrobrás modifica radicalmente seu Plano de Negócio, reduzindo primeiramente em 25% seu montante de investimento e, posteriormente, avançando sobre um processo de desverticalização e venda de ativos fixos.

O projeto para a desestruturação do setor de petróleo e gás, na perspectiva da busca dos interesses nacionais incluso a soberania energética, já estava presente no documento intitulado “Ponte para o futuro”, organizado pela Fundação Ulysses Guimarães, do MDB. O plano apontava que era necessário fomentar um novo ciclo de crescimento econômico baseado em investimentos privados e ganho de competitividade do setor externo. Para tanto, seria necessário:

Viabilizar a participação mais efetiva e predominante do setor privado na construção e operação de infraestrutura, em modelos de negócio que respeitem a lógica das decisões econômicas privadas, sem intervenções que distorçam os incentivos de mercado, inclusive respeitando o realismo tarifário (MDB, 2015, p. 17).

Entre os pontos fundamentais que o plano destacava, a única estatal citada propriamente e incitada a mudanças específicas era a Petrobrás:

Executar uma política de desenvolvimento centrada na iniciativa privada, por meio de transferências de ativos que se fizerem necessárias, concessões amplas em todas as áreas de logística e infraestrutura, parcerias para complementar a oferta de serviços públicos e retorno a regime anterior de concessões na área de petróleo, dando-se a Petrobras o direito de preferência (MDB, 2015, p. 18).

Não por acaso, o ex-presidente Luís Inácio Lula da Silva chegou a afirmar em diversas ocasiões que o impeachment de Dilma Rousseff ocorreu, em grande medida, pela vontade de alterar o regime regulatório de petróleo no Brasil em favor dos acionistas⁶ e das empresas privadas. Prova disso foi a antecipação do cronograma de leilões do Pré-Sal durante o governo Temer, instigado especialmente pela aproximação das eleições de 2018 em um cenário de incerteza política e a possibilidade de retorno do Partido dos Trabalhadores ao poder (SCHUTTE, 2019).

A estratégia do poder executivo sob o Governo Temer para a Petrobrás – indo na contramão da maior parte de IOCs e NOCs,

⁶ LUCENA, Leonardo. Lula: “O golpe foi feito para mudar o modelo de exploração do petróleo no Brasil”. Brasil 247. Disponível em: <<https://www.brasil247.com/brasil/lula-o-golpe-foi-feito-para-mudar-o-modelo-de-exploracao-do-petroleo-no-brasil>>. Acesso em: 24 out. 2021.

como tratamos anteriormente – foi a de desarticular sua capacidade de integração vertical através do fatiamento e venda de ativos, principalmente no setor de derivados e distribuição, para dar preferência à E&P de petróleo cru, sob o argumento de que o recurso está se aproximando do fim de sua primazia enquanto fonte energética⁷ (NOZAKI; COUTINHO; LEÃO, 2020; SCHUTTE, 2019) e também como forma de atrair novos players para esses mercados e dinamizar o setor (REIS, 2020). As consequências deletérias da operação de priorização do setor de E&P em detrimento dos demais elos da cadeia são explicitadas por Pereira e Pinto (2018, online) em matéria para o Jornal GGN e apontam para o:

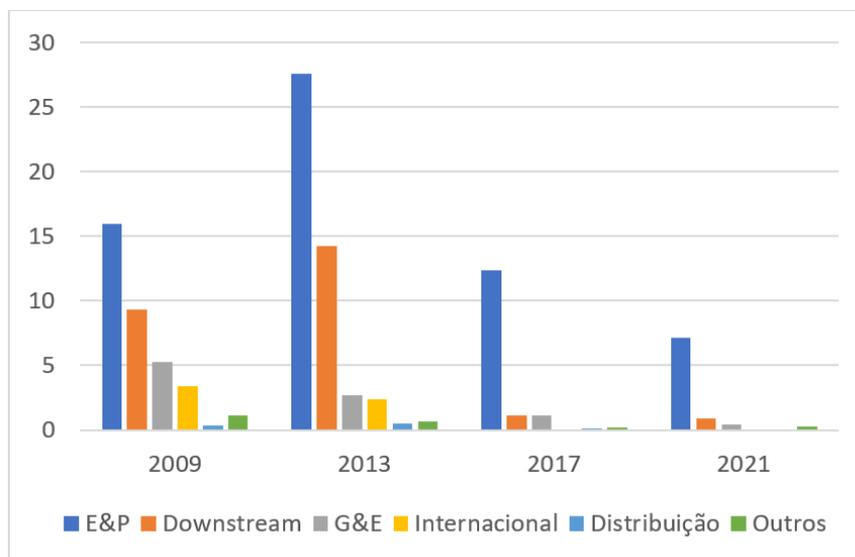
Aumenta a exposição da empresa a variáveis que ela não controla, como câmbio e preço do petróleo, e reduz suas margens no segmento do refino, aumento seus custos e riscos em virtude das características específicas desse setor. Abrindo assim espaço para novos entrantes internacionais, inclusive na exploração do pré-sal.

Ainda, é relevante notar que os argumentos que levaram a escolha pela desverticalização da Petrobrás com o objetivo de focar no setor de E&P são inerentemente contraditórios, dado que o upstream também tem sido o foco das vendas da companhia (inclusive na região do Pré-Sal).

Ao analisar o plano de investimentos da estatal ao longo dos últimos anos, fica cristalino que houve uma priorização do seguimento de E&P em detrimento dos demais segmentos, especialmente sobre o maior gargalo do setor, que é o refino. Os governos Temer e Bolsonaro buscaram focar em E&P, com o argumento de que é a seção mais lucrativa da cadeia – o que não está incorreto – mas embora menos lucrativo, o refino é o setor com margens mais estáveis e menos dependente de variáveis exógenas.

Porém, como mostra o Gráfico 1, a queda de investimentos, além de ser generalizada, foi complementada pelos leilões da Cessão Onerosa e seu excedente, de forma que mesmo no elo de E&P, houve uma grande negociação de reservas estratégicas.

GRÁFICO 1 - INVESTIMENTOS POR SEGMENTO NA PETROBRAS EM BILHÕES DE US\$



Fonte: Dados da seção de Investimentos do Site da Petrobras⁸. Elaboração Própria.

O Gráfico 1, portanto, corrobora a estratégia de desverticalizar a Petrobrás, tornando-a mais suscetível às volatilidades do mercado e a tomada dos segmentos desfalcados por outros players, principalmente IOCs verticalizadas. Setores como o de distribuição foram totalmente vendidos, enquanto o de refino, por exemplo, foi drasticamente reduzido.

O desmonte seguido da venda do parque de refino foram embalados pela premissa neoliberal de que as privatizações, ao promoverem maior abertura do mercado de combustíveis à concorrência, levaria a uma suposta redução dos preços finais dos derivados. No entanto, o mercado de petróleo e gás não é um mercado de livre concorrência, de pequenas empresas interagindo de forma atomizada.

⁷ É válido notar que esse argumento surge a partir do governo Bolsonaro, e não no governo Temer.¹¹ Projetos para aumentar a eficiência e reduzir gargalos dos processos produtivos em uma refinaria já existente.

⁸ Disponível em: <<https://www.investidorpetrobras.com.br/visao-geral/indicadores/investimentos/>>. Acesso em: 07/07/2021.

O mercado de petróleo e gás é um mercado oligopolizado por suas próprias características produtivas, especialmente pelas suas elevadas barreiras à entrada.

Pinto (2020), citando estudo recente sobre o mercado de refino europeu, concluiu que dividir a indústria de refino em players menores para incentivar concorrência pode levar a preços mais elevados aos consumidores finais, uma vez que empresas menores são menos eficientes em virtude da economia de escala. Além disso, como trata-se de um monopólio natural e de um parque de refino distribuído de forma concentrada em nível regional, sua alienação à iniciativa privada deve dar lugar a monopólios regionais, tal como expresso em estudo recente da PUC-Rio⁹. Ou seja, essas empresas utilizarão preços de monopólio e, como as refinarias serão vendidas junto com os terminais e dutos que lhe são interconectados, será inviável qualquer concorrência nessas áreas geográficas de influência, de forma que, ao se privatizar as unidades de refino, o governo entrega também os próprios mercados regionais (LEÃO; PINTO, 2019; ABADIE, 2020).

Segundo Paula e Moura (2021), a nova gestão da empresa, destoando da progressa, passou a priorizar o “shareholder value”, ou seja, a remuneração de curto prazo aos acionistas, o que impactou a orientação de desinvestimento e privatização das refinarias, gasodutos e parte da subsidiária BR Distribuidora, além de afetar a política de preço, conforme veremos a seguir. Ainda segundo os autores, sob uma nova lógica e concepção de empresa, passou-se a priorizar unicamente a meta financeira de desalavancagem e o retorno de curto prazo do acionista vis-à-vis metas produtivas e estratégicas nacionais, como a autossuficiência energética.

3. REFINO E POLÍTICA DE PREÇOS: DOIS ELEMENTOS, UMA ESTRATÉGIA

O desmonte do setor do refino ainda tinha um objetivo mais estratégico que não somente o de abertura de mercado a maior concorrência. A redução dos investimentos e, sobretudo, a ampliação da ociosidade das refinarias foi fator fundamental para operar a mudança na política de preços da Petrobrás, elemento essencial para que a empresa modificasse radicalmente seu papel de provimento da segurança energética – compreendendo-a não apenas como disponibilidade física de insumos, mas a preços acessíveis – e sua conversão em uma empresa vocacionada na distribuição de vultosos recursos aos seus acionistas.

Em 2015, a política de preços da Petrobrás começou a passar por ajustes. Em outubro de 2016, já sob o governo Temer, uma nova política foi anunciada. As premissas consideradas eram: 1) a paridade com o mercado internacional; 2) custos de internalização dos combustíveis seguindo a lógica de importação e; 3) a margem de lucro da empresa. A formação final dos preços seria definida por quatro componentes: 1) preço de realização do combustível derivado de petróleo; 2) custo do biocombustível¹⁰; 3) margens brutas de distribuição e revenda; e 4) tributos federais e estaduais¹¹ (EPE, 2021). Na prática, a nova dinâmica implicava em preços acima do próprio mercado internacional, ao considerar também a margem extra de proteção da empresa, o que significa perda de mercado e estímulos a ociosidade nas refinarias (LOBO, 2018).

Entre aqueles favoráveis ao PPI, os argumentos giraram em torno do aumento da concorrência interna e atração de investimentos. Também foi reforçado que a política garantia segurança de abastecimento, uma vez que 30% do consumo no país depende de importação de derivados. Em anúncio, Jorge Celestino, diretor da área de Refino e Gás Natural da Petrobrás, afirmou que a estatal estava perdendo mercado devido ao aumento da importação de derivados por parte das importadoras (OLIVEIRA, 2017). Como um fim em si mesmo, a redução de utilização das refinarias e as vendas no mid e downstream, incluindo a venda da BR Distribuidora, contribuíram diretamente para a maior dependência da importação de derivados e a perda de competitividade da Petrobrás frente a entrada de concorrentes externos, reforçando o ciclo vicioso.

Leão (2019) corrobora o argumento ao chamar atenção para as vendas de refinarias e a redução da taxa de utilização do parque de refino brasileiro no período. O autor afirma que de 96% de utilização entre 2012-2013, caiu para 74,2% a taxa de utilização da capacidade instalada das refinarias entre 2017-2018, abrindo espaço para maior dependência de importações de derivados. Além disso, ressalta a periodicidade diária dos reajustes de preço. Em nota técnica do DIEESE (2018) observou-se que entre junho de 2016 e maio de 2018, os preços da gasolina e do diesel sofreram reajuste 216 vezes.

⁹ Disponível em:

<<https://www.gov.br/mme/pt-br/assuntos/secretarias/petroleo-gas-natural-e-biocombustiveis/abastece-brasil/subcomites/ApresentaoEstudoPUCRioBrasilcom27042020versofinal.pdf>>. Acesso em: 16/04/2022.

¹⁰ Aplica-se somente em misturas de combustíveis derivados de petróleo com biocombustíveis, como nos casos da gasolina C e do óleo diesel B (EPE, 2021a, p. 5).

¹¹ Os tributos federais são: PIS/PASEP e Cofins, imposto de importação (II) e exportação (IE) e Cide. O tributo estadual se resume ao ICMS, que é destinado integralmente ao estado de destino, sendo que 25% do recurso é reservado aos municípios que compõem o estado (EPE, 2021a, p. 9).

Figura 1: Variações nos preços da gasolina, diesel e gás de cozinha nas refinarias e do salário mínimo e da inflação durante a vigência do PPI.

Período	Gasolina na refinaria	Diesel na refinaria	Gás de Cozinha na refinaria	Salário Mínimo	Inflação (IPCA/IBGE)	
Início do PPI até hoje	15/10/2016 a 19/03/2022	157,3%	157,6%	349,3%	37,7%	31,5%
Governo Bolsonaro	01/01/2019 a 19/03/2022	155,8%	143,2%	132,2%	21,4%	22,2%
No ano	01/01/2022 a 19/03/2022	23,8%	34,3%	16,0%	10,2%	0,9%

Fonte e elaboração: DIEESE, subseção FUP.

A figura acima destaca o impacto que a política de preços logrou no aumento expressivo dos preços dos derivados elencados praticados pelas refinarias. Os reajustes superaram largamente os reajustes no salário-mínimo e tiveram impacto expressivo na inflação, o que dirimiu ainda mais o rendimento real dos brasileiros.

Nota-se, a partir de dados disponibilizados pela Agência Nacional do Petróleo, Gás e Biocombustíveis (2021), que a partir de 2017 há uma inflexão nas importações, subindo em 26% em relação ao ano anterior de 28,3 milhões de m³ para 35,7 milhões de m³, tendência que se confirmou nos anos seguintes. De forma inversa, quanto mais o país tem produzido petróleo, maior tem sido o índice de exportação de óleo cru – ou seja, em vez de ser consumido internamente (já que há a demanda), e um nível ainda existente de capacidade ociosa no refino¹² – e o excedente produzido tem sido destinado ao mercado externo logrando uma renda extraordinária, já que os custos de produção estão caindo enquanto o preço internacional tem apresentando tendência de elevação, sobretudo em 2022.

Esse cenário torna a Petrobrás uma empresa cada vez mais distanciada daquilo que ela foi vocacionada para editar, inscrito na premissa de ser uma empresa com uma dupla missão, que, segundo Nozaki (2022, online), é a de

participar do esforço pela segurança energética do país garantindo produção, abastecimento e acesso de petróleo e derivados para o mercado interno, além de assegurar lucros e distribuição de dividendos ao conjunto dos seus acionistas. A boa governança depende do equilíbrio nessa sensível balança.

Essa disputa se traduz claramente no tocante à formação de preços da companhia, uma vez que cabe à estatal e ao governo vigente formular seu regime. Sendo também a que mais aproxima a sociedade do tema de petróleo, ao interferir diretamente nos demais preços de mercado. Portanto, tornando-se também assunto relevante para a sociedade como um todo e não apenas para os interesses microeconômicos de formação de preços e rentabilidade da empresa.

Bercovici (2015) traça o histórico da formação de preços de petróleo no Brasil, notando que desde o princípio eram fixados por mecanismos da Administração Pública. O Decreto nº 395 de 1938¹³ já estabelecia que o abastecimento nacional de petróleo era uma questão de utilidade pública e seria de competência do Governo Federal (Art. 1º), cabendo ainda “estabelecer, sempre que julgar conveniente, na defesa dos interesses da economia nacional [...] os limites máximo e mínimo dos preços de venda dos produtos refinados” importados ou nacionais. A Lei nº 2.004 de 1953¹⁴ e o Decreto nº 49.331 de 1960¹⁵ instituíam e regulamentavam a política de abastecimento de combustíveis no país, tendo sido substituídas posteriormente pelo Decreto nº 99.432 de 1990 e a Lei nº 9.478 de 1997¹⁶, os quais “liberaram os preços dos combustíveis e as margens de distribuição e revenda, excluindo a exigência de volumes mínimos de comercialização e distribuição” (BERCOVICI, 2015, p. 568)¹⁷.

Na esteira liberal dos anos 1990, apesar da importação de derivados e os preços terem sido liberalizados, a Petrobrás manteve ingerência no controle indireto de precificação de petróleo e derivados (BERCOVICI, 2015). Nos anos 2000, a abordagem neodesenvolvimentista dos governos petistas, somada à descoberta do Pré-Sal e à tendência de aumento dos preços do petróleo, refletiu em uma política de preços que prezava pela estabilidade para os consumidores diante da volatilidade dos preços no mercado internacional.

A medida era plausível em um contexto de fomento da cadeia de petróleo no país, somada aos investimentos na construção de

¹² Vale ressaltar, no entanto, que o FUT (fator de utilização) aumentou e, em 2022, está em 91%.

¹³ Disponível em: <<https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=DEL&numero=395&ano=1938&ato=2230TW65UNnpXT915>>. Acesso em: 24/02/22.

¹⁴ Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l2004.htm>. Acesso em: 24/02/22.

¹⁵ Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1960-1969/decreto-49331-24-novembro-1960-326816-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 24/02/22.

¹⁶ Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9478.htm#art83>. Acesso em: 24/02/22.

¹⁷ Tradução nossa.

refinarias para atender a demanda nacional e na infraestrutura logística para distribuição (GABRIELLI DE AZEVEDO, 2021). Além disso, por ser detentora da maioria das refinarias até então, a Petrobrás conseguia otimizar as margens do refino e garantir eficiência sistêmica. O ex-presidente da companhia ainda explica que,

Nos momentos em que o preço do petróleo internacional se eleva (ou baixa), o preço de transferência acompanha de forma correspondente, afetando os resultados segmentados. Em relação ao resultado corporativo, no entanto, os custos de produção do petróleo não seguem diretamente os preços de mercado, dependendo muito mais do capital já investido, da produtividade dos campos e dos custos operacionais domésticos, que não seguem instantaneamente as variações do preço do petróleo cru no mercado internacional, apesar de manterem uma relação de longo prazo com este. É por isso que, na empresa integrada monopolista, não é preciso variar a cada dia, ou a cada hora, os preços dos derivados no mercado doméstico, quando eles são produzidos com petróleo nacional (GABRIELLI DE AZEVEDO, 2021, online).

Os reajustes durante os governos petistas consideravam como parâmetros “o crescimento da produção, a capacidade de processamento do parque de refino nacional e a convergência no médio prazo dos preços no Brasil com as referências internacionais” (LEÃO, 2019, online).

No tocante à questão da autossuficiência e do desabastecimento, o cenário atual aponta para vulnerabilidades que haviam sido sanadas anteriormente. Em 2006, a Petrobrás havia atingido a autossuficiência (antes mesmo da descoberta do Pré-sal) e, apesar disso, a demanda cresceu expressivamente no período (fruto das políticas de redistribuição de renda do próprio governo) ao ponto que foram necessários novos investimentos para refino (SCHUTTE, 2016). Como analisado, esse objetivo não foi atingido e, desde então, o abastecimento do país voltou a depender de importações, até então a um nível controlado e sem riscos de desabastecimento, especialmente com o aumento da produção e o funcionamento das refinarias estatais.

“Historicamente, a produção brasileira de petróleo e derivados é majoritariamente consumida no mercado interno” (VIDAL, 2021, online). Todavia, à medida que a produção brasileira tem aumentado, as exportações têm crescido também, ou seja, o excedente produzido tem sido direcionado para o mercado externo ao invés de abastecer o mercado interno (VIDAL, 2021). Dessa forma, a condução da Petrobrás pelos governos analisados levou a uma situação de aumento de exportação de óleo cru e aumento da importação de derivados, reforçando a lógica extrativista de exportação de bens primários, típico de um país subdesenvolvido com traços neocoloniais.

A discussão sobre os preços é arrematada pela análise dos custos de produção nacional em relação aos preços internacionais. O custo de produção total brasileiro fica em torno de US\$29¹⁸, enquanto o preço médio do barril de petróleo no mercado internacional nos últimos cinco anos ficou em US\$60,5¹⁹. Essa situação confere à Petrobras e seus acionistas lucros altíssimos, ao passo que o custo de derivados internamente fica à mercê dos preços externos, dificultando o acesso da população.

No tocante ao mercado de petróleo brasileiro, observa-se que os esforços dos governos analisados funcionaram no sentido de abrir o mercado para outros players, principalmente internacionais. Críticos da política atual demonstram que a balança passa a pender para benefício hegemônico de acionistas e IOCs. Em editorial, a Associação de Engenheiros da Petrobras (AEPET) argumenta que a política adotada beneficia refinadores norte-americanos, acionistas internacionais, importadores e distribuidoras privados, e prejudica a Petrobras, os consumidores brasileiros, os estados e a União. Ainda, opinam que:

A Petrobras é capaz de suprir o mercado doméstico de derivados praticando preços abaixo do mercado internacional e, ainda assim, obter bons resultados compatíveis com a indústria, para sustentar uma elevada curva de investimentos, que contribuem diretamente com aumento da renda e dos empregos no país (AEPET, 2018).

A linha de argumentação traçada possibilita associar a estratégia iniciada no governo Temer e continuada por Bolsonaro a um desmonte da soberania energética brasileira. Ao passo que a desverticalização, as vendas de ativos e as mudanças regulatórias e de precificação contribuíram diretamente para maior penetração de players externos no mercado de petróleo nacional e a relegação da Petrobras a uma posição de exportadora de commodity. Carvalho (2018a; 2018b) opina que a premissa de aumento da competitividade internacional de uma estatal não garante desenvolvimento interno, ao passo em que se desconsidera a realidade brasileira de desigualdade social, podendo ainda ser danoso ao mercado interno – como no caso do forte aumento de preços dos derivados.

¹⁸ GRAPHICS, Wall Street Journal. Barrel Breakdown. Nova Iorque: WSJ. 2016. Disponível em: <<http://graphics.wsj.com/oil-barrel-breakdown/>>. Acesso em: 06/03/2022.

¹⁹ Construído com base em dados disponibilizados pela Statista: STATISTA. WTI and Brent crude oil annual spot prices 2021. Nova Iorque: Statista. 2021. Disponível em: <<https://www.statista.com/statistics/209641/average-annual-spot-price-of-wti-and-brent-crude-oil/>>. Acesso em: 06/03/2022.

Fato é, a venda de refinarias, em conjunto com a política de preços, atrairá novos players para o setor, reduzindo ainda mais a flexibilidade da gestão de preços internos. Leão (2019, online) chega a afirmar que “a Petrobras se tornou refém dos importadores que ela própria estimulou, ao decidir exportar petróleo cru e importar derivados”. Gabrielli de Azevedo (2021) vai na mesma linha ao questionar a ampliação de exportações e a atração de capitais internacionais como objetivos centrais da Petrobras em detrimento da garantia de abastecimento interno. O autor afirma que houve uma escolha deliberada de reduzir o papel da Petrobras no setor, tornando-a mais volátil a variações externas. Players internos do setor também são afetados. O diretor da Abilivre (Associação Brasileira de Revendedores de Combustíveis Independentes e Livres), Rodrigo Zignales, aponta que donos de postos de combustíveis estão insatisfeitos com a política de preços, já que não conseguem se planejar frente às alterações, de maneira que grandes redes de distribuição e varejo são favorecidas, aumentando a concentração de mercado (ANDRETTA, 2021).

Simultaneamente ao aumento de preço de derivados que tem penalizado o consumidor interno, a Petrobras vem registrando lucros recordes: em 2021 a soma foi de R\$106,6 bilhões, e a distribuição de dividendos para acionistas, até o momento, ficou em R\$101 bilhões²⁰. Em sua maioria, os acionistas da estatal são de fora do país, chegando a 43% do total de investidores²¹. Corroborando os argumentos de Leão e Nozaki (2018), os dividendos da Petrobras e a exploração de recursos naturais do país têm beneficiado acionistas e transnacionais de seus respectivos países em detrimento do desenvolvimento nacional brasileiro.

No tocante aos derivados, não existe um único preço internacional da gasolina, como coloca Gabrielli de Azevedo (2021, online): “há vários preços, refletindo às distintas estruturas tributárias, políticas de abertura dos mercados domésticos e relação entre produção e refino, além do grau de concentração industrial do setor”. Em cima disso, considera-se também a variação do dólar, por ser a moeda em que o mercado internacional é precificado. Apesar disso, afirma o ex-presidente da estatal, a variação dos preços de derivados não segue instantaneamente as variações de preço do barril, argumento que é muito utilizado para justificar o aumento do preço final para consumidores.

Entre outros elementos, o país preocupado com sua soberania energética vai calibrar o repasse dessas variações para seu mercado interno. Garantir o abastecimento fortalece o país contra essas variáveis e previne momentos de escassez que levam ao desabastecimento e ao aumento demasiado dos preços.

E por que isso é importante? Tradicionalmente, o consumo de energia de um país está ligado ao seu nível de desenvolvimento: aqueles que buscam o crescimento socioeconômico devem se preocupar com a disponibilidade de energia para sua sociedade. Yergin (2014) ressalta que situações de escassez podem coibir esse processo. No Brasil, o petróleo ainda corresponde à maior parcela da geração de energia no país, somando 33,1% da matriz²² e sendo utilizado principalmente na indústria (32,1%) e transportes (31,2%) (EPE, 2021).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A inflexão pela qual passou a Petrobrás nas gestões dos governos Temer e Bolsonaro – envoltos na retomada do receituário neoliberal – comprometeu substancialmente o caminho de perseguição da soberania e segurança energética nacional. Na contramão do que os principais países de capitalismo central e mesmo grande parte dos países periféricos buscam sob a orientação de governos compromissados com o “nacionalismo energético” (PINTO, 2020a), o Brasil tem apostado no apequenamento da sua maior empresa estatal petrolífera, que lida com um ativo estratégico para a soberania nacional pelo expediente da garantia da segurança energética.

O desmantelamento do setor de refino, o cadastramento de quase 400 empresas importadoras de derivados pela ANP de 2016 até 2021, a venda de refinarias e demais setores da distribuição e transporte e, sobretudo, a política de preços de paridade de importação (PPI) atentam contra a segurança energética, na medida em que expõem o setor a variáveis exógenas, tais como taxa de câmbio e demanda externa, o que pode levar a diversos riscos disruptivos e comprometer o abastecimento interno. Como ressaltamos, a segurança energética – além de ser um objetivo geopolítico estratégico – dispõem não somente sobre a existência física de derivados, mas sua disponibilidade a preços acessíveis, e esse novo modelo contradiz essa premissa fundamental.

²⁰ Dados do Petrobras Financial Performance 4Q21. 2022. Disponível em: <<https://api.mziq.com/mzfilemanager/v2/d/25fdf098-34f5-4608-b7fa-17d60b2de47d/b1587b26-37f3-ee73-d85b-bdcb0de014?origin=1>>. Acesso em: 07/03/2022.

²¹ Dados da Fact Sheet da Petrobras. 2021. Disponível em: <<https://api.mziq.com/mzfilemanager/v2/d/25fdf098-34f5-4608-b7fa-17d60b2de47d/22e06775-2ee6-cb89-34f3-acac77bd5c62?origin=2>>. Acesso em: 07/03/2022.

²² Na sequência, a matriz energética brasileira é composta pelo consumo de biomassa de cana (19,1%); hidráulica (12,6%); gás natural (11,8%) e lenha e carvão (8,9%), seguido de outros renováveis e não renováveis com consumo menos expressivo. Dados disponíveis em: <https://www.epe.gov.br/sites-pt/publicacoes-dados-abertos/publicacoes/PublicacoesArquivos/publicacao-601/topico-588/BEN_Sintese_2021_PT.pdf>. Acesso em: 24/02/22.

O que constatamos atualmente é uma gestão da Petrobras que a aproxima de uma exportadora de óleo cru – desverticalizada, desprovida de sua função social e mais vulnerável às mudanças de demanda e preço. Se antes o Brasil inspirava o receio de potências como os EUA, pela possibilidade de se tornar, sozinho, uma potência na região e um player importante no tabuleiro geopolítico da segurança energética, agora encontra no país um projeto neoliberal conivente com o desmonte de sua maior indústria e permissivo com a entrada de transnacionais no setor, a custos que não refletem seu real valor.

Outra diferença importante entre a conduta da Petrobras com a maioria de outras NOCs e IOCs é a ênfase em diversificar o portfólio por parte das últimas – como gás natural e energias renováveis –, chegando inclusive a ocupar esses espaços no Brasil, como os investimentos da Exxon no mercado de gás natural, da Shell e BP em biomassa e etanol e da Statoil em energia solar. Essa movimentação reflete mais um atestado de que o atual modelo de gestão da Petrobras caminha na contramão da segurança energética, pensando não somente no presente, mas na transição energética²³ que o setor deve passar e que a Petrobras poderia ser vanguarda.

Dessa forma, compreendendo que a segurança energética envolve o controle de um ativo altamente cobiçado na geopolítica internacional, compreendemos que essa estratégia relega ao Brasil uma posição cada vez mais subordinada na correlação de forças em nível internacional, cedendo passos atrás em relação ao que foi o período pregresso de afirmação da soberania em relação às grandes transnacionais do setor. O controle do acesso e seu uso para fins de desenvolvimento nacional dos recursos energéticos é uma condição indispensável para a afirmação e exercício da soberania política e econômica e para fazer frente à forma historicamente predatória com que as grandes empresas petrolíferas atuam em territórios periféricos.

Concluimos que a Petrobras, nessa nova orientação estratégica, atenta mais uma vez contra a segurança energética pelo prosseguimento da venda dos ativos e ferramentas que permitiriam uma exploração que preservasse reservas em benefício de gerações futuras, um princípio central para a soberania energética do país. A dinâmica de acumulação por meio de conversão em moeda desses ativos é considerada uma estratégia equivocada: oportunidades produtivas serão perdidas, bem como o potencial de encadeamento do setor, pondo em risco um projeto de desenvolvimento econômico e social a longo prazo ao optar pela aplicação desse dinheiro como reserva em moeda estrangeira. Enquanto isso, IOCs e fundos de investimento aproveitam para preencher os vácuos deixados pela Petrobras.

Há, por fim, um crescente descolamento do setor petrolífero em relação a estratégia de segurança e soberania energética brasileira em prol de interesses privados. O argumento utilizado pelos governos analisados de que o objetivo principal deve ser a desalavancagem financeira da Petrobras deixa sem resposta questões como o aumento de vulnerabilidade a fatores externos, o despreparo da companhia ao processo de transição energética e a perda da autossuficiência em derivados.

REFERÊNCIAS

- ABADIE, E. (2020). **“Panorama do Refino no Brasil: Venda das Refinarias da PETROBRAS”**. Portal Clube de Engenharia. Rio de Janeiro. Disponível em: <<http://portalclubedeengenharia.org.br/wp-content/uploads/2020/12/VENDA-DEREFINARIAS-BRASILEIRA-Eng-Elie-Abadie-2020-1-2.pdf>>. Acesso em: 12/04/2022.
- AAEPET – ASSOCIAÇÃO DE ENGENHEIROS DA PETROBRAS (2018). **Quem ganha e quem perde com a política de preços da Petrobras** [S. l.: s. n.]. 1 vídeo (8min). Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=w8ZqdkvVBq0&feature=youtu.be>>. Acesso em: 14/04/2022.
- ANDRETTA, F. (2021). **Combustível caro e lucro recorde: política de preço da Petrobras faz 5 anos**. UOL Economia. São Paulo. Disponível em: <<https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2021/10/25/gasolina-diesel-gas-de-cozinha-preco-ppi-paridade-internacional-petrobras.htm>>. Acesso em: 10/04/2022.
- ANP – AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS (2021). **Anuário estatístico brasileiro do petróleo, gás natural e biocombustíveis: 2021**. Rio de Janeiro. Disponível em: <<https://www.gov.br/anp/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/anuario-estatistico/arquivos-anuario-estatistico-2021/anuario-2021.pdf>>. Acesso em: 10/04/2022.
- BERCOVICI, G. (2015). Petróleo y soberanía energética en Brasil. In: **Anuario de Faculdade de Direito da Universidade da Coruña**. Coruña: Universidade da Coruña Servizo de Publicacións.
- BRITO, T. L. F.; SANTOS, E. M dos; ROUSSEAU, I.; NAVA, P. C. A dialética da segurança energética e a interdependência das nações: reflexões focadas no papel do petróleo e na dimensão brasileira. In: BINSZTOK, J.; MONIÉ, F. (Orgs). **Geografia e Geopolítica do Petróleo**. Rio

²³ Substituição do petróleo como fonte principal de energia por outras fontes.

- de Janeiro: Mauad X Ltda., 2012, pp. 13-50, 1. ed.
- CARDOSO, A. O. (2018). **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.
- CARVALHO, L. (2018a). Laura Carvalho: **“Distribuir renda no Brasil sem mexer nos impostos é quixotesco”**. [Entrevista concedida a] Felipe Betim e Heloísa Mendonça. El País, São Paulo. Disponível em: Acesso em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2018/06/15/economia/1529091114_614722.html>. Acesso em: 12/04/2022.
- _____ (2018b). **Valsa brasileira: do boom ao caos econômico**. São Paulo: Editora Todavia.
- DIEESE - DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS. (2018). A escalada do preço dos combustíveis e as recentes escolhas da política do setor de petróleo: Nota Técnica nº 194. São Paulo. Disponível em: <<https://www.intersindicalcentral.com.br/wp-content/uploads/2018/05/escalada-do-preco-dos-combustiveis-e-as-recentes-escolhas-da-politica-do-setor-de-petroleo.pdf>>. Acesso em: 14/04/2022.
- EPE – EMPRESA DE PESQUISA ENERGÉTICA (2021). **Balanço Energético Nacional: Relatório Síntese 2021**. Brasília. Disponível em: <https://www.epe.gov.br/sites-pt/publicacoesdadosabertos/publicacoes/PublicacoesArquivos/publicacao601/topico588/BEN_S%C3%ADntese_2021_PT.pdf>. Acesso em: 15/04/2022.
- FURNO, J. C. (2020a). **“Salvar a economia” foi discurso na pandemia. Mas por que não foi na Lava Jato? Jornal Brasil de Fato**. Disponível em: <<https://www.brasildefato.com.br/2020/08/06/salvar-a-economia-foi-discurso-na-pandemia-mas-por-que-nao-na-lava-jato>>. Acesso em: 12/04/2022.
- _____ (2020b). **Limites e Possibilidades do desenvolvimento na periferia capitalista: a política de conteúdo local no setor de P&G entre 2003 e 2013**. Tese de Doutorado. Instituto de Economia/Unicamp, Campinas.
- FURNO, J. C.; CARDOSO, A. O. (2020). **Políticas do Estado brasileiro e a indústria parapetrolífera: os impactos no emprego e na estrutura produtiva nos anos de 2003 a 2013**. Anais Encontro Nacional de Economia Política, Salvador.
- FUSER, I. (2013). **Energia e Relações Internacionais**, Volume 2. São Paulo: Saraiva Uni.
- GABRIELLI DE AZEVEDO, J. S. (2021). **“Especulações sobre a Petrobras depois de um tsunami, além de um dilúvio e terremoto com incêndios. Um desastre”**. Mimeo.
- _____ (2018). Tanto lá, como cá, século XIX ou XXI, o petróleo muda a economia, a política e as guerras. INEEP – Instituto de Estudos Estratégicos de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis. [S. l.]. Disponível em: <<https://ineep.org.br/tanto-la-como-ca-seculo-xix-ou-xxi-o-petroleo-muda-a-economia-a-politica-e-as-guerras/>>. Acesso em: 13/04/2022.
- GILPIN, R. (2002). **A Economia Política das Relações Internacionais**. Brasília: Editora Universidade de Brasília.
- KLARE, M. T. (2000). **Resource Competition and World Politics in the 21st Century**. Current History, v. 99, n.641, pp. 403-407.
- LEÃO, R. **As confusões por trás da política de reajuste de preços da Petrobras**. Le Monde Diplomatique Brasil. São Paulo. Disponível em: <<https://diplomatique.org.br/confusoes-da-politica-de-reajuste-de-precos-da-petrobras/>>. Acesso em: 15/04/2022.
- LEÃO, R.; NOZAKI, W. (orgs.) (2018). **Energias e petrolíferas globais: transformações e crise**. Rio de Janeiro: Ineep/Flacso. Disponível em: <<https://ineep.org.br/energia-e-petroliferas-globais-transformacoes-e-crise/>>. Acesso em: 15/04/2022.
- LEÃO, R.; PINTO, E. C. (2019). “Opção estratégica da Petrobras em 2017: empresa menor e desintegrada”. In: LEÃO, Rodrigo; NOZAKI, William (Orgs.). **Geopolítica, Estratégia e Petróleo: Transformações internacionais e nacionais**. Rio de Janeiro: INEEP/FLACSO. pp. 57-60.
- LUCENA, L. (2021). Lula: **“O golpe foi feito para mudar o modelo de exploração do petróleo no Brasil”**. Brasil 247. Disponível em: <<https://www.brasil247.com/brasil/lula-o-golpe-foi-feito-para-mudar-o-modelo-de-exploracao-do-petroleo-no-brasil>>. Acesso em: 24/10/2021.
- LOBO, M. (2018). **Muito além do combustível caro. Intersindical**. São Paulo: 06 set. Disponível em: <<https://www.intersindicalcentral.com.br/muito-alem-do-combustivel-caro/>>. Acesso em: 12/04/2022.
- MDB (2015). **Ponte para o futuro**. Fundação Ulysses Guimarães. Brasília. Disponível em: <<https://www.fundacaoulysses.org.br/wp-content/uploads/2016/11/UMA-PONTE-PARA-O-FUTURO.pdf>>. Acesso em: 10/04/2022.
- NOGUEIRA, J. P.; MESSARI, N. (2005). **Teoria das relações internacionais**. Rio de Janeiro: Elsevier.
- NOZAKI, W. (2022). **Acionistas vão bem, já os consumidores...** INEEP – Instituto de Estudos Estratégicos de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis. [S. l.]. Disponível em: <<https://ineep.org.br/acionistas-vao-bem-ja-os-consumidores/>>. Acesso em: 16/04/2022.
- NOZAKI, W.; COUTINHO, I.; LEÃO, R. (orgs.) (2020). **Desinvestimento e desregulação da indústria de óleo e gás: o caso brasileiro e as lições internacionais**. Rio de Janeiro: Ineep/Flacso. Disponível em: <<https://ineep.org.br/wp-content/uploads/2020/08/livro->

- desinvestimento-desregulacao-oleo-e-gas-2.pdf>. Acesso em: 15/09/2021.
- OLIVEIRA, N de. (2017). **Reajustes de preços da gasolina e diesel podem ser diários, anuncia Petrobras**. AgênciaBrasil. Rio de Janeiro: 30 jun. Disponível em: <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2017-06/reajustes-de-precos-da-gasolina-e-diesel-podem-ser-diarios-anuncia>>. Acesso em: 15/04/2022.
- PAMPLONA, J. B.; CACCIAMALI, M. C. (2018). A maldição dos recursos naturais: atualizando, organizando e interpretando o debate. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 27, n.1, pp. 129-159, abr. Disponível em: Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/ecos/a/X6bNKwWQjB3HD8HMFTZcWTR/>>. Acesso em: 12/04/2022.
- PAULA, L. F.; MOURA, R. (2021). A Operação Lava Jato e as mudanças na gestão da Petrobras: uma avaliação dos impactos econômicos gerais e locais. In: AUGUSTO JR., F.; GABRIELLI, J. S.; ALONSO JR., A. (orgs.). **Operação Lava Jato: crime, devastação econômica e perseguição política**. São Paulo: Expressão Popular.
- PEREIRA, C.; PINTO, E. C. (2018). **Financeirização e desintegração vertical da Petrobras: quem ganha com isso?** INEEP – Instituto de Estudos Estratégicos de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis. [S. l.]. Disponível em: <<https://ineep.org.br/financeirizacao-e-desintegracao-vertical-da-petrobras-quem-ganha-com-isso/>>. Acesso em: 10/04/2022.
- PETROBRÁS, Relatório de Investimentos. (2021). **Investimento nominal**. Disponível em: <<https://www.investidorpetrobras.com.br/visao-geral/indicadores/investimentos/>>. Acesso em: 12/04/2022.
- PETRÓLEO BRASILEIRO S.A. (2006). **Plano de Negócios 2007-2011**. Disponível em: <<https://pt.slideshare.net/petrobrasri/pn-200plano-de-negcios20072011-firjan>>. Acesso em: 10/04/2022.
- PINTO, E. C. (2020). **“Privatizações das refinarias, regulação e Estado: a tragédia brasileira”**. Le Monde Diplomatique Brasil. Disponível em: <<https://diplomatie.org.br/privatizacoes-das-refinarias-regulacao-e-estado-a-tragediabrasileira/>>. Acesso em: 11/04/2022.
- PINTO, E. C. (2020a). “Nacionalismo energético, Petrobras e desenvolvimento brasileiro: a retomada interdita”. **Revista Oikos**, Vol. 19, No. 1, pp. 142-163.
- _____. (2019). “Financeirização e desintegração vertical da Petrobras: quem ganha com isso”. In: LEÃO, Rodrigo; NOZAKI, William (Orgs.). **Geopolítica, Estratégia e Petróleo: Transformações internacionais e nacionais**. Rio de Janeiro: INEEP/FLACSO. pp. 41-44.
- PINTO, E. C.; DWECK, E. (2019). “Redução dos investimentos da Petrobras: um balanço das perdas”. In: LEÃO, Rodrigo; NOZAKI, William (Orgs.). **Geopolítica, Estratégia e Petróleo: Transformações internacionais e nacionais**. Rio de Janeiro: INEEP/FLACSO. pp. 111-113.
- REIS, J. M. da S. P. (2020). A nova abertura do setor petróleo brasileiro: uma leitura geopolítica. Orientador: Prof. Dr. José Luís Fiori. 2020. 162 f. Dissertação (Mestrado em Economia Política Internacional) – Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro.
- SAUER, I. L.; RODRIGUES, L. (2016). A. Pré-sal e Petrobras além dos discursos e mitos: disputas, riscos e desafios. **Estudos Avançados**. v. 30, n. 88, pp. 185-299, set./dez.
- SCHUTTE, G. R. (2019). Petróleo e gás na era Bolsonaro & Guedes. In: **Brasil: incertezas e submissão?** São Paulo: Fundação Perseu Abramo.
- _____. (2016). Petrobras em marcha forçada. Textos para Discussão/NEEDS, n.001/2016, São Paulo.
- STEVENS, P. (2000). Vertical Integration and the International Oil Industry: A Conceptual Error and Some Thoughts on its Implication. **Mees**, Nicósia, v. 43, n. 13.
- VIDAL, E. (2021). Afinal, por que o Brasil exporta e importa tanto petróleo e derivados de petróleo? Rio de Janeiro: FUNCEX - Fundação Centro de Estudos do Comércio Exterior. Disponível em: <<https://funcex.org.br/info/rbce-148-julho-agosto-setembro-2021/afinal-por-que-o-brasil-exporta-e-importa-tanto-petroleo-e-derivados-de-petroleo>>. Acesso em: 16/04/2022.
- VILLELA, A. V. (1984). **Empresas do Governo Como Instrumento de política econômica: os sistemas SIDERBRÁS, ELETROBRÁS, PETROBRÁS E TELEBRÁS**. Rio de Janeiro: Ipea/INPES.
- YERGIN, D. (2014). **A Busca: energia, segurança e a reconstrução do mundo moderno**. São Paulo: Intrínseca.
- _____. (1991). **The quest: energy, security, and the remaking of the modern world**. New York: Simon & Schuster.