

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO  
FACULDADE DE DIREITO

JULIA TIEME FILIE KAMADA  
Nº USP 11763520

**PREÇO DE PARIDADE IMPORTAÇÃO E PRIVATIZAÇÃO: A SUPRESSÃO DO  
CARÁTER PÚBLICO DA PETROBRAS ENTRE 2016 E 2022**

SÃO PAULO  
2024

JULIA TIEME FILIE KAMADA

**PREÇO DE PARIDADE IMPORTAÇÃO E PRIVATIZAÇÃO: A SUPRESSÃO DO  
CARÁTER PÚBLICO DA PETROBRAS ENTRE 2016 E 2022**

Trabalho de Conclusão de Curso (“Tese de Láurea”) apresentado junto ao Departamento de Direito Econômico, Financeiro da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo como requisito para a aprovação na disciplina Trabalho de Conclusão de Curso II (0200116) sob orientação do Professor Titular Gilberto Bercovici

SÃO PAULO

2024

## AGRADECIMENTOS

Todas as palavras do mundo seriam insuficientes para agradecer o apoio da minha família. Meus pais, Kátia e Fabiano, obrigada por me ensinar que devemos perseguir nossos sonhos sem esquecer que a vitória é coletiva, e que jamais devemos deixar de lutar por aqueles que são impedidos de sonhar. Agradeço aos meus irmãos, Du e Lele, que são as pessoas que mais me entendem neste mundo, e à minha avó Carmita, a responsável número um por despertar meu interesse pela leitura. Agradeço, também, pela compreensão e paciência nos meus longos períodos de ausência. Nós sabemos o que tivemos que passar para que esta família rompesse a barreira de acesso à Universidade Pública; juntos, conseguimos. Obrigada. Meu amor por vocês não tem limites.

Agradeço ao iColetivo Contraponto! e ao Disparada, que tive a honra de fazer parte desde o primeiro ano da graduação, por me ensinar que é preciso ter bravura, rigor e coragem para construir um novo mundo. Nossa história me orgulha. Mateus, Rayner, Pietra, Pedro, Laessa, Piquete, Dudu e Juliana, a vocês reservo a minha mais sincera admiração. Obrigada pelo companheirismo, ensinamentos, risadas e noites ao som de águas de março.

Luís Biedermann, você leva todos ao seu redor. Obrigada por ser o meu maior companheiro e incentivador durante esta pesquisa. Agradeço por cada livro, debate, sugestão e revisão atenta. Sempre serei grata por esta e por tantas mais.

Não poderia deixar de agradecer aos amigos David e Tarsila, que junto ao Luís, trouxeram esperança aos dias que virão. Seguiremos juntos rumo ao *one piece*.

Por fim, agradeço ao meu orientador Gilberto Bercovici, por ser a maior referência intelectual no desenvolvimento desta pesquisa; mas, principalmente, pelo papel que representa, dentro e fora da Universidade de São Paulo, na construção de um Brasil soberano.

## **SUMÁRIO**

<b>I. INTRODUÇÃO</b>	<b>5</b>
<b>II. PETRÓLEO E DESENVOLVIMENTO</b>	<b>8</b>
II.I. Questões históricas e políticas do desenvolvimento econômico	8
II.II. Centralidade e limites da industrialização na relação centro-periferia para a superação do subdesenvolvimento	10
II.III. A questão do petróleo na superação do subdesenvolvimento	18
<b>III. DIREITO ECONÔMICO E A ORDEM ECONÔMICA BRASILEIRA</b>	<b>23</b>
<b>IV. SOCIEDADES DE ECONOMIA MISTA E SEUS ASPECTOS JURÍDICO-POLÍTICOS</b>	<b>27</b>
<b>V. PETRÓLEO E PETROBRAS NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO E FUNÇÃO SOCIAL</b>	<b>30</b>
<b>VI. ANTECEDENTES AO DESMONTE: DA DESCOBERTA DO PRÉ-SAL ATÉ A OPERAÇÃO LAVA JATO</b>	<b>45</b>
<b>VII. ANÁLISE DO DESMONTE: SUPRESSÃO DO CARÁTER PÚBLICO DA PETROBRAS</b>	<b>54</b>
<b>VIII. CONCLUSÃO</b>	<b>62</b>
<b>IX. BIBLIOGRAFIA</b>	<b>63</b>

## I. INTRODUÇÃO

O petróleo e seus derivados são insumos essenciais para a atividade industrial e para o comércio mundial, seja como suporte energético, seja como matéria prima e/ou como combustível essencial para a circulação de pessoas e mercadorias. Atualmente, eles representam 81,1% da matriz energética mundial<sup>1</sup> e seguirão responsáveis por 80% da oferta total de energia pelo menos até o ano de 2040.<sup>2</sup> Segundo Sauer, os ganhos da produção, refino e comercialização do petróleo representam cerca de 25% do excedente econômico global. No Brasil, com produção anual de aproximadamente 1,1 bilhão de barris por ano, a renda petrolífera se situa em torno de 80 bilhões de dólares por ano.<sup>3</sup>

Embora seja reconhecida a relação entre o uso de combustíveis fósseis, como o petróleo e seus derivados, e as mudanças climáticas, trazendo à tona o debate sobre a necessidade de transformação da matriz energética mundial no sentido de priorizar o uso de fontes de energias renováveis<sup>4</sup>, fato é que o petróleo está profundamente inserido na dinâmica de produção e acumulação internacional como um de seus elementos centrais, e assim continuará pelos próximos anos e décadas, ainda que sejam adotadas políticas nacionalmente coordenadas de transição energética num período histórico próximo.

O papel estratégico do petróleo não pode ser ignorado pelos Estados produtores. De um lado, o domínio sobre as reservas nacionais de petróleo e sobre o excedente de sua produção fornece possibilidades para o desenvolvimento econômico e social, sobretudo através da geração de renda, apresentando-se como instrumento indispensável para a consecução do projeto constitucional de uma ordem econômica em desenvolvimento. Por outro lado, a conformação da disciplina político-jurídica do petróleo extrapola questões de crescimento econômico, atingindo dimensões políticas e institucionais a nível internacional.

---

<sup>1</sup> Ferraz, Jr. “**Série Energia**”: **Mais de 80% da matriz energética vêm de recursos fósseis**. Jornal da USP. 08/06/2024.

<sup>2</sup> FURNO, Juliane. **Limites e possibilidades do desenvolvimento econômico na periferia capitalista: a política de conteúdo local no setor de petróleo e gás**. Tese (Doutorado em Desenvolvimento econômico). Instituto de Economia, UNICAMP. Campinas, 2020. Página 19.

<sup>3</sup> “Em escala global, com a produção de aproximadamente 100 milhões de barris por dia, 36,5 bilhões por ano, considerando-se um preço de produção de 10 dólares por barril e renda de 70 dólares por barril, a renda anual supera os 2,5 trilhões de dólares. Como o PIB global aproxima-se dos 100 trilhões de dólares, permitindo um excedente anual inferior a 10 trilhões de dólares (depois de abatidos os custos — consumo, salários, depreciações, desgastes do sistema econômico), cerca de 25% desse excedente econômico global tem origem no acesso a um recurso com essas características, quando apropriado no sistema social de produção” SAUER, Ildo Luís. **Uma análise da hegemonia do petróleo e os desafios da transição energética sob a perspectiva da economia política**. Revista Principios, n. 170, maio/ago. 2024.

<sup>4</sup> AR6 Synthesis Report: Climate Change 2023. Synthesis Report for the Sixth Assessment Report during the Panel's 58th Session held in Interlaken, Switzerland from 13 - 19 March 2023. International Panel on Climate Changes - IPCC. Disponível em <<https://www.ipcc.ch/report/ar6/syr/>> Acesso em: 09/06/2024.

Não só a distribuição da renda petrolífera é tema central que envolve a dinâmica do petróleo, mas também o é o próprio controle da produção e do fornecimento do insumo. Assim, é tema relativo à segurança e soberania nacionais, uma vez que está circunscrito a uma disputa já secular sobre o controle energético global.

No caso do Brasil, tal disputa pelo controle energético, a nível internacional, marcou a história da disciplina jurídica e institucional sobre o petróleo. Isso se expressa com eloquência no recente período histórico. As promessas abertas pela descoberta do Pré-Sal na primeira década do século foram duramente abaladas na década seguinte, primeiramente como efeito nefasto da Operação Lava-Jato sobre as operações da Petrobras e sua integração com a economia nacional, posteriormente como um pacote de políticas governamentais que visou suprimir o caráter público da Petrobras, consubstanciando verdadeiro retrocesso.

Como será demonstrado adiante, neste processo histórico, é notória a incidência de políticas intervencionistas contraditórias com o direito internacional. Destaca-se o papel dos Estados Unidos da América, cuja política de abrir à força mercados para suas empresas nacionais ao longo do mundo esteve associada historicamente a violações à soberania e às ordens constitucionais de outras nações. Na contemporaneidade, tal intervenção tem ganhado importantes contornos jurídicos, principalmente pela imposição da extraterritorialidade de sua jurisdição.

Na presente pesquisa, busca-se explicar as relevantes transformações jurídicas e institucionais com relação com a política petrolífera brasileira no período compreendido entre 2016 e 2022, situando-as na história do direito econômico do petróleo no Brasil. Em especial, cumpre-nos demonstrar como se deu a supressão do caráter público da Petrobras, em suas dimensões econômicas, políticas, sociais e de superestrutura jurídica, em contraste com o objetivo da República de superação do subdesenvolvimento.

Para tanto, inicia-se a exposição com reflexão teórica e jurídica sobre a intersecção entre desenvolvimento, ordem econômica e petróleo, para, posteriormente, relatar criticamente o quadro empírico que se nos apresentou no período em debate. O capítulo II traz uma introdução à relação entre desenvolvimento, subdesenvolvimento e o petróleo, através de uma breve incursão sobre a obra de autores que marcaram o pensamento desenvolvimentista; o capítulo III discorre sobre a ordem econômica brasileira e o direito econômico, introduzindo os aspectos constitucionais do tema; os capítulos IV e V fornecem uma visão mais concreta sobre o aparato jurídico que abarca o petróleo brasileiro e a Petrobras. Já nos capítulos VI e

VII, realiza-se o estudo de caso do desmonte da Petrobras, relacionando-o analiticamente com o quadro teórico anteriormente trabalhado.

## II. PETRÓLEO E DESENVOLVIMENTO

### II.I. Questões históricas e políticas do desenvolvimento econômico

A noção de desenvolvimento é heterogênea, na medida em que se transforma de acordo com os desafios e dilemas econômicos e políticos dados em diferentes formações sociais e períodos históricos. Embora a tradição tida como desenvolvimentista tenda a convergir no reconhecimento de que determinadas medidas são mais ou menos eficazes para garantir-se o desenvolvimento, ela não é fundamentada em leis econômicas atemporais, uniformes, universais ou imutáveis. Esse entendimento, longe de apontar para um relativismo arbitrário, é consequência de um método de reflexão calcado na interpretação histórica.

Para Ha-Joon Chang, as primeiras formulações sobre o desenvolvimento foram elaboradas pelos “*responsáveis pelas decisões da política econômica*”<sup>5</sup> quando havia a preocupação de se aplicar medidas concretas a casos concretos, ações estas que não eram necessariamente precedidas por determinadas teorias econômicas.<sup>6</sup> Tratava-se da busca de respostas para situações que se lhes apresentavam.

Em sentido semelhante, Celso Furtado diz que, ao se pensar o desenvolvimento, não é possível, como pretende a economia neoclássica ou neoliberal, partir de premissas tomadas como inequívocas para posteriormente fazer a realidade se adaptar a elas, abstraindo a história ou as reais necessidades de uma determinada sociedade. Segundo o autor, as teorias do desenvolvimento devem pressupor uma abordagem predominantemente histórica, que considere a materialidade e as particularidades das formações econômicas e evite elevados graus de abstração e generalidade.<sup>7</sup> A conclusões semelhantes chega Caio Prado Jr.<sup>8</sup>

---

<sup>5</sup> CHANG, Ha-Joon. **Economia: modo de usar. Um guia básico dos principais conceitos econômicos**. São Paulo. Portfolio-penguin, 2015. Página 126.

<sup>6</sup> Um exemplo clássico é a chamada “política keynesiana pré-Keynes” de queima da produção de café para manutenção dos níveis de emprego efetuada por Getúlio Vargas no período que sucedeu a crise de 1929. Segundo Celso Furtado, “*estávamos, em verdade, construindo as famosas pirâmides que anos depois preconizaria Keynes. Dessa forma, a política de defesa do setor cafeeiro nos anos da grande depressão concretiza-se num verdadeiro programa de fomento da renda nacional. Praticou-se no Brasil, inconscientemente, uma política anticíclica de maior amplitude que a que se tenha sequer preconizado em qualquer dos países industrializados.*”. FURTADO, Celso. **Formação econômica do Brasil**. 32º edição, São Paulo, Companhia Editora Nacional, 2005. Páginas 189-190.

<sup>7</sup> FURTADO, Celso. **Desenvolvimento e subdesenvolvimento**, Rio de Janeiro, Contraponto, Centro Internacional Celso Furtado, 2009. Página 25.

<sup>8</sup> PRADO, Caio Jr. **História e Desenvolvimento: a Contribuição da Historiografia Para a Teoria e Prática do Desenvolvimento Brasileiro**. São Paulo, Boitempo Editorial; 2021.



Pode-se dizer que a noção de desenvolvimento foi registrada com pioneirismo pela Economia Política Clássica, em especial por Adam Smith e David Ricardo,<sup>9</sup> para os quais o desenvolvimento se relacionava com a superação dos resquícios feudais e semifeudais na Europa com o objetivo de garantir as condições necessárias para o pleno crescimento e consolidação do capitalismo.

Certamente, contudo, não se pode afirmar que Adam Smith ou David Ricardo teriam formulado bases teóricas para o desenvolvimento de qualquer país ou região em qualquer fase histórica. No que tange ao desafio da superação do subdesenvolvimento, muitas das propugnações dos britânicos devem ser afastadas. É o caso da defesa de salários baixos, com vistas à majoração relativa da taxa de lucro e à restrição do consumo de recursos, de forte inspiração *malthusiana*, ou da defesa das vantagens comparativas no comércio internacional. No entanto, o que ora se registra é que, naquele tempo e local, a noção de desenvolvimento foi moldada especificamente diante de uma conjuntura determinada. É notável, ainda, como tal noção era indissociável de fins políticos, pois visava superar uma ordem social feudal, na medida em que esta impedia a plena utilização das capacidades produtivas que emergiram com o capitalismo industrial.

Para o economista Paul Baran, este é o sentido do desenvolvimento: superação de uma ordem social e econômica; tal processo significa “*uma luta entre duas ordens sociais antagônicas*”<sup>10</sup> e

“ (...) sempre significou uma profunda transformação da estrutura econômica, social e política, da organização da produção, da distribuição e do consumo. O desenvolvimento econômico sempre foi impulsionado por classes e grupos interessados em uma nova ordem econômica e social, sempre encontrou a oposição e a obstrução dos interessados na preservação do “*status quo*”, dos que usufruem benefícios e hábitos de pensamento do complexo social existente, das instituições e costumes prevalecentes. O desenvolvimento econômico sempre foi marcado por choques mais ou menos violentos; efetuou-se por ondas, sofreu retrocessos e ganhou terreno novo - nunca foi um processo suave e harmonioso se desdobrando, placidamente, ao longo do tempo e espaço”.<sup>11</sup>

---

<sup>9</sup> “Lembramos que um grande interesse pelo problema do desenvolvimento econômico não constitui, de forma alguma, novidade sem precedente no campo da Economia Política. Desenvolvimento econômico foi o tema central da Economia clássica, como nos indicam o título e o conteúdo da obra pioneira de Adam Smith. Numerosas gerações de economistas, a despeito dos títulos que deram a suas obras, preocuparam-se, também, em analisar as forças determinantes do progresso econômico. Suas preocupações com as condições necessárias ao desenvolvimento econômico nasceram das acuradas observações e estudos que fizeram da sociedade em que viviam e que os conduziram à firme convicção de que as relações econômicas, políticas e sociais vigentes na época impedia e retardaram, enormemente, o desenvolvimento dos recursos produtivos.” BARAN, Paul A. **A Economia Política do Desenvolvimento**. Rio de Janeiro, Editora Zahar, 1960. Página 11.

<sup>10</sup> *Ibidem*. Página 21

<sup>11</sup> *Ibidem*. Página 16

Nessa toada, é possível considerar que, na persecução do desenvolvimento não se pode olvidar de sua dimensão qualitativa, qual seja a de transformação da ordem social, englobando objetivos também políticos e institucionais e da resistência protagonizada por aqueles interessados em manter as estruturas postas até então.

## **II.II. Centralidade e limites da industrialização na relação centro-periferia para a superação do subdesenvolvimento**

Apesar das contribuições incipientes dos clássicos, bem como a experiência concreta do New Deal nos Estados Unidos no período entreguerras, o debate sobre desenvolvimento - e subdesenvolvimento- ganhou força no mundo no período pós Segunda Guerra Mundial, conhecido pelos “anos dourados do capitalismo” (1950 a meados da década de 1970).

Este momento histórico foi influenciado pela conjuntura peculiar que envolvia, simultaneamente, a concorrência capitalista frente à “ameaça” socialista representada pela União Soviética no contexto da Guerra Fria, a experiência da economia de guerra na Europa e Estados Unidos (marcada pelo planejamento e direção da economia pelo Estado) e sentimentos de solidariedade e fraternidade frente à superação dos horrores da guerra.<sup>12</sup>

Em tal conjuntura, também denominada de período do “capitalismo regulado”, as ideias macroeconômicas do keynesianismo foram difundidas e aplicadas pelos governos dos países centrais, que tomaram para si a função de reguladores da economias nacionais e passaram a aplicar políticas pró-emprego (principalmente a partir do investimento público) aliadas à preocupação com a seguridade, estabilidade macroeconômica, entre outras. Esse é o chamado Estado de Bem-Estar social, que garantiu para os países centrais a combinação de crescimento econômico e melhorias nos padrões de vida de sua população.<sup>13</sup> Neste contexto foi firmado o Acordo de Bretton-Woods (1944), que inaugurou o sistema monetário internacional que serviu de base para o capitalismo regulado: padrão ouro-dólar, regulação do sistema financeiro e bancário e criação de instituições supranacionais, como o Fundo Monetário Internacional (FMI).<sup>14</sup>

---

<sup>12</sup> FURNO, Juliane. ROSSI, Pedro. **Economia para transformação social**. São Paulo, Fundação Perseu Abramo; Autonomia Literária, 2023. Páginas 93-95

<sup>13</sup> *Ibidem* e FURNO, Juliane. **Limites e possibilidades do desenvolvimento econômico na periferia capitalista: a política de conteúdo local no setor de petróleo e gás**. Tese (Doutorado em Desenvolvimento econômico). Instituto de Economia, UNICAMP. Campinas, 2020. Páginas 57 a 61

<sup>14</sup> FURNO, Juliane. ROSSI, Pedro. **Economia para transformação social**. São Paulo, Fundação Perseu Abramo; Autonomia Literária, 2023 Páginas 97 a 100.

Simultaneamente, o Estado de Bem-Estar Social nos países do centro trouxe à tona reflexões dos motivos pelos quais nem todos os países compartilhavam dos mesmos padrões de renda e consumo, especialmente as ex-colônias ou as nações que estavam empenhadas nas lutas anticoloniais do século XX. A Comissão Econômica para América Latina (CEPAL) teorizou principalmente as particularidades da formação econômica dos países da América Latina, bem como os caminhos para superar seu subdesenvolvimento.

A CEPAL concebeu o conceito de centro-periferia ao diferenciar os países centrais como aqueles que protagonizaram a revolução industrial ou se industrializaram “precocemente”, como é o caso dos países da Europa Ocidental e dos Estados Unidos, ao passo que os países periféricos seriam aqueles que, por uma série de fatores, especialmente pela divisão internacional do trabalho prevalecente no século XIX e criada pela expansão comercial colonial, especializaram-se na produção e exportação de produtos primários para produzir alimentos e matérias primas para os centros industriais.<sup>15</sup>

Assim, o processo de desenvolvimento industrial dos países centrais levou ao progresso tecnológico, diversificação econômica e distribuição homogênea de seus ganhos, ao passo em que os países periféricos, de economia agro-exportadora, possuíam como características a heterogeneidade e desigualdade (com ausência de um mercado interno e grande parte da população vivendo sob regime de subsistência), atraso tecnológico e dependência em relação ao mercado externo, grande consumidor de suas exportações.<sup>16</sup>

Nesse fluxo, a CEPAL elaborou a Teoria da Deterioração dos Termos de Troca, demonstrando empiricamente que a Teoria das Vantagens Comparativas de David Ricardo apenas prejudicava os países periféricos. Em breve síntese, foi identificado que a produção de manufaturados exige mais investimentos que a produção de produtos primários, isso porque a atividade industrial demanda mais tecnologia e mão de obra qualificada, o que por si tende a elevar os preços das manufaturas ao longo prazo. Outro fator relevante é o desequilíbrio em relação à demanda: o aumento de renda tanto nos países centrais quanto nos periféricos gera aumento da demanda por produtos industrializados, ao passo que a demanda por produtos

---

<sup>15</sup> FURNO, Juliane. **Limites e possibilidades do desenvolvimento econômico na periferia capitalista: a política de conteúdo local no setor de petróleo e gás**. Tese (Doutorado em Desenvolvimento econômico). Instituto de Economia, UNICAMP. Campinas, 2020. Páginas 40-42

<sup>16</sup> *Ibidem* e BERCOVICI, Gilberto. **Constituição Econômica e Desenvolvimento**. 2ª edição, Grupo Almedina (Portugal), 2022 (Disponível em: Minha Biblioteca). Páginas 108-109

primários tende a se manter a mesma inclusive em casos extraordinários de elevação de renda.<sup>17</sup> Segundo Bercovici,

“Com a deterioração dos termos de troca, a periferia perde parte dos frutos de seu próprio progresso técnico, transferindo-os parcialmente para o centro. O impacto negativo da deterioração dos termos de troca no desenvolvimento da periferia revela-se nas flutuações cíclicas da economia mundial: nas fases de expansão, os preços dos produtos primários sobem mais, mas também caem mais nas fases de declínio, perdendo mais na contração do que haviam ganho na expansão. O resultado concreto é a diferenciação dos níveis de renda e de vida entre o centro e a periferia.”<sup>18</sup>

Com isso, a CEPAL identificou a necessidade de industrialização como meio de superar esse cenário desigual entre centro e periferia. Segundo Prebisch, a industrialização dos países periféricos *“não é um fim em si mesma, mas o único meio de que se dispõe para captar uma parte do fruto do progresso técnico e elevar progressivamente o nível de vida das massas”*.<sup>19</sup>

Celso Furtado, em “Desenvolvimento e Subdesenvolvimento” afirma que os processos macroeconômicos envolvem, simplificadaamente, (i) acumulação de capital; (ii) aumento da produtividade do trabalho e da organização da produção e (iii) apropriação do excedente, sendo este último ponto fundamental para o desenvolvimento e para a diferenciação entre uma economia agroexportadora e uma economia industrial.

Isso porque o excedente gerado poderá ou ser apropriado quase que integralmente por uma pequena parcela social, que o utilizará para dispêndios pessoais e improdutivos em um processo de transferência de renda (como consumo de luxo ou benfeitorias) ou ser reintegrado no processo produtivo. Neste caso, o excedente será utilizado para aumentar a produtividade, o que significa **geração** de renda. Como consequência, a geração de renda significará níveis maiores de consumo, o que incentivará a produção, alimentando o ciclo da produção > geração de excedente > aumento de renda.

---

<sup>17</sup> FURNO, Juliane. ROSSI, Pedro. **Economia para transformação social**. São Paulo, Fundação Perseu Abramo; Autonomia Literária, 2023. Páginas 64-68 e PREBISCH, Raúl. **O Desenvolvimento Econômico da América Latina e seus Principais Problemas**. (1949) CEPAL, Boletín económico de América Latina, vol. VII, n° 1, Santiago do Chile, 1962. Publicação da Organização das Nações Unidas, n° de venda: 62.II.G.I. Disponível em <<https://archivo.cepal.org/pdfs/cdPrebisch/003.pdf>>

<sup>18</sup> BERCOVICI, Gilberto. **Constituição Econômica e Desenvolvimento**. 2ª edição, Grupo Almedina (Portugal), 2022 (Disponível em: Minha Biblioteca). Páginas 109-110

<sup>19</sup> PREBISCH, Raúl. **O Desenvolvimento Econômico da América Latina e seus Principais Problemas**. (1949) CEPAL, Boletín económico de América Latina, vol. VII, n° 1, Santiago do Chile, 1962. Publicação da Organização das Nações Unidas, n° de venda: 62.II.G.I. Disponível em <<https://archivo.cepal.org/pdfs/cdPrebisch/003.pdf>>

Segundo o autor, o processo contínuo de geração de renda e reintrodução no ciclo econômico, seja do empresário seja do trabalhador assalariado, é uma tendência esperada nas sociedades industriais muito mais que nas agroexportadoras. É dessa forma que a industrialização faz com que as causas do crescimento econômico passem a ser endógenas, a partir das demandas de um mercado interno, o que caminharia para a diminuição da dependência dos países periféricos.

Em outras palavras, Furtado demonstra como em uma economia industrial não é necessário que se os esforços sejam prioritariamente concentrados em aumentar o volume de exportação de produtos primários (algo limitado pela própria tendência de estagnação da demanda destes), pelo contrário: ela apresenta possibilidade de investimento de forma que o excedente possa ser investido considerando as “fronteiras econômicas nacionais”.<sup>20</sup>

Verifica-se, portanto, que a experiência bem sucedida da Europa e dos Estados Unidos despertava confiança cada vez maior no Estado de Bem-Estar Social. Ainda, as bases econômicas internacionais (Acordo de Bretton-Woods), a teoria keynesiana, bem como a política externa dos países centrais era menos agressiva em comparação ao que viria nas décadas seguintes. Dessa forma, pode-se dizer que, ressalvado o fato de que a tradição desenvolvimentista não é linear ou homogênea, o pós-segunda guerra mundial fez com que a ela tivesse como eixo principal a “existência de um projeto nacional, que depende da intervenção estatal para sua implementação, especialmente focado na industrialização do país”.<sup>21</sup>

Ainda que Celso Furtado e a CEPAL jamais negassem o caráter político que a industrialização apresentava nos países periféricos (porque envolve transformações estruturais), bem como reconheciam o papel condutor que o Estado havia de ter nesse processo, havia o sentimento e a esperança de o desenvolvimento do país seria alcançado pela industrialização em um processo técnico-econômico.

Entretanto, a partir da década de 1970, o capitalismo mundial entrou em crise principalmente pela diminuição dos níveis de crescimento e das taxas de lucro, dos conflitos distributivos entre capital e trabalho e do primeiro choque do petróleo em 1973.

---

<sup>20</sup> FURTADO, Celso. **Desenvolvimento e subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro, Contraponto; Centro Internacional Celso Furtado, 2009

<sup>21</sup> AZEVEDO, José Sérgio Gabrielli. Estado e Desenvolvimento: EUA, China e algumas experiências históricas. MARINGONI, Gilberto (org). **A volta do Estado planejador: neoliberalismo em cheque**. São Paulo: Editora Contracorrente, 2022. Página 95

Simultaneamente, segundo Juliane Furno, os Estados Unidos viam sua hegemonia ser ameaçada em razão do “crescimento de um mercado financeiro paralelo” e do potencial competitivo industrial de países como Alemanha e Japão, cujo crescimento fora financiado pelos próprios Estados Unidos a partir dos Planos Marshall e Colombo no contexto da Guerra Fria.<sup>22</sup>

Diante da crise, a partir da década de 1980, foi promovida a ofensiva política, ideológica e economicamente assentada nas bases da escola neoclássica, que viria a ser chamada de neoliberalismo. Também simbolizada pelo Consenso de Washington, a racionalidade neoliberal<sup>23</sup> culpava as bases do Estado de Bem-Estar Social, como investimento público e regulação dos mercados, pela crise e inflação. O resultado prático foi o contínuo abandono das bases do capitalismo regulado, em um processo de dominação liderado pelos Estados Unidos:

*“Trata-se [Consenso de Washington] da receita neoliberal para o desenvolvimento que deveria ser seguida pelos países da periferia do sistema. Nessa receita, estavam reformas e orientações de política econômica como disciplina fiscal, redução do tamanho dos Estados nacionais, privatização das estatais, liberalização financeira e desregulamentação da economia, abertura comercial e políticas para atração do capital estrangeiro. Em resumo, trata-se de uma ruptura com os Estados desenvolvimentistas e suas grandes estatais, políticas protecionistas e restrições à entrada de capitais estrangeiros”.*<sup>24</sup>

Celso Furtado, que presenciou a transição do Estado de Bem-Estar Social até a expansão do neoliberalismo no Brasil e no mundo, em “Mito do Desenvolvimento Econômico” (1974) e “Brasil: a Construção Interrompida” (1992) apresenta reflexões sobre esse processo, as tendências e perspectivas em relação a esta nova ordem econômica mundial.

Aqui, o conceito de subdesenvolvimento como um fenômeno histórico, já presente em sua obra, é aprofundado. O autor demonstra que o subdesenvolvimento não é ligado a idade de um país, como um “estágio” pelo qual todas as jovens sociedades estariam fadadas a vivenciar até atingirem a “maturidade”. Pelo contrário: o subdesenvolvimento é um fenômeno histórico e estrutural originado do próprio desenvolvimento do capitalismo e sua expansão

---

<sup>22</sup> FURNO, Juliane. **Imperialismo: uma introdução econômica**. Rio de Janeiro, Da Vinci, 2023. Páginas 112-120.

<sup>23</sup> Para Juliane Furno e Pedro Rossi, “o neoliberalismo é mais do que uma ideologia ou uma receita da política econômica. É também, um sistema normativo ou uma racionalidade que está dentro de nós e das instituições. É uma racionalidade que pauta as nossas ações de fora para dentro e de dentro para fora, legitimando esse sistema” FURNO, Juliane. ROSSI, Pedro. **Economia para transformação social**. São Paulo, Fundação Perseu Abramo; Autonomia Literária, 2023. Página 51

<sup>24</sup> *Ibidem*. Página 115.

comercial internacional.<sup>25</sup> As percepções semelhantes chegam parte da tradição marxista, como Paul Baran<sup>26</sup> e Ruy Mauro Marini, expoente da Teoria Marxista da Dependência (TMD). De acordo com a Marini,

“as economias dependentes são uma consequência própria da lógica de funcionamento da economia capitalista em termos globais. Diferentemente da percepção simplista de que desenvolvimento e subdesenvolvimento partem de uma substância em comum, a TMD enxerga-os como constitutivos de uma mesma unidade dialética - são antagônicas e complementares porque levam a uma mesma lógica de acumulação. Em síntese, o modo de produção capitalista em escala global dá origem a dois tipos de economia que se desenvolvem em ritmos distintos”<sup>27</sup>

Furtado aponta que as experiências industriais brasileiras não foram suficientes para desenvolver o país conforme as expectativas criadas durante os primeiros estudos elaborados pela CEPAL. De fato, desde então, verificou-se um aprofundamento do fosso já existente entre centro e periferia.<sup>28</sup> Evidentemente, isso não significa que a industrialização deixou de gerar progresso, crescimento ou modernização ao Estado brasileiro, entretanto, o processo não bastou para romper com a estrutura do subdesenvolvimento.

Ele identifica a tendência à intensificação da organização monopolista do capitalismo, que favorece o modelo organizativo da grande empresa. Estas, originárias dos países centrais, controlam a inovação e concentram capitais, o que praticamente inibe a competitividade em relação a outras empresas. A partir do fenômeno denominado Cadeias Globais de Valor, os grandes monopólios e oligopólios transferiram parte da produção em direção aos países periféricos, tornando-se multinacionais, com o objetivo de maximização dos lucros. Para tanto, as multinacionais cortaram custos de produção ao pagar salários expressivamente menores para os trabalhadores dos países subdesenvolvidos em relação aos dos países centrais.<sup>29</sup> Segundo Octaviani e Nohara,

“A economia mundial é estruturada de maneira a que os distintos Estados nacionais e suas corporações, competindo entre si, atuem deliberadamente para mover os preços e recursos básicos da economia mundial para mais próximo de seus interesses a fim de sorver a maior parte da renda que puderem”<sup>30</sup>

---

<sup>25</sup> FURTADO, Celso. **O mito do desenvolvimento econômico**. São Paulo: Círculo do Livro, 1974. Página 21

<sup>26</sup> Por exemplo, para Paul Baran, “a penetração do capitalismo ocidental nos países hoje subdesenvolvidos se, por um lado, acelerou, com irresistível energia, o aparecimento de alguns pré-requisitos básicos para o desenvolvimento de um sistema capitalista, bloqueou, com igual força, o amadurecimento de outros” - BARAN, Paul A. **A Economia Política do Desenvolvimento**. Rio de Janeiro, Editora Zahar, 1960. Página 169.

<sup>27</sup> FURNO, Juliane. **Imperialismo: uma introdução econômica**. Rio de Janeiro, Da Vinci, 2023. Página 89.

<sup>28</sup> FURTADO, Celso. **O mito do desenvolvimento econômico**. São Paulo: Círculo do Livro, 1974. Página 42

<sup>29</sup> FURNO, Juliane. **Imperialismo: uma introdução econômica**. Rio de Janeiro, Da Vinci, 2023. Páginas 169-195

<sup>30</sup> OCTAVIANI, Alessandro e NOHARA, Irene Patrícia. **Estatais**. São Paulo, Thomson Reuters, Revista dos Tribunais; 2ª edição, 2021. Página 61

Assim, a industrialização no Brasil, na qual a presença do capital estrangeiro e das multinacionais foi expressiva, não superou a dependência do país em relação a flutuações alheias à coordenação nacional, visto que boa parte do mercado interno seguiu coordenado por empresas estrangeiras. Em outras palavras, o centro de decisões econômicas seguiu sendo externo ao país.<sup>31</sup>

Nesse contexto, os Estados Unidos, que se tornou a maior potência mundial, passou a exercer uma tutela permanente sobre os demais Estados a partir de uma superestrutura política, econômica, cultural e militar com o fim de evitar a criação de sistemas econômicos autônomos na periferia do sistema.<sup>32</sup>

O mundo unipolar gerou vulnerabilidades adicionais aos países periféricos, o que levou Furtado a concluir que não é possível que as economias periféricas se desenvolvam somente com a industrialização, planejamento ou apenas com políticas macroeconômicas isoladamente consideradas. Tampouco será possível trilhar os exatos passos dos países centrais: as condições históricas já não são as mesmas. Esse impasse é denominado “desafio furtadiano”:

“Na lógica da ordem econômica internacional emergente parece ser relativamente modesta a taxa de crescimento que corresponde ao Brasil. Sendo assim, o processo de formação de um sistema econômico já não se inscreve naturalmente em nosso destino nacional. **O desafio que se coloca à presente geração é, portanto, duplo: o de reformar as estruturas anacrônicas que pesam sobre a sociedade e comprometem sua estabilidade, e o de resistir às forças que operam no sentido de desarticulação do nosso sistema econômico, ameaçando a unidade nacional**”<sup>33</sup>  
(grifo nosso)

Veja-se que Furtado jamais abandonou a ideia de que a industrialização seria elemento determinante no processo de desenvolvimento. De fato, a necessidade de fomentar uma economia industrial sempre esteve presente em seu pensamento. O ponto é que o autor percebe que as mudanças estruturais necessárias para superar o desenvolvimento vão além da industrialização: seria a industrialização, aliada a reformas de base, institucionais, culturais, em um fenômeno político coordenado pelos centros decisórios efetivamente nacionais.

---

<sup>31</sup> Um exemplo é como o choque de juros americano de 1979 impactou a economia brasileira e contribuiu para o fenômeno inflacionário vivenciado durante a década de 1980.

<sup>32</sup> FURTADO, Celso. **O mito do desenvolvimento econômico**. São Paulo: Círculo do Livro, 1974.

<sup>33</sup> FURTADO, Celso. **Brasil: a construção interrompida**. 3ª edição, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1992. Página 07



Não basta que essas mudanças sejam empreendidas pelos indivíduos cada qual a sua sorte ou induzidas majoritariamente por elementos estrangeiros. A superação do desenvolvimento dos países periféricos, especialmente, deve ser coordenada pelo Estado. Mas não se trata do Estado entendido como entidade apolítica.<sup>34</sup> O processo de desenvolvimento deve ser representado pelo Estado cujo poder político seja desenvolvimentista, apoiado com mobilização popular. Celso Furtado diz:

“Essa massa crescente, em termos absolutos e relativos, de excluídos, que se concentra nos países periféricos, constitui por si mesma um fator de peso na evolução do sistema. Não se pode ignorar a possibilidade de que ocorram em determinados países e mesmo de forma generalizada, mutações nos sistemas de poder político, sob a pressão dessas massas, com modificações de fundo na orientação geral do processo de desenvolvimento.”<sup>35</sup>

Na mesma linha, José Luís Fiori critica a “crença inabalável de um Estado racional, homogêneo e funcional, capaz de formular políticas de crescimento econômico por cima das divisões, conflitos e contradições que pudessem atravessar o próprio Estado”, presente em parte do pensamento desenvolvimentista latino americano. Segundo o autor, para além de mera “economia do desenvolvimento” baseada apenas no keynesianismo, a experiência histórica (especialmente a asiática) demonstrou que em países de industrialização tardia os maiores propulsores do desenvolvimento foram na verdade o nacionalismo econômico e o anti-imperialismo.<sup>36</sup> Em outras palavras, um projeto desenvolvimentista não é sinônimo de política industrial, embora a industrialização faça parte do projeto desenvolvimentista. Basicamente,

“a defesa de um projeto nacional, de industrialização ou da intervenção pró-crescimento, apartados, tampouco abarcavam a envergadura do projeto desenvolvimentista em sua completude. De modo que, na ausência de uma política consciente e deliberada não há desenvolvimentismo.”<sup>37</sup>

---

<sup>34</sup>“É justamente, a condição do Estado desenvolvimentista como Estado periférico, na realidade, que exige que ele seja algo mais do que o Estado Social tradicional. A estrutura do Estado Social europeu e as intervenções keynesianas na economia são insuficientes para a atuação do Estado na América Latina. A teoria de Keynes valoriza, também, os centros nacionais de decisão para a obtenção do pleno emprego. Entretanto, se a luta contra o desemprego exige a atuação do Estado, esta é muito mais necessária para promover as modificações estruturais para a superação do subdesenvolvimento. O papel do Estado na América Latina deve ser muito mais amplo e profundo do que nos países centrais” BERCOVICI, Gilberto. **Constituição Econômica e Desenvolvimento**. 2ª edição, Grupo Almedina (Portugal), 2022 (Disponível em: Minha Biblioteca). Página 116

<sup>35</sup> FURTADO, Celso. **O mito do desenvolvimento econômico**. São Paulo: Círculo do Livro, 1974. Página 73

<sup>36</sup> FIORI, José Luís. **Estado e Desenvolvimento na América Latina**, páginas 63-65. Em MARINGONI, Gilberto (org). **A volta do Estado planejador: neoliberalismo em cheque**. São Paulo: Editora Contracorrente, 2022

<sup>37</sup> FONSECA, Pedro Cezar Dutra. e SALOMÃO, Ivan Colangeli. De Vargas a Sarney: apogeu e crepúsculo do desenvolvimentismo brasileiro. Página 211. Em MARINGONI, Gilberto (org). **A volta do Estado planejador: neoliberalismo em cheque**. São Paulo: Editora Contracorrente, 2022

Evidentemente, não se trata de negar as ideias keynesianas, a gestão macroeconômica ou a notoriedade da industrialização no processo de superação do subdesenvolvimento. De fato, o desenvolvimentismo tomado como “clássico” desempenhou um papel eminentemente progressista porque visou alterar o histórico de subversão e exploração dos países subdesenvolvidos na dinâmica capitalista internacional, vide Bercovici:

“Exatamente por estar vinculado à industrialização e às transformações estruturais, a apropriação das ideias keynesianas pelos desenvolvimentistas latino-americanos, como Raúl Prebisch e Celso Furtado, entre outros, irá associar o keynesianismo a uma posição muito mais emancipatória e progressista do que a preponderante no centro do sistema.”<sup>38</sup>

A questão é que a História demonstrou que a superação do subdesenvolvimento não se limita à industrialização e, além das mudanças estruturais a serem empreendidas a nível nacional, o Estado deve considerar a iminente reação externa dos países e empresas que possuem interesses próprios na continuidade do subdesenvolvimento da periferia do sistema. É por isso que qualquer esforço industrializante, para ser eficiente e significar a verdadeira emancipação do país subdesenvolvido, deve ser coordenado pelo Estado de forma a também priorizar aspectos como segurança, soberania, independência, autossuficiência e autonomia nacional.

### **II.III. A questão do petróleo na superação do subdesenvolvimento**

No processo de superação do subdesenvolvimento, o petróleo exerce uma função primordial. Ele é um ativo estratégico e seu controle significa poder. Como meio de produção vital para a economia moderna, ele está em constante disputa, de forma que “sua aquisição, produção e distribuição é decidida em termos políticos e militares, não de mercado” o que afasta qualquer tentativa de conceber o petróleo como mera *commodity*, conforme demonstra Bercovici. Segundo o autor, trata-se de uma *strategic commodity*, e sua dimensão política e estratégia relaciona-se às prioridades e necessidades políticas e econômicas dos governos, não pelas “leis” mercadológicas.<sup>39</sup>

A questão do petróleo é um debate que historicamente contrapôs os países centrais e periféricos. Após a Segunda Guerra Mundial, quando aumentou-se a utilização global do petróleo no processo produtivo e a preocupação com seu suprimento, os países

---

<sup>38</sup> BERCOVICI, Gilberto. **Constituição Econômica e Desenvolvimento**. 2ª edição, Grupo Almedina (Portugal), 2022 (Disponível em: Minha Biblioteca). Página 95

<sup>39</sup> BERCOVICI, Gilberto. **Direito econômico do petróleo e dos recursos minerais**. São Paulo: Quartier Latin, 2011. Página 48-51

subdesenvolvidos passaram a reivindicar propriedade do recurso localizado em seu território, propriedade essa reclamada por companhias e Estados estrangeiros. Como demonstra Bercovici, foi criada a ideia de “soberania permanente sobre os recursos naturais”, segundo a qual os países produtores de petróleo devam deter o controle sobre suas reservas e produção, incluindo seu excedente. Mas, enquanto os países periféricos defendiam a soberania sobre seus recursos, a reação dos países centrais foi de oposição ao referido princípio e a seus desdobramentos práticos.<sup>40</sup>

Com efeito, o professor demonstra que o apoio aos países subdesenvolvidos no âmbito da referida discussão veio justamente do bloco socialista. Esse ponto é longe de ser curioso quando se analisa que a União Soviética foi o primeiro país do mundo a nacionalizar suas reservas de petróleo (1918), em cumprimento aos objetivos de desenvolvimento das forças produtivas nacionais elencados após a revolução bolchevique.<sup>41</sup> Tal feito foi posteriormente replicado pela maioria dos países subdesenvolvidos, socialistas ou não, com o propósito de romper com a dinâmica colonial que os coloca na posição de meros exportadores de matérias-primas. Houve o entendimento de que a exploração do petróleo e demais recursos naturais tem como função atingir objetivos de desenvolvimento e bem-estar nacionais, sendo fundamentais para o processo de industrialização, o que significa que seu controle não pode ser exercido pela iniciativa privada, especialmente a relacionada a governos estrangeiros, mas sim pelo Estado.

Celso Furtado, um dos maiores expoentes da necessidade de industrialização dos países periféricos como forma de superar sua dependência, o mesmo autor que entende que uma economia jamais superará o subdesenvolvimento se for restringida à função de agro-exportadora de bens e recursos naturais, não afasta a necessidade de os Estados subdesenvolvidos exercerem o controle sobre seus recursos naturais não renováveis, como o petróleo e seus derivados. Pelo contrário: não há nenhuma contradição em dominar recursos naturais visando a superação do subdesenvolvimento; nesse sentido, ele é categórico ao afirmar que o domínio de tais recursos é de dimensão política e estratégica.<sup>42</sup>

---

<sup>40</sup> BERCOVICI, Gilberto. **Direito econômico do petróleo e dos recursos minerais**. São Paulo: Quartier Latin, 2011. Página 42-44

<sup>41</sup> OCTAVIANI, Alessandro e NOHARA, Irene Patrícia. **Estatais**. São Paulo, Thomson Reuters, Revista dos Tribunais; 2ª edição, 2021. Página 217

<sup>42</sup> FURTADO, Celso. **O mito do desenvolvimento econômico**. São Paulo: Círculo do Livro, 1974. Página 59-63

Basicamente, o autor identifica que seja a partir da exportação de produtos primários de baixo valor agregado (Teoria da Deterioração dos Termos de Troca da CEPAL, conforme visto) seja a partir da construção de um parque industrial dependente protagonizado pelas multinacionais (ou seja, não feito em bases nacionais), há a transferência quase automática de renda dos países periféricos aos centrais.

No caso da economia industrializada, mas ainda dependente (ou modernização sem homogeneização), a transferência é feita principalmente a partir do pagamento de salários consideravelmente inferiores aos salários pagos aos trabalhadores dos países centrais. A exploração do trabalho nos países subdesenvolvidos permite a elevação das taxas de lucro das sociedades estrangeiras, que o remetem ao seu país de origem, de forma que a maior parte da renda gerada no país subdesenvolvido não é aproveitada por ele. Não se trata apenas de questão moral, mas também de matéria de nacionalismo econômico: baixos salários significam baixo consumo e, conseqüentemente, enfraquecimento do mercado interno.<sup>43</sup>

Contudo, segue Furtado, ao mesmo tempo em que há a exploração dos países subdesenvolvidos, a dependência (e vulnerabilidade) dos países centrais em relação aos recursos naturais não renováveis se acentua cada vez mais. Isso significa que se os países subdesenvolvidos os dominarem, poderão atenuar o desequilíbrio da balança de poder que os desfavorece:

“Um dos setores em que os Estados periféricos podem exercer sua autonomia, em face das grandes empresas, é o da defesa dos recursos naturais não-renováveis do respectivo país. A expansão do sistema, no centro, depende, cada vez mais, de acesso às fontes desses recursos localizadas na periferia. (...) É fácil compreender a crescente "dependência" desses países *vis-à-vis* dos recursos não-renováveis da periferia. Essa dependência continuará aumentando mesmo que se estabilize o consumo dos referidos recursos no centro, o que de nenhuma maneira é provável que aconteça em futuro previsível.”<sup>44</sup>

Nesse sentido, o autor inclusive defende o “controle total da produção e comercialização desses produtos” pelos países da periferia para que, de maneira coordenada, controlem o preço desses recursos. Isso favoreceria a valorização real do trabalho nos países produtores em oposição à exploração utilizada pelas grandes empresas dos países do centro,

---

<sup>43</sup> Por esses motivos, a exploração do trabalho pelas multinacionais, com o pagamento de baixos salários aos trabalhadores de países periféricos, é identificada como um dos grandes mecanismos do imperialismo. Na Teoria Marxista da Dependência, Marini utiliza o termo “transferência de valor” da mais-valia produzida no país dependente para as economias centrais, vide: FURNO, Juliane. Imperialismo: **uma introdução econômica**. Rio de Janeiro, Da Vinci, 2023. Páginas 87-92

<sup>44</sup> FURTADO, Celso. **O mito do desenvolvimento econômico**. São Paulo: Círculo do Livro, 1974. Página 62

ou nas palavras do autor, possibilitaria simultaneamente a “apropriação dos frutos da expansão econômica” e mudança na “orientação geral do processo de acumulação”, que deixaria de ser controlado pelas grandes empresas para ser controlado pelo Estado. Dessa forma, o Estado poderia, com o capital acumulado, “estabelecer prioridades em função de objetivos sociais coerentes e compatíveis com o esforço de acumulação”.<sup>45</sup>

O petróleo é uma questão de Estado. Como demonstra Juliane Furno, seu uso no processo produtivo a partir do século XIX permitiu saltos exponenciais na produtividade, elevando a competitividade e as taxas de lucro. A partir desse momento, a busca pelo controle do petróleo passou a ser de interesse econômico, inclusive dos governos. Com isso, segundo a autora, a expansão do capitalismo durante os séculos XIX e XX manteve uma relação umbilical com a busca do controle do recurso pelas sociedades petrolíferas e seus Estados nacionais.<sup>46</sup>

Conforme William Nozaki, tal associação se dá desde o surgimento do capitalismo monopolista na segunda metade do século XIX, marcadamente na figura de John D. Rockefeller. Na primeira metade do século XX, a relação se aprofundou na medida em que a indústria bélica se desenvolveu e, na ocasião das guerras mundiais, sobretudo a segunda, o petróleo passou a ser a energia fundamental de navios, tanques, aviões e outros aparatos de guerra. Mais que isso, a “parceria indissolúvel entre os Estado nacionais e as empresas petroleiras, na luta pela expansão e monopolização dos recursos e mercados petroleiros”, teve papel fundamental em inúmeros conflitos militares desde o século passado:

“O petróleo teve um papel decisivo na Guerra do Pacífico, desencadeada pelo ataque japonês a Pearl Harbor, em 1941, e foi o motivo central do ataque alemão à União Soviética, em 1941, que se propunha chegar ao Azerbaijão, conquistando o petróleo do Cáucaso e do Mar Cáspio. Depois disso, o petróleo foi decisivo para o golpe de Estado no Irã, em 1953, patrocinado pelos EUA e pela Inglaterra, bem como para a Crise do Canal de Suez, em 1956. E voltou a ter um papel central na Guerra do Yom Kippur, em 1973, na Guerra Irã-Iraque da década de 1980, na Guerra do Golfo, em 1991, na Guerra do Iraque, em 2003, na Guerra da Líbia, em 2011, e na Guerra da Síria, que se prolonga até hoje.”<sup>47</sup>

---

<sup>45</sup> *Ibidem*. Páginas 63-67.

<sup>46</sup> FURNO, Juliane. **Limites e possibilidades do desenvolvimento econômico na periferia capitalista: a política de conteúdo local no setor de petróleo e gás**. Tese (Doutorado em Desenvolvimento econômico). Instituto de Economia, UNICAMP. Campinas, 2020. Página 20

<sup>47</sup> NOZAKI, William. Capitalismo e corrupção: a Petrobras e a Operação Lava Jato. Em: AUGUSTO JR, Fausto; GABRIELLI, José Sérgio; ALONSO JR., Antonio (orgs.). **Operação Lava Jato: Crime, Devastação Econômica e Perseguição Política**. São Paulo: Editora Expressão Popular. 2021. 1ª edição. Página 31.

Ademais, merece destaque a formulação da doutrina estratégica de Jimmy Carter, em 1979, segundo a qual “tudo que envolvesse o controle do petróleo do Golfo Pérsico (e do mundo, pode-se agregar) passaria a ser considerado como questão de segurança nacional dos EUA”<sup>48</sup>. Os exemplos de operações militares, intervenções políticas, realização de *lobby*, *lawfare* e outras formas de interferência em nações petrolíferas empreendidas pelos Estados Unidos são inúmeros. Assim, a presença do interesse imperialista norteamericano é marca da história do petróleo no mundo.

Ou seja, os Estados Unidos percebem o abastecimento de petróleo como uma de suas prioridades na política externa, de forma que o recurso é tomado como uma questão de competência das autoridades de defesa nacional, não como questão meramente energética ou regulatória interna.<sup>49</sup>

Em contraposição à política estadunidense para o controle do petróleo e da energia globais, a imperativa necessidade de superação do subdesenvolvimento compele países como o Brasil à formulação de uma política alternativa, soberana, pensada para os desafios particulares de nossa formação econômico-social. Trata-se de pensar a utilização da renda petrolífera num prisma desenvolvimentista, e de garantir o abastecimento interno dos recursos fundamentais para a produção. A exploração deve obedecer à fixação de objetivos de longo prazo, a serem atingidos através da utilização da renda petrolífera para a criação de ativos duráveis, de forma a assegurar sua continuidade, como demonstra Bercovici.<sup>50</sup> A acumulação de capital, aqui, visa viabilizar o projeto nacional de desenvolvimento.

Considerando o cenário geopolítico supraexposto e os conflitos entre distintos projetos para o controle e gestão do petróleo no mundo, evidentemente, exige-se uma escolha política, a qual desafia a própria “função” imposta aos países periféricos na dinâmica capitalista global. Tal processo jamais será concretizado se não em função de uma política coordenada e centralizada, portanto de Estado.

---

<sup>48</sup> *Ibidem*. Página 31.

<sup>49</sup> NOZAKI, William. Estado e Petróleo no Brasil: Entre a soberania e o subdesenvolvimento. Em: MARINGONI, Gilberto (org). **A volta do Estado planejador: neoliberalismo em cheque**. São Paulo: Editora Contracorrente, 2022. Página 256

<sup>50</sup> BERCOVICI, Gilberto. **Direito econômico do petróleo e dos recursos minerais**. São Paulo: Quartier Latin, 2011. Página 29

### III. DIREITO ECONÔMICO E A ORDEM ECONÔMICA BRASILEIRA

O direito econômico surge a partir da Primeira Guerra Mundial (1914-1918), no contexto das transformações sociais, políticas e econômicas que demandaram do Estado o exercício de atividade investidora, coordenadora e planejadora de maneira inédita na dinâmica capitalista.<sup>51</sup> Afinal, a concepção política dominante na Europa até então era a do Estado Liberal do século XIX, cuja atuação no domínio econômico era negativa no sentido de se abster de ser agente executor das atividades econômicas.

Contudo, a experiência de guerra alterou profundamente o paradigma do Estado Liberal, de tal forma que o Estado passou a ser considerado agente ativo na elaboração, condução e execução da política econômica, cuja forma mais latente é a do planejamento. Basicamente, a partir desse momento o Estado assumiu para si a função de dirigente da economia.<sup>52</sup>

Evidentemente, conforme demonstra Comparato, tais transformações provocaram alterações profundas no direito, fazendo com que as questões econômicas deixassem de ser exclusivamente tuteladas pelo direito privado patrimonial e passassem a ser tuteladas pelo direito econômico, definido como o ramo do direito que constitui “a disciplina normativa da ação estatal sobre as estruturas do sistema econômico” cuja finalidade é “traduzir normativamente os instrumentos da política econômica do Estado”.<sup>53</sup>

Isso significa que o direito econômico tem a função de transformar a realidade econômica e orientar seu sentido, e não poderia ser de outra forma. Afinal, a estrutura econômica não existe de maneira autônoma, desvinculada de objetivos e direções políticas, ou até mesmo de forma natural, como se existissem “leis” econômicas universais e imutáveis tal como as leis das ciências naturais. Pelo contrário, com o advento e consolidação do modo de produção capitalista, o Estado e o Direito se transformaram em instrumentos essenciais para configurar a ordem econômica, independentemente de seu sentido (neoliberal, desenvolvimentista etc).

---

<sup>51</sup> COMPARATO, Fábio Konder.” O indispensável Direito Econômico” em “**Ensaios e pareceres de direito empresarial**”. Rio de Janeiro. Forense, 1978.

<sup>52</sup> VENANCIO FILHO, Alberto. **A intervenção do Estado no domínio econômico**, 1ª edição, Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas. Páginas 05-10

<sup>53</sup> COMPARATO, Fábio Konder.”O indispensável Direito Econômico” em “**Ensaios e pareceres de direito empresarial**”. Rio de Janeiro. Forense, 1978. Página 465 - 471

O conteúdo econômico do direito está presente na Constituição Econômica, cuja definição neste trabalho será a de Bercovici e Irti, que a entendem como a parte integrante e inseparável da constituição que estabelece as diretrizes para a elaboração da política econômica do Estado.<sup>54</sup> Ainda segundo Bercovici, a Constituição da República Federativa de 1988 (CF de 1988), não só possui conteúdo econômico em seu texto como o faz de forma dirigente: identifica a necessidade de transformação social ao mesmo tempo em que fornece o substrato jurídico para tais mudanças. Em suma, a Constituição Dirigente está relacionada “à defesa da mudança da realidade pelo direito”.<sup>55</sup>

Os Art. 1º e Art. 3º da CF de 1988 definem como objetivos fundamentais da República a soberania, cidadania, dignidade da pessoa humana, valores sociais do trabalho e da livre iniciativa, o pluralismo político, a superação do subdesenvolvimento, a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, a erradicação da pobreza, a redução das desigualdades sociais e regionais e a promoção do bem-estar geral.

Em relação aos princípios da ordem econômica constitucional, a CF de 1988 optou por reiterar a importância de bens jurídicos já elencados como princípios da República, como o fato de que a ordem econômica será fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, além de reiterar os objetivos de soberania e redução das desigualdades regionais e sociais. Ademais, são também princípios da ordem econômica, conforme o Art. 170, a propriedade privada, a função social da propriedade, a livre concorrência e defesa do consumidor, a defesa do meio ambiente, a busca do pleno emprego e tratamento favorecido para as empresas brasileiras de pequeno porte.

Veja-se que muitos princípios constituem, na prática, o reconhecimento jurídico de necessárias mudanças na sociedade brasileira. O que, conforme Bercovici, por si só é insuficiente para alterar as estruturas políticas, econômicas e de poder.<sup>56</sup> Contudo, segundo o autor, é certo que a Constituição de 1988 não se limitou a estabelecer objetivos, mas também

---

<sup>54</sup> BERCOVICI, Gilberto. **Constituição Econômica e Desenvolvimento**. 2ª edição, Grupo Almedina (Portugal), 2022 (Disponível em: Minha Biblioteca). Página 47

<sup>55</sup> Ibidem, página 55

<sup>56</sup> “Seria ilusório pretender alterar as regras e a estrutura do poder econômico no sistema capitalista por uma norma constitucional. As mudanças radicais são sempre políticas. A constituição econômica referenda juridicamente as mudanças, mas não é responsável por impulsioná-las. É necessário reconhecer os limites do voluntarismo e do instrumentalismo jurídicos, o que não significa desvalorizar o processo constituinte. Coube aos constituintes facilitar, dificultar ou impossibilitar determinadas decisões econômicas, abrir possibilidades ou fechar portas, mas não instituir uma constituição que, por si só, garantisse as transformações sociais e econômicas pretendidas” BERCOVICI, Gilberto. **Constituição Econômica e Desenvolvimento**. 2ª edição, Grupo Almedina (Portugal), 2022 (Disponível em: Minha Biblioteca). Página 57.



delineou, favoreceu (ou restringiu) determinadas políticas econômicas para atingir tais fins, de forma que as disposições econômicas constitucionais não são disponíveis pela administração pública e seus instrumentos e/ou pela iniciativa privada.<sup>57</sup>

No caso das restrições de políticas econômicas, em especial, Celso Antônio Bandeira de Mello afirma que a interpretação dos Art. 1º, Art. 3º e Art. 170 da CF de 1988, em conjunto com o capítulo ordem social (Art. 193 a Art. 232) e demais disposições constitucionais, leva à conclusão de que a CF de 1988 é incompatível com o neoliberalismo. Nas palavras do autor:

“A Constituição brasileira apresenta-se como uma estampada antítese do neoliberalismo, pois não entrega a satisfatória organização da vida econômica e social a uma suposta (e nunca demonstrada) eficiência do mercado. Pelo contrário, declara que o Estado brasileiro tem compromissos formalmente explicitados com os valores que nela se enunciam, obrigando a que a ordem econômica e a social sejam articuladas de maneira a realizar os objetivos apontados. Com isso, arrasa liminarmente e desacredita do ponto de vista jurídico quaisquer veleidades de implantação, entre nós, do ideário neoliberal. Aliás, uma verdadeira aberração do ponto de vista do neoliberalismo é o disposto no Art. 219, de acordo com o qual: o mercado interno integra o patrimônio nacional e será incentivado de modo a viabilizar o desenvolvimento cultural e sócio-econômico, o bem-estar da população e a autonomia tecnológica do País, nos termos de lei federal.”<sup>58</sup>

Poder-se-ia acrescentar, em complemento a Celso Antônio Bandeira de Mello, o fato de que a racionalidade neoliberal também é incompatível, entre outros, com (i) o princípio da valorização do trabalho humano, já que incentiva a precarização e desregulamento do trabalho como forma de aumentar as taxas de lucro; (ii) com a busca pelo pleno emprego, uma vez que a financeirização da economia, somada com a precarização do trabalho e adoção de políticas fiscais austeras, favorece o desemprego; (iii) com a livre concorrência, considerando que a tendência do capitalismo neoliberal é a concentração e centralização de capitais com a formação de monopólios e oligopólios e (iv) com a soberania nacional, já que a “abertura” comercial, as privatizações, a tendência de desregulamentação do sistema financeiro, o câmbio flutuante e a consequente desindustrialização aumentam a dependência econômica, tecnológica e produtiva dos países subdesenvolvidos, incluindo o Brasil. Assim sendo, a adoção da doutrina neoliberal pelo Estado brasileiro significa ignorar os princípios mais basilares que regem a República e é inconstitucional do ponto de vista da ordem econômica e social.

---

<sup>57</sup> “Não é qualquer economia que deve ser buscada pelos sujeitos de direito submetidos ao ordenamento jurídico brasileiro: é a Ordem Econômica Constitucional”. OCTAVIANI, Alessandro e NOHARA, Irene Patrícia. **Estatais**. São Paulo, Thomson Reuters, Revista dos Tribunais; 2ª edição, 2021. Página 58.

<sup>58</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 36ª edição. Belo Horizonte: Fórum. 2023. Página 712.

Adiante, é importante destacar que não é possível atingir os objetivos de que trata os Art. 1º, Art. 3º e Art. 170 (dentre outros) sem a atuação do Estado. De fato, a própria Constituição de 1988, em seu Art. 174, define que o Estado será agente normativo e regulador da atividade econômica, exercendo as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, além de outras atribuições e competência da atuação estatal no domínio econômico esparsas na CF de 1988 e em outros atos normativos infraconstitucionais.

Assim, a atuação do Estado no domínio econômico não é restrita à regulação ou fiscalização. Segundo Alberto Venancio Filho, as transformações oriundas da Primeira Guerra Mundial fizeram com que o Estado não só desempenhasse o papel de agente normativo em relação à vida econômica como também passou a ser “elemento de atuação no próprio processo econômico”. Nesse fluxo, a atuação do Estado na ordem econômica foi institucionalizada e dotada de novos instrumentos, regras e instituições foram criados, inclusive com a junção de elementos de direito público e direito privado que originaram “formas descentralizadas da administração estatal”, como as sociedades de economia mista.<sup>59</sup>

---

<sup>59</sup> VENANCIO FILHO, Alberto. **A intervenção do Estado no domínio econômico**, 1ª edição, Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas. Página 337 -357

#### IV. SOCIEDADES DE ECONOMIA MISTA E SEUS ASPECTOS JURÍDICO-POLÍTICOS

A sociedade de economia mista é, tal qual a empresa pública, uma das espécies das empresas estatais. Nos termos do Decreto lei nº 200 de 1967, elas são membros da administração indireta do Estado, ou seja, são auxiliares do Poder Público. Para Celso Antônio Bandeira de Mello essa função de instrumento de ação do Estado é o aspecto fundamental, caracterizador e inderrogável das empresas estatais, de forma que “nada pode dissolver este signo insculpido em suas naturezas”.<sup>60</sup>

A sociedade de economia mista pode ser definida como “empresa estatal, dotada de personalidade jurídica de direito privado, criada após autorização legal específica, integralizada com a participação do Poder Público e de pessoas físicas e entidades não estatais na formação do capital e na administração, organizada sob a forma de sociedade anônima para o desenvolvimento de atividade econômica ou prestação de serviços públicos”.<sup>61</sup>

Por determinação do Art. 37, XIX, da CF de 1988, a sociedade de economia deverá ser criada por lei específica. Ademais, deverá assumir a forma das sociedades por ações (sociedades anônimas) conforme os artigos 5º, II, do Decreto nº 200 de 1967, que trata da organização da Administração Federal, e 4º, da Lei nº 13.303 de 2016, que dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias no âmbito dos entes federados. Ademais, a sociedade de economia mista também está sujeita à Lei nº 6404 de 1976, conhecida por Lei das Sociedades Anônimas.

O capital social da sociedade de economia mista será formado pela conjugação do capital público com o capital privado, que será captado por ações. Ressalta-se que este fato não desconfigura a natureza de empresa estatal, até porque o próprio termo “economia mista” diz respeito à composição do capital social e não a uma categoria jurídica (que continua sendo a das empresas estatais). Também, para Celso Antônio Bandeira de Mello, a escolha de personalidade jurídica de direito privado para as sociedades de economia mista é um ponto acidental que não é capaz de alterar seu caráter *essencial*: são sujeitos auxiliares do Estado voltadas à realização do interesse público<sup>62</sup>.

<sup>60</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 36º edição. Belo Horizonte: Fórum. 2023. Página 167

<sup>61</sup> OCTAVIANI, Alessandro e NOHARA, Irene Patrícia. **Estatais**. São Paulo, Thomson Reuters, Revista dos Tribunais; 2º edição, 2021. Página 104.

<sup>62</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 36º edição. Belo Horizonte: Fórum. 2023. Página 167.

Dessa forma, a personalidade jurídica de direito privado das sociedades de economia mista não afasta a aplicação de determinadas normas e princípios de direito público, principalmente a busca pelo desenvolvimento e bem estar-coletivo e o reconhecimento da supremacia do interesse público sobre o privado.<sup>63</sup> Tal posição é compartilhada por Alfredo de Almeida Paiva, veja-se:

“O interesse geral e público, que deverá constituir sempre a razão de ser e o fundamento precípua da iniciativa do Estado, da qual depende a constituição da sociedade [de economia mista], compõe e completa a estrutura em exame. Aliás, não se compreenderia o Estado, movido pelo simples interesse de lucro, lançar-se à constituição de uma sociedade puramente mercantil, invadindo, sem razão de ser, o campo reservado à iniciativa privada e divorciando-se, portanto, de suas finalidades específicas. Evidentemente, só o interesse público poderia justificar tal atitude”.<sup>64</sup>

É por esse motivo que, apesar da existência de capital privado nas sociedades de economias mistas, o controle acionário deverá ser exercido pelo Estado, cujas decisões, reitera-se quantas vezes forem necessárias, devem corresponder ao interesse público. Afinal, Octaviani e Nohara afirmam que as empresas estatais são o “braço empresarial da Administração Pública para a concretização da Constituição”, de forma que sua criação decorre de uma decisão política do Estado, adotada para atingir determinada missão pública de acordo com a ordem econômica constitucional.<sup>65</sup>

Dentre os objetivos constitucionais possíveis de persecução pela criação de estatais está a soberania nacional. Isso porque as empresas estatais são instrumentos econômicos contemporâneos que conferem poderes aos seus Estados de origem, seja para garantir objetivos de segurança nacional e/ou o controle de setores ou recursos estratégicos, seja para viabilizar projetos vultosos e de longo prazo que a iniciativa privada não pode ou não tem interesse em atuar,<sup>66</sup> diminuindo a dependência externa, ou, como diria Celso Furtado, deslocando o centro dinâmico da economia do mercado externo para o mercado interno.

Dessa forma, elas não só estão presentes nas maiores economias globais, a exemplo da China e dos Estados Unidos, que na data base de 2018 tinham 150.000 e 7.000 empresas

---

<sup>63</sup> *Ibidem*, página 59.

<sup>64</sup> PAIVA, Alfredo de Almeida, “**As Sociedades de Economia Mista e as Empresas Públicas como Instrumentos Jurídicos a Serviço do Estado**”, Revista de Direito Administrativo, vol. 60, abril de 1960, página 07.

<sup>65</sup> OCTAVIANI, Alessandro e NOHARA, Irene Patrícia. **Estatais**. São Paulo, Thomson Reuters, Revista dos Tribunais; 2ª edição, 2021. Página 60-77.

<sup>66</sup> *Ibidem*. Páginas 16-19.

estatais, respectivamente<sup>67</sup>, como também figuram dentre as maiores empresas do mundo: segundo a Forbes, das dez maiores empresas em 2023, 04 são estatais.<sup>68</sup>

Assim, verifica-se o peso dessas sociedades na dinâmica econômica mundial, o que afasta as concepções neoclássicas de que as estatais são empresas “ineficientes” ou até mesmo “ultrapassadas”. Na realidade, apesar da narrativa neoliberal autoproclamada “técnica” que defende que seria tendência da economia global a autorregulação do mercado por agentes privados, com a consequente privatização das estatais, entre os anos 2000 e 2019, 1408 reestatizações e estatizações aconteceram em cerca de 2400 cidades de 58 países.<sup>69</sup>

Como instrumento de ação do Estado, as estatais atuam no mercado de maneira relevante, em especial as sociedades de economia mista. Segundo a Professora Carmen Alveal, a sociedade de economia mista carrega consigo a chamada “lógica do Jano bifronte”: assim como o ser mitológico que possui duas cabeças em um só corpo, esse tipo de sociedade possui simultaneamente (i) uma face estatal, destinada a cumprir interesses macroeconômicos públicos e (ii) uma face empresarial, de caráter microeconômico que atua no mercado no processo produtivo e de acumulação.<sup>70</sup>

Ou seja, as estatais são instrumentos de construção da soberania nacional. Não é por acaso que o auge da expansão das estatais no Estado brasileiro ocorreu nos governos de Getúlio Vargas e Juscelino Kubitschek, em contexto de nacionalismo econômico e preocupação com o desenvolvimento, industrialização e soberania nacional. Entre elas, como será visto, está justamente a criação da sociedade de economia mista Petróleo Brasileiro S.A, doravante Petrobras.

---

<sup>67</sup> *Ibidem*. Páginas 25-30.

<sup>68</sup> São elas: (i) Banco Agrícola da China; (ii) China Construction Bank; (iii) Banco Industrial e Comercial da China e (iv) Saudi Aramco. Andrea Murphy e Hank Tucker. Forbes Global 2000: quais são as maiores empresas do mundo em 2023, Forbes, 09/06/2023. Disponível em <<https://forbes.com.br/forbes-money/2023/06/forbes-global-2000-quais-sao-as-10-maiores-empresas-do-mundo-em-2023/#foto10>>> Acesso: 04/06/2024.

<sup>69</sup> The Future is Public: Towards Democratic Ownership of Public Services. Paris e Amsterdam, Transnational Institute (TNI), 2020. Disponível em: <<[tni.org/futureispublic](https://tni.org/futureispublic)>> Acesso: 27/05/2024.

<sup>70</sup> ALVEAL CONTRERAS, Edelmira del Carmen. **Os desbravadores: a Petrobras e a construção do Brasil industrial**. Rio de Janeiro; Relume Dumará; ANPOCS, 1994 e BERCOVICI, Gilberto. **Direito econômico do petróleo e dos recursos minerais**. São Paulo: Quartier Latin, 2011.

## V. PETRÓLEO E PETROBRAS NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO E FUNÇÃO SOCIAL

De acordo com o ordenamento jurídico brasileiro, o petróleo é um bem público que pertence à União. Os bens públicos têm a característica de serem afetados, o que significa dizer que a eles foi atribuído um destino; uma finalidade pública.<sup>71</sup> Sua classificação é dada pelo Art. 99 do Código Civil, que os separa em bens (i) de uso comum do povo, tais como rios, mares, estradas, ruas e praças; (ii) de uso especial, tais como edifícios ou terrenos destinados a serviço ou estabelecimento da administração federal, estadual, territorial ou municipal, inclusive os de suas autarquias e (iii) dominicais, que constituem o patrimônio das pessoas jurídicas de direito público, como objeto de direito pessoal, ou real, de cada uma dessas entidades. Conforme os Art. 100 e Art. 101 também do Código Civil, os bens de uso comum do povo e os bens de uso especial são inalienáveis enquanto estiverem afetados, ao passo que os bens dominicais poderão ser alienados, observadas as exigências da lei.

Em relação ao petróleo, adota-se no presente trabalho a posição de Bercovici, que o entende como bem público de uso especial. Segundo o autor, tais bens inalienáveis integram o patrimônio do Estado e seu uso cumpre a função pública de ser destinado ao benefício da coletividade. Para tanto, sua utilização poderá ser concedida pelo Estado por meio dos instrumentos de concessão e permissão. No caso do petróleo, tal outorga realizar-se-á por meio de concessão de uso exarada pela União, que autoriza a exploração a pessoas específicas, mas sem transmitir o domínio ou um direito real. O objetivo sempre será a busca da realização dos objetivos da República e da Ordem Econômica e Social nos termos da CF de 1988 (vide capítulo III).<sup>72</sup>

O Art. 173 da CF estabelece que a exploração direta da atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, ressalvados os casos constitucionalmente previstos. De acordo com Bercovici e Eros Grau, não se trata de recepção constitucional do “princípio da subsidiariedade”, outrora presente em nosso ordenamento, e que entende o papel do Estado no domínio econômico como subsidiário ao da iniciativa privada, de forma que o Estado só poderia atuar nas áreas em que a iniciativa privada estivesse ausente. Pelo contrário, são

---

<sup>71</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 36ª edição. Belo Horizonte: Fórum, 2023. Página 814

<sup>72</sup> BERCOVICI, Gilberto, **Direito Econômico do Petróleo e dos Recursos Minerais**, São Paulo, Quartier Latin, 2011. Páginas 285 a 290.

várias as disposições da CF que não só legitimam como demandam a atuação estatal em matéria econômica, sendo certo que o Art. 173 trata da exploração da atividade econômica estatal em casos de segurança nacional ou relevante interesse coletivo, ainda que haja atuação do setor privado. Aliás, de acordo com Bercovici, “o Estado pode, inclusive, retirar uma atividade econômica do mercado se esta atividade significar um obstáculo ou for necessária para a realização dos objetivos constitucionais, por meio do monopólio estatal ou do regime de serviços públicos”.<sup>73</sup>

O monopólio estatal é um monopólio de direito, ou seja, decorre da lei. Trata-se de decisão de retirar determinada atividade econômica da esfera de execução da iniciativa privada. O fundamento, segundo Bercovici, é a necessária condução estatal da política econômica e a finalidade é a proteção do interesse público. O autor demonstra que o monopólio é sobre a prestação da atividade econômica, e não se confunde com a propriedade de determinado bem. De fato, o Estado pode inclusive delegar o exercício de atividades monopolizadas, sendo comum que seja feito a partir de pessoas jurídicas, como as estatais.<sup>74</sup>

A CF de 1988, Art. 177, escolheu como monopólio da União: (i) a pesquisa e a lavra das jazidas de petróleo e gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos; (ii) a refinação do petróleo nacional ou estrangeiro; (iii) a importação e exportação dos produtos e derivados básicos resultantes das atividades previstas nos incisos anteriores; e (iv) o transporte marítimo do petróleo bruto de origem nacional ou de derivados básicos de petróleo produzidos no País, bem assim o transporte, por meio de conduto, de petróleo bruto, seus derivados e gás natural de qualquer origem.

A hipótese do Art. 177 é a única de monopólio estatal prevista na CF de 1988. Trata-se do reconhecimento da importância estratégica de o Estado brasileiro dominar seu petróleo. É a constitucionalização do entendimento que a renda petrolífera é essencial e indisponível; que o recurso e sua exploração pertencem ao Estado, e assim sendo, têm a função de satisfazer os interesses públicos acima de qualquer interesse privado.

Contudo, isso nem sempre foi assim. A nacionalização do subsolo e a transferência de suas riquezas e recursos à União somente ocorreu no governo provisório de Getúlio Vargas

---

<sup>73</sup> *Ibidem*. Página 277.

<sup>74</sup> BERCOVICI, Gilberto. **Direito econômico do petróleo e dos recursos minerais**. São Paulo: Quartier Latin, 2011. Páginas 260-264

(1930-1934), com a promulgação do Código de Minas (Decreto nº 24.642/1934). Veja-se, Getúlio Vargas foi um nacionalista. Durante todos seus governos, preocupou-se profundamente com nossa soberania econômica e popular. Foi um dos responsáveis por criar grande parte de instituições econômicas, políticas e sociais fundamentais para o fomento da indústria brasileira e consequente construção de um Brasil autônomo e menos desigual, por exemplo: Justiça do Trabalho (1939), Companhia Siderúrgica Nacional (1941), Companhia Vale do Rio Doce (1942), Consolidação das Leis de Trabalho- CLT (1943), Companhia Hidrelétrica do São Francisco (1945), Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico - BNDE (1952), atual Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES, e a questão do petróleo e dos recursos naturais não fugiu à regra.

Como demonstra Gabriel Cohn, a nacionalização empreendida por Vargas refletia (i) a reorientação da economia brasileira após a Revolução de 1930, com a busca por industrialização e diversificação como forma de superar sua “condição de apêndice das áreas industrializadas” e (ii) foi uma política de nacionalismo econômico frente à tentativa de exploração do petróleo pela iniciativa privada, majoritariamente estrangeira. Nesse contexto, pela primeira vez o petróleo passou a ser tratado como uma questão nacional.<sup>75</sup>

Para além da nacionalização do subsolo, Vargas instituiu outras políticas com o objetivo específico de proteger e fomentar a indústria de petróleo nacional, como o Decreto Lei nº 395 de 1938, que declarou o abastecimento nacional de petróleo uma utilidade pública de competência exclusiva da União e o Decreto Lei nº 538 de 1938 estabeleceu as competências do Conselho Nacional de Petróleo, responsável pela política nacional do petróleo.<sup>76</sup> Havia o reconhecimento da vulnerabilidade e dependência do país, já que o Brasil não era autossuficiente em relação ao petróleo que consumia, mas também o entendimento de que a indústria do petróleo não se resume à extração do recurso, de forma que o país poderia se beneficiar da exploração de outras etapas do processo produtivo, como o refino do petróleo.

A História demonstra que o petróleo brasileiro sempre foi um objeto de disputa pelos interesses nacionais e estrangeiros, que formam dois blocos antagônicos. E se por um lado existem e existiram figuras que o defendem como patrimônio do povo brasileiro, como Getúlio Vargas, outras figuras seguiram o movimento contrário. Um dos acontecimentos mais

---

<sup>75</sup> COHN, Gabriel. **Petróleo e Nacionalismo**. São Paulo; Editora Unifesp, 2017. Páginas 19-26

<sup>76</sup> BERCOVICI, Gilberto, **Direito Econômico do Petróleo e dos Recursos Minerais**, São Paulo, Quartier Latin, 2011. Páginas 120-121.



paradigmáticos nesse sentido foi a tentativa de aprovação do projeto de lei conhecido por “Estatuto do Petróleo” pelo ex-presidente da República Eurico Gaspar Dutra (1947). O Estatuto culpava a legislação nacionalista, que restringia a participação do capital estrangeiro na área de refino do petróleo, como a óbice ao desenvolvimento industrial do setor. Seu objetivo, portanto, era permitir que a participação de capital estrangeiro pudesse representar até 40% do capital das refinarias, o que posteriormente poderia passar a representar até 100%.<sup>77</sup>

O projeto causou ampla oposição nacionalista, cujo movimento organizado resultou na Campanha do Petróleo, responsável por mobilizar a opinião pública no sentido de defesa do monopólio estatal sob o lema “O Petróleo é Nosso”. A Campanha do Petróleo foi bem-sucedida e representa um momento de bravura da sociedade brasileira, que se organizou em heróica resistência à tentativa de entrega de uma riqueza pública a ninguém senão ao próprio povo. Como consequência, o projeto do Estatuto do Petróleo foi arquivado e a questão petrolífera foi um dos temas de destaque nos debates políticos da época, inclusive no processo eleitoral que elegeu Getúlio Vargas a seu último mandato como presidente do Brasil (1951-1954).<sup>78</sup>

Nesta ocasião, a pressão política popular aliada à continuidade da política nacionalista e desenvolvimentista de Getúlio Vargas, que até o fim de sua vida foi oposição à entrega do destino do Brasil e do povo brasileiro à espoliação, organizou o governo em torno da defesa da criação de uma política nacional do petróleo. A primeira movimentação nesse sentido foi o Projeto de Lei nº 1516/1951, encaminhado ao Congresso pelo governo federal com a proposta de criação de sociedade por ações, de economia mista, em que pelo menos 51% das ações pertenceriam à União. O Projeto foi acompanhado da Mensagem Presidencial nº 469, que entre outros pontos, destacava a necessidade inequívoca de a indústria do petróleo se articular com outros setores da economia nacional, em especial as atividades industriais.

O referido Projeto nº 1516/1951, com as devidas alterações após discussões e contribuições políticas, foi votado e aprovado pela Câmara dos Deputados, cuja sanção presidencial por Getúlio Vargas resultou na Lei nº 2004/1953, que dispunha sobre a Política Nacional do Petróleo, definia as atribuições do Conselho Nacional do Petróleo, e instituiu a sociedade anônima de economia mista Petróleo Brasileiro S.A - Petrobrás.

---

<sup>77</sup> COHN, Gabriel. **Petróleo e Nacionalismo**. São Paulo; Editora Unifesp, 2017.

<sup>78</sup> BERCOVICI, Gilberto. **Direito econômico do petróleo e dos recursos minerais**. São Paulo: Quartier Latin, 2011. Páginas 146-147.

Assim como Bercovici, defende-se no presente trabalho que a instituição da política nacional do petróleo, cuja executora seria a Petrobras, se trata da continuidade do propósito emancipatório, industrializante e nacionalista iniciado a partir da Revolução de 1930, não um fato isolado na história brasileira. Segundo o autor, o interesse de Vargas na defesa dos recursos naturais nacionais, especialmente o petróleo e minérios, sempre estivera vinculado à construção da indústria de base nacional, o que envolveu (i) a nacionalização dos recursos do subsolo pelo Código de Minas de 1934; (ii) a instauração da siderurgia de grande porte representada pela criação da Companhia Siderúrgica Nacional em 1941 e (iii) o controle sobre os recursos petrolíferos.<sup>79</sup>

Verifica-se, nesse sentido, que a Petrobras é fruto de um longo processo de busca por autonomia e soberania energética como elemento determinante para o processo de industrialização brasileiro, vinculado a objetivos de emancipação, autonomia e autossuficiência econômica. É um patrimônio do povo brasileiro, criado para resistir à exploração da nação pelos interessados em sua espoliação e em seu subdesenvolvimento. Conforme Octaviani e Nohara, mais que uma empresa ou mera escolha institucional,

“a Petrobras será a encarnação de uma aspiração coletiva a se engrandecer; a Petrobras será a demonstração que povos subalternos e sem capacidade de auto-organização podem superar seu estágio de apatia ou de inconsciência. A Petrobras será o Brasil organizando-se a partir de suas próprias energias mentais e físicas.”<sup>80</sup>

Posteriormente, a Lei nº 2004/1953 foi revogada. Em 1990, o Conselho Nacional do Petróleo foi extinto e incorporado ao Ministério de Minas e Energia. Hoje, as principais leis do arcabouço jurídico relacionado à Petrobras são: Lei nº 9.478/1997 (Lei do Petróleo); Lei nº 6.404/1976 (Lei das S.A.); e Lei nº 13.303/2016 (Lei das Estatais), regulamentada pelo Decreto nº 8.945/2016.

A Lei do Petróleo elenca os princípios e objetivos da política energética nacional, que envolvem a preservação do interesse nacional; a promoção do desenvolvimento, ampliação do mercado de trabalho e valorização dos recursos energéticos; a proteção do consumidor; proteção do meio ambiente e conservação de energia; garantia do abastecimento de petróleo, seus derivados e biocombustíveis em todo o território nacional, bem como fornecer energia elétrica para as diversas regiões do país; promoção da livre concorrência; ampliação da

---

<sup>79</sup> *Ibidem*. Página 150

<sup>80</sup> OCTAVIANI, Alessandro e NOHARA, Irene Patrícia. **Estatais**. São Paulo, Thomson Reuters, Revista dos Tribunais; 2ª edição, 2021. Página 213

competitividade do Brasil no mercado internacional, inclusive o de biocombustíveis; atração de investimentos na produção de energia, incluindo biocombustíveis e a necessidade de tornar a matriz energética nacional mais sustentável, de com a diminuição de emissão de gases poluentes e causadores do efeito estufa, utilização, fomento à pesquisa e incentivo à utilização de biocombustíveis e biomassa.

Ela criou o Conselho Nacional de Política Energética - CNPE, vinculado à presidência da República, com o objetivo de propor políticas, sugerir e estabelecer diretrizes sobre a política energética ao presidente. O CNPE é um órgão de assessoramento ao presidente e sua estrutura é regulamentada a partir do Decreto nº 3.520/2000. Ademais, foi instituída a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis - ANP, implementada a partir do Decreto nº 2.445/1988. A ANP é uma autarquia especial que funciona como órgão regulador da indústria do petróleo, gás natural, seus derivados e biocombustíveis, vinculada ao Ministério de Minas e Energia, além de ter a função de implementar a política energética nacional no que se relaciona com o petróleo, gás natural e combustíveis. Também, ela estabelece que os direitos de exploração e produção de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos em território nacional pertencerão à União, cabendo sua administração à ANP, ressalvadas as competências de outros órgãos e entidades expressamente estabelecidas na forma de lei.

A Lei do Petróleo reforçou que a Petrobras será uma sociedade de economia mista, vinculada ao Ministério de Minas e Energia, em que a União manterá o controle acionário com a propriedade e posse de, no mínimo, cinquenta por cento das ações, mais uma ação, do capital votante. Seu capital social é dividido em ações ordinárias, com direito de voto, e ações preferenciais, sempre sem direito de voto. Em relação à escrituração das ações e capital social, aplicar-se-à, no que couber, a Lei das S.A.

De acordo com a Lei do Petróleo, o objeto; função social da Petrobras é a pesquisa, a lavra, a refinação, o processamento, o comércio e o transporte de petróleo proveniente de poço, de xisto ou de outras rochas, de seus derivados, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos, bem como quaisquer outras atividades correlatas ou afins. A empresa está autorizada a constituir subsidiárias, a atuar em conjunto com outras empresas (por si ou por intermédio de suas subsidiárias) e exercer atividade econômica fora dos limites do território nacional.

Ademais, a Lei do Petróleo, Art. 61, § 1º, estabelece que todas as atividades da Petrobras serão desenvolvidas em caráter de livre competição com outras empresas, em função das condições de mercado. Essa é uma consequência da Emenda Constitucional nº 9 de 1995, iniciativa do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso - FHC, que resultou na retirada da Petrobras da função de executora única do monopólio estatal que recai sobre o petróleo, o que fez com que a concessão de uso do petróleo pudesse ser outorgada inclusive a empresas privadas de capital estrangeiro.

Segundo FHC, a Emenda resolveria a suposta falta de recursos para investimento no setor petrolífero, bem como a necessidade da Petrobras competir com outras sociedades em regime de livre concorrência. Contudo, conforme Bercovici, a Emenda significa uma verdadeira alteração dos princípios eleitos pela Assembleia Nacional Constituinte para a CF de 88.<sup>81</sup> Trata-se da dispensa do Estado em aproveitar a renda e os benefícios potenciais do petróleo nacional em benefício de sociedades estrangeiras e em detrimento do povo brasileiro. Significa, portanto, o enfraquecimento injustificado da Petrobras, empresa criada como instrumento de emancipação e construção soberana do Brasil.

Por fim, a Lei do Petróleo também trata do exercício do monopólio do petróleo, gás natural e demais hidrocarbonetos (Art. 3 - Art. 5), institui regras para a licitação e outorga dos contratos de concessão (Art. 36 - Art. 42) e elementos necessários nos contratos de concessão (Art. 43 - Art. 52), estabelece disposições sobre o refino do petróleo e processamento do gás natural e seu transporte, importação e exportação (Art. 53 - Art. 60), e trata das atividades econômicas da indústria de biocombustíveis e da comercialização de combustíveis líquidos (Art. 68-A - Art. 68-E).

A Lei das S.A. é aplicável à Petrobras já que esta é uma sociedade por ações. A Lei dispõe sobre os principais aspectos jurídicos, regulatórios e organizacionais das sociedades por ações, incluindo sua estrutura, disposições sobre ações, debêntures, livros sociais, acionistas, voto, assembleias, órgãos de gestão, administração e fiscalização, capital social, exercício social e demonstrações financeiras, lucro e dividendos, dissolução, liquidação e extinção, entre outros.

O capítulo XIX dispõe especificamente sobre as sociedades de economia mista. O Art. 235 reforça que a Lei das S.A. tal âmbito de aplicação, sem prejuízo das disposições especiais

---

<sup>81</sup> BERCOVICI, Gilberto. **Direito econômico do petróleo e dos recursos minerais**. São Paulo: Quartier Latin, 2011. Páginas 251-253.

previstas em lei federal, além de dispor que as sociedades de economia mista que forem também companhias abertas, como a Petrobras, estarão sujeitas às normas da Comissão de Valores Mobiliários - CVM. O Art. 236 aponta que a constituição da sociedade de economia mista depende de prévia autorização legislativa, o que reforça o fato de que é ela uma escolha da administração pública, que serve como instrumento para cumprimento da CF de 1988, e o Art. 237 limita a atuação dessas sociedades ao objeto previsto na lei que autorizou sua constituição.<sup>82</sup> Também, os Art. 239 e Art. 240 apontam a obrigatoriedade de existência do Conselho de Administração e do Conselho Fiscal nessas sociedades.

O Art. 238 estabelece que a pessoa jurídica que controla a sociedade de economia mista poderá orientar as atividades da sociedade de modo a atender ao interesse público que justificou sua criação. Na verdade, tal orientação não pode ser outra senão o atendimento ao interesse público. Foi demonstrado que o controlador da sociedade de economia mista deverá ser necessariamente o Estado, e a função social destas é privilegiar o interesse público e servir de instrumento econômico estatal para a persecução dos objetivos de bem-estar coletivo, desenvolvimento econômico, social e tecnológico, fortalecimento do mercado interno, entre outros.

Seguindo, a Lei das Estatais surgiu no contexto da Operação Lava-Jato e foi influenciada pela doutrina norte-americana no âmbito da “atuação diligente dos Estados Unidos na exportação de modelos jurídicos”, especialmente no que tange a regras de governança e *compliance*.<sup>83</sup> Ela dispõe sobre o estatuto jurídico das empresas públicas e sociedades de economia mista, inclusive aquelas que exercem atividade econômica sujeita ao regime de monopólio da União, como a Petrobras. Em breve síntese, a Lei prevê a obrigatoriedade do estatuto da empresa estatal observar regras de governança corporativa, de transparência e de estruturas, práticas de gestão de riscos e de controle interno, composição da administração e proteção dos acionistas, inclusive os minoritários. Em complemento à Lei das S.A., dispõe sobre os órgãos que necessariamente deverão existir nas estatais. Para além do Conselho de Administração, Diretoria e Conselho Fiscal, deverá ser instituído o Comitê de Auditoria Estatutário. Também, adiciona previsões sobre as funções e atribuições do acionista controlador e do administrador. Ademais, traz previsões sobre o processo de licitação em

---

<sup>82</sup> OCTAVIANI, Alessandro e NOHARA, Irene Patrícia. **Estatais**. São Paulo, Thomson Reuters, Revista dos Tribunais; 2º edição, 2021. Página 75.

<sup>83</sup> OCTAVIANI, Alessandro e NOHARA, Irene Patrícia. **Estatais**. São Paulo, Thomson Reuters, Revista dos Tribunais; 2º edição, 2021. Página 168.

estatais, dos contratos firmados com estas empresas, e sobre o processo de aquisição e alienação de bens.

A Lei das Estatais, Art. 27, reitera a função social de realização do interesse coletivo ou atendimento a imperativo de segurança nacional, lembrando o Art. 173 da CF de 1988, além de acrescentar que as estatais, ao perseguir o interesse coletivo, deverão considerar o bem-estar econômico e a alocação socialmente eficiente dos recursos geridos, ampliar de maneira economicamente sustentável o acesso dos consumidores aos seus produtos e/ou serviços, e adotar ou desenvolver tecnologias brasileiras para a produção ou oferta de seus produtos e serviços, sempre que economicamente justificável. Por fim, as estatais deverão adotar práticas de sustentabilidade ambiental e de responsabilidade social corporativa compatíveis com o mercado em que atuam, e estão autorizadas a celebrar convênio ou contrato de patrocínio, com pessoa física ou com pessoa jurídica, para promoção de atividades culturais, sociais, esportivas, educacionais e de inovação tecnológica.

A doutrina neoclássica afirma que as empresas são regidas pelo “princípio” da primazia do acionista (*shareholder primacy*), concebido por Milton Friedman, que entende que o objetivo principal de qualquer sociedade empresária é a busca pelo maior lucro possível para maximizar a remuneração dos acionistas. Para ele, a única responsabilidade social da empresa é o aumento dos lucros.<sup>84</sup> Essa orientação, no contexto do neoliberalismo, vem sendo empregado às estatais, em especial às sociedades de economia mista, uma vez que possuem investidores privados; segundo essa ideia, a função de tais sociedades, incluindo a Petrobras, é de agradar os acionistas ao maximizar e distribuir lucros, não cumprir objetivos públicos, como realização de política econômica. Contudo, tal “princípio” não é recepcionado pelo ordenamento jurídico brasileiro, considerando tanto sociedades empresárias sem participação pública no capital social quanto às sociedades de economia mista.

A CF de 1988 estabeleceu a função social da propriedade como direito fundamental (Art. 5º, XXIII) e como princípio da ordem econômica (Art. 170, III). Segundo Comparato, a palavra “função”, nesse contexto, significa o poder de dar à propriedade determinado destino, ao passo que “social” significa que tal destino deve corresponder ao interesse coletivo. Em outras palavras, a propriedade é um poder-dever, e obriga seu titular a perseguir o interesse

---

<sup>84</sup> Friedman, Milton. **The Social Responsibility of Business is to Increase its Profits**. Disponível em <<<https://www.nytimes.com/1970/09/13/archives/a-friedman-doctrine-the-social-responsibility-of-business-is-to.html>> Acesso:19/06/2024

público.<sup>85</sup> De fato, segundo Lea Vidigal, a função social não deve ser interpretada como uma limitação do direito de propriedade, mas sim como o fundamento, a razão de ser desse direito.<sup>86</sup> Isso significa que a propriedade que não cumpre sua função social é, para todos os fins, inconstitucional. Não é atoa que a CF de 1988 estabelece mais de uma hipótese de desapropriação da propriedade que não cumpre sua função social (Art. 5º, XXIV; Art. 182, § 3º e Art. 184, por exemplo).

É importante destacar que a função social da propriedade não deixa de produzir efeitos no caso das sociedades empresariais. Segundo Paula Forgioni, a empresa não é só um agente econômico, mas sim uma instituição social, que não é somente titular de direitos, mas possui deveres e obrigações.<sup>87</sup> Ainda segundo Comparato, o cumprimento da função social da propriedade incorporada ao processo empresarial deverá ser exercida pelo controlador da sociedade.<sup>88</sup> Nesse sentido, a própria Lei das S.A., Art. 236, parágrafo único, trata da possibilidade de expropriação de companhias pelo poder público; não obstante, o Art. 117, § 1º, a), define como exercício abusivo de poder qualquer orientação feita pelo controlador da sociedade que (i) diga respeito a fim estranho ao objeto social ou lesivo ao interesse nacional ou (ii) favoreça outra sociedade, brasileira ou estrangeira, em prejuízo da participação dos acionistas minoritários nos lucros ou no acervo da companhia, ou da economia nacional. Ou seja, a Lei das S.A. reforça o reconhecimento da função social das sociedades privadas, incluindo as sociedades por ações, em nosso ordenamento.

Na verdade, como demonstram Octaviani e Nohara, tais disposições ilustram que nosso ordenamento elegeu o chamado “interesse geral da economia nacional” como critério organizador da sociedade anônima, e tal aspecto adentra as sociedades estatais “com muito mais vigor”.<sup>89</sup> Em outras palavras, toda sociedade anônima deverá atender ao interesse geral da economia nacional, mas no caso das sociedades de economia mista isso se torna um dever ainda mais relevante, visto que sua própria função; razão de ser, é servir como instrumento da administração pública para atuar no domínio econômico. No mesmo sentido, relembramos o

---

<sup>85</sup> COMPARATO, Konder. **Função social da propriedade dos bens de produção**. Em Revista de Direito Mercantil, vol. 63, julho/setembro de 1986. Páginas 71-79

<sup>86</sup> VIDIGAL, Lea. **Direito Econômico e Soberania Alimentar**. Tese de Doutorado. Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 2021. Páginas 209-230.

<sup>87</sup> FORGIONI, Paula. **A evolução do direito comercial brasileiro**. 6ª Edição, 2023

<sup>88</sup> COMPARATO, Konder. **Função social da propriedade dos bens de produção**. Em Revista de Direito Mercantil, vol. 63, julho/setembro de 1986. Página 77

<sup>89</sup> OCTAVIANI, Alessandro e NOHARA, Irene Patrícia. **Estatais**. São Paulo, Thomson Reuters, Revista dos Tribunais; 2ª edição, 2021. Página 70-75.

referido Art. 27 da Lei das Estatais, que aponta que a função social das empresas estatais é a de realização do interesse coletivo ou atendimento a imperativo de segurança nacional.

No caso da Petrobras, isso é ainda mais latente se verificarmos que ela foi criada como executora do monopólio estatal sobre o Petróleo e que ela explora um ativo estratégico e fundamental não só para o desenvolvimento, como a própria segurança, autonomia e soberania do Brasil como nação. Como instrumento de política econômica vinculada à administração pública, ela será controlada pela União, justamente a detentora da titularidade sobre o monopólio do petróleo, e sempre de acordo com sua função social: servir ao povo brasileiro e perseguir a superação do subdesenvolvimento nacional a partir da exploração do petróleo.

Contudo, uma das consequências do desmonte da Petrobras iniciado a partir de 2016, desmonte este que será explorado nos capítulos seguintes, afetou a empresa de forma a dificultar a realização de sua função social. Uma dessas manifestações é o Art. 3º (§3º- §6º), do Estatuto Social da Petrobras,<sup>90</sup> documento responsável por organizar as regras aplicáveis à sociedade. Vejamos cada ponto separadamente.

O Art. 3º, §3º diz: “a Petrobras poderá ter suas atividades, desde que consentâneas com seu objeto social, orientadas pela União de modo a contribuir para o interesse público que justificou a sua criação, visando ao atendimento do objetivo da política energética nacional previsto no art. 1º, inciso V, da Lei do Petróleo”. Trata-se da reprodução do Art. 238 da Lei das S.A., e representa consequência prática do poder de controle da União em uma sociedade que é estatal, ou seja, criada para garantir a satisfação do interesse coletivo. Nesse sentido, poder-se-ia dizer, inclusive, que a União, como controladora, tem o *dever* (e não só a faculdade sugerida pelo verbo “poderá”) de orientar as atividades sociais da Petrobras de modo a atender o interesse público.

O §4º segue: “no exercício da prerrogativa de que trata o §3º acima, a União somente poderá orientar a Companhia a assumir obrigações ou responsabilidades, incluindo a realização de projetos de investimento e assunção de custos/resultados operacionais específicos, como aqueles relativos à comercialização de combustíveis, bem como outras atividades correlatas, em condições diversas às de qualquer outra sociedade do setor privado que atue no mesmo mercado, quando: (i) estiver definida em lei ou regulamento, bem como prevista em contrato, convênio ou ajuste celebrado com o ente público competente para

---

<sup>90</sup> Foi utilizado como base o Estatuto aprovado na Assembleia Geral Extraordinária de 30 de novembro de 2023.



*estabelecê-la, observada a ampla publicidade desses instrumentos; e (ii) tiver seu custo e receitas discriminados e divulgados de forma transparente, inclusive no plano contábil”.* Nesse caso, conforme §5º, “o Comitê de Investimentos e o Comitê de Minoritários, em suas atribuições de assessoramento ao Conselho de Administração, avaliarão e mensurarão, com base nos critérios de avaliação técnico-econômica para projetos de investimentos e para custos/resultados operacionais específicos praticados pela administração da Companhia, se as obrigações e responsabilidades a serem assumidas são diversas às de qualquer outra sociedade do setor privado que atue no mesmo mercado”.

Ou seja, foi previsto que, como regra, as atividades da Petrobras deverão ser feitas nas mesmas condições de sociedades privadas que atuem no mesmo mercado que a estatal. Caso a União faça orientações que não correspondam a tais práticas, deverá ter como amparo lei, contrato ou convênio, além de fazer discriminações de seus custos. Nota-se que o §6º, III, do Estatuto da Petrobras estabelece que, quando a empresa assume obrigações em decorrência de orientação dada pela União para contribuir para o interesse público, a União deve compensar a Petrobras se houver diferença entre as condições de mercado e o resultado operacional ou retorno econômico da obrigação assumida.<sup>91</sup>

Na verdade, as previsões do Art. 3º têm como objetivo político enfraquecer o poder de controle da União e impedir que a Petrobras crie e execute políticas públicas. É a supressão do caráter público da Petrobras em disposição ilegal que condiciona a sociedade estatal ao mercado, ignorando sua função social, e restringindo seus investimentos. Basicamente, foi estabelecido que o mercado seria o orientador das atividades da empresa, ao passo que o interesse público deverá ser perseguido em caráter excepcional e se cumpridos requisitos arbitrários e sem fundamento legal. Como se não bastasse, se o resultado das orientações da União não agradar os acionistas, ela deverá indenizar a companhia.

Não existe, em absolutamente nenhum dispositivo de nosso ordenamento obrigação nesse sentido. Pelo contrário: o Art. 238 da Lei das S.A e o Art. 27 da Lei das Estatais são cristalinos ao identificar que toda sociedade de economia mista, sendo criada por lei para

---

<sup>91</sup> Estatuto da Petrobras, Art. 3º, §6º: “Quando orientada pela União a contribuir para o interesse público, a Companhia somente assumirá obrigações ou responsabilidades: I- que respeitem as condições de mercado definidas conforme §5º acima; ou II- que se adequem ao disposto nos incisos I e II do §4º acima, observados os critérios de que trata o §5º acima, sendo que, nesta hipótese, a União compensará, a cada exercício social, a Companhia pela diferença entre as condições de mercado definidas conforme o §5º acima e o resultado operacional ou retorno econômico da obrigação assumida. §7º- O exercício da prerrogativa de que trata o §3º acima será objeto da carta anual, subscrita pelos membros do Conselho de Administração, de que trata o art. 13, inciso I, do Decreto nº 8.945, de 27 de dezembro de 2016.”

cumprir determinado objetivo social, deverá atender ao interesse público. Assim, tal disposição no Estatuto da Petrobras representa a aniquilação do princípio mais basilar do direito público brasileiro: a supremacia do interesse geral sobre o privado.

Como demonstra Bercovici, antes de Getúlio Vargas tomar a dianteira no fomento da exploração do petróleo e recursos minerais, não houve nenhum investimento ou iniciativa do setor privado nesse sentido. De fato, o interesse privado no setor surgiu após esforço, pesquisa e trabalho massivo do Estado brasileiro, a partir da Petrobras, empresa estatal.<sup>92</sup> No mesmo sentido, diz William Nozaki que “a Petrobras não foi criada apenas por ousadia do poder público, mas também por timidez da iniciativa privada” e hoje, aqueles que pedem a concorrência no setor, fazem-o depois que o mercado já foi constituído, sem assunção de nenhum risco empresarial.<sup>93</sup> Assim, a eleição das condições de mercado como parâmetro da atuação da Petrobras é abrir mão de tudo que foi construído com recursos e esforços públicos e nacionais. É entregar uma das maiores riquezas brasileiras.

Não se pretende impedir que a Petrobras atue no mercado, evidentemente. Na verdade, tal atuação é fundamental considerando tanto as características do próprio setor petrolífero como também as possibilidades de fomento à indústria, tecnologia, pesquisa, renda e emprego que uma empresa dessa magnitude pode proporcionar. Sucede que o padrão de mercado de que trata o Art. 3º do Estatuto, imposto à Petrobras, é aquele ligado à exploração rentista e de curto prazo, com o objetivo de maximizar o lucro dos acionistas. Como demonstra Bercovici, “a principal característica de um rentista é a falta de qualquer consideração produtiva em seu comportamento”.<sup>94</sup> O rentista não se preocupa com o futuro ou com investimentos a longo prazo, pelo contrário: entende-os como custos que devem ser evitados sempre que possível.

O problema, segue o autor, é que esta racionalidade é incompatível com a exploração de recursos não renováveis, naturalmente finitos. Nesse sentido, a exploração rentista significa, a longo prazo, o comprometimento das gerações futuras, que não aproveitarão a renda da exploração desses recursos. O ideal, em termos estratégicos, é que a renda de um recurso finito seja utilizada como um meio de gerar formas de renda e ativos duradouros. É o processo que Celso Furtado explicita em “O Mito do Desenvolvimento Econômico”, vide

---

<sup>92</sup> BERCOVICI, Gilberto. **Direito econômico do petróleo e dos recursos minerais**. São Paulo: Quartier Latin, 2011. Página 259.

<sup>93</sup> NOZAKI, William. Estado e petróleo no Brasil: entre a soberania e o subdesenvolvimento. Em: MARINGONI, Gilberto (org). **A volta do Estado planejador: neoliberalismo em cheque**. São Paulo: Editora Contracorrente, 2022. Página 257

<sup>94</sup> BERCOVICI, Gilberto. **Direito econômico do petróleo e dos recursos minerais**. São Paulo: Quartier Latin, 2011. Página 26.

capítulo II: a utilização estratégica dos recursos não renováveis para acumular capital para empreender transformações na estrutura econômica e social.

Acrescenta-se que tal racionalidade é incompatível com a própria natureza estatal da Petrobras. Sempre houve o entendimento de que a empresa serve a objetivos públicos e de longo prazo, e que o investimento é feito em benefício da própria coletividade. Contudo, o atual Estatuto subverte sua função social, transformando-a na “galinha de ovos de ouro” dos rentistas. Pretende-se dificultar a realização de qualquer política que não seja a geração e distribuição de lucros a curto prazo. Por esses motivos, o combate à lógica rentista, especialmente na Petrobras, é uma questão de ordem pública.

Além de instrumento de política energética, a Petrobras é um instrumento de política industrial. A existência de uma empresa da magnitude da Petrobras na economia faz com que ela seja, nas palavras de William Nozaki, “o núcleo dinâmico do capital produtivo nacional”. O economista demonstra como os investimentos e atuação da Petrobras são fundamentais para dinamizar a economia, uma vez que o capital nacional se beneficia disso atuando (i) como comprador de óleo, gás e derivados; (ii) como fornecedor de insumos, equipamentos, tecnologia e outros bens de produção; e/ou (iii) como sócio e parceiro de projetos da estatal. Nesse sentido, a atuação ativa da Petrobras é essencial para ativar setores industriais, especialmente a indústria pesada, a exemplo da indústria naval, mecânica, construção civil e infraestrutura e indústria petroquímica; e outros setores econômicos, como os de serviços e transporte.<sup>95</sup>

Já a pesquisa “Impactos Econômicos do Investimento da Indústria de Petróleo” realizada pelo Instituto de Estudos Estratégicos de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (INEEP), demonstrou que o investimento de R\$ 1 bilhão realizado na exploração e produção do pré-sal impacta na geração de R\$ 1,28 bilhão no PIB e de 26.319 ocupações; ao passo que o investimento de R\$ 1 bilhão realizado no setor de refino implica na geração de R\$ 1,27 bilhão no PIB e de 32.348 ocupações, isso sem incluir o efeito renda sobre o consumo.<sup>96</sup>

Ou seja, a Petrobras é uma empresa de grande impacto macro e microeconômico, sendo fundamental para a elevação da participação da indústria na economia nacional,

---

<sup>95</sup> NOZAKI, William. A indústria de petróleo e energia como núcleo dinâmico do capital produtivo nacional. Em: Leão, Rodrigo. **Geopolítica, estratégia e petróleo: transformações internacionais e nacionais** / Rodrigo Leão; William Nozaki (orgs.) - Rio de Janeiro : INEEP; FLACSO, 2019. Páginas 37-39

<sup>96</sup> DWECK, Esther; PINTO, Eduardo Costa. Redução dos investimentos da Petrobras: um balanço das perdas. Em: Leão, Rodrigo. **Geopolítica, estratégia e petróleo: transformações internacionais e nacionais** / Rodrigo Leão; William Nozaki (orgs.) - Rio de Janeiro : INEEP; FLACSO, 2019. Páginas 111-112.

inclusive como política pública. É, atualmente, a maior empresa do Brasil.<sup>97</sup> E é uma empresa estatal, comprometida com o interesse público, com o desenvolvimento econômico e social e com soberania energética. Não se pode, portanto, falar em qualquer tomada de decisão ou objetivo estratégico da Petrobras sem considerar esses fatores, sob pena de desvio de sua função social.

---

<sup>97</sup> Revista Forbes. Global 2000: as 10 maiores empresas brasileiras de capital aberto em 2024. Disponível em <<https://forbes.com.br/forbes-money/2024/06/global-2000-as-10-maiores-empresas-brasileiras-de-capital-aberto-em-2024/>>. Acesso em: 10/06/2024.

## VI. ANTECEDENTES AO DESMONTE: DA DESCOBERTA DO PRÉ-SAL ATÉ A OPERAÇÃO LAVA JATO

Durante grande parte da História brasileira, a atenção despendida ao petróleo girava em torno de uma grande questão: como garantir a autossuficiência nacional? Afinal, a falta de recursos energéticos capazes de suportar o desenvolvimento de um programa industrial é um problema tanto em termos econômicos quanto em termos políticos, e entre as décadas de 1960 e 1970, o Brasil importava praticamente todo o petróleo que consumia.<sup>98</sup>

A Petrobras encarregou-se de encaminhar a questão. A partir de 1960, após a reestruturação administrativa, a empresa passou-se a direcionar investimentos para a área de exploração, produção e pesquisa. Aqueles que pregam a lógica neoliberal certamente diriam se tratar de verdadeira irracionalidade. Afinal, não existiam elementos técnicos capazes de inferir a possibilidade de o Brasil ser autossuficiente na produção de petróleo; pelo contrário: não menos que 06 anos antes, o geólogo norte-americano Walter Link teria produzido o famoso Relatório Link (1954), notoriamente pessimista em relação à quantidade e qualidade do petróleo nacional. Dessa forma, pensando no curto prazo, o racional seria a Petrobras focar nas áreas de comércio (importação) e distribuição (refino). Entretanto, a empresa seguiu direcionando investimentos e esforços para a descoberta de novos poços de petróleo. A partir da demanda da Petrobras, foram formados os primeiros geólogos do país e, posteriormente, a empresa passou a explorar territórios marítimos, na Plataforma Continental Brasileira. A partir dos anos 2000, passou-se a operar em águas ultraprofundas na Bacia de Campos e em 2006, a Petrobras protagonizou a maior descoberta de petróleo nos últimos 50 anos: as reservas do pré-sal.<sup>99</sup>

A jazida no pré-sal estende-se do litoral do Estado do Espírito Santo até o litoral de Santa Catarina e possui extensão igual a 150 mil quilômetros quadrados. Estima-se que o volume de petróleo na camada de pré-sal é capaz de produzir de 70 bilhões de barris (em estimativa conservadora), até 100 bilhões de barris de petróleo.<sup>100</sup> A descoberta fez com que a América Latina, que outrora possuía cerca de 8% das reservas globais de petróleo, passasse a ser a segunda região com mundo com mais reservas, representando 19,5% do volume de

---

<sup>98</sup> MACHADO, Marco Antonio Pinheiro. **Pré-Sal: Maldição ou redenção**. Em: A Petrobrás Fatiada: Prejuízos para a Engenharia e Soberania Nacionais / Organizado por Ana Patrícia Cavalcanti Laier, Francisco Gonçalves e Souza, Orildo de Lima e Silva - 1. ed. - Natal: Associação Profissional de Geólogos do Rio Grande do Norte - AGERN; Sindicato dos Geólogos - FEBRAGEO, 2022. Páginas 179-212.

<sup>99</sup> *Ibidem*, página 181.

<sup>100</sup> *Ibidem*, página 203.

petróleo global<sup>101</sup>, bem como elevou o Brasil ao 15º país com a maior reserva de petróleo, segundo dados da The World Factbook em 2019.<sup>102</sup>

O pré-sal satisfaz uma demanda histórica brasileira: a autossuficiência energética. Isso só foi possível porque a Petrobras é uma empresa estatal que tomou a decisão de mergulhar em campo de incertezas e assumir grandes riscos empresariais. Sua motivação não foi o lucro a curto prazo, a diminuição do endividamento ou a remuneração dos acionistas: foi a soberania energética brasileira. Trata-se de feito extraordinário, jamais alcançado ou replicado pela iniciativa privada, e é resultado de anos de perseverança, investimento, pesquisa e do desenvolvimento de tecnologias nacionais e de ponta.<sup>103</sup>

Como resposta à descoberta do pré-sal, foram promulgadas alterações na legislação petrolífera, em sua maioria propostas por iniciativa do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, a fim de organizar a gestão do pré-sal e protegê-lo como patrimônio nacional.<sup>104</sup>

A primeira delas foi a Lei nº 12.276/2010 (Lei da Cessão Onerosa) que autorizou a União a ceder onerosamente à Petrobras o exercício da pesquisa e a lavra das jazidas de petróleo e gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos, atividades monopolizadas pelo Estado nos termos do Art. 177, I, da CF de 1988. Nesse fluxo, a Petrobras teria a titularidade dos bens produzidos (Art. 2º). Ainda, a União foi autorizada a subscrever ações da Petrobras (Art. 9º). Como consequência da Lei da Cessão Onerosa, segundo Bercovici, a Petrobras arrecadou cerca de 120 bilhões de reais, o que garantiu o cumprimento do plano de investimentos da sociedade até o ano de 2014, e a participação acionária da União passou de 40% do capital e 55% das ações ordinárias para 47% do capital e 64% das ações ordinárias.<sup>105</sup>

Já a Lei nº 12.351/2010, conhecida por Marco Regulatório do Pré-Sal, estabeleceu que o modelo de exploração nas áreas do pré-sal seria o de partilha de produção. Como explica Bercovici, esses são os modelos contratuais mais utilizados pelos países de petróleo, uma vez

---

<sup>101</sup> NOZAKI, William. Estado e petróleo no Brasil: entre a soberania e o subdesenvolvimento. Em: MARINGONI, Gilberto (org). **A volta do Estado planejador: neoliberalismo em cheque**. São Paulo: Editora Contracorrente, 2022. Página 263.

<sup>102</sup> BBC News Brasil. Quais são os países com as maiores reservas de petróleo e por que isso não é sempre um sinal de riqueza. Publicado em 07/04/2019. Disponível em <<https://www.bbc.com/portuguese/internacional-47795371>>. Acesso em 13/06/2024.

<sup>103</sup> OCTAVIANI, Alessandro e NOHARA, Irene Patrícia. **Estatais**. São Paulo, Thomson Reuters, Revista dos Tribunais; 2º edição, 2021. Página 220.

<sup>104</sup> NOZAKI, William. Estado e petróleo no Brasil: entre a soberania e o subdesenvolvimento. Em: MARINGONI, Gilberto (org). **A volta do Estado planejador: neoliberalismo em cheque**. São Paulo: Editora Contracorrente, 2022. Página 261.

<sup>105</sup> BERCOVICI, Gilberto. **Direito econômico do petróleo e dos recursos minerais**. São Paulo: Quartier Latin, 2011. Páginas 319 a 320.

que garantem que o Estado terá a propriedade de seus recursos, propriedade esta constitucionalmente assegurada pela CF de 1988, no caso brasileiro. O modelo de partilha de produção estabelece que o contratado assumirá todos os riscos pelo investimento e produção, e será reembolsado pelos custos despendidos na forma de óleo. Ademais, o lucro (em óleo) deveria ser repartido com a União, cujos percentuais mínimos são estabelecidos pelo Ministério de Minas e Energia; mas, o contratante poderia propor a divisão acima dos percentuais mínimos; de fato, foi estabelecido que a prioridade seria dada ao contratante que oferecesse a maior parcela de óleo para a União. Nesse sentido, o Estado se beneficiaria ao se apropriar do excedente da produção. Também, o Marco definiu que a Petrobras obrigatoriamente participaria de todos os blocos contratados sob o regime de partilha de produção, sendo-lhe assegurada a participação mínima de 30% sobre as áreas licitadas, basicamente em escolha política de priorizar a exploração do pré-sal pela Petrobras.

O Marco também estabeleceu duas formas de remuneração para o Estado além do recebimento de parte do óleo produzido no regime de partilha de produção. São eles: (i) os *royalties* do petróleo, de alíquota igual a 15% do valor de produção e devidos mensalmente pelo contratado como forma de compensação financeira pela exploração do petróleo e (ii) o bônus de assinatura, consistente em valor fixo, não integrante dos custos de produção, pago pelo contratado à União no ato de assinatura do contrato.

Ademais, o Marco instaurou a Política de Conteúdo Local, que dispôs que haveria um percentual mínimo de bens e serviços nacionais em todas as compras realizadas pelas empresas operadoras do pré-sal. Em cumprimento à lei, foram impostos percentuais mínimos de produção nacional que chegaram a 62% na etapa de exploração e 76% nas etapas seguintes.<sup>106</sup> Segundo Juliane Furno, a Política de Conteúdo Local significa uma garantia de demanda aos fornecedores locais, o que a curto e médio prazo estimula a atividade econômica. Mas a longo prazo, ela também serve como um instrumento de estímulo à diversificação produtiva nacional, com ênfase no desenvolvimento tecnológico e produção de bens de maior valor agregado; com isso, a Política de Conteúdo Local lançou bases para a transformação estrutural na economia brasileira.<sup>107</sup> Em outras palavras, a Política de Conteúdo local teria o potencial de transformar a economia nacional tanto em termos qualitativos quanto

---

<sup>106</sup> NOBRE, Sérgio; AUGUSTO JUNIOR, Fausto. Lava Jato e implicações econômicas intersetoriais. Em: AUGUSTO JR, Fausto; GABRIELLI, José Sérgio; ALONSO JR., Antonio (orgs.). **Operação Lava Jato: Crime, Devastação Econômica e Perseguição Política**. São Paulo: Editora Expressão Popular. 2021. 1ª edição. Página 79.

<sup>107</sup> FURNO, Juliane. **Imperialismo: uma introdução econômica**. Rio de Janeiro, Da Vinci, 2023. Página 159.

em termos quantitativos. Em sentido semelhante, a Lei nº 12.349/2010 concedeu prioridade às empresas e serviços nacionais nos processos licitatórios, de forma a estimular o mercado interno e promover a geração de emprego e renda, maior arrecadação tributária, e o desenvolvimento e inovação tecnológica do país.

O Marco também estabeleceu a criação do Fundo social do pré-sal, vinculado à Presidência da República, com a finalidade de constituir fonte de recursos para o desenvolvimento social e regional, na forma de programas e projetos nas áreas de combate à pobreza e de desenvolvimento das áreas de educação, cultura, esporte, saúde pública, ciência e tecnologia, meio ambiente e mitigação e adaptação às mudanças climáticas.

Por fim, a Lei nº 12.304/2010 autorizou a criação da Empresa Brasileira de Administração de Petróleo e Gás Natural S.A: Pré-Sal Petróleo S.A. (PPSA), sociedade anônima cujo capital é integralmente público, e que tem como objeto a gestão dos contratos de partilha de produção celebrados pelo Ministério de Minas e Energia e a gestão dos contratos para a comercialização de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos da União. Na prática, a medida significou o controle estatal na gestão do excedente da produção baseada no modelo de partilha.

Veja-se que as referidas mudanças legislativas materializam o reconhecimento da importância do pré-sal como instrumento de apoio ao desenvolvimento nacional. É por esse motivo que o Estado deve se apropriar da maior parcela possível do excedente de sua produção com a finalidade de operar mudanças socioeconômicas estruturais. Nesse sentido,

“A ampliação do controle estatal, socialização, reestatização ou renacionalização do petróleo e gás natural, qualquer que seja a denominação deste processo, é essencial para que possa ocorrer sua reapropriação popular, transformando bens comerciais em bens sociais. (...) Portanto, redirecionar os recursos minerais para o desenvolvimento do mercado interno e para industrialização significa também concretizar a nossa soberania econômica”.<sup>108</sup>

Para alcançar esses objetivos de desenvolvimento, a Petrobras, no exercício de sua autonomia mas em consonância com a política nacionalista da União, adotou uma política expansionista. Segundo dados do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos - DIEESE, o investimento da Petrobras passou de 9 bilhões de dólares em 2004 para quase 55 bilhões de dólares em 2013.<sup>109</sup> Os investimentos específicos em pesquisa,

---

<sup>108</sup> BERCOVICI, Gilberto. **Direito econômico do petróleo e dos recursos minerais**. São Paulo: Quartier Latin, 2011. Página 325.

<sup>109</sup> MARINGONI, Gilberto. **O estado, agendas e disputas políticas**. Em: MARINGONI, Gilberto (org). A volta do Estado planejador: neoliberalismo em cheque. São Paulo: Editora Contracorrente, 2022. Página 43.



desenvolvimento e inovação passaram de 201 milhões de dólares em 2003 para 1 bilhão de dólares entre os anos de 2011 e 2014.<sup>110</sup>

Verifica-se, em suma, que a descoberta do pré-sal alterou a posição do Brasil na dinâmica geopolítica global, inserindo o país entre os maiores produtores de petróleo. As medidas nacionalistas adotadas, tendo a Petrobras como intermediadora ou não, garantiram que a maior parte do excedente da produção do pré-sal fosse destinado ao Estado, ao mesmo tempo em que aqueceram a economia industrial nacional, sendo certo que relevante parcela do mercado foi destinada aos fornecedores brasileiros. Com isso, segundo William Nozaki, o pré-sal e a Petrobras foram inseridos na mira das operadoras privadas e seus Estados de origem, em especial os EUA, que buscavam tomar o controle dos recursos e mercado nacionais.<sup>111</sup>

O autor demonstra como essa disputa ocorreu em uma sucessão de fatos. Em 2008, a Petrobras foi alvo de espionagem industrial, com roubo de informações sigilosas em transporte realizado pelas empresas Halliburton (norte-americana) e Transmagnó (brasileira). Em 2009, autoridades norte-americanas realizaram, no Rio de Janeiro, o Projeto Pontes (*Bridge Project*), consistente em treinamento de membros do Poder Judiciário, Ministério Público e Polícia Federal com métodos de “combate à corrupção e lavagem de dinheiro”, entre os participantes, estava presente o ex-juiz Sérgio Moro, que seria posteriormente juiz da Operação Lava Jato. Em 2010, ano de disputa eleitoral, a empresa petrolífera norte-americana Chevron solicitou ao então candidato à presidência da República, José Serra, alterações nos moldes de exploração do pré-sal.<sup>112</sup>

Em 2011, os Estados Unidos reformularam sua política energética a partir do documento *Blueprint for a Secure Energy Future* (Projeto para um Futuro Energético Seguro). Nele, o Brasil apareceu em três das sete prioridades energéticas, apresentado como fonte de experiência para produção de biocombustíveis; parceiro de exploração e produção de petróleo em águas ultraprofundas e como um território estratégico para prospecção de petróleo na América do Sul. Em 2013, ano em que foi realizado o primeiro leilão do pré-sal sob o novo

---

<sup>110</sup> NOBRE, Sérgio; AUGUSTO JUNIOR, Fausto. Lava Jato e implicações econômicas intersetoriais. Em: AUGUSTO JR, Fausto; GABRIELLI, José Sérgio; ALONSO JR., Antonio (orgs.). **Operação Lava Jato: Crime, Devastação Econômica e Perseguição Política**. São Paulo: Editora Expressão Popular. 2021. 1ª edição. Página 79.

<sup>111</sup> NOZAKI, William. **Estado e Petróleo no Brasil: Entre a soberania e o subdesenvolvimento**. Em: MARINGONI, Gilberto (org). *A volta do Estado planejador: neoliberalismo em cheque*. São Paulo: Editora Contracorrente, 2022. Página 268.

<sup>112</sup> Esses dois últimos pontos foram revelados pelos vazamentos feitos pela WikiLeaks.

regime de partilha de produção, as petrolíferas norte-americanas ExxonMobil e Chevron e as inglesas BP e BG anunciaram que não seriam participantes, em protesto ao protagonismo da Petrobras.

Logo depois, em março de 2014 foi iniciada a Operação Lava-Jato. Seu objetivo, segundo o Ministério Público Federal, seria a investigação de crimes de corrupção e lavagem de dinheiro. O epicentro seria a Petrobras em conjunto com o cartel de empreiteiras formado pelas empresas Odebrecht, Queiroz Galvão, Camargo Corrêa, Andrade Gutierrez, OAS, entre outras; a corrupção estaria no pagamento, pelas empresas, de propinas aos funcionários da Petrobras, que as privilegiaria nos processos licitatórios.<sup>113</sup>

Como demonstra Carol Proner, a utilização do tema “corrupção” é estratégica: há dezenas de *think thanks*, ONGs e outras entidades que pregam e exportam a corrupção como “o câncer do século XXI”.<sup>114</sup> Trata-se de assunto unificador, mobilizador e de forte apelo popular, utilizado como justificativa vulgar para as origens dos problemas sociais e econômicos.

Contudo, o avançar da Operação o vazamento de mensagens conhecido como Vaza Jato<sup>115</sup> demonstraram que ela se tratou, na verdade, de conluio entre o Poder Judiciário, Ministério Público, Polícia Federal e a grande mídia brasileira para criar um clima de instabilidade e deslegitimação política, bem como para desestruturar o modelo produtivo adotado pelo Brasil nos últimos anos, tudo isso feito a partir da demanda de agentes estrangeiros, especialmente os norte-americanos, responsáveis inclusive por fornecer treinamento a membros da própria Lava Jato, conforme visto.

A Lava Jato foi deflagrada sob influência estadunidense em momento em que medidas de nacionalismo econômico elevaram o potencial competitivo das indústrias nacionais, que inclusive passaram a ganhar licitações no próprio território norte-americano,<sup>116</sup> de forma que estas foram duramente perseguidas e quase que criminalizadas. Conforme demonstra Juliane

---

<sup>113</sup> Ministério Público Federal. **Caso Lava Jato**. Disponível em:

<<https://www.mpf.mp.br/grandes-casos/casos-historicos/lava-jato>>. Acesso em: 23/06/2024

<sup>114</sup> PRONER, Carol. **Operação Lava Jato e relações externas**. Em: AUGUSTO JR, Fausto; GABRIELLI, José Sérgio; ALONSO JR., Antonio (orgs.). Operação Lava Jato: Crime, Devastação Econômica e Perseguição Política. São Paulo: Editora Expressão Popular. 2021. 1ª edição. Página 177.

<sup>115</sup> A Vaza Jato consistiu no vazamento de conversas realizadas através do aplicativo Telegram entre o então juiz Sergio Moro, o promotor Deltan Dallagnol e outros integrantes da Operação Lava Jato. A divulgação foi feita pelo jornal The Intercept Brasil.

<sup>116</sup> PACHECO, Paula. Estadão. **Odebrecht ganha novo contrato nos Estados Unidos**. Publicado em 07/05/2010. Disponível em <<https://www.estadao.com.br/economia/odebrecht-ganha-novo-contrato-nos-estados-unidos-imp-/>>. Acesso em 23/06/2024.

Furno, os Estados Unidos intervêm em demais nações com motivação econômica de promover a abertura de espaços de acumulação do capital, enfraquecer concorrentes em setores estratégicos e obter acesso a fontes de recursos naturais; e nem sempre o faz por meio de guerras e invasões militares; muitas dessas interferências são feitas de forma indireta, como o *lawfare*, que pode ser entendido como “o uso estratégico do Direito para fins políticos, geopolíticos, militares e comerciais”.<sup>117</sup>

Segundo Carol Proner, o *lawfare* praticado na América Latina segue o padrão comum de desestabilizar governos que apresentam duas características: trabalhar pela justiça social e afirmar sua soberania. Nesse sentido, longe do combate à corrupção, o objetivo é manter a região econômica e politicamente sob controle dos Estados Unidos, potência hegemônica do continente. Um dos instrumentos que permitem a utilização do Direito para tais fins, é a extraterritorialidade do direito estadunidense, principalmente com base no *Foreign Corrupt Practices Act* (FCPA).<sup>118</sup>

A partir do FCPA, os Estados Unidos se reservam o direito de processar qualquer empresa, estrangeira ou não, que direta ou indiretamente, tenha praticado atos de corrupção nos Estados Unidos, mesmo se o ato em questão seja a celebração de contrato em dólares estadunidenses ou “até mesmo quando meras correspondências eletrônicas - consideradas instrumentos de comércio internacional - tiverem sido simplesmente trocadas, armazenados (ou tiverem transitado) por servidores sediados nos Estados Unidos (como gmail ou hotmail)”.<sup>119</sup> Conforme dados reunidos por Frédéric Pierucci e Matthieu Aron, em 2004, o total de multa pagas pelas empresas condenadas sob o FCPA era igual a dez milhões de dólares, em 2016, elas explodiram para 2,7 bilhões de dólares; veja-se que para além de meio de acessos a mercados e desestabilização de concorrentes, o FCPA ainda fornece recursos financeiros aos Estados Unidos. No caso brasileiro, por exemplo, os Estados Unidos obrigaram a Petrobras a pagar multa equivalente a 7,16 bilhões de reais.<sup>120</sup> O FCPA trata-se, portanto, de instrumento de guerra econômica.

---

<sup>117</sup> FURNO, Juliane. **Imperialismo: uma introdução econômica**. Rio de Janeiro, Da Vinci, 2023. Página 155.

<sup>118</sup> PRONER, Carol. **Operação Lava Jato e relações externas**. Em: AUGUSTO JR, Fausto; GABRIELLI, José Sérgio; ALONSO JR., Antonio (orgs.). *Operação Lava Jato: Crime, Devastação Econômica e Perseguição Política*. São Paulo: Editora Expressão Popular. 2021. 1ª edição.

<sup>119</sup> PIERUCCI, Frédéric. ARON, Mathieu. **Arapuca estadunidense: uma lava jato mundial**. Curitiba. Kotter Editorial, 2021.

<sup>120</sup> POZZI, Sandro. **EUA multam Petrobras em 7,16 bilhões de dólares por enganar os investidores**. Publicado em 27/09/2018. Disponível em [https://brasil.elpais.com/brasil/2018/09/27/economia/1538056663\\_885119.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2018/09/27/economia/1538056663_885119.html)>. Acesso em 23/06/2024.

A Lava Jato foi alvo de diversas denúncias envolvendo ilegalidades, abuso de autoridade, violação de direitos individuais, desrespeito ao devido processo legal, e obtenção de acordos, confissões e delações de maneira coercitiva. Nessa toada, ao invés de a Lava Jato responsabilizar os indivíduos culpados pelos atos de corrupção, foram as empresas que foram punidas, impedidas de firmar contratos com o poder público (incluindo tanto a possibilidade de acessar o investimento público quanto a possibilidade de contratar com ele e/ou de participar de licitações) e obrigadas a pagar multas exorbitantes.

Trata-se de verdadeiro desrespeito a um dos institutos mais basilares do direito societário: a personalidade jurídica das sociedades de direito privado, que estabelece que a pessoa jurídica é autônoma em relação aos seus sócios, acionistas e administradores, tanto em termos patrimoniais quanto gerenciais.<sup>121</sup> Em outras palavras, a empresa não poderá ser responsabilizada por atos individuais de seus membros. Até porque, como demonstram Comparato e Salomão, a complexidade das companhias modernas faz com que elas não tenham mais um único proprietário individualmente identificável: as empresas são formadas por diversos acionistas, com complexidades de interesses, e sua magnitude faz com que seja impossível falar em propriedade empresarial, mas sim em poder de controle. Mas mesmo esse poder de controle, a depender da magnitude da empresa, faz com que não haja absoluta centralização de decisões.<sup>122</sup> Isso significa que seria impossível afirmar que absolutamente todos os membros de determinada empresa punida sabiam dos atos de corrupção, ou até mesmo afirmar que a totalidade do patrimônio social existe em razão da corrupção, de forma a corroborar tal punição. Veja-se, portanto, que tal medida não se justifica do ponto jurídico; contudo, justifica-se em termos políticos e econômicos, já que efetiva o objetivo de desmonte da indústria nacional.

Como consequência da Lava Jato, a Odebrecht diminuiu sua receita de 107 bilhões de reais para 78 bilhões de reais, demitiu 133 mil funcionários e deixou de atuar em 13 países entre 2014 e 2019; a Queiroz Galvão perdeu 12,4 milhões de reais em ativos entre 2014 e 2018; os ativos da OAS caíram de 1,69 bilhões de reais para 368 milhões de reais entre 2014 e 2019; e a Camargo Córrea perdeu cerca de 1,4 bilhões de reais em ativos financeiros entre 2014 e 2018. O setor de construção civil foi praticamente estagnado: entre janeiro de 2014 e

---

<sup>121</sup> Sobre o instituto da personalidade jurídica, ver: DE CHIARA, José Tadeu. Grupo de fato - grupo econômico - grupo de sociedades. Configuração. Considerações sobre licitude e ilicitude. In: Revista Fórum de Direito Financeiro e Econômico, Belo Horizonte, n. 7, 2015.

<sup>122</sup> COMPARATO, Fábio Konder. **O poder de controle na sociedade anônima**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1977. 2ª ed.

2017, a média de geração de postos de trabalho foi de -23.956; é como se o setor perdesse 24.000 postos de emprego ao mês de forma ininterrupta durante três anos.<sup>123</sup> Até 2019, a Operação Lava-Jato teria deixado 90 bilhões de reais em obras paradas.<sup>124</sup> Segundo dados do DIEESE, a Lava Jato foi responsável por atingir 4,4 milhões de empregos, pela retratação de 3,6% do PIB, pela redução de massa salarial de 85,8 bilhões de reais e potencial de perda de 172,2 bilhões de reais em investimentos entre os anos de 2014 a 2018,<sup>125</sup> tudo isso em face dos 2 bilhões de reais recuperados pela operação ao longo de 10 anos.<sup>126</sup>

Para além de todos os prejuízos econômicos e sociais, a Lava Jato também foi bem sucedida em sua narrativa anti-Estado. Foi difundido que a corrupção estaria associada ao Estado interventor, às estatais e ao investimento público, que serviriam apenas como pretexto para realização de atividades ilícitas. De fato, segundo William Nozaki, a operação foi “ancorada na problemática premissa de que o Estado seria o império do vício enquanto o mercado caberia no reino da virtude”.<sup>127</sup> Com isso, o ideal para o país seria minimizar o poder do Estado, promover privatizações e atuar de acordo com os padrões do mercado. Essa narrativa, somada à crise política, econômica e social causada pela Lava Jato, serviu de oportunidade para a virada ideológica e corporativa na Petrobras.

---

<sup>123</sup> PAULA, Luiz Fernando de; MOURA, Rafael. **A Operação Lava Jato e as mudanças na gestão da Petrobras: uma avaliação dos impactos econômicos gerais e locais**. Em: AUGUSTO JR, Fausto; GABRIELLI, José Sérgio; ALONSO JR., Antonio (orgs.). *Operação Lava Jato: Crime, Devastação Econômica e Perseguição Política*. São Paulo: Editora Expressão Popular. 2021. 1ª edição. Página 128.

<sup>124</sup> PEREIRA, Renée. Estadão. **Operação Lava Jato deixa mais de R\$90 bi em obras paradas**. Publicado em 18/06/2017. Disponível em <<https://www.estadao.com.br/economia/operacao-lava-jato-deixa-mais-de-r-90-bi-em-obras-paradas/>>. Acesso em 23/06/2024.

<sup>125</sup> Dados do Dieese. **IMPLICAÇÕES ECONÔMICAS INTERSETORIAIS DA OPERAÇÃO LAVA JATO**. Disponível em <<https://www.dieese.org.br/outraspublicacoes/2021/impactosLavaJatoEconomia.html>>. Acesso: 23/06/2023.

<sup>126</sup> GRANDI, Guilherme. Lava Jato recuperou mais de R\$ 2 bilhões em 10 anos, diz relatório do STF. Publicado em 07/03/2024. Disponível em <<https://www.gazetadopovo.com.br/república/lava-jato-recuperou-2-bilhoes-10-anos-relatorio-stf/>> Acesso: 23/06/2024

<sup>127</sup> NOZAKI, William. A indústria de petróleo e energia como núcleo dinâmico do capital produtivo nacional. Em: Leão, Rodrigo. **Geopolítica, estratégia e petróleo: transformações internacionais e nacionais** / Rodrigo Leão; William Nozaki (orgs.) - Rio de Janeiro : INEEP; FLACSO, 2019.

## VII. ANÁLISE DO DESMONTE: SUPRESSÃO DO CARÁTER PÚBLICO DA PETROBRAS

O início do segundo mandato de Dilma Rousseff (2015-2016) foi marcado por uma crise simultaneamente econômica, política e institucional, explicada principalmente pelas consequências da Operação Lava Jato e pelas tensões de classe oriundas do conflito distributivo brasileiro, que pode ser entendido a partir de duas faces: (i) contradições entre consumo e inclusão sociais que atingiram principalmente a classe média brasileira, que atuou como um importante vetor político ao manifestar sua insatisfação por ser a parcela social menos favorecida no conjunto das políticas sociais e de transferência de renda petistas e (ii) contradições entre capital e salário<sup>128</sup>.

As contradições entre capital e salário manifestaram-se, de um lado, no contexto de contração do exército industrial de reserva (com taxas sociais próximas ao pleno emprego), acompanhada na valorização real do salário mínimo e maior pressão dos trabalhadores pela apropriação do excedente da produção<sup>129</sup>; e, por outro, pela diminuição das taxas de lucro da maior parte dos setores produtivos brasileiros.<sup>130</sup>

Como consequência, em 2016 foi concluído o processo de *impeachment* de Dilma Rousseff, de forma que Michel Temer assumiu seu mandato como Presidente da República (2016-2018). A partir desse momento, o governo federal deixou de fazer qualquer resistência às demandas privatistas na sociedade brasileira. Houve a reorientação ideológica e prática da política empresarial que, entre outros fatores, cumpriu com as “necessidades” identificadas pela narrativa lavajatista. Iniciou-se, assim, o desmonte da Petrobras.

Pedro Parente tornou-se presidente da Petrobras no mesmo ano (2016). Foi iniciada uma política de corte de custos: 30% dos cargos gerenciais foram extintos, inclusive a diretoria de gás e energia; foram demitidos 170 mil funcionários; houve redução de

---

<sup>128</sup> “O conflito distributivo se apresenta, por um lado, como uma contradição entre os lucros e os salários no âmbito das relações de produção, por outro, como uma contradição entre os níveis de consumo e as políticas sociais e afirmativas no âmbito da distribuição.” - DUDA DA SILVA, Ederson. **Classes médias e luta política: o conflito distributivo no centro do debate**. Guarulhos, SP: [s.n.]. Dissertação de mestrado apresentada à Universidade Federal de São Paulo, 2022

<sup>129</sup> “Grosso modo, os movimentos gerais do salário são regulados exclusivamente pela expansão e contração do exército industrial de reserva” MARX, Karl. **O capital: crítica da economia política - Livro I: o processo de produção do capital**. Editora Boitempo, 2013. E-books da Boitempo Editorial. Página 466.

<sup>130</sup> COSTA PINTO, Eduardo. GUEDES PINTO, José Paulo; SALUDJIAN, Alexis. NOGUEIRA, Isabela; BALANCO, Paulo; SCHONERWALD, Carlos; BARUCO, Grasiela. **A Guerra de Todos contra Todos e a Lava Jato: a Crise Brasileira e a Vitória do Capitão Jair Bolsonaro**. Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política. 54. P. 107-147. Setembro 2019 - Dezembro 2019.

investimentos em cerca de 32 bilhões de reais, o que configurou o menor investimento da empresa desde 2008, além de não prever investimentos nas áreas de refino e logística; foi criada gerência executiva para venda de ativos da empresa; e no mesmo ano, foi concluída (a) a venda das subsidiárias da Petrobras na Argentina e no Chile; (b) a venda da malha de gasodutos do Sudeste à empresa canadense Brookfield; (c) a venda de participações em áreas do pré-sal e usinas térmicas à empresa francesa Total e (d) venda de refinaria no Japão.<sup>131</sup>

A partir de então, a ênfase na venda de ativos (leia-se privatização) e na diminuição de investimentos tornou-se parte da política empresarial da Petrobras, com o apoio da União tanto durante o mandato de Michel Temer, quanto durante o mandato do ex-presidente Jair Bolsonaro (2019-2022). De fato, o Plano Estratégico e de Negócios da Petrobras para 2017-2021 elencou o desinvestimento, a diminuição do risco e a maximização do valor como estratégia empresarial da empresa. A justificativa oficial aduz que os anos de corrupção teriam endividado a empresa a ponto de inviabilizar sua expansão futura; dessa forma, a

---

<sup>131</sup> PAMPLONA, Nicola. Folha de São Paulo. **Petrobras aprova fim da diretoria de gás e corte de cargos gerenciais.** Publicado em 27/01/2016. Disponível em <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2016/01/1734311-petrobras-aprova-fim-da-diretoria-de-gas-e-corte-de-cargos-gerenciais.shtml>. Acesso em 21/06/2024.

PAMPLONA, Nicola. Folha de São Paulo. **Petrobras cria gerência executiva para venda de ativos.** Publicado em 28/01/2016. Disponível em <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2016/01/1734711-petrobras-cria-gerencia-executiva-para-venda-de-ativos.shtml>. Acesso em 21/06/2024.

LANDIM, Raquel; PAMPLONA, Nicola. **Petrobras já demitiu 170 mil funcionários desde o início da Lava Jato.** Publicado em 29/03/2016. Disponível em <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2016/03/1755010-pos-lava-jato-petrobras-ja-demitiu-170-mil-funcionarios.shtml>. Acesso em 21/06/2024.

PAMPLONA, Nicola. **Petrobras faz nova redução de investimento e corta meta de produção.** Publicado em 12/01/2016. Disponível em <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2016/01/1728555-petrobras-reduz-para-us-984-bilhoes-investimentos-para-periodo-2015-2019.shtml>. Acesso em 21/06/2024.

PAMPLONA, Nicola. **Investimento da Petrobras é o mais baixo desde 2008.** Publicado em 22/04/2016. Disponível em <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2016/04/1763534-investimento-da-petrobras-e-o-mais-baixo-desde-2008.shtml>. Acesso em 21/06/2024.

PAMPLONA, Nicola. **Plano da Petrobras não terá novos investimentos em refino e logística.** Publicado em 12/08/2016. Disponível em <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2016/08/1802143-plano-da-petrobras-nao-tera-novos-investimentos-e-m-refino-e-logistica.shtml>. Acesso em 21/06/2024.

PAMPLONA, Nicola. **Petrobras aprova venda de gasodutos à Brookfield por US\$ 5,2 bilhões.** Publicado em 23/09/2016. Disponível em <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2016/09/1816100-brookfield-paga-us-52-bilhoes-para-ter-90-de-gasoduto-da-petrobras.shtml>. Acesso em 21/06/2024.

PAMPLONA, Nicola. **Petrobras vende fatia de áreas no pré-sal para francesa por US\$ 2,2 bilhões.** Publicado em 21/12/2016. Disponível em <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2016/12/1843549-petrobras-vende-fatia-de-areas-no-pre-sal-para-francaesa-total.shtml>. Acesso em 21/06/2024.

REUTERS. **Petrobras conclui venda de refinaria no Japão por US\$ 165 milhões.** Publicado em 29/12/2016. Disponível em <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2016/12/1845481-petrobras-conclui-venda-de-refinaria-no-japao-por-us-165-milhoes.shtml>. Acesso em 21/06/2024.

privatização e o desinvestimento estariam inseridos nessa lógica de diminuição da dívida contraída nas gestões anteriores.

Contudo, trata-se de narrativa vulgar. O prejuízo estimado de 10 anos de corrupção na Petrobras correspondeu a menos de 0,5% do faturamento da empresa entre os anos de 2004 e 2014, o que de longe é capaz de comprometer seu funcionamento.<sup>132</sup> Adiante, o aumento do endividamento da Petrobras no período é confluência (a) da depreciação cambial do governo Dilma (o que embora tenha aumentado a dívida em termos numéricos, também auxiliou a Petrobras a ter melhores resultados na exportação), (b) da queda expressiva dos preços do petróleo em 2014, o que não dependeu da empresa e (c) do fato de a Petrobras ter sido utilizada como instrumento de controle inflacionário durante o segundo mandato de Dilma, que por escolha política de beneficiar o consumidor e o mercado interno, abdicou de partes da receita da empresa.<sup>133</sup> Tampouco pode-se olvidar o fato de que o mercado de petróleo e gás tipicamente é movimentado por enormes transações, de forma que embora a dívida pareça elevada se analisada individualmente, ela se torna relativamente menor se comparada ao volume absoluto de capital movimentado. Embora a dívida bruta da Petrobras em 2016 girasse em torno de 385,7 bilhões de reais<sup>134</sup>, ela não era nenhuma excepcionalidade do mercado; no mesmo ano, a dívida líquida da ExxonMobil e da Chevron chegava a cerca de 40 bilhões de dólares, ao passo que a da Shell era o dobro: 80 bilhões de dólares, segundos dados da Wood Mackenzie.<sup>135</sup> Ressalta-se, também, que o endividamento da Petrobras foi consequência de investimentos vultosos e da expansão que inclusive levou à descoberta do petróleo, de forma que ela não ocorreu sem retorno social e econômico. Por fim, como dizem Bercovici e Fontoura:

A Petrobras não precisa vender ativos para reduzir seu nível de endividamento. Ao contrário, na medida em que vende ativos ela reduz sua capacidade de pagamento da dívida no médio

---

<sup>132</sup> NOZAKI, William. Capitalismo e corrupção: a Petrobras e a Operação Lava Jato. Em: AUGUSTO JR, Fausto; GABRIELLI, José Sérgio; ALONSO JR., Antonio (orgs.). **Operação Lava Jato: Crime, Devastação Econômica e Perseguição Política**. São Paulo: Editora Expressão Popular. 2021. 1ª edição. Página 34.

<sup>133</sup> PAULA, Luiz Fernando de; MOURA, Rafael. **A Operação Lava Jato e as mudanças na gestão da Petrobras: uma avaliação dos impactos econômicos gerais e locais**. Em: AUGUSTO JR, Fausto; GABRIELLI, José Sérgio; ALONSO JR., Antonio (orgs.). **Operação Lava Jato: Crime, Devastação Econômica e Perseguição Política**. São Paulo: Editora Expressão Popular. 2021. 1ª edição. Página 124-125.

<sup>134</sup> ÉPOCA NEGÓCIOS ONLINE. Prejuízo da Petrobras em 2016 é 6º maior da história entre empresas de capital aberto. Publicado em 22/03/2017. Disponível em <<https://epocanegocios.globo.com/Mercado/noticia/2017/03/prejuizo-da-petrobras-em-2016-e-6-maior-da-historia-a-entre-empresas-de-capital-aberto.html>>. Acesso em 24/06/2024.

<sup>135</sup> WALL STREET JOURNAL. Dívida das gigantes do petróleo mais que dobra em dois anos. Publicado em 25/08/2016. Disponível em <<https://www.novacana.com/noticias/divida-gigantes-petroleo-dobra-dois-anos-250816>>. Acesso em 24/06/2024.



prazo e desestrutura sua cadeia produtiva, em prejuízo à geração futura de caixa, além de assumir riscos empresariais desnecessários.<sup>136</sup>

Entre os anos 2016 e 2021, a Petrobras alienou 36,9 bilhões de dólares em ativos nas áreas de exploração e produção de petróleo e gás, refino, distribuição, petroquímica, geração de energia elétrica e transporte e comercialização. As áreas mais afetadas foram as de abastecimento e distribuição, que, além das privatizações, foram alvo de diminuição do investimento em 90% e 83%, respectivamente. Segundo Fausto Jr. e Sérgio Nobre, a redução nesses setores significa o afastamento da Petrobras em relação ao mercado interno, já que o abastecimento nacional deixou de ser prioridade. A estratégia empresarial adotada a partir de 2016 priorizou a exploração e produção do petróleo, e é sintoma de um problema muito maior: a desintegração vertical da Petrobras.<sup>137</sup>

Veja-se que, além de instrumento de política energética, a Petrobras é um instrumento de política industrial. Carmen Alveal demonstra que isso se deu em grande medida pela capacidade de verticalização da Petrobras atuação do “poço ao poste”, que a partir da construção de uma identidade política própria, expandiu-se e expandiu suas atividades para outros elementos da cadeia produtiva do petróleo, como o refino e distribuição, além de investir em pesquisa, desenvolvimento tecnológico, infraestrutura, etc.<sup>138</sup> A verticalização é uma estratégia empresarial de sucesso utilizada no ramo do petróleo desde o final do século XIX; na verdade, poder-se-ia dizer que a verticalização, idealizada por Rockefeller no comando da Standard Oil Company, foi o pressuposto que possibilitou à indústria petrolífera estender suas atividades no tempo, visto que, antes dela, o mercado de petróleo era volátil e especulativo, e não permitia o desenvolvimento de atividades a longo prazo.<sup>139</sup>

Ademais, a verticalização, representada pelo controle da extração, armazenamento, refino, transporte e distribuição que faz com que as petrolíferas desenvolvam atividades autônomas e não sejam reféns exclusivamente dos preços internacionais, conflitos

---

<sup>136</sup> BERCOVICI, Gilberto. FONTOURA, José Augusto. O Desmonte e a Renacionalização da Petrobrás. Em: **A Petrobrás Fatiada: Prejuízos para a Engenharia e Soberania Nacionais** - 1. ed. - Natal: Associação Profissional de Geólogos do Rio Grande do Norte - AGERN; Sindicato dos Geólogos - FEBRAGEO, 2022.

<sup>137</sup> Foram 17,6 bilhões de ativos alienados durante o governo Temer e 19,3 bilhões durante o governo Bolsonaro. Augusto Jr, Fausto. NOBRE, Sérgio. Lava Jato e Implicações econômicas intersetoriais. EM: AUGUSTO JR, Fausto; GABRIELLI, José Sérgio; ALONSO JR., Antonio (orgs.). **Operação Lava Jato: Crime, Devastação Econômica e Perseguição Política**. São Paulo: Editora Expressão Popular. 2021.

<sup>138</sup> ALVEAL CONTRERAS, Edelmira del Carmen. **Os desbravadores: a Petrobras e a construção do Brasil industrial**. Rio de Janeiro; Relume Dumará; ANPOCS, 1994 e COSTA, Pinto. Financeirização e desintegração vertical da Petrobras: quem ganha com isso. Em: Leão, Rodrigo. **Geopolítica, estratégia e petróleo: transformações internacionais e nacionais** / Rodrigo Leão; William Nozaki (orgs.) - Rio de Janeiro : INEEP; FLACSO, 2019.

<sup>139</sup> YERGIN, Daniel. **O petróleo: uma história mundial de conquistas, poder e dinheiro**. Paz & Terra; 10ª edição, 2012

geopolíticos e outras condições e interferências do mercado.<sup>140</sup> Portanto, a verticalização da Petrobras é de interesse público na medida em que não só estimula a atividade econômica como também garante autonomia e segurança energética. Nesse sentido, diz Costa Pinto:

“A estratégia atual da Petrobras de concentrar suas atividades na área de produção e exploração em detrimento do refino (fragmentação e desintegração vertical), 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 por intermédio do aumento de seus custos e riscos em virtude das características específicas desse setor. Abrindo assim espaço para novos entrantes internacionais, inclusive na exploração do pré-sal.”<sup>141</sup>

Segundo o pesquisador, a redução da dívida como prioridade estratégica apenas beneficia os bancos internacionais; nesse sentido, ele demonstra que a empresa adotou, sem necessidade, a estratégia de adiantar o pagamento de dívidas junto aos seus credores, o que envolveu o pagamento de 4 bilhões de dólares à China e 2,5 bilhões de dólares ao JPMorgan Chase & Co. Além de a desintegração vertical deixar a Petrobras mais vulnerável a fatores exógenos, a política também beneficiou os seus concorrentes, através da abertura de mercados que antes lhe pertenciam.

Adiante, com a promulgação da Lei nº 13.365/2016, a participação de 30% da Petrobras nos contratos de exploração do pré-sal passou de obrigatória para facultativa. Na prática, tratou-se do atendimento de demandas das empresas petrolíferas estrangeiras, que desde a descoberta do pré-sal fizeram *lobby* para se apropriar da maior parte possível do recurso ao retirar a Petrobras da posição de operadora única do pré-sal. Adiante, a Resolução nº 7/2017 do Conselho Nacional de Política Energética estabeleceu que o Conteúdo Local deixaria de ser exigência contratual nos processos licitatórios (Art. 7º), além de diminuir os percentuais mínimos exigidos. Tratou-se de duro golpe contra as indústrias nacionais, já fragilizadas após a Operação Lava Jato.

Não bastasse, a partir de 2017, a Petrobras passou a operar com nova política de preços para a importação e revenda de combustíveis no mercado nacional. Tratou-se do Preço Paridade Importação - PPI, baseado em dois fatores (i) paridade com o preço internacional, incluindo custos como frete de navios, transporte e taxas portuárias e (ii) margem de

---

<sup>140</sup> MACHADO, Marco Antônio Pinheiro. **Pré-sal: maldição ou redenção?** Em: LAIER, Ana Patrícia Cavalcanti; GONÇALVES E SOUZA, Francisco; LIMA E SILVA, Orildo de. **A Petrobrás Fatiada: Prejuízos para a Engenharia e Soberania Nacionais** - 1. ed. - Natal: Associação Profissional de Geólogos do Rio Grande do Norte - AGERN; Sindicato dos Geólogos - FEBRAGEO, 2022.. Página 180.

<sup>141</sup> TORRES, George. **Captura travestida de governança corporativa.** Em: LAIER, Ana Patrícia Cavalcanti; GONÇALVES E SOUZA, Francisco; LIMA E SILVA, Orildo de. **A Petrobrás Fatiada: Prejuízos para a Engenharia e Soberania Nacionais** - 1. ed. - Natal: Associação Profissional de Geólogos do Rio Grande do Norte - AGERN; Sindicato dos Geólogos - FEBRAGEO, 2022. Página 42.

remuneração de riscos, como volatilidade da taxa de câmbio, preços sobre estadia em portos e tributos. Porém, o problema é que o PPI incidia sobre os derivados de petróleo produzidos no próprio território nacional, ou seja, que não foram importados, transportados em navios, armazenados em portos, etc. Dessa forma, o preço era formado considerando custos inexistentes. Sucede que quanto maior for o custo (ainda que o custo nesse caso seja artificial), maior será o preço, o que de fato aconteceu: como consequência do PPI, os preços dos derivados de petróleo, como gasolina, diesel, óleo lubrificante e gás de botijão subiram exponencialmente, contribuindo para a inflação brasileira de maneira relevante.<sup>142</sup>

Neste contexto de pressão inflacionária, o povo brasileiro viu seu poder de compra diminuir ao mesmo tempo em que o setor produtivo viu seus custos produtivos se elevarem. É uma situação de desaceleração econômica que se retroalimenta. Os mais afetados são os membros das classes mais pobres: em 2019, 14 milhões de lares brasileiros voltaram a usar lenha em seus fogões; em 2021, a lenha já era mais utilizada no país do que o gás de cozinha - até 2017, ano de instauração do PPI, a situação era a inversa.<sup>143</sup> Curiosamente, tal imposição abusiva de preços aos consumidores brasileiros, que passaram a pagar por produtos produzidos nacionalmente como se importados fossem, foi despercebida pelo Ministério Público Federal, instituição que outrora processou o presidente da Petrobras e Ministro da Fazenda por “manter o preço dos combustíveis baixo”.<sup>144</sup>

Cumprе ressaltar que o PPI foi fruto de uma decisão política: não existe uma única forma de política de preços para o setor de óleo e gás, tanto considerando o ordenamento jurídico brasileiro, quanto às práticas de outras companhias do setor. Assim, surge a questão: sabendo que o PPI prejudica a economia nacional e contribui para a inflação e desaceleração

---

<sup>142</sup> **A Petrobrás Fatiada: Prejuízos para a Engenharia e Soberania Nacionais** - 1. ed. - Natal: Associação Profissional de Geólogos do Rio Grande do Norte - AGERN; Sindicato dos Geólogos - FEBRAGEO, 2022. Prefácio

<sup>143</sup> G1. 14 milhões de famílias usam lenha ou carvão para cozinhar, aponta IBGE. Publicado em 22/05/2019. Disponível em <https://g1.globo.com/economia/noticia/2019/05/22/14-milhoes-de-familias-usam-lenha-ou-carvao-para-cozinha-r-aponta-ibge.ghtml>

NUNES, Fernanda. UOL. 14 milhões de famílias usam lenha ou carvão para cozinhar, aponta IBGE. Publicado em 10/10/2021. Disponível em <https://economia.uol.com.br/noticias/estadao-conteudo/2021/10/10/brasileiro-ja-usa-mais-lenha-do-que-gas-na-cozinha.htm>. Acesso em 24/06/2024.

<sup>144</sup> GONÇALVES, Francisco. A Política de Paridade de Preços Internacionais: o fatiamento da comercialização de derivados. Em: **A Petrobrás Fatiada: Prejuízos para a Engenharia e Soberania Nacionais** - 1. ed. - Natal: Associação Profissional de Geólogos do Rio Grande do Norte - AGERN; Sindicato dos Geólogos - FEBRAGEO, 2022. e “MPF processa Graça Foster e Mantega por manterem combustíveis a preços baixos no governo Dilma.” Em: <https://www.infomoney.com.br/politica/mpf-processa-graca-foster-e-mantega-por-manterem-combustiveis-a-precos-baixos-no-governo-dilma/>. Acesso em: 25/06/2024.

econômica, quem se beneficia com sua manutenção? Segundo Costa Pinto, os acionistas da Petrobras. Simplificadamente, o lucro é a diferença entre o preço e o custo, de forma que a elevação do preço sem a elevação dos custos implica o aumento da taxa de lucro. É exatamente o que aconteceu com os preços dos combustíveis no caso da adoção do PPI, em detrimento dos consumidores.<sup>145</sup>

Como demonstra o autor, o PPI foi responsável pelo maior lucro líquido da história da Petrobras: 188,3 bilhões de reais em 2022, sendo que o segundo lugar vai para os 107,3 bilhões de reais em 2021. Os superlucros da estatal foram acompanhados pelo pagamento de “superdividendos”: 180 bilhões de reais em 2022, equivalente a cerca de 95,5% do lucro líquido e 101 bilhões de reais em 2021, o equivalente a 91% do lucro líquido.<sup>146</sup> Dessa forma, nem mesmo a Petrobras se beneficiou da política, visto que quase que a totalidade do lucro foi distribuída aos acionistas, dificultando qualquer possibilidade de a empresa reinserir o excedente no processo produtivo sob a forma de investimento.

Segundo Sauer, mais de um terço do petróleo produzido no Brasil é de empresas internacionais ou privadas nacionais; ou seja, não pertence ao governo (2%) ou à Petrobras (63%), cujo capital é 62% privado.<sup>147</sup> Segundo dados da Petrobras, 45,83% de seus acionistas são estrangeiros.<sup>148</sup> Ou seja, com a adoção do PPI, o povo brasileiro perdeu seu poder de compra e a indústria viu seus custos se elevarem apenas para remunerar acionistas, majoritariamente estrangeiros.

Trata-se de espoliação do povo brasileiro que não seria aceitável nem mesmo se operada por uma empresa privada. De fato, Comparato e Salomão demonstram que o direito ao lucro e remuneração dos acionistas não é ilimitado: obedece às finalidades impostas em lei. Nesse sentido,

“o direito ao lucro ou à expansão da empresa não é garantido contra os interesses da comunidade local, regional e nacional em que se insere; interesses esses não só de ordem econômica (independência tecnológica ou economia cambial, por exemplo), como também de ordem social em sentido amplo (proteção do meio ambiente, dos interesses dos consumidores, ou do patrimônio cultural). No seio da empresa, a harmonia entre os diferentes interessados

---

<sup>145</sup> COSTA PINTO, Eduardo. PPI e Petrobras: alternativas para reduzir os preços e aumentar os investimentos. **A Petrobrás Fatiada: Prejuízos para a Engenharia e Soberania Nacionais** - 1. ed. - Natal: Associação Profissional de Geólogos do Rio Grande do Norte - AGERN; Sindicato dos Geólogos - FEBRAGEO, 2022.

<sup>146</sup> *Ibidem* e A evolução dos dividendos da Petrobras em 5 gráficos. Disponível em: <https://www.infomoney.com.br/mercados/a-evolucao-dos-dividendos-da-petrobras-em-5-graficos/> Acesso: 24/06/2024

<sup>147</sup> SAUER, Ildo Luís. **Uma análise da hegemonia do petróleo e os desafios da transição energética sob a perspectiva da economia política**. Revista Princípios, n. 170, maio/ago. 2024. Página 17-18

<sup>148</sup> PETROBRAS. Composição Acionária. Disponível em:

<<https://www.investidorpetrobras.com.br/visao-geral/composicao-acionaria/>> Acesso: 24/06/2024

supõe, primeiramente, o respeito às normas-objetivo inscritas na Constituição, como a busca da justiça social e valorização do trabalho, condição da dignidade humana.”<sup>149</sup>

Essa lógica se faz presente com mais intensidade no caso das sociedades de economia mista, que são criadas com recursos públicos com o objetivo de servir a coletividade. Como exposto, na sociedade de economia mista, isso não se altera mesmo com a presença do capital privado. Não se trata de opção política, ou jogo de forças em que ambas as partes estão em posições de igualdade, como se fosse possível ora privilegiar o interesse público, ora o interesse privado.

Ora, o acionista privado não é obrigado a investir em sociedades estatais; ao fazê-lo, está ciente de que participa de sociedade controlada pelo Estado e vinculada às demandas coletivas. Suas eventuais insatisfações pessoais com este arranjo não os autoriza a demandar contra esse traço constitutivo essencial das estatais. Não há igualdade entre o acionista minoritário e o Estado controlador, como demonstra Bercovici: “A missão da Petrobras não é defender seus acionistas”. E, mesmo se isso fosse verdade, não se pode esquecer que o proprietário do controle acionário da Petrobras, assim como de qualquer empresa estatal, é o povo brasileiro.”<sup>150</sup>

---

<sup>149</sup>COMPARATO, Fábio Konder. **O poder de controle na sociedade anônima**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1977.

<sup>150</sup>BERCOVICI, Gilberto. **Direito econômico do petróleo e dos recursos minerais**. São Paulo: Quartier Latin, 2011. Página 321.

## VIII. CONCLUSÃO

A supressão do caráter público da Petrobras é resultado de processo que se iniciou com a Operação Lava Jato, responsável por lançar as bases para a retirada do protagonismo da empresa na economia nacional, passou a) pela privatização e diminuição brutal dos investimentos, que resultou na entrega de nosso pré-sal e outros ativos e mercados estratégicos para as empresas estrangeiras concorrentes, b) pela restrição estatutária à realização de políticas públicas, e c) teve seu ápice na ocasião da adoção do PPI, que transformou a Petrobras em fonte de renda para a improdutiva classe rentista internacional, sob a espoliação do povo e recursos brasileiros.

A Petrobras é símbolo de progresso, nacionalismo, desenvolvimento, industrialização e emancipação do Brasil. Pertence e serve ao povo brasileiro. As políticas aplicadas e impostas entre os anos de 2016-2022, por sua vez, são a materialização de interesses efetivamente antinacionais que colocam em risco a segurança energética e soberania econômica ao enfraquecer a empresa e a própria economia nacional no caminho.

Assim, o desmonte da Petrobras é o desmonte do estado brasileiro. Trata-se de projeto daqueles interessados em nossas riquezas, subjugação e na manutenção do subdesenvolvimento. A grande questão, como diz José Fiori, é saber se iremos, como nação, defender a empresa e orientá-la sob projeto nacional, de longo prazo e desenvolvimentista, que conceda ao país soberania política econômica, ou se iremos aprofundar a atual opção neoliberal que pretende devolver o Brasil à condição de economia primário-exportadora.<sup>151</sup>

---

<sup>151</sup> FIORI, José Luís. **Petróleo: uma decisão urgente**. Em: Leão, Rodrigo. **Geopolítica, estratégia e petróleo: transformações internacionais e nacionais** / Rodrigo Leão; William Nozaki (orgs.) – Rio de Janeiro : INEEP; FLACSO, 2019. Página 32.

## IX. BIBLIOGRAFIA

ALVEAL CONTRERAS, Edelmira del Carmen. **Os desbravadores: a Petrobras e a construção do Brasil industrial**. Rio de Janeiro; Relume Dumará; ANPOCS, 1994.

AUGUSTO JR, Fausto; GABRIELLI, José Sérgio; ALONSO JR., Antonio (orgs.). **Operação Lava Jato: Crime, Devastação Econômica e Perseguição Política**. São Paulo: Editora Expressão Popular. 2021.

BARAN, Paul A. **A Economia Política do Desenvolvimento**. Rio de Janeiro, Editora Zahar, 1960.

BERCOVICI, Gilberto. **Constituição Econômica e Desenvolvimento**. 2ª edição, Grupo Almedina (Portugal), 2022 (Disponível em: Minha Biblioteca).

BERCOVICI, Gilberto. **Direito econômico do petróleo e dos recursos minerais**. São Paulo: Quartier Latin, 2011.

CHANG, Ha-Joon. **Economia: modo de usar. Um guia básico dos principais conceitos econômicos**. São Paulo. Portfolio-penguin, 2015.

COHN, Gabriel. **Petróleo e Nacionalismo**. São Paulo; Editora Unifesp, 2017.

COMPARATO, Fábio Konder. **Ensaio e pareceres de direito empresarial**. Rio de Janeiro. Forense, 1978.

COMPARATO, Fábio Konder. **O poder de controle na sociedade anônima**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1977. 2ª ed.

COMPARATO, Konder. **Função social da propriedade dos bens de produção**. Em Revista de Direito Mercantil, vol. 63, julho/setembro de 1986

FORGIONI, Paula. **A evolução do direito comercial brasileiro**. 6ª Edição, 2023

FURNO, Juliane. **Imperialismo: uma introdução econômica**. Rio de Janeiro, Da Vinci, 2023.

FURNO, Juliane. **Limites e possibilidades do desenvolvimento econômico na periferia capitalista: a política de conteúdo local no setor de petróleo e gás**. Tese (Doutorado em Desenvolvimento econômico). Instituto de Economia, UNICAMP. Campinas, 2020.

FURNO, Juliane. ROSSI, Pedro. **Economia para transformação social**. São Paulo, Fundação Perseu Abramo; Autonomia Literária, 2023.

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

FURTADO, Celso. **Desenvolvimento e subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro, Contraponto; Centro Internacional Celso Furtado, 2009.

FURTADO, Celso. **Formação econômica do Brasil**. 32ª edição. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 2004.

FURTADO, Celso. **O mito do desenvolvimento econômico**. São Paulo: Círculo do Livro, 1974.

LAIER, Ana Patrícia Cavalcanti; GONÇALVES E SOUZA, Francisco; LIMA E SILVA, Orildo de. **A Petrobrás Fatiada: Prejuízos para a Engenharia e Soberania Nacionais** - 1. ed. - Natal: Associação Profissional de Geólogos do Rio Grande do Norte - AGERN; Sindicato dos Geólogos - FEBRAGEO, 2022.

MARINGONI, Gilberto (org). **A volta do Estado planejador: neoliberalismo em cheque**. São Paulo: Editora Contracorrente, 2022

MARX, Karl. **O capital: crítica da economia política - Livro I: o processo de produção do capital**. Editora Boitempo, 2013

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 36ª edição. Belo Horizonte: Fórum, 2023.

OCTAVIANI, Alessandro e NOHARA, Irene Patrícia. **Estatais**. São Paulo, Thomson Reuters, Revista dos Tribunais; 2ª edição, 2021.

PAIVA, Alfredo de Almeida, “As Sociedades de Economia Mista e as Empresas Públicas como Instrumentos Jurídicos a Serviço do Estado”, **Revista de Direito Administrativo**, vol. 60, abril de 1960, páginas 1-15.

PRADO, Caio Jr. **História e Desenvolvimento: a Contribuição da Historiografia Para a Teoria e Prática do Desenvolvimento Brasileiro**. São Paulo, Boitempo Editorial, 2021.

PREBISCH, Raúl. **O Desenvolvimento Econômico da América Latina e seus Principais Problemas**. CEPAL, Boletín económico de América Latina, vol. VII, n° 1, Santiago do Chile,



1962. Publicação da Organização das Nações Unidas, n° de venda: 62.II.G.I. Disponível em <<https://archivo.cepal.org/pdfs/cdPrebisch/003.pdf>>

Transnational Institute (TNI). **The Future is Public: Towards Democratic Ownership of Public Services.** Paris e Amsterdam, 2020. Disponível em: <<[tni.org/futureispublic](https://tni.org/futureispublic)>>  
Acesso: 27/05/2024

YERGIN, Daniel. **O petróleo: uma história mundial de conquistas, poder e dinheiro.** Paz & Terra; 10ª edição, 2012

VENANCIO FILHO, Alberto. **A intervenção do Estado no domínio econômico,** 1ª edição, Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas

VIDIGAL, Lea. **Direito Econômico e Soberania Alimentar.** Tese de Doutorado. Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 2021.

\*\*\*