

Relação entre a política econômica do petróleo e as crises que afetam o Estado e a democracia brasileira

The relationship between the economic policy of petroleum and the crises affecting the brazilian state and democracy

Maria Luiza Pereira de Alencar Mayer Feitosa*
Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa – PB, Brasil

Victor Ventura**
Universidade de Hamburgo, Alemanha

José Orlando Ribeiro Rosário***
Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal – RN, Brasil

1. Introdução

Depois da pressão dos caminhoneiros por causa de aumentos abusivos no preço dos combustíveis, Bolsonaro anunciou, no dia 19 de fevereiro de 2021, a substituição de Roberto Castello Branco no comando da Petrobras pelo general Joaquim Silva e Luna e deu motivo para alguma confusão. A grande mídia passou a divulgar, enfaticamente, o “nervosismo” do mercado financeiro quanto ao futuro da agenda de privatizações do governo federal e das reformas econômicas lideradas por Paulo Guedes e apoiadas pelas presidências das casas legislativas do Congresso Nacional. O Barômetro

* Professora Titular da Universidade Federal da Paraíba. Professora Visitante Titular da Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Doutorado em Direito Econômico pela Universidade de Coimbra, Portugal (2001-2005). Pós-Doutorado em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina (2010-2011). Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8339495793349934>
E-mail: mluizalencar@gmail.com

** Doutor em Direito Internacional do Mar pela Universidade de Hamburgo (2019). Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/7804619127088289> E-mail: vfventura@gmail.com

*** Doutor em Direito pela Faculdade Autônoma de Direito de São Paulo. Professor do curso de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Currículo lattes: <http://lattes.cnpq.br/7497832675271260>

do Poder, instrumento do mercado rentista, criado pelo InfoMoney, para compilar e difundir, mensalmente, as análises e expectativas de consultorias (agências) de aferição de risco político sobre assuntos da política nacional, de interesse do grande mercado, disparou seus “alertas”.

Além da atabalhoada advertência do Presidente de que iria “mexer” na Petrobras, a semana foi igualmente marcada pela divulgação do balanço da empresa, referente ao quarto trimestre de 2020, com lucro de 59,89 bilhões de dólares, na comparação com igual período de 2019. Segundo Castello Branco, em resposta à crítica do presidente quanto à falta de transparência na gestão, nenhuma empresa privada do mundo revela detalhes da sua política comercial, acrescentando que, no seu mandato, entre outubro e dezembro de 2020, a Petrobras aumentara em 634,6% o lucro líquido, sem mencionar, todavia, que a receita líquida da companhia caíra no quarto trimestre para R\$ 74,9 bilhões (queda de 8,3%) e para R\$ 272 bilhões no ano (queda de 10%) (DRSKA, 2021).

Toda essa confusão não resultou em muita coisa, visto que Silva e Luna permaneceu no cargo apenas um ano, de 16 de abril 2021 a 13 de abril de 2022, substituído por José Mauro Ferreira Coelho, que ficou menos de três meses, sendo permutado, em 28 de junho de 2022, por Caio Mário Paes de Andrade, braço direito do ministro da Economia, Paulo Guedes. Neste último caso, o pacote das alterações na direção da empresa incluiu igualmente profunda mudança no quadro de conselheiros, para tanto, o governo, embora somente nomeie seis dos onze membros, enviou lista com oito nomes de “total confiança” do governo e da equipe econômica de Guedes para ser aprovada pela assembleia de acionistas, tudo no propósito de barrar momentaneamente os recorrentes ajustes de preço, considerado o objetivo de reeleição do presidente Bolsonaro, no ano eleitoral.

Registre-se que na ocasião o comitê interno da empresa, que analisa indicações a cargos de gestão, recusou os nomes de Jhonatas Assunção e Ricardo Soriano, recomendados pelo grupo político denominado “Centrão” que apoia Bolsonaro no Congresso Nacional, alegando riscos de conflito entre os interesses da Petrobras e os interesses do acionista controlador, no caso o Estado. Em vão, visto que a mesa diretora da assembleia da Petrobras, alinhada ao “rolo compressor” composto por governo federal e congresso nacional, confirmou todos os nomes – Soriano era, então, chefe da Procuradoria da Fazenda Nacional e Assunção era o Secretário Executivo do Ministério da Casa Civil, ambos recomendados pelo Deputado Ciro Nogueira, ministro-chefe da Casa Civil.

Essas mudanças no conselho diretor não seriam, entretanto, suficientes para reduzir o preço dos combustíveis e conter a inflação, considerada a urgência eleitoral. Assim, em paralelo, o governo foi beneficiado pela Proposta de Emenda Constitucional (PEC) 15/2022, conhecida inicialmente como PEC dos Auxílios, encaminhada via Senado Federal, em julho de 2022, mediante proposição do Senador Fernando Bezerra Coelho, aliado do governo, que, em suma, alterava o artigo 225 da Constituição Federal para estabelecer diferencial de competitividade aos biocombustíveis e incluía o art. 120 no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Neste caso, objetivava a PEC reconhecer suposto, inédito e inexistente “estado de emergência”, decorrente da elevação extraordinária e imprevisível dos preços internacionais do petróleo, combustíveis e derivados, em face da guerra na Ucrânia, com impactos desses preços sobre a sociedade. Esta foi a motivação oficial para o “alvará legal” de transposição do teto de gastos públicos concedido ao governo, em valores equivalentes a 41,25 bilhões de reais, até o fim do ano de 2022.

A PEC foi transformada na Emenda Constitucional 123/2022, que autoriza a União a ajudar financeiramente Estados e Distrito Federal aderentes ao plano de redução do Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS). Além de reduzir o ICMS, a PEC previu medidas como expandir o auxílio Gás dos Brasileiros, criado pela Lei nº 14.237/2021; instituir auxílio de R\$1.000,00 para caminhoneiros e taxistas; e aumentar o valor do Programa Auxílio Brasil, criado pela lei 14.284/2021, para substituir o programa Bolsa Família. Tudo até 31 de dezembro de 2022.

Essa “revolução inconstitucional e eleitoreira” (denominação nossa) impactou o mundo jurídico em face do seu perfil nitidamente inconstitucional¹ e diante do potencial para gerar profundos conflitos fiscais²

1 A Constituição Federal, diante de situações que possam afetar a normalidade constitucional e democrática, admite três exceções: estado de sítio, de defesa e intervenção federal, no Título dedicado à “Defesa do Estado e das Instituições Democráticas” (Título V, artigos 136 a 144). Estado de emergência é uma invenção perigosa retirada do período ditatorial de Vargas, não previsto ou disciplinado pela atual Carta, assim, não se sabe qual a sua extensão e o que poderá autorizar durante sua vigência.

2 Para os economistas e consultores orçamentários que elaboraram a Nota Técnica da Consultoria da Câmara dos Deputados, como subsídio à apreciação das PECs nº 1 e 15, de 2022, o impacto da entrada de novas famílias no programa e o pagamento do acréscimo extraordinário de R\$ 200,00 para todas elas implicará em gasto adicional de R\$ 26 bilhões, que, somados aos valores previstos no orçamento para 2022, de R\$ 89,1 bilhões, farão com que o dispêndio total

(GREGGIANIN, TAVARAES e MOURA, 2022), agravando sobremaneira a capacidade de indução desenvolvimentista do Estado brasileiro a partir de 2023. Na verdade, desde o golpe que afastou Dilma Rousseff e empossou Michel Temer, em 2016, as mudanças ocorridas na política econômica do petróleo indicam que aí está a raiz do impeachment, tendo sido esta, igualmente, a motivação predominante para a criação, pela Procuradoria Geral da República, da chamada Força Tarefa da Operação Lava Jato, fato ocorrido em março de 2014, especialmente destinada a apurar desvios de condução (atos de corrupção) possivelmente ocorridos na empresa estatal de petróleo, Petrobras. Por qualquer ângulo de análise, o conjunto da crise político-econômica que atingiu o Brasil, a partir de 2013, aponta para a política de petróleo como o principal campo de confrontos entre o interesse nacional e os interesses privados.

A anteriormente aludida resposta de Castello Branco ao presidente Bolsonaro, no ato de sua demissão, de que “nenhuma empresa privada do mundo revela detalhes sobre sua política comercial” (DRSKA, 2021) mostra gravíssimo equívoco de compreensão do papel da Petrobras por um agente de sua alta cúpula. A Petrobras é empresa pública estatal e não empresa privada, sabendo-se que, no pacote lucrativo alardeado em 2019, 2020 e 2021, nem tudo são flores, devendo aí serem incluídos, além das operações e variações cambiais e do mercado financeiro, a venda recorrente de ativos, o plano de demissões voluntárias e a redução de direitos dos trabalhadores da empresa. Por sua vez, as alterações e intervenções promovidas pelo atual governo na diretoria da empresa não alterou em nada a política de preços e seguem aprofundando a privatização prevista para 8 das 13 refinarias, número que representa mais de 50% da capacidade de refino nacional (BONFIM, 2021).

Assim, com Bolsonaro, além de mantida e agravada a PPI, houve redução dos investimentos e está pautada a privatização acelerada de ativos rentáveis e estratégicos, tudo para aumentar os pagamentos de dividendos, no curto prazo, pavimentando o caminho para a realização de seu declarado sonho de “privatizar a Petrobrás”. Dos 59,89 bilhões de dólares do

com o Programa alcance a cifra de R\$ 115,1 bilhões. Alegam que a meta de resultado primário é a regra fiscal básica prevista pela Emenda do Teto do Gasto Público (EC 95/2016), todavia, na medida em que passa a ser fixada com ampla folga e revisão frequente, comportando número crescente de exceções, perdeu a credibilidade como instrumento de controle das finanças públicas (GREGGIANIN; TAVARAES; MOURA, 2022).

lucro obtido no último trimestre de 2020, por exemplo, R\$31 bilhões são atribuídos à “reversão de perdas contábeis” (em termos técnicos, reversão de impairment)³ que significa em linguagem normal a venda de ativos (refinarias, postos e gasodutos, por exemplo) da empresa abaixo do preço; 20 bilhões são ganhos cambiais e 13.1 bilhões de redução de gasto com o plano de saúde dos funcionários (BOMFIM, 2021). Significa que, ano após ano, a Petrobras, empresa pública de economia mista, vem sendo fatiada e vendida, valores esses declarados e inseridos no total da lucratividade dos balanços trimestrais e/ou anuais.

Diante da contextualização, o propósito deste ensaio é apresentar leitura diversa daquela oferecida pelo senso comum sobre a situação atual da política econômica do petróleo no Brasil, narrativa que conta com fortíssimo apoio midiático e confunde a sociedade nacional. O método de abordagem histórica, crítica e interdisciplinar, de natureza política, econômica e social, revela o percurso de fragmentação da empresa, chamando a atenção para o confronto entre o interesse da sociedade brasileira (em meio à maior crise sanitária de todos os tempos) e os interesses privados dos investidores, que pressionam por mais e mais lucros e dividendos, não importando o contexto. As mudanças pelas quais passa a Petrobras, ao longo dos anos recentes, especialmente a partir da década de 1990, precisam ser discutidas em ótica problematizante e crítica, para além da visão meramente regulatória, diante de sua importância para o desenvolvimento nacional.

Há evidente contraponto entre a empresa real Petrobras (de capital majoritariamente estatal) e a empresa internacional que abriu capital na bolsa e precisa dialogar com os negócios privados de acionistas e investidores, em outras palavras, entre a política de conteúdo local que guiava a Petrobras antes da crise que atinge o país e a política dos preços paritários de importação, adotada depois do afastamento de Dilma Rousseff. A complexidade da situação da política de petróleo no Brasil aponta para um problema intrincado, que está na raiz de muitos outros, nomeadamente a partir de 2010 e da descoberta do pré-sal, fato que colocou o país na disputa direta com as

3 Claudio Oliveira (2021), diretor da Associação de Engenheiros da Petrobrás (AEPET), alerta que a petroleira usou de artifícios para pontuar o lucro publicado no balanço, ou seja, divulgou impairments (desvalorização de valor de ativos) muito elevados no início da pandemia e agora precisou corrigir. Diz ele: “no balanço do quarto trimestre, a Petrobrás estornou quase a metade daquilo que tinha sido lançado como negativo. Resumindo: isso é só um ajuste contábil, não tem nada a ver com a operação da empresa”.

pretensões de crescimento e de domínio de mercado das maiores petrolíferas do mundo, lembrando que, naquele ano, a Petrobras era a quinta maior empresa de petróleo do mundo.

Faz-se necessário, pois, promover esforço de correição científica e de investigação teórica para tentar separar o joio do trigo, sem se deixar dominar pelas paixões pessoais e políticas ou pelos interesses disfarçados de isenção. Nesse contexto, cabe aqui agenciar uma discussão alargada, que mencione os aspectos da política de preços dos combustíveis atrelados ao câmbio apontando aí a provável ocorrência de um intencional “tempo intermediário” até o propósito final de privatização da estatal. Para conhecer o assunto, a autora do texto informa que coordenou, entre 2009 e 2019, projetos científicos, com financiamentos externos, nos quais investigou, primeiro a regulação da energia em perspectivas interdisciplinares, projeto aprovado pelo Edital Universal do CNPq, de 2009 a 2013 (FEITOSA e FERNANDES, 2010) e depois a regulação da mineração por empresas transnacionais e seus impactos sobre os direitos humanos, projeto aprovado pelo Consórcio Latinoamericano de Direitos Humanos, com financiamento da Fundação Ford, que funcionou de 2014 a 2020 (MATHIS, ZAMBRANO, HENAO e FEITOSA, 2018).

No primeiro caso, vertente que interessa para este ensaio, foi analisada pelo grupo de pesquisadores a matriz constitucional da política energética e as novas energias do século XXI. O plano de financiamento abrangeu recursos para aquisição bibliográfica, realização de cursos e seminários, inclusive mediante a oferta de um curso de aperfeiçoamento, sobre temas transversais, como a indústria do petróleo, gás natural e biocombustíveis; o direito ambiental aplicado às novas energias e o tratamento da questão sob o aspecto da sustentabilidade; o chamado *new style regulation* que deveria acompanhar a nova política energética; análises jurídico-econômicas e socioambientais paralelas, amparadas em conhecimentos preliminares dos meandros técnicos da cadeia produtiva, através das contribuições interdisciplinares da química e das engenharias. A equipe de pesquisadores, que inicialmente pensava em centrar a abordagem nos biocombustíveis, precisou se voltar para o petróleo, acompanhando o lançamento do novo marco regulatório pelo governo Lula (entre 2009 e 2010).

A familiaridade da autora com o tema se desdobrou em estudos regulatórios das questões energéticas. Assim, no curso da crise política brasileira, iniciada em 2013 e agudizada desde então, se espalhou em ensaios que

acabaram resultado nos estudos sobre lawfare, adiante aqui mencionados. De igual modo, os pesquisadores estudaram detalhes dos contratos firmados no interior das cadeias explorativas do petróleo e da potência da indústria mundial do petróleo, especialmente considerado o regime de partilha do pré-sal, diverso do regime de concessão administrativa adotado para o petróleo encontrado no continente, compreendendo os riscos políticos e sociais para o país antes mesmo da reeleição de Dilma Rousseff e de seu impeachment, não tendo sido difícil perceber, pois, que o motivo basilar da crise girava em torno da Petrobras.

Hoje, passados o auge da Operação Lava Jato, ante a caracterização do chamado lawfare praticado por seus agentes contra o ex-presidente Lula, preso em 2018 e somente liberado 580 dias depois, mas judicialmente reabilitado e novamente candidato nas eleições presidenciais, em disputa polarizada com o atual presidente, o ciclo pode se fechar. Caso seu projeto saia vitorioso nas eleições, será preciso recuperar a capacidade estatal de incremento de desenvolvimento nacional e de garantia de direitos sociais básicos à população brasileira, daí a urgência de se propor uma repactuação em torno da Petrobras e de sua importância estratégica, econômica e geopolítica para o país.

2. Um pouco da história do petróleo no Brasil

A Petrobras resulta do nacionalismo da campanha “O petróleo é nosso”, em 1953, liderado por Monteiro Lobato, durante o governo de Getúlio Vargas. À época, o Brasil se dividiu entre nacionalistas (representados por militares de direita e partidos de esquerda, que defendiam o monopólio estatal na exploração do petróleo) e defensores do capital estrangeiro (denominados de “entreguistas”), formado por economistas, como Roberto Campos e Eugênio Gudin. E, de fato, a proposta inicial era criar uma empresa petrolífera formada de capital privado, mas como não houve nenhum grande empresário brasileiro interessado em investir em algo de riscos elevados e retornos incertos, foi aberta com capital estatal, por não se saber quanto nem onde havia petróleo no Brasil, exceto no recôncavo baiano. Assim, em 1953, foi aprovada a Lei 2004/53, que criou a Petróleo Brasileiro S.A. e instituiu o monopólio estatal de exploração, refino e transporte.

O governo FHC, no contexto do chamado Estado Regulador, aprovou a Lei nº 9.478/97, conhecida como Marco Regulatório do Petróleo, que criou

a ANP (Agência Nacional do Petróleo e Gás Natural, depois incluindo também os Biocombustíveis) e derrubou o monopólio de pesquisa e lavra. Foi adotado o regime de concessão, no qual o setor privado adquire o direito de explorar determinada área, mediante pagamentos ao poder público, como bônus, royalties e participações especiais, sendo que cerca de 60% da arrecadação vai para a União e os 40% restantes para Estados e Municípios. Cabe destacar que essa “flexibilização” do monopólio não serviu para que empresas privadas despertassem interesse em investir pesadamente no Brasil, esse gigante continental. Se o empresariado brasileiro se intimidou em prospectar petróleo no continente, imagine em alto mar, de águas profundas (como a Bacia de Campos, 1977) e ultraprofundas (como no pré-sal, 2007) (NOZAKI; LEÃO, 2021).

Ainda com FHC, em 1999, foi alterado o Estatuto da Petrobras para permitir que estrangeiros pudessem ser presidentes da empresa (caso de Philippe Reichstul) e consentir na venda de ações para estrangeiros, além de retirar os diretores da empresa do Conselho de Administração, colocando em seu lugar representantes do Sistema Financeiro Internacional. Foram os casos de Jorge Gerdau Johannpeter (comandante do lobby para a quebra do monopólio), Roberto Heiss, Paulo Haddad e outros, com enorme propaganda do lançamento e da venda de ações da Petrobrás na Bolsa de Valores de Nova York e registro no mercado de capitais norte-americano. Assim, a Petrobras se projetou no mercado internacional e passou a receber interferência desses interesses, ao lado de gigantes como Exxon, Texaco, Shell, Total, entre outras, suas concorrentes diretas.

O governo Lula (2003-2010) investiu pesadamente no Centro de Estudos e Defesa do Petróleo, que descobriu a tecnologia para a exploração do petróleo abaixo da camada de sal do oceano. Em face disso, em dezembro de 2010, o Congresso Nacional aprovou e Lula sancionou o Novo Marco Regulatório do Petróleo do pré-sal (FERREIRA, 2017), composto de 4 leis: (i) lei 12.351/2010 que estabelece o regime de partilha de produção para os campos com grande potencial no pré-sal e a volta do monopólio da Petrobras como única operadora apenas nesses campos; (ii) lei 12.351/2010, que criou o Fundo Social do Pré-Sal, para incremento no desenvolvimento regional e social, por meio de investimentos nas áreas de ciência e tecnologia, cultura, esporte, meio ambiente, saúde pública e educação; (iii) lei 12.304/2010, que autorizou a criação da Pré-Sal Petróleo S.A., atribuindo-lhe competências para gerir os contratos de partilha de produção celebrados pelo Ministério de

Minas e Energia; (iv) lei 12.276/2010, que instituiu regime de cessão onerosa da pesquisa e lavra de petróleo e gás natural à Petrobras até certo limite dia, vez que, nos campos do pré-sal, as empresas estrangeiras teriam acesso a reservas de alto potencial produtivo com baixo risco e custo exploratório. Importante mencionar que a lei 12.351/2010 instituiu a chamada Política de Conteúdo Local, a depender de regulamentação posterior⁴.

Veio o primeiro mandato de Dilma Rousseff (2011–2014). Em 2011, a Petrobras registrou US\$ 20 bilhões de lucro, pagou US\$ 7 bilhões de dividendos e pagou participação para os empregados. Além disso, a empresa contribuía com maior quantidade de imposto do que hoje (e, naquele momento, não se usufruía do resultado da exploração no pré-sal), ainda assim, a empresa teria gerado o maior caixa da história, de acordo com Cláudio Oliveira (2021), ex-diretor da Petrobras e atual diretor da Associação de Engenheiros da Petrobrás. O brasileiro pagava combustível a preço mais baixo do que o do mercado internacional porque era congelado para o consumir e subsidiado para a Empresa, ao tempo em que as refinarias funcionavam à plena capacidade. Ocorre que os investidores privados não estavam satisfeitos com o controle governamental do preço dos combustíveis e acusavam prejuízos na estatal.

Diziam, em suma, que o valor da Petrobras precisava representar uma função do valor do petróleo, da competência da gestão e da eficiência operacional, tornando-se imperativo medir o valor da companhia em dólares e quanto isso corresponderia em barris do tipo Brent. Sustentavam que, em 2011, a Petrobras valia cerca de US\$ 228 bilhões ou o equivalente a 2,45 bilhões de barris e em 2016, no impeachment, não chegava a US\$ 43 bilhões ou 0,92 bilhão de barris, números referenciados em matéria do Diário do Comércio. A questão é que isso é variação no mercado financeiro que interessa, fundamentalmente, aos investidores privados, desinteressados da condição estatal da empresa e do que ela se valorizava e crescia em termos de patrimônio real e em importância estratégica para o país.

Em março de 2014 adveio a Operação Lava Jato e, acuada pelas acusações de corrupção, a empresa ganhou os noticiários nacionais e internacionais, em grande alarido, importando aqui destacar que todos os diretores processados

4 O Projeto de Lei 7401/2017, que estabelece a política de conteúdo local para as atividades de exploração e produção de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos, encontra-se em tramitação legislativa, mas fortemente impactado pelo estabelecido na Lei da Liberdade Econômica (Lei 13.854/2019).

por corrupção haviam sido demitidos por determinação da Presidente da República, no primeiro semestre de 2011. Apesar da imensa pirotecnia em torno de todas as etapas da Lava Jato e das irresponsáveis cobranças de punição a todo custo pela grande mídia, a CPI da Petrobras, no seu relatório geral final, isentou de envolvimento no suposto esquema de corrupção da estatal os ex-presidentes Lula e Dilma Rousseff assim como os ex-CEOs da empresa José Sérgio Gabrielli e Graça Foster, tendo sugerido o indiciamento de cerca de 70 pessoas. O último presidente nomeado por Dilma Rousseff, Aldemir Bendine, foi acusado de lavagem de dinheiro e corrupção ativa e preso pela Lava Jato, mas foi depois solto e inocentado, em segunda instância, pelo Tribunal Regional Federal da 4ª região, do primeiro delito, com recurso pendente quanto ao segundo (COELHO, 2019).

3. Depois do impeachment de Dilma Rousseff, o governo Temer e o desmonte da Petrobras

Sem aqui detalhar os governos Lula e Dilma, importa apresentar breve leitura sobre a crise econômica internacional ocorrida entre os anos 2008/2009, final do segundo mandato de Lula, momento da descoberta do pré-sal, do lançamento das ações da Petrobras na bolsa de valores e da discussão congressional para o novo marco regulatório do petróleo encontrados nos campos ultra profundos da costa atlântica⁵. As oscilações cíclicas afetam o capitalismo de maneira pendular e o estopim, neste caso, parece ter sido o abalo do crédito subprime nos EUA e depois na Europa, fato que impulsionou retrocesso nas pautas sociais e realinhamento da pauta de austeridade econômica, diante do acúmulo da dívida pública. O mote já não era exatamente o controle da inflação, mas do gasto público aplicado às demandas sociais – percebeu-se que desregular os mercados através da redução das taxas de juros fora uma tentativa frustrada do governo Clinton, visto que, diante do baixo crescimento, as taxas de juros explodiram.

O aumento do ônus do déficit público requer, por sua vez, ampliação crescente dos gastos públicos para pagar o serviço da dívida, nesse panorama,

5 Leis que compõem o marco regulatório do pré-sal: 1. Em 2010: Lei 12.276/2010, que institui o regime de cessão onerosa; Lei 12.304/2010, que autoriza a criação da Pré-Sal Petróleo S.A.; Lei 12.351/2010, que institui o regime de partilha da produção para áreas do pré-sal e áreas estratégicas e cria o fundo social. 2. Em 2013: Decreto nº 8.063, de 1º de agosto de 2013, que cria efetivamente a Pré-Sal Petróleo.

se as taxas de juros subirem, a situação se complica. Os mercados financeiros passam a querer dominar o orçamento público, em projeção transfronteiriça, revelando, mais uma vez, como diz Streeck (2012), o conflito endêmico entre os mercados capitalistas e as políticas democráticas, fenômeno que recrudesceu, no Brasil, ao longo dos anos de 1990, com FHC, e reaparecia com força inédita ao término do primeiro decênio do século XXI, final do governo Lula e início do governo Dilma. Diante deste e de outros fatos, o contraponto entre o programa neodesenvolvimentista dos governos populares e o programa neoliberal de governos voltados para as elites tornou a dar as caras no Brasil, no entanto, naquele momento, o carisma de Lula elegeu tranquilamente Dilma Rousseff, sua sucessora, que tomou posse em janeiro de 2011, quando a crise se consolidava, bastando dizer que nos anos de 2011 e 2012 o PIB do país cresceu menos do que 1%, evidenciando a estagnação.

No ano de 2013, apoiada pela grande mídia e munida da narrativa de reduzir os gastos do Estado, acabar com as desonerações fiscais concedidas por Dilma e equilibrar a taxa de juros, a oposição liberal ortodoxa levantou a cabeça. Nesse ambiente de insatisfação, as chamadas “jornadas de julho de 2013” dariam o lema final, assim, as legítimas manifestações de rua contra o aumento das tarifas de ônibus da cidade de São Paulo evoluíram para grandes protestos contra as obras de investimento realizadas para a Copa do Mundo e para as Olimpíadas, ambas de 2014, levando a mídia e a classe média a perceber que o mote de desconstrução do governo e do legado do PT estaria no discurso anticorrupção. Dilma ainda conseguiu ser reeleita em 2014, quando a ofensiva conservadora estava em plena ascensão, amparada por complexos e múltiplos agentes.

O discurso anticorrupção (não o efetivo combate à corrupção, mas a falácia disso) ganhou feroz repercussão midiática e recebeu a adesão da burocracia instalada nos poderes jurídicos do Estado, através das ações seletivas da Polícia Federal e do Ministério Público Federal, no âmbito da Operação Lava Jato, aberta na comarca de Curitiba. Na verdade, antes de alcançar Lula, a LJ tentou chegar a Dilma, através das delações premiadas de empresários, mas suspendeu este caminho quando o então Procurador Geral da República, Rodrigo Janot, informou, em março de 2015⁶, não haver encontrado parâmetros legais para enquadrar a Presidenta reeleita em

⁶ Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,janot-descarta-investigar-citacao-a-dilma-na-lava-jato,1644771> Acesso em: 25 de agosto de 2022.

crimes de responsabilidade, assinalando que as referências a ela não eram substanciais, diante disso, restava ao Parlamento brasileiro, nomeadamente à Câmara dos Deputados, presidida pelo deputado do MDB, Eduardo Cunha, a alternativa de dar o passo inicial no sentido do impedimento e o motivo que lhes pareceu apto foram as acusações de “pedaladas fiscais”⁷.

Impedida Dilma, tomou posse o vice-presidente Michel Temer, um dos artífices de sua deposição. O que se viu na sequência foi uma série de investigações e ações judiciais, com destaque para a Operação Lava Jato, no sentido de impedir Lula de se candidatar novamente ao cargo de presidente, todas elas anuladas ou encerradas sem conclusão de julgamento, até o ano de 2022⁸. Em tese, ambos os processos contra os ex-presidentes Dilma Rousseff e Luiz Inácio Lula da Silva são exemplos claros de prática de um fenômeno conhecido como lawfare⁹, em face da identificação de interesses externos aos processos judiciais, fartamente amparado em interesses geopolíticos estratégicos internacionais, nos dois casos, com modus operandi similar. Houve, pois, resultados de política externa que contemplavam e agradavam ao grande mercado financeiro internacional e aos Estados Unidos em particular.

Empossado, Temer nomeou Pedro Parente, ex-chefe da Casa Civil, ex-ministro do Planejamento e ex-ministro das Minas e Energias dos governos FHC, à época, conhecido como “o ministro do apagão”, como presidente da Petrobras. Parente estava imbuído da missão política de esquartejar a Petrobras e “facilitar sua privatização aos pedaços, como fizeram com oleodutos, com a BR Distribuidora e com as refinarias” (REQUIÃO, 2018) – ainda era

7 Mesmo assim, o Tribunal Regional Federal da 2ª Região extinguiu, por unanimidade, uma ação popular movida contra a ex-presidente, em 2016, pedindo que ela reembolsasse os cofres públicos pela chamada “pedalada fiscal”. Seriam “manobras fiscais” para ocultar saldo devedor nas contas e demonstrações financeiras e orçamentárias do governo federal, entretanto, ficou comprovado que não houve lesão aos cofres públicos. Disponível em: <https://www.redebrasilatual.com.br/politica/2022/03/acao-dilma-pedalada-fiscal-extinta/> Acesso em: 02 de setembro de 2022.

8 A lista dos 26 processos abertos mas hoje extintos pode ser encontrada aqui: <https://lula.com.br/confira-as-26-vitorias-de-lula-em-todos-os-processos-que-existiam-contra-ele/> Acesso em: 02 de setembro de 2022.

9 Nos dois casos, estiveram presentes o direito processual como regra e as contorções aplicadas ao direito substancial (e mesmo ao direito procedimental) como exceção que justifica a regra. O lawfare foi revelado no Brasil como articulação, na fronteira entre o legal e o ilegal, definida por Zanin, Martins e Valim (2020), como “uso estratégico do direito para fins de deslegitimar, prejudicar e aniquilar um inimigo”, o que contrasta com a imagem que se possa ter do direito como agente de diálogo igualitário e de justiça social.

rêu na Ação Popular Cível Nº 2001.71.12.002583-5, movida por petroleiros, em face de operação na qual a Petrobras trocou ativos desvalorizados da Repsol-YPF, na Argentina, por ativos brasileiros valorizados, causando prejuízo de 790 milhões de reais, que hoje monta mais de R\$ 2 bilhões¹⁰.

A partir daí, o Sistema Petrobras passou a ser privatizado e alienado aos poucos à iniciativa privada e a empresários e países estrangeiros. De quinta maior empresa de energia do mundo, na gestão de José Sergio Gabrielli de Azevedo, nomeado por Lula, entre 2005 e 2012, a empresa hoje vendeu a Liquigás, os gasodutos, diversas refinarias, campos de petróleo, polos petroquímicos e fábricas de fertilizantes. Vendeu até a BR Distribuidora, para se ter ideia do desmonte, a Petrobras passou a alugar a uma empresa privada, a rede de gasodutos que ela mesma construiu. Isso reforça a narrativa dos interesses que satisfazem ao mercado financeiro.

Em suma, passados dois anos de gestão de Temer e quase quatro anos de Bolsonaro, o desmonte da Petrobras abrange, em rápido resumo, medidas como: (i) privatização em Águas Rasas; (ii) fechamento das fábricas de fertilizantes nos Estados de Sergipe e Bahia; (iii) privatização da refinaria de Pasadena, nos EUA; (iv) venda de direitos de operação do Campo de Lapa; (v) abertura da oferta de privatização da Petrobras Distribuidora BR; (vi) venda de ativos e da participação da Petrobrás na Nigéria; (vii) venda de todos os ativos da Petrobras no Paraguai; (viii) concessão de direitos de exploração privada sobre o Campo de Maromba, na Bacia Campos; (ix) Privatização de 19 ativos no Ceará, Rio Grande do Norte e Sergipe; (x) Privatização de toda distribuidora Liquigás e seus ativos; (xi) privatização da participação no Campo de Juruá; (xii) oferta de privatização de todo o Campo de Azulão na Bacia do Amazonas; (xiii) venda da participação da Petrobrás Biocombustível na Guarani; (xiv) entrega de títulos no exterior; (xv) venda da Petrobras Chile para a Southern Cross Group; (xvi) venda de todas as ações da Nansei Sekiyu (NSS) para a Taiyo Oil Company (Taiyo); (xvi) venda de ativos em biocombustível e petroquímica; (xvii) aliança privatista com a Total Petroleum, da França; (xviii) encerramento das atividades da Usina de Biodiesel no Ceará; (xix) venda da Petroquímica Suape (Pernambuco) e da Companhia Integrada Têxtil de Pernambuco (Citepe) para a Alpek; (xx) venda de 90% das ações da Nova Transportadora do Sudeste (NTS) para a

10 A íntegra da Ação Popular Cível Nº 2001.71.12.002583-5 pode ser encontrada no site do Tribunal Regional Federal da 4ª região.

Brookfield Infrastructure Partners (BIP); (xxi) venda de 65% do megacampo de pré-sal de Carcará à norueguesa Statoil por US\$ 2,5 bilhões, quando, nesse campo, as reservas são estimadas entre 700 milhões a 1,2 bilhão de barris, com valor mínimo de 28,6 bilhões de dólares, pela menor estimativa de reserva e considerados os preços atuais; (xxii) venda da participação da Petrobrás Argentina (PESA) para a Pampa Energía; (xxiii) venda de unidades nos Estados do Rio de Janeiro e de Ceará, sendo estas últimas, em sentido reverso, as alienações que iniciaram o processo de privatizações, em 07 de junho de 2016.

Com Bolsonaro, foram desintegrados, por exemplo, a Petrobras Distribuidora, a BR Distribuidora, gigante de distribuição e comercialização de combustíveis. Com Paulo Guedes, mais de 30% do mercado brasileiro foi dissolvido na Bolsa de Valores, ao ponto de hoje a Petrobrás não possuir qualquer ação da BR Distribuidora – todas pertencem a uma empresa privada chamada Vibra Energia S.A., que vende gasolina e diesel a preços mais caros do que outras distribuidoras estrangeiras que atuam no Brasil. É o que denuncia o Sindicato dos Professores do Distrito Federal (SINPRO-DF)¹¹, que organizou debates e atos públicos para reagir contra o Projeto de Lei nº 1.583/2022, do governo, que acaba com as vinculações ao Fundo Social do Pré-Sal para as áreas de educação, saúde e outras, retirando quase R\$ 200 bilhões das políticas sociais.

O SINPRO-DF revela que o atual governo alienou campos de petróleo em mar e em terra, fechou fábricas estatais brasileiras de fertilizantes e nitrogenados do Sistema Petrobras e vendeu fábricas petroquímicas, como o Polo Petroquímico de Suape entregue à estatal mexicana Pemex. Chama a atenção para um projeto de destruição da soberania energética do Brasil, que inclui na lista de privatizações publicada pelo Decreto 11.085/2022, a Pre-sal Petróleo SA (PPSA), para além do PL 1583/22, que privatiza os recursos excedentes do pré-sal destinados à União, ação com potencial de prejudicar profunda e definitivamente a educação, a saúde e outras áreas de interesse social e público, visto que o ministério da Economia abrangeu a desvinculação da receita da venda do óleo fino, destinada ao Fundo Social do Pré-Sal, autorizando a venda do óleo extraído pelos contratos de partilha comercializados pela PPSA.

11 Disponível em: <https://www.sinprodf.org.br/bolsonaro-esquarteja-a-petrobras-e-destroi-a-5a-maior-empresa-de-energia-do-mundo/> Acesso em: 02 de setembro de 2022.

Como se vê, o processo de privatização e financeirização da estatal, que havia iniciado no governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2003) e retomado por Michel Temer (2016-2018) foi fortemente intensificado no governo de Jair Bolsonaro. Os motes para o desmonte são o endividamento da empresa, a corrupção e a baixa lucratividade, contexto que levou, por um lado, à adoção de planos de desinvestimento, iniciados ainda com Dilma Rousseff, e, por outro lado, ao desinteresse da população brasileira pela manutenção da estatização da empresa. Esses fatores abrem caminho para as multinacionais do setor, especialmente para a captura do petróleo descoberto nas camadas do pré-sal, sabendo-se que apenas na gestão de Castello Branco, foram vendidos 550 ativos imobiliários, 11 mil servidores aderiram ao plano de demissão e houve desocupação de 14 dos 23 prédios administrativos usados pela companhia (PAMPLONA, 2021).

Esse conciso retrato mostra que o Estado brasileiro, nos últimos anos, como resultado de políticas de governo e não de Estado, vem abrindo mão do controle majoritário dos fluxos de produção e das reservas, inclusive como condição para participar soberanamente da política internacional do petróleo (REQUIÃO, cit). De acordo com Ildo Sauer, que foi diretor executivo da Petrobras e atualmente é diretor do Instituto de Energia e Ambiente da Universidade de São Paulo, a dívida da Petrobras não é grande problema porque a maior parte provém da necessidade de expandir a planta produtiva para assumir a tecnologia do pré-sal, de 2006 em diante, fato que exigiu um plano arrojado de investimentos, entre 2010 e 2014, foi dispendido cerca de R\$ 424,65 bilhões, de acordo com o estudo intitulado Pré-sal e Petrobras, além dos discursos e dos mitos: disputas, riscos e desafios (SAUER; RODRIGUES, 2016, p. 17-19). A questão é que as medidas de desinvestimento e o foco na redução da dívida colocam a Petrobras no caminho da privatização, deixando de vinculá-la aos objetivos estratégicos do país, não representando isto simples equívoco de gestão, mas um objetivo do mercado internacional, que domina a narrativa no país e subordina os centros nacionais de decisão.

Até aqui, percebe-se que o linguajar técnico do mercado financeiro usado à exaustão pela grande mídia, longe de fornecer explicações detalhadas sobre a política nacional de energia e sobre a condição de empresa estatal que ostenta a Petrobras, trabalha com o detalhamento de seu extrato financeiro e com a reação psicológica do sujeito “mercado” para confundir a população. Certamente, essa codificação verbal e comportamental é deliberada, para desinformar e suscitar nos cidadãos completa assimilação, inconsciente e

inconsequente, da linguagem do mercado, esquecendo-se de sua condição de cidadania. Que sentido faz para o cidadão trabalhador brasileiro estar preocupado com o “nervosismo” do mercado em alinhar o preço do litro de gasolina com as cotações internacionais do dólar e do barril de petróleo?

A Petrobras não é uma empresa qualquer e não é empresa privada. É a maior estatal do Brasil, do tipo sociedade de economia mista, com maioria do capital votante sob controle da União e cerca de 30% nas mãos de investidores privados. Foi criada para cuidar dos interesses estratégicos do país na área de energia. É assim no mundo inteiro – 90% das reservas mundiais estão nas mãos de governos ou de estatais. Para se ter ideia, nos EUA, o arranjo econômico-institucional da gestão petrolífera é focado no tripé armas, dólar e petróleo e jamais foi matéria exclusiva das autoridades energéticas e regulatórias, tendo sido tratado, desde sempre, como assunto de defesa e política externa, pondo em interlocução estratégias nacionais e interesses empresariais.

Octavianni e Nohara (2021) alertam que qualquer análise das Estatais precisa ampliar o universo do seu “regime jurídico” para além da Lei 13.303/2016 e incluir aspectos relevantes de sua disciplina constitucional, funcional à superação do contexto de subdesenvolvimento do Brasil. É preciso considerar, assim, seu regime de bens, do regime dos empregados públicos e outras questões que extrapolam os aspectos disciplinados pela nova lei, concentrada majoritariamente nas licitações e contratos e nas regras de fiscalização e governança. Mostram os autores que o regime jurídico unificado das estatais decorre diretamente do texto constitucional, com foco no “projeto de desenvolvimento” existente na Constituição de 1988, analisados os critérios jurídicos da decisão econômica empresarial estatal, entre os princípios da economicidade e da justicialidade. Apontam Petrobras, Banco do Brasil, BNDES, Caixa Econômica Federal e Eletrobras como os cinco principais conglomerados estatais brasileiros, esta última privatizada pela Lei nº 14.182/2021, em processo eivado de inconstitucionalidades (BERCOVICI, 2022), fato que compromete o direito à energia e ao desenvolvimento.

4. A Petrobras entre o interesse público do Estado brasileiro e os interesses privados do mercado financeiro internacional

Pelo relato até aqui apresentado, atente-se que a questão do petróleo passou a ser central na relação entre o Brasil e os países do núcleo orgânico do capitalismo mundial. Cabe mencionar que, ainda no governo Dilma, foram

furtados dois computadores da Petrobras, Rio de Janeiro, justamente as máquinas que possuíam os segredos do pré-sal. Em seguida, avançaram sobre o Brasil os processos de espionagem denunciados por Julian Assange (caso Wikileaks) e Edward Snowden (caso da rede de espionagem dos EUA)¹² e denunciados no livro de Frédéric Pierucci e Matthieu Aron, *Arapuca Estadunidense: uma Lava Jato mundial*.

Estudiosos identificam nesse mesmo período histórico as dimensões estratégicas do uso do chamado lawfare como um “armamento” de guerra geopolítica para firmar a supervisão dos EUA a partir da FCPA (Foreign Corrupt Practices Act), Lei Anticorrupção Americana. Essa lei passou a ser usada pelo Departamento de Justiça dos EUA para impor sanções a empresas de outros países, como ocorreu com a Embraer, em 2016, e no acordo firmado entre empresas estrangeiras e a Petrobras para receberem polpuda indenização, fato ocorrido em 2018 (PIERUCCI e ARON, 2021). Essa e outras leis, como o Foreign Intelligence Surveillance Act e o Patriotic Act, foram usadas pelos EUA para monitorar rivais comerciais, ampliando sua jurisdição sobre outros Estados nacionais ou os induzindo a ajustar sua legislação interna às regras da OCDE (Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico) (PIERUCCI e ARON, cit.). Foi o caso, no Brasil, da promulgação da Lei 12.850/2013, Lei das Organizações Criminosas, que liberou a delação premiada, permitindo medidas como infiltração de agentes e ação monitorada, para evitar crimes conceitualmente vagos, como o de obstrução da justiça. Essa lei abriu caminho para o lawfare no Brasil, largamente praticado no âmbito da Operação Lava Jato.

A partir daí, a direção da Petrobras vem abandonando os interesses nacionais e acionando planos de desinvestimento, através do disfarçado modelo de privatização retalhada, sob o pretexto de “mitigar as oscilações de preços”. A empresa perdeu sua feição social e estatal para se transformar em agente de mercado e garantir lucros privados. O aumento de lucro não se deve à valorização constante na bolsa de valores porque isso não existe, decorrendo, como dito, da venda inconstitucional dos ativos por governos que não podem contrariar, com suas políticas e tomadas de decisão, as políticas de Estado. Este fato, somado à alta do dólar e do preço do petróleo

12 Globo G1. Entenda o caso de Edward Snowden, que revelou espionagem dos EUA. Disponível em: <https://g1.globo.com/mundo/noticia/2013/07/entenda-o-caso-de-edward-snowden-que-revelou-espionagem-dos-eua.html> Acesso em: 31 de agosto de 2022.

no mercado internacional, gera aumentos nos lucros da empresa, que se revelam insustentáveis, no médio e longo prazo.

Registre-se que quem começou com a interrupção de investimentos, as demissões em massa, a venda dos ativos e a política de preços de mercado na Petrobrás foi Aldemir Bendine, fato que mostra a tentativa do governo Dilma de “acalmar” o nervosismo do mercado. Todavia, com a substituição da direção da empresa, no governo Temer, a Política de Conteúdo Nacional, então vigente, foi definitivamente substituída pela Política de Preços Paritários de Importação (PPI), adotando preços proporcionais aos da importação para os combustíveis produzidos nas nossas refinarias.

O Sindicato dos Petroleiros aponta três fatores que influenciam os preços na cadeia do petróleo: o dólar, que, quanto mais sobe, mais cara fica a gasolina; o aumento do valor do barril de petróleo e o terceiro seria a taxa portuária e de importação, que a Petrobras é obrigada a embutir no seu preço. Por sua vez, a política internacional de preços sofreria três pressões de base, quais sejam: (i) a pressão dos importadores, através da Associação Brasileira dos Importadores de Combustíveis (ABICOM), representante de empresas que importam gasolina, gás de cozinha e diesel para vender internamente (a preços exorbitantes) e exigem o preço alto da Petrobras para não perderem disputa de mercado; (ii) dos acionistas minoritários (como os bancos e algumas empresas de famílias bilionárias brasileiras e estrangeiras) que demandam lucro e distribuição de dividendos no curto e curtíssimo prazo; (iii) das multinacionais de petróleo que pretendem comprar barato os ativos da Petrobras, como refinarias, campos de petróleo, gasodutos etc, e perderão interesse diante da tentativa de controle nacional governamental¹³.

Com Bolsonaro, as gestões são marcadas pela manutenção da PPI, redução dos investimentos e privatização acelerada de ativos rentáveis e estratégicos, com consequente desintegração vertical e nacional da Petrobras. A prioridade está na maximização do pagamento de dividendos, no curto prazo, e, no médio prazo, finalizar a privatização da empresa. Atente-se para o risco de responsabilização civil (e mesmo penal) do acionista controlador porque, mesmo diante da flexibilização do monopólio, a Petrobras continua estatal, com maioria do capital votante sob controle da União, assim, “o interesse público deve sempre prevalecer sobre o interesse privado dos

13 Disponível em: <https://www.brasildefatope.com.br/2021/02/18/presidente-do-sindipetro-pe-explica-politica-de-preco-e-efeito-da-venda-de-refinarias> Acesso em: 03 de setembro de 2022.

investidores de modo a atender ao interesse público que justificou a sua criação” (BERCOVICI; SALGADO, 2021, p. 43). Dispõe o artigo 117 da Lei n. 6.404/1976 (Lei das Sociedades Anônimas), que o acionista controlador responderá pelos danos causados por atos praticados com abuso de poder, tais como “orientar a companhia para fim estranho ao objeto social ou lesivo ao interesse nacional, ou levá-la a favorecer outra sociedade, brasileira ou estrangeira, em prejuízo da participação dos acionistas minoritários nos lucros ou no acervo da companhia, ou da economia nacional”, entre outros.

Para se ter uma ideia da gravidade das medidas econômicas adotadas pela direção da empresa, o diesel da Petrobrás fica encalhado nas suas refinarias enquanto parte do mercado consumidor brasileiro é transferido para os importadores. Ante o aumento da ociosidade das refinarias brasileiras, há redução do processamento de petróleo e da produção de combustíveis no Brasil, assim, o país dá vários passos atrás voltando a exportar petróleo cru (commodities). Atualmente, segundo nota da AEPET, o brasileiro compra combustível por preço mais alto do que o internacional quando possui uma das maiores empresas de petróleo do mundo, apesar de fatiada e vendida.

O parque de refino da Petrobras é capaz de abastecer o mercado nacional de diesel e gasolina a partir do petróleo brasileiro, produzido pela estatal e não é razoável vincular seus preços aos de importação. Mantida a PPI, não adianta o governo reduzir ou isentar impostos, visto que eles estavam nos mesmos percentuais desde 2015, não sendo, pois, responsáveis pelos aumentos. A solução passa por renacionalizar a política de composição de preços ou criar um Fundo de reservas financeiras que dê suporte aos ajustes, considerando-se que será necessário, em qualquer caso, alterar o referencial de variação.

Quem ganha com essa prática abusiva e com o desmonte da empresa real? Como dito, os importadores, os traders internacionais e as refinarias do exterior, com destaque para a Shell, que possui três refinarias no Golfo do México e vende para o Brasil mais de 200 mil litros/dia de gasolina. Ganham as refinarias dos EUA, as multinacionais da logística e as distribuidoras privadas, assim como as famílias milionárias que vivem dos dividendos. Também são beneficiados os produtores e importadores de etanol, com a gasolina relativamente mais cara, perdendo mercado. Perdem a classe média, a população brasileira e o Brasil.

Significa que retrocedemos na nossa soberania energética, considerado que a Petrobras não existe para atender o interesse de empresas estrangeiras,

mas para atender ao Brasil. Trata-se de uma ação cadenciada dos mercados internacionais – combustíveis produzidos nos EUA são trazidos ao Brasil por multinacionais estrangeiras da logística e distribuídos pelos concorrentes da Petrobrás aqui dentro.

5. Conclusão

Este relato mostra a Petrobras como exemplo do capitalismo industrial e financeiro em contraposição ao capitalismo financeirizado, de feições rentistas. Explique-se, antes, que o capitalismo é um sistema econômico dividido, grosso modo, em três fases: (i) comercial (mercantilismo), do século XV ao XVIII; (ii) industrial (industrialismo), séculos XVIII e XIX; (iii) financeiro (monopolista), a partir do século XX. No início do último século, o capitalismo industrial, de cunho liberalista, sofreu importante inflexão, agudizada pela quebra da Bolsa de Valores de Nova York, em 1929, que provocou revisão no modelo liberal, ao demandar a necessidade de intervenção do Estado na economia para evitar ou controlar crises, definir preços de produtos, conceder empréstimos e gerar empregos, entre outras variantes. Nas décadas de 1970 e 1980, ante o avanço da informática, da globalização econômica e do chamado neoliberalismo, ganhou força o chamado rentismo, que substituiu o capitalismo modelo fordista para um formato capitalista tecnoburocrático dominado pelos bancos e pelo mercado financeiro (BRESSER-PEREIRA, 2018).

Hoje, o grande dilema da Petrobras se encontra no confronto entre a Empresa estatal, com parque industrial, laboratórios, refinarias, gasodutos, folha de pessoal etc. e a Petrobras dos rentistas, que abriu capital na bolsa e vive das expectativas de oscilação do mercado financeiro. No primeiro caso, tem-se o “capitalismo social”, de perfil desenvolvimentista, decorrente do Acordo de Bretton Woods e das políticas macroeconômicas keynesianas, e no segundo caso, em movimento cíclico, tem-se o capitalismo financeirizado, ligado ao poder das instituições financeiras, ao lucro das variações do mercado de capitais e aos dividendos provenientes das aplicações financeiras, de natureza essencialmente fluida.

A justificativa da direção da estatal para o reajuste consecutivo de preços é a alta do dólar e do custo do barril de petróleo, na sequência da opção política que prioriza os movimentos do mercado internacional. Por suposto, não é possível desvincular o preço doméstico daquele praticado no exterior,

mas, por outro lado, não há necessidade de repassar todas as variações ao consumidor brasileiro, ou seja, não se pode isolar nem sobrecarregar o país, consideradas especialmente as atuais circunstâncias brasileiras e o fato de que o petróleo não é um produto qualquer mas algo que possui valor estratégico, indispensável para o manejo da economia nacional como um todo e demandando, em face da condição de preço estratégico, regulação indutora do desenvolvimento nacional e da retirada do país da grave crise econômica.

No rastro do que foi apresentado, seguimos com Bresser-Pereira (cit.) quando menciona que a lógica das finanças será sempre a do endividamento e que o excesso de dívida pendente sobre a economia real é sempre um grande problema. O problema piora se a racionalidade seguida for a das oscilações financeiras internacionais, o que se transforma em uma bomba relógio. A Petrobras, no contexto das políticas de redução estatal rumo ao objetivo de privatização, se desfaz de seu parque industrial, vende todos os ativos às grandes concorrentes e depois maquia o balanço para transformar essa perda real em lucro fictício, enquanto isso, se vê controlada por acionistas externos e internos que decompõem os estragos ocasionados pelos riscos das oscilações e do “humor” do mercado financeiro em exigências infundáveis de lucros, ao tempo em que anseiam mais vendas das unidades para receber novos dividendos. Não se importam com a pandemia, não se incomodam a vulneração de direitos.

Em resumo, com a abertura do capital da Petrobras na bolsa, entrou em cena o rentismo abstrato; com a descoberta do pré-sal, ganhou forças a indústria real e aumentou a posição estratégica do Brasil. Todavia, nos dois casos, cresceram os olhos das concorrentes externas. O primeiro cenário representa os interesses privados e o segundo os interesses nacionais, entre um e outro, a ganância do mercado internacional. A Lava Jato foi a gota d’água nesse oceano de incoerências e não cumpriu o objetivo de enfrentar os esquemas de corrupção porventura encontrados, mas colaborou para a fragilização da empresa e pelo desinteresse dos brasileiros por sua manutenção e integralidade, mas isto seria um ensaio à parte. Para os objetivos deste artigo, concordando com a tese de que uma estatal não existe para dar lucro ou para satisfazer fundos de investimento – mesmo tendo aberto capital na Bolsa, a Petrobras continua a pertencer ao povo brasileiro em face de garantias constitucionais, a serem salvaguardadas, em processo judicial competente, pelo Supremo Tribunal Federal, mas isto já seria matéria para outro ensaio.

Referências

- AÇÃO POPULAR CÍVEL Nº 2001.71.12.002583-5, TRF 4. Disponível em: <https://trf-4.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/1276295/apelacao-civel-ac-2583/inteiro-teor-14052929> Acesso em: 03 de março de 2021.
- AEPET. *Nota da Associação dos Engenheiros da Petrobrás* (AEPET). Fevereiro de 2021 Disponível em: http://www.aepet.org.br/w3/_Acesso em: 02 de março de 2021
- AGÊNCIA BRASIL. Entenda o caso Snowden; *Petrobras também é alvo de espionagem*. Disponível em: <https://memoria.ebc.com.br/tecnologia/2013/08/web-vigiada-entenda-as-denuncias-de-edward-snowden> Acesso em: 02 de março de 2021.
- BERCOVICI, Gilberto. *Direito Econômico do Petróleo e dos Recursos Minerais*. São Paulo: Quartier Latin, 2011.
- BERCOVICI, Gilberto; COSTA, José Augusto Fontoura. *Nacionalização: necessidade e possibilidades*. São Paulo: Contracorrente, 2021.
- BERCOVICI, Gilberto. A Privatização da Eletrobras e suas Inconstitucionalidades. *Revista Semestral de Direito Econômico*, vol. 2, nº 1, jan./jun de 2022. <https://doi.org/10.51696/resede.e2103>.
- BERCOVICI, Gilberto; SALGADO, Rodrigo. Interferência de quem? Apesar de ter ações na Bolsa, a Petrobras continua a ser uma empresa estatal e precisa cumprir esse papel. *Carta Capital*, 3 de março de 2021.
- BOMFIM, Ricardo. Petrobras tem Lucro de R\$59,89 bilhões no 4º trimestre (...) reversão de impairment e de gastos passados e ganhos cambiais acabaram impulsionando o balanço da estatal. *Infomoney*. Disponível em: <https://www.infomoney.com.br/mercados/petrobras-tem-lucro-de-r-5989-bilhoes-no-4o-trimestre-e-fecha-2020-com-resultado-bem-melhor-que-o-esperado/> Acesso em: 02 de março de 2021.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz C. Capitalismo Financeiro Rentista. *Estudos Avançados*, vol.32, n.92. São Paulo Jan./Apr. 2018. On-line version. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142018000100017 Acesso em: 04 de março de 2021.
- COELHO, Gabriela. 2ª Turma do STF anula sentença de Moro que condenou Bendine na “lava jato”. *Conjur*. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-ago-27/turma-stf-anula-sentenca-moro-aldemir-bendine> Acesso em: 02 de março de 2021.
- Diário do Comércio. “Interferência de Bolsonaro na Petrobras”. Disponível

em: <https://diariodocomercio.com.br/opiniaio/interferencia-de-bolsonaro-na-petrobras> Acesso em: 02 de março de 2021.

DRSKA, Moacir. Castello Branco, da Petrobras, quebra o silêncio e rebate o presidente Bolsonaro. *Neofeed*. Disponível em: <https://neofeed.com.br/blog/home/castello-branco-da-petrobras-quebra-o-silencio-e-rebate-o-presidente-bolsonaro/> Acesso em: 02 de março de 2021

FEITOSA, Maria Luiza P. de Alencar Mayer; PEREIRA, Marconiete Fernandes Pereira (orgs). *Direito Econômico da Energia e do Desenvolvimento. Ensaios interdisciplinares*. São Paulo: Conceito, 2012.

FEITOSA, Maria Luiza P. de Alencar Mayer. Relações entre Lawfare e Política Econômica: os fins não podem justificar os meios. In: *Lawfare: o calvário da democracia brasileira*. Andradina: Meraki/Amazon, 2020.

FERNÁNDEZ, Itziar Gómez [y otros]. Los desafíos de los derechos humanos en América Latina: *homenaje a Antonio Gomes Moreira Maués*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2020.

FERREIRA, Daniel Macena. *O Novo Marco Regulatório do Pre-Sal*. Rio de Janeiro; Lumen Juris, 2017.

GLOBO G1. *Entenda o caso de Edward Snowden, que revelou espionagem dos EUA*. Disponível em:

<https://g1.globo.com/mundo/noticia/2013/07/entenda-o-caso-de-edward-snowden-que-revelou-espionagem-dos-eua.html> Acesso em: 31 de agosto de 2022.

GREGGIANIN, Eugênio, TAVARAES, José Fernando Cosentino; MOURA, Márcia Rodrigues. Emenda Constitucional nº 123, de 14.07.2022: aspectos fiscais e orçamentários. *Direito e Economia*, julho de 2022. Disponível em: <http://www.brasil-economia-governo.org.br/2022/07/26/emenda-constitucional-no-123-de-14-7-2022-aspectos-fiscais-e-orcamentarios%20b9/> Acesso em: 02 de setembro de 2022.

ISTO É. Disponível em: <https://istoe.com.br/graca-gabrielli-por-que-seguem-blindados/> Acesso em: 02 de março de 2021.

<https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,janot-descarta-investigar-citacao-a-dilma-na-lava-jato,1644771> Acesso em: 25 de agosto de 2022.

<https://lula.com.br/confira-as-26-vitorias-de-lula-em-todos-os-processos-que-existiam-contralele/> Acesso em: 02 de setembro de 2022.

<https://www.redebrasilatual.com.br/politica/2022/03/acao-dilma-pedallada-fiscal-extinta/> Acesso em: 02 de setembro de 2022. <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,janot-descarta-investigar>

-citacao-a-dilma-na-lava-jato,1644771 Acesso em: 25 de agosto de 2022. <https://www.brasildefatope.com.br/2021/02/18/presidente-do-sindipetro-pe-explica-politica-de-preco-e-efeito-da-venda-de-refinarias> Acesso em: 03 de setembro de 2022.

MACHADO, Fernanda. *Capitalismo industrial - Capitalismo e revoluções das novas tecnologias*. Disponível em: <https://educacao.uol.com.br/disciplinas/historia/capitalismo-industrial-capitalismo-e-revolucoes-das-novastecnologias.htm?cmpid=copiaecola&cmpid=copiaecola> Acesso em: 03 de março de 2021.

MATHIS, Adriana de Azevedo; ZAMBRANO, Gustavo; HENAO, Magdalena Correa; FEITOSA, Maria Luiza Alencar Mayer. *Políticas de Regulación de las Empresas Transnacionales por Violaciones a los Derechos Humanos en América Latina*. Estudos de Caso - João Pessoa / Goiana: Editora UFPB e Gráfica UFG, 2018.

NOZAKI, William; LEÃO, Rodrigo. Política de preços da Petrobras trata o Brasil como importador de petróleo e derivados. *Folha de São Paulo*. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2021/02/politica-de-precos-da-petrobras-trata-o-brasil-como-importador-de-petroleo-e-derivados.shtml?origin=folha> Acesso em: 03 de março de 2021.

OCTAVIANI, Alessandro; NOHARA, Irene Patrícia. *Estatais*. 2ª ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021.

OLIVEIRA, Cláudio. *Portal Petro Notícias*. AEPET (Associação dos Engenheiros da Petrobras). Disponível em: <https://petronoticias.com.br/economista-denuncia-artificios-no-lucro-anunciado-pela-petrobras-em-seu-balanco-e-fala-em-bomba-relogio/#:~:text=Em%202011%2C%20a%20Petrobr%C3%A1s%20registrou,assim%2C%20a%20empresa%20gerou%20caixa>. Acesso em: 02 de março de 2021.

PAMPLONA, Nicola. 'Entregamos nossas promessas', diz presidente demitido da Petrobras ao anunciar lucro de R\$ 59,9 bi. *Folha de São Paulo*. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2021/02/entregamos-nossas-promessas-diz-presidente-demitido-da-petrobras-ao-anunciar-lucro-de-r-71-bilhoes.shtml> Acesso em: 03 de março de 2021.

PIERUCCI, Frédéric e ARON, Matthieu. *Arapuca Estadunidense: uma Lava Jato mundial*. Tradução de Viviane de Castilho Moreira. Curitiba: Kotter, 2021.

RELATÓRIO FINAL DA CPI DA PETROBRAS. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/>

parlamentar-de-inquerito/55a-legislatura/cpi-petrobras/documentos/outros-documentos/relatorio-final-da-cpi-petrobras Acesso em: 01 de março de 2021

REQUIÃO, Roberto. Senado da República, em abril de 2018. *Discurso*. Disponível em: <http://www.robertorequiao.com.br/requiao-propoe-es-trategia-para-o-petroleo-e-aponta-corrupcao-no-entreguismo/> Acesso em: 03 de maio de 2020.

SINPRO DF. *Bolsonaro esquarteja a Petrobras e destrói a 5ª maior empresa de petróleo do mundo*. Disponível em: <https://www.sinprodf.org.br/bolsonaro-esquarteja-a-petrobras-e-destroi-a-5a-maior-empresa-de-energia-do-mundo/> Acesso em: 02 de setembro de 2022.

STREECK, Wolfgang. As crises do capitalismo democrático. Dossiê crise global. *Novos Estudos*, CEBRAP, n. 92, p.35-56, março de 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0101-33002012000100004>

ZANIN, Cristiano; MARTINS Valeska e VALIM, Rafael. *Lawfare: uma introdução*. São Paulo: Contracorrente, 2020.

Recebido em 03 de novembro de 2021.

Aprovado em 12 de setembro de 2022.

RESUMO: A Petrobras é uma empresa brasileira estatal de economia mista, que passou a adotar a política internacional de preços de importação e isso tem causado aumento descontrolado nos preços da gasolina, diesel e outros derivados. Este artigo oferece detalhes sobre a regulação da indústria do petróleo no país, da quebra do monopólio (Lei nº 9.478/1997) ao marco regulatório do pré-sal (leis aprovadas em 2010), passando pelas acusações de corrupção e pela Operação Lava Jato (iniciada em 2014), na sequência das mudanças no governo federal, entre o impeachment de Dilma Rousseff (2016) e os governos de Michel Temer (2016-2018) e Jair Bolsonaro (2019 à atualidade). O propósito é mostrar as intrínsecas relações entre as políticas econômicas adotadas por Lula e Dilma, a investigação policial, as denúncias e decisões judiciais e a grave crise política e econômica que se abateu sobre o Brasil desde então. Tudo somado, em meio à disputa geopolítica internacional, os governos Temer e Bolsonaro aprofundaram a decisão de indexar os preços nacionais de derivados do petróleo à cotação do dólar, no confronto entre o capitalismo industrial e financeiro e o capitalismo rentista, interface que ignora os interesses nacionais e prioriza um programa a médio e longo prazo de privatização da Petrobras, com impactos graves sobre o perfil desenvolvimentista do Estado, sobre a democracia brasileira e sobre a posição do país na geopolítica mundial do petróleo. A proposta é, pois, discutir a política socioeconômica subjacente às mudanças liberalizantes pelas quais passa a empresa, como motivo dominante, no contexto da crise múltipla que afeta o Brasil.

Palavras-chave: política econômica do petróleo, capitalismo rentista, crise na Petrobras, retrocessos democráticos.

ABSTRACT: Petrobras is a Brazilian state-owned mixed capital company, which started to practice in 2016 the international policy of import prices, a move which has triggered an uncontrolled increase in the prices of gasoline, diesel and other derivatives in Brazil since then. This article provides details on the regulation of the oil industry in the country, from the breaking of the monopoly (Act no. 9.478/1997) to the pre-salt regulatory framework (Acts enacted in 2010), through the accusations of corruption and the Lava Jato (Car Wash) Operation (2014), following changes in the federal government, between the impeachment of former President Dilma Rousseff (2016) and the governments of Michel Temer (2016-2018) and Jair Bolsonaro (2019 to the present). The purpose of this contribution is to emphasize the intrinsic relationships between the economic policies adopted by Lula and Dilma, the police investigation, the complaints and judicial decisions and the serious political and economic crisis that has befallen Brazil since then. All in all, in the midst of the international geopolitical dispute, the Temer and Bolsonaro governments deepened the decision to index the national prices of oil derivatives to the dollar exchange rate, in the confrontation between industrial (and financial) capitalism and rentier capitalism, an interface that ignores the national interests and prioritizes a medium and long-term program of privatization of Petrobras, with serious impacts on the developmental profile of the State, on Brazilian democracy and on the country's position in the world geopolitics of oil. The proposal is, therefore, to discuss the socioeconomic policy as a dominant reason underlying

the liberalizing actions imposed to the company, in the context of the multiple crises currently affecting Brazil.

Keywords: economic policy of petroleum, rentier capitalism, crisis at Petrobras, democratic setbacks.

SUGESTÃO DE CITAÇÃO: FEITOSA, Maria Luiza Pereira de Alencar Mayer; VENTURA, Victor; ROSÁRIO, José Orlando Ribeiro. Relação entre a política econômica do petróleo e as crises que afetam o Estado e a democracia brasileira. *Revista Direito, Estado e Sociedade*, Edição 66, jan/jun, 2025. DOI: <https://doi.org/10.17808/des.0.1841>.