



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA – UFPB
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS – CCJ
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS - DCJ
COORDENAÇÃO DO CURSO DE DIREITO**

ADAUTO JOSÉ VALENTIM NETO

**REFORMAS NEOLIBERAIS BRASILEIRAS E A GESTÃO DA PETROBRAS:
REFLEXOS DA TRANSIÇÃO NA POLÍTICA MONETÁRIA NACIONAL**

**SANTA RITA
2022**

ADAUTO JOSÉ VALENTIM NETO

**REFORMAS NEOLIBERAIS BRASILEIRAS E A GESTÃO DA PETROBRAS:
REFLEXOS DA TRANSIÇÃO NA POLÍTICA MONETÁRIA NACIONAL**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado
ao Curso de Graduação em Direito do
Departamento de Ciências Jurídicas (DCJ-CCJ)
da Universidade Federal da Paraíba como
requisito parcial da obtenção do grau de
Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Ronaldo Alencar dos
Santos

**SANTA RITA
2022**

Catálogo na publicação
Seção de Catalogação e Classificação

N469r Neto, Adauto Jose Valentim.

Reformas neoliberais brasileiras e a gestão da
Petrobras: reflexos da transição na política monetária
nacional / Adauto Jose Valentim Neto. - João Pessoa,
2022.

68 F.

Orientação: Ronaldo Alencar dos Santos.
Monografia (Graduação) - UFPB/DCJ/SANTA RITA.

1. Neoliberalismo no Brasil. 2. Marcos Regulatórios
do Petróleo. 3. Petrobras. I. Santos, Ronaldo Alencar
dos. II. Título.

UFPB/DCJ

CDU 34

ADAUTO JOSÉ VALENTIM NETO

**REFORMAS NEOLIBERAIS BRASILEIRAS E A GESTÃO DA PETROBRAS:
REFLEXOS DA TRANSIÇÃO NA POLÍTICA MONETÁRIA NACIONAL**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado
ao Curso de Graduação em Direito do
Departamento de Ciências Jurídicas (DCJ-CCJ)
da Universidade Federal da Paraíba como
requisito parcial da obtenção do grau de
Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Ronaldo Alencar dos
Santos

DATA DA APROVAÇÃO:

BANCA EXAMINADORA:

PROF. DR. RONALDO ALENCAR DOS SANTOS

(ORIENTADOR)

PROF. DR. VALFREDO DE ANDRADE AGUIAR FILHO
(AVALIADOR)

PROF. MSC. ADOLFO FELIX
(AVALIADOR)

*Aos meus pais e esposa que me acompanharam
em todas as batalhas e vitórias.*

AGRADECIMENTOS

Aos meus pais e esposa, bem como ao professor Dr. Ronaldo Alencar dos Santos que me guiou nesta jornada acadêmica no Direito Econômico, desde meus primeiros anos na universidade, do GEADE à monografia.

RESUMO

O presente estudo visa analisar as reformas neoliberais brasileiras e seu impacto na gestão da Petrobras, considerando-se os reflexos da transição na política monetária nacional. O objeto da pesquisa está inserido no período entre os governos Dilma Rousseff e Jair Bolsonaro. Neste recorte temporal são analisados os marcos regulatórios que regem a exploração e produção do petróleo, bem como são elemento chave na caracterização da empresa estudo de caso, seu papel no setor petrolífero, na matriz energética nacional, dever com o Estado brasileiro, comprometimento com o mercado financeiro e processos de privatização. A pesquisa é pura descritiva, de caráter qualitativo, buscando análises profundas do objeto estudado, além de se utilizar dos procedimentos metodológicos de pesquisa bibliográfica e documental. A investigação concluiu que as reformas neoliberais brasileiras impactaram sistematicamente na transição das políticas monetárias nacionais ao ponto de estabelecerem a lógica neoliberal socialmente, determinar os rumos do governo, influenciar processos legais e investigativos, culminando no alcance dos interesses do mercado financeiro que objetiva a privatização da Petrobras, intermediada por agentes ex-funcionários e entes governamentais, tornando-a instrumento de transferência da riqueza da população mais pobre para as camadas mais ricas, uma vez que possibilita canal de aquisição direta dos ativos e infraestrutura Estatais.

Palavras-Chave: Neoliberalismo no Brasil. Marcos regulatórios do petróleo. Petrobras.

ABSTRACT

The present study aims to analyze the Brazilian neoliberal reforms and their impact on the management of Petrobras, considering the transition effects in the national monetary policy. The research object is inserted in the period between the Dilma Rousseff and Jair Bolsonaro governments. In this time frame, the regulatory frameworks that govern the exploration and production of oil are analyzed, as well as they are a key element in the characterization of the case study company, its role in the oil sector, in the national energy matrix, duty to the Brazilian State, commitment to the financial market and privatization processes. The research is pure and descriptive, of a qualitative nature, seeking in-depth analyzes of the object studied, in addition to using the methodological procedures of bibliographic and documentary research. The investigation concluded that the Brazilian neoliberal reforms systematically impacted the transition of national monetary policies to the point of establishing the neoliberal logic socially, determining the government direction, influencing legal and investigative processes, culminating in the reach of financial market interests that aims at the privatization of the Petrobras, mediated by ex-employees and government entities, making it an instrument for transferring wealth from the poorest population to the richest strata, as it provides a channel for the direct acquisition of State assets and infrastructure.

Keywords: Neoliberalism in Brazil. Oil regulatory frameworks. Petrobras.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	8
2	CARACTERIZAÇÃO DA PETROBRAS	11
3	MARCOS REGULATÓRIOS.....	19
3.1.	POSTERIORES À CONSTITUIÇÃO DE 1988	26
3.2.	O NOVO MARCO REGULATÓRIO NO PRÉ-SAL.....	30
4	REFORMAS NEOLIBERAIS BRASILEIRAS	36
4.1	GOVERNO BOLSONARO	49
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	62
	REFERÊNCIAS	63

1 INTRODUÇÃO

A presença da Petrobras em vários países da América do Sul e os recentes eventos políticos, fundamentados em reformas neoliberais, têm chamado a atenção para a dicotomia causada pelo papel da empresa na política externa nacional e sua dupla função enquanto empresa pública multinacional de capital aberto, concorrente no mercado global do segmento produtivo do petróleo; bem como prestadora do interesse nacional e Estado brasileiro.

Contudo, resta claro que a Petrobras vive certo conflito entre seus papéis privado e estatal, uma vez que enquanto o primeiro pressupõe o comprometimento com as metas do Estado brasileiro, de cunho social, vinculadas ao desenvolvimento do país e segurança energética; ao passo em que, no segundo, detém o compromisso com o interesse de seus acionistas privados, ou seja, papel que desempenha no mercado global como as demais multinacionais.

Deste modo, as operações da companhia no mercado exterior são imbuídas do caráter contraditório inerente às multinacionais que está entre seu dever para com o Estado onde surgiram e o compromisso com acionistas estrangeiros. Nesta seara, o economista Bernard Mommer (2000) traz em sua obra os posicionamentos opostos entre multinacionais e Estados desenvolvidos consumidores versus exportadores “emergentes”. Para ele, os Estados produtores emplacam regras que visam a “soberania permanente sobre os recursos naturais”, ou seja, por serem proprietários destes recursos minerais, detêm direito de estabelecimento das normativas que os regem, visando a receita da exploração para seus cofres. Por outro lado, os Estados consumidores (juntamente às multinacionais) assumem uma postura liberal que preza pelo direito dos acionistas, desconsiderando a propriedade territorial das jazidas minerais, como se patrimônio natural fosse, de maneira que os Estados regulariam a exploração e tributariam lucros, tão somente.

Quando se tratando do ciclo produtivo do petróleo, estamos nos referindo ao principal recurso componente da matriz energética mundial, ou seja, um artefato de poder, riqueza e soberania, de modo que a atuação das empresas petrolíferas é fator decisivo quanto aos seus papéis com o Estado de origem, em especial quando da interferência do interesse dos Estados desenvolvidos consumidores (D’ALMEIDA, 2015).

Faz-se mister ressaltar que a expansão das atividades da Petrobras ao mercado estrangeiro se deu na seara da orientação econômica neoliberal chamada de Consenso de Washington, na qual, durante a década de 1990, as políticas neoliberais atuaram em reformas de políticas nacionais no Brasil que influenciaram a companhia, como o fim do monopólio

estatal de petróleo e a vinculação da precificação de combustíveis a valores internacionais. Desta feita, estava posta circunstância que abrangia não somente o processo de privatização da Petrobras, mas também a abertura de empresas nacionais de energia sul-americanas e reservas energéticas combustíveis à exploração das multinacionais estrangeiras.

Em meados da década de 80 e final da década de 90 a internacionalização da Petrobras foi beneficiada pela baixa precificação do petróleo. Deste modo, o valor do recurso enquanto produto de baixo valor agregado (*commodity*) foi fortalecido, ou seja, enfraqueceu-se a visão do petróleo como recurso estratégico, de forma que a opinião pública e dos setores estatais se abrandaram quando da defesa do monopólio do Estado sobre o ativo.

Vigorando a Lei do Petróleo nº 9.478 de agosto de 1997, houve momento de interseção entre a integração econômica nos moldes do bloco econômico do Mercosul, com os investimentos internacionais da Petrobras, com a quebra do monopólio controlado pelo Estado brasileiro, durante o governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, de maneira tal que se semeou o cenário de privatização de parte da estatal.

Neste aspecto, o capital financeiro internacional se fortalece, aproveitando-se do caráter cíclico das crises cambiais e financeiras em países sul-americanos, mesmo num cenário anunciado de derrocada mediante inserção de internacionalização financeira, de modo que a saída de capitais acabou funcionando enquanto poder de barganha direcionando políticas econômicas de países em situação de endividamento e dependência de financiamento estrangeiro.

Aqui, Bastos (2017, p.7) aponta para o aumento da influência causado pela oportunidade criada para os intelectuais orgânicos à vocalização dos “interesses do mercado financeiro dado o grande potencial de crise sistêmica provocada pela fuga de capitais em massa de uma moeda e dos ativos nela denominados”. Assim, esta saída cria uma lacuna a ser preenchida pelo discurso referente “às condicionalidades institucionais e políticas afirmadas como necessárias para o retorno da ‘normalidade’ financeira”.

Considerando os aspectos aqui postos, esta pesquisa pretende responder ao seguinte questionamento: Como as reformas neoliberais afetaram a política monetária nacional e consequentemente a gestão da Petrobras? Portanto, para responder ao problema proposto, o objetivo geral deste estudo é analisar o impacto das reformas neoliberais nas mudanças da política monetária nacional e as consequências na gestão da Petrobras.

Para tanto, o estudo considera o papel da Petrobras nas cadeias produtivas global e brasileira, considerando-se a geopolítica do petróleo, o fluxo deste recurso enquanto produto, câmbio e suas relações com as divisas, bem como estudar o impacto na política cambial e

monetária nacionais, considerando ainda sua pertinência prevista nos diferentes textos constitucionais.

Este trabalho se justifica, por avaliar o papel da Petrobras no ciclo produtivo do petróleo internacional, sua importância na matriz energética nacional, a influência dos interesses neoliberais do capital financeiro internacional sobre suas operações e ativos em detrimento de sua enorme função social enquanto empresa pública brasileira.

O trabalho contribui enquanto pesquisa pela construção crítica referente às políticas monetárias nacionais neoliberais adotadas na economia brasileira, como o *modus operandi* da intervenção do capital financeiro na gestão da Petrobras e estudo do que pode ser um case de utilização de empresa pública enquanto instrumento de repasse de receitas da pobreza aos ricos, na figura dos acionistas, por meio de uma empresa pública modelo do setor produtivo, mas que passa por processo voraz de privatização.

A presente pesquisa será pura descritiva, por objetivar o desenvolvimento teórico por meio da descrição de fenômeno, qualitativa por buscar análises profundas do objeto estudado e, enquanto seus procedimentos metodológicos, utilizar-se-á da pesquisa bibliográfica e documental, através de obras literárias como livros, artigos científicos, notícias e leis atinentes ao recorte investigativo das iniciativas neoliberais na transição dos governos Dilma Rousseff para o atual governo do Presidente Jair Bolsonaro, analisando os impactos das mudanças na política monetária nacional e consequentemente na gestão da Petrobras (YIN, 2001; LAKATOS, 2003; GIL, 2008; ZANELLA, 2013; RAUPP, BEUREN, 2014).

Além dessa introdução, a pesquisa está atomizada em mais quatro capítulos que descreverão o seguinte: (ii) Caracterização da Petrobras, em que serão explicadas as características da empresa e do setor onde está inserida; (iii) Marcos Regulatórios, discutindo-se os marcos regulatórios que regiam a indústria petrolífera na referida cronologia; (iv) Reformas Neoliberais, em que se debatem os cenários político, econômico, social e as influências neoliberais no Brasil e Petrobras; e (v) Conclusão, apresentação dos achados da investigação.

2 CARACTERIZAÇÃO DA PETROBRAS

A importância da matriz energética reside no impacto direto que exerce sobre o desenvolvimento, de maneira tal que a maior utilização per capita de energia está positivamente correlacionada ao progresso, uma vez que aquelas populações com acesso a uma maior fatia de consumo energético estão aptas a desfrutarem de maior aproveitamento de bens, serviços, indústria e tecnologia. O petróleo, além de recurso energético líder mundial desde 1960, é também na matriz energética brasileira, seguido pela cana de açúcar, gás natural, energia hidráulica e a lenha, a qual foi utilizada extensivamente até a década de 1970 na siderurgia e metalurgia.

Mundialmente, as principais fontes que constituem a matriz energética são o petróleo, carvão, gás natural, hidráulica e nuclear, as quais, juntas, são responsáveis por mais de 95% do consumo energético planetário. Neste cenário, o consumo de energia tem crescido intensamente durante o século XX, por conta do desenvolvimento industrial, o consequente aumento dos fluxos migratórios impulsionando os movimentos de urbanização, aumento populacional e crescimento econômico. Aqui, vale-se ressaltar que a utilização da matriz energética dobrou no período que compreendeu as décadas de 1920 a 1950, triplicando, depois disso, até a década de 1970, atingindo a marca de 5.172 milhões TEP (Tonelada Equivalente de Petróleo).

Para tanto, é mister compreender que tal empreendimento do consumo não existe desvinculado dos planos econômicos. Na época supramencionada, o mundo estava em recuperação econômica, tendo em vista os episódios das Grandes Guerras. Desta feita, ocorria a recuperação relativa à Europa Ocidental e Japão, por meio do Plano Marshall, pelo qual os Estados Unidos empenharam auxílio técnico e financeiro, bem como, atrelado ao aumento de consumo na matriz energética, foi marco do *welfare state*, enquanto ícone do Estado em nações desenvolvidas.

Contudo, em meados da década de 1980, devido aos “choques do petróleo” aliado à crise financeira internacional, ocorreu uma redução do consumo. Este período, no entanto, foi superado pelo crescimento econômico do sudeste asiático e Estados Unidos, ultrapassando, à época, a União Soviética e outros países europeus comunistas, ainda na década de 1990.

O século XXI, por sua vez, foi marcado pelo contínuo desenvolvimento da economia asiática, a qual teve como principais *players* a China e Índia com seus PIB ultrapassando o crescimento dos 10% anuais, acompanhando proporcionalmente o consumo energético. Neste momento, havia novo cenário de consumo, uma vez que se considerando apenas o início da segunda década, já atingíamos o patamar de 12,7 bilhões TEP.

Entretanto, apesar do aumento do montante energético utilizado, faz-se importante considerar que as taxas de crescimento do consumo se mostravam mais brandas, pois após a década de 1970, o mundo passou pelas diversas crises do petróleo, de modo tal que os diversos países, impulsionados pela hipercompetitividade causada pelo movimento de globalização dos mercados, empreenderam esforços para uma maior eficiência na exploração e produção do recurso, tendo em vista o então elevado custo energético inerente aos seus produtos derivados.

Imerso neste contexto, o Brasil, apenas no ano de 2013, alcançou a marca produtiva média de petróleo dos 2 milhões de barris por dia. Já suas reservas, no mesmo ano, de acordo com a Society of Petroleum Engineers (SPE) e a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), estavam em aproximadamente 15 bilhões de barris por dia, correspondendo a um total reservado de 20 anos de consumo.

O principal expoente da produção petrolífera no Brasil é a Petrobras. Por se tratar de empresa de capital misto e sua estrutura societária estar consolidada numa maioria acionária estatal, a gestão executiva é indicada pelo líder do então governo. Dito isto, salutar é a importância para o estado brasileiro desta companhia e as implicações em seus perfis gerenciais executivos, dado o tamanho impacto econômico que representa.

Fundada em 03/10/1953, durante a idade de ouro capitalista, na gestão de Getúlio Vargas, com fulcro na Lei 2.004, alicerçando o domínio monopolístico da União quanto pesquisa e exploração dos recursos petrolíferos e derivados, tanto quanto sobre a atividade de refino e logística de transporte. Ressalta-se que o movimento de internacionalização da empresa principiou em 1972, por meio da atuação da subsidiária Braspetro, a qual fora agregada à holding em 2002. Na mesma época, as iniciativas transnacionais já eram exercidas pela Área Internacional da Petrobras, esta responsável pela produção, refino, distribuição, comercialização, compras, gás e energia (FUSER, 2007; ANDERSON, 1996).

O papel da Petrobras, nas últimas sete décadas, enquanto empresa concorrente no mercado internacional, bem como o fato de se tratar de empresa de capital aberto que opera sob as pressões de acionistas, igualmente às suas concorrentes; mas também sua faceta estatal, considerando-se seu sócio majoritário sendo o Estado brasileiro e as diversas demandas socioeconômicas que dele advêm, seja no fomento a programas e projetos sociais ou controle na geração de economia de divisas com a produção, ao controlar o fluxo financeiro com o exterior, criação de empregos, substituição de importação, desenvolvimento da indústria nacional, serviços, tecnologia e receita tributária, fechando inclusive, por meio do comando do Banco Central, contas do balanço de pagamento nacional em operação financeira no exterior, durante a crise econômica do século XX.

Durante a década de 1950 a empresa era munida de autonomia sob acordo tácito com o governo, no período militar, pois assegurava o devido pagamento aos derivados do petróleo, flexibilidade quanto a decisões de investimento e a permissão para a concepção de novas subsidiárias para atender setores afins (MARINHO JÚNIOR, 1989).

Nos anos 60, a empresa exercia o monopólio da importação de petróleo com o intuito de deter maior controle sobre a comercialização com as empresas internacionais, além de incentivar o desenvolvimento do parque industrial de refino brasileiro. Na década seguinte, a Petrobras tinha como foco as atividades *downstream*, buscando maior independência quanto à produção de derivados porque o petróleo era importado do oriente médio a preços atrativos. Neste cenário, em 1955, fora construída a primeira refinaria no município de Cubatão-SP, a qual levou o nome de Presidente Bernardes, seguida pela Refinaria Duque de Caxias (REDUC), na cidade de Duque de Caxias-RJ, em 1961. Assim, ao final da década de 60, o Brasil já beneficiava 92% do petróleo consumido internamente.

Até então, o setor de exploração e produção era tido enquanto secundário, por conta dos grandes investimentos demandados e o alto risco, centrando-se no território nordestino de área terrestre. Entretanto, ainda nos anos 50, a atividade seguia crescendo, de modo que cerca de 50 sondas de perfuração se encontravam ativas, sendo 17 destas na Amazônia (quantidade não comercial) e o restante no Nordeste, as quais somavam 90% de propriedade brasileira.

No início da década de 60 foi publicado o relatório *Link* pelo então superintendente de Exploração da Petrobras Walter Link, no qual o geólogo americano afirmava não existir grandes reservas de hidrocarbonetos nas bacias sedimentares brasileiras *onshore*, relatório este que lhe rendeu a acusação de conflito de interesse ligado às companhias estrangeiras de petróleo. Apesar disso, por força das crises do petróleo, a Petrobras retomou as atividades *upstream*, as quais ainda hoje representam parcela majoritária dos investimentos da empresa que trabalha para impedir a fuga de divisas do Brasil (CAMARGO, 2013; D'ALMEIDA, 2015).

Quanto à distribuição, apesar de não haver monopólio, a Petrobras atuou através da subsidiária Petrobras Distribuidora (BR) que detinha 37,5% do mercado nacional. A estatal ainda atuou no setor petroquímico criando a subsidiária Petroquisa, de capital acionário tripartite, no ano de 1968, a qual era empresa guarda-chuva de subsidiárias outras que tinha como missão a garantia de matéria-prima a preços competitivos.

No Brasil, a Petrobras tem investido prioritariamente na área de exploração e produção por décadas. No século XXI, buscou-se a autossuficiência produtiva mediante a inclusão de diversos campos de exploração e implantação de várias unidades de produção. No ano de 1972, criou-se a Braspetro com vistas à exploração petrolífera em território estrangeiro, somando-se

à produção nacional, tendo como maior conquista, em apenas 4 anos, a descoberta no Iraque dos imensos campos de Majnoon (11 bilhões boe) e Nahn Umn, que foram estatizados, mas forneceram ao Brasil nas crises do petróleo.

Na segunda metade da década de 70, criou-se a Interbras, a qual era *trading company*, com o propósito de mitigação do déficit transacional brasileiro durante as crises do petróleo e abrindo novos mercados para os negócios brasileiros como a construção civil, automotiva e pecuária. A Petrobras ainda atuou nos setores de fertilizantes e mineração, com as criações, em 1976 e 1977 respectivamente, da Petrofértil, holding controladora de produtoras de insumos agrícolas, bem como a Petromisa que atuava na pesquisa e industrialização e comercialização do setor mineral.

Contudo, em 1985, a Nova República trouxe consigo um declínio drástico na autonomia da estatal, de forma tal que a Petrobras perdeu força política frente à Secretaria de Controle das Empresas Estatais (SEST), a qual foi concebida no ano de 1979 sob a tutela de imprimir limitações orçamentárias, aumentar a incidência de tributos, suportar subsídios, congelar preços de derivados, visando a contenção inflacionária e a evasão dos cargos de alta gerência. O cenário era caótico, pois o congelamento dos preços dos derivados do petróleo defasou as cifras cobradas, órgãos governamentais seguiam inadimplentes, bem como houve grande prejuízo com o programa de subsídio no Projeto Proálcool, o que rendeu perdas da ordem de US\$ 10 bilhões, incidindo negativamente sobre o programa de investimentos e gerou corte de funcionários (AEPET, 2011; D'ALMEIDA, 2015).

No início da década de 90, durante o governo Collor, extinguiram-se a Interbras e a Petromisa, e o CNP por meio do Programa Nacional de Desestatização (PND). Ao todo, neste mandato presidencial, até o governo de Itamar Franco, foram vendidas as participações da Petroquisa em 27 empresas, o setor de fertilizantes, a Petroflex, Copesul, Fosfértil, Cia Álcalis do Rio Grande do Norte, Petroquímica União e Ultrafértil.

Findo o século XX, criaram-se outras empresas subsidiárias como a Gaspetro, a qual fora alteração da razão social da antiga Petrofertil que atuava nas diversas atividades envolvendo gás GLP e gases raros, bem como energia termelétrica, fertilizantes, sinais de telecomunicação por voz a imagem em sistemas cabeados. A então referida Gaspetro é sócia majoritária da Transportadora Brasileira Gasoduto Bolívia-Brasil S.A. (TBG), sendo mantenedora do sistema de transporte de gás no solo brasileiro e 11% no boliviano, bem como detém ativos relacionados a distribuidoras estaduais e termelétricas.

Ao final da década de 90, foi concebida a Transpetro que opera terminais, dutos e armazenamento de graneis, petróleo, derivados e gás em navios, sendo mais tarde, na virada do

século, incorporada à Petrobras. Ressalta-se ainda que, em 2002, criou-se a Petrobras Energia (PESA), a qual atua nas operações no território argentino.

Atualmente a Petrobras não se trata apenas de uma organização, mas da maior holding brasileira, a qual tem como parte 280 empresas com estrutura organizacional que remonta ao ano 2000, passando por poucas mudanças, frente à adição de subsidiárias.

No ano de 2008, mais uma subsidiária foi criada, neste caso voltada às atividades de produção de biocombustíveis, a Petrobras Biocombustíveis (PBio), então líder no mercado nacional. Anos depois, em 2012, criou-se a Petroquisa que foi também incorporada à holding no intuito de redução de custos e simplificação da estrutura societária, aprimorando-se a integração operacional. No mesmo ano, a Liquigás se torna subsidiária da Petrobras, mantendo-se a estrutura organizacional daquela que atua na distribuição, engarrafamento e comercialização do GLP.

A estatal, ainda em 2013, já detinha receita operacional líquida de R\$ 304,89 bilhões e lucro líquido de R\$23,57 bilhões, alcançando o marco produtivo médio de 1,931 milhão bpd de óleo e 61,921 milhões de m³ diários de gás natural, com reservas de petróleo da ordem de 13,512 bilhões bbl e 391,286 bilhões de m³ pelo critério SPE (*Society of Petroleum Engineers*). Ademais, a petrolífera foi responsável pela maior arrecadação tributária do Brasil em 2013, foram R\$ 98,975 bilhões em impostos e participações governamentais, representando mais de 10% da arrecadação total da Secretaria da Receita Federal. Desta forma, considerando-se seu impacto na economia, a Petrobras foi responsável por 2% a 3% do PIB do país nos últimos vinte anos do séc. XX e pelo posto de trigésima maior empresa do planeta, em 2014, pela revista Forbes (D'ALMEIDA, 2015).

Não suficiente, a Petrobras é ainda a responsável pela maior geração de patentes brasileira, com mais de mil patentes depositadas no Instituto Nacional de Propriedade Intelectual (INPI) e no exterior, tendo como referência seu centro de pesquisas CENPES, fundado em 1963, o qual é internacionalmente reconhecido, contando com estrutura de 300 mil m² e mais de duzentos laboratórios. Neste cenário, não poderia ser diferente a formação do capital humano da organização, a qual contava, em dezembro de 2013, com 62.692 empregados, dos quais centenas eram doutores e milhas, mestres, além de 23.416 vinculados às subsidiárias no estrangeiro.

Não menos importante, a empresa foi a mais certificada com normas internacionais ISO 14001, relativa à implementação de sistemas gestão ambiental eficazes, e BS8800 ou OHSAS 18001 que fornecem orientações e recomendações voltadas para a implantação eficaz do sistema de medidas de Segurança e Saúde no Trabalho. Além disso, em 2006, a empresa

assegurou a autossuficiência brasileira referente ao petróleo, ainda que o importasse e exportasse mais derivados, pois as refinarias nacionais não são completamente adaptadas ao óleo aqui extraído (petróleo pesado).

Nos anos seguintes, frente ao crescente consumo da gasolina aliado à redução produtiva do etanol causados pelo incentivo da indústria automotiva e reduzidos preços dos derivados no mercado nacional, iniciou-se movimento crescente na importação destes, com destaque para o óleo diesel, nafta e gasolina, o que resultou em declínio nos resultados da Petrobras. Segundo Braga e Freitas (2013), são três as razões para o ocorrido: (i) a defasagem dos preços nacionais e exteriores dos derivados, não acompanhando o preço do barril do petróleo nem a variação cambial, além de ter sido utilizado para controle inflacionário; (ii) investimentos no refino; e (iii) política de conteúdo local mínimo, elevando custos para aquisição de insumos e equipamentos.

O Plano de Negócios do Sistema Petrobras relativo ao período de 2014 a 2018 a apresenta enquanto empresa integrada de energia, enfoque na atividade nacional na busca de ser rentável, mas priorizando ainda a responsabilidade social. Dito isto, sua participação nas atividades voltadas ao mercado internacional, para o referido período, fora mais discreta, enfatizando-se o *upstream*. Neste sentido, foram aplicados US\$ 220,6 bilhões, dos quais as atividades *upstream* representaram 70% dos investimentos no pré-sal mais a cessão onerosa, sustentando o objetivo de alçar a empresa ao patamar dos cinco maiores produtores globais da década seguinte (D'ALMEIDA, 2015).

A área de exploração e produção é atualmente prioritária para a Petrobras, com vias à autossuficiência na produção de petróleo e adição de diversos campos para desenvolvimento das atividades *upstream*. Apesar da iniciativa do programa de desinvestimento em 2013 com a venda das concessões de campos como Atlanta e Oliva, mantiveram-se as expectativas de aumento da produção nacional mediante a participação de novos leilões nos anos seguintes. Com o mesmo ímpeto, o setor de gás natural e energia tiveram como metas para os primeiros dez anos do séc. XX a capilarização da infraestrutura de gasodutos e regaseificação de GNL que garantiram a distribuição para as diversas regiões brasileiras, aproveitando-se o gás produzido no pré-sal gerando energia de origem termelétrica, da qual a Petrobras já em 2015 era sétima maior geradora com parque termelétrico contendo 17 unidades produtoras distribuídas pelo Brasil.

D'Almeida (2015) afirma que a Petrobras é ainda, das grandes produtoras petrolíferas, aquela que produz majoritariamente para fornecer para suas refinarias, direcionando as vendas para o mercado interno, o que rendeu o título, em 2004, de Refinador Internacional do Ano pela

World Refining Magazine, tendo em vista o desempenho mediante indicadores que envolvem o meio ambiente, crescimento e rentabilidade. Ademais, a área *downstream* da empresa era também focada na expansão das refinarias para processamento do petróleo nacional visando o aprimoramento qualitativo dos derivados, exportação e alcance de metas ambientais brasileiras tais quais a poluição atmosférica, condicionamento de afluentes e resíduos sólidos. A previsão, em 2015, era de atingir o patamar de 3,9 milhões bpg até 2020, o que seria proporcional à produção e consumo nacionais.

Quanto às finanças, a Petrobras havia atingido grau de investimento através de agências internacionais e a referida capitalização em 2010, alçou enquanto consequência a captação de investimentos a baixos custos e taxas, de modo que financiava o programa de investimento, mantendo-se o grau de alavancagem líquida desejado em período de caixa líquido negativo por conta dos investimentos realizados. Ademais, a estatal retornou ao segmento petroquímico pela Petroquisa, comprou a Ipiranga e Suzando, garantindo posição relevante nos três polos petroquímicos brasileiros, alcançando em 2015 a participação acionária de 46% da Braskem. Neste âmbito, após incorporar a Petroquisa em 2012, a Petrobras detinha controle acionário da Innova e Petroquímica Suape que estava em fase de implantação.

Internacionalmente, até 2015, havia menor custo de capital e financiamento, tanto quanto acesso ao mercado comprador na região do Golfo do México, nos campos de Chinook e Cascade. Adicionalmente, nesta seara temos a América do Sul que guarda consigo a proximidade econômica e cultural, além do posicionamento competitivo quanto ao fornecimento de gás na Bolívia a Peru e oeste africano que possui geologia parecida à brasileira para a exploração *offshore*.

Quanto à atuação no estrangeiro, a Petrobras, por meio da aquisição, em 1999, de duas refinarias bolivianas, iniciou a internacionalização de seu refino, as quais foram vendidas 8 anos depois ao governo boliviano. Ademais, negociou-se troca de ativos com a Repsol, de modo que, por um lado a companhia argentina adquiriu 30% da refinaria de Alberto Pasqualine-RS e trezentos postos BR, mas por outro a Petrobras comprou rede, em 2001, de setecentos postos de distribuição e uma refinaria em Baia Blanca, na Argentina. Ressalta-se que a estatal brasileira retomou o controle total da refinaria gaúcha em 2010. Ademais, a empresa adquiriu em 2002 a maior empresa independente privada de óleo e gás da América Latina, a Perezza Companc, por US\$ 1,18 bilhão que atuava nos diversos setores da cadeia e produção petrolífera (120 mil bpd).

Adicionalmente, em 2004, a Petrobras adquiriu o controle acionário da Conecta, empresa de distribuição de gás natural uruguaia pela monta de US\$ 3,2 milhões. Dois anos após

a aquisição da uruguaia, a Petrobras comprou metade da refinaria de *Pasadena*, americana, situada no estado do Texas, da qual em 2012 integralizou a aquisição, garantindo controle totalitário (100 mil bpd) e veio a ser vendida à Chevron, em 2019, por US\$467 milhões. Em 2008 comprou por US\$ 50 milhões o percentual de 87,5% da refinaria de *Nan-sei Sekiyu*, situada em Okinawa no Japão que possui capacidade de 100bpd e terminal de armazenagem para 9,6 milhões de barris. Contudo, em 2013, o programa de desinvestimento liderou o desfazimento de vários ativos da empresa no exterior, iniciativa que preconizou a priorização na liberação de recursos para fins corporativos e investimentos no campo do pré-sal nacional, vendendo-se cerca de 50% dos ativos situados na África, Peru, Golfo do México e Colômbia (D'ALMEIDA, 2015).

3 MARCOS REGULATÓRIOS

Com fulcro na Constituição de 1824, em seu inciso XXII do art. 179, garantia-se o direito pleno de propriedade, ressalvando-se as hipóteses de interesse público, nas quais o proprietário da terra seria indenizado. O artigo em questão, apesar de se referir à propriedade da terra, não menciona o subsolo, de maneira que predominaram os regimentos da época análogos àqueles que dispunham acerca da propriedade mineral e patrimônio estatal (à Coroa e ao Império), diferenciando-a quanto à superfície, o que caracterizava o sistema regaliano de propriedade, em que as jazidas eram tratadas como qualquer outra posse imperial (PIRES, 2000).

Ainda que de Don Pedro II tenha outorgado as concessões pioneiras, visando a exploração petrolífera, em 1858, referindo-se à atividade na Bacia de Camamu na Bahia, considera-se que não tenha sido efetivamente desenvolvida àquele momento. Neste sentido, justifica-se tal ineficácia pela circunstância predominantemente agrícola da economia brasileira, de maneira tal que os intentos de inicialização do movimento de industrialização do país, juntamente ao visconde de Mauá, não lograram êxito.

Segundo D’Almeida (2015), considerando-se um segmento completamente diferente, o petróleo apresentava chances de êxito baixíssimas. Contudo, fundou-se a Escola de Minas de Ouro Preto, no ano de 1876, principiando a graduação de geólogos brasileiros.

Mediante a Proclamação da República, bem como à nova Constituição, em 1891, passou-se a estimular o liberalismo, o regime da livre iniciativa e a propriedade do subsolo incluída ao direito de propriedade do solo.

Então, em 1892, perfurou-se o primeiro poço de petróleo brasileiro, na Bacia do Paraná, SP, no município de Bofete, o qual produziu apenas dois barris e se considerou não comercial. Em 1907, segundo D’Almeida (2015), criou-se o Serviço Geológico e Mineralógico do Brasil (SGMB), numa tentativa de desenvolver as investigações no campo de pesquisa petrolífero, ainda que a atividade não tenha deslanchado durante a República Velha, dada a predominância agrária da estrutura nacional concentrada na política do “café com leite”, na qual políticos pecuaristas de Minas Gerais e cafeicultores paulistas se revezavam na presidência, num ciclo de favorecimento do *status quo* agrário.

Ato contínuo, durante o período entre os anos de 1891 e 1934, adotou-se o sistema fundiário, regido pela livre iniciativa, em que os recursos oriundos do subsolo eram de propriedade daquele dono do solo, ou seja, segundo o art. 72, § 17, da Constituição de 1891 que versava “As minas pertencem aos proprietários do solo, salvo as limitações que forem

estabelecidas por lei a bem da exploração deste ramo de indústria” (BUCHEB, 2007 apud ZEITOUNE, 2016).

Assim, permaneceu a estrutura da economia brasileira até meados de 1930, quando desgastada pela derrocada do modelo exportador de *commodities* (produtos de baixo valor agregado, no caso brasileiro os produtos primários de origem agrária), a elite agrária perdeu seu poder na Revolução de 1930, guiada por Getúlio Vargas, o qual eleva a burguesia ao pódio político, integrando-se o território nacional num modelo desenvolvimentista que incluiu a indústria e as áreas urbanas, bem como o investimento intensivo em infraestrutura de energia e transporte.

Com este novo movimento de urbanização, a indústria brasileira começa a surgir no que configurou a política de substituição de importação fomentada pelo Estado, tendo em vista as limitações tecnológicas do empresariado do país, além da crescente demanda de importação de petróleo, oriunda do consumo no transporte, devido à expansão das vias rodoviárias, incorrendo negativamente na balança comercial nacional.

Com a nova Constituição de 1934, criou-se o Departamento Nacional da Produção Mineral, uma vez que se passa a negar o direito ao subsolo dos proprietários do solo. No ano de 1938, criou-se o Conselho Nacional do Petróleo (CNP), o qual estava subordinado ao Presidente da República, visando a regulação do setor petrolífero, a criação e o gerenciamento político com fins à atividade do setor (MILANI et al, 2000).

Desta feita, o paradigma do pensamento liberal pairou sobre o Estado brasileiro no período entre século XIX e início do século XX, momento em que o país assumia posição não intervencionista, ou seja, restringia-se à concessão de empréstimos especiais a empresas estrangeiras do setor ferroviário. Contudo, frente às crises econômicas periódicas do princípio do século XX e as limitações do modelo liberal, procede-se ao rompimento deste projeto, fazendo surgir o Estado Social brasileiro que intervém economicamente visando a equalização de conflitos de capital com as relações de trabalho (DINIZ, 2010; ZEITOUNE, 2016).

Neste cenário, a Constituição de 1934 adotou a tendência liberal e fundou a “Constituição Econômica”, com inspiração na Constituição de Weimar, delimitava as funções estatais enquanto agente normativo e regulador econômico, passando a atuar na atividade econômica diretamente enquanto Estado desenvolvimentista. Para tanto, criou-se a Administração Pública Indireta, formada por empresas públicas, autarquias, sociedades de economia mista e fundações, com vias de agir em paralelo à iniciativa privada, estabelecendo ainda normas à coexistência da atividade de ambos sob o princípio da igualdade (ZEITOUNE, 2016).

Entretanto, com o inchaço da máquina estatal, após cerca de 50 anos, pereceu o Estado Social mediante a concessão exacerbada de benefícios vinculados a cargos públicos e à ineficiência burocrática.

Incentivado pelos ideais keynesianos de Estado, o Brasil aplicou política de fomento ao desenvolvimento de sua matriz energética, destacando-se o setor do gás natural e petróleo, de tal sorte que apenas às empresas públicas ou à própria União, resguardava-se a permissão de desenvolver atividades nestes ramos. Esta postura foi inserida na Constituição Federal de 1946, afirmando que, em seu art.146, a União, através de lei especial, poderia intervir monopolisticamente no domínio econômico:

Art. 146. A União poderá, mediante lei especial, intervir no domínio econômico e monopolizar determinada indústria ou atividade. A intervenção terá por base o interesse público e por limite os direitos fundamentais assegurados nesta Constituição.

Tal postura de mudança na regência jurídica petrolífera implica consequências nos caminhos do desenvolvimento nacional, pois uma vez permitida a propriedade dos recursos presentes no subsolo ao proprietário do solo, a Constituição de 1824 possibilitava a utilização destes mediante interesses pessoais, de modo diverso, ao se afastar tais direitos de propriedade do indivíduo para o Estado, a Constituição de 1946 passa a direcionar a aplicação da riqueza oriunda do subsolo para políticas públicas e consequente desenvolvimento socioeconômico nacional (ZEITOUNE, 2016).

Em janeiro de 1931 foi descoberto petróleo no poço 1-L-3-BA, em Lobato BA, o qual, ao momento, não demonstrou quantidade com viabilidade comercial, mas acabou por desenvolver produtividade em dezembro de 1941, frente à descoberta do campo de Candeias BA. Seguidos campos foram descobertos no recôncavo baiano anos depois como Aratu, Dom João e Água Grande. Vale ressaltar ainda que, em 1938, o grupo Ipiranga construiu a primeira refinaria brasileira, em Rio Grande (RS), antes mesmo de ter sido descoberto petróleo em solo brasileiro (D’Almeida, 2015).

Assim, passou-se a debater a produção, de modo que havia de se decidir quanto a nacionalizar ou legar ao capital internacional. A década de 40 trouxe consigo a transição do modelo agroexportador para o modelo industrial periférico ao Brasil, foi neste período em que se fundaram indústrias importantes como a Companhia Siderúrgica Nacional, em Volta Redonda em 1941, a Companhia Siderúrgica Nacional, no Rio de Janeiro em 1942, e a Fábrica Nacional de Motores, em 1943 (D’Almeida, 2015).

Em 1942, como consequência da Segunda Guerra Mundial, enfrentaram-se diversos problemas de abastecimento desde os gêneros alimentícios até o suprimento de subprodutos petrolíferos, tanto quanto houve a paralização da exploração. Neste cenário, os Estados Unidos era o grande *player* internacional na produção e fornecimento ao Brasil, de forma que demandava maior liberalidade à abertura frente ao capital internacional no país. Contudo, segundo D’Almeida (2015), o então presidente Getúlio Vargas se mostrou reticente e promoveu concessões outras que incluíram a construção de instalações militares no Nordeste brasileiro e o despacho de militares para auxiliar os Aliados na Guerra.

Com o término da Guerra e a deposição do presidente Getúlio Vargas, elegeu-se Eurico Gaspar Dutra, o qual detinha posicionamento ideológico alinhado aos interesses norte-americanos, de tal sorte que, somado à dificuldade de importação de combustíveis, limitações de mão de obra e insumos industriais, bem como à escassez de fundos e investidas de grupos estrangeiros, emplacou-se o grupo denominado “entreguista”, com destaque para o ministro Juarez Távora que tinha a seu lado a imprensa e empresariado (D’Almeida, 2015).

Neste contexto, fortaleceu-se o liberalismo nacional, de modo que a Constituição de 1946 trouxe consigo reflexos em seu texto, tanto que em 1948 propuseram o projeto de lei denominado “Estatuto do Petróleo”, criado por estudos de comissão no governo Dutra, sugerindo a fusão do capital público com o privado, permitindo a exploração do recurso por empresas estrangeiras. Em represália, surge a campanha “Petróleo é Nosso”, impulsionada pelas camadas militares nacionalistas envolvendo o movimento estudantil, sindicatos, a classe política e jornalística, com tamanha mobilização que se sobrepuseram no embate político-ideológico (MARINHO JÚNIOR, 1989).

Por meio de eleições, em 1951, retorna à presidência da república Getúlio Vargas. Em 1952 é criado o Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico (BNDE). Em outubro de 1953, impulsionada pelo movimento “Petróleo é Nosso”, sancionou-se a Lei 2.004, instituindo-se o monopólio sobre o petróleo e gases raros ou de xisto e subprodutos, tanto quanto atividades análogas ou relacionadas, autorizando a criação da Petrobras, a qual se configurava como sociedade de ações sob controle estatal, exercendo o monopólio da União referente às diversas atividades do setor, desde a pesquisa, a lavra, a refinação, o comércio até o transporte do petróleo, bem como definindo as atribuições do Conselho nacional do Petróleo (CNP) enquanto o responsável pelo direcionamento e fiscalização do setor (Pires, 2000; D’Almeida, 2015; Zeitoune, 2016).

Contudo, havia três exceções quanto ao monopólio supramencionado: foi permitida a continuidade das atividades das refinarias de propriedade privada que até então já operavam,

mas sem que pudessem expandir atividades; manteve-se permitida a livre distribuição dos derivados aos agentes privados; e não se monopolizou a importação e exportação de derivados (até o governo de João Goulart, em 1963).

A industrialização brasileira teve como marco inicial a década de 1950, na qual houve modernização e fortalecimento do mercado interno, o deslanche da política de substituição de importações, o fornecimento de bens de capital nacionais e a redução da predominância da estrutura agrária. Ademais, ressalta-se que estas iniciativas tiveram origem de projetos tripartite, contando com a participação de empresas nacionais, internacionais e governo.

Nos anos seguintes, correspondentes à década de 1950 e 1960, manteve-se o foco da atividade petrolífera brasileira no *downstream*, ou seja, importação e exportação de petróleo e gás, tendo em vista a pequena reserva nacional do recurso, tanto quanto eram baixas as precificações do petróleo não refinado (*crude oil*) no estrangeiro. Adiciona-se que neste momento, em 1950, foi criado o Ministério de Minas e Energia (MME), subordinando a Petrobras.

A Constituição de 1967, somada à EC nº 1 de 1969, mantinham o monopólio das atividades petrolíferas sob o poder da União, o qual era exercido pela Petrobras e instituiu vedação quanto à participação de outros *players* econômicos do setor (ZEITOUNE, 2016).

O Brasil então seguia o caminho do chamado “Milagre Econômico”, pois o país tinha modelo desenvolvimentista financiado a baixos juros do capital internacional. Contudo, este cenário mudou drasticamente em 1973 com a “crise do petróleo”, com a disparada dos juros se impactou diretamente nas contas do exterior, aliado ao aumento do volume de importação do petróleo e dependência do sistema financeiro internacional. Desta forma, no Brasil, foi realizada a transferência do aumento internacional dos preços à gasolina, poupando-se o óleo diesel e GLP, os quais seguiram subsidiados tendo em vista a utilização no transporte público e preparo alimentício (D’Almeida, 2015).

A crise do petróleo trouxe consigo a retração econômica (4,3% do PIB em 1981 e 2,9% em 1983), além da restrição ao consumo de combustíveis e desestímulo ao consumo mediante altos preços e limitação no horário de funcionamento dos postos de combustível que fechavam aos finais de semana. Havia anúncio de aumento dos preços de gasolina à noite e pela manhã o peso da indexação ao combustível era sentido no aumento do preço dos demais produtos, afetando toda a economia nacional (D’Almeida, 2015).

Entre 1979 e 1984 houve redução no consumo do petróleo no Brasil em mais de 200 *bpd* (de 1.165 mil para 962 mil) e as importações em 1981 já representavam a cifra de US\$10 bilhões. Desta forma, o foco se voltou para o abastecimento nacional de petróleo e derivados,

elevação de estoques e capacidade de refino. Assim, a crise do petróleo impactou fortemente a realidade econômica brasileira e, com isto, impulsionaram-se mudanças na procura por fontes energéticas alternativas como hidrelétricas, o início do Programa Nuclear brasileiro e Programa Nacional do Álcool (Proálcool), as quais, por exemplo, resultaram na predominância de veículos movidos a etanol no país, cerca de 96% nos 10 anos seguintes (D'ALMEIDA, 2015).

Adicionalmente aos investimentos nas reservas de petróleo, mantidas em refinarias e petroleiros, houve ainda o aumento de verbas aplicadas no *upstream*, ou seja, na exploração e produção do petróleo nacional que marcou inversão na preferência passada de importação do recurso e que, em 1974, culminou no achado da Bacia de Campos.

Outro elemento importante que marcou o princípio da quebra do monopólio da Petrobras foi a adoção dos contratos de risco, os quais foram implantados em outubro de 1975, abrindo espaço para empresas internacionais explorarem a plataforma continental brasileira, justificando-se para isto que o país não teria dinheiro e tecnologia suficientes para a exploração *offshore* (afastada da costa, no oceano).

Os referidos contratos determinavam que às empresas estrangeiras, que estavam explorando petróleo, recairiam os riscos da empreitada, bem como seriam reembolsados os custos relativos à atividade de exploração e desenvolvimento dos campos, além de deterem propriedade de fração dos lucros e parte da produção, com incidência máxima de até um quarto de impostos, sob o limite da remuneração.

Os primeiros contratos de concessão foram celebrados em 1976 (Petrobras e *BP Petroleum Development Brazil*), na Bacia de Santos; 1977 com Exxon, Shell, Texaco, Elf, Total, Marathon, Conoco e outras. Em 1979, permitiu-se a participação de companhias nacionais, mas, desta vez, utilizando-se de contratos de minirrisco, uma maneira de fomentar a inserção do capital privado nacional em território de exploração terrestre, como grandes construtoras, por exemplo, a Camargo Correia.

Destaca-se que em treze anos 243 contratos foram celebrados com 32 empresas internacionais e apenas 6 nacionais, os quais incluíam a Bacia de Campos, a Bacia de Santos e a foz do Amazonas, os quais não performaram positivamente. A construtora Azevedo Travassos ainda chegou a encontrar pequenos campos terrestres no Rio Grande do norte em 1985, assim como a Pecten (filial internacional da Shell) o fez com jazidas de gás em Santos em 1979.

Os anos 80 foram marcados pelo fim do modelo desenvolvimentista até então vigente nos moldes do pacto nacional e os meios de financiamento empregados. Fora época de falência fiscal do Estado, alto endividamento, inflação, dificuldade de acesso ao crédito internacional, vulnerabilidade do real em relação às moedas estrangeiras, afastamento político da classe

empresária quanto aos governos militares e, conseqüentemente, o desinvestimento estatal (D'ALMEIDA, 2015).

Deste modo, apesar do grande fluxo de investimentos em infraestrutura no período anterior ter fomentado a indústria, tinha-se então um país em moratória, com encolhimento da economia, mediante a redução de 4,3% do PIB em 1981 e nos dois anos seguintes, ou seja, um processo de industrialização tecnologicamente vulnerável.

Neste cenário, faz-se mister citar as tentativas de remediar a recessão econômica supramencionada pelos planos econômicos desde o Cruzado (1985), passando pelo Cruzado II (1986), Bresser (1987), Verão (1989), Collor (1990) e Collor 2 (1991). Àquele momento, a produção nacional estava deslanchando e a importação do petróleo se reduzia, mas o Brasil ainda que adaptando suas refinarias ao óleo então produzido nacionalmente (mais denso e viscoso), necessitava exportar parte da produção, dadas limitações técnicas (D'ALMEIDA, 2015). A ideia era a de que, segundo o proposto pelos presidentes Fernando Collor e Fernando Henrique Cardoso, a abertura comercial, privatização das estatais e flexibilização dos contratos de trabalho renderiam um impulso em eficiência gerencial e exportação, de maneira tal que, segundo Bastos (2017, p.6) “gerariam reservas cambiais necessárias para bancar mais um ciclo de endividamento externo e as remessas de juros, lucros e dividendos associados às privatizações, fusões e aquisições de patrimônio local pelo capital financeiro global”.

Assim, segundo Barros Filho (2010, p. 420):

O cenário, ao final do século XX, é de crise fiscal, em que o potencial arrecadatório não supre as demandas de sua estrutura, elevando-se o déficit público, a inflação, os juros e a insatisfação e descrédito popular. Acresce-se a isso a constatação da ineficiência das atividades econômicas prestadas pelo Estado, assim como a falência do sistema previdenciário e de crédito bancário, que determinaram que o Estado devesse reduzir dimensões.

Contudo, volta-se a tratar do monopólio da exploração petrolífera em 1988, com a criação da nova Constituição Federal, de tal forma que se manteve mediante por votação quase unânime frente a apoio da Frente Parlamentar Nacionalista, a qual balizou acordo entre grupos políticos no Congresso Nacional, assegurando-se, de uma lado, o mandato de Sarney e a postergação da reforma agrária, e do outro a dilatação de direitos trabalhistas, bem como a manutenção do subsolo em propriedade nacional, as estatais. Ressalta-se ainda que, nesta oportunidade, proibiu-se a modalidade de contratos de risco ou minirrisco, ainda que mantidos aqueles ainda vigentes. Contratos estes que regiam atividades de exploração petrolífera em áreas que, no século seguinte, revelaram a camada do pré-sal.

3.1. POSTERIORES À CONSTITUIÇÃO DE 1988

Com o surgimento da Constituição de 1988, a atividade petrolífera passa a ser regida pelos arts. 176 e 177, sendo o primeiro referente à propriedade das jazidas minerais do subsolo serem pertencentes à União, de maneira que o resultado da lavra passa a ser propriedade daquele que a explora, sob as diretrizes nacionais (D'ALMEIDA, 2015; ZEITOUNE, 2016; ZANOTELLI, FERREIRA, 2021).

No início da década de 90, iniciou-se movimento de abertura da economia brasileira, tendo-se como seu agente principal o governo do presidente Fernando Collor que abriu portas às importações e principiou a quebra do monopólio às atividades petrolíferas. O período foi marcado por sucessivas trocas da presidência e diretorias da Petrobras, bem como à saída prematura do então presidente, tendo em vista as suspeitas de corrupção e escândalos que emplacaram seu *impeachment* e destruíram o ambiente político à continuidade do processo para o governo e Itamar Franco. Em seguida, ascende à presidência Fernando Henrique Cardoso, sendo pivô do Plano Real, o qual se mostrou plano econômico que estabilizou a política monetária nacional e conteve a alta inflacionária anterior (D'ALMEIDA, 2015).

Desta maneira, os anos 90 foram marcados pela institucionalização do Estado Regulador que atuava pelas agências oriundas da reforma estatal e o distanciamento da máquina pública do ente privado, na figura das organizações produtoras e serviços básicos, resultantes do processo de privatização das estatais aliado ao liberalismo financeiro, da dilapidação dos deveres do Estado com a sociedade advindas das reformas estruturais e escassez de recursos. A ideia balizadora da criação das agências reguladoras, com fulcro dos arts. 21, XI, e 177, § 2º, III da Constituição Federal de 1988, era a de imputar ao Estado a celeridade, *knowhow* e especialidade necessários para direcionar setores econômicos e conceber ambiente fértil para investidores (D'Almeida, 2015; Zeitoune, 2016).

Neste cenário, fez-se mister, para a transição do Brasil interventor para país regulador, a captação de investimentos internacionais privados, de modo que foi necessário superar a má reputação institucional brasileira com o mercado estrangeiro, oferecendo-se segurança jurídica quanto às obrigações contratuais celebradas e direito de propriedade, pois o mote da criação das agências de regulação foi a asseguarção deste objetivo com os investidores, devido sua suposta neutralidade política, alto grau de autonomia, independência normativo e orçamentária, bem como competência técnica (ZEITOUNE, 2016).

O impulso à desestatização do Estado brasileiro foi executado por pressões internacionais, em especial por intermédio do Fundo Monetário Internacional (FMI) que

ressaltava a necessidade de mitigação das dívidas públicas e a criação de superávit primário visando o cumprimento das obrigações com credores estrangeiros. Nesta circunstância, elaborou-se o projeto de privatização das empresas estatais por meio de pacote de medidas que preconizava um processo eficiente nas mãos do ente privado, relegando-se ao Estado apenas o papel de agente regulador em eventuais crises periódicas, o que determinaria equilíbrio e desenvolvimento econômico (Diniz, 2010).

Assim, retoma-se o debate sobre o monopólio do petróleo, através do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, desenvolvido pelo Ministério da Administração, focando-se o direcionamento no cenário liberal. Tal iniciativa abarcava financiamentos do BNDES, utilizando-se do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), bem como de títulos da dívida pública sem liquidez, visando a privatização de órgãos estatais, mitigação do controle mercadológico e protecionismo.

Desta feita, aliado ao apoio do empresariado e canais comunicativos, extinguiu-se o monopólio petrolífero no Congresso Nacional e a reserva de mercado atribuídos à Petrobras, através da Emenda Constitucional n. 9 de 9 de novembro de 1995, a qual permitia a contratação de empresas tanto privadas quanto estatais, em regime de concorrência e por meio de lei ordinária, para executarem atividades petrolíferas, além da Lei 9.478, de 6 de agosto de 1997 que revogou a predecessora Lei 2.004, a qual instaurara o extinto monopólio. Deste modo, o governo brasileiro buscava reduzir a dependência do petróleo importado e incentivar o desenvolvimento do parque petrolífero nacional, tanto quanto aumentar receitas de tributação e atrair investimento estrangeiro, buscando assegurar que o progresso não fosse frenado por falta de recursos (D'ALMEIDA, 2015; ZEITOUNE, 2016; ZANOTELLI, FERREIRA, 2021).

A referida Emenda Constitucional nº 09/1995, postula novo texto referente ao art. 177, §§ 1 e 2 que versavam sobre a implementação legal de órgão regulador do monopólio da União, com vias de controle e fiscalização das atividades petrolíferas desses novos *players*, mediante o interesse de desenvolvimento nacional. A referida regulação tinha como intento garantir as melhores práticas pelos investidores internacionais no que diz respeito ao cumprimento normativo, técnico e científico, bem como a segurança e conservação das jazidas, do meio ambiente, do desenvolvimento social e econômico. (ZEITOUNE, 2016; ZANOTELLI, FERREIRA 2021).

Sob esta circunstância, editou-se, no ano de 1997, a Lei nº 9.478 que estabelecia as metas da política energética do Brasil e inventa a Agência Nacional do Petróleo (ANP), a qual é autarquia federal integrante da Administração Pública Indireta, vinculada ao MME, encarregada de controlar, planejar, implementar, regular, fiscalizar e penalizar a política e

atividade petrolífera nacional, através da edição de atos normativos, como consubstanciando no art.8 da referida lei e regulado pelo Decreto nº2.953/1999. Criou-se ainda o órgão de assessoramento denominado Conselho Nacional de Política Energética (CNPE), incumbido da gestão dos recursos energéticos, quanto à política pública de energia, em coparticipação dos demais ministérios, estados e universidades; definir as diretrizes de comércio exterior destes recursos, além da criação de propostas para suprir a demanda nacional (D'ALMEIDA, 2015; ZEITOUNE, 2016).

A Lei nº 9.478 trouxe consigo corpo regulatório direcionado à competitividade e progresso econômico, os quais são cerne da política energética nacional, incentivando-se sobremaneira a implementação de sistema jurisdicional misto em que a exploração petrolífera seja viabilizada por contratos de concessão e de partilha de produção, considerando-se os riscos e tamanho dos campos envolvidos.

Nesta seara, Gomes (2009, p.11) afirma que:

O desenvolvimento do setor, a valorização dos recursos energéticos, a conservação da energia, a garantia de fornecimento de derivados de petróleo em todo o território nacional, a promoção da livre concorrência e a ampliação da competitividade do País no mercado internacional e a atração de investimentos na produção de energia são os princípios diretamente afetados na definição do marco regulatório de pesquisa e prospecção de petróleo.

Então, havia de se perseverar, neste âmago, pela busca do equilíbrio entre a exploração dos recursos naturais de maneira eficiente e planejada, tanto quanto fomentar o interesse dos investidores em ambiente competitivo livre de assimetrias de poder econômico.

No período entre os anos de 2001 e 2008, o CNPE, segundo Gomes (2009), editou cerca de setenta e quatro resoluções, ressaltando-se a necessidade de ampliação do conhecimento de bacias sedimentares, provendo então maior transparência ao setor, de modo que propicia ao Estado maior flexibilidade contratual, percentuais remuneratórios e requisitos de isenção adequados à viabilidade das iniciativas quanto ao lucro da produção e exploração do hidrocarboneto. Ademais, destacou-se a precisão de que os processos licitatórios sejam dotados de isonomia quanto ao estabelecimento das empresas brasileiras ou internacionais no país, promovendo-se a competição setorial.

A Lei 9.478 de 1997 faz menção a dois regimes pelos quais se atribui o exercer da atividade industrial petrolífera, quais sejam: a concessão, antecedida de processo licitatório para atividades de *upstream* (exploratórias e produtivas), como também a autorização, a qual visa atividades *mid e downstream* (transporte, refino, importação e exportação).

Majoritariamente, considera-se que os motivos pelos quais o Brasil adotou, para as atividades *upstream*, o regime de concessão foram o alto nível de risco envolvido na exploração à época; a pouca capacidade de financiamento estatal; o pequeno número e dimensão dos campos petrolíferos, bem como a baixa precificação do barril.

Contudo, uma vez descoberto o pré-sal, identificou-se grande área com potencial petrolífero, de tal sorte que os riscos inerentes à exploração foram significativamente reduzidos, ou seja, uma nova modalidade de regime de exploração fora proposta para esta região estratégica em que a União garantisse mais controle e receitas, alinhado aos interesses nacionais.

Segundo Zeitoune (2016, p.58):

Primeiramente, a Lei nº 12.276, de 30 de junho de 2010 (Lei da Cessão Onerosa), autorizou a União a ceder onerosamente à Petrobras, com dispensa de licitação, o exercício das atividades de pesquisa e lavra de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos, em áreas não concedidas do pré-sal brasileiro, até o limite de cinco bilhões de barris, cabendo à Petrobras a titularidade do petróleo, gás natural e hidrocarbonetos produzidos nos termos do contrato de cessão.

A posteriori, mediante a Lei de Partilha de Produção, nº 12.351 de 2010, foi instituída no país o regime de partilha para atividades *upstream* referentes ao petróleo e gás natural na região do pré-sal e estratégicas, estabelecendo-se assim novo marco regulatório ao setor (LEÃO, 2018).

Nos moldes internacionais do contrato de partilha de produção, o país que recebe o produtor, ou país hospedeiro (*National Oil Company – NOC*) tem sua participação equanto administrador e o explorador, ou investidor neste caso (*International Oil Company – IOC*) arcam com o risco técnico e financeiro operacionais, modelo que foi adotado no Brasil, de modo que a IOC contratada irá operar suportando os riscos e, caso descubra viabilidade comercial, alçará direito de ter restituído o custo em petróleo e seus excedentes, segundo o celebrado contratualmente (RIBEIRO, 2014; ZEITOUNE, 2016; LEÃO 2018).

Neste quesito, faz-se importante destacar duas características do modelo de partilha de produção no Brasil: um é que a Petrobras atuará impreterivelmente enquanto operadora dos blocos contratados, garantindo-lhe participação mínima de 30% (trinta por cento), além de carregar a responsabilidade sobre a estrutura da cadeia de fornecimento para o petróleo, petroquímica, refinarias e biocombustíveis. Caso contratada diretamente, o CNPE determina a parcela de repartição do óleo lucro, tanto quanto é imposto pela Lei àquele vencedor do processo licitatório, quando não a Petrobras, a constituição de consórcio com esta mais a

Empresa Brasileira de Administração de Petróleo e Gás Natural S.A. – Pré-Sal Petróleo S.A. (PPSA), a qual é empresa pública federal, criada pela Lei 12.304 de 2010 c/c Decreto nº 8.063 de 2013, na forma de sociedade anônima de capital fechado, com vínculo ao MME, imbuída da responsabilidade de gestão de contratos de partilha de produção, tal e qual aqueles com fins ao comércio do petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos da União (ALMEIDA, 2015; ZEITOUNE, 2016; LEÃO, 2018)

Assim, considera-se que estão vigentes três moldes regulatórios às atividades *upstream* no Brasil, quais sejam a concessão, a cessão onerosa e a partilha de produção (pré-sal e áreas estratégicas). Destaca-se que a Lei nº 9.478 de 1997 postula que as participações governamentais recairão, de acordo com o previsto em edital licitatório, sobre: *royalties*, bônus de assinatura, participação especial e pagamento pela retenção da área ou ocupação, sendo apenas estes últimos, com fulcro no art. 45, § 1º, obrigatórios. Já a Lei nº 12.276 de 2010, menciona os *royalties*, ao permitir o regime de concessão onerosa à Petrobras, enquanto débitos sobre a lavra, obstando-se de incluir outras participações do governo previstas neste tipo de regime. Por sua vez, o regime de partilha de produção, segundo a Lei 12.351 de 2010, institui os *royalties* e o bônus de assinatura enquanto receitas ao governo.

3.2. O NOVO MARCO REGULATÓRIO NO PRÉ-SAL

Há cerca de 150 milhões de anos existia o continente chamado *Gondwana*, o qual se repartiu, separando-se em partes. No hiato que hoje existe entre os continentes da América do Sul e África, formou-se um lago, no qual se precipitou matéria orgânica que era transportada pelos afluentes que lá desembocavam. Ocorre que as águas marítimas se encontraram com este lago, depositando-se uma espessa camada salina sobre a matéria orgânica até então ali sedimentada, a qual fora tampada por esta nova camada. O referido material orgânico, bem como as rochas sedimentares concentradas abaixo da camada selante de sal, transmutaram-se em hidrocarbonetos. Tendo em vista que se trata de camada temporalmente anterior àquela salina, denominou-se pré-sal (D'ALMEIDA, 2015)

A área do pré-sal brasileiro tem forma poligonal com 800km x 200km, estendendo-se do estado do Espírito Santo até Santa Catarina, abarcando as bacias sedimentares do Espírito Santo, Campos e Santos. A profundidade da camada de pré-sal em questão está no intervalo de 1,5km a 3km, abaixo ainda de uma camada de sal dotada de 2km, com reservatórios entre 5km e 7km de profundidade. A depender do interesse do ente Federal a área do polígono do pré-sal poderá ser expandida. Contudo, na atual área petrolífera, estima-se a disponibilidade de reservas

de óleo e gás de aproximadamente 90 bilhões de barris, com índice de qualidade de 30 API, reduzida acidez naftênica e teor de enxofre (D'ALMEIDA, 2015).

As primeiras perfurações foram chave para a comprovação dos modelos geológicos e técnicas de perfuração desenvolvidos, sendo Parati, em 2005, o primeiro poço de petróleo na camada do pré-sal, custando a cifra de R\$240 milhões, seguido do Campo de Lula foi perfurado em 183 dias, mas o período para a execução seguiu se reduzindo, devido ao acúmulo de *know how* os demais poços levaram cerca de 70 dias e requereram apenas um terço dos custos anteriores. No regime de concessão, 97 blocos de pré-sal passaram pelo processo de licitação, destes, 34 foram devolvidos, com destaque para aqueles situados na Bacia de Santos.

No ano de 2008, produziu-se o primeiro óleo extraído do pré-sal brasileiro, advindo do campo de Jubarte, o qual se localizava em menores profundidade marítima, espessura da camada salina e distância do continente. Nos cinco anos seguintes, 144 poços foram perfurados, os quais alcançaram 82% de índice de sucesso, de tal sorte que, em 2013, as reservas alcançaram os 340 mil bpd, já representando um quarto das reservas da Petrobras (aumento de 74% no óleo e quase 100% no gás), além de todos os poços perfurados na área do pré-sal demonstrarem a existência de hidrocarbonetos, configurando a região enquanto de baixo risco para exploração, alto potencial de produção e rentabilidade (D'ALMEIDA, 2015).

Com isso, passou-se a discutir quais seriam os modelos de exploração dos blocos do pré-sal. Além dos modelos de concessão (usado no Brasil exclusivamente, até 2010), e partilha de produção supramencionados, há o modelo de prestação de serviço, o qual fora adotado pelo México (até 2013) e Venezuela, em que o governo celebra contrato com empresa petrolífera e esta não se beneficia da exploração, recebendo valor afixado; e o modelo misto de concessão e partilha, adotado na Arábia Saudita, Bolívia e Brasil a partir de 2010, visando maior participação e controle da União na renda advinda do pré-sal, dado o seu baixo risco exploratório e alta rentabilidade.

Assim, o governo pretendia transcender a indústria petrolífera ao incutir maior controle da atividade exploratória com taxas, capacidade de refino e destinação, moldando uma estratégia de longo termo que visa se relacionar com diversos setores, dinamizando a indústria nacional pela aquisição de conhecimento e tecnologia, desenvolvendo de setores de atividade indiretamente relacionados como serviços e comércio, evitando o caminho seguido por alguns países exportadores do recurso que se tornaram dependentes da importação de subprodutos, emplacando uma indústria sustentável para além do esgotamento futuro das reservas.

Segundo D'Almeida (2015, p. 177):

Os pontos principais do novo marco regulatório, aprovados por leis que foram sancionadas em dezembro de 2010, referem-se à instituição do regime de partilha (Lei 12.351), à cessão onerosa (Lei 12.276, que permitiu a capitalização da Petrobras), à criação de uma nova estatal (Lei 12.304) e à criação de um fundo soberano (também Lei 12.351).

Os contratos de concessão relativos aos blocos do pré-sal anteriormente licitados serão cumpridos, porém o modelo contratual de partilha fora aplicado aos blocos do pré-sal, bem como às aquelas de alto rendimento e reduzido risco de exploração. No caso do modelo de partilha, o CNPE delimita quais blocos do pré-sal serão levados a leilão, de modo que a ANP, por sua vez, decide pela contratação direta da Petrobras ou se prosseguirá com processo licitatório, vencendo aquele que disponibilizar maior fatia da receita líquida à União na vigência de 35 anos do contrato.

O empreiteiro aceita o risco de exploração e, em caso de descoberta comercial, será ressarcido pelos investimentos realizados (*cost oil*, óleo custo) e pagará *royalties* como fornecimento de parte da produção. O restante (*profit oil*, óleo lucro) será dividido pelas empresas com a União em parcelas dependendo da percepção de riscos geológicos, políticos e comerciais, além do poder de negociação das partes. No leilão, vence o licitante que propor fornecer o maior volume de produção futura à União (reivindica a menor parcela óleo lucro). São fixos o bônus de assinatura, programa de trabalho e conteúdo local são pré-determinados em edital, sem efeito sobre o estabelecimento do vencedor, podendo ainda ser determinada limitação ao óleo lucro, evitando-se propostas audazes que inviabilizem economicamente o projeto exploratório (D'ALMEIDA, 2015; LEÃO, 2018).

Em setembro de 2010 a Petrobras abre capital visando captar amplos investimentos a reduzidos custos, com vistas a este novo desafio de exploração, buscando-se diminuir a relação da dívida quanto ao capital, desalavancando e mantendo o índice de investimento da companhia, além de ter garantido maior participação da União no capital total da empresa (39% para 48% e no capital votante de 57,5% para 64%) que pagou por cessão onerosa, concedendo à Petrobras o direito de exploração de blocos não licitados que incluíram os blocos de Franco, Iara, Florim, Tupi Nordeste, Sul de Tupi e Guará Leste e Peroba (área contingente). Vale ressaltar que esta foi a maior capitalização já realizada no mundo, atingindo a marca de US\$ 69,9 bilhões. Para alçar a estes direitos, a Petrobras emitiu, em troca de títulos da dívida pública mobiliária federal, 5 bilhões boe (cessão onerosa), avaliados em R\$ 74,8 bilhões, mediante contrato com vigência de 40 anos, podendo ser prolongado por mais cinco (ZACOUR, 2012; D'ALMEIDA, 2015).

O estado do Rio de Janeiro então ajuizou ação, pois na modalidade de cessão onerosa não ocorre o pagamento de participação especial, ou seja, considerou-se prejudicado pela perda em arrecadação uma vez que só são arrecadados *royalties* em condições análogas ao regime de concessão, de apenas 10%.

Foi ainda constituído o fundo social para destinação da receita gerada na exploração dos blocos do pré-sal para a educação, projetos e programas de desenvolvimento social, preconizado pela Lei 12.351/2010, o qual é formado pelo bônus de assinatura dos contratos de partilha, *royalties* da União, participações especiais integralmente, advindas da venda do petróleo e gás e aplicações financeiras de responsabilidade daquela, ressaltando-se que os rendimentos devem ser aplicados no exterior com juros a serem implementados em inovação científica, tecnológica, sustentabilidade ambiental, desenvolvimento regional e socioeducacional.

Houve acirrada discussão quanto à partilha dos *royalties* oriundos do regime de partilha, pois a alíquota fora aumentada para até 15% e com incidência de participações especiais. Ocorreram propostas no Congresso em que se propôs revisão abrangendo mais municípios e desconcentrando daqueles produtores. Neste âmbito, a emenda Ibsen Pinheiro trouxe propusera alteração inserindo os campos já licitados, alertando regras vigentes e desencadeando conflito em escala federativa. Contudo a emenda foi vetada pelo então presidente da república Luiz Inácio Lula da Silva, em 2010. Entretanto, não tardou e, em 2012, novo conflito, de motivação análoga, instaurou-se. Os estados produtores demandavam que as alterações na distribuição da arrecadação fossem estendidas aos novos campos, aqueles a serem licitados futuramente. Demanda esta que foi aprovada pelo Presidente da República que vetou a contraproposta dos outros estados que solicitavam aplicação imediata das alterações para todos os campos. Assim, dada a maioria no Congresso, derrubou-se o veto presidencial em 2013, evento que ensejou ação dos estados produtores que, recorrendo ao STF, conseguiram adiar o processo (D'ALMEIDA, 2015).

Frente às alterações sugeridas, a participação dos estados produtores seria diminuída de 26,5% para 20%. Já nas participações especiais, estes estados teriam redução de 50% até 2018, além de os municípios produtores que teriam seus *royalties* reduzidos de 26,5% para 4% até 2019, bem como participações especiais de 10% para 4% com prazo para o mesmo ano. A parcela da União se reduziria visando a criação do fundo com fins de partilha igualitária entre os demais estados e municípios que alcançaria, no ano em comento, 54% dos *royalties* e 30% das participações especiais.

Em 2013, a Câmara dos Deputados aprovou o PL 323/07 que destina 75% dos *royalties* do petróleo, advindo da exploração sob regime de partilha, à educação pública e 25% para a saúde. No momento a Câmara já havia aprovado o Projeto de Lei, mas como passou por alterações no Senado precisou de nova votação. A então presidente Dilma Rousseff sancionou o projeto sem vetos, sob a expectativa de cumprimento das metas do Plano Nacional de Educação e Saúde até 2028 (OLIVEIRA, 2013; D’LAMEIDA, 2015).

A primeira rodada licitatória sob o regime de partilha aconteceu em 2013, diante da oferta do campo de Libra que representava o maior acúmulo de petróleo do século XXI, bem como oferta mundial do hidrocarboneto, dotada de uma área de 1.547 km², fora descoberta em 2010 e tem potencial estimado entre 8 e 12 bilhões boe. Neste momento, foi estabelecido bônus de assinatura de US\$15 bilhões, o qual é fator fixo, semelhante às “luvas” em arrendamentos de espaços comerciais de lojas. Destes, R\$50 milhões são direcionados à instalação da PPSA.

Os moldes do percentual mínimo foram adotados, de modo que foi oferecido óleo lucro para a União na casa dos 41,65%, tendo como referência o barril do petróleo sob o preço de US\$ 105,00. O conteúdo local (CL), por sua vez, foi estipulado em 37% para a fase de exploração e média de 57% para a de produção. Nesta seara, apenas um consórcio se mostrou interessado, sendo composto por Shell (20%), Total (20%), CNPC (10%), CNOOC (10%) e Petrobras (10%), a qual garantiu seus 40% de participação, pois é operador com 30% já assegurados. O referido consórcio apresentou garantia de R\$ 610 milhões frente ao cumprimento do programa exploratório mínimo, no período de 4 anos, com início em 2018 alcançando a marca de 1 milhão bpd em 100 poços de produção, gerando cerca de R\$ 1 trilhão para os cofres da União em 30 anos. Em 2014 a Petrobras foi contratada pelo CNPE para a exploração sob regime de partilha, com volume excedente relegado a regime de cessão onerosa (5 bilhões bbl), concedendo direito às áreas de Búzios, Florim, Nordeste de Tupi e Entorno de Iara, por 35 anos. Para tanto, a estatal se incumbiu de pagamento de bônus de assinatura de R\$ 2 bilhões no mesmo ano, antecipando-se o excedente em óleo precedendo a produção, nas quantias de R\$ 2 bilhões em 2015, R\$ 3 bilhões em 2016, R\$ 4 bilhões em 2017 e R\$ bilhões em 2018, com *royalties* de 15% sobre o total produzido (D’ALMEIDA, 2015).

Ao avaliarmos empiricamente a construção dos marcos regulatórios constitucionais, bem como as regras infraconstitucionais nas leis e decretos, encontramos-nos no núcleo de amplo debate quanto às relações de poder que envolvem o direcionamento governamental, em sentido amplo, do setor petrolífero e, conseqüentemente, da Petrobras. Neste sentido, a Lei do Petróleo nº 9.478 de 1997, a qual efetivou o fim do monopólio da atividade petrolífera, no governo FHC, não poderia tê-lo realizado sem uma mudança constitucional. Entretanto, a

criação da Emenda Constitucional nº 9 de 1995, possibilitava a contratação com empresas do capital privado ou estatal para executar atividades de monopólio natural, mas o art. 177 da CF também garante o monopólio da União sobre refino, transporte marítimo, por dutos, exportação e importação de petróleo e gás natural, tanto quanto as atividades *upstream*, podendo ser concedidos pela referida emenda, de tal forma que as empresas estatais destes setores não poderiam ter sido alvo de privatização por estarem inseridas no monopólio, tanto quanto a própria Petrobras por estar intrinsecamente associada, desde sua fundação. A própria Lei de desestatização nº 99.491 de 1997 não faz menção à perda de controle acionário da Petrobras (ZANOTELLI, FERREIRA, 2021).

4 REFORMAS NEOLIBERAIS BRASILEIRAS

As políticas regulatórias da concorrência são instrumentos basilares para a estrutura de mercados consistentes, de modo que a existência dos marcos regulatórios é essencial para a proteção dos consumidores e equilíbrio das regras operacionais do mercado, de modo que se está isenta política e corporativamente, autônoma, a governança regulatória assegura direitos e obrigações dos concessionários. Aqui, faz-se mister lembrar que a confiança é fundamental para atrair investidores, de tal sorte que o ordenamento jurídico do referido país é a segurança do ambiente regulatório de que necessitam.

Assim, corrobora Mathias-Pereira (2004, p.54) sobre as funções da regulação:

[...] as principais funções da regulação são: incentivar os investimentos necessários ao desenvolvimento econômico; promover o bem-estar de consumidores e usuários; e propiciar a eficiência econômica. A regulação que tenha como meta o bem-estar da sociedade não deve diferenciar a prestação direta ou indireta, nem a pública ou privada. Ela necessita buscar o respeito pelos contratos e o uso adequado dos seus artifícios técnicos.

Neste aspecto, a intervenção do Estado na economia possui o intuito de regular as assimetrias de mercado e gerar o desenvolvimento econômico através da maximização da utilidade coletiva e distribuição de renda, ou seja, o ato de regular busca promover a justiça social com repartição e proteção dos consumidores, assegurando “paridade de armas” nas transações econômicas via estabelecimento da regulação concorrencial.

Contudo, observa-se nas nações em desenvolvimento que a defesa pelo direito concorrencial é insuficiente, de modo que as assimetrias e influências político-corporativas sobre as decisões de órgãos de defesa da concorrência são uma realidade preocupante. Matias-Pereira (2006, 2014) afirma que se percebe no Brasil a insatisfação das lideranças políticas e classe empresarial frente às decisões do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE). Estes grupos exercem a figura, segundo o autor, de grupos de pressão instigadores, questionando as decisões do órgão e sua própria existência, o que viola o princípio da economia de mercado e da livre concorrência, tendo em vista que o objetivo do CADE é defender a concorrência ao regular as operações entre agentes econômicos, de modo a se evitar efeitos indesejados ao mercado.

O primeiro governo de Dilma Rousseff atendeu às demandas do setor empresarial no que se denominou “nova matriz econômica”, nela houve redução da taxa de juros e tarifa energética, desoneração tributária, subsídio de crédito, desvalorização cambial, protecionismo industrial, concessão de serviços públicos à iniciativa privada, as quais foram inclusive

requisitadas documentalmente, em 2011, por via entregue ao governo, rubricada por companhias e sindicatos.

Contudo, após reeleita, a então presidente decidiu tomar rumo diverso realizando ajuste fiscal e monetário incisivo, tomando de súbito decisão que assustou membros de sua base eleitoral que apoiara oposição às políticas de austeridade, mas que agora se via relegada, vez que a presidente passara a apoiar empresariado outro, opositor daquela “nova política monetária”.

Desta feita, numa tentativa de mimetizar manobra realizada pelo presidente Lula, no ano de 2003, a qual pretendia unificar a classe empresarial e apaziguar ânimos políticos, Dilma Rousseff indica para o Ministério da Fazenda o economista-chefe do Bradesco, Joaquim Levy, visando aproximar a oposição empresarial, na tentativa de união por pacto envolvendo até a Federação Brasileira dos Bancos. Contudo, o efeito foi adverso, pois a classe empresarial se uniu em torno da presidente enquanto inimigo comum e emplacou seu processo de *impeachment*.

Segundo Bastos (2017, p.4):

O objetivo do governo Rousseff era imenso: *eliminar o rentismo* com a dívida pública como meio sistemático de acumulação de capital (uma forma essencial de ganhar dinheiro da burguesia brasileira desde o início da década de 1980) e, assim, forçar a ampliação do investimento produtivo e em infraestrutura. A ação, contudo, foi precedida por políticas austeras que reforçaram a desaceleração cíclica e, depois, não foi acompanhada de uma ampla campanha pública pela hegemonia da interpretação técnica e convencional da questão perante a opinião pública. Isso permitiu que o *poder estrutural* do capital financeiro se reafirmasse, apresentando-se como meramente técnico e não como profundamente político, inclusive usando o controle dos meios de comunicação para taxar o governo de “irresponsável tecnicamente” e “politicamente populista”.

Simultaneamente, havia acirramento dos conflitos sociais, uma vez que a conciliação de interesses de classes estava fora de controle governamental, por exemplo, no que tange ao capital-trabalho as greves vitoriosas alcançavam redução no desemprego e ganhos salariais, descontentando a classe empresarial. Ademais, no relacionamento Estado com as camadas populares, havia demandas pelos bens públicos e acesso aos direitos sociais, como se mostrou durante os protestos em 2013, frente uma agenda reivindicatória de gastos públicos inviável sob uma ótica de tratamento da dívida pública ou indesejada reforma tributária para os empresários.

Com a guerra de juros e pressões por melhorias salariais, ouve descontentamento do empresariado, o qual se viu mediante de circunstância desfavorável uma vez que este cenário fora mantido pelos canais comunicativos dentro de uma lacuna relegada pelo governo, referente

à disputa pela opinião pública até a campanha de reeleição da então presidente Dilma Rousseff. Diversos economistas asseveravam a necessidade de adaptação no mercado de trabalho e ajuste fiscal de modo a viabilizar a retomada de crescimento de lucratividade e atração de investimentos, expandir o ambiente competitivo empresarial e controlar a dívida pública. Tal discurso foi adotado por alguns líderes de partidos, os quais então assumiam oposição às demandas sociais e trabalhistas, quais foram a Rede e o PSDB, de tal sorte que ao iniciar a campanha eleitoral, em 2014, deslegitimaram-se as candidaturas de Marina Silva e Aécio Neves, sob o julgo de favorecerem bancos e defenderem cenário austero (BASTOS, 2017).

Contudo, ao início do segundo mandato, diante da implementação do plano econômico criticado, em 2015, incorreu-se desgaste político pela execução da agenda empresarial conservadora sem amplo apoio, causando resultado adverso que depreciou a lucratividade e descontentou empresários, bem como das camadas políticas da base tradicional no próprio PT. Além disso, a tentativa de moderar os ânimos e unificar, em apoio ao governo, a classe empresarial, acabou por acirrar o descontentamento e reforçar uma alienação de parte dos eleitores que absorveram o discurso de traição e estelionato eleitoral, de cunho oposicionista e origem na telecomunicação.

Neste cenário, um “aperto” fiscal certamente foi um motivo adicional para elevar os custos políticos então enfrentados pelo governo que já não tinha ampla governabilidade frente ao legislativo e população, tendo em vista que o próprio ajuste fiscal reduziria a margem de manobra governamental na distribuição de verbas e cargo, quanto à tentativa de desvencilhar o PMDB das bases parlamentares.

A estratégia vislumbrada pelo governo Dilma era a de diminuição do rentismo com a dívida pública como forma de acumulação de capital, ou seja, um embate direto com o poder estrutural financeiro, concernente à determinação da taxa sobre juros e câmbio, de forma que se quebrou o acordo conservador do governo pretérito do então presidente Lula. Nesta empreitada, o governo buscava maior liberdade fiscal para políticas sociais e investimentos privados, diminuir o rentismo financeiro do setor privado sob baixo risco, pressionar o aumento de investimentos em infraestrutura e produtivos (por subsídio fiscal e creditício), dirimir a diferença internacional quanto aos juros criando depreciação cambial que ensejaria aos investimentos produtivos uma maior competitividade internacional; num movimento de utilização do espaço fiscal para subsídio, simultâneo ao aumento do investimento público.

Entretanto, a primeira fase de implementação deste plano econômico foi prejudicada por ter sido dotada de medidas de austeridade, as quais não prepararam, como o esperado, a circunstância para a redução dos juros, mas sim estancou o crescimento do PIB durante a

segunda metade de 2011 e início do ano posterior. Ainda assim, a nova matriz econômica conseguiu dirimir a desaceleração cíclica econômica, ainda que abandonada no ano seguinte, prejudicando as expectativas de demanda futura antes da redução de custo de capital.

Este cenário se desenhou ainda no início do primeiro governo de Dilma Rousseff, oportunidade em que o governo anterior principiou nova elevação dos juros e impostos sobre consumo. Neste período, a taxa Selic foi elevada de 8,75% para 10,75% e até 12,5% em agosto de 2011. Outra característica da nova matriz econômica (NME) era a desvalorização cambial visando a competitividade industrial, consistindo em três passos estratégicos, sendo eles a manutenção da apreciação cambial visando o controle inflacionário; a reversão e monitoramento da correção da taxa de câmbio, não relegando-a exclusivamente aos agentes mercadológicos, evitando-se ciclo de depreciação do real. Inicialmente, o aumento dos juros resultou em valorização cambial, impulsionando a taxa dos 1,87, no início de 2010, para 1,73 em novembro do mesmo ano, o que cooperou para o controle inflacionário, o qual diminuiu o preço de bens importados (PRATES, 2015; ROSSI, 2016).

Em seguida, ocorreu a queda dos juros de setembro de 2011 a outubro de 2012, levando a taxa SELIC de 12,5% a.a. para 7,5% a.a., perdurando até abril de 2013, mitigando o diferencial internacional de juros e atração de recursos para aplicações em títulos públicos, advindas de empresas não financeiras. Ademais, ocorreu a desvalorização cambial comercial do Real, estabilizando-se no valor de R\$ 2,00 entre maio de 2012 e 2013. A depreciação cambial continuou em 2013 mediante boatos de alteração na política monetária norte-americana, os quais, aliados ao aumento inflacionário e pressões do mercado financeiro, criaram cenário para abandono da política monetária do Banco Central em favor da depreciação cambial almejada pelo governo, tendo em vista que os desafios agora eram manter a desvalorização cambial sob controle e restringir a seus efeitos sobre a inflação. Assim, o Banco Central passa a aumentar novamente os juros, em abril de 2013 e disponibiliza *swap* cambial em agosto do mesmo ano, sobre a mesma quantia de dólares vendidos em mercado futuro, reduzindo-se a influência da demanda de divisas na então taxa cambial (BASTOS, 2017).

Em seguida, passou-se a política fiscal para o enfoque anti-inflacionário, ampliando-se subsídios tributários e creditícios, além daqueles implícitos na política de preços, como nos subprodutos petrolíferos, mitigando-se a inflação sobre a depreciação cambial, justificando-se estes subsídios enquanto recuperação competitiva cambial, transferindo-se o ônus da contenção do impacto inflacionário da depreciação cambial e fomento da competitividade para o erário público.

Segundo Bastos (2017), o governo então confiava nas flutuações de preços relativos, tais quais baixos juros, correção cambial, isenções tributárias e subsídios que arcariam o investimento em setores de bens comercializáveis, ao passo que as concessões estimulariam os investimentos infraestruturais, de tal sorte que o capital privado seria protagonista na manutenção do crescimento, aliado aos investimentos da segunda fase do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC 2) e estatais, em especial a Petrobras no pré-sal. O leque de ações visando as alterações de preços relativos era grande, continha desonerações tributárias e previdenciárias que diminuíram o custo de bens de capital e contratação de mão de obra, redução da SELIC, subsídios creditícios aos bancos, incentivos fiscais para debêntures de longo prazo e redução de preços de insumos essenciais.

Contudo, houve descompasso com a redução da demanda que escoou para as importações, causando estagnação da produção industrializada mesmo frente aos diversos estímulos após a recuperação em 2009 e 2010. Assim, a alteração nos preços relativos não conseguiu impulsionar os investimentos e produção privados na indústria de transformação, de forma que os incentivos mencionados não reduziram a pressão quanto às margens unitárias porque houve aumento dos preços de insumos, passivos externos e equipamentos importados, resultado da depreciação cambial, minguando o lucro industrial até 2014.

Então, a cadeia produtiva do petróleo conteve derrocada ainda maior na crise da indústria brasileira em tal queda nos investimentos industriais agregados, mais especificamente devido ao pré-sal e crescimento da capacidade da indústria automotiva, ao passo que companhias se posicionavam quanto aos mercados futuros, mediante os novos entrantes asiáticos. Neste momento houve grande fluxo de investimentos no que era o maior ramo industrial do país, de tal modo que dobrou a capacidade produtiva em relação a 2014, a qual somada ao aumento de importações de automóveis, depreciou os investimentos.

Na contramão do cenário de investimentos industriais, os investimentos em relação ao PIB estabilizaram no percentual de 20% de 2010 a 2014, pois a construção civil e infraestrutura atraíram volumes que compensaram a queda do investimento na indústria e transportes, tendo aumentado mais que o crescimento do PIB, partindo do zero para triplicar em relação aos investimentos públicos em três anos, até 2013.

A economia, em 2014, volta a reduzir o crescimento com a desaceleração do ciclo de consumo e investimentos em residências, pois elevou-se o endividamento das famílias com o suprimento da demanda por bens duráveis, automóveis e imóveis, as quais passaram a não mais alçar à contratação de crédito. Ademais, ocorreu influência do aumento de taxas de juros que iniciara em abril de 2013, encarecendo-se a rolagem, com este somado ao referido acúmulo de

dívidas em imóveis e bens duráveis. Neste cenário, o consumo detinha percentual de 62,5% sobre o PIB nacional, de modo que a desaceleração cíclica acirrou a desaceleração da renda e empregabilidade, mesmo havendo bons resultados advindos da construção civil.

Adicionalmente, no ano de 2014, houve queda de 7% no montante das exportações, sendo destes 12,9% de produtos manufaturados, mesmo com as manobras citadas para desvalorização cambial, impulsionada pela deflação dos preços das *commodities*, devido à crise do mercado sul-americano, onde o Brasil sofreu com a concorrência das exportações chinesas e filiais das transnacionais lá instaladas. Esta crise ocorre de tal forma que se desentusiasmaram as indústrias brasileiras, principalmente a FIESP, quanto à relação comercial integrada sul-americana tão valorizada pelos governos do PT, bem como, em contrapartida valorizavam relações extrabloco bilaterais pelo PSDB.

O fluxo de investimentos na construção civil, cadeia petrolífera e infraestrutura também desaceleraram ciclicamente. No primeiro, a crescente da especulação imobiliária elevou os preços e reduziu o ciclo de endividamento que funciona em prol da compra e construção de residências, tanto quanto a disponibilização de imóveis novos já saturava o mercado, mingando investimentos novos. No setor de infraestrutura, a desaceleração se deu pelos principais leilões, os quais envolviam as obras da Copa do Mundo de Futebol, que já haviam ocorrido até 2013, bem como a construção dos portos ficaram paradas aguardando a regulamentação do setor e as eleições presidenciais. Neste marco temporal, faz-se ainda ressalva às obras de saneamento e mobilidade urbanas que não se planejaram a tempo e era demanda incisiva das manifestações de 2013, visando a sucessão dos projetos de 2010.

Ademais, no setor petrolífero, a reversão se dava de maneira ainda mais crítica devido ao impacto do pré-sal nos índices de investimento global e criação de recursos para fiscais visando o financiamento infraestrutural em ciência, tecnologia e educação. O ano de 2014 é então interseção em que culminam a derrocada do preço internacional do petróleo e deflagrada a Operação Lava-Jato, os quais derrubaram a geração de renda, ganhos em tributação e a demanda das indústrias no Sudeste e Bahia, bem como suas consequências sobre os investimentos em infraestrutura em virtude da parada de grandes construtoras em 2015, potencializando os impactos do aumento substancial nos preços de fornecimento elétrico e insumos básicos.

Mesmo assim, a economia brasileira cresceu 0,5% em 2014. Economistas que previam quadro de recessão no final do referido ano, ao encararem os dados de IBGE, de crescimento de 0,1% no primeiro trimestre, queda no segundo (queda no consumo devido à Copa do Mundo), seguida de retomada do crescimento no terceiro, criticaram o programa de cortes de

Joaquim Levy, o qual liderou a crescimento de 0,8% em 2015, e mantiveram suas posições, não admitindo o erro, alegando início da recessão apenas em 2014, desrespeitando o entendimento pacificado de que para a instalação de quadro de recessão é necessária queda em pelo menos dois trimestres seguidos. Os dados revisados do IBGE, em 2016, demonstraram esse crescimento (de 0,5% em vez de 0,1%), contrariando aqueles economistas intransigentes que não queriam admitir o fracasso do modelo expansionista austero, proposto desde 2013.

O governo de Dilma Rousseff então recua, no mês de abril de 2013, momento em que o BC inicia ciclo de aumento da taxa de juros, frente à reação dos rentistas afetados na guerra dos juros. Os regimes de meta de inflação e *superávit* primário proporcionava grande poder estrutural ao capital financeiro, de maneira tal que caso se elevasse a inflação e o BC não aumentasse os juros, estaria passível da crítica midiática alegando influência política sobre a própria autonomia; por outro lado se reduzisse a arrecadação aliada ao gasto primário, seria criticado o governo por negligência mediante a credibilidade sobre a dívida pública e inflação.

O argumento em prol da subida da taxa de juros não era convincente, uma vez que o crescimento da inflação em 2013 foi consequência de choques de custos e não de um alto aquecimento da demanda, ou seja, as pressões de custos vieram da depreciação cambial, dos preços do setor agrícola, elevação do preço dos fretes impulsionados pelo impacto das normas ambientais para caminhões (BASTOS, ROSSI, 2017).

Ainda que frágil o referido argumento, não se podia dizer o mesmo da pressão exercida pelos bancos. Bastos (2017) explica que Tony Volpon, então chefe de pesquisas para Mercados Emergentes das Américas da Nomura Securities, afirmou que o mercado financeiro, ao pressionar o BC, alcançou sucesso em oposição ao governo de Dilma Rousseff, pois a autarquia não somente iniciou novo ciclo de aumento da taxa de juros em 2013, como também o prolongou mediante o alarde quanto aos riscos de depreciação do valor da moeda nacional, causados pela chance de suspensão do programa de facilitação quantitativa do FED norte-americano.

O autor adiciona que, em setembro de 2014, Volpon relatou que, frente à chance de reeleição da presidente, o mercado financeiro atuaria coordenadamente visando imputar o pragmatismo sob coação, o qual seria uma indução de comportamento pragmático pela presidente, em compromisso com o mercado financeiro, de modo que só haveria real mudança na política econômica mediante grande pressão do mercado. Nestes termos, Volpon assume que o modelo ideal seria o ciclo de aperto realizado pelo Banco Central em 2013, atribuindo o “sucesso” da iniciativa às pressões criadas ao redor do “*tapering*” do FED (VOLPON, 2014, BASTOS 2017). O *tapering* do Sistema de Reserva Federal dos Estados Unidos (FED) é um

mecanismo de injeção de liquidez no mercado, ou seja, é a inserção de dinheiro e estímulos financeiros.

Os neoliberais alinharam de tal forma o discurso em alarme que sua presença foi impávida, afetando expectativa de inflação, presentes no boletim Focus do Banco Central, posicionamento de analistas financeiros dedicados ao pragmatismo sob coação, chegando até Fernando Henrique Cardoso que justificara as manifestações de junho de 2013 pelo aumento dos preços e a respectiva expectativa de piora deste cenário (LIMA, 2013; BASTOS 2017).

Politicamente, o aumento dos juros representava um passo para trás no posicionamento do governo, na tentativa de apaziguar as investidas dos rentistas, oportunidade em que Dilma tenta restabelecer o apoio da totalidade do bloco empresarial, antes balizado por Lula, trazendo novas contradições, pois alçar à governabilidade nestes termos poderia minar o apoio popular ao governo, o que se reafirmou no ano de 2015. Ademais, tal manobra iria possibilitar novamente a vinculação aos interesses rentistas, ampliando estímulos aos empresários que prejudicariam iniciativas de financiamento a iniciativas assistenciais.

No entanto, a unificação da classe burguesa em oposição ao governo envolve mais que a guerra dos juros, adiciona-se a ela a pauta de austeridade fiscal e salarial, sobre as quais incidem variáveis culturais, refletidas sobre a opinião empresarial, do tipo que a viabilização de programas de assistencialismo como o Bolsa Família impactaria negativamente na busca por emprego, mas o valor máximo do benefício é muito inferior ao salário mínimo, além do que a maioria destes beneficiários são trabalhadores por conta própria. Aqui, a resistência contra a implementação de políticas públicas e movimentos sociais para a redução da desigualdade é reflexo cultural de autoritarismo e ideologia de meritocracia. Contudo, estudos sobre os custos e margens de lucro evidenciam que a lucratividade da indústria cresceu vertiginosamente até 2010, momento em que o aumento salarial foi superior, fazendo pouco convincente a hipótese de achatamento dos lucros em virtude do pagamento de salários exorbitantes, omitindo-se que, por vezes, a renda dos trabalhadores se transmuta em lucros aos empresários antes de finir o mês, na proporção em que subam os salários, em relação a novos contingentes sociais no mercado de consumo e crédito bancário (SOUZA, 2009; REGO, 2013; BASTOS, 2017).

Assim, os salários não eram a causa central da diminuição da rentabilidade empresarial, mas seguiu sendo o foco dos ataques, em mesmo patamar da estrutura tributária, pois mesmo que o lucro não tenha sido por isso reduzido, acusar impostos e salários é solução reducionista típica do empresariado. A ideia é achatar os salários para acrescer ao cenário de baixa dos resultados e margem operacional, causados pela competição global e custos não produtivos, como aluguéis, fretes, *royalties* e passivos financeiros. Hiratuka (2017) corrobora mostrando

que a estrutura de custos na indústria de transformação, entre os anos de 1996 e 2012, teve como gasto total com pessoal a cifra de 11,5% ao máximo de 19,3%, quando os custos restantes foram referentes a operações industriais (entre 45,6% e 56,6%) e custos diversos (31,2% e 41,3%) no período (BASTOS, 2017).

Assim, trata-se de maneira com que a austeridade possibilita ao empresariado a recuperação da “credibilidade” com a política econômica, frisando que não é o caso de angariar condições ao crescimento produtivo, mas sim a credibilidade do poder disciplinador desta política sobre as expectativas dos trabalhadores e beneficiários do gasto público, colocando-os em seus devidos lugares mediante a ameaça de desemprego e mitigação da esperança acerca de benefícios, uma vez que todos estariam em ambiente austero e de sacrifício conjunto, apaziguando possíveis pressões e mitigando o lançamento de eventuais tributações.

Neste âmbito, os salários são núcleo do problema distributivo, além das divergências socioculturais entre classes abastadas e a pobreza, os quais unificam as frentes burguesas neoliberais a seus contingentes de eleitores. Estes, para Bastos (2017), são a classe média tradicional que passou a receber pressões consideráveis quando dos ataques político-ideológicos da direita na segunda fase das manifestações de junho de 2013. A disponibilidade de empregos mais bem remunerados, uso da infraestrutura de transportes e serviços, antes mais reservados à classe média tradicional, passaram a ser concorridos, reduzindo-se seu *status* social, a qual entende que paga os impostos financiadores dos benefícios sociais entregues aos pobres e aos militantes socialistas que aparelham o Estado então abarrotado por políticos corruptos (BASTOS, 2014, 2017).

Deste modo, o populismo de direita brasileiro teve como sustentáculo a classe média tradicional, revoltada pela alta dos custos dos serviços privados, redução na empregabilidade e classes antes subalternas, às quais culpavam o populismo e demagogia políticos que seriam vendidos aos programas “assistencialistas”. Neste cenário, entra a variável de combate à corrupção, como novo foco do populismo de direita brasileiro, com o qual se adensaram as insatisfações da classe média tradicional, manipulando-se tal combate com vistas à derrubada de um governo que, paradoxalmente, contribuiu às investigações e ascender ao poder um grupo político corrupto que visava obstruí-las.

A velocidade no vazamento das delações contra o PT, divulgadas amplamente na mídia, se contrapunha com a delação e divulgação tardios da compra de votos parlamentares da Odebrecht, a qual depreciaria a imagem dos políticos que lideravam o *impeachment* no Congresso, de tal forma que não se faz possível ignorar o caráter seletivo político no combate à corrupção com finalidades pessoais, quais foram deteriorar a imagem pública do Partido dos

Trabalhadores e da então presidente Dilma, possibilitando sua expulsão. Neste cenário do espetáculo midiático do combate à corrupção, tornaram-se personalizadas ainda as responsabilizações, ou seja, a estrutura dos arranjos políticos que contribuem para a corrupção não foi debatida, esmiuçada ou publicizada (CHAUI, 2013; BASTOS, 2017).

Bastos (2017) considera que os membros das classes médias, do judiciário e Ministério Público Federal são também representantes do que definiu enquanto “burguesia associada” ou até do capital estrangeiro, ao investirem contra a Petrobras e proprietários das construtoras relacionadas aos governos do PT, oportunizando espaço para concorrentes estrangeiros destes setores. Para o autor, não há que se negar o envolvimento de delegados, promotores e magistrados na realização de política por “meios judiciais”, bem como o que ocorreu anteriormente à aprovação do *impeachment* pela Câmara, não cessaram as atividades da Lava-Jato após a retirada da presidente, chegando à ameaça ao Governo Temer e partidos da base. Desta forma, oposto ao que pensadores da esquerda imaginavam, o combate à corrupção funcionou para ensejar ataques a um partido afeto com a população. Perry Anderson (apud Bastos, 2017) realizou a primeira síntese histórica do *impeachment* da presidente Dilma e criou a hipótese sobre a concentração das investigações de focarem de forma tática no PT, pois liderava a situação até 2016, suscitando que se fazia necessária a divisão do sistema partidário visando o avanço, tanto quanto não cessariam o processo de retirada de Dilma do poder.

Para além dos membros das classes médias, tem-se ainda os membros do judiciário, os quais detêm uma agenda própria, configurando-os além de mero instrumento das classes dominantes e acima da típica classe média, tendo em vista que por vezes os lidera por cima. Atualmente estes membros do judiciário lideram a revolta da classe média de cima e internamente ao Estado com vias a tornar este Estado aos moldes do ordenamento jurídico já posto e que os confere poder, de modo que se pretende um tipo de purificação radical do estado e sociedade, mesmo se utilizando de prisões arbitrárias e da seletividade no vazamento de informações confidenciais, bem como denúncias, ainda que desemboquem em consequências perniciosas como a deslegitimação do sistema político, ameaça aos valores democráticos, o respeito ao ordenamento jurídico, eliminação de organizações partidárias, aprofundamento da crise econômica, favorecimento de grupamentos políticos interessados na obstrução de investigações e depreciação dos direitos sociais constitucionais (pelo mercado e ajuste fiscal), o desmonte de grupos empresariais nacionais e a desnacionalização da economia (BASTOS, 2017).

Faz-se então cristalino o ataque judicial, diante das ações em subterfúgio do presidencialismo de coalizão, o qual é manobrado no passado e atualmente pelo discurso dos

neoliberais no intuito de transformar em rejeição à política geral. Assim, atende-se ao objetivo de valorização das relações mercadológicas assimétricas, as quais são controladas legalmente pelos corruptores empresariais no trato político que, inclusive, até prefeririam eliminar a intermediação política, comprando diretamente o patrimônio público pelas privatizações que só conseguem ser legitimadas por meio de circunstância de crise econômica, deslegitimando-se a política, generalizando-se escândalos de corrupção.

Estes, aliás, prefeririam se possível eliminar os intermediários políticos e comprar o patrimônio público em nova rodada de privatização, que só pode ser legitimada, mesmo em cenário de crise econômica, pela deslegitimação da política com a generalização de escândalos de corrupção. Políticos privatistas conseguem se beneficiar das investidas contra a corrupção, a exemplo de Bersluconi como principal favorecido na operação Manu Puliti na Itália e o discurso de João Dória enquanto candidato à prefeitura de São Paulo, que se dizia empresário rico que não necessita de cargo público para enriquecer, fato que o diferenciaria de políticos profissionais. Contudo, contraditoriamente, em 2017, apresentava-se Jair Bolsonaro, detentor de discurso menos liberal que o daquele e alcançou a presidência da república em 2018. Fato é que, a classe média tradicional é a base popular votante na oposição aos neodesenvolvimentistas no período de 2006 a 2014, projetando-se nos líderes da Lava-Jato e que se fez presente às manifestações de 2013 e em 2015 e 2016 (BASTOS, 2017).

A depreciação da renda real e *status* social dessa classe média tradicional continuaram no primeiro governo de Dilma, o qual assegurou aumentos reais no salário mínimo até 2015, além de ampliar direitos trabalhistas dos empregados domésticos em 2013, concomitante às diminuições da classe média e média alta no Brasil, o que incomodou esses dois contingentes, tendo em vista que a ausência desses direitos e salários diminutos são herança arcaica da escravidão prezada pela burguesia e classes médias.

Deste modo, dava-se contorno às revoltas de 2013 em que as camadas da classe média se rebelavam contra a ascensão econômica e política de trabalhadores organizados e menos qualificados, tendo contado com financiamentos de campanhas de deputados opositores ao PT em 2014, incluindo diversas lideranças parlamentares que contaram com Eduardo Cunha enquanto elo entre os financiadores e o PSDB, o PMDB e partidos conservadores outros. Neste movimento, acusações de corrupção investigadas pelo MPF, PF e Sérgio Moro legitimavam a reação antissocial do empresariado e camadas médias conservadoras contra a ascensão das classes abaixo, motivo pelo qual lideranças desta classe média alegavam que a estrutura do sistema político nacional estava posta em detrimento dela nas eleições, pois o governo

comprava campanhas eleitorais caras, bem como o apoio das massas que seriam indiferentes àquelas denúncias de corrupção. Ainda assim, Dilma venceu a eleição de 2014, pois mesmo frente ao baixo crescimento econômico, a campanha televisiva e os militantes voluntários conseguiram divulgar o “conteúdo classista do programa neoliberal e a vinculação dos economistas dos dois principais candidatos de oposição à visão ‘austérica’ exigida pelos mercados financeiros” (BASTOS, 2017, p. 45)

Contudo, ocorreu que enquanto governo de esquerda reformista, não há como prosseguir com o governo do capitalismo contra a unificação burguesa se dividi-la, condicionando-se a cair em caso de unificação e falta de apoio social. Bastos 2014 assevera que ao ceder à coação política no terrorismo de mercado, a então presidente Dilma Rousseff correu o risco de alcançar credibilidade quanto ao mercado, mas também de a prejudicar frente às suas bases eleitorais, em especial na oportunidade que precisar dela para promover a reforma política que era prioridade legislativa, ou ainda quando fosse julgado o governo pelos desvios da Petrobras.

Na tentativa de apaziguar as investidas da burguesia, convocaram-se o então presidente do Bradesco, Luiz Carlos Trabuco para o Ministério da Fazenda e o diretor-superintendente do banco, Joaquim Levy, sob as custas de realizar ajuste fiscal considerado “inevitável” pelos economistas neoclássicos neoliberais para compensar os gastos públicos, os quais eram tidos por aqueles como o cerne do descrédito com a dívida pública que, supostamente, estaria desacelerando o crescimento econômico e investimento privado. Nesta toada, Bastos (2017) considera a justificativa neoliberal absurda, pois é improvável conceber como a economia na contrairia ainda mais no caso de o BC aumentar novamente a taxa de juros básica, ao passo que o Tesouro cortasse mais o investimento público. Faz-se mister ressaltar nesta oportunidade que a dívida pública líquida estava controlada, no patamar de relação líquida/PIB de apenas 33,1%, inferior a 2008, 2010 e 2011, de tal modo que há controvérsia se a presidente Dilma haveria sido convencida pelo argumento oposicionista neoliberal ou se aderiu pelos resultados políticos almejados.

O referido pacote abarcava o ajuste fiscal, mas ia além, incluindo a aceleração do ajuste de preços relativos da relação câmbio/salários (2011), não mais se focando na desvalorização cambial, mas também na diminuição de salários reais e emprego, elemento unificador da burguesia e que afastaria o eleitorado do governo. A justificativa ao pacote, no entanto, era obscura por fins políticos, de modo que a razão técnica apresentada era a de que a taxa de desemprego estava sob controle, abaixo da média. Ocorria que havia alta demanda por trabalhadores em comparação à oferta, aumento salarial em o aumento do emprego em si o que

acarretou mais custos, inflacionamento e consequente consumo da reserva empresarial para investimentos.

A política de austeridades fiscal e salarial foi somada do aumento súbito de preços relativos, na contramão do que havia proposto na campanha eleitoral enquanto subida gradual, circunstância na qual, por um lado, esperava-se que a desvalorização da moeda nacional, frente ao dólar, aceleraria e, como resultado, aumentaria o fluxo de exportações diminuindo as importações; por outro, a precificação gerida pelo governo no setor energético se elevaria, sob o intuito de diminuição dos subsídios a este e benefício das contas da Petrobras. Entretanto, segundo Bastos (2017, p.47), o momento para a austeridade era dos piores política e economicamente, de tal sorte que definiu como “austericídio”, pois não considerou a força da então desaceleração cíclica e o efeito contraproducente da austeridade, bem como o grupo decisório do governo subestimou a motivação oposicionista quanto ao prosseguimento do processo de *impeachment*.

Não suficiente, o núcleo governista também subestimou o enviesamento da Operação Lava-Jato e a ampla aceitação dos populares que confiara no governo durante as eleições, o qual propunha manutenção dos salários e emprego. Assim, aliada à mídia, a oposição emplacou discurso de estelionato eleitoral, resultando na queda da popularidade do governo desde a posse até culminar, já desprovido de apoio das ruas, no *impeachment*.

A demanda empresarial pelo ajuste fiscal continuava, de modo que, em 2019, Levy buscou grandes companhias em apoio para pressionar o núcleo decisório governista contra metas fiscais menos agressivas para o ano de 2016. Neste cenário, após implementar a meta primária de aumento de 0,7% para o referido ano, Levy pede demissão, tendo em vista não conseguir imprimir livremente sua vontade, alinhada aos mercados financeiros. Assim, o ajuste fiscal teve resultado adverso também no que tange o apoio empresarial, pois aqueles que acreditavam no progresso do modelo de austeridade não encontravam os resultados propostos, ansiando assim por mais enxugamentos, tal qual não compreendiam que os cortes reduziam suas rendas e aumentava o descontentamento com o governo.

Desta feita, Dilma realizou a agenda do empresariado conservador sem antes deter apoio conjunto da classe, rendendo-lhe, na virada da política econômica, a queda da lucratividade, insatisfação do empresariado e impopularidade com a base de apoio. Economicamente, somado a isso tudo, a Lava-jato impusera diversas barreiras aos acordos de leniência, acirrando a crise na cadeira do petróleo, causando queda nos preços do petróleo e gás, além do posicionamento inoportuno da direção da Petrobras em cessar pedidos oriundos de companhias denunciadas na operação (BASTOS, 2017).

No cenário de 2015, a procura por uma via que apaziguasse o empresariado em favor da governabilidade, em detrimento da popularidade com a base de apoio tradicional do governo, o deslanchar para a política de centro e à economia de direita, incutiram em problemas que se mostraram incontornáveis. A solução adotada de virar politicamente ao centro-direita, aliada ao cenário de crise, acabou por unificar o empresariado pelo enxugamento fiscal seletivo, de salários, direitos e o repasse do custo de subsídios, desonerações fiscais e baixa tributação da camada mais rica para a mais pobre. Este fenômeno de unificação visando programa regressivo seria possibilitado diante de alternativa governamental, a qual surgiu na figura de Michel Temer, ou seja, de dentro do próprio governo, por meio do programa Uma Ponte para o Futuro que foi inspiração da PEC 214/44 do teto de gasto, poupando a estrutura tributária regressiva, transferindo os custos do ajuste para os mais pobres e viabiliza novas possibilidades de privatização, depreciando-se a CLT e as garantias constitucionais (BASTOS, 2017).

4.1 GOVERNO BOLSONARO

Zanotelli e Ferreira (2021) trazem em seu estudo contribuição fundamentada na ótica neoliberal de Foucault (2008), sobre os dois importantes processos pelos quais passou a Petrobras, a partir da alteração do marco regulatório (2010 a 2013): a abertura ao mercado de exploração e produção petrolíferos dos campos do pré-sal, na tentativa de maior controle estatal; e a desestabilização da empresa em virtude dos interesses estrangeiros das multinacionais sobre as reservas de hidrocarbonetos e empresas da matriz produtiva de petróleo. Os autores informam que o último processo se estende até a atualidade, inserindo-se então no atual governo Jair Bolsonaro, aproveitando-se da vulnerabilidade econômico-institucional da Petrobras, gerada pela Operação Lava-jato, culminando nas alterações regulatórias e gestão da empresa partindo de 2016, cenário que agravou a partilha do grupo Petrobras, liderando-a à venda e propagação do brocardo neoliberal quanto à redução do papel do Estado ao enquadramento jurídico da “Lei e Ordem” e “regulação”, prezando-se pela concorrência pura e perfeita esperada dos processos econômicos formais.

Foucault (1973) já debatia o conceito de governamentalidade neoliberal o que se configura enquanto conjunto teórico e prático que repercute sobre os governos fortemente, de tal forma que compreendê-las é fundamental ao entendimento do ambiente, a normatividade e o cenário daquilo que se mostra uma “política de sociedade”, extrapolando-se o âmbito econômico. Os neoliberais então, conseguiram impor agenda governamental centrada na concorrência, indivíduo empresa e controle social através das normas legais, imprimindo

perenidade aos mecanismos econômicos neoliberais no Brasil numa nova onda neoliberal, a qual envolve a Petrobras. Neste sentido, Zanotelli e Ferreira (2021, p.15) resumizam:

A lei, o direito, como quadro que é a condição de possibilidade da emergência da concorrência “pura e perfeita” definida por meio de uma análise econômica “rigorosa”, o direito sendo construído como intervenção política e, portanto, do poder, vai replicar na esfera institucional os procedimentos concorrenciais entre interesses individuais que por sua vez serão a causa e a consequência da ordem econômica.

Deste modo, a justiça é elevada a serviço onnipresente, no cenário de neoliberalismo hegemônico vigente, pois as dinâmicas relacionais das empresas desenvolvem novos conflitos, demandando cada vez mais o agente jurídico e a arbitragem do jogo concorrencial, de tal sorte que o ente administrativo seria substituído pela instância judiciária, a qual, no caso contemporâneo brasileiro, possibilitou maior autonomia desta mais a Procuradoria, ao ponto de abandonarem seletivamente a isenção arbitral com vias de instrumentalizar o poder judiciário na forma político-partidária.

Assim, o neoliberalismo transforma Estado e governos além dos conceitos de Estados nacionais, de modo que a soberania muta da justificativa teológica, atribuída às monarquias, para a gestão fronteiriça, no mercantilismo, bem como balizar o acúmulo de riqueza nacional perante a equalização dos conflitos interestatais. Neste sentido, a soberania é então trazida como meio regulatório e direcionamento dos interesses neoliberais, de maneira tal que, segundo Dardot e Laval (2020), os Estados mantêm a soberania como importante instrumento ao seu absolutismo que impõe força enquadadora de política de controle por meio da presença simbólica, necessária aos neoliberais que demandam um Estado forte, o qual pelo mecanismo soberano, a despeito do postulado “Estado de Direito”, servem ao capitalismo, priorizando-se, nas políticas econômicas neoliberais, os processos autoritários impositivos de normativas concorrenciais e de Estado social mínimo.

Deste modo, há uma divisão entre visões de Estado envolvendo a gestão da Petrobras e seu papel dual, pois, por um lado, existem apoiadores do Estado nacional em prol da companhia enquanto passível de controle Estatal e a serviço público, mas do outro há os que preceituam soberania de Estado autoritário legitimando o neoliberalismo, de forma que ambas facetas são provenientes da soberania do Estado, o qual é composto por agentes de interesses próprios sob a crença deste ente que está acima de todos, ou seja, segundo Zanotelli e Ferreira, (2021, p.22) “a pátria acima de todos, como indica o bordão do bolsonarismo”. Neste cenário atual de nova fase neoliberal, apesar de ainda existirem políticas estatais democráticas, acaba-se por

predominar o Estado de guerra civil na perpetuação da coação e repressão, gerando conflito entre cidadãos (DARDOT, LAVAL (2020).

Há então duas formas de soberania diferentes, mas aquela evocada em oposição ao processo de privatização da Petrobras é desconsiderada pelo núcleo decisório do governo, judiciário e parlamento, os quais são permeados pela soberania neoliberal. A partir do sancionamento da Lei de Petróleo nº 9.478 de 1997 e a abertura outras empresas, em especial as estrangeiras, para a exploração petrolífera em território brasileiro, concedendo-se blocos exploratórios de petróleo regulados pela ANP, bem como possibilitou a participação em atividades *downstream* ao setor privado. Ademais, como já debatido, a Agência Nacional do Petróleo organizou os leilões para oferta dos blocos do pré-sal para a exploração e produção pelos regimes de concessão e então partilha. Neste sentido, dos dois anos seguintes à sanção da referida Lei, realizaram-se 15 rodadas de leilões para contratos de concessão e 4 campos já em diminuição das reservas ou maduros.

Assim, os hidrocarbonetos perdem seu valor estratégico, aquele de força motriz ao desenvolvimento visando os interesses sociais, política de transição da matriz energética, com gradual redução do consumo de petróleo em prol do fomento à utilização de energias renováveis, para ser considerado enquanto ativo econômico com fins prioritários de exploração intensiva e voltada ao capital internacional, retirando-a da competência estatal, legitimando-se pela normativa neoliberal que favorece leis, advindas das relações de poder postas no jogo político interno, profícuo à competição e internacionalização do setor, de tal sorte que os leilões do pré-sal funcionavam como leilões de produto qualquer, configurando-se a completude deste processo com a abertura do capital da empresa na bolsa de valores de Nova Iorque (2001) e a procura pelo mercado, bem como o lançamento de papéis, os quais reduziram paulatinamente o controle acionário do Estado, especialmente em 2018.

Destaca-se que o referido controle estatal sobre a Petrobras, somadas as participações da Caixa Econômica Federal (CEF), BNDES e FGTS, caíram de 66,2% para 50,2% em 2020, não obstante, segundo Zanotelli e Ferreira (2020) “A participação do capital internacional no mesmo período na empresa cresceu quase quatro vezes, passando de 11% para 39% das ações ordinárias”.

Em 2017, a reserva de petróleo no Brasil era aproximadamente 12,8 bilhões de barris, em 2020, as reservas da Petrobras eram 8,8 bilhões de barris, mas com a descoberta dos campos do pré-sal, consolidadas ainda em 2005, este número saltou para até 83,7 bilhões de barris, considerando-se o cálculo de óleo recuperável entre um quarto e metade do montante estimado de 176 bilhões de barris não comprovados, dos quais a Petrobras ainda detém cerca de 67% ,

garantindo-lhe, em regimes de exploração, algo em torno de 29,4 e 58,9 bilhões de barris. Em 2016, inicia-se período de desestabilização da Petrobras em virtude de uma sequência de iniciativas políticas impulsionadas pela evidenciação de corrupção em setores da empresa e ilegalidades em suas cooperações internacionais com, principalmente, parceiros norte-americanos, abrindo espaço para o emergir de aliança neoliberal e neoconservadora, a qual toma o poder e altera os regimes de cessão onerosa e partilha já estabelecidos (ZANOTELLI, FERREIRA, 2021).

Ato contínuo, descobriu-se reserva excedente aos 5 bilhões de barris iniciais, então com expectativa entre 6 e 15 bilhões de barris, o qual fora anteriormente cedido à Petrobras, mas leiloado em 2019 pela Agência Nacional do Petróleo, tendo a estatal se candidatado, juntamente a empresas chinesas, ao leilão referente à área da bacia de Búzios, a qual representa a maior descoberta do país em petróleo, culminando na aquisição deste excedente mais a área de Itaipu pela companhia. Não obstante, em 17 de dezembro de 2021, houve a segunda rodada de licitações do excedente da cessão onerosa no regime de partilha de produção que, segundo Sérgio Ripardo (2021), em artigo para a Bloomberg Línea:

No leilão, a Petrobras adquiriu os direitos de exploração e produção dos volumes excedentes aos da cessão onerosa nos campos marítimos de Atapu e de Sépia. A estatal exerceu o direito de preferência na aquisição dos volumes excedentes do campo de Sépia, aderindo à proposta do consórcio vencedor. O consórcio terá a Petrobras como operadora, com participação de 30%, em parceria com a Total Energies (28%), e QP Brasil (21%). Quanto ao campo de Atapu, a petroleira fez parceria com a Shell Brasil e Total Energies. O consórcio terá a Petrobras como operadora, com participação de 52,50%, em parceria com a Shell Brasil (25%) e Total Energies (22,50%). O leilão representou a última oportunidade de acesso a grandes volumes já descobertos do pré-sal, com um resultado de mais de 11 bilhões de reais em bônus de assinatura. Além disso, foram ofertados relevantes percentuais de excedente em óleo na ordem de 37,43%, com um ágio de 149,2% para Sépia, e 31,68% com um ágio de 437,86% para Atapu.

Para este leilão, o governo promoveu redução dos bônus a serem pagos pelos blocos em 70%, beneficiando as empresas transnacionais quanto ao reembolso a ser realizado, dados os investimentos da Petrobras em infraestrutura da área. Quanto ao regime de partilha, com fulcro na Lei 13.365 de 2016, houve modificações, por exemplo, na retirada da obrigação da Petrobras deter o papel de operadora e participação mínima de 30% nos consórcios, de modo que passa a ser opcional sua participação. Ademais, os blocos do pré-sal ofertados por partilha serão apresentados à Petrobras pela ANP, de maneira que a estatal decidirá se participará.

Desta feita, as alterações dos marcos regulatórios da exploração petrolífera, a partir de 2016, fragilizaram a nacionalização da infraestrutura de exploração do setor, provando-se a

presença dos *players* estrangeiros fornecedores enquanto soberanos do setor sobre as orientações do Estado. Não suficiente, os governos Temer e Bolsonaro asseguraram e amplificaram as isenções fiscais do setor petrolífero, através do regime aduaneiro especial de exportação e importação de bens destinados às atividades de pesquisa e lavra das jazidas de petróleo e de gás natural (Repetro), as quais beneficiaram as transacionais em detrimento das nacionais (ZANOTELLI, FERREIRA, 2021).

Com as modificações promovidas pelo governo Temer e Bolsonaro, o cenário de abertura para as companhias transnacionais se acelerou em 2016, reforçando-se a neoliberalização do Estado que, associada ao autoritarismo e a privatização voraz do setor, mutaram a soberania estatal, a qual passa a se dizer “nacionalista”, com base em símbolos nacionais, discursos patrióticos e o incentivo à “violência contra o inimigo interior”, afastando os populares da ideia de soberania e nação, cedendo ao interesse capitalista internacional e reafirmando o neoliberalismo. Com o intuito de possibilitar a inserção do capital internacional na empresa e setor petrolífero, promoveram as referidas alterações na regulação, realizaram avidamente leilões como a venda de campos já produtivos e blocos onde se desenvolviam pesquisas de exploração, para empresas estrangeiras. Tal processo de venda das subsidiárias, controladas e participações da Petrobras é realizado, por vezes, em desconformidade com a lei, em outras empresas do ramo, fortalecendo a presença das companhias internacionais que saíram, em 2011, do patamar de 8,22% para 24,18% do petróleo produzido no Brasil em 2019, perfazendo este grupo a Shell (Reino Unido-Holanda), a Petrogal (Portugal), a Equinor (Noruega), Repsol (Espanha) e Sinochem (China) (ZANOTELLI, FERREIRA, 2021).

Este cenário de inserção do capital internacional no setor petrolífero brasileiro tende a se acentuar dada a atual realidade neoliberal quanto à abertura política e econômica. Impulsionadas pelas consequências do abuso do exercício da justiça, suportadas por operações políticas através do *lawfare*, implicaram em “movimento duplo” das gestões da Petrobras na depredação do conglomerado e sua desestatização do setor, ou seja, a venda dos ativos exploratórios e produtivos, empresas controladas e subsidiárias, promovendo desmonte da estatal, relegando-a gradualmente ao papel restrito de exploração, tal qual prossegue-se a alteração regulamentar que viabiliza a introdução contínua de empresas outras na exploração do petróleo do pré-sal.

Zanotelli e Ferreira (2021) calculam que, entre 2017 e 2020, o valor de ativos privatizados do grupo Petrobras foram da ordem de US\$ 45,94 bilhões, correspondendo a 60% do montante de receitas em 2019, ou seja, não significativo se relacionado às vendas anuais, revelando-se contraproducente, pois transferiram ativos que rendiam ganhos importantes como

a BR Distribuidora e que reduziam custos operacionais como gasodutos. As vendas de campos e blocos petrolíferos, somados os anos de 2018 e 2019, representaram US\$ 12,84 bilhões ou 7,2% da receita líquida e 14,5% da dívida líquida da empresa, de modo que o grupo vendeu sua participação majoritária em campos importantes com a Bacia de Santos e blocos potenciais para exploração como Carcará, além de ter renunciado a campos pós-sal e pré-sal em Campos, bem como o Roncador um dos principais em produtividade na bacia. Não suficiente, ocorreu a cessão completa de campos terrestres na Bacia Potiguar, disponibilização de quase todos os campos terrestres e marítimos na Bacia do Espírito Santo e dos campos do Recôncavo baiano entre outros. Deste modo, a Petrobras ficou ausente completamente de bacias como Pelotas, Pará-Maranhão, Ceará, Potiguar, Tucano do Sul, Recôncavo na Bahia e Espírito Santo.

Os autores apresentam o caso do Polo de Lagoa Nova, situado em Linhares (ES), explicitando o entendimento da forma de operar nos interesses particulares, envolvendo ex-gestores da Petrobras e órgãos públicos do setor petrolífero no processo de privatização. O polo (infraestrutura de exploração desde bombas de sucção até unidade de processamento de gás natural) em questão fora vendido em outubro de 2020, tendo sua infraestrutura sido concluída pela Petrobras, abarcando os campos produtores de Lagoa Parada, Lagoa Parada Norte e Lagoa Piabanha, os quais somados produziam, ainda em 2017, 270,47 barris de petróleo e 19,92 m³ diários. A companhia Imetame fez a compra pagando US\$ 9,4 milhões, dos quais US\$ 7.6 milhões foram financiados em consórcio pelos bancos públicos estaduais do ES, BANESTES (Banco do Estado do Espírito Santo) e BANDES (Banco de Desenvolvimento do Espírito Santo), de forma que cada um participou com 40,5% do valor total e a Imetame apenas 19%, ou seja, um retorno sobre o investimento de ínfimos 4 anos, considerando-se a produção do polo. O que se passa a questionar então é sobre a confiabilidade dos procedimentos de avaliação dos valores de ativos postos a venda pela empresa, bem como a preocupação com a manutenção da infraestrutura dos campos que foram comprados por companhias menores, multiplicando o número de empresas a serem reguladas autoridades reguladoras sobre riscos ambientais, acidentes de trabalho e vazamentos.

A partir daí, Zanutelli e Ferreira (2021, p.40) explicam que ocorre uma série de “engenharias societárias” comuns ao movimento intenso dos concessionários quanto às vendas dos campos e blocos. A Imetame então vender 50% das participações para a Petro-Victory Energy (Texas, EUA, com filial no RJ) por US\$ 4,68 milhões, a qual vendeu sua então participação para a EnP Energy Platform que pertence ao ex-secretário de Petróleo e Gás do MME, Márcio Felix Carvalho Bezerra, possui como diretores “Fernando Taboada, geólogo e ex-gerente de exploração da Petrobras no ES, Cristiane Formosinho (37 anos de Petrobras), o

engenheiro aposentado Marco Túlio Pereira Machado (ex-gerente executivo da Petrobras) e a engenheira Lucia de Fátima (39 anos atuando no *upstream* da Petrobras)”.

Asseveram ainda que o dono da EnP Energy, Márcio Felix trabalhou 33 anos na Petrobras atuando como gerente-geral de atividades *upstream* na América do Norte e África, sendo participante da gerência geral do *upstream* no ES, foi ainda Secretário de Estado no ES, em 2016 assumiu a Secretaria do Petróleo, Gás Natural e Combustíveis Renováveis do MME até 2019, quando foi colaborador da agenda de privatização da Petrobras. Entre o início de 2018 e 2020, Márcio Felix foi presidente do conselho de administração da PPSA, a qual é responsável pelos leilões de venda do petróleo da União em contrapartida contratual de partilha no pré-sal. Em março de 2020 ela alçou ao cargo de vice-presidente executivo da ONIP (Organização Nacional da Indústria do Petróleo) que é conectada às federações empresariais industriais e tinha como visão “ser protagonista na articulação entre as companhias operadoras, as indústrias de bens e serviços, as agências de fomento e o governo, contribuindo para o aumento da competitividade global do mercado de óleo e gás brasileiro”.

Não suficiente, explica-se que ele ainda foi presidente do conselho de administração da ES Gás, no período de 2019 a 2021 pela Lei Ordinária nº10.955 de 2018. A ES Gás é empresa de economia mista, na qual o Espírito Santo é sócio majoritário (51% do capital votante), bem como possui a BR Distribuidora como sócia (49%). A empresa recém-constituída já teve a privatização anunciada em 2022, mediante o interesse de multinacionais na aquisição da concessionária responsável pela distribuição de gás natural canalizado para os diversos segmentos, somando 60 mil unidades consumidoras. Deste modo, Márcio Félix era personagem central dotado de diversas funções no setor, sendo orientado pelo mercado e motivado pelos “patrões do momento”, de modo que circula da administração pública para o setor privado sem delongas, utilizando-se das informações da administração pública para organizar as privatizações de empresas estatais, cacifando-se para nomeações em cargos patronais e do setor privado, tornando-se empresário ao final. Zanutelli e Ferreira (2021) então analisam que há uma confusão entre público e privado, pois Márcio Felix fora presidente do conselho de administração de empresa pública, a qual decidia os contratos de gestão dos regimes de partilha na exploração do pré-sal, além de ser presidente do conselho de empresa de economia mista decidindo sobre a distribuição de gás no ES com privatização anunciada. Simultaneamente, ele faz parte de organização patronal com intentos privados relativos ao objeto de ambas referidas empresas, tanto quanto na participação das políticas petrolíferas nessas searas, além da participação nos processos de impulsionamento das vendas de ativos da Petrobras e leilões de

blocos do pré-sal, o qual compra participação em campos produtivos daquela empresa onde atuou e tinha influência enquanto secretário no MME.

Assim, o governo do Estado funciona enquanto parte da empresa, sendo o governo regulado internamente enquanto companhia e seus agentes atuam em seu interior numa naturalização deste processo de se utilizar do público para o interesse privado. Neste sentido, Foucault (2008) desenvolve ideia acerca do pensamento neoliberal e suas ações que as mutações nas instituições estatais e das regulamentação, legitimadas legalmente, reforçam as normas internas ao Estado neoliberal guiadas pela máxima do “intervencionismo jurídico” que, por sua vez, lidera as leis mercadológicas e o princípio da regulação econômica geral, tomando como base a empresa no ambiente concorrencial, imprimindo-os nas ações governamentais enquanto princípio e visão de mundo, de tal sorte que o mercado seria princípio de regulação do Estado, ou seja, “um Estado sob vigilância do mercado antes que um mercado sob vigilância do Estado”.

O Estado brasileiro então pode ser entendido como supervisionado pelo mercado internamente, via tribunais que delimitam o quadro neoliberal concorrencial, quanto pelo trabalho dos agentes estatais em vigília e atores do próprio mercado, atuando em sua legitimidade e entendendo o Estado enquanto extensão dele, confundindo os interesses mercadológicos com os estatais, distorcendo-se o quadro legal que pretendiam os neoliberais como imparcial para evitar monopolização e uso privilegiado da regulação. Contudo, nunca abandonando a legitimidade edificada sobre a ideia de soberania associada ao Estado. Neste cenário, o caso emblemático da privatização do polo de Lagoa Parda e da figura de intermediador e *player* exercido por Márcio Felix, revela-nos um neoliberalismo pautado nas normas e às mudanças decorrentes do interesse de grupos de agentes em detrimento da sociedade, aqueles enquanto indivíduos-empresa de si próprios, segundo postulam os neoliberais em mercado aberto, ou seja, as regras mudam no decorrer do jogo, não havendo uma disputa mercadológica transparente, como preceituam repetidamente, mas por meio da assimetria de informação que rendem lucros, no mercado, legitimados pelo simbolismo e materialismo do Estado no poder reconhecido como acima de todos.

No entanto, a privatização dos ativos da Petrobras no exterior adota estratégia distinta. Desde, principalmente, 2016 a empresa vem privatizando seus ativos *downstream* angariando cerca de US\$ 7,59 bilhões. Ademais, a empresa saiu completamente do ramo de distribuição na América do Sul e África, na qual havia fenômeno atípico, pois era associada ao banco BTG Pactual que esteve envolvido em diversas investigações da Operação Lava-Jato, chegando à prisão de seu presidente e ainda maior acionista, André Esteves, o qual segue na gestão sem

questionamentos daqueles neoliberais puritanos guardiões da moral e combatentes da corrupção. O referido banco é instituição bancária de investimentos e possui como sócio fundador o atual Ministro da Economia, Paulo Guedes que supostamente beneficiou-o em licitação para a gestão dos dados pessoais do funcionalismo público federal e diversas transações em diferentes setores. Contudo, a sede do banco chegou a ser invadida pela Polícia Federal mais de uma vez, no intuito de investigar a compra de participações em 2013 nos campos petrolíferos da África da Petrobras. Assim, fica evidente que os processos de privatização da Petrobras chamam a atenção daqueles com quem trabalha o ministro, sejam os fundos de investimento, bancos ou interessados de outros setores, numa espécie de reprodução dos mecanismos de privatização da década de 1990 no governo FHC (ZANOTELLI, 1998; ZANOTELLI, FERREIRA 2021).

Até 2018 a Petrobras tinha mais de 600 mil acionistas, presente em 19 países e detinha quadro de 63.361 trabalhadores diretos no grupo, além de 120 plataformas de produção marítima, 13 refinarias (até 2020), frota de 50 navios, uma usina de energia solar e participação em quatro usinas eólicas, 7.710km de oleodutos e 9.190km de gasodutos, cinco unidades produtivas de biocombustíveis, 20 usinas termelétricas, fábricas de fertilizantes e 8.277 postos de gasolina, sendo 388 situados no exterior. Contudo, a voracidade do cenário de privatização é tamanha que se torna difícil acompanhar o processo, seja das subsidiárias e controladas, tanto quanto dos setores conectados diretamente à matriz que não poderiam ser passíveis de venda (ZANOTELLI, FERREIRA, 2021).

O desfazimento paulatino do grupo Petrobras se dá pela privatização de setores estratégicos com destaque para a venda dos gasodutos, anúncio de refinarias, termelétricas, empresas de biodiesel, petroquímicas, fábricas de fertilizantes, de asfalto e outras, as quais não estão legalmente postas. Nestas vendas, ressalta-se os setores de biocombustíveis, o qual já foi todo anunciado, representando fim da transição energética por este meio, a venda da fábrica de etanol Nova Fronteira e a metade da participação da Petrobras na Belém Bioenergia, pois nas duas foram sócios da Petrobras, nas próprias plantas, os compradores, ou seja, a viabilização do projeto é realizada pela estatal e uma vez consolidado os seus “sócios” se apropriam, excluindo-se a Petrobras.

Ademais, as plantas industriais e infraestrutura sob as figuras das subsidiárias responsáveis pelas malhas de gasodutos já foram vendidas e o restante a venda, além daquelas responsáveis pelo transporte de gás já desnacionalizadas em 2016 e 2017 sendo 90% da Nova Transportadora (NTS) e a venda em 2019 de 90% da participação na Transportadora Associada de Gás S.A. (TAG). Na negociação da NTS a venda fora realizada para a Nova Infraestrutura

Fundo de Investimentos em Participações (FIP), gerenciada pela Brookfield Brasil Asset Management LTDA, a qual é afiliada ao fundo canadense Brookfield Asset Management, vendendo-se no mesmo dia parte das ações da NTS para a Itaú S.A., no que se evidencia possível intermediação ou financiamento, ressaltando-se ainda que a parcela restante da Petrobras (10%) na NTS já foi vendida em 2021, momento em que também se anunciou princípio da fase vinculante da venda total das participações da estatal (51%) na Transportadora Gasoduto Bolívia-Brasil e de 25%, na Transportadora Sulbrasileira (TSB), o qual segue até então. (ZANOTELLI, FERREIRA, 2021; CANAL ENERGIA; 2021).

A NTS detém capacidade de distribuição de 158,2 milhões de m³ de gás diários, totalizando cerca de 2.000km de gasodutos e se localiza na região sudeste que concentra a maior produção e consumo do produto. O que espanta no evento da venda da participação na referida empresa é que a Petrobras era seu único cliente e agora paga pela utilização da estrutura de transporte de gás, representando aumento de gastos logísticos na ordem de R\$ 1.01 milhões devido esta venda, no segundo trimestre de 2017, o qual representa sexta parte do recebido na transação, em um trimestre, ou seja, a totalização do recebido em 18 meses de aluguel. A TAG, por sua vez, foi privatizada no ano de 2019, vendida para a empresa francesa Engie e o fundo Caisse de Dépôt et Placement du Québec (CDPQ) pelo valor de US\$ 8,72 bilhões ou cinco anos de lucros da empresa, sob parâmetros de 2016, configurando a maior venda de ativos da Petrobras, de modo que a composição acionária tem como sócio majoritário a Engie (58,5%), CDPQ (31,5%) e Petrobras (10%). Contudo, a estatal vendeu sua parcela de participação à CDPQ por R\$ 1 bilhão. A empresa detém malha de gasodutos com 4.500km de extensão nas regiões sudeste, nordeste e norte, análogo ao caso da NTS, vendendo-se uma infraestrutura instalada pela estatal, transformando-se mais uma vez numa cliente a alugar gasodutos que construiu (AEPET, 2018; ZANOTELLI, FERREIRA, 2021; BRUNELLI CAMILLA, 2022).

Ressalta-se ainda a referida venda da participação majoritária da Petrobras na Transportadora Brasileira Gasoduto Bolívia-Brasil (TBG) e 25% de participação na Transportadora Sul-brasileira de Gás S.A. (TSB) que ainda se encontra em etapa vinculante. Esta privatização significa a saída da estatal do transporte de gás no Brasil, relegada à propriedade dos gasodutos que ligam os parques produtivos às refinarias e terminais.

Quanto às refinarias, 8 das 13 foram postas à venda, com destaque para o caso da Refinaria Landulpho Alves que foi alienada por US\$ 1,64 bilhão quando, segundo a Federação Única dos Trabalhadores (FUP), valeria de 3 a 4 US\$ bilhões. A refinaria em comento representa 30% da produtora da Petrobras de óleo combustível para navios, suprimindo demanda da Organização Marítima Nacional e sendo ativo valioso. Este caso é semelhante ao de outras

refinarias já em processo de privatização como a Refinaria Alberto Pasqualini (REFAP/RS), com negociação interrompida com o grupo Ultra, mas que será retomado após as eleições, da Refinaria Lubrificantes e Derivados do Nordeste (LUBNOR/CE) e da Unidade de Industrialização do Xisto (SIX/PR) (CAVALCANTE, 2021; LAURENCE, 2021; AEPET, 2021; ZANOTELLI, FERREIRA, 2021).

O que impressiona é que este rumo é oposto ao que as petroleiras estrangeiras estão tomando, especialmente no caso da Petrobras que ostentava reputação de deter e operar o todo da cadeia produtiva, da exploração até o posto de gasolina onde é vendido o combustível e às lâmpadas do consumidor final, desmontando-se com vendas inconcebíveis de ativos dos seus diversos setores estratégicos como o refino interligado à produção. Adicionalmente, a empresa ainda vendeu ativos de seu segmento *downstream* com a liquidação de fatias de participação nas subsidiárias Liquigás, BR Distribuidora e Gaspetro.

Até 2017 a Petrobras detinha todo o capital da BR Distribuidora, a qual era a mais lucrativa dentre as subsidiárias. No mesmo ano, a estatal vendeu 28,75% de suas ações por cerca de R\$ 5 bilhões. Em seguida, no ano de 2019, completo 62,5% liquidados da subsidiária, na bolsa de valores, restando-lhe apenas 37,5% de participação. A Liquigás também era integralmente da Petrobras, atuando no engarrafamento, transporte e venda de GLP em território nacional, de modo que possuía rede com quase 5 mil revendedores autorizados e mais de um quinto da participação no mercado. Ainda assim, foi completamente liquidada para o consórcio da Copagaz, da Itausa e a Nacional Gás Butano. Por fim, a Gaspetro, a qual comercializa, exporta, importa, armazena e distribui gás natural teve a venda da participação integral da Petrobras (51%) para a Compass aprovada, sem restrições, pelo CADE, mas a ANP recorreu, em 31 de março de 2022, pelo risco de verticalização. Estes processos de privatização do setor de gás são guiados pela resolução de 24 de junho de 2019 do CNPE de liberação do mercado de gás nacional. (ZANOTELLI, FERREIRA, 2021; CARREGOSA, 2022).

Se a Petrobras detém controle acionário sobre empresas coligadas partícipes do grupo Petrobras e que monopolizam o setor de transporte de petróleo, como no caso da TAG e NTS, ou ativos ligados à Petrobras como refinarias, tais companhias não poderiam ser privatizadas, de tal maneira que o CADE não possui competência para garantir termo de compromisso com a estatal, para que esta venda seus ativos por serem de caráter “monopolístico” nem mesmo o STF autorizado a venda das referidas refinarias, tendo em vista que se trata de monopólio garantido constitucionalmente pelo art. 177. Este processo de desestatização ocorre através de companhias de fachada coligadas ou subsidiárias com o objetivo de transferir o patrimônio da Petrobras e vendê-lo, dotando então estes ativos transacionados de dupla ilegalidade, tendo em

vista também o indevido processo licitatório a que são submetidos, tudo autorizado pelo Tribunal de Contas da União (LIMA, 2020; ZANOTELLI, FERREIRA, 2021).

Deste modo, TCU, STF e CADE aprovaram comercializações inconstitucionais ou ilegais dos ativos da Petrobras, uma vez que necessitam de lei, alteração na Constituição ou devido processo licitatório para tal. Ocorre que suas sentenças têm fundamento completamente neoliberal da jurisprudência edificada enquanto relação política, possibilitando a interpretação das leis sob o viés neoliberal, ainda que fortemente contraditório sob a norma constitucional, sendo a validade das decisões efetivada pelas relações de poder internas ao Estado e legitimadas pelos tribunais, alinhada ao direcionamento neoliberal dominante. Impondo-se então, por meio do instrumento da soberania, a decisão do Estado pelos tribunais e governos de que deve ser obedecido dada a soberania legal daquele que está acima de todos, mas a serviço do neoliberalismo também soberano.

Assim, os interesses na venda dos ativos da Petrobras não são motivados pela busca de desenvolvimento do Estado brasileiro, mas sim na transferência para as companhias transnacionais, empresas privadas e grupos financeiros de setores-chave à integração territorial, os quais atingem o âmbito internacional Sul-americano, latino-americano e global. Para tanto, recorrem-se a iniciativas discursivas da diretoria da empresa e governo brasileiro ao redirecionamento da atenção acerca dos objetivos reais da privatização da Petrobras que convergem intenções de ganhos dos agentes nacionais intermediadores do desmonte da empresa, para os quais suscitam-se suposições de internacionalização no Estado e diretivas empresariais mercadológicas de eficiência e teoria concorrencial, possibilitando a vigilância do Estado pelo mercado e a retirada da Petrobras do controle estatal para as empresas estrangeiras e mercado financeiro na figura dos fundos de investimento (BASTOS, 2017; ZANOTELLI, FERREIRA, 2021).

Os movimentos mercadológicos, a partir de 2019, durante o governo Bolsonaro e sob a orquestração de Paulo Guedes, relativamente às tomadas de decisões dos dirigentes da Petrobras seguem uma suposta racionalidade de lucratividade, a qual, no entanto, não transparece uma racionalidade de livre mercado, mas sim de um mercado que serve seletivamente alguns, atuando numa falsa “liberdade” econômica. O ambiente econômico é então caracterizado pela racionalidade competitiva própria em que o mercado seria uma solução, de modo que se justificaria o afastamento do Estado, ainda que este fosse relegado às funções de regulador e legitimador destas iniciativas neoliberais através da normatização e “regulação amputada”, esta produzida visando os interesses de uma classe social puritana

desprovida de pactos e coalizões, mas a serviço de interesses do empresariado e mercado financeiro da alta classe brasileira alinhada com as transnacionais.

Desta feita, a desestruturação do grupo Petrobras, o qual detém papel que extrapola a exploração, produção, transformação, e distribuição de óleo e gás, ocupa territórios nacionais e internacionais, bem como desempenha vasto papel social, é guiada pelos preceitos neoliberais enquanto modelo de vida, mas um modelo empresarial de propriedade de grupo seletivo de multinacionais formadoras de monopólios nacionais e internacionais, ignorando a construção e acúmulo na construção do grupo Petrobras pelo Brasil nas últimas sete décadas e privilegiando seus ganhos individuais por intermédio estatal (BASTOS 2017; ZANOTELLI, FERREIRA, 2021).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Petrobras então, apesar de desempenhar papel dual entre empresa privada de capital aberto, vinculada aos interesses de seus acionistas, e empresa pública comprometida com as necessidades da sociedade e Estado brasileiros, vive conflito dados os cenários político e econômico atuais, tendo em vista os impactos das reformas neoliberais nacionais que depredam seus ativos e reduzem sua participação enquanto ente estatal em prol da vontade do mercado financeiro.

A construção de um plano de fundo neoliberal com a população, desde as manifestações de 2013 até o *impeachment* da então presidente Dilma Rousseff, aliado ao desgaste intermediado pela Operação Lava-jato e o programa Uma Ponte para o Futuro no governo de transição de Michel Temer, possibilitaram solo fértil para a contínua liquidação dos ativos da Petrobras que, desde a abertura do mercado no governo de Fernando Collor, bem como no atual governo Bolsonaro, já sofria os impactos da quebra do monopólio de exploração, culminando-se na abertura concorrencial nos campos do Pré-sal e retirada da empresa do papel obrigatório de operadora dos consórcios de exploração.

Com a mobilização de parte da população, classe jurídica e *impeachment*, estabeleceu-se crise institucional que possibilitou a unificação do empresariado frente à reforma tributária e austeridade buscados para a construção do cenário de privatização da Petrobras sob a justificativa da busca por maior eficiência, a qual não se mostrou verídica tendo em vista os moldes de conflito de interesse das privatizações de subsidiárias e diversos ativos promissores que já demonstravam resultados produtivos excelentes, mas foram vendidos a baixo preço, além de serem recontratados para prestar o mesmo serviço à empresa logo após.

Assim, os processos de privatização, motivados pela política neoliberal, intermediados por agentes que trabalharam na Petrobras e agora são empresários a serviço do capital financeiro internacional, funcionam então como um caminho direto de aquisição dos ativos estatais brasileiros, possibilitado por entes governamentais, de tal maneira que se compreendeu deste estudo que eles funcionam como instrumento de transferência de riqueza da população mais pobre para as camadas mais ricas, devido à menor participação em programas sociais e repasses aos estados brasileiros, oriundos da exploração do pré-sal enquanto operadora e consorciada, às novas políticas monetárias austeras que imputam aos mais necessitados a responsabilidade com o déficit fiscal, até à venda subvalorizada da infraestrutura construída com dinheiro público pela Petrobras, a qual necessita destes ativos para as próprias operações e acaba por terceirizá-los absurdamente, arcando com a própria privatização.

REFERÊNCIAS

- AEPET. **NTS: Tragédia anunciada e responsabilidade**. Disponível em: <<https://aepet.org.br/w3/index.php/conteudo-geral/item/2126-nts-tragediaanunciada-e-responsabilidade>>. Acessado em: abr. 2022.
- AEPET. **RLAM está sendo vendida por metade do preço. Privatização cria monopólio regional**. Disponível em: <<http://aepet.org.br/w3/index.php/conteudo-geral/item/5828-rlam-esta-sendovendida-por-metade-do-preco-privatizacao-cria-monopolio-regional>>. Acessado em: mai. 2022.
- AEPET. **AEPET 50 anos: pelo Brasil, Petrobras e seu corpo técnico**. Rio de Janeiro, 2011.
- ALMEIDA, Manoel Donato de. **Neoliberalismo, privatização e desemprego no Brasil (1980-1998)**. Campinas, 2009. Tese de doutorado.
- ANDERSON, Perry. **Balanço do neoliberalismo In: As Políticas Sociais e o Estado Democrático Pós-Neoliberalismo**. São Paulo: Editora Paz e Terra, 1996.
- ANTUNES, Ricardo. **A desertificação neoliberal no Brasil**. (Collor, FHC e Lula). São Paulo, Autores Associados, 2005.
- BASTOS, Pedro Paulo Zahluth. **Ascensão e crise do governo Dilma Rousseff e o golpe de 2016: poder estrutural, contradição e ideologia**. Revista de Economia Contemporânea, 2017.
- BASTOS, Pedro Paulo Zahluth.; ROSSI, Pedro. **Combater a inflação com recessão é estratégia ultrapassada**. Jornal do Brasil, 2017.
- BASTOS, Pedro Paulo Zahluth. **Economic slowdown, popular revolt, and government response in today's Brazil**. Los Angeles, CA: UCLA, Center for Social Theory and Comparative History, 2014.
- BRAGA, Ailton; FREITAS, Paulo Springer. **A Petrobras conseguirá explorar plenamente o pré-sal**. Brasil, Economia, 2013. Disponível em: <<http://www.brasil-economia-governo.org.br>>. Acessado em: abr. 2022.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília. Senado, 2008.
- BRUNELLI, Camilla. **Venda de participações da Petrobras na TBG e TSB está em fase vinculante**. Disponível em: <https://monitordomercado.com.br/noticias/27724-petrobras-venda-de-participacoes-na> Acessado em: mai. 2022.
- BUCHÉB, José Alberto. **Direito do Petróleo: a regulação das atividades de exploração e produção de petróleo e gás natural no Brasil**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.
- CAMARGO, J. **Cartas a um jovem petroleiro: viver com energia**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

CANAL Energia. **Petrobras finaliza venda de participação na NTS por R\$ 1,8 bilhão.** Canal Energia, 3 de maio de 2021. Disponível em: <<https://www.canalenergia.com.br/noticias/53171508/petrobras-finaliza-venda-de-participacao-na-nts-por-r-18-bilhao>> Acessado em: mai. de 2022.

CARREGOSA, Lais. **ANP recorre contra compra da Gaspetro pelo Grupo Cosan.** Notícia em Poder 360. 01 de abril de 2022. Disponível em: <<https://www.poder360.com.br/energia/anp-recorre-contra-compra-da-gaspetro-pelo-grupo-cosan/>>. Acessado em: abr. 2022.

CAVALCANTE, Beatriz. **Petrobras informa que continua com venda das refinarias no Ceará, Minas Gerais e Paraná.** Notícia em O Povo, outubro de 2021. Disponível em: <<https://www.opovo.com.br/noticias/economia/2021/10/01/petrobras-informa-que-continua-com-venda-das-refinarias-no-ceara-minas-gerais-e-parana.html>> Acessado em: abr. 2022.

CHAUI, Marilena. **As manifestações de junho de 2013 na cidade de São Paulo.** Teoria e Debate, em 27 de junho de 2013. Disponível em: <<https://teoriaedebate.org.br/2013/06/27/%EF%BB%BFas-manifestacoes-de-junho-de-2013-na-cidade-de-sao-paulo/>>. Acessado em: abr. 2022.

D'ALMEIDA, Albino L. **Indústria do petróleo no brasil e no mundo.** Ed. Blucher, 2015.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. **Dominer. Enquête sur la souveraineté de l'État em occident.** Paris: La découverte, 2020.

DINIZ, Cláudio Smirne. **Estado e desenvolvimento econômico.** In: MOREIRA, Egon Bockmann; MATTOS, Paulo Todescan Lessa (Coord). **Direito Concorrencial e regulação econômica.** Belo Horizonte: Fórum, 2010.

FOUCAULT, Michel. **A verdade e as formas jurídicas.** Rio de Janeiro: NAU Editora, 2011[1973].

FOUCAULT, Michel. **O nascimento da biopolítica.** São Paulo: Martins Fontes, 2008.

FUSER, Igor. **A Petrobras na América do Sul: Internacionalização e Conflito.** In: XXVI Congress of the Asociación Latinoamericana de Sociología. 2007.

GIL, Antônio Carlos. **Como Elaborar Projetos de Pesquisa.** São Paulo: Atlas, 2008.

GOMES, Carlos Jacques Vieira. **O Marco Regulatório da Prospecção de Petróleo no Brasil: o Regime de Concessão e o Contrato de Partilha de Produção.** Textos para discussão, Brasília, 2009.

HIRATUKA, Célio; CGEE. **Mudanças na estrutura produtiva global e a inserção brasileira: desafios no cenário pós-crise. CGEE. Transformações produtivas e patrimoniais na economia mundial e impactos sobre a economia brasileira.** Brasília: CGEE, 2017.

LAURENCE, Felipe. **Petrobras e Ultrapar encerram negociações sobre venda da Refinaria Alberto Pasqualini.** Notícia em O Globo, Valor PRO, em 01 de out, 2021. Disponível em: <<https://valorinveste.globo.com/mercados/renda->

variavel/empresas/noticia/2021/10/01/petrobras-e-ultrapar-encerram-negocias-sobre-venda-da-refinaria-alberto-pasqualini.ghml>. Acessado em: mai. 2022.

LEÃO e NOZAKI (Org.). **Energia e petrolíferas globais: transformações e crises**. Rio de Janeiro: INEEP/Flacso, 2018.

MATIAS-PEREIRA, J. **Políticas de Defesa da concorrência e de regulação econômica: as deficiências do sistema brasileiro de defesa da concorrência**. Revista de Administração Contemporânea, 2006.

MATIAS-PEREIRA, José. **Manual de Defesa da Concorrência: Política, Sistema e Legislação Antitruste Brasileira**. Grupo GEN, 2014.

MILANI, Edison José et al. **Petróleo na margem continental brasileira: geologia, exploração, resultados e perspectivas**. Revista Brasileira de Geofísica, 2000.

MOMMER, Bernard. **The Governance of International Oil: The Changing Rules of the Game**. Oxford: Oxford Institute for Energy Studies, 2000.

LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica**. São Paulo: Atlas, 2003.

JUNIOR, Ilmar Penna Marinho. **Petróleo: política e poder-Um novo choque do petróleo**. Revista Conjuntura Econômica, 1989.

OLIVEIRA, José Carlos. **Presidente sanciona sem vetos projeto que destina royalties do petróleo para educação e saúde**. Agência Câmara dos Deputados, 2013. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/414175-presidente-sanciona-sem-vetos-projeto-que-destina-royalties-do-petroleo-para-educacao-e-saude/> Acessado em: mai. 2022.

PIRES, Paulo Valois. **A evolução do monopólio estatal do petróleo**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2000.

PRATES, Daniela M. **O regime de câmbio flutuante no Brasil 1999-2012: especificidades e dilemas**. Brasília: Ipea, 2015.

RAUPP, Fabiano Maury; BEUREN, Ilse Maria. **Metodologia da pesquisa aplicável às ciências sociais**. In. BEUREN, Ilse Maria. (Org.). **Como elaborar trabalhos monográficos em contabilidade: teoria e prática**. São Paulo: Atlas, 2014.

REGO, Walquiria Leão; PINZANI, Alessandro. **Vozes do Bolsa Família-2a edição revista e ampliada: Autonomia, dinheiro e cidadania**. Editora UNESP, 2014.

RIBEIRO, Marilda Rosado de Sá. **Direito do Petróleo**. Rio de Janeiro: Renovar, 2014.

RIPARDO, Sérgio. **Leilão da ANP dos campos de Atapu e Sépia une Petrobras e estrangeiras**. Bloomberg Línea. 17 de dezembro de 2021. Disponível em: < <https://www.bloomberglinea.com.br/2021/12/17/leilao-da-anp-dos-campos-de-atapu-e-sepia-une-petrobras-e-estrangeiras/>> Acessado em: mai. 2022.

ROSSI, Pedro. **Taxa de câmbio e política cambial no Brasil: teoria, institucionalidade, papel da arbitragem e da especulação**. Editora FGV, 2016.

SOUZA, Jessé. **A ralé brasileira: quem é e como vive**. Editora Contracorrente, 2017.

VOLPON, Tony. **Brazil: Dilma 2.0**. Nomura Economic Insights: Emerging Markets. Global Markets Research, 2014.

YIN, Robert, K. **Planejamento e métodos**. Porto Alegre: Bookman, 2001.

ZANELLA, Liane Carly Hermes. **Metodologia de pesquisa**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/ UFSC, 2013.

ZACOUR, C. et al. **Petrobras and the new regulatory framework for the activities of exploration and production of oil and natural gas in the Brazilian pre-salt**. Journal of World Energy Law & Business, 2012.

ZANOTELLI, Cláudio. **O polo de Tubarão e a expansão periférica da aglomeração de Vitória**. Tese de doutorado, Universidade de Nanterre, 1998.

ZANOTELLI, Cláudio Luiz; FERREIRA, Francismar Cunha. **Entre a Soberania e a Governamentalidade Neoliberal: O Processo de Privatização do Grupo Petrobras**. 2021.

ZEITOUNE, Ilana. **Petróleo e Gás no Brasil - Regulação da Exploração e da Produção**. Grupo GEN, 2016.