

DO MONOPÓLIO ESTATAL DO PETRÓLEO À POSSÍVEL PRIVATIZAÇÃO DA PETROBRAS

<http://dx.doi.org/10.21527/2176-6622.2024.61.13297>

Submetido em: 26/4/2022

Aceito em: 28/11/2023

Emerson Ademir Borges de Oliveira

Universidade de Marília. Marília/SP, Brasil.
<https://orcid.org/0000-0001-7876-6530>

Daniel José Gonçalves Fontes

Universidade de Marília. Marília/SP, Brasil.
<https://orcid.org/0009-0006-9352-2941>

Marcelo Mazin

Universidade de Marília. Marília/SP, Brasil.
<https://orcid.org/0000-0003-2612-9112>

RESUMO

O presente artigo propõe examinar questões relativas à privatização da empresa Petrobras, o que aduz a um tema potencialmente polêmico, uma vez que implica divergências acerca de essa operação consubstanciar-se ou não em um fator de desenvolvimento social e econômico para o país. Para contextualizar, analisar-se-á a criação da Petrobras e a conferência à empresa do monopólio da indústria do petróleo até a abertura do mercado com a queda desse monopólio, operada pela Emenda Constitucional nº 9 de 1995. Em seguida será traçado o perfil constitucional destas atividades com a distinção de conceitos, e, por fim, identificar-se-á os vícios de gestão da estatal, culminando com a exposição das possíveis vantagens de uma eventual privatização bem como eventuais questões críticas acerca da temática. A pesquisa é desenvolvida por levantamento bibliográfico e por meio de método indutivo.

Palavras-chave: Petrobras; indústria do petróleo; privatização.

FROM THE STATE OIL MONOPOLY TO THE POSSIBLE PRIVATIZATION OF PETROBRAS

ABSTRACT

This paper proposes to examine issues related to the privatization of Petrobras, which leads to a potentially controversial topic, since it implies differences about whether this operation is a factor of social and economic development for the country or not. Therefore, the creation of Petrobras will be analysed in the context in which the company was granted the monopoly of the oil industry until the opening of the market with the fall of the monopoly operated by Constitutional Amendment No. 9 of 1995. Then, the constitutional profile of these activities will be outlined, with the distinction of concepts, and, finally, identify the management flaws of the state-owned company, culminating with the exposure of the possible advantages of an eventual privatization, as well as possible critical questions about the theme. The research is developed by bibliographic survey and by means of an inductive method.

Keywords: Petrobras; oil industry; privatization.

1 INTRODUÇÃO

A Lei nº 9.478/1997, conhecida como a Lei do Petróleo, com o objetivo de concretizar o disposto na Emenda Constitucional nº 9, de 1995, inaugurou uma nova fase da política da indústria nacional do petróleo, cujo exercício era, até então, um monopólio conferido à Petrobras. Com a alteração, as atividades deste mercado passaram a ser executadas por quaisquer empresas privadas, não obstante permanecer a manutenção da titularidade do serviço nas mãos da União Federal.

Nesse contexto de abertura do mercado, aliado aos escândalos de corrupção descortinados pela Operação Lava-Jato, bem como diante dos recentes aumentos de preços dos combustíveis no governo Bolsonaro, são inúmeras as notícias e debates acerca da possível privatização da Petrobras.

O presente artigo propõe-se a examinar, dentre outras questões, a possibilidade de privatização da Petrobras. Dessa forma, no primeiro tópico pretende-se abordar o contexto no qual a estatal foi criada e o monopólio da indústria do petróleo atribuído a seu favor. Em seguida, demonstrar-se-á a flexibilização ou queda do monopólio pela Emenda Constitucional nº 9 de 1995, num período em que se estabeleceu, por influência da doutrina liberal, a abertura de diversos mercados, inclusive, no Brasil, das atividades relacionadas à exploração do petróleo.

No segundo tópico, analisar-se-á o perfil de tratamento conferido pela Constituição Federal de 1988 para as atividades da indústria do petróleo, bem como o contexto no qual a Política Nacional de Desestatização relaciona-se com a Petrobras. Para tanto, importantes conceitos serão definidos, mormente, a distinção entre serviço público e atividade econômica, privatização e desestatização.

Por fim, o terceiro e derradeiro tópico contempla aspectos relativos aos vícios consubstanciados na estrutura da Petrobras, e, inclusive, também presentes na grande maioria das empresas estatais. A conclusão do trabalho é baseada nas análises acerca das principais vantagens advindas de uma possível e eventual privatização da Petrobras, a despeito das precípua críticas. Com isso, busca-se estabelecer ponderações ligadas à suposta situação que envolve a privatização da Petrobras, com possibilidade de representar – ou não – um avanço para o desenvolvimento social e econômico do Brasil.

2 DA CRIAÇÃO DA PETROBRAS À ABERTURA DE MERCADO

O keynesianismo surgiu como doutrina reativa ante o classicismo econômico, à medida que propiciou a assunção de um novo papel pelo Estado como ator no processo de estabilização e crescimento da economia. Justamente nesse contexto, começaram a surgir as estatais brasileiras.

O Estado passou a atuar nos mais diversos mercados e segmentos, provendo à população de bens e serviços, tanto aqueles considerados serviços públicos, como atividades econômicas concebidas originalmente no rol de competências das empresas privadas. De sorte, houve um considerável inchaço da estrutura, tornando-a cada vez mais burocrática.

2.1 Instituição do monopólio estatal do petróleo e criação da Petrobras

A autora Alécia Bicalho (2019, p. 27), ao discorrer acerca das origens históricas das estatais brasileiras, elucida que no início do século 20 a crise do capitalismo, deflagrada com a quebra da Bolsa de Valores de Nova York, disseminou um forte movimento anticapitalista, influenciado pela doutrina macroeconômica keynesiana, caracterizado pelo intervencionismo estatal que se impôs como tábua de salvação. Exsurge o Estado econômico, prestacional do bem-estar social, visando a atender às demandas sociais com ações positivas para a melhoria da qualidade de vida diante da incapacidade da iniciativa privada de fazê-lo.

A criação destas entidades da administração indireta, prestadoras de atividade econômica, justificava-se, naquele contexto, na defesa do nacionalismo no desenvolvimento nacional, sobretudo nos setores de infraestrutura e em virtude da falta de interesse ou incapacidade financeira da iniciativa privada (Machado, 2014).

Marcos Bemquerer (2012, p. 103) elucida a sequência cronológica da criação das estatais brasileiras, o que se convencionou chamar de fase estatizante da economia brasileira: Banco do Brasil em 1808 e o novo Banco do Brasil em 1833; o Instituto Nacional de Resseguros do Brasil (1939), a Companhia Siderúrgica Nacional em 1941, a Companhia Vale do Rio Doce (1942), a Companhia Hidrelétrica do São Francisco (1945), a Fábrica Nacional de Motores (1946), o Banco de Crédito da Amazônia (1950), a Petrobras (1953), a Eletrobras (1957), dentre outras tantas. O autor destaca, ainda, que alguns órgãos e autarquias foram transformados em empresas governamentais, tais como os Correios, a CEF, a Siderbras, a Nuclebras e a Telebras.

Estima-se que, somente em âmbito federal, alcançou-se o número de 500 estatais, inclusive dissociadas da prestação de serviços públicos ou do interesse público (Rodrigues Penteado *apud* Machado, 2014, p. 103).

No que se refere ao mercado do petróleo, as primeiras descobertas de petróleo no Brasil ocorreram no Estado na Bahia. A primeira jazida de petróleo foi descoberta em Salvador, no Bairro Lobato, no ano de 1939. Dois anos mais tarde foi descoberto o campo de Candeias, no recôncavo Baiano, local onde foi perfurado o primeiro poço comercial em 1941 (Machado, 2018, p. 311).

Foi deflagrado, então, o debate acerca de qual seria o melhor modelo jurídico e político para a exploração do petróleo: conferir liberdade à iniciativa privada ou o regime de monopólio estatal. Após intensa campanha nacionalista intitulada “*O Petróleo é Nosso*”, apenas em 1953 o Presidente Getúlio Vargas assinou a Lei n. 2.004, que instituiu o monopólio estatal da pesquisa e lavra, refino e transporte do petróleo e seus derivados, criando a Petróleo Brasileiro S.A. – Petrobrás – para o exercício destas atividades em regime de monopólio (Cardoso, 2008).

Destaque-se o teor do artigo 2º da Lei n. 2.004/53 (Brasil, 1953):

Art. 2 A União exercerá o monopólio estabelecido no artigo anterior: I – por meio do Conselho Nacional do Petróleo, como órgão de orientação e fiscalização; II – por meio da sociedade por ações Petróleo Brasileiro S. A. e das suas subsidiárias, constituídas na forma da presente lei, como órgãos de execução.

Nesse sentido, Luciana Palmeira Braga (2014, p. 73) elucida o desenvolvimento da Petrobras: “*Assim, a Petrobras avançou na descoberta de novas reservas, formando e capacitando seu corpo técnico, e investiu na ampliação do parque de refino, com o objetivo de reduzir os custos com importação de derivados*”.

Guiada pelo sonho da autossuficiência em petróleo, no final dos anos 1960 a Petrobras lançou-se ao mar brasileiro, atualmente denominada Zona Econômica Exclusiva – ZEE. A primeira descoberta *offshore* foi o campo de Guaricema, no litoral do Estado de Sergipe, em 1968, seguida pela descoberta do campo de Garoupa, na Bacia de Campos, em 1974, e, posteriormente, a descoberta dos campos gigantes de Albacora e de Marlim em 1984 e 1985, respectivamente, ambos em águas profundas. A tão sonhada autossuficiência somente ocorreu com o desenvolvimento destes campos (Albacora e Marlim), quando a produção dobrou para 2 milhões de barris em 2005/2006 (Braga, 2014, p. 73-74; Machado, 2018, p. 27-28).

É importante destacar que o monopólio, em âmbito constitucional, foi reconhecido na Constituição de 1967: “*Art. 162. A pesquisa e a lavra de petróleo em território nacional constituem monopólio da União, nos termos da lei*” (Brasil, 1967).

Posteriormente, a Constituição Federal de 1988, no texto original, manteve o monopólio da União sobre a pesquisa e a lavra das jazidas de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos (artigo 177, I), sobre o refino do petróleo nacional ou estrangeiro (artigo 177, II), a importação e exportação dos derivados (artigo 177, III), bem como o transporte marítimo do petróleo bruto de origem nacional ou de derivados combustíveis de petróleo por meio de condutos de petróleo bruto e seus derivados e gás natural de qualquer origem (artigo 177, IV) (Brasil, 1988).

A Lei n. 2.004/53 foi revogada pela Lei n. 9.478/97, que definiu a Petrobras como sociedade de economia mista, vinculada ao Ministério de Minas Energia, e ainda determinou que a União mantivesse o controle acionário com propriedade e posse de, no mínimo, cinquenta por cento das ações, mais uma ação, do capital votante (Brasil, 1997).

2.2 A flexibilização do monopólio com a emenda constitucional nº 9 de 1995

Com efeito, as diversas emendas publicadas a partir de agosto de 1995 no texto da Constituição da República de 1988 representaram, em diversos setores, a opção por uma política econômica favorável à participação de empresas estrangeiras e à atuação da iniciativa privada em serviços públicos ou atividades econômicas até então submetidas ao regime de monopólio estatal (Martins, 2006, p. 23).

É nesse contexto que a Emenda Constitucional n. 9 de novembro de 1995, motivada pelos ideais liberais que defendiam a diminuição do Estado na economia, flexibiliza o monopólio da União sobre a indústria do petróleo (Moreira Neto, 2014, p. 530), em razão da nova redação do §1º, qual seja: *“A União poderá contratar com empresas estatais ou privadas a realização das atividades previstas nos incisos I a IV deste artigo observadas as condições estabelecidas em lei”* (Brasil, 1988).

Digna de nota é a Exposição de Motivos nº 39/1995, da qual decorreu a Emenda Constitucional nº 9/1995, segundo a qual veio atender à orientação da Presidência da República: *“o sentido de expurgar do texto constitucional os elementos que se afiguram limitadores do desenvolvimento econômico e restritivos às alterações da política governamental”*. Citamos, a seguir, alguns trechos relevantes da Exposição de Motivos:

3. Tal flexibilização permitirá a atração de capitais privados para determinadas atividades em que se requer a expansão dos investimentos em volume insuscetível de financiamento exclusivo por parte da Petrobras. A título de exemplo, a União poderá celebrar contratos de riscos na pesquisa e lavra das jazidas de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos, levando em conta a sistemática atualmente adotada nas principais fronteiras petrolíferas do mundo (como no Mar do Norte). Poderão também ser autorizadas por lei a realização de *joint ventures* e parcerias da Petrobras com empresas privadas em empreendimentos específicos de maior porte, como no caso da construção da nova refinaria do NE. 4. Julgamos, Senhor Presidente, que a alteração composta irá ao encontro do projeto de desenvolvimento econômico e social propugnado por Vossa Excelência, manifestando-se compatível com a construção de uma economia mais aberta, dinâmica e competitiva.

Percebe-se, portanto, que a Emenda Constitucional nº 9/1995 manteve o monopólio de direito da União Federal sobre as principais atividades da indústria do petróleo, permitindo, porém, a participação da iniciativa privada na execução dessas atividades. Logo, o monopólio não mais significa a existência de apenas um agente econômico no mercado, mas, sim, que a União ostenta o poder de contratar empresas privadas ou estatais no mercado (Martins, 2006, p. 26-27).

José Afonso da Silva (2008, p. 730) ressalta, todavia, que a flexibilização do monopólio das atividades constantes dos incisos I a IV do artigo 177 não é imediata, porquanto não opera diretamente da norma constitucional, mas, sim, de lei. Assim, não tardou para, em 1997, ser publicada a Lei do Petróleo (Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997), que dispõe sobre a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo, institui o Conselho Nacional de Política Energética e a Agência Nacional do Petróleo e dá outras providências. O artigo 4º reafirma o monopólio da União das atividades do artigo 177 da CF/88, e o artigo 5º, por sua vez, explicita que tais atividades econômicas poderão ser exercidas mediante concessão ou autorização por empresas, desde que constituídas pelas leis brasileiras e tenham sede e administração no país.

A propósito, na perspectiva do Estado Regulador, a Lei nº 9.478/1997 (Lei do Petróleo) criou a Agência Nacional do Petróleo como órgão regulador do petróleo, vinculada ao Ministério de Minas e Energia, tendo como finalidade genérica a promoção da regulação, a contratação e a fiscalização das atividades econômicas integrantes da indústria do petróleo, conforme artigos 7º e 8º.

2.3 A abertura do mercado de petróleo no Brasil

Daniela Couto Martins (2006, p. 27) explicita que, após a aprovação e publicação da Emenda Constitucional nº 9/1995, *“estava configurado o quadro constitucional autorizador da abertura do mercado de petróleo”*.

Trata-se, à toda evidência, de um mercado em transição, definido como sendo o mercado “cuja origem se deu sob a égide do monopólio estatal, mas tal monopólio foi afastado para dar lugar à criação de um mercado livre, em que atuem vários agentes econômicos em ambiente competitivo” (Martins, 2006, p. 105).

Assim, a partir do quadro constitucional autorizador da abertura do mercado, adveio, como visto, a Lei n. 9.478/97, que regulamenta a contratação de empresas privadas e estatais para as atividades do mercado de petróleo, antes monopolizadas pela Petrobras.

Com efeito, é preciso que a regulação do setor petróleo, nesse novo contexto de abertura do mercado, crie oportunidades de entrada de agentes no mercado. Afinal, o objeto de regulação da concorrência é substituir um mercado, antes dominado por uma só empresa, por um novo mercado em que vários agentes econômicos atuem em regime de concorrência. A regulação deve buscar, nesse desiderato, eliminar barreiras legais à entrada, criar subsídios temporários para tornar o mercado mais atrativo ou fomentar mediante incentivos variados (Martins, 2006, p. 143).

Na prática, após a regulamentação pela Lei n. 9.478/97 e sem o monopólio, não mais era permitido à Petrobras perfurar poços livremente. Eram necessários leilões para a concessão de áreas para exploração, seja para a contratação da própria Petrobras, ou outras empresas, seja individualmente ou em consórcio (Machado, 2018, p. 74).

A Lei em referência estabeleceu que a Petrobras deve exercer suas atividades em caráter de livre-competição e em razão das condições do mercado, encerrando-se, assim, o ciclo do monopólio da Petrobras. Foi autorizada, ainda, a formar consórcios com empresas nacionais ou estrangeiras na condição de líder ou não, com o objetivo de expandir atividades, reunir tecnologias e ampliar investimentos (Braga, 2014).

No ano seguinte ao da regulamentação, foram assinados 397 Contratos de Concessão entre a Agência Nacional de Petróleo (ANP) e a Petrobras, conforme artigos 32 e 33 da Lei do Petróleo, ocasião denominada de Rodada Zero. Conferia-se à Petrobras a manutenção dos seus direitos exploratórios aos campos que já se encontravam em produção e sobre os blocos em que havia realizado descobertas comerciais ou já promovido investimentos na exploração (Braga, 2014, p. 78-79).

Ainda durante o governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, após a “rodada zero”, ocorreram outras quatro rodadas de licitação (na modalidade leilão) sob o novo regime, nas quais foram concedidos 484 blocos (área equivalente a 656.562 km²). Assim, por meio de tais licitações, houve a entrada de empresas privadas (nacionais e estrangeiras) na indústria de petróleo brasileiro, e a Petrobras passou, igualmente, a operar alguns campos de forma consorciada com outras empresas (Ribeiro; Novaes, 2014, p. 36-37).

Em 2014, ano em que foi escrito o trabalho de Cassio Ribeiro e Henrique Novaes (2014, p. 43), já existiam, além da Petrobras, 76 empresas petroleiras operando no Brasil, 39 nacionais e 38 estrangeiras, que exploravam e produziam petróleo e gás natural após 10 rodadas de licitação.

A abertura no mercado evoluiu rapidamente a partir de 2016 pelos governos dos presidentes Michel Temer e Jair Bolsonaro, com o objetivo de promover o desenvolvimento de mercados por intermédio da diminuição do Estado na economia, de modo a permitir a entrada de capitais internacionais na exploração e produção do petróleo. Esse processo ocorreu por meio de uma agressiva realização de leilões pela ANP, bem como pela venda de controladas e de subsidiárias da Petrobras (Zanotelli; Ferreira, 2021, p. 31).

Esse crescimento do capital privado, nacional ou estrangeiro, é traduzido em números. Em 2011 a Petrobras foi responsável por 91,7% da produção do Petróleo. Em 2019, essa produção era de 74,1%, enquanto as multinacionais responderam por 24,18% e as empresas nacionais privadas 1,72%. As companhias petrolíferas transnacionais de maior participação no setor são a Shell (Reino Unido/Holanda), a Petrogal (Portugal), a Equinor (Noruega), Repsol (Espanha) e a Sinochem (China) (Zanotelli; Ferreira, 2021, p. 32).

3 O PERFIL CONSTITUCIONAL DA INDÚSTRIA DO PETRÓLEO E A POLÍTICA NACIONAL DE DESESTATIZAÇÃO

A adoção da economia de mercado pela Constituição Federal consagra a liberdade de empresa lastreada nos princípios da livre-concorrência, corolário da livre-iniciativa. O Brasil fez, assim, uma clara opção pela economia de mercado (Borges, 2020, p. 60). A temática da atuação do Estado no domínio econômico demanda, no entanto, prévia distinção entre serviços públicos e atividades econômicas, o que torna imprescindível identificar em qual destes conceitos enquadra-se a exploração do petróleo. Sem mais preâmbulo, inicia-se o exame da questão com foco na doutrina publicista nacional nos termos seguintes.

3.1 A intervenção do Estado na economia e a necessária distinção entre serviço público e atividade econômica

A Constituição da República de 1988 consagra uma economia de mercado ao adotar a opção do regime capitalista, uma vez que assenta a ordem econômica nos princípios da livre-iniciativa, da propriedade privada e da livre-concorrência. Ademais, o texto constitucional confere prioridade aos valores sociais do trabalho humano, acima mesmo de quaisquer outros valores econômicos, de modo a nortear, inclusive, a intervenção do Estado na Economia (Silva, 2008).

Julian Queiroz (2017, p. 208), em artigo específico sobre esta temática, obtempera que há significativa distinção entre a natureza jurídica do serviço público e a atividade econômica. Ele afirma que, quanto ao serviço público, há a submissão a uma série de princípios que o particular deverá atentar-se quando da sua execução em observância aos imperativos do interesse social, sob supervisão estatal. Já para as atividades econômicas, o particular está parcialmente isento deste compromisso, tendo ampla liberdade de atuação para o aferimento de seus interesses particulares.

Com efeito, a atividade econômica, no contexto constitucional, desenvolve-se sob a titularidade e orientação de empresas privadas no regime da livre-iniciativa. Por óbvio, em uma ordem econômica, cujo objetivo é realizar a justiça social, a liberdade de desenvolvimento de empresa somente será direito fundamental enquanto for exercida no interesse do desenvolvimento social, da valorização do trabalho humano e na realização da justiça social (Silva, 2008, p. 707).

Eros Roberto Grau (2018) define serviço público como sendo a atividade vinculada ao interesse social, indispensável para o alcance da coesão social, explícita ou indiretamente definida na Constituição como indispensável ao desenvolvimento social. Já José Afonso da Silva (2008, p. 707) define-o pelo critério da titularidade: é serviço público aquele cujo titular é uma entidade pública, sob regime jurídico de direito público. Logo, não cabe falar em titularidade privada, nem mesmo sobre os serviços públicos de substância econômica.

Admitindo-se a definição segundo a qual serviço público é a espécie de atividade econômica em sentido amplo, André Nakamura (2019, p. 303) conclui que não faz sentido diferenciar serviço público e atividade econômica, porquanto “serviço público é uma atividade econômica prestada pelo Estado diretamente ou por meio de concessão”. Ele ainda arremata que o serviço público é um “meio para o Estado promover os direitos sociais, razão pela qual é possível que a lei opte por transformar qualquer atividade econômica em serviço público”.

Verifica-se, portanto, que há a espécie de serviço público de viés econômico, que consiste nas atividades econômicas que envolvem a comercialização de produtos, com a organização da produção em massa, visando a atender as necessidades humanas essenciais, inerentes ao desenvolvimento econômico e social, mesmo que também visem à obtenção de lucros (Mânica; Menegat, 2017, p. 78).

A Constituição Federal de 1988 previu alguns serviços públicos de cunho econômico, por exemplo, o serviço de telecomunicações (artigo 21, XI), os serviços portuários (artigo 21, XV, “f”) e a exploração de petróleo, gás natural e demais hidrocarbonetos fluidos (artigo 177) (Cerqueira, 2019, p. 31-32).

Vê-se, portanto, que a exploração de petróleo, atividade desenvolvida pela Petrobras, é classificada pela doutrina como sendo um serviço público de cunho econômico na definição supraelucidada.

É nesse contexto que se insere a classificação e as distinções das empresas estatais, sob o ponto de vista das funções, em dois tipos: estatais prestadoras ou exploradoras de serviços públicos e as estatais exploradoras de atividade econômica (leia-se: serviço público econômico), tal qual a Petrobras (Silva, 2008, p. 707).

Com efeito, verifica-se a livre-iniciativa como princípio fundante da atividade econômica (artigo 170, caput, CF/88), ao mesmo tempo em que é tratada como princípio fundamental no artigo 1º, IV. É com tais balizas normativo-constitucionais que a atividade econômica deve ser, em regra, explorada e desempenhada pela iniciativa privada, segundo o artigo 173 da Constituição Federal: “Art. 173. Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei”.

Desse modo, em virtude do teor do artigo 173 da Constituição Federal (CF/88), a exploração direta de atividade econômica propriamente dita pelo Estado (União, Estados, Distrito Federal e municípios) passou a ser suplementar ou subsidiária, limitada a apenas três hipóteses: 1º) nos casos de serviços públicos de natureza econômica e de atividades monopolizadas previstas na própria Constituição; 2º) nos casos de que seja necessária aos imperativos de segurança nacional, definidos em lei; e, por fim, 3º) nos casos de que seja necessária ao imperativo de relevante interesse coletivo, igualmente definido em lei (Moreira Neto, 2014, p. 527).

Verifica-se, desse modo, que o papel preponderante do Estado, em relação à atividade econômica, está contido no artigo 174 da Constituição Federal de 1988, para o qual sobressai o papel de agente normativo e regulador, consubstanciado nas funções de fiscalização, de incentivo e de planejamento.

Nesse contexto, a intervenção direta na economia pelo Estado é medida excepcionalíssima. Afinal, a atividade econômica é própria dos particulares, que a desempenham de forma mais eficiente que o Estado, porquanto serem mais ágeis e focados, justamente porque, ao mesmo tempo em que visam a obter ganhos, estão submetidos aos riscos do insucesso da empreitada (Neves; Santana, 2017, p. 332).

A intervenção monopolística consiste na forma mais radical de intervenção direta do Estado na economia, justamente porque é caracterizada pela supressão da concorrência da iniciativa privada e a atuação exclusiva do Poder Público. Ante a eliminação da concorrência, constitui-se em anomalia de mercado, pois, em princípio, a atividade econômica deveria estar aberta à livre-competição. Bem por isso, o monopólio público, enquanto exceção à liberdade constitucional de competição, é imprescindível ser explícito no texto constitucional, porquanto se constitui em privilégio, vedado, em regra, para o Estado empresário (Moreira Neto, 2014, p. 529).

Com efeito, o monopólio estatal exclui qualquer iniciativa privada que poderia levar a práticas de inovação no mercado, ínsitas ao empreendedorismo:

A intervenção do Estado, uma vez realizada, exclui, por sua existência, a iniciativa privada que poderia ter levado ao empreendedorismo de sorte a criar, inventar, práticas para superar a imperfeição do mercado considerado. A intervenção estatal tende a bloquear tal demonstração e, dessa forma, a se perpetuar (MacKaay; Rousseau, 2015, p. 125).

A citação supra permite-nos perceber os possíveis e prováveis males da prestação de serviços em regime de monopólio, porquanto aniquila quaisquer iniciativas empreendedoras e possíveis inovações tecnológicas.

É preciso considerar, todavia, a existência dos chamados “monopólios naturais”, quando, em certas circunstâncias, a tecnologia de produção manifesta-se de maneira que torna mais eficaz a presença de uma única empresa suprimindo todo o mercado. Quando isso ocorre, considera-se que o mercado está sob um monopólio natural, fenômeno que é marcado pela “subaditividade”. Esta ocorre quando os custos associados à produção por uma única empresa são inferiores aos custos totais que seriam assumidos se duas ou mais empresas estivessem operando no mesmo segmento (Costa, 2007, p. 4.757).

A existência e a conformação da teoria do monopólio natural são questionáveis. Há doutrina autorizada que considera tal teoria como uma “ficção econômica”. Thomas Dilorenzo (2012) conclui que nunca teria havido um monopólio dito “natural”. O autor ressalta que o conceito de “utilidade pública” provém de uma realidade onde, entre o final do século 19 e início do século 20, empresas desse segmento concorriam intensamente entre si e, como em todas as demais indústrias, detestavam a concorrência. Inicialmente, essas empresas garantiram monopólios sancionados pelo governo e, somente depois, com o apoio de alguns economistas proeminentes, estruturaram uma justificativa *ex post facto* para seu domínio monopolista.

Segundo o mesmo autor, “*este certamente deve ser o melhor exemplo de um golpe de relações públicas de todos os tempos*” (Dilorenzo, 2012). Trata-se de um ardiloso processo de argumentação, em que se constrói uma narrativa para fazer com que a sociedade se oponha aos monopólios em geral, mas aprove certos tipos de monopólios, porque estes são “naturais”, no sentido de benéficos. Assim, o governo está correto em estabelecer bons monopólios (Horace M. Gray *apud* Dilorenzo, 2012).

Por fim, conclui Dilorenzo (2012) que “*A teoria do monopólio natural é uma ficção econômica do século XIX criada para defender privilégios monopolísticos do século XIX, e não possui lugar em economias modernas do século XXI.*”

O monopólio do mercado do petróleo, atribuído historicamente à Petrobrás, denota certa razão ao referido autor. Afinal, a decisão política pelo monopólio na era Vargas afastou a abertura do mercado e a ampla concorrência. Esse debate, porém, pode ser objeto de uma outra pesquisa. Por ora, insta saber que existe a teoria dos monopólios naturais, amplamente defendida por alguns e criticada por outros tantos.

3.2 Definições de privatização e desestatização

Aurora Tomazini de Carvalho (2019) revela-nos que definir conceitos é de fundamental importância para introduzir o uso de um termo ou palavra em determinado contexto comunicacional. É a base para se alcançar o conhecimento em sentido estrito (proposicional) de determinado objeto. Definir, assim, consiste em identificar critérios definitórios ou formas de uso do conceito; é essencial, portanto, para a firmeza do discurso científico, obviamente baseado na linguagem.

Com efeito, não há uniformidade conceptual ou definitória dos termos desestatização e privatização no âmbito do Direito.

A princípio, nem mesmo a análise semântica dos vocábulos favorece a definição dos conceitos. “Privatizar”, com o sufixo verbalizador de ação “izar”, significa “passar a ser privado”. Por sua vez, “desestatizar” (prefixo “des”), denota negação, significa deixar de ser estatal. Assim, isoladamente, são dois lados da mesma moeda (Machado, 2014, p. 109).

Identificam-se ora conceitos amplos, ora mais restritos de desestatização e de privatização. Sempre parecem estar, todavia, interligados em relação a gênero e espécie.

A Lei nº 9.491/97, que altera os procedimentos relativos ao Programa Nacional de Desestatização, revogando a Lei nº 8.031, de 12 de abril de 1990, define o instituto da desestatização no §1º do artigo 2º nos seguintes termos:

§1º Considera-se desestatização: a) a alienação, pela União, de direitos que lhe assegurem, diretamente ou através de outras controladas, preponderância nas deliberações sociais e o poder de eleger a maioria dos administradores da sociedade; b) a transferência, para a iniciativa privada, da execução de serviços públicos explorados pela União, diretamente ou através de entidades controladas, bem como daqueles de sua responsabilidade.

Para Alécia Paolucci Nogueira Bicalho (2019, p. 146), portanto, esta expansão da abrangência dos objetos do PND, em revogação ao regime de 1990, teria eliminado possíveis interpretações reducionistas do vocábulo “desestatização”. Assim, para a autora, a partir de 1997 inadmite-se exegese reducionista do termo como se fosse sinônimo de privatização. Tratar-se-ia, pois, de uma nova roupagem definitória ampliativa, pelo que conclui, pela leitura conjunta do artigo 2º, incisos I a V, e das alíneas “a” a “c” do §1º da referida

Lei de Desestatização, que se enquadra o termo “desestatização” como gênero, do qual seriam espécies a privatização, a delegação de serviços públicos, os desinvestimentos e as parcerias.

Maria Di Pietro (1996, p. 15-20) denota alinhar-se a definição legal ampliativa do termo “desestatização” como sendo o fenômeno que engloba a concessão e outras formas diretas de diminuição do Estado nas atividades econômicas, inclusive a terceirização, reservando ao termo “privatização” a pura e simples venda de empresas públicas para a iniciativa privada, o que denota um sentido mais estrito.

O Tribunal de Contas da União igualmente utiliza a definição técnica mais ampla da palavra em conformidade com a definição legal e doutrinária supraexposta. É o que se percebe da redação do artigo 1º da Instrução Normativa nº 81/2018:

Art. 1º Ao Tribunal de Contas da União compete fiscalizar os processos de desestatização realizados pela Administração Pública Federal, compreendendo as privatizações de empresas, as concessões e permissões de serviço público, a contratação das Parcerias Público-Privadas (PPP) e as outorgas de atividades econômicas reservadas ou monopolizadas pelo Estado (Brasil, 2018).

A doutrina de Fernando Mânica e Fernando Menegat (2017, p. 104) abre divergência para assentar que, em verdade, privatização seria gênero, do qual seriam espécies a despublicização, a descentralização, a desestatização, a desregulação, a terceirização, a associação e a estruturação integrada.

Este trabalho adota a concepção legal de definição do termo desestatização para compreender a privatização enquanto espécie de desestatização, como sendo a alienação (venda) de uma empresa pública para a iniciativa privada.

3.3 O Plano Nacional de Desestatização e a Petrobras

Fernando Machado (2014) constata a ocorrência do fenômeno do movimento pendular de atuação estatal, caracterizado na alternância entre períodos de maior ou menor intervenção estatal na economia ao longo da história. Segundo o autor, o período que se inicia na década de 90 do século 20 parte da constatação de que o Estado não teria condições eficientes de arcar, seja no aspecto financeiro ou material, com a vasta gama de prestações que se comprometeu a desempenhar em favor da sociedade, tempos em que se sobressai a defesa da diminuição do Estado na prestação de atividades econômicas, e, inclusive, de serviços públicos, de modo a conferir espaço para a atuação dos agentes privados no mercado.

É nesse contexto que, no governo Fernando Collor, foi editado o Programa Nacional de Desestatização (PND) como peça fundamental para a redefinição da atuação do Estado na economia e como instrumento de redução da dívida pública. As empresas públicas selecionadas faziam parte de setores da base da estrutura industrial, como a siderurgia, a petroquímica e a produção de fertilizantes (Almeida, 2013, p. 66).

À época, o marco jurídico do planejamento de desestatização foi constituído pela Lei nº 8.031, de 12 de abril de 1990, que criou o referido PND. A novel legislação passou a ser um instrumento para reordenar a posição estratégica do Estado na economia, o que possibilitaria: a) a transferência à iniciativa privada de atividades até então restritas ao setor público (artigo 1º, I); b) a redução da dívida pública, contribuindo para o saneamento das finanças públicas (artigo 1º, II); c) a modernização do parque industrial do país, ampliando a competitividade ao reforçar a capacidade empresarial nos mais diversos setores da economia (artigo 1º, IV); d) a concentração dos esforços da Administração Pública nas atividades em que a presença do Estado seja fundamental para o alcance das prioridades nacionais, o fortalecimento do mercado de capitais, entre outros objetivos (artigo 1º, V).

É relevante anotar que, conforme o artigo 2º da Lei nº 8.031/90, poderiam ser privatizadas as empresas controladas, direta ou indiretamente, pela União, ou aquelas empresas criadas pelo setor privado e que, por qualquer motivo, passaram ao controle da União.

Assim, não havia restrições quanto às empresas passíveis de serem inseridas no PND. A exceção, todavia, ainda residia justamente na Petrobras, que continuava a se reger pela lei de sua criação (Lei nº 2.004/53), conforme artigo 3º da Lei 8.031/90, com a seguinte redação: “Art. 3º As transferências de ações de

propriedade da União, representativas do capital social da Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras), continuarão a reger-se pelo disposto nos arts. 11 e 18 da Lei nº 2.004, de 3 de outubro de 1953”.

No governo Collor, todavia, a efetiva desestatização de empresas públicas não foi ampla o suficiente para atingir os objetivos almejados no PND de 1990. Na lógica privatista, o grande mérito desse período foi o estabelecimento das linhas estruturais do Programa de Desestatização, de modo que o êxito do PND ao longo do governo de Fernando Henrique Cardoso foi determinado, em grande parte, pela Lei nº 8.031/90 (Almeida, 2013, p. 86).

Na linha de abertura da economia nacional, seguindo o movimento de liberalização econômica, a Emenda Constitucional nº 9/1995 flexibilizou o monopólio estatal no mercado do petróleo, facilitando a entrada de novos agentes privados, contexto propício para a edição da Lei nº 9.478/1997 (Lei do Petróleo) seguida da Lei nº 9.491/1997, que veicula os novos procedimentos relativos ao Programa Nacional de Desestatização, revogando-se a Lei nº 8.031/90.

Vê-se que o curso da história tendeu para a busca da redefinição do papel do Estado na política econômica, com enfoque na defesa da concorrência, assumindo uma intervenção indireta ao disciplinar os mercados como agentes fomentadores e reguladores (Bicalho, 2019, p. 30). É o que se verificou com a criação da Agência Nacional de Petróleo – ANP –, por meio da Lei do Petróleo, já referida anteriormente.

É importante explicitar aqui que a feição regulatória do Estado – enquanto Estado Regulador, consubstanciada na intervenção na atividade econômica por meio da regulação –, teve início a partir do processo neoliberalizante propriamente na década de 90 do século 20, em que sucederam diversas privatizações. Nesse período houve uma drástica redução da pujança estatal. Foram privatizadas empresas de telefonia, siderúrgicas, sistemas bancários, rodovias federais e ferrovias, dentre muitas outras (Neves; Santana, 2017, p. 338).

A partir de 2016, o Programa Nacional de Desestatização foi potencializado por intermédio da Lei nº 13.334/2016, que instituiu o Programa de Parcerias de Investimentos – PPI –, destinado, conforme artigo 1º, à ampliação e fortalecimento da interação entre o Estado e a iniciativa privada por meio da celebração de contratos de parceria para a execução de empreendimentos públicos de infraestrutura e de outras medidas de desestatização.

4 POSSÍVEIS VANTAGENS NA PRIVATIZAÇÃO DA PETROBRAS

A empresa brasileira – Petrobras – deve ser examinada através da lente crítica da eficiência corporativa, o que corresponde a um imperativo de existência para todas as empresas imersas e sujeitas às externalidades do mercado financeiro internacional.

Por certo, a supracitada empresa brasileira de capital aberto apresenta-se também subsumida às exigências de probidade e competitividade, diretivas inafastáveis dos pressupostos de viabilidade econômica atuais. Nesse contexto, traz-se à luz reflexões deveras úteis para o estabelecimento de um ponto de vista realista acerca da gigante nacional do petróleo.

4.1 Os vícios constatados na Petrobras

Mesmo após as Emendas Constitucionais mencionadas, que iniciaram um processo mais liberal para a economia brasileira, o Brasil nunca abandonou o patrimonialismo e o clientelismo. As reformas administrativas com o objetivo de eficiência parecem não ter tido o resultado esperado. Afinal, a Petrobras, uma das maiores estatais, foi flagrada como sendo um instrumento político, eleitoreiro e ruinoso (Bicalho, 2019, p. 32).

Marco Antônio Pinheiro Machado (2018, p. 219), geólogo aposentado da Petrobras, elucida que a Operação Lava Jato descortinou uma “roubalheira sem limites” no âmbito da Estatal, baseada em aditivos de contratos fraudulentos, superfaturamento dos preços, criação de cartéis entre as empreiteiras, comissões indevidas cobradas pelos dirigentes, licitações viciadas, propinas que atingiam 3% sobre o valor de contratos

bilionários, desvios de recursos com o objetivo de alimentar o caixa de campanhas eleitorais, além de servir ao enriquecimento pessoal dos envolvidos.

Alécia Bicalho (2019, p. 75) anota que *“A operação Lava-Jato expôs a corrupção institucionalizada e o comércio eleitoral, numa dinâmica de práticas criminosas convergentes à sustentação de um sistema em franco desmantelamento (...)”*.

Com efeito, a Petrobras apresenta disfunções inerentes às estatais brasileiras. São características proeminentes a alta politização e a carência de técnicas de gestão empresarial, aliadas à falta de autonomia gerencial de seus dirigentes. Observa-se, ainda, a pouca nitidez do papel do acionista controlador (Bicalho, 2019, p. 65-66).

Com efeito, a alta politização, caracterizada pela interferência política na gestão da Petrobras, foi bem descrita por Machado (2018, p. 218):

Dilma involuntariamente começou o desmonte da Petrobras logo que assumiu, no afã de baixar na marra a inflação e os juros da taxa Selic (a taxa básica de juros da economia no Brasil). De 2011 até 2013 (inclusive), a Petrobras tinha bancado cumulativamente 72,65 bilhões de reais, o equivalente a 31,4 bilhões de dólares, subsidiando o preço do diesel e da gasolina, e no ano eleitoral de 2014 essa cifra cumulativa subiria a 114,6 bilhões de reais ou 49,6 bilhões de dólares.

Marcos Bemquerer (2012, p. 103) explicita que, na maioria dos casos, o Estado não obteve sucesso como empresário com empresas estatais caracterizadas por dificuldades de gestão, o que anulou as razões de sua criação. O autor ressalta, ainda, que tais empresas, controladas pelo Estado, apresentam vícios, tais como os subsídios de tarifas, o nepotismo e a alta interferência política (politização).

O caso da Refinaria Abreu e Lima, em 2005, explicita muito bem essas disfunções da estatal. Em 2005 a obra foi orçada em US\$ 2,4 bilhões, a ser construída em consórcio entre Petrobras e PDVSA (estatal venezuelana). Em 2007, após processo licitatório, estipulou-se a conclusão das obras em 2010. Sucede que, em 2009, foram constatados erros de cálculos orçamentários e a obra foi reajustada para US\$ 13,4 bilhões. Até junho de 2016 a obra já consumira US\$ 17,8 bilhões, faltando cerca de 20% de obra inacabada, com previsão apenas para 2019, com custo final estimado de US\$ 18,9 bilhões (Neves; Santana, 2017, p. 340-341).

Antônio Neves e Hector Santana (2017, p. 341) fazem percuciente análise do referido caso:

A evidência da ineficácia do planejamento na construção de tamanha obra espelha com uma magnitude, sem precedentes, a incompetência do sistema estratégico organizacional porque passa a atuação do Estado na atividade econômica. Mesmo retirados ou descontados os desvios criminosos (cuja análise foge a esta pesquisa), propositadamente perpetrados pela desqualificação do planejamento de tamanha obra, ainda assim, observa-se um atraso técnico sem medidas para uma previsão deslocar-se de um valor de US\$ 2,4 bilhões para US\$ 18,9 bilhões, desvio quantitativo de 788%. E o cumprimento de um cronograma pular de cinco para 15 anos, um desvio de 200%.

Assim, percebe-se que a existência de uma empresa estatal exploradora de petróleo, gerida por dirigentes políticos ou indicados por detentores de mandato eletivo, deixa a estatal suscetível a desvios de recursos por esses grupos de interesses que atuam sob o discurso do ganho público.

Mesmo nos casos de estarem caracterizadas imperfeições do mercado, os custos daí resultantes devem ser comparados com os da intervenção estatal que são por ela engendrados. Entre eles, é preciso considerar, fora da tendência a se perpetuarem indeterminadamente, a suscetibilidade da busca por rendas pelos grupos de interesse que agem sob a cobertura do interesse geral, assim como a ausência de estímulos visando à inovação por aqueles que agem em nome do Estado (MacKaay; Rousseau, 2015, p. 125).

Por fim, diante das mazelas demonstradas, inerentes às empresas estatais, é preciso avaliar as possíveis vantagens de uma provável privatização da Petrobras.

4.2 Vantagens de uma possível privatização

Destaque-se que recentemente os debates atinentes às desestatizações – aqui entendidas como gênero do qual são espécies a privatização, os desinvestimentos, as delegações e as parcerias – voltaram-se ao foco da mídia e dos centros de poder, com especial relevo na ocasião das campanhas políticas de 2018, e, mais recentemente, com os sucessivos aumentos do preço do combustível.

Sabe-se que há uma plêiade de alternativas para o enxugamento e o reequilíbrio da máquina pública, de forma a permitir que o Poder Público concentre seus esforços em setores eminentemente públicos, cuja presença seja, de fato, essencial. A privatização é uma destas possibilidades.

A primeira vantagem que se destaca consiste na maior concorrência. Nas palavras de Alexandre Valerio (2008, p. 29):

A privatização permite a introdução da concorrência nos setores privatizados, seja através da extinção pura e simples do monopólio público, permitindo a atuação concomitante de agentes econômicos privados, seja através do desmantelamento das empresas públicas monopolistas, por meio da sua divisão em várias empresas privadas, cada uma atuando num ramo ou numa área geográfica específica.

Outro benefício que merece destaque é a redução do déficit público, com a obtenção de recursos pela alienação da empresa estatal. Os recursos podem ser utilizados para o controle da dívida pública, ou mesmo para diversas outras áreas, tais como a educação, ou para a saúde (Cerqueira, 2019, p. 118).

Ademais, após a privatização e o conseqüente desenvolvimento do mercado, haverá, naturalmente, um aumento da arrecadação de tributos. O mercado, que antes era concentrado em apenas uma estatal no caso dos monopólios, em que costumava gerar prejuízo para os cofres públicos, com a abertura do mercado verã surgirem novas empresas, incrementando os cofres públicos, provenientes das espécies tributárias (Cerqueira, 2019, p. 119).

Assim, “uma vez que as empresas privadas tendem a ser mais eficientes, elas tendem a realizar em maior quantidade os fatos geradores dos tributos, aumentando, sob esse aspecto, a arrecadação de dinheiro pelo Estado” (Valerio, 2008, p. 29-30).

Naturalmente, um importante efeito pós-privatização consiste na maior eficiência na prestação dos serviços ou na produção de produtos. Para muitos economistas, a iniciativa privada é mais eficiente que o Poder Público, justificada na assunção direta dos riscos provenientes da atividade, bem como na busca pelo lucro; procuram o desenvolvimento eficiente do serviço ou produto para o consumidor (Cerqueira, 2019, p. 115). Com reservas, há a parcela da doutrina que defende a existência de “monopólios naturais”.

André Rezende Azevedo (2020, p. 1) é favorável à privatização da Petrobras, e elucida alguns benefícios com a medida, tais quais as vantagens já citadas:

O maior investimento e eficiência empresarial manifestam-se através de vários exemplos, como mostra o livro “Privatize Já” com os benefícios das privatizações em casos reais, como a Vale e Embraer. Como consequência, produtos e serviços melhores e mais baratos são oferecidos à população. Para o governo, reflete-se em mais impostos arrecadados e alívio fiscal.

Com efeito, ao indagar se acredita na possibilidade da efetiva privatização da Petrobras, o referido autor mostra-se reticente. Defende ser possível vendas de ativos pontuais, como já vêm ocorrendo, mas a efetiva transferência de controle parece estar fora de cogitação. Azevedo (2020) demonstra que a negatividade acerca das privatizações está no subconsciente coletivo dos brasileiros, sendo considerado um problema cultural. Trata-se de um pensamento antiprivatização, entronizado nas esferas de Poder, em que se objetiva o controle do Estado para benefício próprio ou dos governantes, em manifestação de desprezo pela liberdade e pela autorresponsabilidade das pessoas, tal qual revelado nas obras de Ayn Rand (Azevedo, 2020, p. 7).

Nesse contexto, é preciso reconhecer a importância das lições de Milton Friedman, que propugnava menos confiança no governo e mais confiança no mercado ao encampar a doutrina do liberalismo econômico. O economista defendia, dentre muitas ideais liberais, a diminuição da presença do Estado na economia,

principalmente por meio da privatização dos serviços públicos. E ainda, “que o sistema do mercado concorrencial, se deixado relativamente livre da intervenção do governo, produz liberdade econômica máxima, que, por sua vez, gera bem-estar individual e coletivo máximo” (Brue; Grant, 2016, p. 531-540).

5 CONCLUSÃO

No século 20 desenvolveu-se a figura do Estado Empresário, quando o próprio Estado passou a atuar nos mais diversos segmentos econômicos, provendo à população uma série de bens e serviços. No Brasil não foi diferente. Estima-se que cerca de 500 empresas estatais em âmbito federal foram criadas, incluindo-se a Petrobras.

Após as primeiras descobertas de Petróleo no Brasil, em 1939 deflagrou-se intensa campanha nacionalista intitulada “O Petróleo é Nosso”, culminando na Lei n. 2.004, que instituiu o regime de monopólio estatal das atividades relacionadas à exploração do petróleo, criando a Petrobras.

Houve, na década de 90 do século 20, a consolidação de um movimento liberal de abertura dos mercados, marcado, principalmente, por medidas de desestatização. Foi nesse contexto que em 1995 foi promulgada a Emenda Constitucional nº 9, flexibilizando o monopólio da União sobre a indústria do petróleo. Em verdade, cai o monopólio da Petrobras, porém mantém-se a titularidade da indústria do petróleo sob a competência da União, podendo o ente federal contratar para a execução dos serviços empresas privadas ou estatais, incluindo-se a própria Petrobras.

A partir de então houve uma gradativa abertura do mercado do petróleo no Brasil, com o objetivo declarado de conferir a criação de um mercado livre e mais competitivo, em que atuem diversos agentes.

No que se refere à análise do tratamento constitucional à atividade, viu-se que a exploração do petróleo e as atividades correlatas são classificadas como serviços públicos econômicos, porquanto titularizados pela União, porém consiste em atividade econômica que envolve a comercialização de produtos, com a organização de produção em massa, visando a atender as necessidades humanas.

Definiu-se o termo privatização como sendo espécie do gênero desestatização. Privatização significa a pura e simples venda de empresas públicas para a iniciativa privada, mormente quando da alienação dos direitos de preponderância nas deliberações sociais e o poder de eleger a maioria dos administradores da sociedade (§1º do artigo 2º, Lei nº 8.031/1990).

Para o primeiro Plano Nacional de Desestatização – PND (Lei nº 8.031/1990), em regra, não havia restrições quanto às empresas passíveis de serem inseridas no plano. A exceção consistia exatamente na Petrobras, que, conforme o artigo 3º, continuaria em regime de monopólio. Verificou-se, contudo, a queda do monopólio da Petrobras com a Emenda Constitucional nº 9/1995 e a posterior edição da Lei nº 9.478/1997 (Lei do Petróleo), seguida do novo PND, Lei nº 9.491/1997, que veiculou novos procedimentos relativos ao programa nacional de desestatização, sem restringir uma possível privatização da Petrobras.

Foram demonstrados os vícios ou disfunções inerentes à realidade das empresas estatais, e, obviamente, também encontrados na Petrobras. A alta politização, caracterizada pela interferência política do dirigente e acionista controlador, engendra danos e prejuízos à estatal. A Lava-Jato também descortinou um vício elementar, consubstanciado na ocorrência de corrupção na qual grupos políticos de interesses atingiram o caixa da estatal em prol de seus interesses eleitoreiros.

A carência de técnicas de gestão empresarial também acomete a Petrobras. Citou-se, como exemplo, o caso da construção da refinaria Abreu e Lima, cujo orçamento inicial foi onerado em 788%, de US\$ 2,4 bilhões para US\$ 18,9 bilhões, e cujo cronograma saltou de 5 anos para 15 anos.

Em síntese, foram abordadas as possíveis vantagens com a privatização da Petrobras, em especial a possibilidade de desenvolvimento de um mercado competitivo, com liberdade para que novos agentes ingressem e atuem em regime de concorrência, o que fomenta a inovação tecnológica e proporciona, naturalmente, produtos e serviços mais eficientes.

Ademais, acrescente-se a redução do déficit público com a obtenção dos recursos pela alienação da estatal, que podem ser aplicados para a redução da dívida pública ou para outras áreas, como a saúde ou a educação. Além disso, o período posterior à privatização, caracterizado pelo consequente desenvolvimento do mercado, acarretará um aumento da arrecadação de tributos.

Conclui-se que é preciso reconhecer a necessidade de privatização da Petrobras, que deve ser planejada e debatida pelos centros de Poder. De um lado, neutralizar-se-iam as mazelas (vícios) existentes e que já foram escancaradas, por exemplo, no âmbito da operação Lava-Jato, e, de outro, seria fomentada a criação de um mercado concorrencial livre, com ampla liberdade econômica, que teria o condão de contribuir para o desenvolvimento econômico e social, conforme lições do liberalismo econômico.

6 REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, Monica Piccolo. A privatização estruturada: o PND no Governo Collor (1990-1992). *Outros Tempos: Pesquisa em Foco*, São Luís, v. 10, n. 16, 2013.
- AZEVEDO, André Rezende. Um modelo justo de privatização da Petrobras com inclusão social. *Viagem Lenta*, 10 fev. 2020. Disponível em: <https://viagemlenta.com/a-petrobras-e-um-modelo-justo-de-privatizacao-com-inclusao-social/>. Acesso em: 15 fev. 2022.
- BEMQUERER, Marcos. *O regime jurídico das empresas estatais após a Emenda Constitucional nº 19/1998*. Belo Horizonte: Fórum, 2012. p. 103.
- BICALHO, Alécia Paolucci Nogueira. *Desestatizações: privatizações, delegações, desinvestimentos e parcerias*. Belo Horizonte: Fórum, 2019.
- BORGES, Emerson. *A Constituição brasileira ao alcance de todos*. Belo Horizonte: D'Plácido, 2020.
- BRAGA, Luciana Palmeira. *Pré-sal: individualização da produção e contratos internacionais de petróleo*. São Paulo: Saraiva, 2014.
- BRASIL. *Lei nº 2.004, de 3 de outubro de 1953*. Dispõe sobre a Política Nacional do Petróleo e define as atribuições do Conselho Nacional do Petróleo, institui a Sociedade Anônima, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l2004.htm. Acesso em: 30 set. 2023.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1967*. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm. Acesso em: 30 set. 2023.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 30 set. 2023.
- BRASIL. *Lei nº 8.031, de 12 de abril de 1990*. Cria o Programa Nacional de Desestatização, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8031.htm. Acesso em: 30 set. 2023.
- BRASIL. *Emenda Constitucional nº 9, de novembro de 1995*. Dá nova redação ao art. 177, da Constituição Federal, alterando e inserindo parágrafos. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/1995/emendaconstitucional-9-9-novembro-1995-354957-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 30 set. 2023.
- BRASIL. *Exposição de Motivos nº 39/1995 da Emenda Constitucional 9 de 1995*. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/1995/emendaconstitucional-9-9-novembro-1995-354957-exposicaodemotivos-148870-pl.html>. Acesso em: 30 set. 2023.
- BRASIL. *Lei nº 9.478 de 06 de agosto de 1997*. Dispõe sobre a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo, institui o Conselho Nacional de Política Energética e a Agência Nacional do Petróleo e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9478.htm. Acesso em: 30 set. 2023.
- BRASIL. *Lei nº 9.491, de 9 de setembro de 1997*. Altera procedimentos relativos ao Programa Nacional de Desestatização, revoga a Lei nº 8.031, de 12 de abril de 1990, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9491.htm. Acesso em 30 set. 2023.
- BRASIL. *Lei nº 13.334, de 13 de setembro de 2016*. Cria o Programa de Parcerias de Investimentos - PPI; altera a Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13334.htm. Acesso em: 30 set. 2023.
- BRASIL. Instrução Normativa nº 81 de 20 de junho de 2018. Tribunal de Contas da União. Dispõe sobre a fiscalização dos processos de desestatização. *Diário Oficial da União*, Edição 120, Seção 1, p. 65.
- BRUE, Stanley L.; GRANT, Randy R. *História do pensamento econômico*. São Paulo: Cengage Learning, 2016.
- CARDOSO, Luiz Cláudio. *Petróleo: do poço ao posto*. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2008.

- CARVALHO, Aurora Tomazini. *Curso de Teoria Geral do Direito: o constructivismo lógico-semântico*. 6. ed. São Paulo: Noeses, 2019.
- CERQUEIRA, Lucas Porto Guimarães de. *Empresas estatais e privatização: a grande dissemelhança de eficiência entre a gestão pública e a privada*. Belo Horizonte: Dialética, 2019.
- COSTA, Carlos José de Castro. Monopólio natural: a legitimação do monopólio para minimizar os custos de produção. CONPE-DI, v. 1, p. 4.745-4.764, 2007. Disponível em: http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/bh/carlos_jose_de_castro_costa.pdf. Acesso em: 28 set. 2023.
- DILORRENZO, Thomas. *O mito do monopólio natural*. 8/5/2012. 19 p. Disponível em: <https://mises.org.br/article/1309/o-mito-do-monopolio-natural>. Acesso em: 30 set. 2023.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Parceria na administração pública: concessão, permissão, franquia, terceirização e outras formas*. São Paulo: Atlas, 1996.
- GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na Constituição de 1988*. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2018.
- MACHADO, Fernando Moreno. Desestatização e privatização no Brasil. *Revista Digital de Direito Administrativo da USP*, São Paulo, v. 2, n. 1, p. 99-119, 2014.
- MACHADO, Marco Antônio Pinheiro. *Pré-sal: a saga. História de uma das maiores descobertas mundiais de petróleo*. 1. ed. Porto Alegre: L&PM, 2018.
- MACKAAY, Ejan; ROUSSEAU, Stéphane. *Análise Econômica do Direito*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2015.
- MÂNICA, Fernando Borges; MENEGAT, Fernando. *Teoria Jurídica da Privatização*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.
- MARTINS, Daniela Couto. *A regulação da indústria do petróleo: segundo o modelo constitucional brasileiro*. Belo Horizonte: Fórum, 2006.
- MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Curso de Direito Administrativo: parte introdutória, parte geral e parte especial*. 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014.
- NAKAMURA, André Luiz dos Santos. Revisitando o conceito de serviço público. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 9, n. 1, p. 293-303, abr. 2019.
- NEVES, Antônio Francisco Frota. SANTANA, Hector Valverde. A intervenção direta e indireta na atividade econômica em face da Ordem Jurídica Brasileira. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 7, n. 2, p. 331-348, ago. 2017.
- QUEIROZ, Julian Nogueira de. Os serviços públicos e as atividades econômicas na Constituição Federal de 1988. *Revista Direito e Desenvolvimento*, João Pessoa, v. 4, n. 8, p. 207-224, jun. 2017.
- RIBEIRO, Cassio Garcia; NOVAES, Henrique T. Da “Lei do Petróleo” ao leilão de Libra: Petrobras de FHC a Dilma. *Revista da SEP – Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política*, Rio de Janeiro, n. 39, p. 34-58, out. 2014.
- SILVA, José Afonso da. *Comentário contextual à Constituição*. 5. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2008.
- VALERIO, Alexandre Scigliano. *Privatização: direito e economia*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2008.
- ZANOTELLI, Cláudio Luiz; FERREIRA, Francismar Cunha. Entre a Soberania e a Governamentalidade Neoliberal: o processo de privatização do Grupo Petrobras. *Continents: Revista de Geografia do Programa de Pós-Graduação em Geografia e do Departamento de Geografia*, Rio de Janeiro, n. 18, p. 8-66, jul. 2021.

Autor correspondente:

Emerson Ademir Borges de Oliveira

Universidade de Marília.

Av. Higino Muzi Filho, 1001 – Mirante, Marília/SP, Brasil. CEP 17525-902

E-mail: emerson@unimar.br

**Todo conteúdo da Revista Direito em Debate
está sob Licença Creative Commons CC – By 4.0.**