

IMPERIALISMO, NEOEXTRATIVISMO E A EXPLORAÇÃO RECENTE DE PETRÓLEO NO BRASIL¹

IMPERIALISM, NEO-EXTRACTIVISM AND RECENT OIL EXPLORATION IN BRAZIL

Gilberto Bercovici²

Resumo: O artigo trata das relações entre imperialismo e neoextrativismo na América Latina, relacionando o modelo neoextrativista com as discussões sobre rentismo, maldição dos recursos e economias de enclave de exportação. Ao final, demonstra a lógica extrativista presente na política proposta de exploração de petróleo na Margem Equatorial brasileira.

Palavras-Chave: Imperialismo, Neoextrativismo, Soberania, Recursos Naturais, Desenvolvimento.

Abstract: The article examines the relationship between imperialism and neo-extractivism in Latin America, linking the neo-extractivist model to discussions on rent-seeking, the resource curse and export-oriented enclave economies. Finally, it highlights the extractivist logic underlying the proposed oil exploration policy in Brazil's Equatorial Margin.

Keywords: Imperialism, Neo-extractivism, Sovereignty, Natural Resources, Development.

1. Imperialismo e Neoextrativismo na América Latina

O imperialismo nas Américas pode ser melhor descrito em termos de extrativismo, ou seja, do desenvolvimento fundado na extração e exportação de recursos naturais e agrícolas não processados ou apenas parcialmente processados, determinada pelas necessidades dos países centrais. Trata-se da tradicional estratégia primário-exportadora (Petras & Veltmeyer, 2015, p. 19; Acosta, 2016, p. 49-51; Svampa, 2019, p. 24-26). Os países latino-americanos mantiveram vínculos econômicos e políticos próximos com os países industrializados, exportando produtos primários e excedentes financeiros e importando manufaturas, recursos humanos, tecnologia, investimentos, instituições e cultura.

¹ Artigo submetido em 28/04/2026 e aprovado para publicação em 15/05/2026.

² Professor Titular de Direito Econômico e Economia Política da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP). Professor do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Nove de Julho (UNINOVE). Doutor em Direito do Estado e Livre-Docente em Direito Econômico pela Universidade de São Paulo. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4555-4424>.

Esta fase foi denominada pelos teóricos da CEPAL (*Comisión Económica para América Latina*) de “*desarrollo hacia afuera*”. O mercado de bens e serviços era limitado ao setor vinculado à exportação e a algumas atividades nas regiões urbanas. O setor empresarial mais dinâmico e moderno, geralmente estrangeiro ou a serviço do capital estrangeiro, se encontrava essencialmente no setor exportador de minérios ou produtos agrícolas, com um setor manufatureiro, quando existente, muito incipiente. Todo o investimento em infraestrutura também estava destinado às atividades exportadoras. Outra característica comum a todos estes países era a ausência de um mercado nacional integrado, o que ocasionava uma excessiva dependência do setor primário-exportador e, conseqüentemente, a vulnerabilidade externa das suas economias. A presença de setores econômicos modernos e, em determinadas situações, sofisticados, vinculados à exportação de produtos primários, e de grande parte da economia em uma situação de atraso ou estagnação, gerou o que ficou conhecido como heterogeneidade estrutural das economias periféricas (Furtado, 2003, p. 123-133; Furtado, 2009, p. 165-170, 173-186; Rodríguez, 1993, p. 213-215; Sunkel, 1995, p. 36-39; Rodríguez, 2009, p. 81-82).

Na América Latina, o período pós Segunda Guerra Mundial caracterizou-se pela consagração da estratégia nacional-desenvolvimentista com base na industrialização dirigida pelo Estado. A política seguida pelos países que haviam conseguido iniciar o processo de industrialização a partir da grande depressão de 1929 era defendida como uma alternativa mais adequada para a América Latina. A fase do “*desarrollo hacia adentro*” se caracteriza pela política de “industrialização por substituição de importações”. Esta política foi, até a década de 1950, um programa exitoso de transformações estruturais e diminuição das vulnerabilidades externas das economias latino-americanas que a promoveram. No entanto, como ressalta Maria da Conceição Tavares (1973, p. 32-53, 97-115) em seu estudo clássico, apesar da denominação, a industrialização por substituição de importações não busca a implementação da autarquia econômica, com a eliminação das importações. Pelo contrário, o processo gera uma mudança no padrão das importações, justamente para atender às necessidades da ampliação e diversificação do setor industrial. A realização do potencial de desenvolvimento da periferia implicava, para a CEPAL, na necessidade de expansão industrial, para que os países periféricos pudessem crescer mais rapidamente que os países centrais (Prebisch, 1982, p. 100-101, 105-106, 115, 138-143; Furtado, 2003, p. 96-99, 109-115, 133-148; Furtado, 2009, p. 170, 207-210; Hirschman, 1971, p. 89-91, 106-114; Rodríguez, 1993, p. 33-36, 64-69, 165-168, 215-217; Sunkel, 1995, p. 40-41; Rodríguez, 2009, p. 82-84).

O processo de industrialização por substituição de importações começa a ser criticado a partir do final dos anos 1950. A diversificação industrial promovida pela expansão do mercado interno adotou, em boa parte dos casos, os mesmos padrões tecnológicos e de consumo dos países centrais. Isto impediu o fortalecimento de uma burguesia industrial moderna e autônoma e a diversificação das exportações, o que possibilitaria a exportação de produtos industriais. Os produtos primários continuaram dominando a maior parte das exportações, com os produtos industriais sendo dirigidos essencialmente para o mercado interno, mantendo a deterioração dos termos de troca (Tavares, 1973, p. 53-58, 115-124; Hirschman, 1971, p. 94-96, 100-105, 115-122; Sunkel, 1995, p. 40-48; Furtado, 2003, p. 196-200; Palma, 2006, p. 125-128). As contradições do processo de industrialização, segundo Octavio Rodríguez, resultam da forma como a estrutura produtiva se transforma durante a fase de *“desarrollo hacia adentro”*, a partir de condições de especialização e heterogeneidade estrutural conformadas no período do *“desarrollo hacia afuera”*, sem que se consigam eliminar as diferenças estruturais em relação ao centro (Rodríguez, 1993, p. 36-39, 217-219; Rodríguez, 2009, p. 119-122).

Este modelo, no entanto, foi interrompido pelas ditaduras militares instauradas a partir das décadas de 1960 e 1970 e com a ascensão do neoliberalismo que culminaria no “Consenso de Washington” (Petras & Veltmeyer, 2015, p. 19-20), um programa de dez instrumentos de política econômica e fiscal sintetizado pelo economista John Williamson: disciplina fiscal, reordenação e controle rígido dos gastos públicos, reforma tributária, liberalização das taxas de juros, liberalização das taxas de câmbio, liberalização do comércio, liberalização dos investimentos estrangeiros, privatização de empresas estatais, desregulação econômica e garantias efetivas aos direitos de propriedade (Williamson, 1990, p. 7-17; Williamson, 2008, p. 14-17). O apoio das elites brasileiras às políticas neoliberais do “Consenso de Washington” gerou o paradoxo de um discurso liberalizante proveniente dos grandes beneficiários da “ineficiência” estatal. Ao fazer isto, confundiram a reforma do Estado com a simples redução do tamanho do setor público, destruindo o aparato estatal e abandonando a perspectiva de internalização dos centros de decisão econômica pela associação subordinada ao mercado internacional (Fiori, 1995, p. 113-116; Biondi, 1999, p. 6-18).

A partir do final da década de 1990 e início dos anos 2000, uma série de governos autointitulados de “progressistas” promoveram um modelo de exploração reforçada dos recursos naturais como estratégia de desenvolvimento, reforçando um discurso ligado às supostas vantagens comparativas do modelo extrativista (Gudynas, 2012, p. 303-308, 313-317;

Petras & Veltmeyer, 2015, p. 20-27, 35-36; Acosta, 2016, p. 65-70; Svampa, 2019, p. 26-27; Araújo, 2020, p. 191-193, 274-278). Na descrição de Maristela Svampa (2019, p. 36-43), teríamos passado do “Consenso de Washington” para o “Consenso das *Commodities*”, caracterizado pela reprimarização das economias latino-americanas e pelo maior papel da China como parceira comercial, muitas vezes ultrapassando os Estados Unidos (Castro, 2008, p. 9-27; Salama, 2012, p. 233-237; Svampa, 2019, p. 126-131).

A participação do capital estrangeiro nos setores agrícola, mineral e petrolífero recebeu vários benefícios fiscais e financeiros e estímulos dos mais variados graus³. A dependência excessiva do capital estrangeiro está na raiz de vários dos conflitos sociais e ambientais gerados a partir de decisões tomadas exclusivamente para ampliar a geração de dividendos e beneficiar ao máximo os acionistas das empresas envolvidas, não a sociedade nacional (Gudynas, 2012, p. 308-309; Petras & Veltmeyer, 2015, p. 21-24, 32-40; Sauer & Rodrigues, 2016, p. 211-217; Araújo, 2020, p. 200-207; Soler, 2022, p. 162-163, 167-168).

Embora centrado na extração de recursos naturais e na exportação de produtos primários, houve uma ampliação do papel do Estado não mais como produtor ou controlador direto, papel este reduzido após as privatizações da década de 1990, mas como garantidor dos investimentos e regulador. Além disto, o Estado passou a promover alguma inclusão social e redistribuição de renda por meio de novos programas sociais (Gudynas, 2012, p. 311-313; Soler, 2022, p. 157-159, 163-164). No entanto, as políticas focalizadas de combate à miséria, ampliadas no Brasil desde 2003, não se caracterizam por serem políticas efetivamente estruturais, de ampliação de direitos. Trata-se de políticas de transferência de renda mínima que, se por um lado, conseguiram inequivocamente retirar milhões de brasileiros da miséria absoluta (Rêgo & Pinzani, 2013), por outro lado, não garantem que estes beneficiados não possam retornar à condição miserável a qualquer momento. O discurso dominante passou a ser o do “desenvolvimento inclusivo”, mas sem mudanças estruturais econômicas e sociais.

Este modelo foi denominado por muitos de neoextrativismo. A exploração neoextrativista destaca a megamineração, a agricultura extensiva de exportação, a grande exploração petrolífera e de outros hidrocarbonetos, sempre envolvendo grandes obras de infraestrutura, como represas hidrelétricas, portos, rodovias, ferrovias, hidrovias etc. (Svampa, 2019, p. 33-35). O discurso legitimador do modelo extrativista como alternativa para o

³ No caso brasileiro, um dos principais exemplos foi a chamada “MP do Trilhão” (Medida Provisória nº 795, de 17 de agosto de 2017, convertida na Lei nº 13.586, de 28 de dezembro de 2017) que beneficiou as empresas petrolíferas estrangeiras no Brasil com isenções fiscais superiores a um trilhão de reais.

desenvolvimento levou à criação de imaginários de abundância (Svampa, 2019, p. 40-42), como, no Brasil, o da megalomania petroleira (Sauer & Rodrigues, 2016, p. 185-187), ou nas palavras de Giorgio Romano Schutte (2016, p. 34-49, 86-90), o da “Petrobrás em marcha forçada”.

2. “Estado rentista”, “Maldição dos Recursos” e Economia de Enclave

O problema econômico das rendas provenientes da mineração e da indústria petrolífera diz respeito à capacidade de absorção destas rendas. Essas rendas podem ser facilmente dispersadas, quando deveriam ser utilizadas de modo que criassem ativos duráveis, para assegurar a sua continuidade. Os efeitos do desenvolvimento de um setor importante de mineração, petróleo ou gás podem ser positivos na balança comercial, permitindo uma mais rápida expansão da produção e consumo do que seria normalmente possível, além de flexibilidade para um planejamento energético de longo prazo e vantagens competitivas em indústrias de alta intensidade energética. As vantagens, no entanto, são contrapostas a uma série de riscos, como a possibilidade de gerar inflação, causar uma valorização cambial que iniba as exportações e estimule as importações, o desperdício de energia em virtude de seus baixos custos, a dependência tecnológica e a falta de competitividade industrial. Para que um país industrializado possa se beneficiar do potencial das novas descobertas minerais ou energéticas, é necessário um cuidadoso balanceamento de políticas (Bosson & Varon, 1977, p. 7, 152; Gelb, 1988, p. 32-42; Noreng, 1981, p. 23-24).

O problema político das rendas petroleiras diz respeito à sua utilização construtiva. Trata-se de como os governos e sistemas políticos, especialmente o setor de planejamento, funcionam. O acesso às rendas petrolíferas pode dar margem a desvios e oportunismos, em detrimento de visões com perspectiva coerente e de longo prazo (Noreng, 1981, p. 24-25; Dunning, 2008, p. 40-45).

A concepção de “Estado rentista” (*“rentier state”*) foi elaborada a partir da década de 1970 para explicar o papel dos Estados produtores de petróleo e a sua repentina riqueza, especialmente, mas não exclusivamente, no Oriente Médio. Uma “economia rentista” é uma economia em que as situações rentistas predominam, variando de Estado para Estado. Além disto, seguindo a definição clássica de Mahdavy (1970, p. 428-431), um “Estado rentista” é um Estado que recebe regularmente quantias substanciais de rendas externas, que consistem na base da sua economia. A existência de renda interna demonstra que há uma forte classe rentista

naquele país, mas que não pode ser sustentada sem um setor produtivo doméstico forte. O rentismo interno diz respeito à transferência de recursos dentro daquela economia. Já a renda externa, se substancial, sustenta a economia sem a necessidade de um setor produtivo doméstico forte, configurando uma “economia rentista”. No “Estado rentista”, apenas uma pequena parcela da sociedade está envolvida na geração de renda/riqueza. A maior parte se envolve na distribuição ou utilização da riqueza. O Estado é o principal receptor da renda externa na economia, misturando o poder político da elite governante com o poder econômico, além de ser o principal distribuidor de rendimentos para a população. Um dos problemas gerados pelos “Estados rentistas” é a predominância de uma “mentalidade rentista”, pois os rendimentos e a riqueza não estão associados ao trabalho, à assunção de riscos ou de oportunidades. O ganho é um fato isolado, não fruto de um processo longo, sistemático e organizado no circuito da produção (Beblawi, 1987, p. 50-52; Ahmed, 1988, p. 757-770).

O fato de estes “Estados rentistas” se situarem, predominantemente, no Oriente Médio e serem regimes autocráticos levou a uma série de proposições buscando vincular abundância de riquezas naturais e autoritarismo. A relação entre a riqueza de recursos naturais e o autoritarismo, no entanto, pode ser contestada. Os exemplos da Noruega e de Botswana, ambos países que descobriram grandes jazidas minerais (petróleo e diamantes, respectivamente), mas que não tiveram suas instituições democráticas abaladas, são recorrentes na literatura. Há também outros exemplos de nações democráticas que são ricas em recursos naturais sem necessariamente serem dependentes economicamente deles, como a Austrália, o Canadá, a África do Sul pós-*apartheid*, os Estados Unidos, entre outros. Thad Dunning (2008, p. 1-5, 58-60, 289-291) está correto ao afirmar que as rendas provenientes dos recursos naturais podem promover tanto a democracia como o autoritarismo.

Outra associação que se tornou comum está relacionada à chamada “Maldição dos Recursos” (“*Resource Curse*”), que afirma terem os países ricos em recursos naturais, especialmente minerais, geralmente, um desempenho econômico pior do que os países sem tantos recursos. Ou seja, os recursos naturais abundantes podem aumentar a renda nacional, mas também podem causar retração em setores da economia, especialmente no setor industrial (Auty, 2005, p. 1; Mikesell, 1997, p. 191-192, 198-199; Sachs & Warner, 2001, p. 827-833).

Uma das explicações da “Maldição dos Recursos” diz respeito à riqueza proveniente dos recursos naturais, que não precisa ser produzida, mas extraída. Como não é resultante de um processo produtivo, a geração desta riqueza pode ocorrer independentemente dos demais processos econômicos e políticos que ocorrem no país, constituindo, muitas vezes, um enclave.

Além disto, quando proveniente de recursos minerais, a riqueza é originária de fontes não-renováveis, favorecendo processos econômicos e políticos que causam efeitos nocivos na economia nacional. Deste modo, não se pode tratar os ganhos petrolíferos ou minerais como uma simples “renda”.

Outra explicação é a volatilidade das rendas no setor de mineração. A incerteza sobre preços no longo prazo seria uma das razões da baixa performance das economias ricas em recursos minerais, com as projeções macroeconômicas sendo abruptamente desfeitas pelas mudanças inesperadas nos preços dos minérios. Estas variações, inclusive, podem transformar também profundamente a competitividade dos setores não-minerais da economia. Richard Auty (2005, p. 241-243) destaca o efeito que ele denomina de “*negative symbiosis*” como o centro da teoria da “Maldição dos Recursos”. O prejuízo causado nos setores não-minerais pode drenar recursos do setor mineral, corroendo a eficiência do que geralmente é o único setor internacionalmente competitivo daquela economia. Nestas circunstâncias, as duas principais preocupações do desenvolvimento sustentável de uma economia mineral, a substituição dos ativos minerais exauríveis e a minimização da degradação ambiental, são subvertidas em gerenciamento de crises econômicas. A contenção destes efeitos é, assim, um pré-requisito para o desenvolvimento sustentável das economias minerais.

A hipótese de Terry Lynn Karl (2008, p. XVI), no entanto, é muito mais coerente. O que torna a centralidade de um determinado produto uma maldição ou uma benção para o país é a interação entre as decisões de política econômica e o setor exportador que lidera a economia, não a propriedade do bem ou *commodity* por si só.

A “Maldição dos Recursos” sempre é associada à “Doença Holandesa” (“*Dutch Disease*”), cujo nome é proveniente dos efeitos adversos na indústria holandesa causados pelas descobertas de grandes depósitos de gás natural no Mar do Norte na década de 1960. A exploração destas descobertas levou à subsequente valorização da taxa de câmbio da moeda holandesa e prejudicou sua produção industrial em detrimento das importações, reduzindo a renda nacional e ampliando o desemprego (Ellman, 1981, p. 153-160, 163-164; Kremers, 1986, p. 96-136; Auty, 2005, p. 3-5, 175).

A dependência das rendas minerais produz os chamados “*Mining States*”, que apresentam sérias dificuldades para sair dos padrões econômicos e institucionais dominantes, geralmente causadas pela inércia do setor econômico principal, mantendo o desenvolvimento fundado na exploração e exportação de minérios. Há uma relação intrínseca entre poder e abundância nestes Estados, caracterizados pela lógica “rentista” de atuação do Poder Público e

do setor privado. Estas características são acentuadas mais nos Estados dependentes do petróleo (os “*Petro-States*”) do que nos demais “*Mining States*”, em virtude das elevadas rendas provenientes da extração petrolífera. Essas rendas expandem a atuação do Estado ao mesmo tempo que, paradoxalmente, o enfraquecem, pois multiplicam as situações em que tanto o setor público como os interesses privados agem segundo o padrão “rentista”. A própria capacidade do Estado é condicionada pela dependência das rendas da exportação do petróleo ou minérios (Karl, 2008, p. 15-19, 44-49, 58-64, 238-240).

Em virtude desta estrutura e do fenômeno da “deterioração dos termos de troca”, uma série de estudos constatou que os países exportadores de produtos primários estão em constante desvantagem em relação aos países industrializados. A deterioração dos termos de troca foi detectada nas pesquisas, simultaneamente realizadas, de Raúl Prebisch e de Hans W. Singer, no final dos anos 1940. Este fenômeno diz respeito ao intercâmbio entre os bens primários, exportados pela periferia, e os bens manufaturados, exportados pelo centro. Deterioração dos termos de troca significa que o poder de compra dos bens primários para a aquisição de bens manufaturados se reduz com o passar do tempo, o que, conseqüentemente, gera menor renda para a periferia, concentra os frutos do progresso técnico nas economias industrializadas e favorece a transferência de rendas da periferia para o centro. Ou seja, com a deterioração dos termos de troca, boa parte do excedente gerado pelo setor exportador de produtos primários não era reinvestido nas economias periféricas, mas era transferido para as economias centrais. Além disto, as variações cíclicas da economia mundial também se manifestam em termos de deterioração dos termos de troca, pois os preços dos produtos primários baixam muito mais que os preços dos produtos manufaturados nos períodos de crise, perdendo o que eventualmente poderiam ter ganho nas fases de expansão, mantendo a propensão ao desequilíbrio externo das economias periféricas. Com a tendência de deterioração dos termos de troca, isto significa que, mesmo a longo prazo, é mantida a diferenciação de níveis de renda entre o centro e a periferia. Deste modo, Prebisch foi enfático ao afirmar que a “teoria das vantagens comparativas”, exposta por David Ricardo (2004, p. 128-149) no século XIX e fundamento da ideologia do livre comércio internacional, estava errada. O desenvolvimento dos países periféricos, assim, exigiria reformas estruturais e institucionais profundas, em particular, a industrialização (Prebisch, 1982, p. 99-100, 107-114; Singer, 1950, p. 473-474, 477-485; Rodríguez, 1993, p. 27-31, 41-58, 108-150, 254-267; Sunkel, 1995, p. 39-40; Ocampo, 1995, p. 417-419; Rodríguez, 2009, p. 84-92, 100-118, 131-156; Petras & Veltmeyer, 2015, p. 29-30). Ou seja, a alternativa defendida por Prebisch propunha o contrário do que ocorreu com o neoextrativismo

e o processo de reprimarização das economias latino-americanas, particularmente a brasileira (Alvim & Fantine, 2008, p. 3-11; Cano, 2012).

Outro agravante é que uma das características essenciais da economia extrativista é a sua lógica de enclave, ou seja, a atividade primário-exportadora tem ligação direta com o mercado global, mas sem encadeamento ou integração com o resto da economia nacional. A obtenção de grandes rendas faz com que as empresas e grupos econômicos, nacionais ou transnacionais, que se beneficiam do setor primário-exportador tenham grande poder em relação ao Estado nacional e atuem de forma a garantir os seus interesses muitas vezes contra o próprio Estado (Hirschman, 1973, p. 114-116; Gudynas, 2012, p. 308, 310; Reinert, 2016, p. 251-254; Petras & Veltmeyer, 2015, p. 28; Acosta, 2016, p. 55, 57-61; Svampa, 2019, p. 101-102; Aráoz, 2020, p. 26-30, 244-246).

Um enclave de exploração mineral não gera, na terminologia consagrada de Albert Hirschman, nem os encadeamentos anteriores (abastecimento de insumos das atividades não primárias), nem os encadeamentos posteriores (a utilização da produção da atividade como insumo em atividades novas) necessários para a geração de transformações econômicas que caracterizem o processo de desenvolvimento (Hirschman, 1973, p. 114-116; Hirschman, 2008, p. 67-71). O fato de permanecer a lógica do enclave acaba prejudicando o estabelecimento de uma indústria mineral adequada e economicamente integrada às necessidades do seu país. Um “pólo de extração” não se torna um “pólo de desenvolvimento”, pelo contrário. Geralmente, sua influência no restante do sistema econômico nacional é desestruturadora (Bosson & Varon, 1977, p. 8-9, 98-99; Girvan, 1976, p. 11-12, 30-36, 43-46, 194; Tanzer, 1980, p. 25-26, 41-43, 48-55; Ahmed, 1988, p. 736-752; Karl, 2008, p. 46-48; Dunning, 2008, p. 40).

3. A Lógica Extrativista e a Exploração de Petróleo na Margem Equatorial

A propriedade pública (estatal) dos meios de produção inclui os recursos naturais, particularmente os minérios e as fontes de energia, por sua importância para a economia como um todo. Os recursos naturais também são bens de produção, caracterizando-se por parte ou totalidade de seus componentes não ser produzida pelo trabalho. Para garantir o controle público sobre aspectos essenciais da economia, como as fontes de energia, eles são declarados propriedade da coletividade (Savatier, 1967, p. 627, 637-638, 646; Souza, 2002, p. 353-356). O petróleo é bem da União por determinação do artigo 20, IX da Constituição de 1988. O petróleo é bem público de uso especial, bens indisponíveis cuja destinação pública está definida

constitucionalmente: a exploração e aproveitamento de seus potenciais. A exploração do petróleo está vinculada aos objetivos fundamentais dos artigos 3º, 170 e 219 da Constituição de 1988, ou seja, o desenvolvimento, a redução das desigualdades e a garantia da soberania econômica nacional. Trata-se de um patrimônio nacional irrenunciável (Bercovici, 2011, p. 285-290).

No governo Fernando Henrique Cardoso foi aprovada a Emenda Constitucional nº 9, de 9 de novembro de 1995, que extirpou do texto constitucional a Petrobrás como executora única do monopólio, mas manteve o monopólio da União sobre o petróleo, que pode explorá-lo diretamente ou por meio de concessões a empresas estatais ou privadas, inclusive de capital estrangeiro (Souza, 2002, p. 523-527, 546-547).

A região da Guiana vive um boom de atividades exploratórias de petróleo, com a presenças de grandes petroleiras multinacionais como as norte-americanas Exxon e Chevron, a espanhola Repsol, a anglo-holandesa Shell, a chinesa CNOOC e a francesa Total, que vêm intensificando sua inserção e atuação tanto na Guiana como no Suriname e na Guiana Francesa. A taxa de sucesso exploratório na região tem atingido médias comparadas às áreas do pré-sal.

Essa nova área de exploração tem impactos diretos sobre a Amazônia brasileira, na chamada Margem Equatorial, que comporta uma faixa do Atlântico que se estende do Amapá ao Rio Grande do Norte, especialmente no Estado do Amapá e na foz do rio Amazonas, uma área delicada do ponto de vista ambiental, marítimo e socioeconômico. Há previsão da existência de grandes reservas petrolíferas que elevariam o Brasil a um dos cinco maiores produtores do mundo. A exploração nessa região, entretanto, traz enormes riscos ambientais e grandes desafios de infraestrutura.

Várias tentativas de exploração petrolífera já foram ensaiadas, boa parte delas foi interrompida por acidentes e por questões ligadas ao licenciamento ambiental. Os bens minerais e petrolíferos, como recursos naturais, são também recursos ambientais. A extração de minério e petróleo sem interferir no meio ambiente é impossível, pois esses recursos integram o próprio meio ambiente. A legislação infraconstitucional, inclusive, como a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que instituiu a Política Nacional de Meio Ambiente, dispõe neste sentido e determina a utilização racional do uso do subsolo como parte da política ambiental brasileira (artigo 2º, II e III). Não se pode ignorar que as complexas relações entre exploração de recursos minerais e petrolíferos e meio ambiente também foram preocupação da Constituição de 1988 (artigo 225, §2º). A Constituição de 1988, portanto, instituiu a obrigação expressa da recuperação do ambiente degradado. Ao expressar esta preocupação, o texto

constitucional introduziu o desenvolvimento sustentável como um dos conformadores da atividade de exploração de recursos minerais e petrolíferos no Brasil (Machado, 1989, p. 325-326; Bercovici, 2011, p. 230-232).

Até o momento não existe ampla consulta popular nem a apresentação de um estudo de impacto ambiental estruturado o suficiente para dar assegurar que qualquer exploração na Margem Equatorial seja ambientalmente segura. As poucas audiências públicas realizadas não deram espaço para a participação das populações atingidas ou para o debate científico-acadêmico sobre as questões ligadas à exploração petrolífera. Há falta de conhecimentos básicos sobre a região, inclusive sobre a fauna, flora e o complexo regime de marés e correntes marítimas.

A pressão política para a exploração da Margem Equatorial está vinculada, entre outras, à questão dos *royalties* do petróleo. No Brasil, toda a justificativa e a defesa do pagamento de *royalties* aos Estados e Municípios é feita com base em disputas federativas e argumentos regionalistas. O critério de distribuição dos valores do pagamento dos *royalties* do petróleo é exclusivamente territorial, fundado na proximidade física com o local da exploração. As regras estabelecidas dão direito ao recebimento de *royalties* aos Estados e Municípios confrontantes, ou seja, a distância física é o mais relevante, não a efetiva presença de capitais vinculados ao setor petrolífero. Além disto, não há teto para os repasses e o rateio é determinado por categorias de produção, dividindo-se os Municípios em zona de produção primária, zona de produção secundária e zona limítrofe. Os critérios legais levam em consideração também a presença de instalações de embarque e desembarque e de instalações industriais para o processamento, tratamento, armazenamento e escoamento do petróleo e gás, mas não são critérios estabelecidos para medir o impacto proporcional à população das áreas envolvidas. Não há, assim, qualquer avaliação sobre o efetivo impacto econômico e social das atividades petrolíferas sobre o território, muito menos qualquer preocupação com o futuro econômico da região de exploração petrolífera após o esgotamento das jazidas (Bercovici, 2011, p. 326-245). O impacto econômico da exploração de petróleo na Margem Equatorial seria somente de *royalties*, sem a geração de empregos diretos para o Amapá, Pará e demais Estados limítrofes. Apenas o desejo das elites políticas regionais de se apropriarem de parcela da renda petrolífera explica o seu entusiasmo pela liberação da exploração a qualquer custo.

A Lei nº 9.478, de 06 de agosto de 1997 criou o Conselho Nacional de Política Energética (CNPE), vinculado à Presidência da República, com competência para promover o aproveitamento racional dos recursos energéticos do país. Os objetivos da política energética

nacional, fixados no artigo 1º da Lei nº 9.478/1997, no entanto, estão muito aquém das necessidades do país. Não há prioridade para o abastecimento do mercado interno e para a satisfação das necessidades da sociedade brasileira, muito menos a ideia de consolidar a soberania energética nacional visando a integração econômica e social, com o desenvolvimento de novas tecnologias e de uma política ambientalmente responsável (Ferolla & Metri, 2006, p. 97-108). A Lei nº 9.478/1997 não garante o suprimento de petróleo e derivados para o mercado interno a médio e longo prazos, pelo contrário. A lei trata o petróleo como se fosse um bem perecível, enfatizando a necessidade de aproveitamento rápido das reservas, dentro dos prazos estipulados pela Agência Nacional do Petróleo, não de acordo com a demanda do país. O artigo 23 da Lei nº 9.478/1997, por exemplo, omite qualquer disposição sobre a preservação das reservas petrolíferas e dos direitos de exploração da União como critérios para as concessões, abrindo a possibilidade para que a Agência Nacional do Petróleo possa realizar concessões indiscriminadas e incentivar a exploração predatória. Já a determinação do artigo 60 libera a exportação de petróleo e derivados caso a produção seja superior à demanda interna, sem se preocupar com a constituição de reservas para a autossuficiência nacional ou o balanço de pagamentos. O petróleo e o gás natural precisam ser destinados preferencialmente ao mercado interno, a partir de parâmetros nacionais, não vinculados à volatilidade das cotações internacionais. O controle da balança de pagamentos e das contas externas do país, inclusive, necessita de um maior controle da exportação e importação de petróleo, gás natural e derivados.

A Petrobrás, no entanto, tem dado excessivo enfoque e destinação de recursos ao desenvolvimento da produção, sobretudo, em águas profundas e ultra profundas, deixando de lado os necessários investimentos em exploração, ampliação do parque de refino e desenvolvimento da cadeia de valor do gás natural. A gestão da estatal e suas diretrizes estratégicas parecem refutar os desafios do presente e esquivar-se de compromissos com o desenvolvimento futuro da indústria do petróleo nacional e do país.

A Petrobrás é uma empresa estatal da espécie sociedade de economia mista, que tem por características essenciais a não exclusividade de capital público, a necessidade de ter sua criação autorizada por lei e a forma de sociedade anônima. A sociedade de economia mista é um instrumento de atuação do Estado, não existe para atender a interesses privados. A personalidade jurídica de direito privado da sociedade de economia mista é um mero expediente técnico, pois ela maneja recursos majoritariamente públicos. Não há, portanto, igualdade entre os acionistas minoritários e o Estado controlador da sociedade. O Estado possui uma série de prerrogativas e poderes exorbitantes na gestão das sociedades de economia mista.

O Estado se relaciona com a estrutura societária da sociedade de economia mista não apenas como um acionista, mas como “Estado-poder”. Se o Estado atua em igualdade com os demais acionistas, a empresa não é uma sociedade de economia mista, mas uma mera sociedade com participação estatal (Grau, 1971, p. 128-132; Bandeira de Mello, 2006, p. 178-183). A missão da Petrobrás não é “defender seus acionistas”. E, mesmo se isso fosse verdade, não se pode esquecer que o proprietário do controle acionário da Petrobrás, assim como de qualquer empresa estatal, é o povo brasileiro.

Embora tenha se comprometido a não privatizar a Petrobrás, com a aprovação da Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, o Governo Fernando Henrique Cardoso promoveu uma “privatização parcial” da empresa. A participação da União caiu de 82% para cerca de 51% do total de ações com direito a voto, especialmente para investidores internacionais. Com esta operação, a Petrobrás obteve a incorporação de uma série de acionistas minoritários vinculados ao capital estrangeiro, pagando dividendos a acionistas residentes no exterior em volumes muitas vezes mais elevados do que os salários ou juros pagos pela empresa. Esta alteração societária tornou a atuação da Petrobrás muito mais voltada para interesses comerciais, não necessariamente estratégicos. Este é um dos problemas da exploração da chamada Margem Equatorial.

A política da Petrobrás desde 2016 é a da venda desenfreada dos seus ativos sem licitação, ao contrário do que determina a legislação brasileira (Plano Nacional de Desestatização e o artigo 29 da Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016). A Petrobrás não precisa vender ativos para reduzir seu nível de endividamento. Ao contrário, na medida em que vende ativos ela reduz sua capacidade de pagamento da dívida no médio prazo e destrutura sua cadeia produtiva, em prejuízo à geração futura de caixa, além de assumir riscos empresariais desnecessários. O plano da Petrobrás tem viés de curtíssimo prazo e ignora a essência de uma empresa integrada de energia que usa a verticalização em cadeia para equilibrar suas receitas, compensando a inevitável variação do preço do petróleo, de seus derivados e da energia elétrica, característica essencial para minimizar os riscos empresariais. Na medida em que a Petrobrás seja fatiada, o agente privado tende a buscar o lucro máximo por negócio, majorando os custos ao consumidor, o que restringe o crescimento do mercado interno. Não bastasse a ausência de licitação, a venda de ativos da Petrobrás vem ocorrendo a preços bem abaixo dos preços de mercado. Quem garante que, depois de bilhões em investimento, a direção da Petrobrás não vai resolver vender seus ativos na Margem Equatorial a preços camaradas, sem licitação, para as grandes petroleiras internacionais que já atuam nas Guianas?

Existe, ainda, a questão da inconstitucionalidade de uma série de dispositivos da Lei nº 9.478/1997, especialmente o seu artigo 26, *caput*⁴. De acordo com este dispositivo, o contrato de concessão permitiria a propriedade privada dos recursos petrolíferos. O concessionário (seja uma empresa ou um consórcio) adquiriria o direito exclusivo de explorar naquela área determinada, por sua conta e risco, tornando-se proprietário do petróleo produzido.

A Lei nº 9.478/1997 teria migrado, assim, do monopólio estatal ao extremo oposto da titularidade dos concessionários. Este artigo seria inconstitucional, pois a propriedade do petróleo e gás natural, mesmo após extraídos, de acordo com o artigo 20, IX da Constituição, é da União. A questão da inconstitucionalidade do artigo 26 da Lei nº 9.478/1997 estaria ligada também à manutenção ou não do monopólio estatal do petróleo. Se o monopólio foi mantido pela Emenda Constitucional nº 9/1995, a União não poderia transferir a propriedade do produto da lavra para o concessionário (Bercovici, 2011, p. 291-296).

O problema criado com a aprovação da Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010 é o da existência de um modelo dual de exploração do petróleo e do gás natural no país, com áreas submetidas ao regime jurídico do contrato de partilha de produção (Lei nº 12.351/2010) e áreas submetidas ao regime jurídico do contrato de concessão (Lei nº 9.478/1997). Esta sobreposição de regimes jurídicos, um deles, o da concessão, inclusive, inconstitucional, não traz nenhum benefício ao país. E este problema está presente no regime jurídico da exploração da Margem Equatorial.

A licença solicitada pela Petrobrás é para a perfuração de um único poço para verificar a presença ou não de petróleo no bloco licitado pela ANP na 11ª Rodada de Licitações de Blocos para Exploração e Produção de Petróleo e Gás Natural, autorizada pelas Resoluções nº 03/2012 e 02/2013 do Conselho Nacional de Política Energética (CNPE) e realizada no dia 14 de maio de 2013. O regime jurídico dos contratos dessa 11ª Rodada é o regime da concessão, previsto na Lei nº 9.478/1997. Ou seja, a propriedade do produto da lavra, de modo inconstitucional, segundo o artigo 26 da Lei 9.478, é do concessionário, ou seja, da petroleira. A exploração do petróleo na Margem Equatorial nos atuais parâmetros beneficiará apenas as empresas petrolíferas, não a União ou o país.

O petróleo é parte da renda nacional, com a vantagem potencial de poder financiar investimentos públicos que sejam parte de uma estratégia de desenvolvimento coerente. O

⁴ Artigo 26, *caput* da Lei nº 9.478/1997: “A concessão implica, para o concessionário, a obrigação de explorar, por sua conta e risco e, em caso de êxito, produzir petróleo ou gás natural em determinado bloco, conferindo-lhe a propriedade desses bens, após extraídos, com os encargos relativos ao pagamento dos tributos incidentes e das participações legais ou contratuais correspondentes” (grifos meus).

ponto de partida, no entanto, deve ser uma visão de longo prazo do desenvolvimento nacional, radicalmente diferente da política adotada no Brasil. Sob a égide da lógica neoextrativista, ocorreram uma série de decisões equivocadas nos últimos anos sobre a utilização das jazidas do pré-sal (Alvim & Fantine, 2008, p. 11-17). A provável decisão a favor da exploração a qualquer custo da Margem Equatorial apenas agregará mais exportação de petróleo *in natura* à já vasta lista de projetos meramente extrativistas dos quais vivem nossa oligarquia e seus sócios internacionais enquanto o restante do país sobrevive na mais abjeta miséria.

Referências

- ACOSTA, A. Extrativismo e Neoextrativismo: Duas Faces da Mesma Maldição. In: DILGER, G.; LANG, M. & PEREIRA Filho, J. (orgs.). *Descolonizar o Imaginário: Debates sobre Pós-Extrativismo e Alternativas ao Desenvolvimento*. São Paulo: Fundação Rosa Luxemburgo/Autonomia Literária/Elefante, p. 46-85, 2016.
- AHMED, A. S. Vers une Théorie de l'Industrialisation à partir de l'Exportation et de la Transformation des Ressources Naturelles: De la 'Staple Theory' à la Rente Pétrolière. *Revue Tiers-Monde*, vol. 29, n. 115, p. 715-812, 1988.
- ALVIM, C. F. & FANTINE, J. "Commodismo", Pré-Sal e Desenvolvimento. *Economia e Energia* n. 67, p. 3-17, 2008.
- ARÁOZ, H. M. *Mineração, Genealogia do Desastre: O Extrativismo na América como Origem da Modernidade*. São Paulo: Elefante, 2020.
- AUTY, R. M. *Sustaining Development in Mineral Economies: The Resource Curse Thesis*. London/New York: Routledge, 2005.
- BANDEIRA DE MELLO, C. A. *Curso de Direito Administrativo*. 20ª ed. São Paulo: Malheiros, 2006.
- BEBLAWI, H. The Rentier State in the Arab World. In: BEBLAWI, H. & LUCIANI, G. (orgs.). *The Rentier State*. London/New York/Sidney: Croom Helm, 1987, p. 49-62.
- BERCOVICI, G. *Direito Econômico do Petróleo e dos Recursos Minerais*. São Paulo: Quartier Latin, 2011.
- BIONDI, A. *O Brasil Privatizado: Um Balanço do Desmonte do Estado*. São Paulo: Editora da Fundação Perseu Abramo, 1999.
- BOSSON, R. & VARON, B. *The Mining Industry and the Developing Countries*. Oxford/New York/Washington: Oxford University Press/The World Bank, 1977.
- CANO, W. A Desindustrialização no Brasil. *Economia & Sociedade*, vol. 21, p. 831-851, 2012.

CASTRO, A. B. From Semi-Stagnation to Growth in a Sino-Centric Market. *Revista de Economia Política*, vol. 28, n. 1, p. 9-27, 2008.

DUNNING, T. *Crude Democracy: Natural Resource Wealth and Political Regimes*. Cambridge/New York: Cambridge University Press, 2008.

ELLMAN, M. Natural Gas, Restructuring and Re-Industrialisation: The Dutch Experience of Industrial Policy. In: BARKER, T. & BRAILOVSKY, V. (orgs.). *Oil or Industry? Energy, Industrialisation and Economic Policy in Canada, Mexico, the Netherlands, Norway and the United Kingdom*. London/New York: Academic Press, p. 149-166, 1981.

FEROLLA, S. X. & METRI, P. *Nem Todo O Petróleo É Nosso*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 2006.

FIORI, J. L. Reforma ou Sucata? O Dilema Estratégico do Setor Público Brasileiro. In: FIORI, J. L. *Em Busca do Dissenso Perdido: Ensaio Crítico sobre a Festejada Crise do Estado*. Rio de Janeiro: Insight, 1995, p. 97-119.

FURTADO, C. *Raízes do Subdesenvolvimento*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.
FURTADO, C. *Desenvolvimento e Subdesenvolvimento*. 5ª ed. Rio de Janeiro, Contraponto/Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, 2009.
GELB, A. *Oil Windfalls: Blessing or Curse?* Oxford/New York/Washington: Oxford University Press/The World Bank, 1988.

GIRVAN, N. *Corporate Imperialism: Conflict and Expropriation* — Transnational Corporations and Economic Nationalism in the Third World. New York/London: Monthly Review Press, 1976.

GRAU, E. R. Considerações a Propósito das Sociedades de Economia Mista. *Revista de Direito Público* n. 17, p. 113-132, 1971.

GUDYNAS, E. O Novo Extrativismo Progressista na América do Sul: Teses sobre um Velho Problema sob Novas Expressões. In: LÉNA, P. & NASCIMENTO, E. P. (orgs.). *Enfrentando os Limites do Crescimento: Sustentabilidade, Decrescimento e Prosperidade*. Rio de Janeiro: Garamond/IRD, p. 303-318, 2012.

HIRSCHMAN, A. O. The Political Economy of Import-Substituting Industrialization in Latin America. In: HIRSCHMAN, A. O. *A Bias for Hope: Essays on Development and Latin America*. New Haven/London: Yale University Press, p. 85-123, 1971.

HIRSCHMAN, A. O. *La Estrategia del Desarrollo Económico*. México: Fondo de Cultura Económica, 1973.

HIRSCHMAN, A. O. A Generalized Linkage Approach to Development, with Special Reference to Staples. In: HIRSCHMAN, A. O. *Essays in Trespassing: Economics to Politics and Beyond*. Cambridge/New York: Cambridge University Press, 2008, p. 59-97.

KARL, T. L. *The Paradox of Plenty: Oil Booms and Petro-Sates*. Berkeley/Los Angeles/London: University of California Press, 2008.

KREMERS, J. J. M. The Dutch Disease in the Netherlands. In: NEARY, J. P. & WIJNBERGEN, S. van (orgs.). *Natural Resources and the Macroeconomy*. Cambridge (Mass.): The MIT Press, p. 96-136, 1986.

MACHADO, I. F. *Recursos Minerais: Política e Sociedade*. São Paulo: Ed. Edgard Blücher, 1989.

MAHDAVY, H. The Patterns and Problems of Economic Development in Rentier States: The Case of Iran. In: COOK, M. A. (org.). *Studies in the Economic History of the Middle East*. Oxford: Oxford University Press, p. 428-467, 1970.

MIKESELL, R. F. Explaining the Resource Curse, with Special Reference to Mineral-Exporting Countries. *Resources Policy*, vol. 23, n. 4, p. 191-199, 1997.

NORENG, Ø. Petroleum Revenues and Industrial Income. In: BARKER, T. & BRAILOVSKY, V. (orgs.). *Oil or Industry? Energy, Industrialisation and Economic Policy in Canada, Mexico, the Netherlands, Norway and the United Kingdom*. London/New York: Academic Press, p. 21-41, 1981.

OCAMPO, J. A. Los Términos de Intercambio y las Relaciones Centro-Periferia. In: SUNKEL, O. (org.). *El Desarrollo desde Dentro: Un Enfoque Neoestructuralista para la América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica, p. 417-451, 1995.

PALMA, G. Latin America During the Second Half of the Twentieth Century: From the 'Age of Extremes' to the Age of 'End-of-History' Uniformity. In: CHANG, H. J. (org.). *Rethinking Development Economics*. London/New York: Anthem Press, 2006, p. 125-151.

PETRAS, J. & VELTMEYER, H. A New Model or a New Form of Imperialism?. In: PETRAS, J. & VELTMEYER, H. (orgs.). *Extractive Imperialism in the Americas: Capitalism's New Frontier*. Chicago: Haymarket Books, p. 19-48, 2015.

PREBISCH, R. El Desarrollo Económico de la América Latina y Algunos de Sus Principales Problemas. In: GURRIERI, A. (org.). *La Obra de Prebisch en la CEPAL*. México: Fondo de Cultura Económica, vol. 1, p. 99-155, 1982.

RÊGO, W. L. & PINZANI, A. *Vozes do Bolsa Família: Autonomia, Dinheiro e Cidadania*. São Paulo: EdUNESP, 2013.

REINERT, E. S. *Como os Países Ricos Ficaram Ricos...E Por Que os Países Pobres Continuam Pobres*. Rio de Janeiro: Contraponto/Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, 2016.

RICARDO, D. *On the Principles of Political Economy and Taxation*. Indianapolis: Liberty Fund, 2004.

RODRÍGUEZ, O. *La Teoría del Subdesarrollo de la CEPAL*. 8ª ed. México: Siglo Veintiuno Ed., 1993

- RODRÍGUEZ, O. *O Estruturalismo Latino-Americano*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009.
- SACHS, J. D. & WARNER, A. M. Natural Resources and Economic Development: The Curse of Natural Resources. *European Economic Review*, vol. 45, p. 827-838, 2001.
- SALAMA, P. China-Brasil: Industrialização e “Desindustrialização Precocé”. *Cadernos do Desenvolvimento*, vol. 7, n. 10, p. 229-251, 2012.
- SAUER, I. L. & RODRIGUES, L. A. Pré-Sal e Petrobras Além dos Discursos e Mitos: Disputas, Riscos e Desafios. *Estudos Avançados*, vol. 30, n. 88, p. 185-219, 2016.
- SAVATIER, R. Droit Économique et Enseignement du Droit des Biens. *Il Diritto dell'Economia*, vol. 13, n. 6, p. 625-647, 1967.
- SCHUTTE, G. R. “Petrobras em Marcha Forçada”. Núcleo de Estudos Estratégicos sobre Democracia, Desenvolvimento e Sustentabilidade da Universidade Federal do ABC, 2016.
- SINGER, H. W. The Distribution of Gains Between Investing and Borrowing Countries. *The American Economic Review*, vol. 40, n. 2, p. 473-485, 1950.
- SOLER, J. L. A Inadequação da Atividade Neoextrativista perante a Ordem Econômica Constitucional Brasileira. *Revista Fórum de Direito Financeiro e Econômico* n. 21, p. 155-172, 2022.
- SOUZA, W. P. A. *Teoria da Constituição Econômica*. Belo Horizonte: Del Rey, 2002.
- SUNKEL, O. Del Desarrollo Hacia Adentro al Desarrollo Desde Dentro. In: SUNKEL, O. (org.). *El Desarrollo desde Dentro: Un Enfoque Neoestructuralista para la América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica, 1995, p. 35-80.
- SVAMPA, M. *As Fronteiras do Neoextrativismo na América Latina: Conflitos Socioambientais, Giro Ecoterritorial e Novas Dependências*. São Paulo: Elefante, 2019.
- TANZER, M. *The Race for Resources: Continuing Struggles over Minerals and Fuels*. New York/London: Monthly Review Press, 1980.
- TAVARES, M. C. Auge e Declínio do Processo de Substituição de Importações no Brasil. In: TAVARES, M. C. *Da Substituição de Importações ao Capitalismo Financeiro - Ensaio sobre a Economia Brasileira*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Zahar, p. 27-124, 1973.
- WILLIAMSON, J. What Washington Means by Policy Reform. In: WILLIAMSON, J. (org.). *Latin American Adjustment: How Much has Happened?* Washington: Institute for International Economics, 1990, p. 7-20.
- WILLIAMSON, J. A Short History of the Washington Consensus. In: SERRA, N. & STIGLITZ, J. E. (orgs.). *The Washington Consensus Reconsidered: Towards a New Global Governance*. Oxford/New York: Oxford University Press, 2008, p. 14-30.