

EM DEFESA DAS NACIONALIZAÇÕES E REESTATIZAÇÕES

Felipe Coutinho*

Gilberto Bercovici**

Nunca é demasiado recordar que a Petrobrás é fruto de uma das maiores campanhas de mobilização popular ocorridas na história brasileira, a Campanha “O Petróleo é Nosso”. A proposta de criação de uma empresa estatal com monopólio sobre a indústria petrolífera não surgiu de um gabinete, mas das ruas. Essa empresa, criada por Getúlio Vargas em 1953, tinha e tem por objetivo garantir o abastecimento nacional de combustíveis e a segurança energética do Brasil. Para isso, imensas quantidades de dinheiro público foram utilizadas para financiar a estruturação e o crescimento da Petrobrás, que, em poucas décadas, se consolidou como a maior empresa do país e uma das maiores do mundo em sua área de atuação. Não bastasse o tamanho e a importância da Petrobrás para o Brasil, a estatal ainda se caracteriza por ser a empresa que mais investe em ciência e tecnologia no Brasil e é detentora de produtos e tecnologias inovadoras que a destacam na indústria petrolífera mundial.

O fato de, no Brasil, o setor petrolífero ser monopólio estatal (artigo 177 da Constituição de 1988) e ter como principal agente uma empresa estatal, a sociedade de economia mista Petrobrás, não é fruto de nenhuma especificidade exclusivamente brasileira. Nas principais regiões produtoras de petróleo, a indústria petrolífera é estatal ou foi nacionalizada. Cerca de 90% das reservas petrolíferas do mundo pertencem ao Estado, sendo exploradas por empresas estatais, que controlam aproximadamente 73% da produção, atuando em regime de monopólio ou quase-monopólio sobre os recursos de seus países. Entre as cinco maiores petrolíferas mundiais, quatro são estatais e, entre as 25 maiores, 19 são estatais. O papel do Estado é central para a política energética em geral e, em particular, no setor de

* Presidente da Associação dos Engenheiros da Petrobrás (AEPET).

** Professor Titular de Direito Econômico e Economia Política da Faculdade de Direito da USP.

petróleo, servindo para coibir o poder econômico dos grandes oligopólios, garantir a exploração não-predatória das jazidas e defender o interesse da coletividade, além de atuar de forma estratégica, militar e economicamente, controlando o suprimento de petróleo e derivados.

O contexto histórico da luta dos países em desenvolvimento por independência política e emancipação econômica fez com que as empresas petrolíferas estatais e muitas empresas mineradoras estatais acabassem personificando o controle soberano sobre os recursos naturais. Afinal, as empresas estatais são instrumentos da política econômica nacional dos seus Estados, atuando de acordo com os objetivos estratégicos e de bem-estar social do Estado, indo muito além da mera busca de rentabilidade.

A avaliação da eficiência das estatais deve considerar seus objetivos sócio econômicos: a segurança e autossuficiência energética nacional, a redução dos custos de abastecimento, a maior recuperação e reposição de reservas, a apropriação pelo Estado de maior fração da renda petroleira, acesso às informações de investimentos e operacionais para maior eficiência tributária e regulatória do setor, a garantia de vantagens geopolíticas ao Estado por dispor do petróleo em suas relações internacionais e o desenvolvimento nacional resultante das políticas de investimento com conteúdo local, bem como em pesquisa e desenvolvimento tecnológico, com a resultante geração de empregos e soberania tecnológica.

Enquanto a avaliação da eficiência das petrolíferas controladas pelo capital privado deriva da geração de valor para os acionistas, expressa pela relação entre o pagamento de dividendos e o preço das ações e/ou pela simples valorização do preço das ações no mercado.

Todo esse patrimônio público, portanto, do povo brasileiro, vem sendo ameaçado com a política de desmonte e venda de ativos planejada e iniciada no segundo Governo Dilma e ampliada sob Michel Temer e Jair Bolsonaro. Política esta que entrega a preço vil e sem concorrência parcelas do patrimônio da Petrobrás aos seus concorrentes internacionais, onerando o povo brasileiro com preços relativa e desnecessariamente altos cobrados pelo

gás, combustíveis e outros produtos de primeira necessidade. Além disto, o desmonte da Petrobrás tem buscado encerrar a sua atuação como uma empresa integrada de energia de âmbito nacional para se restringir a uma exploradora do pré-sal no Sudeste do país, abandonando regiões e populações inteiras à própria sorte.

O Brasil está sendo submetido novamente à uma exploração do tipo colonial, depois dos ciclos do pau-brasil, do açúcar, do ouro, prata e diamantes, do café, da borracha e do cacau. Agora é a vez do ciclo extrativo e primário exportador do petróleo brasileiro.

Enquanto se exporta o petróleo cru do Brasil, o país importa cada vez mais seus produtos refinados. São importados cerca de 30% de derivados de petróleo consumidos por dia, a maior parte produzida nos Estados Unidos.

A política de preços da Petrobrás, desde 2016, é de paridade em relação aos preços dos combustíveis importados. A prática de preços mais altos que os custos de importação tem viabilizado a lucratividade da cadeia de importação e a competitividade dos combustíveis importados, em especial dos Estados Unidos.

O combustível brasileiro mais caro perde mercado para o importado, o que resulta na ociosidade das refinarias da Petrobrás, em até um quarto da sua capacidade. O consumidor brasileiro paga preços vinculados ao petróleo no mercado internacional e à cotação do dólar, além dos custos estimados de importação, apesar do petróleo ser produzido no Brasil e de haver capacidade de refiná-lo no país, enquanto isso a Petrobrás perde mercado.

Se o governo, em qualquer dos seus níveis (federal, estadual ou municipal), resolver desapropriar a propriedade de algum particular para realizar um empreendimento público qualquer, como uma estrada ou uma obra viária, o cidadão que sofre a desapropriação tem uma série de direitos e garantias. Afinal, no Estado de Direito o ordenamento jurídico tutela o proprietário privado no seu enfrentamento contra o Poder Público com garantias e exigências que devem ser cumpridas inexoravelmente em um processo de desapropriação. A própria indenização ao desapropriado é uma

dessas garantias, expressa desde as primeiras declarações de direitos das revoluções liberais dos séculos XVII (Inglaterra) e XVIII (Estados Unidos e França).

Não há, no entanto, nenhuma garantia ou proteção jurídica aos cidadãos quando o governo decide transferir ao setor privado determinados bens da coletividade, como uma empresa estatal, a prestação de um serviço público ou a exploração de um bem público. Pelo contrário, a privatização é considerada uma opção absolutamente livre e legítima para os governos adotarem, sem qualquer tipo de contestação. A expropriação dos bens privados, por sua vez, é considerada quase um tabu. A grande mídia exalta os privatizadores e condena veementemente aqueles que ousam estatizar, nacionalizar ou recuperar bens públicos transferidos inadequadamente aos privados. Para aqueles, o paraíso da boa governança e o aplauso do “mercado”. Para estes, o inferno do populismo (ou bolivarianismo, a depender do caso) e da reprovação unânime dos meios de comunicação de massa.

O que ninguém diz é que ao privatizar uma empresa estatal ou qualquer parcela do patrimônio público, o governo está expropriando a população de bens públicos que são de sua titularidade. Simples assim. Na privatização, o governo age do mesmo modo que na expropriação. Da mesma forma que desapropria uma propriedade privada, na privatização o governo aliena a propriedade pública. O problema é que o proprietário privado pode contestar e tem garantias, o povo não.

Todo processo de privatização é uma expropriação de bens que deveriam integrar permanentemente o patrimônio público de todos os cidadãos, decidida por uma autoridade política que exerce o poder temporariamente (e, no Brasil pós-golpe de 2016, ilegitimamente). No processo de privatização, o governo não vende o que é dele (governo). Na privatização, o governo vende o que pertence a todos nós. E sem nos consultar sobre isso.

Podemos ilustrar a situação com o exemplo utilizado pelo jurista italiano Ugo Mattei: autorizar que um governo venda livremente os bens de

todos para fazer frente às suas necessidades contingentes e conjunturais de política econômica é tão irresponsável quanto consentir, no plano familiar, que o zelador venda os bens de maior valor da casa, como a prataria, o carro ou os eletrodomésticos, para suprir suas necessidades particulares, como viajar nas férias ou pagar uma dívida particular.

O governo é um administrador fiduciário, ou seja, atua apenas sob mandato. Não pode dispor dos bens públicos ao seu bel-prazer. O governo não é proprietário das empresas estatais, ele é apenas seu gestor. O governo deve ser o servidor do povo soberano, não o contrário.

Os bens públicos não são facilmente recuperáveis. Os investimentos de imensas quantias, aplicadas de forma planejada a longo prazo, o sacrifício de milhões de brasileiros não pode ser dissipado sem mais, nem menos, para cobrir um déficit conjuntural nas contas públicas.

O Brasil, assim, se tornou o único país do mundo que abriu mão deliberadamente do controle de seus recursos naturais estratégicos, destruindo uma política de desenvolvimento fundada na industrialização e no controle nacional dos nossos recursos implementada desde a Revolução de 1930 e que se manteve, com avanços e recuos, mesmo com a ditadura militar de 1964 e após a redemocratização.

Para a reversão deste quadro e a reconstrução do aparato estatal brasileiro destruído nos últimos anos, a nacionalização ou reestatização de vários setores privatizados ou alienados se fará necessária. Para tanto, em termos jurídicos, não há nenhum empecilho na Constituição brasileira de 1988. A constituição encarregou o legislador ordinário da tarefa de decidir se efetua ou não as nacionalizações. O artigo 173 da Constituição de 1988 diz respeito à exploração direta pelo Estado de atividade econômica, não à excepcionalidade da intervenção estatal no domínio econômico. Isto porque há vários outros casos de exploração estatal direta de atividade econômica previstos no texto constitucional (como o artigo 177 ou a possibilidade de exploração direta pelo Estado dos serviços públicos do artigo 175), cuja prestação é dever constitucional do Estado. O disposto no artigo 173 autoriza

o Estado a explorar diretamente a atividade econômica quando esta for necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei. Cabe ao Estado, portanto, a decisão sobre a quantidade de recursos destinada para a reprodução do capital e sobre a quantidade dirigida a atender os objetivos sociais previstos nas fórmulas emancipatórias da Constituição.

Em termos do direito internacional, não há restrição alguma à reestatização ou nacionalização, especialmente de setores estratégicos. Desde a aprovação da Resolução da Assembleia Geral das Nações Unidas nº 1803 (XVII), de 14 de dezembro de 1962, a Resolução sobre a Soberania Permanente dos Estados sobre os Recursos Naturais, entende-se que cada Estado tem o direito de regular, da forma que entender melhor, sobre o tratamento ao capital e aos investimentos estrangeiros, bem como, se necessário, de expropriá-los ou nacionalizá-los, de acordo com as normas vigentes. Mas a principal determinação da soberania permanente sobre os recursos naturais é o reconhecimento de que os Estados têm o direito de dispôr de seus recursos naturais e riquezas para utilizá-los em seu processo de desenvolvimento nacional e para o bem-estar de seu povo.

Desde 2006 a América Latina tem presenciado novas nacionalizações ou reestatizações de empresas estratégicas, especialmente nos setores de mineração e petróleo. Ocorreram nacionalizações na Venezuela, na Bolívia, na Argentina, apenas para mencionar os países mais próximos. A tão temida reação dos mercados internacionais se revelou muito mais pragmática do que ameaçadora. Para além das ameaças de sanções, invasões e golpes, tão temidos pelos que não desejam as nacionalizações, houve efetivamente uma série de negociações que culminaram na concretização das reestatizações, como no caso da empresa estatal petrolífera argentina YPF (*Yacimientos Petrolíferos Fiscales*), em 2012.

Segundo estudo do Transnational Institute (TNI), centro de estudos em democracia e sustentabilidade baseado na Holanda, as reestatizações são uma tendência e estão crescendo. Entre 2000 e 2017, 884 serviços foram

reestatizados no mundo, sendo 83% deles de 2009 em diante. Preços altos e falta de investimentos estão entre reclamações mais comuns, tendência é especialmente forte na Europa, mas acontece em países de todo o mundo¹.

O fundamental no caso das nacionalizações e reestatizações é o apoio político e popular. Um projeto de reconstrução nacional só gera efeitos quando está presente no imaginário coletivo da sociedade, sob pena de não sair do papel. Afinal, não é um simples plano de governo, mas uma construção coletiva que busca essencialmente os objetivos de uma sociedade melhor, mais igualitária e mais democrática no futuro. Neste sentido, a proposta do referendo revogatório das privatizações é de enorme importância. A consulta ao verdadeiro proprietário dos recursos estratégicos do país, o povo, é um instrumento essencial para garantir força política às nacionalizações.

A revisão das privatizações, assim, é uma necessidade. Trata-se do passo fundamental para retomarmos um projeto nacional de desenvolvimento. Com a revisão das privatizações, o que se busca não é apenas retomar o controle estatal sobre a prestação de serviços ou sobre a exploração de um recurso estratégico, mas a própria soberania econômica nacional. A revisão das privatizações está hoje identificada à necessária reafirmação da soberania nacional. Ao defendermos a reestatização, defendemos a soberania econômica do Brasil, exigimos que se complete a superação da economia colonial e se faça efetiva a Nação. O futuro do Brasil não será o de uma colônia primário-exportadora, dominada por oligarcas parasitas e prepostos de multinacionais, mas o de uma nação desenvolvida, industrializada e que garantirá iguais oportunidades sociais e econômicas para todos os seus filhos.

Outubro de 2020

¹ (UOL), **Juliana Elias**. *Reestatização cresce porque serviço privado tem serviço ruim*. 2019, <https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2019/03/07/reestatizacoes-tendencia-crescendo-tni-entrevista.htm>