

UM “SONHO DE LIBERDADE”: WASHINGTON PELUSO ALBINO DE SOUZA E A “TESE MINEIRA DO PETRÓLEO”

A “DREAM OF FREEDOM”: WASHINGTON PELUSO ALBINO DE SOUZA AND THE “MINER PETROLEUM THESIS”

Marcus Vinicius Madeira  

Bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais pela Universidade Federal de Pelotas (1999). Mestre em Direito Privado pelo PPGDIR-UFRGS. Membro do Grupo de Pesquisas Sistemas Econômicos e Constituição Econômica, registrado no Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPQ). Assessor Jurídico do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul. Professor universitário.

E-mail: madeira-v@bol.com.br

Resumo: Este trabalho busca examinar a contribuição de Washington Peluso Albino de Souza para a afirmação do monopólio estatal do petróleo e a criação da Petrobrás, consubstanciada na elaboração da “Tese Mineira do Petróleo”, documento cujo conteúdo foi plasmado na Lei n.º 2.004/1953. Para a realização desse objetivo, analisa-se o conceito de soberania, assim como sua importância na atualidade. A partir desse contexto, pretende-se desenvolver a noção de soberania econômica, em suas notas conceituais, sua positividade na Constituição de 1988 e o caráter fundamental para autonomia da política econômica do Estado. Em seguida, analisa-se a relação entre soberania econômica e o controle estatal sobre os recursos minerais estratégicos, concebidos como a “espinha dorsal da economia de um país”. Traçado esse quadro, examina-se o processo de disputas e de conflitos de interesses, bem como o pano de fundo histórico, jurídico e econômico, que culminaram na elaboração da “Tese Mineira do Petróleo”.

Palavras-chave: Soberania; soberania econômica; globalização; política energética; recursos minerais estratégicos; petróleo; “Escândalo do Petróleo”, “Tese Mineira do Petróleo”.

Abstract: This work seeks to examine the contribution of Washington Peluso Albino de Souza to the affirmation of the state monopoly on oil and the creation of Petrobras, embodied in the elaboration of the "Miner Petroleum Thesis", a document whose content was shaped by “Lei n.º 2.004/1953”. To achieve this goal, the concept of sovereignty is analyzed, as well as its importance today. From this context, it is intended to develop the notion of economic sovereignty, in its conceptual notes, its positiveness in the Constitution of 1988 and the fundamental character for autonomy of the state's economic policy. Next, we analyze the relationship between economic sovereignty and state control over strategic mineral resources, conceived as the "backbone of a country's economy". As well as this framework has been drawn, we examine the process of disputes and conflicts of interest, as well as the historical, legal and economic background, which culminated in the elaboration of the "Miner Petroleum Thesis".

Keywords: Sovereignty; economic sovereignty; globalization; energy policy; strategic mineral resources; oil; "Oil Scandal", "Miner Petroleum Thesis".

Sumário: Introdução. 1 Soberania, Capacidade Energética e Política Econômica. 2 Do Serviço Geológico e Mineralógico do Brasil ao Escândalo do Petróleo. 3 O “Petróleo é Nosso”: um projeto nacional. Considerações Finais. Referências Bibliográficas.

Introdução

Realizar homenagens – principalmente quando devidas e merecidas – normalmente não é algo fácil, ao contrário do que se possa imaginar à primeira vista. Mais difícil é a empreitada quando se trata o homenageado de alguém que deixou marcas profundas e indelévels por onde passou, assim como naqueles com quem conviveu. É o caso do saudoso Washington Peluso Albino de Souza (1917-2011), Professor Emérito da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) – a famosa “Casa de Afonso Penna” – cuja importância para o Direito Econômico brasileiro merece um capítulo especial.

O Professor Washington, como era – e ainda é – carinhosamente chamado por seus inúmeros discípulos (e pelos discípulos destes), foi o primeiro colocado no processo seletivo da Faculdade Livre de Direito (UFMG) em 1932, ingressando no Curso de Direito no ano seguinte. Ensinou Economia Política naquela Faculdade, remontando o início da atividade docente na referida unidade de ensino ao ano de 1951, após a realização de concurso público caracterizado por uma “uma tumultuada disputa à moda antiga, que não era apenas técnica, mas também ideológica e sujeita a influências políticas”¹, na qual as simpatias não se encontravam

¹ Nesse sentido, cf. SILVA, Antônio Álvares. Washington Albino, uma saudade que não passa. **Revista da Faculdade de Direito da UFMG, Número Especial em Memória do Professor Washington Peluso Albino de Souza**. Belo Horizonte: Faculdade de Direito da UFMG, 2013, p. 78. Destaca Antônio Álvares da Silva, Professor Titular Aposentado da Faculdade de Direito da UFMG, que Washington Peluso Albino de Souza “fez concurso para a matéria na Faculdade de Direito da UFMG, numa tumultuada disputa à moda antiga, que não era apenas técnica, mas também ideológica e sujeita a influências políticas. Em sua tese, Ensaio de conceituação jurídica do preço, fez uma análise abrangente e completa do instituto, superando a noção de preço apenas como valor de venda, como era entre os romanos: *res tantivalet quanti vendi*. Entrou na discussão medieval do preço justo, a mercatura honesta que se pregou em Florença até chegar aos tempos modernos da sua determinação segundo a lei da oferta e da procura, temperada por considerações éticas que transcendem as econômicas. Já nesta tese propunha a criação do Direito Econômico que teria como objeto a política econômica constitucionalmente adotada, objeto que não mais coincidia com a Economia Política até então estudada. O candidato indicado para a cátedra, Oscar Correia, por ser político e mais tarde ministro do STF,

favoráveis à sua pessoa. Sua relação com a Faculdade de Direito da UFMG foi intensa e profícua – em realidade, a obra de uma vida –, obtendo junto a esta os títulos de Doutor, Livre-Docente e Professor Titular, além de coordenar seus cursos de pós-graduação, com os quais continuou a colaborar mesmo após a aposentadoria. Foi, ainda, seu Diretor durante o período de 1986-1990.

Eros Roberto Grau, Professor Titular aposentado de Direito Econômico da Faculdade de Direito da USP e Ex-Ministro do Supremo Tribunal Federal, destaca que Washington Peluso Albino de Souza foi “o pai do Direito Econômico brasileiro”. Põe em relevo, ainda, que a certidão de nascimento do Direito Econômico no Brasil remonta ao ano de 1949, com “a publicação da tese Ensaio de Conceituação Jurídica do Preço (Imprensa Oficial, Belo Horizonte, 1949), na qual a ideia de Direito Econômico é esboçada”², pelo mestre mineiro. Washington Peluso Albino de Souza foi, também, o responsável pela introdução no Brasil da disciplina de Direito Econômico na grade curricular dos cursos de direito – cujo marco é sua inclusão, em 1969, no currículo do Curso de Direito da UFMG –, tendo sido, ainda, o seu primeiro professor. Igualmente, foi o criador, em agosto de 1972, da Fundação Brasileira de Direito Econômico, atuante até os dias de hoje sob a regência de Giovani Clark³.

Washington Peluso Albino de Souza teve como preocupação central de sua vasta obra a seguinte tríade: soberania, democracia e cidadania (esta compreendida sob o prisma da dignidade da pessoa humana). O Professor Washington a sintetizou em entrevista concedida ao Programa “Memória e Poder”, da TV da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, no dia 26 de julho de 2008, ao destacar o planejamento econômico como instrumento fundamental para superar problemas cruciais do horizonte

nunca a assumiu. Então o professor Washington Albino tornou-se catedrático interino” (*Op. cit.*, p. 78-79).

² GRAU, Eros Roberto. Homenagem ao Professor Washington Peluso Albino de Sousa: Estudos sobre WPAS. **Revista da Faculdade de Direito da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo**, v. 106/107. São Paulo: Faculdade de Direito da USP, jan.-dez. 2011/2012, p. 883 – 886. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/67971/70579>. Acesso em 15 de janeiro de 2021.

³ A Fundação Brasileira Direito Econômico (FBDE), transformou-se desde 2012 em Grupo de Estudos da Fundação Brasileira Direito Econômico (FBDE), registrado na Faculdade de Direito da UFMG. Porém, ela continua a realizar as mesmas funções de pesquisar, estudar e divulgar o Direito Econômico, usando ainda o como nome fantasia FBDE e permanece dirigida pelo Prof. Giovani Clark, discípulo do homenageado.

histórico brasileiro, como, por exemplo, a fome, a miséria, o desemprego e o desamparo à infância. Enfim, os principais ingredientes que tornam nebuloso o futuro do país⁴.

Em 10 de agosto de 1999 ocorreu na referida Assembleia Legislativa debate entre o homenageado e o jurista alemão Friedrich Müller, resultando na elaboração do texto “Democracia e Exclusão Social”⁵. Nesse trabalho, reforça o projeto teórico de afirmação da efetiva autonomia dos indivíduos e preservação dos direitos de cidadania, para que haja possibilidade de vida digna a todos os brasileiros. Por conta disso, inclusive, lamentou a não inclusão da soberania (notadamente em sua dimensão econômica) no rol das cláusulas pétreas⁶.

Entretanto, Washington Peluso Albino de Souza não foi apenas um homem de ideias e reflexão. Prova disso foi sua relevante atuação no processo que resultou na criação da Petrobrás, sendo figura emblemática da campanha “O Petróleo é Nosso”, movimento com caráter popular e democrático de afirmação da soberania nacional. Sua vida, obra e exemplo foram, assim, um “sonho de liberdade”, daqueles que se sonham coletivamente, e, como dizia Raul Seixas na música Prelúdio, “sonho que se sonha só, é só um sonho que se sonha só, mas sonho que se sonha junto é realidade”. Para atingir o objetivo perseguido, em “tempos estranhos”, como diria Slavoj Žižek, nos quais o escárnio à ciência e à reflexão estruturada são uma constante – muitas vezes no que diz com a própria importância da vida humana – estudar-se-ão os elementos que se fizeram presentes na elaboração pelo homenageado da chamada “Tese Mineira do Petróleo”, decisiva para a criação da Petrobrás em sua feição original, dentro de seu contexto histórico, sociológico e econômico.

Desse modo, o presente trabalho, de caráter exploratório e descritivo, examinará a referida contribuição de Washington Peluso Albino de Souza, partindo-se, em um primeiro momento, da análise do conceito de soberania, desde sua gênese até a definição de suas notas essenciais, avançando para o

⁴ SOUZA, Washington Albino Peluso de. Entrevista do Professor Washington Albino concedida ao Programa “Memória E Poder”, em julho de 2008. **Revista da Faculdade de Direito da UFMG, Número Especial em Memória do Professor Washington Peluso Albino de Souza**. Belo Horizonte: Faculdade de Direito da UFMG, 2013, p. 530.

⁵ Originariamente publicado na Revista da Faculdade de Direito da UFMG, n. 37, no ano de 2000, e, posteriormente, incorporado à obra “Teoria da Constituição Econômica”, de 2002.

⁶ SOUZA, Washington Albino Peluso de. **Teoria da Constituição Econômica**. Belo Horizonte: Del Rey, 2002, p. 542.

exame da feição econômica desta (a chamada soberania econômica) e a maneira como a ela se relaciona a gestão de recursos minerais estratégicos, com ênfase no petróleo. Após, será analisada a questão do petróleo, que se instala definitivamente no debate nacional a partir da década de 1930, e a chamada “Tese Mineira do Petróleo. Por fim, destaca-se que a pesquisa desenvolvida, em essência, teve natureza bibliográfica e documental.

1 Soberania, Capacidade Energética e Política Econômica

O tema da soberania econômica é, sem sombra de dúvida, uma questão crucial para o Direito Econômico, especialmente sob uma perspectiva crítica, em que este é compreendido como ramo jurídico dotado de uma racionalidade essencialmente macroeconômica, porque “trata da ordenação dos processos econômicos ou da organização jurídica dos espaços de acumulação, atuando de maneira direta nas questões referentes à estratificação social”⁷. A possibilidade de análise das estruturas sociais sob um prisma totalizante é condizente com sua gênese, vinculada às profundas e significativas transformações operadas pelos fenômenos das constituições sociais do século XX, da democracia de massas e do sufrágio universal⁸.

Desse modo, compreende-se a razão pela qual Direito Econômico é um campo de investigação científica autônomo, diferindo dos demais ramos jurídicos porque “versa obrigatoriamente sobre ‘atos e fatos econômicos’, porém sob o prisma ‘político-econômico’”⁹, isto é, da disciplina jurídica das questões de cunho macroeconômico. Esse viés de desenvolvimento jurídico-dogmático é coerente com o projeto civilizatório de superação do subdesenvolvimento¹⁰ inscrito na Constituição da República de 1988 em

⁷ BERCOVICI, Gilberto. As Origens do Direito Econômico: Homenagem a Washington Peluso Albino De Souza. **Revista da Faculdade de Direito da UFMG, Número Especial em Memória do Prof. Washington Peluso Albino de Souza**. Belo Horizonte: Faculdade de Direito da UFMG, 2013, p. 262.

⁸ BERCOVICI, Gilberto. **Revista da Faculdade de Direito da UFMG, Número Especial em Memória do Prof. Washington Peluso Albino de Souza**. Belo Horizonte: Faculdade de Direito da UFMG, 2013, p. 262-263.

⁹ SOUZA, Washington Albino Peluso de. **Primeiras Linhas de Direito Econômico**. 6ª ed. 2ª tiragem. São Paulo: LTR, 2017, p. 61.

¹⁰ O subdesenvolvimento, aqui compreendido sob a perspectiva de Celso Furtado, caracteriza-se como uma configuração específica da periferia do sistema capitalista, reproduzível em distintos patamares de crescimento. O subdesenvolvimento não se caracteriza como uma etapa

várias disposições, desde o início do texto constitucional vigente (artigo 3º e seus incisos¹¹), e, posteriormente, nos artigos 170 e 219, por exemplo.

Nesse sentido, destaca-se que a soberania, em sentido lato, caracteriza-se como a qualidade de poder supremo (*suprema potestas*) do Estado, apresentando dois aspectos distintos: o interno e o externo. No plano interno, consiste no “*imperium* que o Estado possui sobre o território e a população, assim como a superioridade do poder jurídico deste em face dos demais poderes sociais, que lhe ficam sujeitos, de forma mediata ou imediata”¹². No externo, significa “a manifestação independente do poder do Estado perante outros Estados, ou seja, a equivalência entre os Estados (ao menos sob o ponto de vista jurídico) na ordem internacional”¹³.

A elaboração do conceito de soberania em suas linhas mestras, equilibrando suas dimensões jurídica e política, remonta ao século XVI, caracterizando-se como um dos alicerces da ideia de Estado Moderno e sendo a ela conata¹⁴. Esse conceito apresenta-se como histórico, pois, como salienta Georg Jellinek, ele “não foi descoberto no gabinete de sábios

histórica comum e necessária a todos os países, mas, sim, como um dos possíveis resultados da evolução da economia mundial moderna – isto é, uma espécie de desenvolvimento econômico histórica e culturalmente situado que se observa nos países periféricos ou dependentes –, impulsionado pela eclosão da Revolução Industrial, na Europa do século XVIII. Dentro da vasta obra de Celso Furtado, cf., sobre o tema do subdesenvolvimento, os seguintes trabalhos: FURTADO, Celso. **Desenvolvimento e Subdesenvolvimento**, 5ª ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 2009; FURTADO, Celso. **O Mito do Desenvolvimento Econômico**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1973; e **Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico**. São Paulo: Companhia Nacional, 1967.

¹¹ BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil, Art. 3º: “Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I - construir uma sociedade livre, justa e solidária; II - garantir o desenvolvimento nacional; III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação”.

¹² BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 26ª ed. São Paulo: Malheiros, 2019, p. 132.

¹³ BONAVIDES, Paulo. *Op. cit.*, 2019, p. 132-133. Quanto a esse aspecto, Anderson Vichinkeski Teixeira adverte, com lucidez, que os Estados nacionais são participantes de um contexto macropolítico em que “o jurídico se encontra, muitas vezes, submetido a determinadas condições e ao poder de agentes específicos”, de modo que se deve evitar a compreensão da soberania sob um viés puramente idealizado. (TEIXEIRA, Anderson Vichinkeski. Globalização, soberania relativizada e desconstitucionalização do Direito. In: TEIXEIRA, Anderson Vichinkeski e LONGO, Luís Antônio (Coord.). **A Constitucionalização do Direito**. Porto Alegre: Sérgio Fabris Editor, 2008, p. 31.

¹⁴ MATTEUCCI, Nicola. Soberania. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco (coord.). **Dicionário de política**. 4.ª ed. Brasília: EdUnB, 2007, p. 1179.

estranhos ao mundo, senão que deve sua existência a forças muito poderosas, cujas lutas formam o conteúdo de séculos inteiros”¹⁵. Paulo Bonavides adverte, nesse ponto, que “a Antiguidade o desconheceu em suas formas de organização política, haja vista o exemplo da *polis* grega, do Estado-cidade na Grécia clássica”¹⁶. De fato, a Antiguidade ou a Idade Média europeia não apresentaram conceito correlato, embora em tais épocas possam ser identificados antecedentes que contribuíram para a formulação do conceito, notadamente a partir do século XIII da era cristã¹⁷. Destaca-se, no início do século XIV, o pensamento de Marsílio de Pádua¹⁸, que, em um contexto de afirmação do poder temporal decorrente da disputa entre Felipe, “O Belo”, da França e o Papado, defende, de modo pioneiro, a supremacia do Estado em relação à Igreja.

Comumente atribui-se o marco fundacional deste conceito a Jean Bodin, na obra intitulada “*Les Six Livres de la République*”, que data de 1576. O seu mérito reside no fato de ter sido ele o primeiro sistematizador do princípio da soberania enquanto fundamento para o exercício do poder estatal¹⁹, propondo-se a “criar a doutrina que permitiria à monarquia da

¹⁵ JELLINEK, Georg. *Teoria General del Estado*. Trad. da 2ª ed. alemã por Fernando De Los Rios. Buenos Aires: Editorial Albatros, 1973, p. 327.

¹⁶ BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. 26ª ed. São Paulo: Malheiros, 2019, p. 133-134.

¹⁷ Nesse sentido, cf. MATTEUCCI, Nicola. Soberania. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco (Coord.). *Dicionário de política*. 4.ª ed. Brasília: EdUnB, 2007, p. 1181-1182.

¹⁸ Marsílio de Pádua (ou Padova) (1275-1342 ou 43), que foi reitor da Universidade de Paris no período de 1312-1313, vivenciou um contexto de disputa pela supremacia do poder temporal entre o papa e o rei, assim como um atmosfera espiritual de independência do Estado em relação à Igreja, defendeu a supremacia da comunidade política (povo), como fundamento do poder da realidade que seria conhecida como Estado, sendo este independente do poder do Papa ou da Igreja, ou, nas palavras de Simone Goyard-Fabre, “no *Defensor Pacis*, que foi publicado em Paris em 1324, o paduano Marsílio não escondia sua hostilidade ao papado. Sem dificuldade, condenava qualquer ascendência do poder eclesiástico sobre o poder temporal da comunidade civil e opunha, de maneira categórica, à autoridade de obediência teocrática, o monismo de um poder essencialmente leigo” (GOYARD-FABRE, Simone. *Os Princípios Filosóficos do Direito Político Moderno*. Trad. Irene A. Paternot. São Paulo: Martins Fontes: 1999, p. 8).

¹⁹ ZIMMERMANN, Claus D. *A Contemporary Concept of Monetary Sovereignty*. Oxford: Oxford University Press, 2013, p. 9. Zimmermann atenta para o fato de que provavelmente Bodin teria sofrido influência de um contemporâneo bem menos famoso, François Grimaudet (1520-1580). Este, assim como Bodin, era proveniente da região de Angers, e havia proferido importante comunicação no ano de 1560, na qual afirmou que “o bem-estar do Estado demanda a sujeição do poder eclesiástico ao poder civil”. Observa esse autor que tanto Bodin quanto Grimaudet foram influenciados, quanto ao aspecto monetário da soberania, por Charles Dumoulin (1500-1566) (*Op. cit.*, p 9-10). Cf., também, GOYARD-FABRE, Simone. *Op. cit.*, 1999, p. 21-27 e 115-149.

França consolidar suas bases e promover a ordem e a justiça”²⁰. Em síntese, o pensador francês afirmou que a soberania (atribuída ao monarca ou aos senhores de uma república) é o poder absoluto e perpétuo, sendo limitado somente pelas leis divinas e naturais, bem como por aquelas (leis) concernentes ao Estado e ao estabelecimento do reino e da Coroa²¹. Bodin elencou poderes inerentes à soberania, que ele entendia como verdadeiras marcas desta: a) a criação de magistraturas e a atribuição de suas funções; b) o poder de promulgar e revogar as leis; c) o direito de declarar a guerra e concluir a paz; d) a atribuição de penas e recompensas; e) nomear os chefes militares e os magistrados; e) emitir moeda; f) suspender impostos, conceder indultos e anistias; e g) julgar em última instância²².

Por conta de sua historicidade, decorre o caráter relativo da soberania. Ilustra esse caráter o que José Luís Bolzan de Moraes descreve como o fenômeno da “crise conceitual do Estado”, resultante das transformações sofridas pela noção clássica de soberania, devido especialmente à globalização econômica e política²³.

Essa relativização do conceito de soberania estatal, em marcha ao longo do século XX, devido aos limites e objeto do presente texto, não será aqui examinada pormenorizadamente. Entretanto, o seu agravamento é fortemente sentido neste primeiro quartel do século XXI.

Caracteriza-se, sobretudo, pela transferência das decisões políticas sobre questões econômicas dos quadros do Estado nacional para o setor privado – composto principalmente por empresas multinacionais e

²⁰ GOYARD-FABRE, Simone. *Op. cit.*, 1999, p. 22.

²¹ BODIN, Jean. **Os Seis Livros da República. Livro Primeiro**. Trad. José Carlos Orsi Morel. São Paulo: Ícone, 2011, p. 195, 207 e 211.

²² BODIN, Jean. *Op. cit.*, p. 289-328.

²³ No pensamento jurídico brasileiro, esse fenômeno já havia sido analisado, ainda que brevemente, por Paulo Bonavides, ao destacar que: “A crise contemporânea desse conceito envolve aspectos fundamentais: de uma parte, a dificuldade de conciliar a noção de soberania do Estado com a ordem internacional, de modo que a ênfase na soberania do Estado implica sacrifício maior ou menor do ordenamento internacional e, vice-versa, a ênfase neste se faz com restrições de grau variável aos limites da soberania, há algum tempo tomada ainda em termos absolutos; doutra parte, a crise se manifesta sob o aspecto e a evidência de correntes doutrinárias ou fatos que ameaçadoramente patenteiam a existência de grupos e instituições sociais concorrentes, as quais disputam ao Estado sua qualificação de ordenamento político supremo, enfraquecendo e desvalorizando por consequência a ideia mesma de Estado.” (BONAVIDES, Paulo. *Op. cit.*, 2019, p. 133.).

transnacionais, bancos de investimentos e agências de análise de risco financeiro, controladoras dos mercados nacionais e internacionais.

Logo, apresenta-se como um conjunto de processos que ultrapassam em muito a mera limitação do poder estatal, produzindo efeitos que são sentidos pelo direito interno de muitos Estados. Tais efeitos, não raro, são percebidos de forma passiva (e acrítica), como “produto de uma supostamente irreversível e inexorável globalização”²⁴.

A conjugação de tais processos busca remover prerrogativas que historicamente caracterizaram o Estado moderno desde a sua gênese e atribuí-las a agentes que supostamente seriam “impessoais ou indefinidos”, concebidos abstrata e simplificada a partir de expressões destinadas a cumprir funções eminentemente simbólicas e retóricas, tais como “‘mercado internacional’, ‘mercado global’, ‘demandas do mercado internacional’, entre outros jargões que de objetivo nada possuem”²⁵.

No entanto, apesar do caráter histórico e relativo do conceito de soberania, bem como da crise que sobre ele se abate, essa noção desempenha, ainda, papel fundamental na compreensão dos fenômenos estatais, mantendo-se bastante atual a construção de Bodin, à exceção de seu fundamento, que, na atual quadra histórica, deve coadunar-se com as coordenadas axiológicas do Estado Democrático de Direito. No plano externo, o Estado soberano ainda é um sujeito destacado no plano do Direito Internacional (embora não seja o único)²⁶²⁷, pois detém prerrogativas

²⁴ TEIXEIRA, Anderson Vichinkeski. Globalização, soberania relativizada e desconstitucionalização do Direito. In: TEIXEIRA, Anderson Vichinkeski e LONGO, Luís Antônio (Coord.). **A Constitucionalização do Direito**. Porto Alegre: Sérgio Fabris Editor, 2008, p. 31.

²⁵ TEIXEIRA, Anderson Vichinkeski. *Op. cit.*, p. 33.

²⁶ A discussão acerca dos sujeitos de direito na ordem internacional é uma das questões que acendem debates bastante acalorados no âmbito do Direito Internacional Público. Para a doutrina tradicional apenas os Estados soberanos e, mais modernamente, as organizações internacionais possuem aptidão para titularizar direitos e deveres na esfera internacional. Nesse sentido, cf. REZEK, José Francisco. **Direito Internacional Público: Curso Elementar**. 17^a. ed. São Paulo: Saraiva, 2018, p. 189-190.

²⁷ Por outro lado, sobretudo por influência do Direito Internacional Humanitário e do Direito Internacional dos Direitos Humanos (o Direito Internacional Humanitário – DIH e o Direito Internacional dos Direitos Humanos são dois ramos do direito distintos, porém complementares; ambos dizem respeito à proteção da vida, da saúde e da dignidade, sendo o DIH é aplicável em conflitos armados, enquanto que os Direitos Humanos se aplicam em todas as circunstâncias, na paz e na guerra), vem ganhando força a corrente que sustenta que os indivíduos também devem ser considerados como dotados de personalidade e capacidade

importantes como a de celebrar tratados e convenções internacionais. Internamente, a capacidade de excluir a incidência de ordens jurídicas que não aquela posta pelo Estado-nação, mostra-se essencial para a efetiva – embora não ilimitada – internalização dos centros de decisão política sobre questões sociais e econômicas. Estes, ao seu turno, são cruciais para a autodeterminação das comunidades abrigadas sob a realidade do Estado-nação.

Mesmo que a globalização econômica ataque frontalmente o Estado-nação, e, conseqüentemente, a soberania que o qualifica, mostra-se bastante precipitado afirmar a inutilidade de um ou de outro, porque, enquanto certos países, como, *e.g.*, China, Rússia e Estados Unidos, “mantêm ou reforçam seus aparatos estatais e outros se desestruturam ou fragmentam, emerge o nacionalismo em várias regiões do globo e diversas comunidades reivindicam um Estado próprio para afirmar processos de consolidação nacional”²⁸. Além disso, o próprio ambiente comercial não dispensa a possibilidade de utilização da coação organizada para compelir as partes envolvidas a atender aos respectivos deveres e obrigações, necessitando do Estado soberano, ao menos enquanto “Administração Pública” e “Estado-Juiz” para a consecução de tal desiderato²⁹.

jurídica na ordem internacional, posição adotada no presente estudo. Nesse sentido, Antônio Augusto Cançado Trindade destaca que o “indivíduo é, pois, sujeito do direito tanto interno como internacional”. (TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. Os indivíduos como sujeitos do Direito Internacional. **Revista do Instituto Brasileiro de Direitos Humanos**, n.º 12, dez. 2012, p. 23-58. Disponível em: <https://revista.ibdh.org.br/index.php/ibdh/article/view/203>. Acesso em 18 dez. 2020.

²⁸ RAPOPORT, Mario. Os Estados nacionais frente à globalização. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Vol. 40, n.º 2. Brasília: Centro de Estudos Globais da Universidade de Brasília, jul.-dez.1997. Disponível em <https://www.scielo.br/pdf/rbpi/v40n2/a08v40n2.pdf>. Acesso em 25 de novembro de 2020.

²⁹ Essa compreensão, de certa forma, já se encontra presente no pensamento de John Locke, ao atribuir ao Governo (e, por via de consequência, ao Estado soberano) o papel de garantia da efetivação dos direitos e situações jurídicas dos sujeitos privados, o que pode ser depreendido do seguinte trecho: “Se o homem no estado de natureza é livre como se disse, se é senhor absoluto de sua própria pessoa e de suas próprias posses, igual ao mais eminente dos homens e a ninguém submetido, por que haveria ele de se desfazer dessa liberdade? Por que haveria de renunciar a esse império e submeter-se ao domínio e ao controle de outro poder? A resposta evidente é a de que, embora tivesse tal direito em estado de natureza, o exercício deste é bastante incerto e está constantemente exposto à violação por parte dos outros, pois que sendo todos reis na mesma proporção que ele, cada homem um igual seu, e por não serem eles, em sua maioria, estritos observadores da equidade e da justiça, o usufruto que lhe cabe da propriedade é bastante incerto e inseguro. Tais circunstâncias o fazem querer abdicar dessa condição, a qual, conquanto livre, é repleta de temores e perigos constantes. E não é sem razão que ele procura e almeja

Salienta-se, ainda, que a forte concorrência existente entre empresas que atuam em mercados altamente competitivos, como ocorre na economia globalizada, faz com que elas não prescindam do amparo dos Estados-nação, de forma que a concorrência econômica, em nível mundial, ocorra entre as empresas apoiadas pelos seus respectivos Estados-nação³⁰. Portanto, é fundamental reafirmar a dimensão política da soberania nacional, especialmente no tocante aos países integrantes do chamado “capitalismo dependente”, mas, também, implementar a chamada “soberania econômica”, vetor normativo para a elaboração e implementação de políticas públicas sobre a exploração do petróleo e de seus derivados no Brasil.

A Constituição da República de 1988 elenca, em seu artigo 1º, a soberania como o primeiro dos fundamentos da República Federativa do Brasil, e, por conseguinte, do Estado Democrático de Direito em que ela se constitui, de acordo com o *caput* da referida disposição constitucional. No artigo 4º, inciso I, o texto constitucional vigente estabelece a independência nacional como um dos princípios regentes da atuação da República Federativa do Brasil em suas relações internacionais. Por sua vez, o inciso I do artigo 170 prevê que a soberania nacional consiste em um dos princípios da ordem econômica. Nos dois primeiros casos se está a falar de soberania política, ao passo que, no último, a Constituição da República trata da soberania nacional econômica, dimensão econômica da soberania ou, simplesmente, soberania econômica³¹.

unir-se em sociedade com outros que já estão reunidos ou projetam unir-se para a *mútua* conservação de suas vidas, liberdades e bens, aos quais atribuo o termo genérico de *propriedade*. O *fim maior* para os homens unirem-se em sociedades políticas e submeterem-se a um governo é, portanto, a *conservação de sua propriedade*. (...) carece o estado de natureza de um juiz conhecido e imparcial, para solucionar todas as diferenças de acordo com a lei estabelecida. Pois sendo cada um, nesse estado, juiz e executor da lei da natureza ao mesmo tempo, e por serem os homens parciais em favor de si próprios, a paixão e a vingança tendem a levá-los muito longe, e com ardor demasiado, em seus próprios pleitos, da mesma forma que a negligência e a indiferença os tornam demasiado descuidados quando se trata de terceiros (...) o estado de natureza frequentemente carece de um *poder* para apoiar e sustentar a sentença quando justa e dar a ela a devida execução”. (LOCKE, John. **Dois Tratados sobre o Governo**. Trad. Julio Fischer. São Paulo: Martins Fontes, 1998, p. 494-497).

³⁰ BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Globalização e Estado-Nação. Texto para Discussão n.º 160**. São Paulo: EESP/FGV, abr. 2007. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/papers/2007/492-Globalizacao-Estado-Na%C3%A7ao-TD160.pdf>. Acesso em 20 de novembro de 2020.

³¹ Nesse sentido, cf. SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 41ª ed. São Paulo: Malheiros, 2018, p. 806.

Afinal, de que trata a soberania econômica? Para responder minimamente a essa questão, salienta-se, na esteira de Ricardo Antônio Lucas Camargo, que a soberania econômica “traduz a capacidade de o Estado, sem qualquer outra instância coercitiva superior, por qualquer um de seus órgãos, formular e executar sua política econômica”³².

Apresenta-se (a soberania econômica) como relativa, pois, como destaca Gilberto Bercovici, a natureza hierarquizada do sistema capitalista mundial faz com que cada país a perceba de acordo com suas particularidades, o que importará em significativas diferenças quanto à sua configuração, por exemplo, nos Estados Unidos, em que ela é pressuposta e naturalizada de tal modo que sequer se afigura como objeto de reflexão, e, no Brasil, em que sua afirmação – até hoje não efetivada – é essencial, com será visto a seguir³³. Afirmar a soberania econômica significa, portanto, não o isolamento econômico de um Estado-nação, mas, sim, a ruptura da situação de dependência em relação aos Estados considerados como economicamente desenvolvidos.

Sob essa perspectiva, a soberania econômica deve atuar como instrumento apto a assegurar a todos existência digna – no caso brasileiro, em sintonia com a diretriz constante no *caput* do artigo 170 da Constituição da República –, mediante a definição e implementação de programa de políticas públicas capazes de viabilizar a participação da sociedade brasileira, em condições de igualdade, no mercado internacional³⁴, como “parte do objetivo maior de garantir o desenvolvimento nacional (artigo 3º, inciso II, do texto constitucional), buscando a superação do

³² CAMARGO, Ricardo Antônio Lucas. **Curso elementar de Direito Econômico**. Porto Alegre: Núria Fabris, 2014, p. 121. Ele ressalta, ainda, a importância da noção de soberania econômica para a corrente de pensamento denominada de “nacionalismo econômico”, cujo principal expoente é o economista alemão Friedrich Liszt, autor da obra “Sistema Nacional da Economia Política” (“*Das Nationale System der Politischen Ökonomie*”, no original), de 1841, destacando a respeito desta se tratar de “escola que identifica na proteção e fomento da produção no território de um país, como apta a superar a desigualdade em relação a outros países, o verdadeiro propulsor da liberdade econômica”. CAMARGO, Ricardo Antonio Lucas. *Op. cit.*, p. 121.

³³ BERCOVICI, Gilberto. A soberania econômica e o desmonte do Estado no Brasil. In: GEDIEL, José Antônio Peres. MELLO, Lawrence Estivalet (Org). **Erosão de Direitos: reformas neoliberais e assédio institucional**. Curitiba: Kaygangue, 2020, p. 27-28.

³⁴ GRAU, Eros Roberto. **A Ordem Econômica na Constituição de 1988: interpretação e crítica**, 18ª ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2017, p. 223-224.

subdesenvolvimento”³⁵. José Afonso da Silva observa que, nesse contexto, “o constituinte de 1988 não rompeu com o sistema capitalista, mas quis que se formasse um capitalismo nacional autônomo, isto é, não dependente” e que, com isso, “a Constituição criou as condições jurídicas fundamentais para a adoção do desenvolvimento autocentrado, nacional e popular”³⁶.

A soberania econômica se manifesta, dentre outras possibilidades de concretização, na capacidade estatal para estabelecer e implementar políticas públicas sobre o controle de acesso aos recursos naturais não renováveis, pois se está a tratar da espinha dorsal da economia de um país³⁷. Celso Furtado aponta que esse controle “foi sempre considerado uma das principais fontes de poder nas relações internacionais”³⁸, o que decorre do fato de que muitos deles são necessários para a produção industrial e para a estruturação e funcionamento do complexo militar (especialmente quanto à eficácia do material bélico)³⁹.

Tais vetores foram incorporados nos artigos 176 e 177 da Constituição da República, ao tratarem das jazidas, em lavra ou não, demais recursos minerais e dos potenciais de energia hidráulica (artigo 176), como propriedade da União, e ao determinarem a necessidade de autorização ou concessão desta para pesquisa e lavra; assim como da pesquisa e exploração do petróleo e seus derivados básicos, enquanto monopólio da União (artigo 177).

Ilustra essa afirmação o fato de que característica marcante da economia internacional da energia e dos recursos naturais não renováveis é a dependência dos países desenvolvidos ou centrais em relação aos países

³⁵ BERCOVICI, Gilberto. A soberania econômica e o desmonte do Estado no Brasil. In: GEDIEL, José Antônio Peres. MELLO, Lawrence Estivalet (Org). **Erosão de Direitos: reformas neoliberais e assédio institucional**. Curitiba: Kaygangue, 2020, p. 28.

³⁶ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 41ª ed. São Paulo: Malheiros, 2018, p. 806.

³⁷ Chama-se atenção para o fato de que a preocupação com o papel estratégico da política energética nacional sempre esteve presente no pensamento do Professor Washington, inclusive nos últimos anos de sua vida. Nesse sentido, cf. CLARK, Giovani; CORRÊA, Leonardo Alves; NASCIMENTO, Samuel Pontes do. **Constituição econômica bloqueada: impasses e alternativas**. Teresina: Edufpi, 2020, p. 35.

³⁸ FURTADO, Celso. **Criatividade e Dependência na Civilização Industrial**. São Paulo: Civilização Brasileira, 2008, p. 56.

³⁹ Nesse sentido, cf. MORGENTHAU, Hans J. **Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace**, ed. rev. por Kenneth W. Thompson. New York: McGraw-Hill, 1993, p. 128-129.

exportadores de hidrocarbonetos (petróleo e gás natural), em sua maioria, caracterizados como países dependentes, como é o caso do Brasil⁴⁰. No caso específico do petróleo, ele é parte integrante da vida da humanidade desde tempos ancestrais, havendo notícias de seu emprego pelas antigas civilizações, como egípcios, babilônios, fenícios e até mesmo índios pré-colombianos. Sua extração ocorria a partir de exsudações naturais ou quando era encontrado ao longo da superfície do planeta⁴¹.

É a matéria-prima mais importante do século XX, mantendo esse papel, muito provavelmente, nas primeiras décadas do século XXI⁴², principalmente em face de seu caráter vital para o funcionamento de uma economia complexa, seja “como combustível ou lubrificante, seja na produção de asfalto, ou no amplo campo da petroquímica, que abrange desde fertilizantes agrícolas até produtos farmacêuticos, passando pela borracha sintética”⁴³, sem esquecer dos plásticos dos tecidos sintéticos e dos explosivos, bem como em face da inexistência de qualquer outro produto capaz de substituí-lo de modo eficaz ou com custo inferior, além de uma série de aplicações no âmbito militar.

Por conta disso, não é difícil perceber que garantir o acesso a tal recurso – não renovável e cuja exploração predatória pode levar ao seu rápido esgotamento – por preços aceitáveis é prioridade permanente dos países centrais na elaboração de sua geopolítica quanto ao tema e aos cálculos estratégicos a ela inerentes, o que foi acentuado após as “crises do petróleo”, ocorridas no último quartel do século XX (1973 e 1979, respectivamente)⁴⁴.

Com precisão, Gilberto Bercovici salienta o controle do Estado sobre recursos minerais, como, *v.g.*, o petróleo, na condição de elementos estratégicos para a estruturação da economia esteve historicamente vinculado à afirmação da soberania estatal, desde os tempos da colonização

⁴⁰ FUSER, Igor. **Petróleo e Poder: o envolvimento militar dos Estados Unidos no Golfo Pérsico**. São Paulo: Unesp, 2008, p. 37.

⁴¹ FEROLLA, Sergio Xavier; METRI, Paulo. **Nem Todo o Petróleo é Nosso**. São Paulo: Paz e Terra, 2006, p. 28.

⁴² FUSER, Igor. *Op. cit.*, 2008, p. 37.

⁴³ COHN, Gabriel. **Petróleo e Nacionalismo**. 2ª ed. São Paulo: Editora Unifesp, 2017, p. 13.

⁴⁴ FUSER, Igor. *Op. cit.*, 2008, p. 37.

portuguesa”, e que, logo, a relação de tais recursos com a soberania econômica é umbilical⁴⁵.

Destaca-se que, em matéria de geopolítica do petróleo – dimensão essencial para a compreensão do tema analisado – são encontradas duas lógicas principais, por vezes contraditórias: uma econômico-financeira liberal, pautada pelo lucro, que percebe o petróleo como matéria-prima (*commodity*), cuja exploração demanda enormes investimentos e constitui-se como recurso indispensável ao mercado de capitais; e outra, que o focaliza como recurso cada vez mais estratégico e que agrega poder aos países produtores e às suas companhias nacionais perante as companhias internacionais e os países consumidores⁴⁶.

A adoção prioritária da segunda concepção possibilita um retorno do elemento político na análise da questão envolvendo o petróleo e demais recursos não renováveis, viabilizando, em oposição ao modelo dito liberal, a articulação de políticas públicas que propõem o conceito da soberania permanente sobre tais recursos. Esse entendimento, presente na esfera internacional desde a década de 1950, foi incorporado ao discurso de governantes e outros atores políticos de países integrantes países em desenvolvimento, “como uma garantia legal da sua soberania econômica, frequentemente ameaçada por força de direitos contratuais ou de propriedade reclamado por outros Estados ou por companhias estrangeiras”⁴⁷.

Nesse cenário, afirma-se a chamada soberania energética, isto é, “a capacidade de uma comunidade política para exercer o controle e a autoridade e para regular – de maneira racional, limitada e sustentável – a exploração dos recursos energéticos”, conservando uma margem de manobra e uma liberdade de ação que permita minimizar os custos associados às pressões externas dos atores estratégicos que rivalizam pela obtenção desses recursos”, que Gilberto Bercovici entende como um “componente essencial da soberania econômica nacional, pois abrange um setor chave da economia do país”⁴⁸. Em síntese, “o controle do petróleo

⁴⁵ BERCOVICI, Gilberto. **Direito Econômico do Petróleo e dos Recursos Minerais**. São Paulo: Quartier Latin, 2011, p. 10.

⁴⁶ SÉBILLE-LOPEZ, Phillippe. **Geopolíticas do Petróleo**. Trad. Luís Couceiro Feio. Lisboa: Instituto Piaget, 2007, p. 20-21.

⁴⁷ BERCOVICI, Gilberto. *Op. cit.*, 2011, p. 42-43.

⁴⁸ BERCOVICI, Gilberto. *Petróleo y soberanía energética en Brasil. Anuario da Faculdade de Dereito da Universidade da Coruña, n.º 19*. Coruña: Universidade da Coruña, 2015, p. 566.

apresenta-se, em nosso tempo, como uma das principais demonstrações de força política e econômica”, oferecendo aos seus detentores “condições de vantagem diante daqueles que, por diferentes motivos, não possuem reservas ou meios tecnológicos para sua extração e industrialização”⁴⁹.

A discussão apresentada esteve presente nos debates da Constituinte de 1987-1988 quanto à previsão do monopólio do petróleo pelo Estado brasileiro (artigo 177 da Constituição da República, em sua redação original). Esse fato não passou despercebido por Washington Peluso Albino de Souza, que compreendeu plenamente a contradição entre as lógicas econômico-financeira liberal e estratégica que animam o tratamento do tema, também aqui no Brasil, e os conflitos de interesses subjacentes à elaboração do texto originariamente positivado na Constituição da República⁵⁰.

Afirmando a necessidade de primazia da lógica estratégica no tratamento jurídico-político do petróleo no Brasil, chamou a atenção que, por sua importância no desenvolvimento econômico e tecnológico, ele (o petróleo), assim como os demais recursos naturais energéticos, tem merecido destaque nas constituições, tal como verificado na Constituição da República de 1988. Especificamente sobre o petróleo, o saudoso mestre mineiro destacou que “uma definição sobre política econômica do petróleo tornou-se necessária a partir do momento em que o desenvolvimento tecnológico possibilitou o seu aproveitamento”⁵¹.

Contudo, o Professor Washington tinha plena clareza sobre a força dos grupos de interesse que, normalmente associados aos grandes conglomerados petrolíferos privados, viam no petróleo meramente uma *commodity*, cujos preços devem ser pautados pelo mercado internacional, o que, por sinal, pouco ou nada contribui para o desenvolvimento econômico nacional. Por conta disso, observou ter permanecido fora do monopólio estatal do petróleo na Constituição da República de 1988 a sua comercialização, justamente em um mercado que tende a ser fortemente

⁴⁹ COELHO, Wladimir Tadeu Silveira. **Política Econômica do Petróleo no Brasil**. Dissertação de Mestrado. Belo Horizonte: FUMEC, 2007. Disponível em: <https://xdocs.com.br/download/coelho-w-t-silveira-politica-economica-do-petroleo-no-brasil-dissertacao-48gpz010k082?hash=5a2bc498b7acce942ff9d1f6dd388a4f>. Acesso em 20 jan. 2020.

⁵⁰ SOUZA, Washington Peluso Albino de. **Teoria da Constituição Econômica**. Belo Horizonte: Del Rey, 2002, p. 464-465.

⁵¹ SOUZA, Washington Peluso Albino de. *Op. cit.*, 2002, p. 459-460.

verticalizado. Lembrou, ainda, que foram abertas exceções ao referido monopólio durante o governo militar (1964-1985) para pesquisa em áreas delimitadas, mediante a celebração dos chamados contratos de risco⁵².

Antevendo o processo de bloqueio que seria desencadeado nos anos seguintes contra a soberania nacional em matéria de recursos minerais estratégicos, consagrada originariamente no texto constitucional, com a substituição da ideologia constitucionalmente adotada⁵³ na Constituição da República de 1988 pelo seu oposto – principalmente após a entrada em vigor da Emenda Constitucional n. 9/1995 – ressaltou que essa decisão constituía, talvez, “um dos caminhos anunciados para a flexibilização, de vez que a Petrobrás atua, nesta modalidade, em países detentores de reservas”. Ademais, foi certo ao afirmar que, neste particular, a Constituição da República de 1988 “manteve uma tradição alicerçada em imposição da opinião pública, a despeito de permanente campanha contra este monopólio, mantida pelas correntes ditas liberais”⁵⁴.

Estabelecido o quadro jurídico-político em que deve ser compreendida a política econômica de acesso, exploração e comercialização do petróleo e de feitas tais considerações, será examinada a “saga” que caracterizou o

⁵² SOUZA, Washington Peluso Albino de. *Op. cit.*, p. 464.

⁵³ A “ideologia constitucionalmente adotada”, juntamente com as noções de “ambiguidade” e “economicidade”, é um dos pilares da Teoria da Constituição Econômica desenvolvida por Washington Peluso Albino de Souza. Para o mestre mineiro, o correto significado da expressão por ele cunhada “como ‘ideologia constitucionalmente adotada’, pela qual o que se deve entender por ‘ideologia’, no texto constitucional, é o conjunto de princípios ideológicos que ali estão consignados”. E acrescenta: “Toma-se, para tanto, a Constituição como a lei política por excelência. Pode-se considerar na Constituição a ideologia, *in generi*. Porém, quando a tomamos aplicada à realidade de um país, nela se inserem os fundamentos do Direito Positivo correspondente. Uma vez ali incluídos, exprimem a ideologia que se desejou adotar, indiferente aos ‘modelos puros’ das ideologias teoricamente descritas.” (SOUZA, Washington Albino Peluso de. *Op. cit.*, p. 177). Observa Ricardo Antônio Lucas Camargo, ao tratar da Constituição da República de 1988, que ela não seja confundida com a adoção de modelos ideológicos puros (os chamados “ismos”), ao afirmar que: “no Brasil, no momento da elaboração da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, tivemos representação de todas as correntes ideológicas. Por isso, há princípios opostos entre si como livre concorrência – fomento. O texto é sim um todo heterogêneo. É uma colcha de retalhos, em um sentido elogioso e não pejorativo. Todas as vozes que quiseram fazer ouvir, foram ouvidas. Não foi calado quem quer que tivesse logrado fazer-se representar, e houve, inclusive, a participação direta da população mediante a apresentação de emendas”. CAMARGO, Ricardo Antônio Lucas. **Curso elementar de Direito Econômico**. Porto Alegre: Núria Fabris, 2014, p. 35.

⁵⁴ SOUZA, Washington Peluso Albino de. **Teoria da Constituição Econômica**. Belo Horizonte: Del Rey, 2002, p. 464-465.

movimento a partir da descoberta de petróleo em solo brasileiro até o início de sua efetiva prospecção, com a criação da Petrobrás.

2 Do Serviço Geológico e Mineralógico do Brasil ao Escândalo do Petróleo

No período compreendido entre a segunda metade do século XIX e o primeiro quartel do século XX não é possível falar sobre exploração de petróleo em sentido estrito, pois nenhuma exploração efetiva foi realizada e as referências a essa atividade vinculavam-se a diversa ordem de interesses, também sem muito sucesso, em especial no que se refere à produção de gás para iluminação de cidades para além das redes existentes no Rio de Janeiro e em São Paulo, assim como de alguns produtos químicos, e, por vezes, de carvão para as ferrovias e indústrias⁵⁵.

A Constituição da República de 1891, sob forte inspiração do direito norte-americano, rompeu com o sistema de propriedade do subsolo tradicionalmente adotado pelo direito português e admitido na vigência da Constituição Imperial de 1824, instituindo o denominado regime de acessão, previsto no artigo 72, parágrafo 17, da Constituição da República de 1891, que atribuía ao proprietário do solo a propriedade do subsolo, de modo a tornar as minas e jazidas bens acessórios do solo, o que foi bastante prejudicial à soberania do Estado brasileiro no tocante ao controle e a gestão dos recursos minerais estratégicos⁵⁶.

Até o final da Primeira Guerra Mundial, é digna de nota a iniciativa do Presidente Rodrigues Alves, determinando a realização de estudos para avaliar as reais possibilidades de existência de petróleo no País. Para tanto, foi contratada equipe chefiada pelo geólogo americano Israel Charles White, cujo objetivo principal era avaliar o potencial carbonífero do Sul do País. O

⁵⁵ DIAS, José Luciano de Mattos; QUAGLINO, Maria Ana; **A Questão do Petróleo no Brasil: uma História da Petrobrás**. Rio de Janeiro: CPDOC-PETROBRAS, 1993, p. 1-4.

⁵⁶ BERCOVICI, Gilberto. **Direito Econômico do Petróleo e dos Recursos Minerais**. São Paulo: Quartier Latin, 2011, p. 31. Cf., também, DIAS, José Luciano de Mattos; QUAGLINO, Maria Ana; *Op. cit.*, 1993, p. 7.

seu relatório final, em 1908, concluindo pela impossibilidade de ocorrência de petróleo no sul do Brasil⁵⁷.

Todavia, a constatação dos riscos para o País decorrentes da total dependência de combustíveis importados fez com que o governo brasileiro decidisse, ao final da Primeira Guerra Mundial, participar diretamente das atividades de prospecção de petróleo⁵⁸. A referida participação ocorre por intermédio do Serviço Geológico e Mineralógico do Brasil (SGMB), órgão integrante do Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio, criado pelo Decreto n.º 6.323, de 10 de janeiro de 1907, que realizou perfurações iniciais no Paraná, Alagoas e Bahia. A atuação do órgão nesse setor se deu durante os anos de 1919 a 1933, sem grande sucesso, no entanto⁵⁹.

Em 6 de janeiro de 1915 entra em vigor o Decreto n.º 2.923, conhecido como Lei Calógeras, que tinha por objetivo regulamentar a propriedade das minas no Brasil, na tentativa de contornar os direitos absolutos do proprietário do solo, determinando a distinção entre a propriedade da mina e a do solo. A referida legislação não teve execução, principalmente em face aos questionamentos quanto à sua constitucionalidade⁶⁰. Posteriormente, em 15 de janeiro de 1921, surge a Lei n.º 4.265, conhecida como Lei Simões Lopes, subsidiada em sua elaboração pelo anteprojeto de Gonzaga de Campos, cuja regulamentação ficou ao encargo do Decreto n.º 15.211, de 38 de dezembro de 1921⁶¹.

Durante o governo de Arthur Bernardes (1922-1926) ocorre a reforma constitucional de 1926, criando-se os instrumentos jurídicos para a proteção dos meios necessários ao crescimento nacional, na medida em que é

⁵⁷ MARINHO JR., Ilmar Penna. **Petróleo: Soberania e Desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Edições Bloch, 1970, p. 304)

⁵⁸ MORAIS, José Mauro. **Petróleo em Águas Profundas: Uma História Tecnológica da PETROBRÁS na Exploração e Produção Offshore**. Brasília: IPEA, 2013, p. 40.

⁵⁹ COHN, Gabriel. **Petróleo e Nacionalismo**. 2ª ed. São Paulo: Editora Unifesp, 2017, p. 19-21.

⁶⁰ BERCOVICI, Gilberto. **Direito Econômico do Petróleo e dos Recursos Minerais**. São Paulo: Quartier Latin, 2011, p. 81-82.

⁶¹ Na justificativa desse regulamento, Ildelfonso Simões Lopes, então Ministro da Agricultura, Indústria e Comércio, destaca a necessidade de “uma legislação especial, que por certo será estabelecida no dia feliz em que encontrarmos o primeiro poço petrolífero. Há muita esperança a este respeito e o governo não tem poupado esforços para as pesquisas” (VAITSMAN, Maurício. **O Petróleo no Império e na República**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Interciência, 2001, p. 47).

relativizado o caráter antes absoluto da propriedade imóvel⁶². Embora essa alteração constitucional não tenha logrado maior efetividade em remover as dificuldades criadas pelos proprietários do solo na exploração mineral, significou importante passo para a nacionalização dos recursos minerais. Isso se dá, inclusive, porque ela ocorre em um ambiente caracterizado pelo “avanço imperialista” que concretizou, nos países ricos, a proteção aos interesses de seus grupos empresariais em avançado estágio de internacionalização, limitando, portanto, a concorrência de outros grupos, mediante o controle de vastos setores da economia por estas empresas internacionalizadas⁶³.

A situação começa mudar a partir de 1930. Nos anos posteriores à Revolução de 1930 alteraram-se as funções e a própria estrutura do Estado brasileiro, que passou a assumir, progressivamente, o papel de centro de decisão econômica⁶⁴. Esse movimento consagrou a derrota, ainda que parcial, das oligarquias predominantes no cenário nacional nos âmbitos econômico, social e político, pelas novas classes sociais urbanas, provocando rupturas estruturais por meio das quais “se tornou possível reelaborar as relações entre Estado e sociedade”, e criando condições para o desenvolvimento do Estado capitalista nacional, compreendido como “um sistema que engloba instituições políticas e econômicas, bem como padrões e valores sociais e culturais de tipo propriamente burguês”⁶⁵.

Em nível institucional, essa mudança de papel caracterizou-se, em termos gerais, pela presença de um impulso centralizador que “marcou toda

⁶² Essa reforma promoveu a inclusão da alínea “b” ao parágrafo 17 do artigo 72 da Constituição que passou a ter a seguinte redação: a) as minas pertencem ao proprietário do solo, salvo as limitações estabelecidas por lei, a bem da exploração destas; b) as minas e jazidas minerais necessárias à segurança e defesa nacionais e as terras onde existirem não podem ser transferidas a estrangeiros. COELHO, Wladimir Tadeu Silveira. **Política Econômica do Petróleo no Brasil**. Dissertação de Mestrado. Belo Horizonte: FUMEC, 2007. Disponível em: <https://xdocs.com.br/download/coelho-w-t-silveira-politica-economica-do-petroleo-no-brasil-dissertacao-48gpz010k082?hash=5a2bc498b7acce942ff9d1f6dd388a4f>. Acesso em 20 jan. 2020.

⁶³ COELHO, Wladimir Tadeu Silveira. *Op. cit.*, 2007 Disponível em: <https://xdocs.com.br/download/coelho-w-t-silveira-politica-economica-do-petroleo-no-brasil-dissertacao-48gpz010k082?hash=5a2bc498b7acce942ff9d1f6dd388a4f>. Acesso em 20 jan. 2020.

⁶⁴ IANNI, Octavio. **Estado e Planejamento Econômico no Brasil (1930-1970)**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1977, p. 13-71.

⁶⁵ IANNI, Octavio. **Estado e Planejamento Econômico no Brasil (1930-1970)**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, p. 13.

a atividade política e administrativa da época”, associada a “uma tendência a redefinir os problemas, até então circunscritos às esferas de poder estaduais, de um ponto de vista mais amplo, como problemas nacionais”⁶⁶. Nesse período, aprofundava-se a dependência do Brasil em relação aos derivados de petróleo importados em quantidade cada vez maior por conta do crescimento da demanda interna, em sintonia com os processos de industrialização e de expansão das estradas de rodagem⁶⁷.

Diante desse quadro, a década de 1930 tem início com o repúdio global à legislação de minas do período anterior, mas rarefeitos avanços quanto à exploração de petróleo. O Governo Provisório, começa por decretar, na linha de centralização acima referida, o fim de qualquer atividade dos governos estaduais a esse respeito. Além disso, foram canceladas todas as concessões feitas, sendo que a revalidação poderia ocorrer tão somente mediante pronunciamento expresso do governo expresso do governo⁶⁸. Com o General Juarez Távora à frente do Ministério da Agricultura ocorre uma série de reformas Institucionais. Extingue-se o SGMB e cria-se, em seu lugar, o Departamento Nacional da Produção Mineral (DNPM) em 1934, por meio do Decreto n.º 23.879, em um processo que dava início à separação, “na prática e na consciência dos agentes sociais envolvidos, da atividade burocrática e da técnica”⁶⁹, em um esforço para incrementar o caráter profissional da burocracia brasileira de então, bem como de ampliação dos padrões de atuação técnica do Estado brasileiro⁷⁰.

Juarez Távora patrocina, também, a redação de um Código de Minas (Decreto n.º 24.642, de 10 de julho de 1934), responsável por separar a propriedade do solo e a do subsolo, nacionalizando a segunda⁷¹. Em seus artigos 5º, parágrafos 1º e 2º, e 11, o Código de Minas previa o domínio da União sobre todas as riquezas do subsolo que ainda não fossem objeto de exploração. Essa apenas poderia ser feita, a partir de então, por meio de

⁶⁶ COHN, Gabriel. **Petróleo e Nacionalismo**. 2ª ed. São Paulo: Editora Unifesp, 2017, p. 21-22.

⁶⁷ MORAIS, José Mauro. **Petróleo em Águas Profundas: Uma História Tecnológica da PETROBRÁS na Exploração e Produção Offshore**. Brasília: IPEA, 2013, p. 42.

⁶⁸ DIAS, José Luciano de Mattos; QUAGLINO, Maria Ana; **A Questão do Petróleo no Brasil: uma História da Petrobrás**. Rio de Janeiro: CPDOC-PETROBRAS, 1993, p. 16.

⁶⁹ COHN, Gabriel. *Op. cit.*, 2017, p. 25.

⁷⁰ BERCOVICI, Gilberto. **Direito Econômico do Petróleo e dos Recursos Minerais**. São Paulo: Quartier Latin, 2011, p. 92.

⁷¹ DIAS, José Luciano de Mattos; QUAGLINO, Maria Ana; **A Questão do Petróleo no Brasil: uma História da Petrobrás**. Rio de Janeiro: CPDOC-PETROBRAS, 1993, p. 16.

concessão do Governo Federal (artigo 3º)⁷². Essa legislação foi combatida, sobretudo pela coligação de interesses entre empresas nacionais e estrangeiras, sendo que algumas destas (empresas estrangeiras) eram protegidas por governos estaduais. O argumento por elas utilizado, assim como pelos juristas a seu serviço, era a inconstitucionalidade do supramencionado artigo 5º, que nacionalizou a propriedade do subsolo brasileiro frente à Constituição de 1891⁷³.

Contudo, esse debate é superado, com a entrada em vigor da nova Constituição, promulgada em 16 de julho de 1934. O novo texto constitucional determinou “a nacionalização das jazidas e minas julgadas básicas ou essenciais à defesa econômica ou militar do país” (artigo 118)⁷⁴, a competência da União para legislar sobre a matéria (artigo 5º, inciso XIX, “j”), ainda que admitida a competência dos Estados-membro para legislar em caráter suplementar (artigo 5º, parágrafo 3º), assim como “a exigência de nacionalidade brasileira ou de constituição de uma empresa nacional para atuar no setor de mineração” (artigo 119, parágrafo 1º), dentre outras disposições de marcada influência nacionalista⁷⁵.

⁷² BERCOVICI, Gilberto. **Direito Econômico do Petróleo e dos Recursos Minerais**. São Paulo: Quartier Latin, 2011, p. 93.

⁷³ MOURA, Pedro; CARNEIRO, Felisberto. **Em Busca do Petróleo Brasileiro**. 1ª ed. Rio de Janeiro: Editora Fundação Gorceix, Ouro Preto, 1976.

⁷⁴ **Brasil, Constituição da República Federativa do Brasil de 1934**, Art. 118: “As minas e demais riquezas do subsolo, bem como as quedas d'água, constituem propriedade distinta da do solo para o efeito de exploração ou aproveitamento industrial.”

⁷⁵ **Brasil, Constituição da República Federativa do Brasil de 1934**, Art. 119: “O aproveitamento industrial das minas e das jazidas minerais, bem como das águas e da energia hidráulica, ainda que de propriedade privada, depende de autorização ou concessão federal, na forma da lei. § 1º - As autorizações ou concessões serão conferidas exclusivamente a brasileiros ou a empresas organizadas no Brasil, ressalvada ao proprietário preferência na exploração ou coparticipação nos lucros. § 2º - O aproveitamento de energia hidráulica, de potência reduzida e para uso exclusivo do proprietário, independe de autorização ou concessão. § 3º - Satisfeitas as condições estabelecidas em lei, entre as quais a de possuírem os necessários serviços técnicos e administrativos, os Estados passarão a exercer, dentro dos respectivos territórios, a atribuição constante deste artigo. § 4º - A lei regulará a nacionalização progressiva das minas, jazidas minerais e quedas d'água ou outras fontes de energia hidráulica, julgadas básicas ou essenciais à defesa econômica ou militar do País. § 5º - A União, nos casos prescritos em lei e tendo em vista o interesse da coletividade, auxiliará os Estados no estudo e aparelhamento das estâncias mineromédicinas ou termomédicinas. § 6º - Não depende de concessão ou autorização o aproveitamento das quedas d'água já utilizadas industrialmente na data desta Constituição, e, sob esta mesma ressalva, a exploração das minas em lavra, ainda que transitoriamente suspensa.”

Apesar do novo desenho do arcabouço normativo e do aparato institucional, que criaram expectativas favoráveis à prospecção do petróleo quando da criação do Departamento Nacional de Pesquisa Mineral (DNPM), as dificuldades de índole financeiro-orçamentária, aliadas a obstáculos de ordem burocrática (v.g. a escassez de pessoal), fizeram com que as principais reivindicação dos técnicos do extinto SGMB, qual seja, maior volume de recursos para a aquisição de sondas, realização das perfurações e preparo dos técnicos, não fosse atendida. Desse modo, as atividades oficiais realizadas entre 1930 e o início dos trabalhos em Lobato, em 1937, não sofreram grandes alterações⁷⁶.

O governo passou a ser pressionado por intensa campanha na imprensa brasileira contra o que se chamava de “ineficiência estatal em encontrar petróleo”, sendo que tais pressões aumentavam na medida em que chegavam notícias de descobertas de petróleo em vários países da América, “do Alasca à Patagônia”, tal como ironicamente destacado pelo escritor Monteiro Lobato, em 1932, em seu manifesto de lançamento de uma empresa para prospectar petróleo. Além disso, o DNPM sofria críticas bastante graves referentes a possíveis influências de técnicos estrangeiros, contratados por este órgão, que estariam trabalhando “a serviço de interesses contrários à descoberta e exploração de petróleo no Brasil”⁷⁷

Verifica-se, então, a presença de três elementos em evolução contrastante nos primeiros anos da década de 1930 que contribuiriam para a evolução da questão petrolífera no Brasil: a ação estatal de reconhecer importância ao petróleo como preocupação nacional; a constituição de várias sociedades privadas para a exploração do petróleo no Brasil; e a ação (efetiva ou alegada) das grandes corporações internacionais, que passam a desempenhar importante papel no problema em questão. As tensões entre estes elementos marcarão todo o período que perdurará até a criação da Petrobrás⁷⁸.

Os debates travados à época na esfera pública tinham por objeto principalmente a atuação do governo e do condomínio de interesses articulado em volta da questão do petróleo no Brasil. As companhias de

⁷⁶ DIAS, José Luciano de Mattos; QUAGLINO, Maria Ana; **A Questão do Petróleo no Brasil: uma História da Petrobrás**. Rio de Janeiro: CPDOC-PETROBRAS, 1993, p. 16-17.

⁷⁷ MORAIS, José Mauro. **Petróleo em Águas Profundas: Uma História Tecnológica da PETROBRÁS na Exploração e Produção Offshore**. Brasília: IPEA, 2013, p. 42.

⁷⁸ COHN, Gabriel. **Petróleo e Nacionalismo**. 2ª ed. São Paulo: Editora Unifesp, 2017, p. 23.

petróleo reunidas em cartéis usavam seu poder econômico para influenciar as decisões políticas dos poderes legislativos e do Estado. Os cartéis estrangeiros não mostravam grande interesse em que o petróleo fosse explorado no território brasileiro por duas razões fundamentais: os significativos lucros que obtinham com a importação de petróleo e seus derivados pelo Brasil e a manutenção de uma reserva petrolífera intocada para ser por eles explorada no momento no qual entendessem conveniente e oportuno⁷⁹.

Tal afirmação foi claramente demonstrada por ocasião dos estudos realizados pelo geólogo (nascido na Letônia) Victor Oppenheim e pelo geofísico (estadunidense) Mark C. Malamphy e a pronta aceitação das conclusões deles provenientes, no sentido da inexistência de petróleo passível de exploração comercial em território brasileiro⁸⁰. Por conta das conclusões desses *experts*, o governo brasileiro não apenas suspendeu as poucas sondagens que realizava, como passou, também, a não apoiar e até mesmo desconsiderar as tentativas de encontrar petróleo no Brasil⁸¹. Gabriel Cohn ilustra esse fato referindo que, vários anos depois, o já General Juarez Távora, ao comentar o ocorrido disse que “Oppenheim se ‘comportou lamentavelmente no caso, uma vez que seu parecer de 1934 ‘só poderia ser classificado como produto de desídia, de incompetência ou de má-fé’”⁸².

No epicentro dessa arena de tensões e conflitos de interesses, desempenhou um papel central a figura de Monteiro Lobato (1882-1948). Escritor, jornalista e empresário brasileiro, Lobato, consagrou-se principalmente por sua obra de literatura infanto-juvenil, embora possua consistente obra voltada para o público adulto⁸³. Lobato foi uma das

⁷⁹ No começo da segunda metade da década de 1930 o Brasil possuía a segunda maior frota de veículos da América do Sul, que consumia cerca 7.000 barris de gasolina por dia. Cinco empresas multinacionais controlavam o comércio de petróleo: *Atlantic, Standard Oil, Anglo-Mexican (Shell), Texaco e Caloric*. WIRTH, John D. **A Política do Desenvolvimento na Era de Vargas**. Rio de Janeiro: 1973, p. 116-118.

⁸⁰ MARINHO JR., Ilmar Penna. **Petróleo: Soberania e Desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Edições Bloch, 1970, p. 318-321).

⁸¹ COHN, Gabriel. **Petróleo e Nacionalismo**. 2ª ed. São Paulo: Editora Unifesp, 2017, p. 38

⁸² A manifestação de Juarez Távora ocorreu em resposta a artigo publicado na revista Panfleto, em que a ação do geólogo Oppenheim era apontada como emblemática da influência dos trustes internacionais do petróleo no Brasil (COHN, Gabriel. *Op. cit.*, p. 36-38).

⁸³ De 1920 a 1947, Monteiro Lobato lançou 22 títulos que até hoje continuam a ser editados, com destaque para obras como *Narizinho Arrebitado* (1921), *Reinações de Narizinho* (1931), *Caçadas de Pedrinho* (1933), *Emília no País da Gramática* (1934) e *O Poço do Visconde* (1937). Nessa última, procurou Monteiro Lobato explicar para o público infanto-juvenil sobre o que é

principais figuras da luta pelo desenvolvimento de um capitalismo autônomo no Brasil durante o século XX⁸⁴, de sorte que, como dizia Gilberto Freyre, “não haveria ser guardado apenas pela história literária do Brasil, mas, também, a história do nosso povo e da nacionalidade brasileira”⁸⁵.

Também foi responsável por lançar as bases da indústria editorial e do mercado livreiro brasileiros⁸⁶, além de realizar empreendimentos no setor de recursos minerais estratégicos, principalmente ferro e petróleo. Todavia, foi muito mais que um escritor ou empresário, constituindo-se em um dos principais defensores da existência de petróleo no subsolo brasileiro a ponto

o petróleo, qual a sua importância para o mundo da época e o seu caráter como recurso finito. Na imaginação de Visconde, um fato espantoso ocorre, pois. O Brasil, que não tinha petróleo, e “que estava oficialmente proibido de ter petróleo”, passou a ser “o maior produtor de petróleo do mundo”. Ao longo da narrativa é bastante perceptível o forte tom de crítica em relação à atuação governamental, assim como dos cartéis internacionais do petróleo. (LOBATO, Monteiro. **O Poço do Visconde**. Rio de Janeiro: Globo Livros, 2010). A obra adulta de Monteiro Lobato, embora não seja tão reconhecida como sua obra infanto-juvenil, é bastante significativa, contando com livros como *Urupês* (1918), *Cidades Mortas* (1919), *Ideias de Jeca Tatu* (1919), *Negrinha* (1920), *O Presidente Negro* (1926), *O Escândalo do Petróleo* (1936) e *Georgismo e Comunismo* (1947/1948).

⁸⁴ Destaca-se não se desconhecer as acusações sobre manifestações de racismo existentes na produção literária de Monteiro Lobato, em obras como, por exemplo, *Caçadas de Pedrinho*, *Histórias de Tia Nastácia* e *o Presidente Negro*, em que pese, infelizmente, tais manifestações não fossem incomuns nos autores contemporâneos a Lobato. Tampouco o autor do presente texto aplaude, concorda ou nutre simpatia por tal atitude racial. No entanto, adverte-se que as justas críticas que devam ser dirigidas a esse traço na obra de Lobato não devem ter o condão de “apagar da fotografia” a sua importância para a história brasileira, pois, além de ter sido um importante escritor, considerado pai da literatura infanto-juvenil nacional, foi um dos mais notáveis defensores da soberania energética em nosso país, especialmente no que diz respeito à luta pela nacionalização do petróleo. Atenta-se, ainda, que todos os aspectos da obra literária e da atuação pública de Monteiro Lobato devem ser objeto de amplo debate social, para que se tenha em mente, por um lado, a vasta contribuição dessa figura para o desenvolvimento do Brasil enquanto realidade autônoma em diversos aspectos, e, por outro, analisar o quanto o racismo estrutural esteve (e ainda está) impregnado no imaginário, no cotidiano e nas manifestações culturais brasileiras. Por fim, sobre o papel do negro na obra de Monteiro Lobato, cf. MORAES, Pedro Rodolfo Bodê de. *O Jeca e a Cozinheira: Raça e Racismo em Monteiro Lobato*. **Revista de Sociologia e Política n. 8**. Curitiba: UFPR, jan.-jun. de 1997, p. 99-112;

⁸⁵ Nesse sentido, cf. NUNES, Cassiano. **Monteiro Lobato: O Editor do Brasil**. Rio de Janeiro: Contraponto/Petrobrás, 2000, p. 5.

⁸⁶ Conhecedor da obra de Henry Ford, de quem se tornou o primeiro editor no Brasil, fez com que Lobato buscasse racionalizar seu trabalho e procurasse um novo tipo de relacionamento com os seus trabalhadores, aliando qualidade gráfica a rede de distribuição agressiva, integrada por vendedores qualificados. Seu êxito na atividade editorial foi tamanho, que, como apontado por Cassiano Nunes, “nos anos de sucesso editorial, Lobato mal tem tempo para escrever (NUNES, Cassiano. *Op. cit.*, p. 15).

de, inclusive, ter sido preso, em 1941, em razão das críticas endereçadas ao Governo de Getúlio Vargas.

Lobato publicou diversos artigos de opinião, posteriormente reunidos no livro “O Escândalo do Petróleo”, cuja primeira edição data de 1936, nos quais cobra do aparato integrante do Governo de Getúlio Vargas, inclusive durante o Estado Novo, a exploração e descoberta desse recurso mineral em território brasileiro, sem a interferência de trustes de companhias estrangeiras. Cunhou, quanto à intervenção do Governo Federal nas pesquisas de empresas privadas nacionais em detrimento dos referidos trustes, capitaneados pela *Standard Oil Co.*, a metáfora do “Polvo”, que simboliza a *Standard Oil Co.*, cujos “tentáculos” impediam as explorações e forjavam provas da inexistência do petróleo⁸⁷.

Um episódio bastante emblemático do que foi exposto diz respeito ao caso de “Riacho Doce”, em Alagoas, local no qual foi apontada, após a realização de levantamento geofísico efetuado por firma alemã e ordenado pelo Governo alagoano, a muito provável existência de reserva de petróleo passível de exploração comercial. Como salienta Gabriel Cohn, “essas conclusões davam cobertura aos esforços de alguns particulares – com Edson de Carvalho e Monteiro Lobato à frente – para a constituição de uma empresa de Petróleo em Riacho Doce (Alagoas): a Companhia Petróleo Nacional S. A.”⁸⁸

No entanto, os técnicos que à época integravam o DNPM, dentre os quais estava o já citado Mark Malamphy, entendiam que a área de Riacho Doce não se afigurava como a mais favorável para a prospecção de petróleo, direcionando as pesquisas para outras regiões do Estado de Alagoas. Como consequência, o DNPM não apenas não auxiliava, como, também não autorizava a realização de perfurações na área em questão, gerando violentos protestos tanto por parte de Edson de Carvalho quanto de Monteiro Lobato⁸⁹.

Por conta de posturas do DNPM como essa, chanceladas pelo então Ministro da Agricultura, Odilon Braga, Monteiro Lobato fez publicamente a seguinte afirmação: “é possível fazer ideia da riqueza imensa que um só poço pode representar para um país, e conseqüentemente que crime anda

⁸⁷ LOBATO, Monteiro. **O Escândalo do Petróleo e Georgismo e Comunismo**. Rio de Janeiro: Editora Globo, 2011, p. 93-94.

⁸⁸ COHN, Gabriel. **Petróleo e Nacionalismo**. 2ª ed. São Paulo: Editora Unifesp, 2017, p. 39.

⁸⁹ COHN, Gabriel. *Op. cit.*, p. 39.

cometendo contra o Brasil um departamento que não perfura, nem deixa ninguém perfurar”⁹⁰.

A cruzada travada por Monteiro Lobato, Edson de Carvalho, Oscar Cordeiro e outros fez com que a controvérsia sobre a existência de petróleo no Brasil atingisse em 1936 um momento bastante agitado, resultando na instauração, naquele ano, de uma comissão de inquérito pelo Governo Federal, a pedido do Ministro da Agricultura, pois, embora este manifestasse publicamente confiança no trabalho dos técnicos do DNPM, a “repercussão desses conflitos na opinião pública começava a inquietar o próprio governo, já bastante ocupado com a agitação política”⁹¹. A defesa do Governo Federal e do DNPM foi realizada, de modo incondicional, pelo então Ministro da Agricultura, Odilon Braga, que elaborou um relatório com o auxílio dos funcionários do DNPM intitulado “Bases para o Inquérito do Petróleo”, e oferecido com subsídio à referida comissão de inquérito⁹².

Acrescenta-se a esse cenário dois fatores bastante significativos: a iminência de uma nova guerra mundial que se aproximava e a expansão da malha rodoviária nacional, que aumentou significativamente o consumo de petróleo e a pressão nas importações⁹³. Essa conjuntura reforçou a posição de grupos militares vinculados à Engenharia Militar do Exército, sob a liderança do General Júlio Caetano Horta Barbosa, que pediam intervenção estatal direta no setor de petróleo, sob direção das Forças Armadas⁹⁴.

Como resposta a totalidade desses movimentos, o Presidente Getúlio Vargas, em meio ao Estado Novo⁹⁵, assinou o Decreto-Lei nº 395, de 29 de

⁹⁰ LOBATO, Monteiro. **O Escândalo do Petróleo e Georgismo e Comunismo**. Rio de Janeiro: Editora Globo, p. 45.

⁹¹ DIAS, José Luciano de Mattos; QUAGLINO, Maria Ana. **A Questão do Petróleo no Brasil: uma História da Petrobrás**. Rio de Janeiro: CPDOC-PETROBRAS, 1993, p. 78.

⁹² DIAS, José Luciano de Mattos; QUAGLINO, Maria Ana. *Op. cit.*, p. 78. Um resumo dos argumentos contidos nas Bases para o Inquérito do Petróleo pode ser encontrado em COHN, Gabriel. **Petróleo e Nacionalismo**. 2ª ed. São Paulo: Editora Unifesp, 2017, p. 33-36.

⁹³ COHN, Gabriel. *Op. cit.*, 2017 p. 51-54.

⁹⁴ MORAIS, José Mauro. **Petróleo em Águas Profundas: Uma História Tecnológica da PETROBRÁS na Exploração e Produção Offshore**. Brasília: IPEA, 2013, p. 43-44.

⁹⁵ O movimento de centralização política e administrativa iniciado com a Revolução de 1930, como destaca Gilberto Bercovici, foi reforçado com a implantação, em 10 de novembro de 1937, do regime autoritário conhecido na história brasileira como Estado Novo, acarretando “a predominância de uma ação preponderantemente técnica e racionalizadora do aparato estatal”, visando o “o redirecionamento do centro dinâmico da economia para o mercado interno e a redução da dependência do país em relação aos mercados internacionais de produtos primários”

abril de 1938 – secretamente formulado por uma comissão formada por oficiais do Exército e civis – que tornava o abastecimento nacional de petróleo um serviço de utilidade pública (artigo 1º). O decreto determinou o controle do governo federal sobre a importação, a exportação, o transporte, a implantação de oleodutos e o comércio de petróleo e derivados, estabelecendo o controle de preços dos derivados⁹⁶. Além disso, foi responsável pela criação do Conselho Nacional do Petróleo (CNP), órgão federal diretamente subordinado ao Presidente da República⁹⁷.

No mesmo ano, com a edição do Decreto-Lei nº 538, de 7 de julho, ocorreu a organização e a delimitação de suas atribuições desse Conselho, que incluíam, “além da definição e execução da política do petróleo e o controle do abastecimento, as atividades de pesquisa, lavra e industrialização (produção de derivados), ‘quando julgar conveniente’”, consoante previsto no artigo 10 do referido diploma legal⁹⁸. Por sua vez, a autonomia financeira e orçamentária do CNP foi definida por meio do Decreto-Lei n.º 1.143, de 9 de março de 1939. Digno de nota é a entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 1.985, de 29 de janeiro de 1940, que estabeleceu um novo Código de Minas da União, baseado no Código anterior, de 1934, que consolidou a legislação minerária posterior a 1937, além de instituir o executor dessa legislação quando as jazidas fossem de petróleo, gases ou xisto⁹⁹.

Entretanto, a adoção de tais providências não diminui o nível de tensões e conflitos de interesses existentes anteriormente, antes o contrário. Os militares, com decisiva atuação na questão do petróleo a partir de 1936, não conceberam propriamente uma política nacional do petróleo em sua elaboração teórica e discussões políticas, ao defenderem a intervenção estatal nessa seara. Em realidade, propuseram uma “estratégia sobre o petróleo”, ou seja, uma solução conjuntural impulsionada pelo virtual colapso da economia e da defesa nacionais, ante a iminência de eclosão da

(BERCOVICI, Gilberto. **Direito Econômico do Petróleo e dos Recursos Minerais**. São Paulo: Quartier Latin, 2011, p. 118).

⁹⁶ MORAIS, José Mauro. **Petróleo em Águas Profundas: Uma História Tecnológica da PETROBRÁS na Exploração e Produção Offshore**. Brasília: IPEA, 2013, p. 43-44.

⁹⁷ COHN, Gabriel. *Op. cit.*, 2017., p. 61.

⁹⁸ MORAIS, José Mauro. *Op. cit.*, p. 44

⁹⁹ MARINHO JR., Ilmar Penna. **Petróleo: Soberania e Desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Edições Bloch, 1970, p. 350.

Segunda Guerra Mundial, possibilitando mudança de orientação de grande parcela do seguimento militar¹⁰⁰.

Outra questão importante é que a nova postura adotada pelo governo federal produziu novos choques com os interesses do setor privado nacional, o que é possível verificar pelas críticas formuladas por empresários como, por exemplo, Monteiro Lobato, endereçadas tanto ao CNP quanto ao seu então presidente, o General Horta Barbosa¹⁰¹. Com a descoberta, em 1939, de uma grande reserva de petróleo na região de Lobato, no Recôncavo Baiano¹⁰², a pressão do truste de companhias petrolíferas estrangeiras

¹⁰⁰ COHN, Gabriel. **Petróleo e Nacionalismo**. 2ª ed. São Paulo: Editora Unifesp, 2017, p. 57-60.

¹⁰¹ Nesse sentido, escreveu Monteiro Lobato: “O Departamento Mineral passara a dispor de todos os meios de compressão, e as empresas nacionais estavam impedidas até de gerar. E para que a vitória do Não Petróleo fosse perfeita surgiu inopinadamente um monstro administrativo denominado Conselho Nacional do Petróleo. Que história é essa? Pois se não há petróleo no Brasil, como afirma o governo, para que um Conselho do que não existe? O povo a princípio não entendeu, mas começou a entender quando viu no comando do Conselho um general. Sim, fosse o Conselho uma coisa apenas técnica e o seu diretor tinha de ser um técnico; se punham na direção um general absolutamente leigo em matéria de petróleo, então, não havia dúvida, os verdadeiros fins do Conselho eram mavoríticos – eram matar de vez as companhias nacionais de petróleo, extinguir a tiro de canhão o movimento popular pró-petróleo, amordaçar com granadas de mão a boca dos pioneiros, realizar, em suma, perfeitos atos de guerra contra um inimigo. [...] O Conselho venceu. Matou uma a uma todas as companhias nacionais de petróleo, e não lhes permitiu nenhuma declaração pelos jornais – a fim de pô-las mal perante os acionistas. O Conselho acusava publicamente as companhias e não lhes permitia que se defendessem. A infâmia era perfeita. E os jornais foram proibidos de falar em petróleo, nem que fosse academicamente [...]” (LOBATO, Monteiro. **O Escândalo do Petróleo e Georgismo e Comunismo**. Rio de Janeiro: Editora Globo, 2011, p. 133-134.

¹⁰² Em 1930, o engenheiro agrônomo Manuel Inácio Bastos registra vestígios de óleo, numa cacimba, em Lobato/BA, enviando, mais tarde, relatório do assunto ao Presidente da República, que o reenvia ao SGMB. Contudo, com a reorganização do órgão e a sua substituição pelo DNPM, desaparecem os registros do relatório de Bastos. Em 1933, Bastos envia, pessoalmente, amostra do óleo para ser analisada pelo professor Sousa Carneiro da Escola Politécnica da Bahia, comunicando, em fevereiro desse ano, sua descoberta ao presidente da Bolsa de Mercadorias da Bahia, Oscar Cordeiro. Juntos criam uma sociedade para exploração das jazidas descobertas e enviam o óleo obtido para análise do DNPM. O geólogo Luciano Jacques de Moraes, a partir de estudos realizados pelo SGMB em 1930 e 1931, manifesta-se, em fevereiro de 1934, contrariamente às possibilidades da área, sob o argumento de que não há espessura suficiente dos sedimentos, pois está muito próximo o cristalino, o que é confirmado por Victor Oppenheim, recrudescendo a polêmica na imprensa. Investigações aprofundadas e de grande magnitude começaram a ser realizadas em 1937, sendo que uma perfuração de cerca de 70 metros de profundidade toca o cristalino, em março de 1938. No entanto, com a utilização de uma mais potente, a perfuração prosseguiu até os 210 metros, tendo sido o petróleo descoberto em 21 de janeiro de 1939, na localidade de Lobato. Para um panorama mais detalhado, cf.

tornou-se mais ostensivo. Em 1940, momento em que o Governo Federal intensificava os serviços geológicos e geofísicos para ampliar a prospecção do petróleo¹⁰³, o General Horta Barbosa, então Presidente, do CNP, enviou relatório ao chefe do Estado-Maior do Exército, General Goes Monteiro, informando que “a *Standard Oil Company of Brazil*, em ‘memorando confidencial’, encaminhado ao Governo, por intermédio de várias autoridades, oferecia uma solução para ‘realizar pesquisa de petróleo, perfuração de poços e extração de petróleo’”.

A solução propugnada pela *Standard Oil Company of Brazil* foi a criação de uma companhia mista, cujo capital social seria composto em parte (minoritária) por recursos públicos nacionais; quanto à outra parte (majoritária), por recursos estrangeiros. O capital estrangeiro se encarregaria da pesquisa, da perfuração de poços e da produção comercial do petróleo, bem como de todas as despesas, além de contribuir com sua experiência técnica. Ao governo brasileiro caberia conceder ao parceiro privado uma parcela do que fosse extraído para que dele dispusesse livremente¹⁰⁴.

Naquele momento, Horta Barbosa não viu com bons olhos essa proposta, pois, como destacou no referido ofício, ela se encontrava na contramão das nações soberanas do mundo, nas quais o Estado assumia em cada vez maior medida o controle dos combustíveis líquidos, diretriz que, inclusive, norteava a legislação brasileira vigente à época. Para ele, o que a *Standard Oil Company of Brazil* pretendia era “transferir a direção desse setor a uma empresa em que predominariam os capitais estrangeiros e, em última análise, seria o próprio truste representado pela *Standard Oil* e *Royal Dutch Shell*”¹⁰⁵.

Vê-se, claramente, o interesse dos atores privados estrangeiros em exercer o controle sobre a exploração e exploração do petróleo no país, com a captura do Estado para instrumentalizar e alavancar seus lucros e projetos privados de poder. Passa-se a um momento crucial na luta pela nacionalização do petróleo em terras brasileiras

MOURA, Pedro; CARNEIRO, Felisberto. **Em Busca do Petróleo Brasileiro**. 1ª ed. Rio de Janeiro: Editora Fundação Gorceix, Ouro Preto, 1976, p. 191-213.

¹⁰³ MARINHO JR., Ilmar Penna. **Petróleo: Soberania e Desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Edições Bloch, 1970, p. 351.

¹⁰⁴ MARINHO JR., Ilmar Penna. *Op. cit.*, 1970, p. 351.

¹⁰⁵ MARINHO JR., Ilmar Penna. *Op. cit.*, 1970, p. 352.

3 O “Petróleo é Nosso”: Um Projeto Nacional

A partir de 1945, com o fim da Segunda Guerra Mundial e a deposição de Getúlio Vargas, ocorre a redemocratização política no país, o que aliado à nova distribuição de poder ocorrida na geopolítica mundial e ao reforço do setor industrial no Brasil promovido a partir de 1930, impactou decisivamente a questão do petróleo em território nacional¹⁰⁶. Segundo Gabriel Cohn, a democratização do país foi um processo controlado, cujo traço marcante era o de organizar a sociedade a partir das aspirações do grupo social que se mostra mais dinâmico no período, qual seja o grande empresariado industrial, de forma a bloquear a ascensão das massas urbanas, promovida no final do Governo Vargas, evitando colocar em risco o predomínio econômico, e, por via de consequência, tendencialmente político, daquele segmento¹⁰⁷.

Esse quadro se afigura plenamente caracterizado nos trabalhos da Assembleia Constituinte de 1946, com o predomínio de um ambiente conservador relativamente ao papel do Estado na economia, capitaneada pelos integrantes da recém-criada União Democrática Nacional (UDN). No entanto, o artigo 146 da Constituição promulgada previu a atuação estatal no domínio econômico, admitindo, inclusive, a possibilidade de estabelecimento de monopólio estatal de determinada indústria, ao passo que o artigo 145 limitava a liberdade econômica, na medida em que buscava equilibrá-la com a valorização do trabalho humano e do bem-estar social¹⁰⁸. No campo específico do petróleo e dos recursos minerais, o texto constitucional manteve a sistemática anterior, prevendo no artigo 152 a separação entre a propriedade do solo e a do subsolo.

Contudo, no artigo 153, parágrafo 1º, houve retrocesso comparativamente ao regime constitucional anterior, pois “as autorizações ou concessões seriam conferidas exclusivamente a brasileiros ou a sociedades organizadas no país, assegurado ao proprietário a preferência na exploração”, o que franqueava a possibilidade de controle da exploração, e,

¹⁰⁶ COHN, Gabriel. **Petróleo e Nacionalismo**. 2ª ed. São Paulo: Editora Unifesp, 2017, p. 81.

¹⁰⁷ COHN, Gabriel. *Op. cit.*, 2017, p. 82-83.

¹⁰⁸ BERCOVICI, Gilberto. **Direito Econômico do Petróleo e dos Recursos Minerais**. São Paulo: Quartier Latin, 2011, p. 135.

consequentemente da comercialização do petróleo pelo truste internacional que atuava no Brasil, bastando que se organizasse como uma sociedade constituída no país. Além disso, a referida opção constitucional promoveu acirrada controvérsia sobre a constitucionalidade do disposto artigo 6º do Código de Minas então vigente¹⁰⁹.

No ano de 1947, houve uma significativa ampliação do programa de atividades do Conselho Nacional do Petróleo, no plano técnico. Simultaneamente, verificou, no plano político, tentativas individuais de solução do problema brasileiro do petróleo, notadamente de parte do Clube Militar¹¹⁰, que se tornara o grande palco dos embates referentes à política nacional do petróleo. Em seu interior foram proferidas, em 30 de julho e 6 de agosto daquele ano, duas conferências de grande apelo ao público pelos Generais Juarez Távora e Horta Barbosa, que perfilhavam orientações bastante distintas no tocante à condução dessa questão¹¹¹.

Juarez Távora, favorável à exploração do petróleo pela iniciativa privada, sustentava resumidamente que: a) o Estado, no Brasil, havia se mostrado incapaz de uma administração racional, mesmo em setores a ele inerentes, de modo que ele deveria se abster de interferir no setor industrial que exigia espírito e métodos de direção específicos; b) a extensão de área explorável e a premência por uma solução para o problema energético nacional impunha a necessidade de cooperação estrangeira em matéria de capitais, equipamentos e técnicos; c) a pesquisa e a lavra podem ser realizados indistintamente por entidades nacionais, mistas ou totalmente estrangeiras, enquanto que o refino e o transporte deveriam ficar a cargo de brasileiros ou sociedades mistas, em que os brasileiros participem com, no

¹⁰⁹ Segundo noticiam José Luciano de Mattos Dias e Maria Ana Quaglino, esse artigo teria sido positivado no texto constitucional por pressão direta de um representante da *Standard Oil Co.*, de acordo com as denúncias da imprensa nacionalista da época. Esses destacam, também que o livre trânsito desse representante entre os membros do governo e no meio político tornava a circunstância ainda mais escandalosa. Outro aspecto digno de registro é o de que, em meados de 1947, deputados do PCB (Partido Comunista Brasileiro) apresentaram projetos de lei permitindo a participação estrangeira na indústria do petróleo. Ressaltam, por fim que lembranças do nacionalismo econômico do Estado Novo pareciam “desagradar a ambos os lados” (DIAS, José Luciano de Mattos; QUAGLINO, Maria Ana; **A Questão do Petróleo no Brasil: uma História da Petrobrás**. Rio de Janeiro: CPDOC-PETROBRAS, 1993, p. 107).

¹¹⁰ COHN, Gabriel. **Petróleo e Nacionalismo**. 2ª ed. São Paulo: Editora Unifesp, 2017, p. 149-150.

¹¹¹ MARINHO JR., Ilmar Penna. **Petróleo: Soberania e Desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Edições Bloch, 1970, p. 360.

mínimo, 60% do capital social; e d) a exportação, tanto do óleo bruto quanto do refinado, estaria condicionada 98^a, o suprimento do mercado interno¹¹².

Ao seu turno, Horta Barbosa defendia a chamada “tese nacionalista do petróleo”, que foi popularizada pelo slogan “O Petróleo é Nosso”, sustentando que, em face do caráter monopolista da atividade petrolífera, se ele não fosse um monopólio nacional, certamente seria um monopólio nas mãos de estrangeiros¹¹³. Em síntese, o entendimento de Horta Barbosa era o seguinte: a) de modo geral, a experiência histórica é de que os povos nos quais foi adotado o monopólio estatal do petróleo verificaram, tendencialmente, que toda a população foi beneficiada, e não apenas grupos isolados; b) o contrário ocorreu naqueles países em que o monopólio privado foi adotado, porquanto tão somente as empresas exploradoras se locupletaram dos substanciosos resultados da atividade; c) o regime de concessões é inconciliável com a necessidade de formação de reservas nacionais de petróleo, uma vez que, na exploração de áreas contíguas, as perfurações na área reservada ao setor privado, muitas vezes atingem as áreas constituintes da reserva pública de petróleo, comprometendo-as; d) no Brasil é o Estado quem efetivamente pesquisa, observando a todos os preceitos de ordem técnica, atestado pela baixa porcentagem de poços secos perfurados pelo Poder Público; e) a solução que atende mais adequadamente ao interesse da coletividade é o monopólio estatal do petróleo, tendo em vista o fato de ser o petróleo um elemento básico da defesa e da economia nacionais.¹¹⁴

Paralelamente a esse debate, em fevereiro de 1947, foi criada por determinação do Presidente Eurico Gaspar Dutra uma comissão para revisar legislação vigente sobre o petróleo em face da Constituição de 1946 e inovar o regramento para sua exploração no Brasil.¹¹⁵. O projeto governamental foi

¹¹² MARINHO JR., Ilmar Penna. *Op. cit.*, p. 360-361.

¹¹³ BERCOVICI, Gilberto. **Direito Econômico do Petróleo e dos Recursos Minerais**. São Paulo: Quartier Latin, 2011, p. 143.

¹¹⁴ MARINHO JR., Ilmar Penna. **Petróleo: Soberania e Desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Edições Bloch, 1970, p. 360-361

¹¹⁵ A comissão, presidida por Odilon Braga, era composta, também, pelos Engenheiros Avelino Ignacio de Oliveira, Antônio José Alves de Souza, Glycon de Paiva Teixeira e Rui Lima e Silva, assim como pelo Coronel Artur Levy. Cerca de oito meses, a redação do anteprojeto foi finalizada. Sua nota essencial, residia na previsão de que a produção e o refino do petróleo seriam financiados pelo Fundo Nacional de Petróleo, mantido pelos resultados financeiros obtidos pelo Conselho Nacional do Petróleo, e por subsídios estrangeiros, bem como autorizava a exploração do petróleo pela União, mediante o regime de concessões (MARINHO JR., Ilmar Penna. *Op. cit.*, p. 367).

encaminhado ao Congresso Nacional por intermédio da Mensagem n.º 62, de 4 de novembro de 1948. No entanto, como salienta Gilberto Bercovici, a ideia-chave por detrás do “Estatuto do Petróleo” (como o projeto foi chamado) era “a abertura do setor petrolífero para o capital privado, nacional ou estrangeiro”¹¹⁶. O debate que se seguiu no Congresso Nacional tinha por foco a definição a respeito da forma mais adequada de explorar o petróleo, sendo que, por um lado, o campo conservador, sob o protagonismo da União Democrática Nacional (UDN) assumia uma atitude política favorável à privatização das atividades produtivas, ou seja, abertura da indústria brasileira do petróleo ao capital privado, com a adesão de amplos setores do Partido Social Democrático (PSD), esposando, em linhas gerais, as teses defendidas por Juarez Távora, por sinal, um dos principais quadros da UDN.

Todavia, esse de projeto de lei naufragou em sua tramitação legislativa, tendo em vista a grande mobilização pública lograda pelos defensores da tese nacionalista, no bojo da campanha cívica de “O Petróleo é Nosso”, o que fez com que nenhuma das principais lideranças políticas do campo conservador assumisse, de maneira efetiva e ostensiva a paternidade do “Estatuto do Petróleo”, pois a amplitude e consistência da articulação de caráter nacionalista impunha cautela ao governo para adotar uma solução para o problema. Nesse sentido, atenta-se para o setor nacionalista, representado de forma mais destacada pelo Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), minoritário no Congresso Nacional, que se preocupava em não entregar aos trustes internacionais a totalidade da existência da riqueza existente no subsolo brasileiro.

Chega-se ao ano de 1950, em que um acirrado processo eleitoral culmina, em 3 de outubro daquele ano, com a eleição de Getúlio Vargas para a Presidência da República, desta vez com a chancela do voto popular, alcançando quase 50 % dos votos válidos – a eleição foi disputada em um único turno de votação, com a participação de todos os candidatos. No bojo da plataforma de campanha de Vargas incluía-se a busca por uma solução nacionalista para o “problema do petróleo”. Por meio da Mensagem n.º 469/51, ele apresentou ao Congresso Nacional o programa para a criação da Petrobras, que, em realidade, se dividia em dois projetos: o Projeto de Lei n.º 1516/1951, criando a Sociedade por Ações Petróleo Brasileiro S.A (PETROBRÁS) e o Projeto de Lei n.º 1517/1951, apontando as formas de financiamento do setor petrolífero. A proposta formulada pelo Governo

¹¹⁶ BERCOVICI, Gilberto. *Op. cit.*, 2011, p. 144.

Federal possibilita ao Estado tomar parte em uma sociedade de capital aberto, responsável por controlar todo o processo de exploração do petróleo desde a pesquisa à comercialização¹¹⁷.

O Projeto de Lei n.º Lei n.º 1516/1951, engendrado pela Assessoria Econômica da Presidência da República (AEPR), previa a instituição de uma *holding* responsável pela administração de “subsidiárias básicas”, atuantes nos setores de exploração, refino e transporte, todas sob controle acionário da União. No tocante às atividades afins – aquelas relacionadas com setores não necessariamente integrados ao monopólio –, poderiam ser constituídas outras subsidiárias, cuja participação acionária poderia ser variável, de acordo com um juízo de conveniência e oportunidade a ser exercido pelo Governo Federal¹¹⁸. Desse modo, a estrutura da Petrobrás seria dotada de ampla flexibilidade administrativa. Ao seu turno, o referido Projeto de Lei previa, em seu artigo 17, a possibilidade de a Petrobrás associar-se a empresas privadas, tanto diretamente quanto por intermédio de suas subsidiárias¹¹⁹.

Por conta disso, entre outros aspectos, o Projeto de Lei n.º 1516/1951 foi objeto de fortes críticas, principalmente por parte dos setores que se articulavam na defesa da nacionalização do petróleo no país. A proposta governamental, em sua formatação original da estrutura de controle acionário da futura companhia, “permite observar a manutenção da tradicional política de regulamentação, transferindo para a empresa a ser criada, inclusive a pesquisa”, de modo a esvaziar o poder de intervenção estatal efetivada através do Conselho Nacional do Petróleo, cuja função, na hipótese de ser aprovada a proposta governamental tal como fora encaminhada ao Congresso Nacional, passaria a ser a “de mero emissor de autorizações e concessões”¹²⁰. Corroborava essa visão o fato de que o texto

¹¹⁷ COELHO, Wladimir Tadeu Silveira. **Política Econômica do Petróleo no Brasil**. Dissertação de Mestrado. Belo Horizonte: FUMEC, 2007. Disponível em: <https://xdocs.com.br/download/coelho-w-t-silveira-politica-economica-do-petroleo-no-brasil-dissertacao-48gpz010k082?hash=5a2bc498b7acce942ff9d1f6dd388a4f>. Acesso em 20 jan. 2020.

¹¹⁸ DIAS, José Luciano de Mattos; QUAGLINO, Maria Ana; **A Questão do Petróleo no Brasil: uma História da Petrobrás**. Rio de Janeiro: CPDOC-PETROBRAS, 1993, p. 168.

¹¹⁹ BERCOVICI, Gilberto. **Direito Econômico do Petróleo e dos Recursos Minerais**. São Paulo: Quartier Latin, 2011, p. 157.

¹²⁰ COELHO, Wladimir Tadeu Silveira. **Política Econômica do Petróleo no Brasil**. Dissertação de Mestrado. Belo Horizonte: FUMEC, 2007. Disponível em: <https://xdocs.com.br/download/coelho-w-t-silveira-politica-economica-do-petroleo-no-brasil->

original não estabelecia o monopólio estatal de direito, permitindo a participação do capital privado e estrangeiro, este último, no entanto, limitado ao máximo de 100.000 ações (artigo 13, inciso III)¹²¹.

Outra crítica bastante pertinente que foi endereçada à proposta governamental tinha por cerne o fato de que ele também desconsiderava a reivindicação central dos grupos nacionalistas, os quais se articularam em torno da campanha “O Petróleo é Nosso”: a instituição do monopólio estatal do petróleo. O não atendimento dessa reivindicação gerou dúvidas quanto ao compromisso de Getúlio Vargas com o desenvolvimento de uma indústria petrolífera nacional. Desse modo, mostrou-se bastante difícil a tramitação da proposta no Congresso Nacional em especial, em especial porque a “Campanha do Petróleo”¹²², continuou ativa, fomentando forte debate público, durante esse período.

Proveniente da parcela do empresariado dotado de uma índole nacionalista, a reação mais forte contra a proposta governamental originária sobre a exploração econômica do petróleo no Brasil veio da Federação das Associações Comerciais de Minas Gerais, que “elaborou um projeto propondo a estatização integral da exploração e da comercialização do petróleo, por meio do documento ‘Tese Mineira do Petróleo’”¹²³, o que será a seguir examinado.

No debate público que se travou no Brasil, os principais defensores do monopólio estatal do petróleo estavam vinculados, em alguma medida ao Poder Público ou, ao menos, não ligados diretamente ao setor empresarial. Esse era o caso, por exemplo, dos Generais Estillac Leal e Horta Barbosa, a quem era gritante a necessidade de nacionalização de exploração do petróleo no Brasil, dado o seu caráter estratégico, notadamente vinculada à defesa nacional¹²⁴.

dissertacao-48gpz010k082?hash=5a2bc498b7acce942ff9d1f6dd388a4f. Acesso em 20 jan. 2020.

¹²¹ BRASIL, **Câmara dos Deputados, Projeto de Lei n.º 1516/1951**. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=193089>. Acesso em 28 jan. 2020.

¹²² BERCOVICI, Gilberto. **Direito Econômico do Petróleo e dos Recursos Minerais**. São Paulo: Quartier Latin, 2011, p. 157

¹²³ MORAIS, José Mauro. **Petróleo em Águas Profundas: Uma História Tecnológica da PETROBRÁS na Exploração e Produção Offshore**. Brasília: IPEA, 2013, p. 50.

¹²⁴ COELHO, Wladimir Tadeu Silveira. **Política Econômica do Petróleo no Brasil**. Dissertação de Mestrado. Belo Horizonte: FUMEC, 2007. Disponível em:

Do mesmo modo, Arthur Bernardes, outro grande baluarte da visão nacionalista do petróleo, que era Deputado Federal e havia sido Presidente da República (1922-1926), já havia enfrentado os conflitos de interesses referentes à exploração de recursos minerais estratégicos, por conta do episódio da mineração do ferro no país. As vozes provenientes do setor empresarial predominantemente eram contrárias à nacionalização do petróleo, ou, pelo menos entendiam que a sua exploração deveria ser dar por meio de uma empresa mista.

Tal se dava, inclusive, porque a influência dos trustes do petróleo na imprensa era bastante significativa. Essa afirmação pode ser confirmada no setor radiofônico, quando a Companhia Esso de Petróleo cria em 1941 um informativo “cuja redação funcionava nas dependências de sua empresa de publicidade”. O jornal radiofônico conhecido como “Repórter Esso” aplicava metodologia idêntica àquela utilizada pela empresa no setor petrolífero, qual seja, a de buscar “monopolizar a informação ocupando espaços em diferentes emissoras nos estados mais importantes do território nacional”, criando, em torno do programa uma “mística”, resultante de bem elaborada campanha publicitária, segundo a qual: “se o Repórter Esso ainda não deu, não deve ser verdade. Vamos aguardar”, que objetivava legitimar suas notícias¹²⁵.

Na contramão dessa tendência, encontrava-se Renato Falci, então presidente da Federação das Associações Comerciais de Minas Gerais¹²⁶. Ele observou a discrepância, e, por que não, a incoerência existente entre o conteúdo da mensagem presidencial e, principalmente, a alínea IV do artigo 13 do projeto de criação Petróleo Brasileiro S.A. Essa proposta de disposição normativa autorizava a “participação de pessoas jurídicas de direito privado ‘brasileiras’, na administração da empresa, “abrindo assim a possibilidade

<https://xdocs.com.br/download/coelho-w-t-silveira-politica-economica-do-petroleo-no-brasil-dissertacao-48gpz010k082?hash=5a2bc498b7acce942ff9d1f6dd388a4f>. Acesso em 20 jan. 2020.

¹²⁵ COELHO, Wladimir Tadeu Silveira. **Política Econômica do Petróleo no Brasil**. Dissertação de Mestrado. Belo Horizonte: FUMEC, 2007. Disponível em: <https://xdocs.com.br/download/coelho-w-t-silveira-politica-economica-do-petroleo-no-brasil-dissertacao-48gpz010k082?hash=5a2bc498b7acce942ff9d1f6dd388a4f>. Acesso em 20 jan. 2020.

¹²⁶ MINAS GERAIS, ALMG. **Anais da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, n.5**. Belo Horizonte: ALMG, mai.1994, p. 153-154.

de intervenção dos chamados ‘testas-de-ferro’, além da ausência de qualquer referência ao monopólio estatal”¹²⁷.

Constata-se, portanto, que uma entidade representativa de empresários de Estado conservador (como o era Minas Gerais naquela época¹²⁸) formulou crítica a um projeto de lei oriundo de governo eleito com base em plataforma de campanha tida como nacionalista, por “não incluir, no texto, limitações à livre iniciativa”, que era curioso, para dizer o mínimo¹²⁹.

Uma hipótese interessante a contribuir para a compreensão do ocorrido é a de que, além da influência e do prestígio de Arthur Bernardes junto a significativa parcela das classes política e empresarial mineira, a participação de um jovem jurista, que à época contava com aproximadamente 35 anos de idade, na condição de Diretor do Departamento de Estudos Econômicos da Federação das Associações Comerciais de Minas Gerais. Trata-se de Washington Peluso Albino de Souza, que embora ainda jovem, como dito, já era professor da disciplina de Economia Política da Faculdade de Direito da UFMG, e conquistara notoriedade como quadro técnico de elevado nível de expertise, tendo em vista que havia ocupado funções públicas como Chefe de Gabinete do Secretário de Estado do Interior de Minas Gerais, no Governo de Milton Campos (1949-1950), e de Diretor do Departamento da Fazenda da Prefeitura de Belo Horizonte, na gestão de Américo Renné Gianette (1951-1953)¹³⁰.

¹²⁷ COELHO, Wladimir Tadeu Silveira. *Op. cit.*, 2007. Disponível em: <https://xdocs.com.br/download/coelho-w-t-silveira-politica-economica-do-petroleo-no-brasil-dissertacao-48gpz010k082?hash=5a2bc498b7acce942ff9d1f6dd388a4f>. Acesso em 20 jan. 2020.

¹²⁸ Sobre o conservadorismo presente no ambiente empresarial e social mineiro no período analisado, cf. SOUZA, Washington Albino Peluso de. Entrevista do Professor Washington Albino concedida ao Programa “Memória e Poder”, em julho de 2008. **Revista da Faculdade de Direito da UFMG, Número Especial em Memória do Professor Washington Peluso Albino de Souza**. Belo Horizonte: Faculdade de Direito da UFMG, 2013, p. 523.

¹²⁹ COELHO, Wladimir Tadeu Silveira. *Op. cit.*, 2007. Disponível em: <https://xdocs.com.br/download/coelho-w-t-silveira-politica-economica-do-petroleo-no-brasil-dissertacao-48gpz010k082?hash=5a2bc498b7acce942ff9d1f6dd388a4f>. Acesso em 20 jan. 2020.

¹³⁰ SILVA, Antônio Álvares. Washington Albino, uma saudade que não passa. **Revista da Faculdade de Direito da UFMG, Número Especial em Memória do Professor Washington Peluso Albino de Souza**. Belo Horizonte: Faculdade de Direito da UFMG, 2013, p. 79. Cf, também, SOUZA, Washington Albino Peluso de. Entrevista do Professor Washington Albino concedida ao Programa “Memória e Poder”, em julho de 2008. *Op. cit.*, p. 523. Segundo

Necessário examinar, aqui, um aspecto da perspectiva metodológica por ele adotada e que, em nível mais ou menos consciente, ilumina sua contribuição para a modelagem da “Tese Mineira do Petróleo”, qual seja a influência da obra de Friedrich List (1789-1846), autor da obra *Das Nationale System der Politischen Oekonomie* (Sistema Nacional da Economia Política)¹³¹, de 1841, em seu pensamento.

List, considerado o pai do nacionalismo econômico, caracterizou-se como um dos primeiros críticos em relação aos postulados liberais da Economia Política Clássica. Durante o exílio de Friedrich List nos Estados Unidos (1825-1830), ele teve profundo contato com as obras de Alexander Hamilton (2001) (*Report on the Subject of Manufactures*, 1791), Mathew Carey (*Essays on Political Economy*, de 1822) e Daniel Raymond (*The Elements of Political Economy*, de 1823)¹³². O denominador comum entre todos esses autores – a defesa de uma economia nacional – mostra-se coerente com os imperativos de sustentação de um nascente país, é a defesa da adoção de políticas visando a proteção da indústria local¹³³.

A percepção das grandes diferenças existentes entre os países desenvolvidos e aqueles nos quais o processo de desenvolvimento se encontra em marcha, situação que em larga medida se aplica ao caso brasileiro (ainda hoje, inclusive), era algo efetivamente vivenciado por List¹³⁴, permitindo a ele conceber a necessidade de a economia política

informação disponibilizada pelo Professor Ricardo Antônio Lucas Camargo, o Professor Washington mencionou nesse último texto o cargo de “Secretário da Fazenda” muito possivelmente para facilitar a compreensão da audiência (afinal, tratava-se originalmente de um programa televisivo), uma que, em termos práticos, equivalia ao cargo de Diretor do Departamento da Fazenda da Prefeitura de Belo Horizonte.

¹³¹ Há tradução da obra de Friedrich List para a língua portuguesa levada a cabo pela Fundação Calouste Gulbenkian, utilizada no presente trabalho nas referências diretas à obra de List. Cf. LIST, Friedrich. **Sistema Nacional de Economia Política**. Trad. Eduardo de Sousa Ferreira e Karin Paul Ferreira. Coimbra: Fundação Calouste Gulbenkian, 2006.

¹³² BERCOVICI, Gilberto. Política Econômica e Direito Econômico. **Pensar: Revista de Ciências Jurídicas**, v. 16, n. 2. Fortaleza: Unifor, jul.- dez. 2011, p. 566.

¹³³ BERCOVICI, Gilberto. *Op. cit.*, p. 566.

¹³⁴ Sobre essa questão, mostra-se emblemática a seguinte colocação de List: “Se fosse inglês, o autor dificilmente teria duvidado do princípio base da Teoria de Adam Smith. Foram as circunstâncias na sua pátria que há mais de vinte anos lhe suscitaram as primeiras dúvidas na infalibilidade da teoria; foram as circunstâncias da sua pátria que desde aquele tempo o levaram a desenvolver, em muitos artigos anônimos e depois sob o seu nome e em contribuições maiores, as suas opiniões contrárias à teoria. Ainda hoje é sobretudo o interesse pela Alemanha que lhe tem dado a coragem de vir a público com este trabalho, se bem que não possa negar que terá tido também uma razão pessoal, a saber, que tenha sentido a necessidade de finalmente

nacional e, por derivação, a política econômica nacional, resultar das necessidades concretas de desenvolvimento das forças produtivas no interior de um Estado nacional. Como destaca Arthur Sommer, as consequências destruidoras das exportações britânicas “a preços mais vantajosos para os pequenos Estados alemães transformaram List, na sua atitude de defesa, no político de economia dos Estados alemães e, pouco depois, da União Aduaneira Alemã”¹³⁵.

Friedrich List, na esteira de Alexander Hamilton, sustenta que “a nação menos avançada, sem medidas protecionistas da indústria, nunca conseguirá desenvolver completamente a indústria com independência nacional”¹³⁶. O cerne da crítica de List à Escola Clássica está na não aceitação de uma teoria estática na qual domina a teoria do valor, mas, sim, uma “teoria das forças produtivas”, tornando-a o centro do desenvolvimento econômico. Para List, o desenvolvimento das forças produtivas deve preponderar no tocante à organização da Sociedade, do Estado e da Nação, pois, segundo ele, trata-se do princípio de que as forças do mercado, por si só, estejam em condições de garantir o desenvolvimento econômico, antes requeiram condições específicas de enquadramento¹³⁷.

O arraigamento dessa pré-compreensão no horizonte teórico de Washington Peluso Albino de Souza, fez com que ele, ao assumir a Direção do Departamento de Estudos Econômicos da Federação das Associações Comerciais de Minas Gerais, não apenas desenvolvesse estudos sobre economia e temas, afins, mas, também, dinamizasse as atividades daquele

mostrar, através de uma obra maior, que não é totalmente incompetente para ter voz em assuntos da economia política” (LIST, Friedrich. **Sistema Nacional de Economia Política**. Trad. Eduardo de Sousa Ferreira e Karin Paul Ferreira. Coimbra: Fundação Calouste Gulbenkian, 2006, p. 97).

¹³⁵ SOMMER, Arthur. Notas Prévias Sobre a História da Obra. In: LIST, Friedrich *Op. cit.*, p. 9.

¹³⁶ LIST, Friedrich. **Sistema Nacional de Economia Política**. *Op. cit.*, 2006, p. 513.

¹³⁷ Nesse sentido, Friedrich List afirma que: “O sistema de protecção, sendo o único meio de pôr os Estados mais avançados, em termos de civilização, ao nível da nação preponderante que não recebeu da natureza um monopólio de manufactura eterno, mas ganhou um avanço em termos de tempo em relação a outras nações – o sistema de protecção aparece, encarado deste ponto de vista, como o meio mais importante de alcançar a final união dos povos, por conseguinte a verdadeira liberdade comercial. E a economia nacional, deste ponto de vista, parece ser aquela ciência que, reconhecendo os interesses existentes e as individuais situações das nações, ensina de que forma cada nação pode ser elevada àquele nível de desenvolvimento económico, no qual lhe é possível e útil unir-se a outras nações de igual desenvolvimento, ou seja, a liberdade comercial” (LIST, Friedrich. *Op. cit.*, 2006, p. 277).

Departamento, trazendo à pauta de debates assuntos mais complexos e em dimensões maiores¹³⁸. Por conta disso, a Federação das Associações Comerciais de Minas Gerais começou assumir um protagonismo perante o segmento no Brasil, celebrando, dentre outras atividades, convênios com outras associações¹³⁹.

O Professor Washington, devido à convicção de que o monopólio estatal do petróleo era não apenas um fato de extrema importância para afirmação da soberania nacional, mas, na esteira de Friedrich List, peça-chave para o desenvolvimento do capitalismo brasileiro, notadamente em seu aspecto industrial, foi incumbido por Renato Falci de elaborar um projeto propondo a estatização de todo processo de exploração e comercialização do petróleo brasileiro. Surge, então, a "Tese Mineira do Petróleo"¹⁴⁰.

Após definitivamente elaborado, esse documento foi apresentado publicamente na "IV Reunião Nacional da Federação das Associações Comerciais do Brasil", ocorrida no Rio de Janeiro de 24 a 26 de março de 1952. Essa tese apresentava nítida preocupação com a autossuficiência nacional em matéria de petróleo, ponto que entendia negligenciado pelos projetos governamentais desde 1934. Além disso, o documento sustentava esta condição como fundamental para a construção de uma soberania econômica¹⁴¹, demonstrando que, já naquela época, se desenvolvia uma compreensão sobre a dimensão econômica da soberania alinhada com os estudos críticos mais avançados sobre o tema desenvolvidos atualmente.

Sobre o conteúdo da “Tese Mineira do Petróleo”, Wladimir Tadeu Silveira Coelho, narra que a proposta dos empresários mineiros, tinha como

¹³⁸ SOUZA, Washington Albino Peluso de. Entrevista do Professor Washington Albino concedida ao Programa “Memória e Poder”, em julho de 2008. **Revista da Faculdade de Direito da UFMG, Número Especial em Memória do Professor Washington Peluso Albino de Souza**. Belo Horizonte: Faculdade de Direito da UFMG, 2013, p. 522.

¹³⁹ SOUZA, Washington Albino Peluso de. *Op. cit.*, p. 522.

¹⁴⁰ COELHO, Wladimir Tadeu Silveira. **Política Econômica do Petróleo no Brasil**. Dissertação de Mestrado. Belo Horizonte: FUMEC, 2007. Disponível em: <https://xdocs.com.br/download/coelho-w-t-silveira-politica-economica-do-petroleo-no-brasil-dissertacao-48gpz010k082?hash=5a2bc498b7acce942ff9d1f6dd388a4f>. Acesso em 20 jan. 2020.

¹⁴¹ COELHO, Wladimir Tadeu Silveira. *Op. cit.* Disponível em: <https://xdocs.com.br/download/coelho-w-t-silveira-politica-economica-do-petroleo-no-brasil-dissertacao-48gpz010k082?hash=5a2bc498b7acce942ff9d1f6dd388a4f>. Acesso em 20 jan. 2020.

alicerce a intervenção estatal na economia, concebendo o Estado não apenas como controlador dos órgãos burocráticos e dos mecanismos de regulamentação, mas como efetivo agente econômico. Previa o incremento das atribuições e funções do Conselho Nacional do Petróleo, bem como o monopólio estatal sobre o petróleo, não apenas quanto à prospecção, mas abrangendo a exploração, refino e comercialização a criação de uma companhia integralmente nacional¹⁴².

E o resto é história...A ampla convergência em favor das posições nacionalistas, resultou na apresentação de projetos substitutivos e emendas legislativas no Congresso Nacional com o intuito de modificar a proposta original do Governo Federal, fortalecendo o controle da União sobre o setor de petróleo. Ao final da tramitação da proposta governamental, e das muitas discussões havidas sobre ela no Congresso Nacional, prevaleceu o entendimento sobre a adoção de um modelo de monopólio amplo da União no setor¹⁴³.

Sua redação final é aprovada em 21 de setembro de 1953, com modificações no projeto original, autorizando a União a constituir a sociedade por ações Petróleo Brasileiro S.A., com a sigla PETROBRAS¹⁴⁴. A Lei nº 2.004, sancionada pelo Presidente Getúlio Vargas em 3 de outubro

¹⁴² “Para a concretização deste princípio o Conselho Nacional do Petróleo seria fortalecido, tornando-se o órgão direcionador da política econômica do petróleo estabelecendo - dentre outras funções - o levantamento e mapeamento das províncias com potencial petrolífero definindo, inclusive, a quem entregar as áreas para lavra, pois entendiam os defensores do projeto que: (grifo original): ‘Todo trabalho de pesquisa deva competir exclusivamente a iniciativa estatal’(...). Na fase da lavra o Estado também assumiria mais uma tarefa no setor produtivo através de uma grande ‘companhia estatal de propriedade da União, Estados e Municípios destinada a figurar nas demais sociedades como a maior acionista’ (...). Estas sociedades, ao contrário da proposta governamental, seriam integralmente nacionais não admitindo - inclusive - a participação de empresas nacionalizadas. A criação de uma companhia com a responsabilidade de iniciar, em termos comerciais, a exploração do petróleo brasileiro naturalmente esbarra na questão relativa à forma de financiamento. No projeto governamental criava-se a abertura ao capital externo - art. 13 do Projeto de Lei n.º 1.516 - optando-se assim pela clássica prática de ‘abertura ao capital internacional’. Entretanto, basta uma simples leitura do documento elaborado pela Federação das Associações Comerciais de Minas Gerais para perceber que esta condição foi descartada (COELHO, Wladimir Tadeu Silveira. *Op. cit.*. Disponível em: <https://xdocs.com.br/download/coelho-w-t-silveira-politica-economica-do-petroleo-no-brasil-dissertacao-48gpz010k082?hash=5a2bc498b7acce942ff9d1f6dd388a4f>. Acesso em 20 jan. 2020).

¹⁴³ DIAS, José Luciano de Mattos; QUAGLINO, Maria Ana; **A Questão do Petróleo no Brasil: uma História da Petrobrás**. Rio de Janeiro: CPDOC-PETROBRAS, 1993, p. 104.

¹⁴⁴ MORAIS, José Mauro. **Petróleo em Águas Profundas: Uma História Tecnológica da PETROBRÁS na Exploração e Produção Offshore**. Brasília: IPEA, 2013, p. 50.

de 1953, instituiu o monopólio da União na pesquisa e lavra das jazidas de petróleo, na refinação de petróleo nacional e estrangeiro, no transporte marítimo do petróleo bruto de origem nacional e dos derivados de petróleo produzidos no País e no transporte por oleodutos e gasodutos (artigo 1º). A distribuição e a comercialização de derivados no varejo não foram incluídas no monopólio, e foram assegurados os direitos das refinarias privadas existentes desde que não expandissem sua capacidade de produção. Ao seu turno, previa como atribuição do Conselho Nacional do Petróleo o exercício do monopólio, em nome da União, “das atividades relacionadas ao abastecimento nacional de petróleo e derivados, por meio das funções de orientação, fiscalização e superintendência” (artigo 3º)¹⁴⁵.

Vê-se, pois, que as principais proposições elencadas na “Tese Mineira do Petróleo” foram plasmadas no texto aprovado, promulgado e sancionada da Lei n.º 2.004/53. E assim, começa a saga da consolidação da Petrobrás, que durante décadas terá posto em xeque seu papel de pilar na exploração do petróleo no Brasil... mas isso deverá ser objeto de outros estudos.

Considerações Finais

Após o longo percurso traçado neste texto, é possível ter em mente a ideia de que a soberania, conceito que remonta às origens do Estado Moderno, caracteriza-se, em sentido amplo, como a qualidade de poder supremo (*suprema potestas*) do Estado, apresentando dois aspectos distintos: o interno e o externo. Internamente, consiste no “*imperium* que o Estado possui sobre o território e a população, assim como a superioridade do poder jurídico deste em face dos demais poderes sociais, que lhe ficam sujeitos, de forma mediata ou imediata”. No externo, significa “a manifestação independente do poder do Estado perante outros Estados, ou seja, a equivalência entre os Estados (ao menos sob o ponto de vista jurídico) na ordem internacional

O conceito de soberania continua sendo um elemento imprescindível para a conceituação do Estado e para orientar a atuação deste, ainda que o discurso hegemônico sobre a globalização econômica preconize o contrário.

¹⁴⁵ MORAIS, José Mauro. **Petróleo em Águas Profundas: Uma História Tecnológica da PETROBRÁS na Exploração e Produção Offshore**. Brasília: IPEA, 2013, p. 50.

Isso ocorre porque ela é essencial inclusive, para a garantia do desenvolvimento dos negócios realizados no interior do território de um Estado-nação, dada a necessidade de garantia do cumprimento forçado dos pactos realizados entre os sujeitos ou atores privados, assim como pela necessidade da presença de um terceiro imparcial para dirimir os conflitos que entres este se estabelecem.

A dimensão econômica da soberania ou soberania econômica está prevista no inciso I do artigo 170 da Constituição da República de 1988 como um dos princípios da ordem econômica constitucional, importando não o isolamento econômico de um Estado-nação, mas sim, um projeto de ruptura da situação de dependência deste em face dos Estados considerados como economicamente desenvolvidos, a partir da construção das condições para que a política econômica do Estado-nação seja por ele autonomamente formulada.

A soberania econômica deve atuar como instrumento apto a assegurar a todos existência digna – no caso brasileiro, em sintonia com a diretriz constante no *caput* do artigo 170 da Constituição da República –, por meio da definição e implementação de programa de políticas públicas capazes de viabilizar a participação da sociedade brasileira, em condições de igualdade, no mercado internacional, integrando o objetivo maior de garantir o desenvolvimento nacional (artigo 3º, inciso II, do texto constitucional), buscando a superação do subdesenvolvimento.

Os recursos minerais estratégicos, com destaque para o petróleo, são fundamentais para a defesa nacional e para o desenvolvimento econômico de um país, de modo que o controle do Estado sobre tais recursos quanto a exploração, comercialização e aproveitamento é imprescindível para a afirmação de sua soberania. O petróleo é, ainda hoje, muito possivelmente o recurso mineral mais importante do mundo, tanto pela sua utilização como combustível, quanto em face de sua multiplicidade de utilizações enquanto insumo básico da economia.

A respeito de sua exploração e comercialização, duas visões ou lógicas, por vezes contraditórias, se impõem como principais. A primeira delas trata o petróleo como uma simples *commodity*, isto é, meramente como um bem econômico cujo aproveitamento e preço devem ser definidos pelo mercado, ao passo que a segundo concebe o petróleo fundamentalmente a partir de seu caráter estratégico à defesa e à sustentação da economia de um determinado Estado. Desse modo, de soberania energética, qual seja, “a

capacidade de uma comunidade política para exercer o controle e a autoridade e para regular – de maneira racional, limitada e sustentável – a exploração dos recursos energéticos, conservando uma margem de manobra e uma liberdade de ação que permita minimizar os custos associados às pressões externas dos atores estratégicos que rivalizam pela obtenção desses recursos.

A lógica predominantemente estratégica foi consagrada nos artigos 176 e 177 da Constituição da República, em sua redação originária. Washington Peluso Albino de Souza, conhecedor da força dos grupos de interesse que, normalmente associados aos grandes conglomerados petrolíferos privados, viam no petróleo meramente uma *commodity*, preocupava-se com a ação desses grupos para bloquear a efetivação de tais comandos constitucionais, antevendo as alterações que substituíram a ideologia constitucionalmente adotada pelo seu oposto, como ocorreu, por exemplo, com o advento da Emenda Constitucional n.º 9/1995.

A atividade referente à prospecção de petróleo não foi expressiva no Brasil durante a segunda metade do século XIX até o final do primeiro quartel do século XX. O quadro somente começa a se alterar a partir da década de 1930, apesar da luta na década de 1920 pela nacionalização do subsolo. Após a Revolução de 1930, fez-se presente um impulso centralizador em toda a atividade política e administrativa da época, assim como uma tendência de redefinição dos problemas, até então circunscritos às esferas de poder estaduais, como problemas nacionais.

O crescimento da demanda interna, os processos de industrialização e a expansão das estradas de rodagem fizeram com que a dependência do Brasil quanto aos derivados de petróleo, importados em quantidade cada vez maior, se aprofundasse. A existência de petróleo no país passou a ser tratada como uma questão de interesse nacional, ensejando a adoção de medidas importantes, como a substituição do Serviço Geológico e Mineralógico Brasileiro (SGMB), criado em 1907, pelo Departamento Nacional da Produção Mineral (DNPM), no ano de 1933. No plano normativo, o Código de Minas de 1934 e a Constituição de 1934 promovem a separação da propriedade do solo e a do subsolo, nacionalizando a titularidade dos recursos minerais estratégicos.

Três elementos em evolução contrastante nos primeiros anos da década de 1930 contribuiriam para definir os rumos da questão petrolífera no Brasil: a ação estatal de reconhecer importância ao petróleo como

preocupação nacional; a constituição de várias sociedades privadas para a exploração do petróleo no Brasil; e a ação (efetiva ou alegada) das grandes corporações internacionais.

Nesse contexto, o Governo Federal sofreu fortes críticas por sua ineficiência na prospecção de petróleo no país. Gerou-se, inclusive, suspeitas sobre a colaboração de agentes governamentais com o truste de companhias petrolíferas que exercia forte influência no país, para retardar a descoberta de reservas de petróleo aptas à exploração comercial no território brasileiro. Figura central no debate travado na esfera pública é a de Monteiro Lobato (1882-1948), que endereçou ao Governo Federal uma série de críticas por meio de artigos publicados na imprensa, posteriormente reunidos e publicados na obra “O Escândalo do Petróleo” (1936). Nesses artigos, Lobato denuncia não apenas a insuficiência da atuação do DNPN, mas, também, a criação de empecilhos para a prospecção de petróleo por parte da iniciativa privada nacional. A repercussão dessas e de outras denúncias junto ao público fez com que o Governo determinasse a abertura de um inquérito para examinar a atuação do DNPM e do Ministro da Agricultura, a quem os técnicos desse órgão se reportavam em última instância.

Mesmo após a criação do Conselho Nacional do Petróleo (CNP), em 1938, e a descoberta de uma grande reserva de petróleo na Região de Lobato/BA, no ano de 1939, as tensões não diminuíram. Pelo contrário, se intensificaram, com a incidência mais ostensiva do truste de companhias petrolíferas estrangeiras sobre os agentes e órgãos governamentais. Essa interferência foi sentida nos trabalhos da Assembleia Constituinte de 1946, na qual foi constatado o predomínio de um ambiente conservador quanto ao papel do Estado na economia, capitaneada pelos integrantes da então recém-criada União Democrática Nacional (UDN). No artigo 153, parágrafo 1º, da Constituição da República de 1946, houve retrocesso comparativamente ao regime constitucional anterior, porque “as autorizações ou concessões seriam conferidas exclusivamente a brasileiros ou a sociedades organizadas no país, assegurado ao proprietário a preferência na exploração”, franqueando a possibilidade de controle da exploração, e, portanto, da comercialização do petróleo pelo truste internacional que atuava no Brasil, bastando que se organizasse como uma sociedade constituída no país.

Nesse período foi encaminhada ao Congresso Nacional proposta governamental para a criação de um “Estatuto do Petróleo”. A ideia-chave subjacente a essa proposta governamental era “a abertura do setor petrolífero

para o capital privado, nacional ou estrangeiro”. Entretanto, ela naufragou em sua tramitação legislativa, principalmente em razão da grande mobilização pública obtida pelos defensores da tese nacionalista, em meio à campanha cívica de “O Petróleo é Nosso”.

No ano 1950, a eleição de Getúlio Vargas para a Presidência da República pelo voto popular, cuja plataforma de campanha incluía a busca por uma solução nacionalista para o “problema do petróleo”, trouxe novos rumos para a questão. O Presidente Vargas, por meio da Mensagem n.º 469/51, apresentou ao Congresso Nacional o programa para a criação da Petrobras, que, em realidade, se dividia em dois projetos: o Projeto de Lei n.º 1516/1951, criando a Sociedade por Ações Petróleo Brasileiro S.A (PETROBRÁS) e o Projeto de Lei n.º 1517/1951, apontando as formas de financiamento do setor petrolífero. A proposta governamental facultava ao Estado participar de sociedade de capital aberto, responsável por controlar todo o processo de exploração do petróleo desde a pesquisa à comercialização.

As críticas endereçadas ao Projeto de Lei n.º 1516/1951 centradas na ausência de previsão expressa sobre o monopólio estatal do petróleo, assim como na disposição que facultava a participação do capital privado estrangeiro na composição da futura Petrobrás, no bojo da campanha “O Petróleo é Nosso”, ainda plenamente vívida no país novamente, mobilizou a opinião pública a favor da constituição do monopólio estatal sobre o petróleo. Nesse contexto, Renato Falci, Presidente da Federação das Associações Comerciais de Minas Gerais, incumbiu a Washington Peluso Albino de Souza, Diretor do Departamento de Estudos Econômicos daquela entidade, então um jovem com cerca de 35 anos de idade, a elaborar um estudo consagrando a tese nacionalista do petróleo.

Surge, então, no ano de 1952, o documento conhecido como “Tese Mineira do Petróleo”. Partindo do horizonte teórico do Professor Washington, tinha como fundamento a intervenção do Estado na economia, inclusive como agente econômico diretamente atuante. Previa o fortalecimento do CNP, tornando-o o órgão direcionador da política econômica do petróleo. Na fase da lavra, o Estado atuaria por meio de uma grande companhia estatal de propriedade da União, Estados e Municípios destinada a figurar nas demais sociedades como a maior acionista, sendo que estas sociedades, ao contrário da proposta governamental, seriam integralmente nacionais não admitindo a participação sequer de empresas

nacionalizadas. O teor da “Tese Mineira do Petróleo” foi acolhido (praticamente em sua totalidade) no texto da Lei n.º 2.004/1953, que instituiu o monopólio da União em toda a cadeia produtiva do petróleo, possibilitando a criação de uma empresa inteiramente nacional para a consecução de tal objetivo.

Vê-se que o sonho de liberdade de Washington Peluso Albino de Souza, no sentido da afirmação da soberania econômica no Estado brasileiro, foi, durante esse episódio, um sonho sonhado por toda uma nação, e tornado realidade, ao menos em certa medida, com a criação da Petrobrás. E, como a todo sonho que se realiza corresponde uma realidade que se descortina, tem início de um novo capítulo na história do petróleo no Brasil, com avanços retrocessos e muitas lutas, estas, por sinal, muito longe de terminarem.

Referências Bibliográficas

BERCOVICI, Gilberto. **Direito Econômico do Petróleo e dos Recursos Minerais**. São Paulo: Quartier Latin, 2011.

_____. Política Econômica e Direito Econômico. **Pensar: Revista de Ciências Jurídicas**, v. 16, n. 2. Fortaleza: Unifor, jul.- dez. 2011, p. 562-588.

_____. As Origens do Direito Econômico: Homenagem a Washington Peluso Albino De Souza. **Revista da Faculdade de Direito da UFMG, Número Especial em Memória do Prof. Washington Peluso Albino de Souza**. Belo Horizonte: UFMG, p. 253-263, 2013.

_____. *Petróleo y soberanía energética en Brasil*. **Anuario da Faculdade de Dereito da Universidade da Coruña, n.º 19**. Coruña: Universidade da Coruña, 2015, p. 565-588.

_____. A soberania econômica e o desmonte do Estado no Brasil. In: GEDIEL, José Antônio Peres. MELLO, Lawrence Estivalet (Org). **Erosão de Direitos: reformas neoliberais e assédio institucional**. Curitiba: Kayganguê, 2020.

BNDES. Exposição sobre o Programa de Reparelhamento Econômico. Brasília: BNDES, 1956. Disponível em: https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/2465/1/RA1956_final_e_xposicao-reparelhamento.pdf. Acesso em 25 jan. 2020.

BODIN, Jean. Os Seis Livros da República. Livro Primeiro. Trad. José Carlos Orsi Morel. São Paulo: Ícone, 2011.

BONAVIDES, Paulo. Ciência Política. 26ª ed. São Paulo: Malheiros, 2019.

BRASIL, Câmara dos Deputados, Projeto de Lei n.º 1516/1951. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=193089>. Acesso em 28 jan. 2020

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Globalização e Estado-Nação. Texto para Discussão n.º 160. São Paulo: EESP/FGV, abr. 2007. Disponível em <http://www.bresserpereira.org.br/papers/2007/492-Globalizacao-Estado-Na%C3%A7ao-TD160.pdf>. Acesso em 20 de novembro de 2020.

CAMARGO, Ricardo Antônio Lucas. Curso elementar de Direito Econômico. Porto Alegre: Núria Fabris, 2014.

CLARK, Giovani; CORRÊA, Leonardo Alves; NASCIMENTO, Samuel Pontes do. Constituição econômica bloqueada: impasses e alternativas. Teresina: Edufpi, 2020.

COELHO, Wladimir Tadeu Silveira. Política Econômica do Petróleo no Brasil. Dissertação de Mestrado. Belo Horizonte: FUMEC, 2007. Disponível em: <https://xdocs.com.br/download/coelho-w-t-silveira-politica-economica-do-petroleo-no-brasil-dissertacao-48gpz010k082?hash=5a2bc498b7acce942ff9d1f6dd388a4f>. Acesso em 20 jan. 2020.

COHN, Gabriel. Petróleo e Nacionalismo. 2ª ed. São Paulo: Editora Unifesp, 2017.

DIAS, José Luciano de Mattos; QUAGLINO, Maria Ana; A Questão do Petróleo no Brasil: uma História da Petrobrás. Rio de Janeiro: CPDOC-PETROBRAS, 1993.

FEROLLA, Sergio Xavier; METRI, Paulo. Nem Todo o Petróleo é Nosso. São Paulo: Paz e Terra, 2006.

FURTADO, Celso. **Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico**. São Paulo: Companhia Nacional, 1967.

_____. **O Mito do Desenvolvimento Econômico**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1973.

_____. **Criatividade e Dependência na Civilização Industrial**. São Paulo: Civilização Brasileira, 2008.

_____. **Desenvolvimento e Subdesenvolvimento**, 5ª ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 2009.

FUSER, Igor. **Petróleo e Poder: o envolvimento militar dos Estados Unidos no Golfo Pérsico**. São Paulo: Unesp, 2008.

GOYARD-FABRE, Simone. **Os Princípios Filosóficos do Direito Político Moderno**. Trad. Irene A. Paternot. São Paulo: Martins Fontes: 1999.

GRAU, Eros Roberto. **A Ordem Econômica na Constituição de 1988: interpretação e crítica**, 18ª ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2017.

_____. Homenagem ao Professor Washington Peluso Albino de Sousa: Estudos sobre WPAS. **Revista da Faculdade de Direito da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo**, v. 106/107. São Paulo: Faculdade de Direito da USP, jan.-dez. 2011/2012, p. 883 – 886. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/67971/70579>. Acesso em 15 de janeiro de 2021.

IANNI, Octavio. **Estado e Planejamento Econômico no Brasil (1930-1970)**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1977.

JELLINEK, Georg. **Teoria General del Estado**. Trad. da 2ª ed. alemã por Fernando De Los Rios. Buenos Aires: Editorial Albatros, 1973.

LOBATO, Monteiro. **O Poço do Visconde**. Rio de Janeiro: Globo Livros, 2010.

_____. **O Escândalo do Petróleo e Georgismo e Comunismo**. Rio de Janeiro: Editora Globo, 2011.

LOCKE, John. **Dois Tratados sobre o Governo**. Trad. Julio Fischer. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

MARINHO JR., Ilmar Penna. **Petróleo: Soberania e Desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Edições Bloch, 1970.

MATTEUCCI, Nicola. Soberania. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco (coord.). **Dicionário de política**. 4.^a ed. Brasília: EdUnB, 2007.

MINAS GERAIS, ALMG. **Anais da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, n.5**. Belo Horizonte: ALMG, mai.1994.

MORAES, Pedro Rodolfo Bodê de. O Jeca e a Cozinheira: Raça e Racismo em Monteiro Lobato. **Revista de Sociologia e Política n. 8**. Curitiba: UFPR, jan.-jun. de 1997, p. 99-112.

MORAIS, José Luis Bolzan de. **As Crises do Estado e da Constituição e a Transformação Espaço-Temporal dos Direitos Humanos**. 2.^a ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011.

MORAIS, José Mauro. **Petróleo em Águas Profundas: Uma História Tecnológica da PETROBRÁS na Exploração e Produção Offshore**. Brasília: IPEA, 2013.

MORGENTHAU, Hans J. *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace*, ed. rev. por Kenneth W. Thompson. New York: McGraw-Hill, 1993.

MOURA, Pedro; CARNEIRO, Felisberto. **Em Busca do Petróleo Brasileiro**. 1.^a ed. Rio de Janeiro: Editora Fundação Gorceix, Ouro Preto, 1976.

NUNES, Cassiano. **Monteiro Lobato: O Editor do Brasil**. Rio de Janeiro: Contraponto/Petrobrás, 2000.

RAPOPORT, Mario. Os Estados nacionais frente à globalização. **Revista Brasileira de Política Internacional, Vol. 40, n.º 2**. Brasília: Centro de Estudos Globais da Universidade de Brasília, jul.-dez.1997. Disponível em <https://www.scielo.br/pdf/rbpi/v40n2/a08v40n2.pdf>. Acesso em 25 nov. de 2020.

REZEK, José Francisco. **Direito Internacional Público: Curso Elementar**. 17.^a ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

SÉBILLE-LOPEZ, Phillippe. **Geopolíticas do Petróleo**. Trad. Luís Couceiro Feio. Lisboa: Instituto Piaget, 2007.

SILVA, Antônio Álvares. Washington Albino, uma saudade que não passa. **Revista da Faculdade de Direito da UFMG, Número Especial em Memória do Professor Washington Peluso Albino de Souza**. Belo Horizonte: Faculdade de Direito da UFMG, 2013, p. 75-99.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 41ª ed. São Paulo: Malheiros, 2018.

SOUZA, Washington Albino Peluso de. Adam Smith e o Ouro de Minas Gerais. **Revista da Faculdade de Direito da UFMG, n.º 17**. Belo Horizonte: Faculdade de Direito da UFMG, 1976, p. 231-289.

_____. **Teoria da Constituição Econômica**. Belo Horizonte: Del Rey, 2002.

_____. Entrevista do Professor Washington Albino concedida ao Programa “Memória E Poder”, em julho de 2008. **Revista da Faculdade de Direito da UFMG, Número Especial em Memória do Professor Washington Peluso Albino de Souza**. Belo Horizonte: Faculdade de Direito da UFMG, 2013, p. 517-530.

_____. **Primeiras Linhas de Direito Econômico**. 6ª ed. 2ª tiragem. São Paulo: LTR, 2017.

TEIXEIRA, Anderson Vichinkeski. Globalização, soberania relativizada e desconstitucionalização do Direito. In: TEIXEIRA, Anderson Vichinkeski e LONGO, Luís Antônio (Coord.). **A Constitucionalização do Direito**. Porto Alegre: Sérgio Fabris Editor, 2008.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. Os Indivíduos como Sujeitos do Direito Internacional. **Revista do Instituto Brasileiro de Direitos Humanos, n.º 12, dez. 2012, p. 23-58**. Disponível em: <https://revista.ibdh.org.br/index.php/ibdh/article/view/203>. Acesso em 18 dez. 2020.

VAITSMAN, Maurício. **O Petróleo no Império e na República**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Interciência, 2001.

WIRTH, John D. **A Política do Desenvolvimento na Era de Vargas**. Rio de Janeiro: 1973.

ZIMMERMANN, Claus D. *A Contemporary Concept of Monetary Sovereignty*. Oxford: Oxford University Press, 2013.



Este trabalho possui uma Licença *Creative Commons - Atribuição 4.0 Internacional*.

Agradecimentos

Agradece-se pelas sugestões, conselhos e observações, assim como pela leitura atenta das primeiras versões do presente texto ao Professor Dr. Ricardo Antônio Lucas Camargo e ao Professor Me. Wladimir Tadeu Silveira Coelho, que em muito contribuíram para aprimorar o trabalho ora publicado. Quanto às limitações e os eventuais erros do estudo que segue, estes são de responsabilidade exclusiva do autor.

Como citar este artigo (ABNT)

MADEIRA, Marcus Vinicius. Um “Sonho de Liberdade”: Washington Peluso Albino de Souza e a “tese mineira do petróleo”. *Revista Semestral de Direito Econômico*, Porto Alegre, v. 01, n. 01, e0109, jan./jun. 2021. <https://doi.org/10.51696/resede.e0109>

Recebimento: 29/06/2021

Avaliação preliminar: 29/06/2021

Aprovação: 04/08/2021

Retorno de correções: 10/08/2021



**REVISTA SEMESTRAL DE
DIREITO ECONÔMICO**