

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA**

**STEICI DOS SANTOS GONÇALVES**

**A AUTONOMIA DO ESTADO NA DISPUTA EM TORNO DO  
REGIME DE PARTILHA DO PRÉ-SAL NO SEGUNDO  
GOVERNO LULA**

**Porto Alegre**

**2020**

**STEICI DOS SANTOS GONÇALVES**

**A AUTONOMIA DO ESTADO NA DISPUTA EM TORNO DO  
REGIME DE PARTILHA DO PRÉ-SAL NO SEGUNDO  
GOVERNO LULA**

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

**Orientador:** Prof. Dr. Leonardo Granato

**Porto Alegre**

**2020**

#### CIP - Catalogação na Publicação

dos Santos Gonçalves, Steici  
A AUTONOMIA DO ESTADO NA DISPUTA EM TORNO DO REGIME  
DE PARTILHA DO PRÉ-SAL NO SEGUNDO GOVERNO LULA /  
Steici dos Santos Gonçalves. -- 2020.  
87 f.  
Orientador: Leonardo Granato.

Dissertação (Mestrado) -- Universidade Federal do  
Rio Grande do Sul, Instituto de Filosofia e Ciências  
Humanas, Programa de Pós-Graduação em Ciência  
Política, Porto Alegre, BR-RS, 2020.

1. Estado. 2. Classes sociais. 3. Autonomia  
relativa. 4. Políticas de petróleo. 5. Brasil. I.  
Granato, Leonardo, orient. II. Título.

**STEICI DOS SANTOS GONÇALVES**

**A AUTONOMIA DO ESTADO NA DISPUTA EM TORNO DO  
REGIME DE PARTILHA DO PRÉ-SAL NO SEGUNDO  
GOVERNO LULA**

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Aprovada em: Porto Alegre, 28 de julho de 2020.

BANCA EXAMINADORA:

---

Prof. Dr. Leonardo Granato - Orientador  
Universidade Federal do Rio Grande do Sul

---

Profa. Dra. Analúcia Danilevicz Pereira  
Universidade Federal do Rio Grande do Sul

---

Prof. Dr. Paulo Gilberto Fagundes Visentini  
Universidade Federal do Rio Grande do Sul

---

Profa. Dra. Tatiana Berringer  
Universidade Federal do ABC

## AGRADECIMENTOS

Agradeço à Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) por proporcionar, mais uma vez, minha formação em uma instituição pública e de qualidade. À todo corpo técnico-administrativo que, com toda adversidade conjuntural, despande esforços para manter a Universidade em pleno funcionamento. Agradeço à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) que me concedeu bolsa pelo período integral do curso. Ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política (PPGCP) e ao corpo técnico-administrativo, em especial ao Lucas Greff, que esteve sempre disponível e paciente com todas demandas. Agradeço a todo corpo docente do PPGCP, que para além das disciplinas ofertadas, promove atividades que nos aproximam dos demais temas de pesquisa do programa e provocam nossas reflexões. Ao meu orientador por me acompanhar nessa trajetória de dois anos e mais ainda pelo incentivo e apoio na reta final deste trabalho, por contribuir para minha formação e permitir que eu fizesse parte da construção do projeto de extensão Observatório do Estado Latino-Americano (ODELA), que foi fundamental no meu percurso. Aos membros da banca de avaliação deste trabalho que aceitaram o convite e contribuíram imensamente com sugestões e questionamentos que provocaram minha reflexão.

Agradeço ao Marcelo Celente pela amizade e, que mais uma vez, me recebeu no CEGOV nesse período. Ao Nilton Cardoso que de colega de trabalho passou a amigo, revisor de texto e conselheiro. Nos dois últimos anos aprendi que o trabalho acadêmico não é um trabalho solitário, como se ouve muitas vezes. Pode ser um trabalho individual, mas a construção do conhecimento e a absorção do trabalho realizado individualmente só são possíveis quando divididos, quando feitos em grupo. Sou grata por ter encontrado pessoas dispostas a dividir, além do apoio em diferentes momentos e amizades que foram construídas. Por isso, agradeço à Camila Kowalski, Caroline Assis, Cecília Maieron, Gabriela Rabello, Isabella Cruzichi, Kátia Sara, Luiza Corrêa, Maique Martins e Rafaela Serpa. Por fim, sou imensamente grata a minha irmã, Rhilary, pelo apoio e companheirismo de todas as horas desde o início dessa trajetória.

*A história de toda a sociedade até nossos dias é a história da luta de classes.*  
(MARX; ENGELS,[1848] 2017)

*Hegel observa em uma de suas obras que todos os fatos e personagens de grande importância na história do mundo ocorreram, por assim dizer, duas vezes. E esqueceu-se de acrescentar: a primeira vez como tragédia, a segunda como farsa.*  
(MARX, [1852] 1968)

## RESUMO

No Brasil, o petróleo foi descoberto, em quantia incipiente, em 1860, mas recebeu atenção do Estado apenas na década de 1930, com a criação de órgãos e legislação específicos. Desde então, o setor petrolífero brasileiro é marcado pela disputa entre o Estado e os setores privado nacional e internacional. A partir de uma perspectiva de classe, através do presente trabalho buscamos compreender o papel do Estado na formulação das políticas de petróleo no Brasil, em especial, na aprovação da Lei de Partilha do Pré-Sal, no segundo governo Lula (2007-2010). A partir disso, nossos objetivos específicos são elucidar para que direção apontavam os interesses da burguesia durante a tramitação do novo modelo, assim como investigar as principais diretrizes das políticas externa e de desenvolvimento econômico do Estado brasileiro no período em questão, a fim de verificar a classe dominante que teria se beneficiado da política de petróleo em geral, e do modelo de partilha implementado em particular. Para atingir tais objetivos recorreremos à análise bibliográfica e documental. Como hipótese principal temos que, no período em tela, o Estado brasileiro, articulando as relações de força para promover maior equilíbrio entre as classes dominantes e frações de classe, conquistou uma margem de autonomia relativa para impulsionar a aprovação da Lei de Partilha considerada fundamental para o desenvolvimento do país. Como hipóteses secundárias temos que a atuação do Estado se deu a fim de reorganizar o bloco no poder, assim como para cumprir com compromissos firmados com o objetivo de moderar a luta de classes.

**Palavras-chave:** Estado; Classes sociais; Autonomia relativa; Políticas de petróleo; Brasil.

## **ABSTRACT**

The oil was discovered in Brazil, on an incipient amount in 1860, however just received attention from the State only in the 1930s, with the creation of specific organizations and legislation appropriate. Since that time, the Brazilian oil sector has been marked by a dispute between the State, the national, and international private sectors. From the class perspective, through this work, we seek to understand the role of the State in the formulation of oil policies in Brazil, especially in the passage of the Pre-salt Sharing Law, in the second Lula government (2007-2010). From this perspective, our specific objectives are to elucidate which direction the interests of the bourgeoisie pointed out during the way of the new model, as well as investigate the main guidelines of the foreign and economic development policies of the Brazilian State in the period in question, to verify who was the major social class that has been benefited from the oil policy in general, and the sharing model implemented in particular as well. To achieve these objectives, this thesis is resorting to bibliographic and documentary analysis. As the principal hypothesis, this work that, in the period of analyses, the Brazilian State, articulating the relations of force to promote a better balance between the dominant classes and class fractions has gained a relative margin of relative autonomy to improve the passage of the Sharing Law considered fundamental for the country's development. As a secondary hypothesis, we have that the action of the State took place to reorganize the bloc in power, as well as to comply with commitments made to reorganize the bloc in power, as well as to fulfill commitments signed with the focus on moderating the class struggle.

**keywords:** State; Social classes; Relative autonomy; Oil policy; Brazil.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ANP	Associação Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CEDPEN	Centro de Estudos e Defesa do Petróleo e da Economia Nacional
CEPAL	Comissão Econômica para América Latina e Caribe
CNP	Conselho Nacional de Petróleo
CNPE	Conselho Nacional de Política Energética
DNPM	Departamento Nacional de Produção Mineral
E&P	Exploração e produção de petróleo
EUA	Estados Unidos da América
FIESP	Federação das Indústrias de São Paulo
FS	Fundo Social
IBP	Instituto Brasileiro de Petróleo, Gás e Biocombustíveis
MME	Ministério de Minas e Energia
ONIP	Organização Nacional da Indústria de Petróleo
ONU	Organização das Nações Unidas
OPEP	Organização dos Países Exportadores de Petróleo
PAC	Programa de Aceleração de Crescimento
PETROBRAS	Petróleo Brasileiro S.A.
PL	Projeto de Lei
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PND	Plano Nacional de Desenvolvimento
PP	Partido Progressista
PPA	Plano Plurianual
PPSA	Empresa Brasileira de Administração de Petróleo e Gás Natural S.A - Pré-Sal Petróleo S.A
PSOL	Partido Socialismo e Liberdade
PT	Partido dos Trabalhadores

# SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b>	<b>9</b>
<b>2 ESTADO E CLASSES SOCIAIS</b>	<b>13</b>
2.1 ESTADO CAPITALISTA	13
<b>2.1.1 Teoria clássica do Estado</b>	<b>15</b>
<b>2.1.2 Crítica marxista do Estado burguês</b>	<b>21</b>
<b>2.1.3 Estado em Poulantzas e a autonomia relativa</b>	<b>27</b>
2.2 CLASSES E FRAÇÕES DE CLASSE E BLOCO NO PODER	31
<b>3 POLÍTICAS DE PETRÓLEO NO BRASIL (1930-1997)</b>	<b>39</b>
3.1 DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E O PETRÓLEO COMO SETOR ESTRATÉGICO (1930-1997)	39
3.2 MODELOS DE EXPLORAÇÃO DE PETRÓLEO NO BRASIL	48
<b>3.2.1 Regime de Concessão</b>	<b>50</b>
<b>3.2.2 Regime de Partilha</b>	<b>52</b>
<b>4 POLÍTICA DE PETRÓLEO NO SEGUNDO GOVERNO LULA: O MODELO DE PARTILHA DO PRÉ-SAL</b>	<b>57</b>
4.1 SETOR PETROLÍFERO BRASILEIRO: O PRÉ-SAL COMO ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO	57
4.2 PROCESSO DECISÓRIO - O MODELO DE PARTILHA	63
<b>5 CONCLUSÃO</b>	<b>71</b>
<b>REFERÊNCIAS</b>	<b>75</b>
<b>ANEXOS</b>	<b>83</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Em tempos de crise econômica, política e social evoca-se o Estado como promotor do bem-comum e da ordem. Uma instituição dotada de funções pretensamente universais que atendem à sociedade de forma neutra e imparcial. Nesses momentos emergem teorias acerca do Estado: seu papel, suas funções e seus limites de atuação. As funções e os limites de atuação do Estado estão ligados, na verdade, a decisões políticas e não, necessariamente, a valores universais. Em disciplinas como Direito, Economia e Relações Internacionais o conceito aparece de forma ampla e diversificada. Dos diferentes pontos de vista em que o tema do Estado pode ser abordado, um deles, como aponta Bobbio (1997), refere-se a consequência da tecnicização do direito público que entende o Estado como, em seu conjunto, um ordenamento jurídico. Porém, sem esquecer que, como ordenamento jurídico, através do direito, é uma forma de organização social. Desta forma, não pode ser separado (o Estado) da sociedade e das relações sociais implícitas.

Nas Relações Internacionais a corrente predominante, o realismo, tem o Estado como categoria central nas relações internacionais (VISENTINI, 2019; HALLIDAY, 2007), apesar disso, não apresentam um conceito de Estado, o mesmo aparece apenas na forma de uma categoria empírica (BERRINGER, 2014). No debate das principais teorias econômicas, o Estado surge como dado e pré-determinado: uma instituição governamental. Ora o Estado como um financiador dos investimentos em infraestrutura para a promoção do desenvolvimento econômico, ora como um garantidor de justiça e segurança, de modo que em ambas as formas se mantenham as estruturas de um ambiente favorável à manutenção das relações de produção. Desta forma, o Estado aparece como instituição isenta aos conflitos sociais, agindo de forma neutra a alcançar o bem-estar comum. A grande questão no debate econômico a respeito do Estado, não está em seu conceito em si, mas nos limites de sua atuação na economia, ou como costuma-se mencionar: sua intervenção na economia.

Mesmo nas relações internacionais, na economia ou no direito, o papel que o Estado desempenha visa a manutenção do *status quo* tanto do sistema internacional, quanto da classe dominante na política doméstica (BRUCAN, 1974). No direito através das leis, como um instrumento de manutenção da ordem e manutenção dos direitos, em especial à propriedade privada. Nas relações internacionais conforme sua inserção no

sistema internacional e, na própria economia com políticas econômicas praticadas pelo Estado como políticas macroeconômicas (monetária e fiscal). Esse apanhado de conceitos que não nos dá uma definição, Lechner (1981) chama de categoria residual onde tais determinações referem-se a uma mistura “[...] de governo, estrutura de poder, dominação de classe, políticas públicas, marco legal, direção ideológica, etc.” (LECHNER, 1981, p.7, tradução nossa). Nesse sentido consideramos que essas visões acerca do Estado advém da teoria política clássica, onde o Estado possui basicamente o papel neutro de mediar conflitos entre indivíduos iguais com direitos iguais e garantir a defesa do território. Nessa concepção o Estado é instituição dotada de poder acima da sociedade, um Estado que busca a promoção do bem-comum.

No entanto, partimos da ideia de que o Estado não é instituição neutra, mas que atende aos interesses políticos e econômicos de uma classe dominante visando sua maior acumulação de capital. Dado o modo de produção atual, o capitalismo, onde todos os recursos naturais renováveis ou não são explorados, nos detemos em um de extrema importância na geração de energia, o petróleo. Contudo, com base no equilíbrio de classes e no aumento das capacidades do seu corpo burocrático, esse Estado (principalmente na América Latina, onde suas classes dominantes mantêm relações de dependência com as burguesias dos países imperialistas), pode atuar com uma margem maior de autonomia relativa para promover o desenvolvimento nacional e uma inserção externa menos subordinada no sistema internacional.

A trajetória de exploração de petróleo no Brasil teve início na década de 1860, desde a incansável busca por áreas contendo o recurso até aos dias atuais em que a Petrobras é líder em tecnologia na exploração de óleo em águas ultraprofundas. No presente trabalho enfatizamos quatro períodos que representaram o momento de inflexão ao que se refere ao modelo de exploração do petróleo: i) a década de 1930 com a criação de órgãos e a posse do recurso pertencente à União; ii) a criação da Petrobras e o monopólio garantido à empresa em 1953; iii) a Lei do Petróleo em 1997 e; iv) o modelo de partilha do pré-sal em 2010.

A ênfase no modelo de partilha do pré-sal se deve ao fato de considerarmos que o Estado, ao propor novas políticas de regulação, não levou em consideração apenas argumentos técnicos, mas fez uma escolha que atendeu a determinadas classes sociais a fim de cumprir uma série de compromissos, agindo então, dentro dos seus limites da autonomia relativa. Pois, direcionou-se as receitas advindas do pré-sal em parte a

políticas sociais que atendem a parte mais economicamente vulnerável da população, enquanto mecanismos como conteúdo local, privilegiaram em maior grau parte da burguesia brasileira - a burguesia interna.

A pergunta que guia este trabalho é a de para qual direção apontavam os interesses da classe ou fração de classe dominante brasileira na implementação da política de petróleo, em específico, na implementação e aprovação da lei de partilha do pré-sal durante o segundo governo Lula (2007-2010). Desta forma, tem-se como objetivo principal compreender o papel do Estado na formulação das políticas de petróleo no Brasil, em especial, a aprovação da Lei de Partilha no período em questão. A partir disso, nossos objetivos específicos são: i) elucidar para que direção apontavam os interesses da burguesia durante a tramitação do novo modelo; ii) investigar as principais diretrizes das políticas externa e de desenvolvimento econômico do Estado brasileiro no período em questão, a fim de verificar a classe dominante que teria se beneficiado da política de petróleo em geral, e do modelo de partilha implementado em particular. Para atingir tais objetivos recorreremos à análise bibliográfica e documental, dentre os documentos estão as leis de regulação do segmento petrolífero e relatórios estatísticos do órgão público responsável pelo setor no Brasil, a ANP (Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis).

Tem-se como hipótese principal que no segundo governo Lula, o Estado brasileiro, articulando as relações de força para promover maior equilíbrio entre as classes e frações, conquistou uma margem de autonomia relativa para impulsionar a aprovação da Lei de Partilha considerada fundamental para o desenvolvimento do país. Como hipóteses secundárias i) a atuação do Estado se deu a fim de reorganizar o bloco no poder; ii) cumprir com compromissos firmados a fim de moderar a luta de classes.

Dividimos este trabalho em três capítulos, além da introdução e conclusão. O capítulo um, teórico, tem por objetivo revisitar alguns conceitos essenciais da teoria clássica do Estado, resgatando o debate dos clássicos da teoria política, passando pelo Estado burguês de Marx e Engels e chegando em Poulantzas, conceitos esses que embasam a discussão aqui proposta. O segundo capítulo retoma a história do petróleo no Brasil e sua relação com a política de desenvolvimento e política externa, de modo a entender como tal política energética, durante o período sob estudo, assim como em outros momentos da história do país, buscou funcionar como um apoio à política econômica e à política de inserção soberana do Brasil no sistema internacional. No

terceiro capítulo focamos na descoberta do pré-sal e na votação da lei de partilha, analisando o posicionamento dos deputados durante a votação e qual o posicionamento da burguesia interna quanto ao modelo de exploração de partilha a fim de compreender a que interesses atendiam o Estado brasileiro diante da mudança regulatória na exploração de petróleo no Brasil.

## 2 ESTADO E CLASSES SOCIAIS

O Estado aparece recorrentemente no debate de diferentes matérias, como Economia, Relações Internacionais ou Ciência Política, não de forma unânime, mas majoritariamente, enquanto uma instituição dotada de poder acima da sociedade para atender aos interesses comuns. O objetivo deste capítulo teórico é desmistificar essa ideia de neutralidade do Estado e mostrar o caráter de classe contido em sua função e atuação. Para isso, partimos da construção do conceito de Estado na teoria clássica da Ciência Política passando pela crítica marxista e do neomarxista Nicos Poulantzas. Por fim, retomamos o conceito de classes sociais e sua relação com o Estado dentro da teoria marxista.

### 2.1 ESTADO CAPITALISTA

A formação dos Estados modernos iniciou a partir da segunda metade do século XV nos países europeus (CARNOY, 1988; GRUPPI, 1980). O plano de fundo desse período era a decadência do modo de produção feudal e a ascensão de um novo sistema: o capitalismo, que consolidou-se apenas no século XVIII após episódios revolucionários iniciados na Inglaterra do século XVII. Com o nascimento do Estado moderno emergiram diversas teorias na tentativa de compreender como esse se formou (CARNOY, 1988; GRUPPI, 1980). No debate histórico nos deparamos com diferentes perspectivas, dentre as principais, estão a concepção liberal, democrático-burguesa e a teoria marxista do Estado. A concepção liberal tem como base a correlação entre propriedade e liberdade e se coloca como um Estado laico com relação a religião e abstencionista com relação ao econômico (BOBBIO, 1997; GRUPPI, 1980). A concepção democrático-burguesa foi alicerçada nos princípios de liberdade e igualdade (jurídica) (GRUPPI, 1980). Crítica às teorias liberal e democrático-burguesa, a teoria marxista surgiu, no século XIX, como alternativa às demais interpretações partindo do caráter de classe que permeia o Estado.

As teorias liberal e democrático-burguesa, desenvolvidas entre os séculos XV e XVIII, ocupam espaço dominante e influenciam a formulação do conceito de Estado ainda na atualidade. Para Bobbio (1997) as principais fontes dos estudos de Estado são a

história das instituições políticas e a história das doutrinas políticas. O autor acrescenta ainda que,

Mais do que em seu desenvolvimento histórico, o Estado é estudado em si mesmo, em suas estruturas, funções, elementos constitutivos, mecanismos, órgãos, etc., como um sistema complexo considerado em si mesmo e nas relações com os demais sistemas contíguos (BOBBIO, 1997, p. 55).

Os estudos tradicionais do conceito de Estado partem de uma perspectiva de estrutura, ou aparelho, com funções e que se relacionam entre si, mas não considera a relação do mesmo com a sociedade e os diferentes interesses de classe<sup>1</sup>. Ao colocar em evidência as estruturas e funções de um sistema complexo, sem considerar a relação com a sociedade, dá ao Estado a aparência de neutralidade e o coloca acima da sociedade, alheio a ela, o que faz com que fiquem ocultas as contradições entre as classes sociais presente no âmbito do Estado e o papel que ele desempenha no modo de produção capitalista, principalmente em sua reprodução.

Bobbio (1997) aponta duas principais teses acerca da gênese do Estado: i) se constituiu a partir da dissolução da comunidade primitiva e do agrupamento de diferentes grupos familiares em prol do sustento e da defesa contra ameaças e; ii) o surgimento do Estado na idade moderna. O surgimento do Estado apenas na idade moderna está associado às formulações dos séculos XV ao XVIII com as teorias políticas clássicas - liberal e democrático-burguesa. No entanto, argumentamos que a forma do Estado está atrelada ao modo de produção<sup>2</sup> de uma formação social<sup>3</sup>. Desta forma, o Estado não nasceu apenas a partir do século XV, mas é anterior à idade moderna, passando por uma profunda modificação que acompanhou as transformações sociais, políticas e econômicas daquele momento: a transição de um modo de produção - do feudalismo ao capitalismo - conseqüentemente, a passagem de um Estado feudal a um Estado moderno.

---

<sup>1</sup> A respeito das classes iremos nos debruçar na seção 2.2 deste capítulo.

<sup>2</sup> O modo de produção, conforme Poulantzas (1977), corresponde a relação complexa entre diferentes níveis: nível econômico, nível ideológico e nível político. A combinação particular entre esses níveis determina o modo de produção de uma formação social. Modo de produção esse que o nível econômica possui dominância em última instância, pois é ele que regula o deslocamento dos demais níveis uns sobre os outros, diferenciando os modos de produção entre si.

<sup>3</sup> A formação social corresponde a uma sociedade concreta, o caso real a ser analisado, por exemplo, a França, a Inglaterra, etc. Ademais, Poulantzas argumenta que uma formação social possui diferentes modos de produção existindo concomitantemente, onde um desses modos é dominante (POULANTZAS, 1977).

O Estado moderno apresenta importantes diferenças com relação às formas de Estado anteriores: i) sua autonomia<sup>4</sup> plena (a autoridade do Estado não depende de outra autoridade, autoridade religiosa, por exemplo); ii) distinção (formal)<sup>5</sup> entre Estado e sociedade civil (que evidencia-se a partir do século XVII, principalmente na Inglaterra, onde emergia a burguesia); iii) diferentemente da Idade Média onde o Estado era propriedade do senhor, no Estado moderno existe apenas uma identificação entre Estado e monarca, não enquanto propriedade, mas sim enquanto a detenção do poder (GRUPPI, 1980).

No século XIX, a partir da teoria hegeliana, Marx formulou a crítica ao Estado capitalista rompendo com as correntes predominantes anteriores a ele (GRUPPI, 1980). A partir do legado teórico e metodológico de Marx junto a Engels, novas vertentes surgiram no século XX, destacamos aqui o neomarxista Nicos Poulantzas (1936-1979) com a teoria política do Estado a partir do fim da década de 1960, que será utilizada como referência deste trabalho.

### 2.1.1 Teoria clássica do Estado

A utilização do termo *Estado* se difundiu pelo prestígio da obra *O Príncipe*<sup>6</sup> de Nicolau Maquiavel (BOBBIO, 1997). Onde nas primeiras páginas de sua obra Maquiavel coloca: “Todos os Estados e governos que têm ou tiveram poder sobre os homens já foram e são repúblicas ou principados”. (MAQUIAVEL, 2014, p.17). O autor entende o Estado como o poder de dominação mais sobre os homens que sobre o território, para Maquiavel o Estado passa a possuir características próprias e seu estabelecimento deve se dar através do terror, pois é assim que se funda um Estado moderno (GRUPPI, 1980).

Maquiavel (1469-1527) baseou-se nas experiências da Espanha, Inglaterra e, principalmente, França para pensar a formação do Estado na Itália, que deveria ter sua

---

<sup>4</sup> Não nos referimos aqui à autonomia/autonomia relativa do Estado que será tratada adiante, mas que o Estado já não é mais confundido com a Igreja ou com qualquer outra autoridade, mas é visto enquanto instituição.

<sup>5</sup> Ocorre a separação da dominação política e dominação econômica, estando a sociedade e o Estado separados em esferas particulares, o público e o privado, o Estado e a sociedade. Essa separação é necessária para possibilitar as relações liberal-democráticas (HIRSCH, 2010, p. 23-24). No entanto, essa separação é ilusória, na prática ela é velada pela individualização do trabalhador no momento que ele vende ao empregador sua força de trabalho em uma relação que aparenta liberdade e igualdade entre dois indivíduos, estando, aparentemente, o Estado alheio a essa negociação (POULANTZAS, 1977).

<sup>6</sup> Escrito em 1513 e publicado postumamente em 1532.

criação a partir da iniciativa do Príncipe. A obra nasceu em um momento de transição na forma do Estado - do Estado feudal ao Estado moderno- sendo o autor o primeiro a fazer essa reflexão de forma científica, não como uma teoria do Estado moderno, “mas sim uma teoria de como se formaram os Estados” (GRUPPI, 1980, p.10). Maquiavel rompeu com o pensamento anterior de Estado - Platão, Aristóteles, etc. Para Aristóteles, o Estado era um garantidor da felicidade e da virtude, enquanto para os pensadores da Idade Média, significava aos homens uma preparação ao Reino de Deus (GRUPPI, 1980). Maquiavel tinha como objetivo descrever o Estado real, o que deve ser feito e não o que seria correto a se fazer (ideal moral) (GRUPPI, 1980; SADEK, 2006).

Na obra *O Príncipe*, o autor indicou dois grupos em todas as sociedades: de um lado os poderosos que desejam dominar e oprimir o povo, de outro o povo que não quer ser dominado e oprimido. Para Maquiavel a história se repete de forma cíclica, um ciclo de estabilidade e caos, pois não há meios de domesticar a natureza humana<sup>7</sup>. Por isso, o autor se questiona “como se faz reinar a ordem e se implementa um Estado estável?” A ordem não é natural e deve ser construída pelos homens para que não se chegue ao caos e a barbárie (SADEK, 2006).

Percebemos dois principais elementos que caracterizam o Estado para Maquiavel: a dominação sobre os homens e a coerção (o terror). Essa formulação limita o Estado enquanto aparelho de força, mas mantém explícito o caráter de dominação, estando ausente a relação do Estado com a sociedade no âmbito dos diferentes interesses, essa relação se limita entre a dicotomia dominadores (os poderosos) e dominados (o povo). Em *O Príncipe*, Maquiavel coloca que o Estado é fundado a partir de três elementos: um território (e a conquista de novos territórios quando importantes ao Estado atual), o povo e um governante (o Príncipe). Essa formulação de Maquiavel tem influência até os dias atuais. Na concepção adotada no Direito Internacional, por exemplo, o Estado é entidade dotada de três elementos: território, população e um governo (MERLE, 1981) “capaz de exercer a soberania sobre o território e conduzir relações internacionais com outros estados.” (CEPIK, 2016, p.101).

Apenas entre os séculos XVII e XVIII, com o contratualista Thomas Hobbes (1588-1679), em sua obra *Leviatã* (1651), que a teoria moderna do Estado recebeu uma formulação mais consistente. Hobbes assistiu a revolução democrática de 1649 na

---

<sup>7</sup> Como natureza humana Maquiavel, em *O Príncipe*, refere-se aos homens serem ingratos, volúveis, falsos, covardes e avarentos.

Inglaterra<sup>8</sup> e se posicionou, de um ponto de vista aristocrático, contrário à revolução, pois o mesmo defendia um Estado absolutista. Hobbes entendia o surgimento do Estado a partir de um contrato social que é estabelecido no momento em que os homens percebem que em seu estado natural<sup>9</sup> tendem a se destruir mutuamente pelo ímpeto de poder, riqueza e propriedade - impulso da propriedade burguesa (GRUPPI, 1980; RIBEIRO, 2006). Porém, Ribeiro (2006) chama atenção ao fato de que para Hobbes o homem busca a honra e nesta se inclui a riqueza, mas como um meio e não como fim em si. Para pôr fim ao estado natural de guerra é necessário uma base jurídica, mas somada a um Estado dotado de força para obrigar os homens ao respeito. Para isso, o poder do governante deve ser ilimitado (RIBEIRO, 2006). Decorre deste princípio de poder ilimitado o Estado absoluto, o poder do governante deve ser absoluto, caso não seja, quem julga se as ações do governante estão corretas ou justas? Ademais, em Hobbes o indivíduo mantém seu direito à vida e o Estado se baseia no medo (medo de punição ao não respeitar os limites estabelecidos pelo governante), pois os indivíduos ao fundarem o Estado através do contrato, abrem mão de sua total liberdade em troca da segurança e do direito à vida (RIBEIRO, 2006).

Por fim, no pensamento hobbesiano está presente a propriedade. O período em que Hobbes escreveu coincidiu com a luta pela afirmação da burguesia. Ao contrário do período da Idade Média, onde limites estavam estabelecidos entre o senhor da terra e o pobre, com o advento da burguesia se estabeleceu autonomia para que o dono de propriedades pudesse fazer o que bem entendesse com sua propriedade e o que houvesse nela (RIBEIRO, 2006). Hobbes deixa claro que,

[...] a propriedade que um súdito tem em suas terras consiste no direito de excluir todos os outros súditos do uso dessas terras, mas não de excluir o soberano, quer este seja uma assembléia ou um monarca. Dado que o soberano quer dizer o Estado (cuja pessoa ele representa), se entende que nada faz que não seja em vista da paz e segurança comuns, essa distribuição das terras deve ser entendida como realizada em vista do mesmo. (HOBBS *apud* RIBEIRO, 2006, p.74).

---

<sup>8</sup> A Guerra Civil inglesa teve início em 1642 e fim em 1649 com a morte de Carlos I. De um lado Carlos I da Inglaterra e de outro o Parlamento liderado por Oliver Cromwell. Com a vitória do Parlamento teve fim o poder absolutista, mas permaneceu a figura do rei. O mesmo mantinha o cargo, mas não governava, essa função ficou a cargo do Primeiro-Ministro através do Parlamento.

<sup>9</sup> Destaca-se aqui que para Hobbes o estado natural não é o homem selvagem ou primitivo, mas aquele em que os homens entram em conflito por competição (objetiva o lucro), ou desconfiança (objetiva segurança) ou ainda glória (objetiva reputação). Logo, o estado natural é um estado de guerra (RIBEIRO, 2006).

Nessa passagem fica evidente o caráter de defesa à propriedade e a distinção entre os proprietários e não proprietários. Porém, a divisão que ocorre é em nome da paz e da segurança comum, visto que é esse o objetivo dos homens ao firmarem o contrato social e abrirem mão de sua liberdade. Características essas que fazem parte da concepção de um Estado liberal. A figura do soberano ainda confunde-se com o Estado, como um único sujeito. Além disso,

[...] dado que não é suficiente para o sustento do Estado que cada indivíduo tenha a propriedade de uma porção de terra, ou de alguns poucos bens, ou a propriedade natural de alguma arte (e não existe arte no mundo que não seja necessária ou para a existência ou para o bem-estar de quase todos os indivíduos), é necessário que os homens distribuam o que são capazes de poupar, transferindo essa propriedade mutuamente uns aos outros, através da troca e de contratos mútuos. Compete portanto ao Estado, isto é, ao soberano, determinar de que maneira devem fazer-se entre os súditos todas as espécies de contrato (de compra, venda, troca, empréstimo, arrendamento), e mediante que palavras e sinais esses contratos devem ser considerados válidos (HOBBS *apud* RIBEIRO, 2006, p. 75).

Ainda que para Hobbes o homem não seja um *homo economicus*, é notável o caráter mercantil das relações de troca sobre a propriedade em sua obra. Assumindo que para o Estado não é sustentável que todos tenham propriedade, mas que seja feita a redistribuição por aqueles que poupam, a relação de troca se dá via contrato mediado pelo Estado (soberano). Essa relação mercantil vai ao encontro da liberdade econômica do Estado liberal, apresentando características que se tornaram o individualismo burguês representado na obra de John Locke posteriormente. Nesse ponto da propriedade, ainda que Hobbes seja um aristocrata, ele defende um posicionamento típico da burguesia: a liberdade econômica sobre a propriedade. Filho de sua época, Hobbes descreveu os homens e as relações de seu tempo: o surgimento da burguesia e as relações mercantis.

John Locke (1632-1704), também contratualista como Hobbes, presenciou a revolução de 1689 na Inglaterra<sup>10</sup> em que firmaram acordo de um lado a aristocracia aliada à monarquia e de outro a burguesia defensora do liberalismo. Esse período corresponde também, a ascensão da Inglaterra como um império mercantil (GRUPPI, 1980). Para Locke o Estado se funda a partir da sociedade, mas o indivíduo precede a própria sociedade. Locke, como Hobbes, parte da concepção de estado natural, mas diferente do estado de guerra de Hobbes, para Locke o estado natural é pacífico e os

---

<sup>10</sup> Conhecida como a Revolução Gloriosa entre 1688 e 1689.

homens, dotados de razão, desfrutam a propriedade (propriedade designada pelo autor como: vida, liberdade, bens) como direitos naturais. A propriedade antecede o Estado como um direito natural, logo, essa não pode ser violada nem pelo Estado (MELLO, 2006).

O contrato social estabelecido entre os homens tem por objetivo superar inconvenientes que podem violar a propriedade, passando assim do estado de natureza para a sociedade política ou civil. A partir disso é formada uma estrutura política dotada de legislatura, justiça e uma força concentrada da comunidade. Essa estrutura tem por objetivo a proteção da sociedade contra os perigos internos, externos e a preservação da propriedade privada. O contrato social entre os indivíduos é firmado livremente em um “pacto de consentimento” para formar a sociedade, preservar e consolidar seus direitos naturais protegidos pela lei. Já em Hobbes os homens firmam o “pacto de submissão” com o objetivo de preservar a vida, transferindo a outro a força coercitiva, trocam sua liberdade pela segurança (MELLO, 2006). Os direitos naturais apontados por Locke o colocam como o pai do individualismo liberal e da teoria do Estado liberal, tendo seu pensamento influenciado a revolução norte-americana e “filósofos iluministas franceses como Voltaire e Montesquieu e, através deles, a grande revolução de 1789 e a declaração de direitos do homem e do cidadão.” (MELLO, 2006, p.89).

Na teoria de Locke estão presentes elementos como a segurança, território e propriedade (vida, liberdade, bens), no entanto, já não se evidencia o caráter de dominação (não de forma explícita). Agora, existe a legislatura, um judiciário e as leis que mediam as relações sociais. O elemento central da teoria de Locke é a garantia da propriedade, pois “todo o governo não possui outra finalidade além da conservação da propriedade” (LOCKE *apud* MELLO, 2006, p.87). Para Locke o indivíduo quando não tem o Estado se encontra livre, mas ameaçado quanto à garantia da propriedade. Cabe ao Estado tutelar e garantir o direito à propriedade e a segurança da mesma, mas fica impedido de intervir nesse direito, pois a propriedade é hereditária (GRUPPI, 1980).

Na teoria de Locke a relação entre a liberdade e a propriedade é muito presente e funda as bases da teoria liberal. A liberdade aqui refere-se a liberdade econômica, ou seja, a liberdade de firmar contratos comerciais de propriedade e de bens. Preceitos esses muito idênticos à teoria econômica liberal, cujo alicerce de sua argumentação é a mínima intervenção do Estado na economia. A partir da estrutura formal das leis e da justiça as relações de dominação e força coercitiva, que funda o Estado no medo, já não

estão presentes, mas a força coercitiva agora aparece como garantidora da segurança da propriedade privada e do território. A partir da teoria de Locke surgem os fundamentos iniciais que alicerçam a teoria democrático-burguesa dominante até os dias atuais.

Jean-Jacques Rousseau (1712-1778) também um contratualista, entende que a sociedade se funda a partir de um contrato, e não o Estado fundado por esse contrato. Os homens em seu estado natural se encontram em condição de felicidade, de virtude e liberdade, porém a civilização rompe com esses valores. Ao contrário de Hobbes, Rousseau entende que os homens nascem livres e iguais (princípios esses que estiveram presentes no lema da Revolução Francesa, entre 1789-1799)<sup>11</sup>. Rompeu com o pensamento liberal e foi o primeiro teórico da democracia burguesa. Ao contrário dos teóricos liberais, o único fundamento da liberdade é a igualdade, se não há igualdade não há liberdade. Para o autor a liberdade e a igualdade são bens essenciais à existência, dos quais os homens não podem abrir mão. No entanto, a igualdade a que se refere Rousseau é a igualdade jurídica (GRUPPI, 1980).

Em Rousseau a soberania pertence ao povo que não pode abrir mão da mesma em nenhuma hipótese, por isso não deve criar um Estado separado de si. Esse poder soberano é expresso pela assembleia, sendo o primeiro teórico a falar do órgão. Ao contrário de Montesquieu que dividiu os poderes entre legislativo, judiciário e executivo a fim de limitar o poder do executivo na mão do soberano, Rousseau nega essas diferenciações, pois não pode existir um poder executivo diferente da assembleia (que representa o povo) (GRUPPI, 1980). Rousseau percebe a desigualdade entre os homens e explica que esta se legitima através de uma proposta de pacto daqueles que detêm riquezas com o discurso de união para proteção dos fracos contra os opressores e que todos possuam aquilo que lhes pertence, a instituição da justiça e paz. Esse pacto não só instituiu a propriedade privada como fez com que os homens abrissem mão de sua liberdade natural e ganhassem em troca a liberdade civil (NASCIMENTO, 2006).

Assim como em Locke, Rousseau apresenta os elementos de liberdade, propriedade e as leis. Rousseau não coloca o Estado como coercitivo ou meio de dominação. A sociedade, fundada por um contrato, exerce sua soberania através da assembleia, que representa o povo. Desta forma, o caráter de dominação e coercitivo já estão totalmente velados no âmbito do Estado e das relações sociais, tendo como princípio básico a igualdade, que é exclusivamente jurídica.

---

<sup>11</sup> Liberdade, igualdade e fraternidade.

Maquiavel foi o primeiro a levantar a questão do Estado moderno ao estudar a formação do mesmo e rompeu com as ideias morais e religiosas do Estado, que correspondiam ao modo de produção feudal, e deixou claro o caráter de dominação e coerção do Estado (moderno). Os contratualistas referiram-se a elementos de liberdade econômica e direito à propriedade, deixando claro seu caráter mercantil e limitando o Estado a um garantidor da propriedade e da segurança. Nesse ponto, a formulação de Estado condiz com a fase liberal do capitalismo, onde prevalece o ideal de liberdade, primordialmente a econômica. Já não é explícito o caráter de dominação dos homens sobre os homens (ou território), nem mesmo a força - ainda que esta continue existindo e justifique-se pela garantia da segurança e defesa do território. Com o pensamento democrático-burguês de Rousseau a respeito da igualdade - jurídica - o caráter de dominação fica totalmente velado, pelo menos em sua aparência. Pois, pressupõe agora, que todos são iguais, sem distinção. Porém, deixa oculto que a igualdade e a liberdade se fazem presentes entre aqueles que possuem riqueza.

Bobbio (1997) está correto quando fala que o Estado é estudado em si mesmo e em suas estruturas, pois em todas as formulações mencionadas o debate de classes esteve ausente, nem mesmo considera-se a estratificação da sociedade em classes distintas e desiguais entre si. As estruturas jurídicas fundadas no século XVIII constituem a estrutura institucional do Estado até os dias atuais e colocam o Estado na posição de um mediador e garantidor das relações econômicas e da segurança dos indivíduos e defesa do território, possuindo papel de neutralidade ao que se refere aos distintos interesses (de classe). No entanto, a crítica marxista emergiu no século XIX contrária às teorias formuladas entre os séculos XV e XVIII, evidenciando o caráter de classe do Estado e sua função reprodutora do modo de produção capitalista.

### **2.1.2 Crítica marxista do Estado burguês**

Ao passo que as teorias liberal e democrático burguesa romperam com as concepções morais e religiosas sobre o Estado, elas mantiveram-se em um campo de análise do indivíduo e de sua natureza humana, quando referem-se ao estado natural do homem, enquanto a concepção marxista de Estado partiu da compreensão das classes e da estrutura de um modo de produção, particularmente o capitalista. As teorias desenvolvidas entre os séculos XV e XVIII partem do princípio de que o Estado surgiu

no século XV e como uma necessidade da sociedade em prol da segurança e da ordem entre os homens. Para Marx e Engels o surgimento do Estado é anterior ao Estado moderno, partindo da sociedade, mas como resultado de sua estratificação em classes, sendo o Estado resultado de um processo histórico. As concepções de Estado, clássica e a concepção de Marx e Engels, acompanham as mudanças nas relações de produção e do próprio modo de produção capitalista, que teve sua consolidação no século XVIII após a primeira revolução industrial.

Karl Marx (1818-1883) não deixou uma teoria orgânica do Estado (CARNOY, 1988; GRUPPI, 1980; HIRSCH, 2010), mas há em suas obras, como *Manifesto do Partido Comunista* (1848), *O 18 Brumário* (1852), *Guerra Civil na França* (1871), dentre outras, os elementos para a compressão do Estado burguês. Friedrich Engels (1820-1895) escreveu *A origem da família, da propriedade privada e do Estado*<sup>12</sup>, publicado em 1884. Vladimir Ilyich Ulianov, mais conhecido como Lênin (1870-1924), por sua vez, fez uma interpretação fidedigna do pensamento de Marx e Engels em *O Estado e a Revolução*, escrito em agosto de 1917, próximo a eclosão da Revolução Russa em outubro de 1917. Ainda que o Estado não fosse objeto central da análise de Marx, o autor se defrontou com as principais abordagens teóricas do Estado: liberal e democrático-burguesa, foi a partir da concepção de Estado de Hegel que Marx construiu a crítica à visão burguesa de Estado.

A noção de Marx que a maioria dos analistas aceita é a de que o Estado é um aparelho repressivo da burguesia (CARNOY, 1988) e a serviço de seus interesses, além disso, entende-se que a teoria marxista prega a “derrubada” do Estado. Conforme Visentini (2019, p.3),

A ideia de que o marxismo menosprezava o papel do Estado e previa seu fim é reducionista, pois ele possui dois níveis: uma estrutura de dominação (de classe) e um locus do convívio em sociedade. O que Marx argumentou foi que, em algum momento do devir histórico, a primeira feneceria (pela crescente interdependência capitalista ou pela ruptura revolucionária socialista), mas a segunda permanecerá.

Parte da interpretação, comum e equivocada, desses analistas tem origem na concepção de Estado presente na obra *Manifesto do Partido Comunista*,

---

<sup>12</sup> *A Origem da Família, da Propriedade Privada e do Estado*, foi redigido por Engels baseado em escritos deixados por Marx feitos a partir de sua leitura da obra de Lewis H. Morgan, *Ancient Society, or Researches in the lines of Human Progress from Savagery Barbarism to Civilization*, Londres. Mac Millan and Co., 1877 (ENGELS, 1997, p.1).

Com a criação da grande indústria e do mercado mundial, a burguesia conquistou finalmente a dominação política exclusiva no moderno Estado parlamentar. Um governo moderno é tão somente um comitê que administra os negócios comuns de toda a classe burguesa. (MARX; ENGELS, 2017, p. 27).

Se nos determos apenas a essa passagem é possível entender o Estado como somente um aparelho utilizado pela burguesia à sua vontade, nota-se que esse poder da burguesia surgiu com grandes mudanças nas relações econômicas. No entanto, salientamos que tratar o Estado como simples instrumento da burguesia é reducionista, mesmo para a concepção de Marx e Engels, que ao longo de seus escritos elaboraram de forma mais sofisticada a ideia de Estado. A derrubada do Estado se dá em função de que “o poder público é o poder organizado de uma classe para a opressão de outra.”(MARX; ENGELS, 2017, p.61). No sistema capitalista, desde o surgimento da burguesia, essa possui o poder político. Desta forma, o objetivo imediato é a “formação do proletariado em classe, derrubada da dominação burguesa, conquista do poder político pelo proletariado.” (MARX; ENGELS, 2017, p. 47). Ou seja, a conquista do poder político é a conquista do aparelho de Estado. A tomada inicial do Estado é necessária para “suprir pela violência as antigas relações de produção” (MARX; ENGELS, 2017, p. 61). Porém, foi nas obras seguintes ao *Manifesto* que Marx e Engels desenvolveram melhor o conceito de Estado, principalmente após a experiência da Comuna de Paris<sup>13</sup>, em 1871.

No prefácio à edição de 1872 do *Manifesto*, Marx e Engels deixam claro que a aplicação dos princípios indicados no *Manifesto* à tomada do poder, dependem sempre e em qualquer lugar das circunstâncias históricas dadas. Apontam também que a Comuna de Paris “provou que a classe operária não pode limitar-se a apoderar-se da máquina do Estado, nem colocá-la em movimento para atingir seus próprios objetivos”. (MARX; ENGELS, 2017, p. 13)<sup>14</sup>.

Engels, em *A origem da família, da propriedade privada e do Estado*, elaborou de forma mais consistente a teoria do Estado. Engels (1997) demonstra que o Estado

---

<sup>13</sup> Momento em que, pela primeira vez na história, a classe trabalhadora deteve o poder do Estado. A Comuna durou 72 dias entre os meses de março e maio de 1871.

<sup>14</sup> Citado pelos autores na edição de 1872 do *Manifesto*, retirado de *A guerra civil na França*. Mensagem do Conselho Geral da Associação Internacional dos Trabalhadores.

surgiu a partir da dissolução das gens. Em Atenas<sup>15</sup>, o primeiro sinal do surgimento do Estado foi com o surgimento de novas classes a partir da divisão do trabalho. Com o choque das novas classes sociais que se formaram, as relações da sociedade antiga foram substituídas por uma sociedade organizada em Estado, deixando as unidades gentílicas e surgindo, então, unidades territoriais (ENGELS, 1997). Logo, fica claro que o Estado é resultado das transformações nas relações econômicas da sociedade, em especial, pelo conflito entre as classes que se formaram a partir dessas novas relações. Por isso, Marx e Engels defendem a mudança radical nas relações econômicas, a fim de modificar a divisão em classe da sociedade, pois a partir do fim da sociedade em classes, conseqüentemente, chega-se ao fim do Estado. Por essa razão, Engels analisa minuciosamente a base econômica no período da gens e da civilização.

Nas gens não existia divisão de classe ou de dominação e exploração. A divisão do trabalho se dava naturalmente entre homens e mulheres e cada qual era o proprietário de seus próprios instrumentos (de caça e utensílios domésticos, por exemplo). A propriedade - a casa, a terra - era de uso comum (ENGELS, 1997). Diferentemente no capitalismo, o homem foi separado dos seus meios de produção, quaisquer que sejam, e a propriedade é privada e concentrada. O que se defende na teoria marxista não é o fim da propriedade privada, é o fim da grande propriedade ociosa e concentrada nas mãos de uma minoria dominante economicamente.

Com o desenvolvimento de diferentes ramos da produção, o homem passou a produzir excedentes e a se apropriar deste excedente por ser o dono do meio de produção. “Da primeira grande divisão social do trabalho<sup>16</sup>, nasceu a primeira grande divisão da sociedade em duas classes: senhores e escravos, exploradores e explorados” (ENGELS, 1997, p. 181). A segunda grande divisão social se deu entre a agricultura e o artesanato, que acarretou, mais uma vez, em uma nova divisão de classes (ENGELS, 1997). A origem da divisão de classes está relacionada à divisão do trabalho, ou seja, à base econômica da sociedade. A medida que se modifica a divisão do trabalho, surgem novas classes. Surgem também, novos interesses e necessidades entre as classes que, ainda no período da gens, necessitavam de novos órgãos que precisavam ser criados

---

<sup>15</sup> Engels analisou os casos grego, romano e germano como exemplos particulares. No caso de Atenas “A formação do Estado entre os atenienses é o modelo notavelmente característico da formação do Estado em geral [...]” (ENGELS, 1997, p.133).

<sup>16</sup> Tribos mais adiantadas tornaram a domesticação e a criação de gado sua principal atividade.

fora da gens, pois os diferentes grupos pertenciam a diferentes genes. A sociedade que se formou já não teria como se manter

senão em meio a uma luta aberta e incessante das classes entre si, ou sob o domínio de um terceiro poder que, situado aparentemente por cima das classes em luta, suprimisse os conflitos abertos destas e só permitisse a luta de classes no campo econômico, numa forma dita legal. (ENGELS, 1997, p. 190).

Diferentemente da colocação do *Manifesto do Partido Comunista*, Engels (1997) nos apresenta uma formulação mais elaborada do Estado que

É antes um produto da sociedade, quando esta chega a um determinado grau de desenvolvimento; é a confissão de que essa sociedade se enredou numa irremediável contradição com ela própria e está dividida por antagonismos irreconciliáveis que não consegue conjurar. Mas para que esses antagonismos, essas classes com interesses econômicos colidentes não se devorem e não consumam a sociedade numa luta estéril, faz-se necessário um poder colocado aparentemente por cima da sociedade, chamado a amortecer o choque e a mantê-lo dentro dos limites da “ordem”. Este poder, nascido da sociedade, mas posto acima dela se distanciando cada vez mais, é o Estado. (ENGELS, 1997, p. 191).

Surgindo em meio a necessidade de mediar os conflitos entre as classes e ao mesmo tempo como consequência das lutas de classe, o Estado é ocupado pela classe economicamente dominante e, “[...] por intermédio dele, se converte também em classe politicamente dominante e adquire novos meios para a repressão e exploração da classe oprimida.”(ENGELS, 1997, p. 193). Enquanto mediador da luta de classes, há momentos em que o “Poder do Estado” alcança independência momentânea diante as classes (ENGELS, 1997), a exemplo dessa independência, Engels (1997) aponta que essa era a situação da monarquia absolutista entre os séculos XVII e XVIII que conseguia “equilibrar a balança” entre a nobreza e o povo. O mesmo ocorria na França bonapartista no primeiro império, entre burguesia e proletariado.

Lênin em o *Estado e a Revolução* (1917) fez um resgate do conceito de Estado nas obras de Marx e Engels e retomou de Engels o caráter inconciliável das classes. O autor desmistifica as interpretações simplistas que reduzem o Estado enquanto simples aparelho da burguesia e o fim imediato do Estado. Lênin é crítico às interpretações equivocadas que surgiram após a morte de Marx. A partir da obra de Engels (1997) Lênin salienta,

O Estado é o produto e a manifestação do *caráter inconciliável* das contradições de classe. O Estado surge onde, quando e na medida em que as contradições de classe *não podem* objetivamente ser conciliadas.(LÊNIN, 2017, p.29, grifo do original).

Como vimos até aqui, o Estado é fruto do desenvolvimento da sociedade a partir da divisão social em classes. “Segundo Marx, o Estado é um órgão de dominação de classe, um órgão de opressão de uma classe por outra, é a criação da “ordem” que legaliza e consolida essa opressão, moderando o conflito de classes.”(LÊNIN, 2017, p. 29). Ou seja, diferentemente de um conciliador o Estado é um moderador das lutas de classe. A força coercitiva do Estado se fortaleceu à medida que os antagonismos de classe recrudesceram e a população aumentou. Sendo o exército permanente e a polícia, a principal força do Estado, força essa que é resultado da “cisão da sociedade em classes irreconciliavelmente hostis.” (LÊNIN, 2017, p.32).

A substituição de um povo em armas, como na gens, por uma força especial do Estado se justifica justamente pela luta de classe, pois a sociedade organizada espontaneamente armada entraria em luta armada por conta de seus antagonismos. Para manter a força especial são necessários impostos e dívidas públicas, os funcionários públicos, através das leis se colocaram acima da sociedade. A república democrática se tornou, então, condição favorável ao capital, pois os cargos públicos se tornaram, na sociedade burguesa, “moeda” de troca, cada classe sendo representada nos cargos do aparelho do Estado (LÊNIN, 2017).

Para aprofundar a concepção de fim do Estado, Lênin (2017) retoma o conceito de definhamento do Estado que Engels desenvolveu em *Anti-Düring* (1878) tornando-se o operariado a classe dominante, alterando radicalmente as relações de produção que então levariam ao fim da sociedade de classes e conseqüentemente, ao fim da necessidade do Estado. Ao contrário da concepção anarquista da extinção imediata do Estado, no marxismo o que ocorre é o definhamento do mesmo, porém, esse é um processo no qual ocorre a ascensão da classe operária à classe dominante e tomada do Estado. Neste momento, ocorreria a abolição do Estado burguês, sendo substituído inicialmente pelo Estado proletário, que com o tempo e as mudanças necessárias nas relações econômicas leva ao definhamento do Estado. Para Lênin “A expressão “o Estado *definha*” é muito feliz porque exprime ao mesmo tempo a lentidão do processo e sua espontaneidade.” (LÊNIN, 2017, p.115). O processo de definhamento é um processo de longa duração, não havendo um prazo para ocorrer, pois é parte do processo

histórico. Assim como nem sempre o Estado existiu, em algum momento do desenvolvimento da sociedade, ele deixará de existir.

Nosso objetivo ao retomar esse debate é mostrar que o papel do Estado foi se transformando conforme as circunstâncias do momento histórico, porém, sempre atrelado às mudanças das relações de produção (base material). Por isso, Lênin se debruçou sobre as obras de Marx e Engels a respeito do Estado. Em prefácio à primeira edição de *O Estado e a Revolução*, Lênin coloca que

A questão do Estado adquire atualmente uma importância particular tanto no aspecto teórico como no aspecto político prático. A guerra imperialista acelerou e acentuou de modo extremo o processo de transformação do capitalismo monopolista em capitalismo monopolista de Estado.(LÊNIN, 2017, p.1).

Por conta dessa mesma necessidade apontada por Lênin, Poulantzas, na França, desenvolveu a teoria política do Estado, esta sendo possível não de forma geral, mas de forma específica a cada modo de produção e seu estágio. Poulantzas então se deteve no modo de produção capitalista, especificamente no estágio do imperialismo monopolista para definir o Estado, sua forma, função e intervenção na economia.

### **2.1.3 Estado em Poulantzas e a autonomia relativa**

Nicos Poulantzas (1936-1979), a partir das leituras de Marx, Engels, Lênin e Gramsci, elaborou, de forma esquemática, “uma teoria geral do nível jurídico-político” (CODATO, 2008, p.68) refundando a teoria marxista do Estado e produzindo uma renovação terminológica, pois incluiu o conceito de bloco no poder, autonomia relativa do Estado e incorporou o conceito de hegemonia de Gramsci (CODATO, 2008), conceitos esses que adotaremos neste trabalho. Essas novas categorias terminológicas nos auxiliam na compreensão das relações entre as classes sociais e o aparelho do Estado.

Em *O 18 Brumário* (1852), Marx analisou a conjuntura de Paris, entre 1848 e 1852, em meio a um golpe de Estado que se articulava e o momento em que a França rompeu com os resquícios da monarquia, consolidando-se a burguesia. O autor aponta as alianças formadas entre as diferentes classes que estavam em disputa e sua relação com o aparelho do Estado. É nesse cenário que Marx levanta a questão da autonomia do

Estado diante das classes dominantes. A partir dessa formulação, Poulantzas desenvolveu em *Poder Político e Classes Sociais* ([1968] 1977), o conceito de autonomia relativa do Estado, sendo essa, conforme Saes (1998), sua maior contribuição na formulação da teoria política do Estado. Pensar a autonomia relativa do Estado é o argumento central de Poulantzas (1977) para desmistificar a percepção de um Estado como instrumento de classe, sendo a autonomia uma característica específica do Estado capitalista.

A estrutura institucional do aparelho de Estado, o direito universal ao voto, a possibilidade de elegibilidade a qualquer cidadão e, principalmente, a liberdade e a igualdade jurídica, características essas herdadas do pensamento político clássico, conferem ao Estado o caráter de neutralidade e de uma instituição acima de qualquer conflito. Seguindo a tradição marxista, Poulantzas é contrário a essa concepção clássica do Estado que aparenta neutralidade. O autor se opõe, também, a interpretação comum feita com relação ao marxismo, de que o Estado é um aparelho repressivo (exclusivamente) e instrumento de uma classe dominante. A força coercitiva é poder legítimo do Estado, mas não é sua única função, tais concepções a respeito do Estado o reduzem a simples aparelho (HIRSCH, 2010; POULANTZAS, 1977). Ademais, o Estado não apenas tem origem na luta de classe<sup>17</sup>, como ele em si é um Estado de uma sociedade dividida em classe, sendo ele o local de exercício do poder das classes sociais, pois o poder não está contido no Estado, quem possui poder<sup>18</sup> são as classes sociais (POULANTZAS, 1977).

A teoria política do Estado em Poulantzas<sup>19</sup> trata, então, da “análise teórica do Estado enquanto instituição que organiza a dominação de um conjunto de classes

---

<sup>17</sup> Luta de classe compreende o campo da luta econômica de classe (lucro *versus* aumento de salário) e luta política de classe (manutenção das relações sociais existentes *versus* transformação dessas relações), que ocorrem no âmbito das relações sociais, não da estrutura. Já na estrutura é possível falar em interesse de classe e poder. Luta por sua vez refere-se às práticas das classes (POULANTZAS, 1977).

<sup>18</sup> “[...] designaremos por poder a capacidade de uma classe social de realizar os seus interesses objetivos específicos.”(POULANTZAS, 1977, p. 100).

<sup>19</sup> Nicos Poulantzas possui extensa publicação, mas entre 1968 e 1978 publicou cinco obras de maior notoriedade a respeito do conceito de Estado. Não há consenso sobre a ruptura ou continuidade do pensamento do autor ao redor do tema. Conforme Codato (2008, p.71), alguns autores admitem dois conceitos de Estado em Poulantzas. Przeworski trata as obras do autor grego em bloco e, Clyde Barrow defende a continuidade nos escritos de Poulantzas. Codato (2008), por sua vez, dividiu as obras em três grupos com conceitos distintos e algumas obras que representam a transição entre um conceito e outro. Esse debate não nos cabe aqui, o que vale ressaltar é que quando referirmo-nos a teoria de Estado de Poulantzas é a construção teórica desenvolvida na obra *Poder Político e Classes Sociais* (1977), pois se trata da primeira obra de fôlego do autor e elaboração teórica minuciosa, que é a base das demais obras. Em *Poder Político e Classes Sociais* consta a elaboração do conceito de bloco no poder, o resgate do conceito de hegemonia de Gramsci que Poulantzas aplica às frações de classe e o conceito de autonomia relativa do Estado que nos é central neste trabalho.

sociais sobre outras, tendo, assim, por função principal a reprodução da totalidade social” (BERRINGER, 2011, p.36). A reprodução da totalidade social é a própria reprodução do modo de produção capitalista. A fim de manter e reproduzir esse modo, o Estado possui duas funções: i) individualização (ou isolamento) dos trabalhadores a partir dos princípios de liberdade e igualdade e; ii) unificação através do discurso de povo-nação (POULANTZAS, 1977). Tais funções são exercidas através das instituições do aparelho estatal, a exemplo disso, são as leis e os tribunais que regulam e mediam as relações de produção, ou seja, relação entre trabalhador e empregador (luta de classe no campo econômico). Ao passo que o trabalhador vende livremente sua força de trabalho ao empregador e os dois possuem os mesmos direitos e deveres diante da lei, o Estado exerce, em aparência, uma função de neutralidade, pois não interfere diretamente nessa relação de compra e venda. Tal relação de exploração é velada pela mercantilização da força de trabalho, que por sua vez cria a concorrência entre os indivíduos, tanto entre os trabalhadores, quanto entre os empregadores, residindo aqui o isolamento desses trabalhadores.

O isolamento dos trabalhadores cumpre o papel próprio do Estado de desorganização da classe dominada. Enquanto indivíduos concorrentes, esses não se reconhecem enquanto classe para si. É a partir dessas funções exercidas pelo Estado que Poulantzas refere-se a superestrutura jurídico-política do Estado. A superestrutura do jurídico refere-se ao direito e suas instituições (legislativo e judiciário) e a superestrutura política refere-se ao poder institucionalizado do Estado, estruturas essas que são autônomas entre si. O que a teoria de Poulantzas (1977) busca compreender é a relação entre a estrutura jurídico-política e as relações de produção (estrutura econômica). No entanto, para além da função primordial de reproduzir o modo de produção, o Estado é “[...] a estrutura na qual se *condensam* as contradições de uma formação.”(POULANTZAS, 1977, p.43, grifo do original). A partir da formulação de Estado de Poulantzas, é possível desmistificar o Estado neutro e acima dos conflitos de classe, o Estado de bem comum e, também, de um Estado aparelho da burguesia, exclusivamente. Pois, o Estado é um campo de luta entre as classes, luta essa que tem por objetivo estratégico as estruturas políticas - o Estado.

Dada a função essencial do Estado de manter a coesão da formação social, o mesmo cumpre seu papel através do “*direito burguês e o burocratismo*” (BERRINGER, 2011, p. 41, grifo do original). O direito burguês regula as relações sociais onde trata

todos os indivíduos como iguais e livres (especificidade do direito capitalista e não, apenas, a manutenção da propriedade privada), enquanto o burocratismo regula as relações de produção permitindo que os agentes participem das práticas que regulam as práticas econômicas, esses dois campos é que formam a estrutura jurídico-política do Estado (POULANTZAS, 1977). Ao permitir que qualquer indivíduo, seja da classe trabalhadora ou da classe burguesa, tenha acesso ao aparelho do Estado (a exemplo disso os concursos públicos nas diferentes instituições) é fortalecido o efeito de isolamento dos trabalhadores com a ilusão de igualdade e representatividade.

A função primordial do Estado é uma função política que representa os interesses políticos da classe dominante, por outro lado, o Estado consegue de forma indireta representar os interesses econômicos da classe dominada. Porém, isso ocorre dentro dos limites do sistema (POULANTZAS, 1977). Os interesses econômicos da classe dominada não são atendidos por benevolência do Estado, mas pela luta da classe dominada. A fim de manter o funcionamento do sistema o Estado cede à pressão das classes mais baixas. Para Poulantzas (1977) é exatamente esse “jogo” em atender os interesses de ambas as classes em campos diferentes que desmistifica o Estado enquanto instrumento de uma classe dominante. Esse movimento do Estado é possível por conta de sua autonomia relativa diante das classes, inclusive da classe ou fração de classe hegemônica.

Para Ianoni (2013) a autonomia do Estado ocorre em situação de equilíbrio das classes, porém “Essa autonomia relativa nada tem a ver com a de um Estado de transição, nem com a de um equilíbrio de forças [...]” (POULANTZAS, 1977, p. 270). Pelo contrário, a autonomia é justamente para cumprir com a função principal do Estado, sendo a autonomia relativa um mecanismo para manutenção do sistema e organização das classes dominantes.

Assim, o poder político no Estado capitalista está fundado em um “equilíbrio instável de compromissos” (POULANTZAS, 1971, p. 244) entre dominantes e dominados. Compromisso, porque sacrifica os interesses econômicos da classe dominante no curto prazo, para atender seu interesse primordial: o político; equilíbrio, pois o Estado possui limites pré estabelecidos pelos detentores do poder político e, instável, porque os limites do equilíbrio são estabelecidos pela conjuntura política (POULANTZAS, 1977). Para Hirsch (2010) é justamente a autonomia relativa diante das classes que permite que o Estado seja o *locus* de articulação de compromissos e

equilíbrio para sobrevivência da sociedade capitalista. Ou seja, é a autonomia relativa do Estado que permite que este consiga exercer sua função em defesa do interesse político da classe dominante.

## 2.2 CLASSES E FRAÇÕES DE CLASSE E BLOCO NO PODER

Na seção anterior, discutimos o Estado tanto em sua gênese quanto em sua função e conceito desde o debate clássico à crítica marxista. Assumindo a elaboração de Poulantzas (1977) de que o Estado é o local onde se condensam as lutas de classe e sua função é a coesão das estruturas da formação social, é necessário então, falarmos nas classes sociais, caso contrário o debate acerca do Estado se esvazia. Entre o final dos anos 1960 e ao longo da década de 1970, as formulações de Nicos Poulantzas ganharam espaço entre os cientistas políticos marxistas ao que se refere a classe capitalista, esta diferencia-se no seu interior em distintas frações com interesses econômicos específicos (SAES, 2014).

As classes sociais não são efeito de uma estrutura particular (econômica, política ou ideológica), mas o efeito global das estruturas no domínio das relações sociais. Desta forma “[...] o conceito de classe recobre a unidade das práticas de classe (luta de classe), das relações sociais como efeitos da unidade dos níveis de estrutura.” (POULANTZAS, 1977, p. 72), logo, o conceito de classes sociais não pode ficar atrelado apenas ao local que o indivíduo ocupa nas relações de produção, pois o tornaria um conceito puramente economicista.

Historicamente as formações sociais estiveram estratificadas e hierarquizadas em uma relação de dominação

[...] em suma, opressores e oprimidos sempre estiveram em constante oposição; empenhados numa luta sem trégua, ora velada, ora aberta, luta que a cada etapa conduziu a uma transformação revolucionária de toda a sociedade ou ao aniquilamento das duas classes em confronto. (MARX; ENGELS, 2017, p.23-24).

O capitalismo não trouxe consigo a luta de classe (ENGELS, 1997; MARX; ENGELS, 2017), mas por conta da dinâmica competitiva do sistema e sua Revolução Organizacional, proporcionando desigualdade no mercado de trabalho entre os indivíduos qualificados e semiquilificados, ocorreu um aprofundamento na

desigualdade entre uma classe e outra (ARRIGHI, 1997). No capitalismo, em sua fase atual, a luta ocorre de modo velado, justamente pelo modelo de Estado baseado na democracia e na liberdade que foi adotado pelos países capitalistas, onde a igualdade jurídica e a mediação do Estado entre essas relações através das leis, vela o caráter de exploração.

Em o *Manifesto*, Marx e Engels explicitam que “[...] quase todas essas classes comportam subdivisões hierárquicas” (2017, p.24). Em *O 18 Brumário* (1969), Marx mencionou não só a autonomia do Estado, como mais uma vez se referiu ao fato de as classes se subdividirem, fugindo assim, da dicotomia burguesia e proletariado. Vale ressaltar que a luta de classe não ocorre apenas entre classes antagônicas, mas intraclasse também. No entanto, nessas obras não é perceptível uma teoria do fracionamento de classe ou categorização das mesmas. Nesse sentido, Poulantzas preenche essa lacuna da teoria marxista a respeito do fracionamento das classes.

O Estado capitalista, enquanto *locus* da materialização das lutas de classe, tem como função primordial a manutenção do sistema capitalista. Essa manutenção é possível através da autonomia relativa que o Estado possui diante das classes sociais. Função essa que corresponde ao interesse político da classe dominante, que visa manter sua dominação sobre outras classes. Considerando ainda que mencionamos que o Estado não é um Estado da classe dominante, mas um Estado de uma sociedade dividida em classe e essas classes podem ser fracionadas, cabe ao Estado organizá-las com o mesmo fim último: coesão da formação social. Para avançarmos nessa discussão, faz-se necessário adentrarmos no fracionamento das classes, que Poulantzas esquematizou de forma a considerar o fato de os Estados se relacionarem internacionalmente dentro de um sistema hierárquico.

A noção de classe está presente em inúmeras escolas de pensamento das ciências sociais, por outro lado, outras correntes negam essa ideia apresentando classificações por renda, ou de estatuto, ou de poder (TARRIT, 2016). Dentre as obras de Marx há ausência de trabalhos exclusivamente sobre a noção de classe, o que pode ser explicado pelo fato de o autor considerar a noção de classe social não “como uma entidade fixa, mas é antes considerada na dinâmica do seu desenvolvimento, a saber, o conflito [...]” (TARRIT, 2016, p. 9).

As classes sociais podem ser definidas como “conjuntos de agentes sociais determinados principalmente, mas não exclusivamente, por seu lugar no processo de

produção, isto é, na esfera econômica” (POULANTZAS, 1978, p. 13-14). A luta de classe está contida nessas classes sociais, pois elas não existem *a priori*, caso contrário, seria possível falarmos em classes sociais sem luta de classe, mas elas existem em oposição. É a prática de classe que designa “os *lugares objetivos ocupados* pelos agentes na divisão social do trabalho: lugares que são independentes da vontade dos agentes.” (POULANTZAS, 1978, p.14, grifos do original). Ainda que o lugar correspondente nas relações de produção seja o determinante, as práticas também possuem papel importante nessa definição, pois engloba as relações políticas e ideológicas, residindo aqui o efeito global das estruturas.

Diante do interesse político das classes no Estado, enquanto local de exercício de poder, cabe a ele a organização das classes. Isso se apresenta na relação complexa entre o Estado e os partidos políticos que representam as classes no aparelho do Estado<sup>20</sup> (POULANTZAS, 1977). Voltamos aqui à função primordial do Estado capitalista: atender ao interesse político da classe dominante na manutenção do sistema de dominação dessa classe sobre as outras. Como função secundária, mas não menos importante, e em conformidade com a permanência do *status quo* o Estado precisa organizar essas classes em constante luta. Como vimos, o Estado desorganiza a classe dominada através do efeito de isolamento e unidade, eventualmente fazendo concessões no campo econômico. Ao passo que a sociedade está dividida em classes e frações de classes e a luta pode ocorrer intraclasse, podemos supor que elas possuam um interesse geral (interesse político), mas entram em contradição entre si por conta de interesses específicos (interesses econômicos). Forma-se assim a fração do bloco no poder, enquanto uma unidade contraditória com uma fração hegemônica.

Conforme Poulantzas (1977), no Estado capitalista é possível o funcionamento de um

bloco no poder, composto de várias classes ou frações *politicamente dominante*. Entre essas classes e frações dominantes, uma delas detém um papel *dominante* particular, o qual pode ser chamado de papel *hegemônico*. Neste segundo sentido, o conceito de hegemonia exprime a dominação particular de uma das classes ou frações dominantes em relação às outras classes ou frações dominantes de uma formação social capitalista (1977, p. 137, grifos do original).

---

<sup>20</sup> O aparelho do Estado é dividido entre as instituições enquanto centro de exercício do poder e o corpo técnico-administrativo (os funcionários do Estado) (POULANTZAS, 1977).

A hegemonia de classe refere-se às práticas políticas da fração hegemônica que

[...] é aquela que em si concentra, ao nível político, a *dupla função* de representar o interesse geral do povo-nação e de manter uma dominância específica entre as classes e frações dominantes; e isto, na sua relação particular com o Estado capitalista. (1977, p. 137, grifo do original).

Essa estrutura entre as classes que comporta um bloco no poder e uma fração hegemônica é resultado da contradição dentro desse bloco no poder, a própria burguesia enquanto classe dominante. Temos, então, uma luta intraclasse (intraburguesia), pois ainda que a classe dominante tenha um interesse político em comum, seus interesses econômicos nem sempre convergem. Ao passo que o próprio modo de produção capitalista se desenvolve e se modifica, novas classes ou frações de classe surgem, diante das mudanças nas relações sociais de produção. O próprio bloco no poder, como defende Poulantzas (1977), é uma característica específica do capitalismo.

Em *A crise das ditaduras* ([1975] 1976) Poulantzas enfatiza a relação de dependência entre as nações no capitalismo<sup>21</sup>. Relações essas marcadas pela

*exportação de capitais* que domina a exportação de mercadorias. Essa característica é geral: na verdade, de acordo com as fases do imperialismo, a exportação de capitais desempenha um papel variável, o que só pode ser entendido através das transformações, em escala mundial, das relações de produção e dos processos de trabalho. (POULANTZAS, 1976, p. 12, grifos do original).

Para compreendermos essa passagem de Poulantzas precisamos compreender minimamente o funcionamento do sistema capitalista e sua contradição elementar. O capitalismo leva à mercantilização de todos os processos, seja produtivo, de troca ou de investimentos. Isso se deve aos objetivos econômicos da acumulação incessante de capital<sup>22</sup>. As etapas desses processos produtivos se encontram interligadas e cada uma delas, por sua vez, mercantilizadas. No entanto, na busca pela acumulação, o sistema entra em contradição, pois todos os capitalistas possuem o objetivo de reduzir custos de

---

<sup>21</sup> Em particular, os casos de Portugal, Grécia e Espanha, que no continente europeu, segundo Poulantzas (1976), sentiram os efeitos da nova fase do imperialismo de forma diferente com relação aos demais países. O autor admite que não se tratam de países subdesenvolvidos, porém possuem uma dependência peculiar. Mesmo a partir de um caso específico, os instrumentos teóricos desta obra nos servirão de igual forma para nos referirmos às frações de classe segundo a inserção do Estado nas relações entre os Estados e a internacionalização do capital nas diferentes regiões.

<sup>22</sup> Capital pode ser entendido como a riqueza acumulada. No capitalismo, enquanto um sistema social histórico, essa acepção é mais ampla. A acumulação não refere-se apenas a bens materiais e/ou consumíveis, mas “o capital passou a ser usado (investido) de maneira especial, tendo como objetivo, ou intenção primordial, a auto-expansão.”(WALLERSTEIN, 2001, p. 13).

produção, o que tem como consequência a redução da “distribuição e circulação do dinheiro, inibindo a expansão estável do número de compradores, necessários para completar o processo de acumulação” (WALLERSTEIN, 2001, p.17). O lucro global que possibilita a ampliação de consumidores leva a redução da margem de lucro do capitalista, o que faz com que alguns empreendedores reduzam o custo de mão de obra, porém, pressionam outros setores a aumentarem o custo da mão de obra, ou seja, a redução de custos de um segmento ocorre em detrimento do aumento de custos com trabalhadores em outro setor (WALLERSTEIN, 2001).

Em nome da acumulação é necessário que os empresários produzam cada vez mais e a custos cada vez menores. Para manter essa lógica produtiva é preciso expandir o mercado para outras regiões a fim de escoar o excedente produzido. A necessidade de expansão ocorre também pela busca da redução do custo de produção, onde o capitalista procura pagar mais barato pelos insumos e mão de obra. Levando assim, a transferências de algumas atividades produtivas para países onde o custo de produção é mais baixo (ARRIGHI, 1997; WALLERSTEIN, 2001; BRAUDEL, 1987). Para além da lógica de redução de custos, hoje as empresas buscam incentivos fiscais, legislação flexível e até mesmo regras menos rígidas com questões ambientais. Cabe ao Estado regular essas relações sociais dentro do seu território, não só em prol de beneficiar o capital estrangeiro que ingressa no território, como evitar o aprofundamento da proletarização no interior do Estado.

As trocas desiguais entre as nações sempre ocorreram ao longo da história antes mesmo do sistema capitalista, no entanto, no atual modo de produção essa prática fica velada pela própria forma como o sistema está estruturado: i) divisão social mundial do trabalho, onde os processos produtivos são integrados e; ii) a delimitação de espaços geográficos em Estados soberanos. Essas relações de trocas desiguais nos permitem falar em centro e periferia, que refere-se a “estrutura geográfica dos fluxos econômicos” (WALLERSTEIN, 2001, p. 30). A relação que ocorre é o deslocamento geográfico de determinada mercadoria de uma região que possui excedente para outra que por algum motivo (real ou artificial) passa por escassez momentânea. Essa mercadoria é vendida a um valor que incorpora custos mais elevados do que a mercadoria que se desloca no sentido oposto. O lucro obtido na região receptora (que pagou um valor mais elevado) também é transferido para outra região geográfica. Nessa relação desigual é que se designa como periferia a região desfavorecida e centro a região que se beneficiou

(WALLERSTEIN, 2001). Fica claro que, não só as mercadorias se deslocam, como o dinheiro também transcende as fronteiras geográficas.

Ainda nas fases precedentes ao imperialismo, a dependência estava ligada ao controle das matérias-primas e à expansão dos mercados, levando à divisão entre indústria e agricultura. Aqueles dependentes da agricultura carregam o que Poulantzas (1976, p. 12) chama de “falsa imagem do “subdesenvolvimento”, pois considera-se desenvolvida a nação industrializada. Regiões que possuem essa dualidade entre campo e indústria são consideradas subdesenvolvidas. Essa estrutura acarreta em disparidade entre a classe operária crescente frente à mão de obra do campo, problema esse que a burguesia precisa lidar. Na fase seguinte, o capitalismo passou por mais uma transformação, a exportação do capital passou a desempenhar outra função, através da vantagem relativa na exploração direta do trabalho, ou seja, a exploração do trabalho em regiões onde essa mão de obra é mais barata (POULANTZAS, 1976).

A exploração da mão de obra em países onde essa é mais barata, faz com que as empresas também se transfiram para essas regiões acarretando em investimento direto e entrada de empresas internacionais em território nacional, as chamadas multinacionais. Além da entrada do capital estrangeiro, esses beneficiam-se de concessões e certas facilidades concedidas pelo país receptor (POULANTZAS, 1976). É nessa relação de dependência (centro/periferia) entre as nações no sistema capitalista que Poulantzas insere o fracionamento das classes dominantes. A internacionalização do capital acarreta em “[...] uma nova configuração da relação entre “Estado” e “sociedade” em dimensão global.” (HIRSCH, 2010, p. 183).

A entrada do capital estrangeiro nos países em processo de industrialização permitiu o surgimento da burguesia interna, “autóctone com caráter principalmente industrial (capital diretamente produtivo) no setor de indústria leve de bens de consumo, raramente na indústria pesada [...]” (POULANTZAS, 1976, p. 35). Não limitada à indústria, essa burguesia pode estar presente nos processos industriais ou comercial e de serviços. O que a torna diferente da burguesia compradora ou de uma burguesia nacional é sua contradição com o capital estrangeiro. Ao mesmo tempo que essa burguesia depende desse capital externo, entra em contradição porque sente que seus ganhos são mais baixos que o dos estrangeiros. Soma-se a essa contradição seu interesse, em maior grau, pelo desenvolvimento do setor industrial e pela “intervenção estatal que lhe asseguraria alguns domínios dentro do país e a tornaria também mais

competitiva diante do capital estrangeiro.”(POULANTZAS, 1976, p. 37). Além disso, essa burguesia espera o apoio do Estado para o aumento do poder de compra das massas e para que consiga tornar-se competitiva a fim de aumentar suas exportações. A burguesia interna está ligada a internacionalização do capital estrangeiro.

A fração interna defende as políticas econômicas que assegurem sua sobrevivência e posição. O comportamento nacionalista se deve ao fato da burguesia interna se beneficiar em maior grau do mercado interno. Ao passo que o capital externo se instala em território nacional, a concorrência internacional passa a ser um entrave à burguesia interna, pois essa fração perde mercado consumidor, ao mesmo tempo, essa burguesia é dependente do capital tecnológico e financeiro estrangeiro. Por isso, conforme Farias (2009), ocorre a ambiguidade no comportamento da burguesia interna, ora receptivo, ora defensivo à entrada do capital estrangeiro em território nacional.

Já a burguesia nacional<sup>23</sup> refere-se à uma burguesia totalmente autônoma diante do capital estrangeiro que possui potencial para lutas anti imperialistas. Enquanto a burguesia compradora (ou associada)<sup>24</sup>, possui base econômica no país muito fraca e possui uma função de intermediária para a entrada do capital estrangeiro no país em setores comercial e financeiro, com um comportamento totalmente subordinado ao capital estrangeiro (POULANTZAS, 1976). Vale ressaltar que Poulantzas não fez um fracionamento considerando apenas a atividade econômica da burguesia, ainda que essa seja o quesito principal, mas o autor enfatiza também a direção dessas frações burguesas diante do capital internacional. Ou seja, delimitar o conceito de classes sociais unicamente no campo econômico é um equívoco e, como Poulantzas colocou, existe um efeito global sobre a posição que o indivíduo ocupa nas classes sociais.

A partir da internacionalização do capital de forma global, não podemos pensar a política doméstica descolada da política externa, essa é apenas uma separação formal (MERLE, 1981; WALLERSTEIN, 2001). Tampouco, podemos separar as decisões de uma política de desenvolvimento econômico da política externa, nem separar ambas as políticas dos interesses das classes sociais (BERRINGER, 2011, 2014). Conforme Visentini (2004, p. 15) a análise da política externa advém de duas questões

---

<sup>23</sup> Não trataremos da burguesia nacional por esta, conforme Saes (2014), ter desaparecido com o golpe militar de 1964, ascendendo assim, durante os governos Collor e Fernando Henrique, a burguesia associada que, posteriormente, durante os governos petistas, perdeu espaço para a burguesia interna.

<sup>24</sup> Nos trabalhos de autores como Décio Saes, Armando Boito e Tatiana Berringer encontraremos a substituição da expressão burguesia compradora por burguesia associada. Saes (2014) argumenta que compradora fazia sentido em uma fase comercial do capitalismo, hoje essa fração pode se formar no interior de uma atividade comercial, industrial ou bancária.

fundamentais: i) quem formula a política externa e; ii) “em proveito de quem ela é formulada”. Pois, ao que se refere à formulação da política externa, ao analisarmos mais profundamente, ela demonstra ser articulada não em prol de um bloco social de poder, mas sim por alguns setores hegemônicos (VISENTINI, 2004).

A função primordial do Estado reside na defesa do interesse político da classe dominante: a classe burguesa. No entanto, sua intervenção na economia também busca atender aos interesses econômicos da classe dominante, os interesses do bloco no poder. Eventualmente, o Estado faz concessões e atende aos interesses econômicos da classe dominada, o que não significa que os interesses econômicos da classe dominante não sejam atendidos no longo prazo, pois essas concessões ocorrem em um curto prazo.

De modo geral, as políticas econômicas contemplam todas as frações do bloco no poder, porém, a fração hegemônica é que tem seus interesses privilegiados. Pois, as frações estão divididas pelo segmento de atuação produtivo e pela sua prática com relação ao capital internacional, assim como as políticas econômicas e a política externa tendem a favorecer um segmento ou outro. Por isso é que as decisões do Estado acabam por atender majoritariamente a fração hegemônica, mas nunca deixando de atender o bloco no poder como um todo, pois o Estado age dentro dos limites e instituições do modo de produção capitalista. Ademais, o sistema internacional é um sistema desigual e hierarquizado, logo, as nações inseridas nesse sistema sofrem pressões e constrangimentos que afetam sua tomada de decisão. A depender de sua posição (centro ou periferia) sofre bloqueio nas suas capacidades de desenvolvimento econômico internamente.

A partir das considerações teóricas formuladas neste capítulo que seguimos este trabalho. Vale ressaltar que consideramos, assim como a teoria marxista enfatiza, que cada formação social possui seu processo específico de formação e suas especificidades. No entanto, não é nosso objetivo aqui aprofundar o debate a respeito da formação social do Estado brasileiro e sua burguesia, mas faremos ao longo do texto os apontamentos necessários a respeito das especificidades da formação social do Brasil. Para analisar o caso brasileiro, nos valem dos conceitos esquematizados na obra de Poulantzas, como o próprio conceito de Estado, autonomia relativa e o fracionamento das classes, assim como o conceito de bloco no poder e hegemonia de bloco no poder. Em conformidade com a teoria poulantziana para o caso do Brasil, utilizamos os estudos de Armando Boito, Décio Saes, Francisco Farias e Tatiana Berringer.

### 3 POLÍTICAS DE PETRÓLEO NO BRASIL (1930-1997)

O capitalismo mercantiliza, além de todos os processos de produção, os recursos naturais, sejam eles renováveis ou não. O petróleo<sup>25</sup> é um exemplo disso, uma das principais fontes de energia desde o final do século XIX e matéria prima para diferentes mercadorias, desde a indústria farmacêutica aos bens de consumo diário. Por ser um recurso não renovável, resultado de processos que levaram milhões de anos para sua formação e presente em determinadas regiões e ausente em outras, se tornou objeto de disputa interestatal. No entanto, antes de ser cobiçado fora de suas fronteiras territoriais, a exploração e prospecção de petróleo são impasses entre o Estado e o setor privado, que por conta da internacionalização do capital, incorpora o setor privado internacional nessa disputa.

O petróleo faz parte de um dos setores considerados estratégicos de desenvolvimento de uma economia: o setor de energia. No Brasil é um recurso de grande importância na nossa matriz energética por conta da demanda interna e, desde 2006 com a descoberta do pré-sal, é um recurso de grande abundância, beirando a autossuficiência. O objetivo deste capítulo é apresentar, através do resgate histórico do setor petrolífero, o vínculo das políticas de petróleo com o desenvolvimento econômico brasileiro<sup>26</sup>. Para tal caminho recorreremos à revisão da literatura acerca do desenvolvimento econômico no Brasil, à política externa, que cumpre o papel de complemento à política econômica de desenvolvimento e marca a inserção do Estado brasileiro no sistema internacional e, à história de prospecção e extração de petróleo no território brasileiro e sua trajetória regulatória e institucional.

#### 3.1 DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E O PETRÓLEO COMO SETOR ESTRATÉGICO (1930-1997)

A exploração e utilização de petróleo estão relacionadas com determinada fase do capitalismo, em específico, com o advento da segunda Revolução Industrial. No fim da década de 1840 e início da década de 1850, o mercado energético era marcado pela utilização do carvão e outros hidrocarbonetos. Nesse mesmo período, nos Estados

---

<sup>25</sup> Como sinônimo utilizaremos ao longo do texto as palavras *óleo*, *óleo cru* ou *hidrocarboneto* para referirmo-nos ao petróleo.

<sup>26</sup> Além de ser setor estratégico, o vínculo das políticas de petróleo com a política de desenvolvimento econômico justifica-se por tais políticas atenderem aos interesses econômicos das classes ou frações de classes dominante.

Unidos, foi dado início aos estudos do “óleo de pedra” (petróleo), que recebeu esse nome para diferenciá-lo do óleo vegetal e animal utilizado à época na geração de luminosidade e energia. A ideia era que esse novo óleo pudesse gerar iluminação de baixo custo e alta qualidade. Assim, o petróleo se tornou um empreendimento e moveu as pesquisas ao seu redor com o objetivo de descobrir suas propriedades (YERGIN, 2010).

No Brasil, a prospecção de jazidas de petróleo data da década de 1860, mas como um empreendimento de particulares e de forma incipiente. A busca ganhou maior destaque a partir de 1918, quando realizada pelo Estado. Ao passo que o processo de industrialização no Brasil se tornou um elemento central característico do país, fomos levados a relacionar o avanço da política de petróleo ao próprio processo de industrialização (COHN, 1968; MORAIS, 2013). A primeira descoberta de petróleo foi no bairro Lobato, em Salvador, já no início dos anos 1930 com evidências apresentadas por Manoel Ignácio Bastos e Oscar Cordeiro. No entanto, o Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM), apoiado em relatórios de técnicos estrangeiros que apontavam para ausência de óleo na região, e com o aval do ministro Odilon Braga, não apoiou o empreendimento em Lobato. Para descrédito do DNPM, Oscar Cordeiro “fez jorrar petróleo do chão de Lobato” em 1938 (AQUINO, 2016, p.85; COHN, 1968).

A partir desse episódio, o debate se acirrou acerca do petróleo. Monteiro Lobato, uma das figuras públicas mais atuantes do debate, defendia a ideia de que o DNPM estivera a serviço da Standard Oil, pois não apoiava os empreendimentos e nem tomava frente dos mesmos. Monteiro Lobato possuía interesse pessoal no setor petrolífero por ser empresário no ramo, fundou em 1932, a Companhia Petróleo do Brasil e se posicionava um defensor do desenvolvimento de petróleo a partir do empreendimento do setor privado nacional. Ademais era sócio da Companhia de Petróleo Nacional (Rio de Janeiro), Companhia Petrolífera Brasileira (São Paulo) e da Companhia Cruzeiro do Sul. O DNPM foi criado em 1933 e tinha como missão viabilizar a exploração do subsolo, desde seu mapeamento ao apoio à execução da exploração que seria de iniciativa privada. É importante ressaltar que os empresários eram contrários à estatização do recurso, porém as pesquisas executadas por esses mesmos empresários era possível com a utilização de sondas emprestadas pelo Serviço Geológico e/ou DNPM (Departamento Nacional de Produção Mineral), órgãos estatais (AQUINO, 2016; COHN, 1968). Logo, o setor petrolífero nunca foi exclusivamente um

empreendimento privado, pois o capital nacional dependia do apoio do Estado, ao passo que se opunha ao controle total do Estado, ou seja, ao monopólio estatal. E foi assim até a criação da Petrobras.

A década de 1930 foi marcada pela criação de órgãos estatais voltados, em sua maioria, a setores direcionados à indústria<sup>27</sup>, visando o desenvolvimento econômico<sup>28</sup>. Essa política se intensificou no período do Estado Novo em um contexto de guerra, que impulsionou a industrialização e a preocupação com as riquezas naturais levou à nacionalização desses recursos. A exemplo da criação de órgãos públicos está o Conselho Nacional do Petróleo (CNP), em 1938, durante o governo de Getúlio Vargas (FONSECA, 2012). O CNP era o órgão responsável por regulamentar as atividades desenvolvidas com relação ao petróleo e ao gás natural no território brasileiro. O Conselho exerceu essa função até a criação da Petrobras, em 1953, sendo incorporado pelo Ministério de Minas e Energia (MME) na década de 1960.

O Brasil enfrentava a dependência pela importação de petróleo desde o período antecedente a década de 1930, e durante a Primeira Guerra Mundial o óleo atingiu preços elevados. Somado a isso, havia incerteza da existência do recurso no território brasileiro, causada pela falta de conhecimento geológico e mão de obra qualificada para o trabalho. Passada a Primeira Guerra Mundial, grupos estrangeiros demonstraram interesse na exploração do petróleo no Brasil (COHN, 1968; MORAIS, 2013). Até a

---

<sup>27</sup> O período marca a corrida à industrialização, pois o progresso econômico estava diretamente relacionado à industrialização, em suma, como sinônimos (FONSECA, 2003).

<sup>28</sup> No Brasil, do início do século XIX aos anos 1930, a ideologia econômica dominante foi a liberal (BIELSCHOWSKY, 2000, p.37). Já as décadas de 1930, 1940 e 1950 foram marcadas pela implementação da matriz industrial brasileira e um intenso debate entre as correntes teóricas de desenvolvimento econômico que se constituíram no Brasil, as vertentes: desenvolvimentista, neoliberal e, posteriormente, o pensamento independente de Ignácio Rangel. A crise de 1929 e a Teoria Geral de Keynes, publicada em 1936, deram um novo papel ao Estado. Na década de 1940 e 1950 a maior disputa no debate era a conveniente intervenção do Estado para estabelecer um modelo econômico novo. Com a criação da CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina e Caribe) em 1948 pelo Conselho Econômico e Social das Nações Unidas, o campo das ideias foi marcado pelos escritos de Raul Prebisch, Maria da Conceição Tavares, Celso Furtado (final dos anos 1960), entre outros. Os diagnósticos apontavam para problemas estruturais, o conceito cunhado à época para referir-se a países cuja economia dependia majoritariamente da exportação de matéria-prima e não possuía o mesmo grau de industrialização que os países ditos desenvolvidos, foi o de subdesenvolvimento (BIELSCHOWSKY, 2000). Países subdesenvolvidos eram considerados atrasados. O Brasil era um país de economia dual, ou seja, parte atrasada - o campo - e outra parte industrializada, mais desenvolvida. A solução para superar o subdesenvolvimento era a substituição de importações via industrialização do país, para atender primordialmente o mercado interno. Desde então, a busca pelo desenvolvimento econômico girou em torno da industrialização, fosse via políticas econômicas mais ortodoxas, fossem políticas econômicas mais heterodoxas. Com a crise de 1929, o Brasil se viu forçado a desenvolver ainda mais sua indústria. Essa industrialização se deu através do Estado, outro ponto importante dos diagnósticos da CEPAL, a intervenção estatal na economia a fim de gerar e fazer investimentos. Acerca das principais teses e propostas de textos clássicos do pensamento cepalino, consultar a obra *Cinqüenta anos de pensamento na CEPAL*, organizada por Ricardo Bielschowsky em dois volumes.

criação do CNP não havia, de forma aparente, restrição à abertura do setor para participação de investidores estrangeiros.

Entre 1940 e 1942, após a descoberta de petróleo no bairro Lobato em 1938, a Standard Oil<sup>29</sup> apresentou três propostas para criação de companhias mistas com foco na pesquisa e extração, que apesar da maioria ministerial do Governo Vargas e o próprio presidente serem favoráveis à proposta, a oposição da cúpula militar rejeitava a entrada do capital estrangeiro (BASTOS, 2012). Junto à oposição militar, parte da população se opunha às propostas estrangeiras, o que culminou na *Campanha do Petróleo*<sup>30</sup> no fim da década de 1940.

Em 1944 Vargas promulgou o decreto que permitia a criação de *joint ventures*<sup>31</sup> em que o capital estrangeiro poderia aderir até metade das ações. Porém, no período do Estado Novo não teve efeitos práticos esse decreto, e durante o Governo Dutra não houve espaço às políticas liberalizantes no Estatuto do Petróleo. Vargas ainda se manteve favorável à participação estrangeira no setor petrolífero durante a campanha à presidência em 1950, desde que o controle dos recursos naturais essenciais à defesa nacional, como o petróleo, se mantivesse nacional, assim como necessárias vinculações ao capital estrangeiro que atendessem às necessidades de desenvolvimento do Brasil seriam possíveis (BASTOS, 2012).

Em meio a necessidade do Brasil alcançar o desenvolvimento via industrialização, somadas as disputas entre Estado e setor privado tanto nacional quanto internacional e a pressão da campanha do *Petróleo é Nosso*, o Estado tomou para si a responsabilidade do setor petrolífero brasileiro e, em 1953, foi criada a empresa de capital aberto Petróleo Brasileiro S.A - a Petrobras - sendo o Estado seu maior acionista. À Petrobras foi assegurado o monopólio das jazidas e o poder decisório, possibilitando associação com empresas privadas estrangeiras ao que se referisse à: pesquisa, lavra e produção de petróleo.

---

<sup>29</sup> Standard Oil Company foi a maior companhia americana de produção, refino e transporte de petróleo no período de 1870 a 1911, quando houve sua divisão originando novas petrolíferas, como a Exxon e a Mobil, que se fundiram em 1999, conhecida hoje como ExxonMobil.

<sup>30</sup> Campanha do Petróleo, conhecida como *Petróleo é Nosso*, foi uma mobilização nacional, ocorrida entre 1947 e 1953, que envolveu clubes militares, meios de comunicação e opinião pública, além de instituições sociais e econômicas, em defesa da proposta de estatização do setor petrolífero (MORAIS, 2013). A campanha era liderada pelo Centro de Estudos e Defesa do Petróleo - posteriormente denominado Centro de Estudos e Defesa do Petróleo e da Economia Nacional (CEDPEN), fundado em 1948, era uma entidade civil cujos membros eram civis, militares, estudantes e jornalistas (MIRANDA, 2004).

<sup>31</sup> União entre duas ou mais empresas já existentes que tem como objetivo a atuação em determinada atividade econômica com o intuito de gerar lucro. No entanto, a união é temporária entre elas.

A indústria do petróleo, no âmbito de sua legislação e instituições, não nasceu em um momento tranquilo, nem como um foco de forma individual e isolada, mas como parte de um projeto de industrialização que o Brasil aprofundava a partir da década de 1930<sup>32</sup>. Ainda que houvesse interesse dos empresários brasileiros no setor de petróleo e contrários à entrada estrangeira ou monopólio estatal, como o próprio Monteiro Lobato defendia, os mesmos dependiam do apoio do Estado para desenvolver o setor, pois a existência do óleo era incerta, era necessário pesquisa em busca de regiões com petróleo e sua extração, o que acarretava elevados custos. Na ausência de uma burguesia industrial nacional<sup>33</sup> capaz de impulsionar a chamada modernização, o Estado tomou frente com políticas intervencionistas e se mostrava favorável à entrada do capital estrangeiro no país como impulso ao desenvolvimento. Dessa forma, o segmento petrolífero se apresentou flexível aos investimentos de capital internacional.

Em *Formação Econômica do Brasil*, Celso Furtado apresenta a tese de que as políticas intervencionistas do Estado para manter a exportação de café após a crise de 1929, fizeram com que o Brasil fosse um dos primeiros países ocidentais a sair da crise. Além disso, essas políticas teriam favorecido o crescimento da indústria, ou seja, a industrialização teria sido impulsionada de forma inconsciente (FONSECA, 2003). Fonseca (2003) defende que para além das políticas instrumentais (monetária, cambial e fiscal) é necessário analisar a criação, extinção ou alteração de instituições, não apenas na forma física, como pela escrita e oral, legislatura e discursos, respectivamente, pois são essas mudanças que nos mostram a intencionalidade de um projeto ou não. Desta forma, na direção contrária da de Celso Furtado, Fonseca (2003) argumenta que durante o Governo Vargas podemos identificar sua intencionalidade em um projeto de industrialização a partir da criação de novos órgãos e legislação, principalmente a partir de 1933. A política nacional de desenvolvimento foi inequívoca ao avanço da industrialização no primeiro período Vargas (1930-1945) (CANO, 2015).

A necessidade de industrializar o país se deu por conta da conjuntura de 1930. O café era o motor da economia brasileira, pois era o setor que gerava emprego e renda,

---

<sup>32</sup> A industrialização a partir da década de 1930 foi possibilitada por haver, ainda que incipiente, uma matriz industrial existente anteriormente aos anos de 1930 (CANO, 2015; FONSECA, 2003; GORENDER, [1981] 2004).

<sup>33</sup> Ainda que empresários como Lobato defendessem a nacionalização do setor petrolífero, eram contrários à monopolização por parte do Estado e à entrada total do capital estrangeiro, mas receptivos à cooperação do capital externo e favoráveis ao incentivo estatal na forma de financiamento e crédito. Pois, não tinham capacidade financeira de desenvolver o setor sem a ajuda do Estado, como no caso das sondas emprestadas de órgão estatal, por exemplo.

estava atrelado ao setor bancário por conta de dívidas, ao comércio e ao setor de transporte, soma-se a isso a arrecadação de impostos do setor público na esfera federal e estadual gerada pela importação e exportação de café. No entanto, a Grande Depressão que eclodiu nos EUA em 1929, afetando todos os países, inclusive o Brasil, levou à crise no setor cafeeiro, sobrecarregando o Estado financeiramente, pois o setor encontrava-se endividado com as instituições bancárias públicas e privadas, e o Estado intervinha no setor de forma a socorrê-lo com a compra do excedente de café a fim de evitar o excesso de oferta que levaria a queda de preços. Ao mesmo tempo, as políticas econômicas com relação ao câmbio favoreciam a redução de preços para abastecimento interno de máquinas e matérias-primas. Em meio a crise do café, foram criados canais de créditos destinados a atender a demanda industrial (CANO, 2015). A exemplo disso, foi criada Carteira de Crédito Agrícola e Industrial do Banco do Brasil, para atender no curto prazo, enquanto no longo prazo, foi criado, em 1952, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE<sup>34</sup>).

Soma-se às consequências da crise a falta de interesse dos investidores estrangeiros e a fragilidade do capital nacional<sup>35</sup>, vale ressaltar que apesar do interesse no desenvolvimento do mercado interno ao que se refere ao petróleo, esse capital nacional não corresponde necessariamente à burguesia nacional, mas sim à burguesia interna, pois para além do setor produtivo em que estão inseridos, esses empresários possuem um comportamento ambíguo ao que se refere ao capital estrangeiro. Pois, são favoráveis à cooperação e apoio, mais que isso, dependem de capital externo para o próprio desenvolvimento, porém, não estão totalmente subordinados aos interesses internacionais. Ademais, conforme Martuscelli (2018), Gorender (2004) é um dos primeiros a fazer análise da burguesia brasileira de forma próxima à Poulantzas, desta

---

<sup>34</sup> Passou a se chamar BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social) em 1982.

<sup>35</sup> Cohn (1981) enfatiza o posicionamento dos industriais brasileiros ao mencionar a carta do presidente do Conselho Nacional de Petróleo (CNP) - alinhado ao capital nacional - Coronel João Carlos Barreto, direcionada à Getúlio Vargas, em 1945. A carta, que era uma solicitação às demandas do capital nacional, foi enviada no período em que se formularia um Estatuto do Petróleo na Constituição de 1946. Além da cooperação internacional, o CNP sugeriu que a propriedade da descoberta de óleo e outros recursos se mantivessem da União, mas que não houvesse monopólio nas autorizações de pesquisa e lavra, o que demonstra a oposição dos industriais à monopolização do Estado. O ponto de ambiguidade do capital nacional se encontrava (na referida carta) ao que se refere à participação do capital estrangeiro na pesquisa e lavra, pois ao passo que requerem a cooperação com capital estrangeiro, sugerem que as autorizações à exploração sejam apenas para pessoas naturais brasileiras. O documento incluía também, como sugestão, a obrigatoriedade à preferência para capitais nacionais de mineração e indústria de refino, outro ponto de contradição entre capital nacional e capital externo. No entanto, por conta das pressões empresariais e até no aparelho do Estado, em votação difícil na Câmara por denúncia de influência externa, o projeto de Lei foi arquivado (COHN, 1981).

forma, onde Gorender (2004) trata da burguesia industrial, podemos associar ao conceito de burguesia interna.

A partir da falta de investimento privado o Estado foi levado a se tornar um produtor e o fez a partir da criação de estatais em setores considerados estratégicos (CANO, 2015). No entanto, para além das colocações de Cano (2015), a atuação do Estado não se deu ao acaso ou por forças exógenas que o levaram a atuação ativa, mas foi a partir de um projeto de desenvolvimento a partir da industrialização e como Cano (2015) e Fonseca (2003) apontam: foi um projeto intencional.

O período de 1930 marcou a transição da predominância da cafeicultura para o avanço da indústria, conseqüentemente, ocorreu mudança na hegemonia no bloco no poder<sup>36</sup>. Farias (2010) aponta o período de 1930 a 1964 como um período de crise de hegemonia no bloco no poder. Pois, a burguesia cafeicultora aliada à burguesia bancária e financeira já não detinha total poder, tampouco estava subordinada à burguesia industrial. Por outro lado, a burguesia industrial não tinha poder suficiente, mas também não estava subordinada ao capital industrial, estando o Estado brasileiro atuando com relativa autonomia com relação às classes dominantes. Para Gorender (2004) a crise de 1929 foi um golpe na burguesia cafeicultora, além disso, a burguesia se manteve antiliberal, mas menos protecionista no comércio exterior. Já durante o Governo Vargas houve maior aproximação com a burguesia industrial (GORENDER, 2004).

Ao que se refere a política externa, assim como Vargas deixou claro que caso fosse necessário uma aliança com o capital internacional, essa seria feita. A política externa brasileira esteve voltada ao alinhamento com os Estados Unidos (EUA), mas não de forma automática, a conjuntura internacional permitiu que o Brasil negociasse com EUA e Alemanha a fim de atender seus interesses. Visentini (2004) caracteriza como uma política de barganha frente aos EUA, pois havia a necessidade de realizar projetos de desenvolvimento que necessitavam de investimento externo.

---

<sup>36</sup> A respeito da formação do capitalismo e da burguesia no Brasil, consultar Florestan Fernandes, *A Revolução Burguesa no Brasil: ensaio de interpretação sociológica* ([1975], 1987). Neste texto Florestan aponta o caráter dependente da formação capitalista brasileira e de uma economia voltada ao mercado externo, e não interno. O autor aponta o fato de que o senhor de engenho não poderia ser tratado como burguês, pois sua função era de mercantilização e não como um empresário moderno. Com a revolução burguesa, em uma primeira fase a preocupação desse senhor de engenho era de manter seu *status*, apenas posteriormente é que ele começa a ter um comportamento estritamente econômico. Com a abolição da escravidão, a chegada dos imigrantes e a inclusão do trabalho assalariado Florestan não analisa apenas o aprofundamento do sistema capitalista no Brasil, como nos apresenta a estrutura social que se formou no Brasil.

O período ficou caracterizado, também, como americanismo<sup>37</sup>, que vinha sendo praticado desde o início da República. Com a Grande Depressão, os países centrais adotaram políticas protecionistas em suas economias, o que afetou as exportações de café. No entanto, EUA e Alemanha buscavam sua recuperação pós crise, por não possuírem territórios coloniais, os dois se voltaram aos mercados latino-americanos. A partir da rivalidade entre EUA e Alemanha o Brasil pôde tirar proveito da situação negociando com quem lhe favorecesse em determinado interesse, ou seja, uma aproximação alternada e simultânea com EUA e Alemanha. A aproximação com EUA possibilitou, após um longo período de tentativas e desconfianças, a construção da primeira siderúrgica nacional em Volta Redonda, em 1940 (CERVO; BUENO, 2014; PINHEIRO, 2004). A construção da siderúrgica fazia parte do projeto de desenvolvimento que visava a construção de infraestrutura de base para possibilitar a industrialização, a política externa, historicamente, esteve direcionada à promoção do desenvolvimento econômico e busca por autonomia (PINHEIRO, 2004).

Com a criação da Petrobrás em 1954 e a chegada ao poder pelos militares em 1964, o setor energético e de petróleo foram o centro da estratégia de desenvolvimento dos governos militares, não como busca apenas pela industrialização, mas como um projeto de desenvolvimento construindo a base da infraestrutura, busca pela autossuficiência e como parte de um plano de segurança nacional (LEÃO; NOZAKI, 2019b). Leão e Nozaki (2019b) dividem o período de expansão de E&P *offshore* no período militar em três, onde a E&P é o foco do plano de desenvolvimento dos militares e seus planos econômicos: i) de 1968 a 1973; ii) de 1974 a 1979 como eixo central do II PND e; iii) 1979 a 1982 com a preservação da busca pela autossuficiência. A política de investimento da Petrobras foi possibilitada justamente pela política econômica do período. Soma-se a isso, a grande dependência do Brasil e o aumento do consumo interno que pressionavam um maior investimento em E&P, dessa forma os esforços se voltaram ao mar como uma estratégia. Nos anos 1960 os esforços de investimento se voltaram ao mar com maior intensidade.

O final da década de 1960 e década de 1970 foi o período em que formou-se mão de obra qualificada, investiu-se em plataformas, etc. Foi o que possibilitou que a Petrobras alcançasse o nível tecnológico que possui atualmente, ao que se refere à

---

<sup>37</sup> O termo não era confundido à época com alinhamento aos Estados Unidos da época, mas sim como uma política externa voltada aos países vizinhos na região, em especial a América do Sul (CERVO; BUENO, 2014).

regulação do setor petrolífero, de 1953 a 1995 a legislação no segmento do petróleo se manteve a mesma: o Estado brasileiro possuía o monopólio de E&P no setor. A trajetória de estruturação da Petrobras não foi linear e simples, a estatal foi o símbolo do nacionalismo na década de 1950 e 1960, mas só nos anos 1970 é que se tornou “liderança na estratégia de desenvolvimento e industrialização do país”, passando por um período de transição, nos anos 1990 com Fernando Henrique Cardoso, que conduziu a reorganização da empresa com medidas neoliberais como descentralização e financeirização (FIORI, 2018a).

Em 1995, por meio de Emenda Constitucional nº 9/1995, foi extinto o monopólio da Petrobras, cabendo a partir de então, à União contratar, para a realização de atividades de exploração e produção, empresas privadas ou estatais. A chamada Lei do Petróleo - Lei 9.478/1997 - implementou uma série de objetivos para o uso racional das fontes de energia e permitiu a criação de órgãos reguladores específicos para o setor de energia e petróleo, são eles: Conselho Nacional de Política Energética (CNPE) e Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) (BRASIL, 1997; FIORI, 2018a; SOARES; BERNI; MANDUCA, 2013).

O período dos anos 1990, mais especificamente com a implementação da Lei do Petróleo durante o governo de Fernando Henrique Cardoso (1994-2002), foi um ponto de inflexão ao que se refere à regulação da cadeia produtiva do setor petrolífero. Pois, além de findar com o monopólio da estatal, o regime de concessão de áreas de exploração de petróleo flexibilizou a entrada de empresas estrangeiras no segmento de óleo e gás. As medidas então tomadas não se referiam a um plano exclusivo do setor, mas apresentavam-se vinculadas ao plano de desenvolvimento do governo - o neoliberal. O desenvolvimento neoliberal consiste em uma série de políticas econômicas aplicadas pela administração central – Governo Federal – entre elas, a redução do papel do Estado na economia e maior abertura a investimentos estrangeiros e entrada de empresas multinacionais no país (BIELSCHOWSKY, 2000).

O principal argumento para mudar a regulação referente ao petróleo era o de beneficiar os investidores, o que acarretaria na captação de recursos para maiores investimentos e melhoria da eficiência no setor. Naquela conjuntura, o petróleo só seria estratégico para os grandes produtores do Golfo Pérsico, os preços internacionais tendiam à queda e os custos de produção no Brasil eram relativamente altos. Assim, a principal justificativa da lei era que a atividade envolvia grandes riscos de exploração e

era dispendiosa. Requereria, portanto, investimentos privados para assumir o risco, ou seja, o regime de concessão à empresa privada viabiliza o financiamento da produção e da exploração, diante do risco exploratório. A Lei do Petróleo (Lei 9.478, de 1997) estabeleceu como única forma possível a concessão precedida de licitação. O Artigo 26 desta lei determina que a concessionária tenha como obrigação explorar, por sua conta e risco, e “(...) em caso de êxito, produzir petróleo ou gás natural em determinado bloco, conferindo-lhe a propriedade desses bens, após extraídos.”(SCHUTTE, 2012, p.25). Caberia à ANP organizar as licitações em que as empresas interessadas concorrem pelos blocos disponíveis.

Os anos 1990 são marcados pela implementação da política econômica neoliberal que teve início no Governo de Collor e um aprofundamento no Governo FHC (PAULANI, 2006). Em consonância com a ideologia neoliberal da globalização, a ideia era que o país se inserisse no sistema internacional através da abertura aos fluxos de capitais (financeiros e de bens) (VIZENTINI, 2005).

Sallum (2011) chama a política externa do governo FHC de integração competitiva, o Estado brasileiro adotou essa postura com a intenção de participar da reorganização da nova ordem mundial após o fim da Guerra Fria. Tendo o Brasil optado não por se manter pouco ativo, mas por fazer parte da construção de uma nova ordem internacional. Outra característica do governo de FHC é o que Pinheiro (2004) apontou como uma política externa presidencialista, onde o chefe do executivo muitas vezes exercia o papel de *chanceler*, tendo o Itamaraty seu papel reduzido durante o governo de Fernando Henrique. Ademais a política externa esteve voltada aos países centrais do capitalismo (PINHEIRO, 2004), passando por um inflexão durante seu segundo mandato, onde FHC buscou, timidamente, uma crítica à globalização e à ALCA, mas também buscou o fortalecimento na integração regional com os países vizinhos (VISENTINI, 2004).

### 3.2 MODELOS DE EXPLORAÇÃO DE PETRÓLEO NO BRASIL

Os modelos de exploração de petróleo são variados e são escolhidos de acordo com a realidade de cada país, nível de consumo, de produção e tamanho de suas reservas. O que diferencia os modelos é a forma de arrecadação e o nível de intervenção do Estado quanto a sua regulação - ou mesmo na E&P (exploração e produção) via

empresas públicas. Desta forma, o objetivo desta seção é o de diferenciar os modelos vigentes no Brasil - concessão e partilha, pois, como será exposto, o modelo de concessão tem uma intervenção menor do Estado ao que se refere à exploração, enquanto no modelo de partilha o Estado possui uma participação maior na exploração e produção de petróleo, o que gera desinteresse por parte das petrolíferas estrangeiras no setor de óleo no Brasil. Além disso, a legislação que acompanha o modelo de partilha redefiniu as regras de distribuição da arrecadação governamental com a E&P de petróleo entre municípios, estados<sup>38</sup> e a União, além de fundos criados visando investimento em setores específicos, como saúde e educação.

Os modelos mais utilizados e debatidos são o de concessão (utilizado pelos EUA, Canadá e Noruega<sup>39</sup>, por exemplo) e de partilha (utilizado por alguns países membros da Organização dos Países Exportadores de Petróleo<sup>40</sup> (OPEP) e Nigéria, por exemplo). Na Rússia o modelo utilizado é misto, pode ser de concessão ou de partilha, sendo mais usual o de concessão (FUP, 2019; SAUER; RODRIGUES, 2016). A trajetória de regulação e estruturação institucional brasileira no setor petrolífero passou por diferentes modificações. Dentre disputas desde a década de 1860 até os anos 1930, apenas em 1934 com o Código de Minas (Decreto 24.642 de dez de julho de 1934) é que instituiu-se que as riquezas do subsolo pertencem à União, independente da posse do solo. Aos que encontrassem óleo recebiam concessão para pesquisa e lavra (COHN, 1968). Em 1938 foi criado o Conselho Nacional do Petróleo (CNP)<sup>41</sup> responsável pela regulamentação do setor petrolífero. Em 1953, através da Lei 2.004 foi criada a Petrobras e instituído o regime de monopólio na exploração de petróleo que perdurou até 1997.

O monopólio também é considerado um modelo de exploração do segmento. Neste modelo todo processo de prospecção, exploração e produção é gerido pelo Estado. Hoje, dentre os países que adotam o modelo de monopólio estão a Venezuela e

---

<sup>38</sup> Diferenciaremos, neste trabalho, Estado com inicial maiúscula, como o local de condensação das lutas de classe. Enquanto o estado com inicial minúscula, como o ente federativo enquanto subdivisão administrativa do território nacional.

<sup>39</sup> A Noruega utiliza o modelo de concessão, mas instituiu regras as quais o Brasil incorporou no modelo de partilha, como o fundo especial com objetivo intergeracional (para que gerações futuras possam usufruir do benefício) e garantiu protagonismo às empresas nacionais. Sua arrecadação com o petróleo é significativa, o Estado norueguês arrecada cerca de 78% da renda petrolífera. O intervencionismo do Estado norueguês se limita à regulação por meio das empresas públicas, porém, a concorrência se dá entre as empresas privadas do setor petrolífero para exploração das jazidas (FUP, 2019).

<sup>40</sup> Somando as reservas de todos os membros da OPEP, chega-se a cerca de 80% do total mundial.

<sup>41</sup> Incorporado ao Ministério de Minas e Energia que foi criado em 1960.

a Arábia Saudita, as maiores detentoras de reservas de petróleo e gás do mundo, conforme dados disponibilizados pelo Anuário Estatístico Brasileiro da ANP (Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis) em 2019. A Arábia Saudita é detentora de uma das maiores reservas do mundo, podendo controlar a velocidade de sua produção, o que influencia inclusive, os preços do petróleo no mercado internacional. Além disso, toda arrecadação ao redor do hidrocarboneto fica com o Estado saudita.

Em 1997, com a Lei 9.478, foi instituído o modelo de contrato de concessão e o fim do monopólio estatal na E&P de petróleo no Brasil. Com a descoberta do pré-sal<sup>42</sup> em 2006, na costa brasileira, instituiu-se em 2010, com a Lei 12.351, o contrato de partilha de produção que se aplica aos novos contratos de exploração na região da província do pré-sal e em *áreas estratégicas*<sup>43</sup>, mantendo o regime de concessão para contratos já firmados em exploração *offshore*<sup>44</sup> e contratos da camada do pós-sal e *onshore*<sup>45</sup>, vigorando então, os dois modelos simultaneamente.

Tanto o modelo de concessão quanto o modelo de partilha são firmados por meio de licitação na modalidade leilão e permitem que as empresas formem consórcios para a exploração e produção de petróleo e de gás natural na área contratada. O leilão ocorre conforme o estabelecido em edital público pela ANP (Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis)<sup>46</sup>. A ANP, vinculada ao Ministério de Minas e Energia (MME), foi criada em 1997 com a Lei do Petróleo (Lei 9.478/1997). A Agência é a instituição federal que regula, contrata e fiscaliza toda cadeia produtiva do óleo e gás natural no Brasil, desde a licitação que oferta os campos de E&P até a comercialização dos combustíveis e sua qualidade.

### 3.2.1 Regime de Concessão

---

<sup>42</sup> Ilustração da província do polígono do pré-sal consta no Anexo I deste trabalho. A área do polígono se estende da costa do estado do Espírito Santo (ES) à costa do estado de Santa Catarina (SC), o que corresponde a uma área total de 149 mil km quadrados.

<sup>43</sup> Regiões caracterizadas pelo baixo risco exploratório e elevado potencial de produção de petróleo e gás natural.

<sup>44</sup> O termo refere-se a operações de exploração e produção ao largo da costa marítima e em alto mar (MORAIS, 2013).

<sup>45</sup> Ilustração com as camadas pós-sal e pré-sal consta no Anexo II deste trabalho.

<sup>46</sup> Originalmente denominada apenas Agência Nacional do Petróleo. Em 2005, através da Lei 11.097, passou a se chamar Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis passando a regular, além da indústria do petróleo, o gás natural, seus derivados e biocombustíveis (BRASIL, 1997).

No regime de concessão (Lei 9.478/1997) a arrecadação ocorre por pagamento de: i) bônus de assinatura (pago no ato da assinatura do contrato); ii) *royalties* (pagos mensalmente); iii) participação especial (compensação financeira extraordinária com relação a cada campo) e; iv) pagamento por ocupação (pago anualmente pelo mesmo período que durar o contrato, o valor é como uma compensação por utilização e permanência na área de extração). Os valores e critérios são estabelecidos pela ANP conforme definido em edital<sup>47</sup>. Os *royalties* devem respeitar percentual entre 5% e 10% sobre o montante produzido de óleo e gás natural. A distribuição dos *royalties* respeita uma série de critérios estabelecidos na Lei 9.478/1997 que destina os valores aos estados federados e municípios. Vale ressaltar que todos os valores referentes às participações governamentais devem ser pagos em moeda corrente (ANP, 2020a; BRASIL, 1997).

Neste regime de exploração, vence o leilão a operadora que atender às exigências em edital proposto pela ANP e oferecer maior bônus de assinatura, não podendo este, ser inferior ao mínimo estabelecido pela Agência. Os riscos, custos e investimentos de exploração ficam a cargo da empresa ganhadora, não havendo contrapartida compensatório do Estado em nenhuma hipótese. Por outro lado, todo óleo e gás produzidos ficam com a empresa contratada, sendo devido ao Estado apenas as taxas em moeda corrente. O leilão permite a participação de empresas nacionais e estrangeiras, em caso de empate entre as concorrentes, a preferência é da Petrobras, desde que não esteja em consórcio com outras petrolíferas. Como medida protetiva para garantir o abastecimento interno, a Lei do Petróleo institui que fica a critério da ANP estabelecer estoques mínimos de combustíveis e biocombustíveis a permanecer em instalações próprias ou de terceiros (BRASIL, 1997).

Nesse modelo e em conformidade com a legislação brasileira, após o leilão ocorre a contratação da empresa vencedora para efetuar a exploração e produção de petróleo sob o pagamento de taxas e *royalties*, envolvendo pouco ou nenhum poder do Estado, seja no controle da produção ou margem de influência nos preços a fim de conter elevações bruscas e excessivas. A Lei do Petróleo também não impede, tampouco impõe limites à participação estrangeira nos leilões, exceto no caso de empate citado anteriormente. Dessa forma, podemos citar pelo menos três consequências do

---

<sup>47</sup> Decreto 2.705/1998 que define os critérios para cálculo e cobrança que serão aplicáveis às atividades do setor petrolífero (BRASIL, 1998).

modelo de concessão: i) os valores arrecadados com as taxas governamentais podem não estar em conformidade com a quantidade de óleo encontrada, visto que os valores de participação da União estão postos em contrato e a quantidade de óleo é incerta até que se localize esse óleo. Caso a concessionária encontre quantidade significativa de óleo, o acordo se torna assim, desproporcional entre a concessionária e a União, a quem pertence os recursos; ii) os ganhos da União não acompanham o preço do petróleo no mercado<sup>48</sup> internacional, pois as taxas de participação da União já estão postas em contrato em moeda corrente, enquanto o preço do petróleo varia no mercado internacional e em dólar; iii) a participação estrangeira na E&P de petróleo pode ter como consequência, elevado nível de exportação de óleo cru e importação de derivados de petróleo, acarretando em dependência por importação e, conseqüentemente, a vulnerabilidade do Brasil à variação de preços dos combustíveis no mercado internacional.

Em suma, a Lei do Petróleo cumpre o papel de um instrumento jurídico que contribui à arrecadação de curto prazo para os cofres do Estado e pouco estratégico ao desenvolvimento econômico no longo prazo. Esse modelo se mostra também pouco favorável ao controle do Estado, detentor das reservas, e pouco avesso à entrada do capital estrangeiro, não havendo resguardo à indústria nacional de petróleo.

### **3.2.2 Regime de Partilha**

No Brasil, a Lei 12.351/2010 instituiu o regime de partilha e criou o Fundo Social (FS). O novo marco regulatório não substituiu por completo os dispositivos anteriores (Lei do Petróleo), mas é um complemento que visa regular novas descobertas promissoras. Pois, refere-se exclusivamente ao polígono do pré-sal e áreas estratégicas. Nesse regime o contratado também assume todos os riscos, mas havendo descoberta, o mesmo adquire o direito de apropriação do custo em óleo<sup>49</sup> e de parcela do excedente em óleo<sup>50</sup>. O nome partilha refere-se justamente à repartição do excedente em óleo, pois

---

<sup>48</sup> Por mercado entende-se a interação entre dois grandes grupos, o de compradores e o de vendedores em uma relação mercantil de compra e venda, seja de bens ou de serviços e mão de obra (PINDYCK; RUBINFELD, 2002).

<sup>49</sup> Parcela da produção que corresponde aos custos e investimentos feitos por parte do contratado nas atividades inerentes à exploração (ANP, 2020b; BRASIL, 2010, Art. 2<sup>a</sup>, II).

<sup>50</sup> Parcela da produção a ser repartida com a União. A parcela corresponde a diferença entre o volume total da produção e as parcelas relativas ao custo em óleo e aos *royalties* devidos (ANP, 2020b; BRASIL, 2010, Art. 2<sup>a</sup>, III).

o contratado fica apenas com uma parte, a outra, fica com a União. É aqui que reside a maior diferença entre o modelo de concessão e o modelo de partilha de exploração do petróleo: a divisão do óleo descoberto.

O critério que determina a vencedora do leilão é o de excedente em óleo, aquela que oferecer a maior parcela arremata o bloco ofertado. A arrecadação governamental neste modelo ocorre via: i) *royalties* (pagos mensalmente em moeda nacional) e; ii) bônus de assinatura (pago no ato da assinatura do contrato). No modelo de partilha o percentual de *royalties* é mais elevado que no modelo de concessão, correspondendo a 15% sobre o nível de produção de óleo. O valor arrecadado com os *royalties* é distribuído<sup>51</sup> entre os estados e Distrito Federal, municípios e o Fundo Social (ANP, 2020b; BRASIL, 2010).

No marco regulatório de 2010 é assegurado à Petrobras participação mínima de 30% em todos os blocos contratados, a empresa vencedora do leilão deve fazer consórcio com a estatal brasileira, sendo ela a operadora<sup>52</sup> dos blocos. Outro dispositivo presente na lei de partilha, mas em comum com a concessão, é a exigência de conteúdo local nos editais, os percentuais mínimos são definidos pela ANP. A política de conteúdo local, critério dos dois modelos, é aplicada desde 1999, passando a exigir percentuais mínimos já em 2003, a partir da 5ª rodada dos leilões. Essa política objetiva o aumento da participação da indústria nacional na contratação de bens e serviços, a fim de promover o desenvolvimento tecnológico, geração de emprego no setor e capacitar mão de obra (ANP, 2020c). Porém, foi a partir da descoberta do pré-sal e implementação do modelo de partilha que a política de conteúdo local ganhou mais visibilidade e teve maior impacto na indústria nacional à processos produtivos inerentes ao setor de petróleo, como a construção naval, por exemplo.

O Fundo Social é vinculado à Presidência da República e tem como finalidade ser

fonte de recursos para o desenvolvimento social e regional, na forma de programas e projetos de combate à pobreza e de desenvolvimento: I) da educação; II) da cultura; III) do esporte; IV) da saúde pública; V) da ciência e tecnologia; VI) do meio ambiente; e VII) de mitigação e adaptação às mudanças climáticas. (BRASIL, 2010, Art. 47).

---

<sup>51</sup> Respeitando os critérios expostos nas leis 12.351/2010 e 2.734/2012.

<sup>52</sup> “responsável pela condução e execução, direta ou indireta, de todas as atividades de exploração, avaliação, desenvolvimento, produção e desativação das instalações de exploração e produção; (BRASIL, 2010, Art. 2º, VI).

Os investimentos do Fundo devem respeitar o Plano Plurianual (PPA) e tem como objetivo compor poupança pública, oferecer os recursos mencionados acima e evitar ou reduzir as variações dos preços e na arrecadação, gerados pelo setor petrolífero, na economia nacional. Além dos *royalties* advindos dos contratos de partilha, compõem o Fundo Social recursos provenientes: i) de parcela do bônus de assinatura dos contratos de partilha; ii) receita originada da comercialização do petróleo, gás e outros hidrocarbonetos; iii) os *royalties* e participação especial de áreas do pré-sal sob contrato de concessão destinados à administração e da União e; iv) resultados de aplicações financeiras e outros recursos destinados por lei ao FS (BRASIL, 2010, Art. 49).

**Quadro 1** - Comparativo entre os modelos de concessão e partilha

	<b>Regime de Concessão</b>	<b>Regime de Partilha</b>
Área de regulação	<i>Offshore</i> (fora do polígono do pré-sal) e <i>onshore</i> .	Polígono do pré-sal e áreas estratégicas.
Critério de seleção da licitação <sup>53</sup>	Maior bônus de assinatura (em moeda corrente).	Maior excedente em óleo.
Posse das descobertas em óleo	Após o pagamento das participações governamentais, a empresa contratada tem direito a totalidade dos recursos encontrados.	A empresa contratada tem direito a recuperar o custo em óleo e parte do excedente em óleo.
Riscos de exploração	Assumidos pela empresa contratada.	Assumidos pela empresa contratada.
Participações Governamentais	i) bônus de assinatura ii) <i>royalties</i> iii) participação especial iv) pagamento por ocupação	i) <i>royalties</i> ii) bônus de assinatura
<i>Royalties</i>	5% à 10% (distribuídos entre estados e Distrito Federal e municípios)	15% (distribuídos entre estados e Distrito Federal, municípios e Fundo Social)
Participação da Petrobras	Preferência apenas em caso de empate.	Participação mínima de 30% em cada bloco.

<sup>53</sup> O critério de seleção se aplica após o cumprimento de demais exigências postas em edital.

Fonte: elaboração própria.

O modelo de partilha possui diferenças importantes com relação ao modelo de concessão, diferenças essas que modificam o grau de intervenção do Estado no setor de E&P de petróleo. Ao contrário do modelo de concessão que paga em moeda corrente toda e qualquer participação governamental, na partilha ocorrem pagamentos em moeda corrente e óleo cru, além da obrigatoriedade de participação da Petrobras em no mínimo 30% dos blocos. São essas as diferenças de extrema importância, pois ao ter acesso ao óleo cru o Estado possui maior poder no mercado petrolífero, além de poder controlar, através da Petrobras, o ritmo de produção, podendo assim, influenciar, ainda que sutilmente, o preço da *commodity*. No mercado interno, sendo o petróleo refinado pela própria Petrobras ou refinarias nacionais, o custo se reduz, pois já não se contabiliza custo com importação. Dessa forma é possível, também, se precaver de possíveis pressões inflacionárias que os desequilíbrios externos podem causar nos preços dos combustíveis que seriam importados para o Brasil. O modelo de concessão atende interesses econômicos de curto prazo para a União que arrecada de imediato valor que lhe parece significativo, já o modelo de partilha não possui exclusivamente objetivos de ganhos financeiros no curto prazo.

Com a Lei 12.351/2010, uma terceira alternativa foi posta: a cessão onerosa. Ficando a União autorizada a ceder de forma direta à Petrobras, nas áreas do pré-sal conforme contrato entre União e ANP, o exercício das atividades de pesquisa e exploração com um limite de até cinco bilhões de barris de petróleo. A Petrobras adquire o direito ao óleo extraído após o pagamento dos *royalties* (ANP, 2020d; BRASIL, 2010). Essa modalidade permitiu maior ação estatal, pois aumentou sua participação no capital votante da petrolífera, de 40% para 49%, e possibilitou aumento do capital para realização de novos investimentos (LEÃO; NOZAKI; PINTO; PEREIRA 2018).

Não existe consenso sobre a utilização do modelo de partilha ou de concessão. Zeitoune e Francisco (2019) salientam que a alta burocracia e a necessidade de algumas decisões passarem por comitês não tornam o modelo de partilha eficiente e não condizem com a realidade do setor industrial nacional brasileiro. José Serra, por exemplo, defensor do modelo de concessão, argumenta que foi este o modelo que permitiu a expansão da Petrobrás, no entanto, o impulso à Petrobras não foi o regime de

concessão em si, mas foi a “Rodada Zero”<sup>54</sup> que permitiu o impulso inicial e uma estratégia mais agressiva de investimentos adotada pela Petrobras em um segundo momento (LEÃO; JÄGER, 2019). Vale ressaltar que desde sua criação a Petrobras deteve o compromisso com a prospecção e E&P de petróleo e suas buscas pelo óleo em áreas marítimas começaram na década de 1970. A trajetória de investimentos e prospecção resultou na descoberta do pré-sal em 2006 e, após, colocou a Petrobras em destaque no desenvolvimento tecnológico com diferentes prêmios, inclusive, de tecnologia em extração de óleo na camada pré-sal (MORAIS, 2013; PETROBRAS, 2020). Desta forma, devemos ter em conta que a escolha do regime de exploração não é apenas uma decisão técnica, mas uma decisão política, porém o regime escolhido se apoia em argumentos do projeto político de desenvolvimento econômico (AQUINO, 2016).

Uma série de leis e decretos foram mencionados exaustivamente nessa seção, porque é através desses dispositivos e instituições (o burocratismo) que o Estado age e impõe os limites de atuação do setor privado (nacional e internacional) e define sua própria participação no setor petrolífero. Ademais, a regulação do setor não está contida em apenas um dispositivo, mas compõe um conjunto deles. O objetivo desta seção foi enfatizar a diferença entre os dois modelos adotados no Brasil entre 1997 e 2016<sup>55</sup>, ambos representaram momentos de inflexão na regulação do setor petrolífero. A Lei do Petróleo (1997) rompeu com o modelo de total controle do Estado no segmento, reduzindo sua atuação e abrindo o setor para o capital privado nacional e internacional. A Lei de Partilha (2010), por sua vez, tornou o Estado mais ativo na E&P de petróleo e gás natural.

---

<sup>54</sup> Acordo firmado entre Petrobras e ANP que foram concedidos blocos à estatal sob a condição de fazer novos investimentos - que foram efetivamente realizados conforme estabelecido (LEÃO; JÄGER, 2019).

<sup>55</sup> A lei de partilha ainda vigora, no entanto, a partir de 2016, após deposição da Presidente Dilma Rousseff, assumindo seu vice-presidente, Michel Temer, ocorreram mudanças significativas na lei de partilha.

## **4 POLÍTICA DE PETRÓLEO NO SEGUNDO GOVERNO LULA: O MODELO DE PARTILHA DO PRÉ-SAL**

O presente capítulo gira em torno da pergunta que norteia o trabalho. Para isso analisamos o processo decisório do modelo de partilha do pré-sal através da votação na Câmara dos Deputados e o posicionamento das principais entidades representativas da burguesia brasileira, especificamente, a burguesia interna. Neste capítulo retomamos as formulações conceituais tratadas no segundo capítulo, em especial, a de autonomia relativa do Estado.

### **4.1 SETOR PETROLÍFERO BRASILEIRO: O PRÉ-SAL COMO ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO**

O plano estratégico da Petrobras sempre esteve de acordo com a conjuntura e o plano de desenvolvimento do Estado. Porém, na incapacidade do capital industrial nacional e falta de mão de obra qualificada nos diferentes níveis da cadeia produtiva, foram criados cursos direcionados à capacitação dos recursos humanos até que as instituições de ensino no Brasil se adequassem à nova necessidade de formação profissional. Na década de 1960, foi necessária parceria com capital estrangeiro, principalmente, para a E&P no mar. Ademais, nessa jornada, a primeira plataforma (a P-1 em Niterói-RJ) foi construída com tecnologia americana, assim como os demais investimentos nos anos seguintes foram de origem americana (LEÃO; NOZAKI, 2019; MORAIS, 2013).

As primeiras descobertas de poços *offshore* datam de 1968 na costa do Nordeste brasileiro e, em 1974, na Bacia de Campos (Rio de Janeiro), inicialmente em águas rasas<sup>56</sup>. Somado a falta de pessoal qualificado, havia a necessidade do desenvolvimento tecnológico. As primeiras experimentações tecnológicas datam da segunda metade da década de 1970. Essas primeiras tecnologias possibilitaram o início da exploração de jazidas em distâncias maiores do litoral, o que foi o ponto de partida para que tivesse iniciado o processo de inovação nos sistemas de produção marítima de petróleo no Brasil. As dificuldades nesse longo período em encontrar petróleo em volumes suficientes para reduzir a dependência de importação por parte do Brasil e alcançar sua

---

<sup>56</sup> Lâminas de água de até 300m de profundidade.

autossuficiência foram motivações para que a busca se mantivesse, persistência essa que levou à descoberta do pré-sal em 2006 (MORAIS, 2013).

As descobertas do pré-sal reposicionaram o Brasil ao que se refere a E&P de petróleo, abrindo não só a possibilidade de autossuficiência, mas também de se tornar um exportador e um dos maiores produtores mundiais (LEÃO; NOZAKI, 2019), redimensionando a Petrobras como um grande *player* no setor internacional de energia (SCHUTTE, 2012). Sendo assim, o pré-sal representou potencial em um novo ciclo ao desenvolvimento e a superação da dependência energética, que sempre foi fator de restrição externa.

Em 2006 Lula foi reeleito presidente e em seu segundo mandato trouxe mudanças na política econômica e no planejamento estatal. O ativismo estatal foi permitido pelo cenário em que se encontrava à época: retomada do crescimento acima das expectativas, manutenção das políticas macroeconômicas restritivas, a necessidade de investimento e melhoria na infraestrutura. Assim foi possível ampliar o crédito e aumentar os investimentos públicos no segundo governo (LEÃO; NOZAKI, 2019a, p.339).

Já em seu primeiro mandato, o governo Lula representou uma inflexão, tanto ao que se refere à política econômica, quanto à política externa. Conforme Paulani (2006) a ideologia neoliberal<sup>57</sup> se propagou intensamente a partir da década de 1970. O cenário que antecedeu o período neoliberal (entre 1945 e 1970), em um período de vinte e cinco anos, prevaleceu o crescimento econômico, a estabilidade econômica e grande intervenção do Estado na economia. Já a década de 1970 ficou marcada por crises fiscais de Estado, crise do petróleo (que aprofundou a instabilidade econômica), alta inflação e alta dos juros da economia americana. Essa conjuntura inflou o discurso de Estado mínimo e de controle nos gastos públicos. No Brasil o neoliberalismo foi implementado a partir do Governo Collor, sendo mantido até os governos de Fernando Henrique Cardoso, sendo traduzido em abertura comercial, grandes privatizações e

---

<sup>57</sup> Conforme Bielschowski (2000), a tradicional corrente liberal (predominante no Brasil até os anos 1930) passou por transformações no desenvolvimento histórico por conta de crises econômicas, mudanças sociais e políticas, alterando assim, a base da corrente liberal. O neoliberalismo foi resultado desse processo de modificação, mas também a resistência desta corrente de pensamento. Os neoliberais defendem: i) um sistema de mercado com maior eficiência econômica; ii) intervenção do Estado apenas para corrigir as imperfeições do mercado e mínima intervenção na economia e iii) austeridade fiscal, esses são os principais pontos da corrente. Outro ponto “peculiar” é a falta de propostas que promovam a política industrial. Porém, não há um consenso dentro do pensamento, o que os diferencia é o posicionamento sobre a extensão em que o governo deveria ou não apoiar as atividades de infraestrutura. Um ponto praticamente unânime é o controle do Estado sobre o comércio exterior.

mudanças institucionais (BIELSCHOWSKY, 2000; PAULANI, 2006, SALLUM, 2011).

Em seus dois anos de mandato na presidência (1990-1992), Fernando Collor de Mello fez alterações significativas no setor energético, em conformidade com a política econômica predominante à época, Collor buscou “enxugar” o Estado e projetou a privatização do setor petroquímico. Nesse setor o presidente eleito em 1994, Fernando Henrique Cardoso (1995- 2003, em dois mandatos), foi mais hábil que Collor. FHC fez modificações na legislação e instituições do setor de óleo. Nesse período a Petrobras já possuía excelência na extração desse hidrocarboneto em águas profundas<sup>58</sup>, com o fim do monopólio e a abertura comercial o ambiente tornou-se competitivo e ao mesmo tempo ocorriam parcerias com empresas estrangeiras, por conta do desenvolvimento tecnológico da estatal brasileira. O setor de energia encontrava-se em decadência quando na chegada de Luiz Inácio Lula da Silva à presidência, um dos setores ligados ao setor de petróleo, era o naval. No primeiro mandato Lula buscou o cumprimento de contratos e acordos do governo anterior a fim de não causar instabilidade jurídica e desconfiança entre os investidores nacionais e internacionais (HAGE, 2019).

O incentivo industrial ainda era necessário na economia brasileira, a Petrobras se tornou uma impulsionadora nesse projeto. Isso foi possível com a descoberta do pré-sal anunciada em 2007. Devido às condições (a 7 mil metros abaixo do nível do mar, em águas ultraprofundas) seria necessária alta tecnologia e equipamentos, que viriam preferencialmente da indústria nacional, como setor naval com petroleiros, indústria de dutos, caminhões pesados, no geral, o setor metalúrgico. O petróleo se tornou o carro chefe do projeto de desenvolvimento econômico, o valor do barril de petróleo encontrava-se em 150 dólares, valor esse que possibilitaria novos investimentos para a extração do pré-sal (HAGE, 2019). No entanto, sob as condições do modelo de concessão, essa arrecadação não seria possível, pois o modelo limita a participação e de alguma forma, a arrecadação do Estado por conta dos valores e condições fixadas na Lei do Petróleo.

As primeiras perfurações como a do campo de Parati, exigiam vultosos investimentos, após perfurar 7.600m e investir mais de 240 milhões de dólares e não encontrar óleo, apenas gás natural, a Petrobras persistiu e perfurou um poço ao lado,

---

<sup>58</sup> Lâminas de água entre 300m e 2000m. Acima de 2000m considera-se águas ultraprofundas, que é o caso das camadas do pré-sal.

onde encontrou reservas consideráveis entre cinco e oito bilhões de barris de petróleo. Guilherme Estrela, à época diretor de Exploração e Produção da Petrobras, defendia o investimento pesado no desenvolvimento tecnológico e a exploração agressiva, pois é um risco que o Estado deveria assumir. Com essas dimensões, o setor petrolífero entrou novamente em disputa no Brasil, entre setor público e privado para acesso à exploração do recurso. Com o novo cenário, seria necessária nova regulação sobre a exploração de óleo e gás. A descoberta do pré-sal não traria apenas a possibilidade de autossuficiência, mas seu elevado potencial poderia gerar ganhos financeiros elevados também, que poderiam custear os gastos sociais e investimento no desenvolvimento da indústria nacional, em 2010 foi instaurado o modelo de Regime de Partilha e Cessão Onerosa (NOZAKI, LEÃO, PINTO; PEREIRA, 2018).

Oposto ao Governo de FHC, as políticas de desenvolvimento do Governo Lula seguiram uma linha mais heterodoxa, com agenda social, maior liberação de crédito, políticas distributivas de renda e incentivo industrial, ao todo, uma maior presença do Estado na economia. Ao que pese a política externa, o presidente Lula “devolveu” o papel da diplomacia ao Itamaraty<sup>59</sup>, diferentemente de FHC que praticava uma diplomacia presidencialista. Visentini (2011) ressalta que

A razão da política externa ser a frente mais ousada do governo Lula reside no fato dela estar sendo dirigida pelo Itamaraty (e apoiada por parte dele), que recuperou seu espaço, e conta com o apoio de segmentos dentro do Estado, preocupados com a questão nacional, como o BNDES e as Forças Armadas (VISENTINI, 2011, p. 67).

Além do Itamaraty retomar seu papel, Lula reforçou a atuação internacional do Brasil, principalmente na América do Sul e outras potências emergentes, assim como, em órgãos internacionais (VIZENTINI, 2005).

Conforme Sicsú (2019), o período Lula recebe, recorrentemente, críticas ao seu modelo de política econômica ter gerado apenas consumo e o excessivo endividamento das famílias. O autor argumenta que o consumo foi apenas o ponto de partida da política econômica, valorizou o salário mínimo e estruturou crédito à pessoa física junto aos bancos, oferecendo-lhes garantias, foi o chamado crédito consignado. Ao longo do seu governo, em especial o segundo mandato, houve, na verdade, aumento do investimento

---

<sup>59</sup> Nos referimos aqui em termos de representação formal ao que diz respeito aos interesses nacional, em aparência, pois defendemos que assim como as políticas de desenvolvimento econômico atendem aos interesses econômicos da classe ou fração de classe dominante, as política externa também atende a determinados interesses.

público e privado. Via BNDES com disponibilidade de crédito e investimento público em infraestrutura através do PAC (Programa de Aceleração do Crescimento).

Já Saad Filho (2006) salienta a contradição entre o tripé da economia brasileira (baseado no equilíbrio fiscal e cambial, metas de inflação e câmbio flutuante) e a política social dos governos do Partido dos Trabalhadores (PT). Pois, conforme o autor “Essas contradições limitaram o projeto petista e levaram à convergência das crises econômica e política, destruindo os eixos de poder do PT: as alianças sociais que sustentaram o governo Lula e os avanços econômicos dos anos 2000.” (SAAD FILHO, 2006, p. 171). O período neoliberal pelo qual passou o Brasil entre o final dos anos 1980 e 1990 teve consequências devastadoras da economia: baixo investimento, altas taxas de desemprego, redução da participação da classe trabalhadora na renda nacional e ainda que houvesse austeridade fiscal, a dívida nacional aumentou, assim como os impostos. Foi a partir do desgaste do modelo neoliberal no Brasil que o presidente Lula foi eleito em 2002, com o apoio de uma aliança entre as camadas que tiveram perdas sistemáticas durante os governos neoliberais: a burguesia e a classe trabalhadora formal (SAAD FILHO, 2016).

Durante o governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) os elementos neoliberais se fortaleceram através da política externa, além da adoção de uma série de medidas, já a partir do governo Collor (1990-1992) que foram marcadas pela retomada da aliança com os Estados Unidos em ambos os governos. A política de desenvolvimento neoliberal do governo FHC, que atendeu as indicações do Consenso de Washington, era baseada na abertura comercial, redução dos gastos públicos e privatizações. Ao que se referia às medidas relacionadas a abertura comercial, esta favoreceu o setor bancário e o setor internacional, ou seja, a burguesia associada, que durante o governo FHC se manteve no bloco no poder (BERRINGER, 2014).

Com o desgaste da política neoliberal no Brasil que contribuiu à eleição de Lula, e a aliança entre burguesia interna e a classe trabalhadora, que até então estavam somando perdas, tivemos então a mudança do bloco no poder durante os governos petistas (BOITO; BERRINGER, 2013; TEIXEIRA; PINTO, 2012). De uma burguesia associada subordinada ao capital financeiro internacional, que detinha seus interesses econômicos majoritariamente atendidos a partir de políticas econômicas ortodoxas, para uma burguesia interna (apoiada pela classe popular) que aos poucos ia sendo beneficiada a partir das políticas heterodoxas do governo Lula. Apesar da mudança do

bloco no poder e da política econômica praticada pelo governo progressista, a economia brasileira se manteve dentro dos limites do funcionamento do capitalismo, ainda que as mudanças econômicas e a política externa tenham apresentado alterações importantes (BOITO; BERRINGER, 2013. BERRINGER, 2014).

Com o apoio da classe popular, Lula tinha compromissos também com essa classe<sup>60</sup>, que cumpriu através de geração de empregos (em especial setores de baixos salários), formalização do mercado de trabalho, valorização do salário mínimo e políticas sociais. O tímido crescimento econômico se deu basicamente por essas políticas (re)distributivas, enquanto ao que se refere à política industrial, essa foi sutil. Pelo lado da burguesia financeira (burguesia associada), essa se manteve estável, pois por conta da continuidade de políticas neoliberais (somadas ao progressismo petista) permaneceram com seus ganhos (SAAD FILHO, 2016). Essa “combinação” entre política neoliberal e heterodoxa

[...]foi a expressão dos movimentos contraditórios desenvolvidos no aparelho de estado que, mesmo parecendo caóticos e contraditórios no curto prazo, são a evidência dos interesses hegemônicos da fração bancário-financeira nacional e internacional no bloco no poder. A variável-síntese do processo foi a taxa de juros. (TEIXEIRA; PINTO, 2012, p.927).

O mercado internacional contribuiu para os sucessos na economia doméstica durante os governos Lula. Em 2007 houve um *boom* de *commodities*, cuja própria Petrobras se beneficiou à época (SAAD FILHO, 2016; TEIXEIRA; PINTO, 2012). Com uma valorização cambial provocada pela alta taxa de juros, no primeiro governo de Lula a burguesia interna não obteve ganhos significativos, porém, fortaleceram-se mais no segundo governo Lula (TEIXEIRA; PINTO, 2012).

Ao que tange a política externa brasileira durante o governo Lula, essa foi um ponto de inflexão com relação ao período neoliberal anterior. Enquanto Fernando Henrique Cardoso adotou uma política externa presidencialista reduzindo a atuação do Itamaraty que buscou a autonomia pela participação, Luiz Inácio Lula da Silva adotou uma estratégia de diversificação na busca pela autonomia (PINHEIRO, 2004; VIGEVANI; CEPALUNI, 2007; VIZENTINI, 2005), “reforçando a atuação

---

<sup>60</sup> Em conformidade com a própria função do Estado em fazer pequenas concessões quando necessário e desorganizar a classe trabalhadora para atender aos interesses políticos da classe dominante, o Governo Lula não fez mudanças estruturais à classe trabalhadora, mas pequenas concessões econômicas que cumpriram o compromisso do presidente com a classe que lhe apoiou, atendeu aos interesses econômicos de curto prazo dessa classe.

internacional do país, especialmente em relação à América do Sul, aos organismos internacionais e às potências emergentes do Sul” (VIZENTINI, 2005, p. 381). Historicamente a política externa brasileira está direcionada na busca pela autonomia e possui papel complementar à política de desenvolvimento (PINHEIRO, 2004; VIGEVANI; CEPALUNI, 2007). Conforme Samuel Pinheiro Guimarães,

Na execução de sua política externa, e sempre orientado por princípios constitucionais, o Brasil em um mundo profundamente desigual, arbitrário e violento tem que reagir às iniciativas políticas de Grandes Potências e especialmente da Superpotência, os Estados Unidos; o Brasil tem que articular alianças políticas, econômicas e tecnológicas com os Estados da periferia do sistema internacional para promover e defender seus interesses; o Brasil tem que transformar suas relações tradicionais com as Grandes Potências, historicamente desequilibradas. (GUIMARÃES, 2006 *apud* VIGEVANI; CEPALUNI, 2007, p. 292-293)

Nesse sentido, a aproximação do Brasil com os demais países do sistema internacional, somada aos interesses domésticos, permitiu que houvesse uma maior internacionalização das empresas nacionais - expansão - e da própria Petrobras, que até 2019 possuía uma refinaria de petróleo nos EUA, em Pasadena, na Califórnia, por exemplo.

## 4.2 PROCESSO DECISÓRIO - O MODELO DE PARTILHA

A descoberta do pré-sal em 2006 apresentava-se promissora, com expectativa de grandes quantidades de óleo que levariam o país à autossuficiência, eliminando, assim, sua dependência de importação do óleo e seus derivados. Possibilitaria, também, que o Brasil ficasse dentre os maiores produtores de petróleo do mundo, o que acabou se concretizando. Conforme os anuários da Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) de 2018 e 2019, o Brasil ocupa a 15<sup>o</sup> posição de maior reserva comprovada do mundo e o 10<sup>o</sup> maior produtor de petróleo no *ranking* mundial. Em termos de consumo, o país ocupa a 7<sup>o</sup> posição e é a 8<sup>o</sup> maior capacidade em refino mundial. Além disso, a Petrobras está entre as 20 maiores empresas de petróleo do mundo, das quais 15 são estatais e controlam juntas 80%<sup>61</sup> das reservas mundiais comprovadas de petróleo, logo, as maiores decisões referentes ao petróleo estão sob a influência do Estado (YERGIN, 2010; FIORI, 2018b).

---

<sup>61</sup> Desses 80%, mais de 40% pertencem aos países membros da OPEP.

Desta forma, levantou-se o debate acerca do modelo de exploração das reservas de petróleo do Brasil. Devido a grande quantidade e sua localização<sup>62</sup>, o modelo de concessão já não parecia mais adequado. Em 2007 o Deputado Eduardo Valverde (PT - Partido dos Trabalhadores) submeteu Projeto de Lei (PL) 2502/2007 propondo a alteração do modelo de exploração de concessão para o modelo de partilha, no entanto, o PL foi arquivado, posteriormente, em detrimento dos PL's seguintes formulados pela Comissão Interministerial durante o governo Lula.

Em 2008, em seu segundo mandato, o presidente Luiz Inácio Lula da Silva formou a Comissão Interministerial<sup>63</sup> para propor nova legislação a respeito do petróleo. Quatro projetos de lei foram submetidos e, após um processo de intensos debates e votações, instituiu-se um novo marco regulatório: a Lei de Partilha (12.351/2010). Somada a outros dispositivos que resultaram dos quatro projetos de lei, a nova regulação representou um momento de inflexão na legislação do setor petrolífero.

Conforme Haroldo Lima (2016), ex-presidente da ANP, em entrevista, o modelo de partilha foi inspirado no modelo utilizado por Angola. Enquanto a manutenção do modelo de concessão concomitantemente com a partilha - modelo misto - foi inspirado na Rússia, que utiliza o modelo misto. Nesse sentido, salientamos aqui que, conforme tratamos no ponto 3.2, onde mencionamos os modelos possíveis de exploração do petróleo, para além da partilha e da concessão, ou a combinação entre os dois, o monopólio também é uma possibilidade viável, especialmente em um cenário onde o país possui vultosas reservas e uma empresa petrolífera gerida pelo Estado - seu maior acionista - com alto desenvolvimento tecnológico e mão de obra qualificada. Esse é um ponto consideravelmente importante, pois a escolha do modelo de partilha é reflexo do projeto de desenvolvimento e da política externa praticados pelo Estado, não sendo assim, uma escolha técnica, mas sim, uma escolha política.

Dentre as experiências de outros Estados há situações onde pequenos grupos exploram de forma predatória e desigual a renda petrolífera, algumas vezes se utilizando de medidas autoritárias. Por outro lado, há exemplos em que o Estado regula essas

---

<sup>62</sup> A região do pré-sal se estende pela costa brasileira e aproxima-se da fronteira de jurisdição marítima do Brasil, o que levou o país a solicitar à ONU a extensão de sua fronteira por conta da zona econômica exclusiva. Sobre o assunto consultar Chedid e Santos (2019).

<sup>63</sup> Decreto de 17 de julho de 2008. Comissão formada pelo Ministro de Minas e Energia, Edison Lobão, coordenador da Comissão; Ministra-Chefe da Casa Civil, Dilma Rousseff (também Presidente do Conselho Administrativo da Petrobras à época); Ministro da Fazenda, Guido Mantega; Ministro do Desenvolvimento, Miguel Jorge; Ministro do Planejamento, Paulo Bernardo; Presidente do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), Luciano Coutinho; Presidente da ANP, Haroldo Lima e Presidente da Petrobras, José Sergio Gabrielli.

atividades e utiliza instrumentos que reduzem os constrangimentos externos, as fragilidades macroeconômicas, assim como os investimentos públicos e políticas de incentivo ao desenvolvimento social, tecnológico e de políticas industriais (LEÃO; NOZAKI; PINTO; PEREIRA 2018). Porém, vale lembrar que a tomada de decisão do Estado busca atender aos interesses da classe dominante - a burguesia, que possui seus próprios interesses políticos e econômicos. Logo, é de esperar que a descoberta do pré-sal e o debate acerca de um novo marco regulatório não tenha passado despercebido às críticas da burguesia brasileira.

As críticas vieram da indústria do segmento de óleo e gás, especialmente da indústria privada internacional através do Instituto Brasileiro de Petróleo, Gás e Biocombustíveis (IBP)<sup>64</sup> e da Organização Nacional da Indústria de Petróleo (ONIP)<sup>65</sup>, argumentando que as conquistas até então, eram resultado do modelo de concessão, sendo desnecessária sua alteração, ademais, o modelo permitiria maior arrecadação estatal (SCHUTTE, 2012). Porém, por trás desse argumento está o incômodo, por parte da burguesia, em uma maior intervenção do Estado no segmento de petróleo, como fica evidente na fala do Deputado Federal Francisco Dornelles (PP-RJ), em 2009:

A proposta que vem sendo anunciada pelo governo de substituir o regime transparente e eficaz da concessão pelo regime burocratizado da partilha, inclusive com a criação de mais uma empresa estatal, constitui um enorme retrocesso na política em vigor no país para a exploração do petróleo. (Francisco Dornelles *apud* SCHUTTE, 2012, p.30).

A maior regulação do Estado no setor implica limitar a atuação do setor privado na E&P de petróleo e gás e diminuir o espaço de participação de empresas privadas, ou seja, interfere nos ganhos econômicos das empresas interessadas no setor, sejam nacionais ou internacionais. Conforme apontam Aquino (2011) e Schutte (2012), há um

---

<sup>64</sup> O IBP surgiu em 1957, após a criação da Petrobras em 1953. O Instituto participa de fóruns e audiências públicas que debatem o tema da regulação do petróleo, tributação e fiscalização. O corpo de associados ao Instituto que é composto por empresas multinacionais - dentre as nacionais, como a própria Petrobras - e as comissões técnicas, conselho e diretoria que compõem o IBP são formadas por representantes das multinacionais associadas. Ou seja, os interesses defendidos pelo IBP representam o posicionamento não só das empresas nacionais associadas ao Instituto, como das empresas estrangeiras atuantes em território nacional. Dentre as multinacionais associadas ao IBP estão ExxonMobil, Shell, Chevron e a própria Petrobras.

<sup>65</sup> A ONIP nasceu em 1999 em meio a abertura comercial do Brasil. A instituição, que é favorável à abertura comercial, dedica-se a construir consensos na política industrial que abranjam maior participação das indústrias brasileiras no segmento petrolífero e de gás aumentando a competitividade da indústria nacional.

outro impasse ao redor da regulação das novas reservas, de cunho fiscal e que coloca em confronto os estados federados do território nacional: a divisão dos *royalties*.

Por outro lado, a Petrobras se posicionou favorável à regulação do pré-sal, que aumentaria a arrecadação do Estado a partir da E&P. O governo federal defendia uma proposta onde o Estado se apropria de maior parte dos recursos (Regime de Partilha de Produção) e maior participação da Petrobras, onde esta teria participação mínima obrigatória junto na exploração e produção. Esse foi outro ponto em que as empresas privadas se opuseram imediatamente (LEÃO; NOZAKI; PINTO; PEREIRA 2018).

A opinião das petroleiras privadas sobre as mudanças na legislação geralmente são negativas. O que pode ser sintetizado na declaração do Instituto Brasileiro de Petróleo, Gás e Biocombustíveis (IBP) que defende “a manutenção, com alguns ajustes, do modelo de concessão atual – competitivo, transparente e estável”. A entidade representa as principais companhias do setor petrolífero brasileiro, incluindo Repsol e ExxonMobil. A negativa dessas petroleiras pode ser explicada pela perda de receita devido a maior participação do Estado, conjugado com a menor autonomia na administração do produto extraído (DALLA COSTA; SOUZA-SANTOS, 2009, p. 137 *apud* LEÃO; NOZAKI; PINTO; PEREIRA 2018, p.8).

Mais uma vez o setor petrolífero brasileiro se tornou disputa entre a indústria privada e o Estado. O forte interesse dos industriais se deve ao volume expressivo e de boa qualidade para comercialização, a existência de certa infraestrutura e ausência de conflitos geopolíticos, esses são fatores que contribuem para a alta atratividade do pré-sal brasileiro. Por conta disso, em julho de 2008 o Presidente Lula formou através de decreto, a Comissão Interministerial para elaborar novo modelo de exploração de petróleo no Brasil.

Foram elaborados quatro projetos de lei que visavam não só a alteração do modelo de exploração, como carregavam outras medidas referentes aos recursos arrecadados. Portanto, não se trata apenas da arrecadação financeira e em curto prazo. Os projetos de lei (PL), de iniciativa do poder executivo, foram seguintes: i) PL 5.938/2009<sup>66</sup> versa sobre o Regime de Partilha do pré-sal e áreas estratégicas; ii) O PL 5.939/2009<sup>67</sup> cria a Fundação da Petrosal; iii) O PL 5,940/2009<sup>68</sup> cria o Fundo Social -

---

<sup>66</sup> Para acessar o trâmite do projeto consultar o site oficial da Câmara dos Deputados. Disponível em <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=447934>.

<sup>67</sup> Para acessar o trâmite do projeto consultar o site oficial da Câmara dos Deputados. Disponível em <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2093205>.

<sup>68</sup> Para acessar o trâmite do projeto consultar o site oficial da Câmara dos Deputados. Disponível em <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=447936>.

responsável pelos recursos provenientes do pré-sal e, iv) PL 9.941/2009<sup>69</sup> prerrogativa da União ceder diretamente à Petrobras o direito de exploração dos campos do pré-sal. Os PL's foram encaminhados à Câmara dos Deputados em primeiro de setembro de 2009 e não tiveram um trâmite linear, pelo contrário, tramitaram por um ano, sendo transformados em lei e decretados apenas em 22 de dezembro de 2010. Dos quatro PL's resultaram três leis: i) Lei 12.351/2010 que instaurou o Regime de Partilha e criou o Fundo social (resultado da aglutinação do PL 5.938 e PL 5.940); ii) Lei 12.304/2010 como resultado do PL 5.939 e; iii) Lei 12.276/2010 como resultado do PL 5.941.

Esse conjunto de projetos de lei além de modificar o modelo de exploração do petróleo, criou nova estatal e alterou os valores de arrecadação, como os *royalties*. O polígono do pré-sal se estende da costa de Santa Catarina à Espírito Santo, passando pelo Rio de Janeiro e São Paulo, os estados da costa com poços a serem explorados eram favoráveis a reter maior parte dos valores arrecadados com relação aos estados que não possuem costa com poços exploráveis. Desta forma, a distribuição dos *royalties* foi um dos grandes impasses da nova regulação, tão disputado quanto o próprio modelo de partilha. Por conta deste impasse, o PL 5.938/2009 recebeu emenda de autoria de Ibsen Pinheiro (PMDB/RS) em co-autoria com Humberto Souto (PPS), a emenda ficou conhecida como Emenda Ibsen, onde os autores propunham que à União fosse destinado 40% dos *royalties* e 50% da participação especial da produção *offshore*. O restante do recurso seria dividido entre estados e municípios seguindo a regra do fundo de participação dos municípios e estados. Ibsen à época era aliado do governo, mas foi contrário aos interesses do executivo durante o trâmite dos PL's supracitados. A emenda Ibsen foi aprovada na Câmara - visto como um sinal de vitória da oposição.

Rio de Janeiro e Espírito Santos se opuseram na Câmara e no Senado, o que gerou nova proposta de emenda por parte do Senador Pedro Simon (PMDB/RS), onde a União teria de compensar com os próprios recursos o valor dos *royalties* subtraídos dos estados e municípios confrontantes prejudicados pela nova divisão dos recursos conforme a Emenda Ibsen. A divisão dos *royalties* entre os municípios foi um dos maiores impasses dos novos projetos de lei. Após votação na Câmara e aprovação dos PL's 5938 e 5940 na Câmara, a lei foi encaminhada para sanção. O Presidente Lula vetou emenda que propunha percentual mínimo a ser investido em educação e a emenda

---

<sup>69</sup> Para acessar o trâmite do projeto consultar o site oficial da Câmara dos Deputados. Disponível em <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=447937>.

Ibsen, também foi vetada, apenas em 2012 foi decretada nova regulação para distribuição dos *royalties*, a lei 12.743/2010.

Narciso (2019) abordou a frequência temática da votação dos projetos de lei. As questões federativas estiveram em primeiro plano, a frente do próprio modelo de partilha. Enquanto o monopólio só foi levantado uma vez pelo PSOL. O PMDB, enquanto aliado do governo, acabou tendo um posicionamento diferente. Por sua vez o PT defendia a partilha por trás dos argumentos de interesse nacional e um projeto estratégico. A questão federativa e a emenda Ibsen acabaram sendo o impasse na votação, o que levou ao fato de o processo se “arrastar” por praticamente um ano.

Por outro lado, por parte das representações da burguesia o debate se estendia, também por conta da repartição dos *royalties*, mas ainda mais pelo modelo de exploração que tramitava na Câmara. A FIESP (Federação das Indústrias do Estado de São de Paulo), por exemplo, à época promovia debates acerca do setor de energia. Em um desses eventos a Senadora Kátia Abreu, defensora do modelo de concessão afirmou ser um atraso o modelo de partilha adotado por países em atraso. No mesmo evento Marco Almeida (secretário de Petróleo, Gás Natural e Combustíveis Renováveis do Ministério das Minas e Energia à época) defendeu que para o modelo do pré-sal o melhor modelo é o de partilha, pois pode aumentar a receita estatal (FIESP, ONLINE, 2010). Em um evento em 2009 no Instituto Fernando Henrique Cardoso (IFHC), o presidente da FIESP, Paulo Skaf, mencionou que o pré-sal é um importante recurso para o país e se posicionou contrário ao monopólio estatal, pois, desmotiva a concorrência e inibe novos investimentos (FIESP, ONLINE, 2009).

Tendo em vista que os partidos políticos são a representação da classe ou fração de classe dominante no aparelho do Estado, a votação da Câmara com relação ao modelo de partilha acabou indo de alguma forma contrária ao que expressavam as representações privadas da classe dominante: a burguesia. O maior ponto de impasse foi a distribuição de *royalties* entre os estados federados, se debateu menos a questão da partilha, que contrário ao que esperava a burguesia, foi aprovada. Outro ponto para salientarmos foi a ausência de colocar como proposta o monopólio estatal, não só durante a votação na Câmara, como na própria Comissão Interministerial.

Aqui retomamos o conceito de autonomia relativa do Estado utilizado por Poulantzas (1977), pois o que acontece na votação do modelo de partilha do petróleo na Câmara dos Deputados é que ao contrário do que defendia a burguesia interna (o bloco

no poder) - contrário ao modelo de partilha - a Câmara dos Deputados acabou por aprovar o modelo de partilha. Ademais, esteve em disputa o interesse dos estados federados com relação à distribuição dos *royalties* arrecadados com o pré-sal. Nesse sentido fica em aberto a que interesses correspondem essa disputa, se fazem parte dos interesses da burguesia como um todo ou se da burguesia regional. Esse questionamento não nos cabe neste momento, mas chamamos atenção ao fato de que pouco correspondeu aos interesses da burguesia interna.

O Estado a partir do executivo exerceu essa autonomia relativa diante das classes. Pois, a autonomia relativa é uma necessidade do Estado capitalista, para que o mesmo cumpra sua função de organizar as classes, em especial, o bloco no poder. O governo Lula marcou um momento de transição do bloco no poder, ademais precisava cumprir com compromissos firmados em sua eleição. Esses compromissos firmados ocorreram através: i) de um certo grau de protecionismo com a indústria nacional através da política de conteúdo local; ii) e concessões de curto prazo à classe trabalhadora na forma de distribuição de renda que levou a aumento do consumo na economia nacional (atendendo apenas aos interesses econômicos dessa classe). A renda arrecadada com o pré-sal serviu para cumprir parte desse compromisso com investimentos em saúde e educação. No formato misto o Estado brasileiro se apropria de maior parte dos recursos explorados e ao mesmo tempo não limita a participação do capital privado, seja ele nacional ou internacional, em certo grau o Estado brasileiro acaba por “pacificar” as coisas. As empresas internacionais não perdem a “liberdade” de participar dos leilões, porém ficam condicionadas às regras do edital e subordinadas à Petrobras que possui 30% de participação como operadora dos blocos. A indústria nacional é beneficiada na política de conteúdo local, que possui certo grau de protecionismo. Por isso, não era de interesse do Estado o monopólio do setor petrolífero, que é uma opção viável, principalmente para uma nação periférica do centro capitalista e com recursos naturais em abundância essenciais ao próprio desenvolvimento.

A aprovação do modelo de partilha não significou de forma imediata uma derrota para o setor privado, pelo contrário, as empresas aumentaram sua associação com partidos políticos que faziam oposição, realização de *lobby* e maior aproximação com o judiciário brasileiro. (LEÃO; NOZAKI; PINTO; PEREIRA 2018, p.9). O resultado dessas pressões por parte da burguesia resultaram em alterações da lei de

partilha em 2016, após o *impeachment* de Dilma Rousseff. Ademais, vale acrescentar que ainda que a política econômica ou mesmo as políticas do petróleo não tenham atendido no curto prazo aos interesses do bloco no poder, no longo prazo esses interesses são atendidos, pois não podemos perder de vista que todas as tomadas de decisão do Estado tem como objetivo essencial a manutenção do modo de produção.

## 5 CONCLUSÃO

Desde a descoberta do petróleo no Brasil o setor é rodeado de disputas. Foi assim na década de 1930, na década de 1950 e, também, a partir de 2007 com a descoberta do pré-sal. O início da exploração e regulação foi alvo de interesse do capital nacional, capital estrangeiro e, posteriormente, no início do século XIX, do Estado, assim se repetiu em 2009. Desde a criação da Petrobras o poder decisório ficou concentrado na mão do Estado que, não só conduziu a regulação das atividades destinadas a esse hidrocarboneto tão importante, como promoveu a pesquisa, o desenvolvimento tecnológico e a qualificação da mão de obra especializada no setor de petróleo. O controle do Estado possibilitou direta e indiretamente a inclusão do setor de óleo e gás como segmento estratégico de desenvolvimento econômico. A persistência na busca por jazidas permitiu que depois de mais de 70 anos o país tivesse capacidade de alcançar a autossuficiência em petróleo. Todo o risco de investimento e mesmo de mão de obra foi arcado pelo Estado brasileiro durante esses mais de setenta anos. Ou seja, o setor de petróleo no Brasil se tornou um investimento de alta rentabilidade e baixo risco a novos investidores, sejam nacionais ou internacionais.

Enquanto uma gama de trabalhos versam sobre temas também relevantes como a geopolítica do petróleo, segurança energética, soberania e defesa, entre outros, nos propomos, neste trabalho, analisar o setor petrolífero a partir de uma perspectiva de classe, especificamente, nas políticas de petróleo, entendendo essas políticas como parte dos instrumentos de atuação do Estado. Essas políticas de petróleo tendem a acompanhar as políticas de desenvolvimento econômico, que também consistem em instrumento de atuação do Estado no âmbito da luta de classes.

Com o objetivo central de compreender o papel do Estado na formulação de políticas de petróleo, em específico, a Lei de Partilha, dividimos o trabalho em três capítulos além da introdução e desta conclusão. No primeiro capítulo, de caráter teórico, foi abordado brevemente o histórico da teoria do Estado, desde a concepção da teoria política clássica no início do século XV, passando pela crítica de Marx e Engels ao Estado burguês e, por fim, a elaboração do neomarxista Nicos Poulantzas, adotada neste trabalho. Nesse sentido, trabalhamos ao longo deste texto com a ideia de que o Estado é o *locus* da condensação da luta de classes e sua função é a manutenção do modo de produção capitalista atendendo aos interesses da classe dominante, especificamente do

bloco no poder, sejam os interesses políticos, sejam os interesses econômicos. Para além da ideia de Estado elaborada por Poulantzas, nos valem aqui dos conceitos de bloco no poder, autonomia relativa do Estado, burocratismo e do fracionamento de classes, também elaborados pelo referido autor.

No segundo capítulo, tratamos das descobertas iniciais do petróleo no Brasil até os anos 1990, a fim de demonstrar o desenvolvimento histórico do setor petrolífero e seu vínculo com a política de desenvolvimento econômico e a própria política externa brasileira, que por sua vez atendem aos interesses da classe dominante e servem como instrumento do Estado no cumprimento de sua função primordial. Ademais, buscamos apresentar a legislação e as instituições instauradas, no período, por essas corresponderem ao burocratismo do Estado.

Por fim, no último capítulo nosso objetivo era identificar para qual direção apontava a burguesia durante a tramitação do novo modelo de exploração do petróleo: o modelo de partilha. Para isso, observamos o posicionamento da burguesia interna através de entidades representativas do setor industrial e ressaltamos os principais argumentos dos deputados na votação da Câmara a respeito dos projetos de lei que deram origem ao modelo de partilha. Observamos que a burguesia interna não apoiava de forma unânime o projeto de lei que instituiu a nova regulação, projeto esse que era de iniciativa do Poder Executivo. A votação, ainda que favorável ao modelo de partilha, foi marcada pelo impasse ao redor da divisão dos *royalties* advindos da exploração do petróleo. Argumentamos que todo esse processo foi resultado da autonomia relativa que o Estado exerce (eventualmente) com relação às classes sociais e até mesmo aos partidos políticos (representantes da classe dominante na estrutura do Estado). Nesse sentido, ressaltamos, ainda, que a autonomia do Estado diante das classes sociais tem a função de (re)organizar o bloco no poder e/ou cumprir com compromissos firmados atendendo aos interesses políticos da classe dominante.

Ao longo deste trabalho fizemos uma longa retomada do desenvolvimento da indústria petrolífera brasileira por se tratar de esforço de longa data do Estado. Desta forma é questionável a escolha por um modelo de E&P que entregue o segmento após vultosos investimentos e que logrou sucesso. Foi esse esforço e desenvolvimento que contribuiu para que a Petrobras hoje seja reconhecida por sua tecnologia de ponta. A pergunta que fica é por que esse segmento não permaneceu sob total controle do Estado, assim como o é nos dois países com as maiores reservas do mundo, Venezuela e

Emirados Árabes. O monopólio também é uma opção de contrato, ademais, por que não extinguiu-se totalmente o modelo de concessão? A partir das escolhas feitas pelo Estado diante das opções postas, percebemos que a tomada de decisão não considerou apenas detalhes técnicos ou mesmo um projeto nacional de desenvolvimento econômico, ou de segurança e defesa, por exemplo, mas foi, antes de mais nada, uma decisão política.

O modelo de partilha não é o modelo ideal aos interesses nacionais, esse seria o monopólio de exploração de petróleo, mas é o modelo ideal que permitiu a reorganização do bloco no poder, no momento em que a hegemonia da burguesia associada passava à burguesia interna. Esse modelo permitiu, também, atender aos interesses da classe apoio que apoiou, juntamente com a burguesia interna, a eleição e reeleição dos governos petistas. Além disso, a lei de partilha não proibiu a entrada do capital estrangeiro e através de outros mecanismos, como o conteúdo local, exerceu um protecionismo seletivo através de suas compras governamentais, desta forma, não causava desconforto direto com a burguesia associada e ao mesmo tempo privilegiava em maior grau a burguesia interna. Por fim, esse modelo atendeu aos interesses da classe burguesa, por outro lado ao cumprir os compromissos com a classe apoio, destinou recursos provindos da exploração de petróleo em educação e saúde. É nesse sentido que argumentamos a autonomia relativa do Estado.

Cabe esclarecer ainda que o presente trabalho não teve por intenção esgotar o tema, sendo que, pelo contrário, ainda ficam questões em aberto que não pudemos tratar aqui, como: i) o real impacto e sua proporção do conteúdo local no setor industrial brasileiro, ou seja, para a burguesia interna; ii) quais setores da indústria foram mais privilegiados e, por fim, iii) a questão de a quem mais interessa a arrecadação estadual dos *royalties*, no sentido de saber se esses atenderiam a projetos de desenvolvimento dos respectivos estados federados ou se, na verdade, atenderiam aos interesses da burguesia.

Concluimos o terceiro capítulo afirmando que a implementação do modelo de partilha não significou uma derrota para a burguesia interna, pois ela aliou-se a partidos políticos de oposição e permaneceu em constante *lobby*, o que acarretou em mudanças já no final de 2016 e continua até os dias atuais. O modelo de partilha ainda resiste, no entanto, alterações no restante da legislação já retiraram a obrigatoriedade da participação da Petrobras em 30% dos blocos arrematados pelas demais empresas. Além dos desinvestimentos da Petrobras e venda de refinarias, o que acarretou em maior

exportação do óleo cru em contrapartida de maior importação dos derivados do petróleo, lembrando que conforme relatório da ANP de 2018, o Brasil possuía capacidade de praticamente 100% do refino do óleo para demanda interna. Desta forma, se faz novamente necessário olhar para as políticas de petróleo a partir de uma perspectiva de classe, pois as atuais decisões beneficiam a quem?

## REFERÊNCIAS

ANP. Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis. **Anuário estatístico brasileiro do petróleo, gás natural e biocombustíveis: 2018**. Rio de Janeiro: ANP, 2008-. Disponível em: <http://www.anp.gov.br/images/central-de-conteudo/publicacoes/anuario-estatistico/2018/anuario-2018-versao-impressao.pdf>. Acesso em: fev. 2019.

ANP. Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis. **Anuário estatístico brasileiro do petróleo, gás natural e biocombustíveis: 2019**. Rio de Janeiro: ANP, 2008-. Disponível em: <http://www.anp.gov.br/arquivos/central-conteudos/anuario-estatistico/2019/2019-anuario-versao-impressao.pdf>. Acesso em: dez. 2019.

ANP. Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis. **Concessão de Blocos Exploratórios**. Rio de Janeiro, 2020a. Disponível em: <http://rodadas.anp.gov.br/pt/concessao-de-blocos-exploratorios-1>. Acesso em: jan. 2020.

ANP. Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis. **Partilha de Produção**. Rio de Janeiro, 2020b. Disponível em: <http://rodadas.anp.gov.br/pt/partilha-de-producao>. Acesso em: jan. 2020.

ANP. Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis. **Conteúdo Local**. Rio de Janeiro, 2020c. Disponível em: <http://www.anp.gov.br/exploracao-e-producao-de-oleo-e-gas/conteudo-local>. Acesso em: jan. 2020.

ANP. Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis. **Áreas em oferta**. Rio de Janeiro, 2020d. Disponível em: <http://rodadas.anp.gov.br/pt/rodada-de-licitacoes-de-partilha-de-producao-do-excedente-da-cessao-onerosa/areas-oferta>. Acesso em: jan. 2020.

AQUINO, Arthur. PRÉ-SAL, QUESTÃO NACIONAL, E PACTO FEDERATIVO: Considerações metodológicas em análises de políticas governamentais. Aurora, ano V número 8. Agos. 2011.

AQUINO, Arthur. Etapas da Regulação Petrolífera no Brasil – nacionalismo, cosmopolitismo e a utopia do desenvolvimento. **Revista de Economia Política e História Econômica**, n 36, agosto de 2016.

ARRIGHI, Giovanni. **A ilusão do desenvolvimento**. Petrópolis: Vozes, 1997.

BASTOS, Pedro Paulo Zahluth. A construção do nacionalismo econômico de Vargas. In: BASTOS, Pedro Paulo Zahluth (Org). **A Era Vargas: desenvolvimentismo, economia e sociedade**. São Paulo: Unesp, 2012. 476p.

BERRINGER, Tatiana. **Estado e relações internacionais: uma comparação crítica entre Hans Morgenthau e Nicos Poulantzas**. 2011. 104 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Ciência Política, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2011. Disponível em: [http://repositorio.unicamp.br/jspui/bitstream/REPOSIP/281712/1/Berringer\\_Tatiana\\_M.pdf](http://repositorio.unicamp.br/jspui/bitstream/REPOSIP/281712/1/Berringer_Tatiana_M.pdf). Acesso em: 04 nov. 2019.

BERRINGER, Tatiana. **Bloco no poder e política externa nos governos FHC e Lula**. 2014. 241 f. Tese (Doutorado) - Curso de Ciência Política, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2014. Disponível em: [http://repositorio.unicamp.br/bitstream/REPOSIP/281111/1/Berringer\\_Tatiana\\_D.pdf](http://repositorio.unicamp.br/bitstream/REPOSIP/281111/1/Berringer_Tatiana_D.pdf). Acesso em: 22 ago. 2019.

BERRINGER, Tatiana. Nicos Poulantzas e os estudos de Relações Internacionais. **Quaestio Iuris**, vol.07, nº. 02, Rio de Janeiro, 2014. pp. 433-452.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. **Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo**. 4. ed. Rio de Janeiro : Contraponto, 2000. 480 p.

BIELSCHOWSKY, R. (org.). **Cinquenta anos de pensamento da CEPAL**. Rio de Janeiro: Editora Record, 2000, v1.

BIELSCHOWSKY, R. (org.). **Cinquenta anos de pensamento da CEPAL**. Rio de Janeiro: Editora Record, 2000, v2.

BOBBIO, Norberto. **Estado, Governo, Sociedade: para uma teoria geral da política**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997.

BOITO JR., Armando; BERRINGER, Tatiana. Brasil: classes sociais, neodesenvolvimentismo e política externa nos governos Lula e Dilma. **Revista de Sociologia Política** [online]. 2013, vol.21, n.47, pp.31-38.

BRASIL. Decreto 2.4642, de 10 de julho de 1934. Brasília. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-24642-10-julho-1934-526357-publicacaooriginal-79587-pe.html>. Acesso em: ago. 2019.

BRASIL. **Lei nº 2.004**, de 03 de outubro de 1953. Brasília. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L2004.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L2004.htm). Acesso em: ago. 2019.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 9**, de 09 de novembro. Brasília. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc09.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc09.htm). Acesso em: ago. 2019.

BRASIL. **Lei nº 9.478**, de 06 de agosto de 1997. Brasília. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19478.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19478.htm). Acesso em: ago. 2019.

BRASIL. **Decreto 2.705/1998**, de 03 de agosto de 1998. Brasília. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D2705.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2705.htm). Acesso em: jan. 2020.

BRASIL. **Lei 11.097**, de 13 de janeiro de 2005. Brasília. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D2705.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2705.htm). Acesso em: jan. 2020.

BRASIL. **Projeto de Lei nº 2502**, de 28 de novembro de 2007. Brasília. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=378478>. Acesso em: jan. 2020.

BRASIL. **Decreto de 17**, de julho de 2008. Brasília. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/sn/2008/decreto-42245-17-julho-2008-578301-publicacaooriginal-101170-pe.html>. Acesso em: jan. 2020.

BRASIL. **Projeto de Lei nº 5938**, de 01 de novembro de 2009. Brasília. Disponível em: <https://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=447934>. Acesso em: ago. 2019.

BRASIL. **Projeto de Lei nº 5939**, de 01 de novembro de 2009. Brasília. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=447935>. Acesso em: ago. 2019.

BRASIL. **Projeto de Lei nº 5940**, de 01 de novembro de 2009. Brasília. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=447936>. Acesso em: ago. 2019.

BRASIL. **Projeto de Lei nº 5941**, de 01 de novembro de 2009. Brasília. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=447937>. Acesso em: ago. 2019.

BRASIL. **Lei nº 12.276**, de 30 de junho de 2010. Brasília. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2010/Lei/L12276.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12276.htm). Acesso em: ago. 2019.

BRASIL. **Lei nº 12.304**, de 02 de agosto de 2010. Brasília. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2010/Lei/L12304.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12304.htm). Acesso em: ago. 2019.

BRASIL. **Lei nº 12.351**, de 22 de dezembro de 2010. Brasília. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2010/Lei/L12351.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12351.htm). Acesso em: ago. 2019.

BRASIL. **Lei nº 12.734**, de 30 de novembro de 2012. Brasília. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2012/Lei/L12734.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12734.htm). Acesso em: ago. 2019.

BRAUDEL, Fernand. **A dinâmica do capitalismo**. Rio de Janeiro: Rocco, 1987.

BRUCAN, Silviu. **La disolución del poder**: sociología de las relaciones internacionales y políticas. México: Siglo Veintiuno, 1974.

CANO, Wilson. Crise e industrialização no Brasil entre 1929 e 1954: a reconstrução do Estado Nacional e a política nacional de desenvolvimento. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 35, nº 3 (140), julho-setembro, 2015. p. 440-460.

CARNOY, Martin. **Estado e Teoria Política**. Campinas: Papyrus, 1988.

CEPIK, Marco. Estado. *In*: FERNANDES, Rosa M. C.; HELLMANN, Aline. **Dicionário crítico: Política de assistência social no Brasil**. Porto Alegre: Ufrgs, 2016. p. 101-103. (Transformando a Administração Pública).

CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. **História da política exterior do Brasil**. 5. ed. Brasília: Editora Unb, c2014. 605 p.

CHEDID, Thaiz Da Silva Vescovi; SANTOS, Edmilson Moutinho dos. Aspectos de regulação internacional do petróleo: o caso Brasil. **Estudos Avançados** 33 (95), 2019. p.113-132.

CODATO, Adriano. Poulantzas, o Estado e a Revolução. **Crítica Marxista**, São Paulo, n.27, 2008, p. 65-85.

COHN, Gabriel. **Petróleo e nacionalismo**. São Paulo: Difusão Européia do Livro, 1968.

ENGELS, F. **A origem da família, da propriedade privada e do Estado**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1997.

FARIAS, Francisco Pereira de. Frações burguesas e bloco no poder: uma reflexão a partir do trabalho de Nicos Poulantzas. **Crítica Marxista**, São Paulo, n.28, p.81-98, 2009.

FEDERAÇÃO ÚNICA DOS PETROLEIROS (FUP) (Rio de Janeiro). **Concessão x Partilha**: Entendendo os modelos internacionais de exploração de petróleo. 2019.

Disponível em:

<https://www.fup.org.br/ultimas-noticias/item/24695-concessao-x-partilha-entendendo-os-modelos-internacionais-de-exploracao-de-petroleo>. Acesso em: 03 fev. 2020.

FIORI, José Luís. **Petróleo: uma decisão urgente**. 2018a. ONLINE. Disponível em: <https://www.inep.org.br/post/petr%C3%B3leo-uma-decis%C3%A3o-urgente>. Acesso em: fev. 2019.

FIORI, José Luís. **A ordem mundial do petróleo**. 2018b. ONLINE. Disponível em: <https://www.inep.org.br/post/a-ordem-mundial-do-petr%C3%B3leo>. Acesso em: fev. 2019.

FONSECA, Pedro Cezar Dutra. Sobre a intencionalidade da política de industrialização do Brasil na década de 1930. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 23, nº1 (89), janeiro-março, 2003. p. 133-148.

FONSECA, Pedro Cezar Dutra. Instituições e Política Econômica: crise e crescimento no Brasil na década de 1930. In: BASTOS, Pedro Paulo Zahluth (Org). **A Era Vargas: desenvolvimentismo, economia e sociedade**. São Paulo: Unesp, 2012. 476p.

FERNANDES, Florestan. **A Revolução Burguesa no Brasil: ensaio de interpretação sociológica**. 3. ed. Rio de Janeiro: Guanabara, 1987. 413 p.

GORENDER, Jacob. A burguesia brasileira. São Paulo: Editora brasiliense, 2004. - [Tudo é História; 29].

GRUPPI, Luciano. **Tudo começou com Maquiavel: as concepções de Estado em Marx, Engels, Lênin e Gramsci**. Porto Alegre: L&PM Editores, 1980.

HAGE, José Alexandre Altahyde. A construção da política energética no Brasil: Avanços e Impasses em um Estado em Desenvolvimento. **OIKOS**: Rio de Janeiro, v.18, n. 2, 2019, p. 66-81.

HALLIDAY, Fred. **Repensando as Relações Internacionais**. Porto Alegre: Ufrgs, 2007.

HIRSCH, Joachim. **Teoria materialista do Estado: processos de transformação do sistema capitalista de Estado**. Rio de Janeiro: Revan, 2010.

IANONI, Marcus. Autonomia do Estado e desenvolvimento no capitalismo democrático. **Revista de Economia Política**, v. 33, n. 4, out./dez. 2013, p. 577-598.

LEÃO, Rodrigo; JÄGER, Henrique. Regime de partilha do pré-sal: o novo culpado. **Carta Capital**. Brasil. 23 nov. 2019. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/opiniaio/regime-de-partilha-do-pre-sal-o-novo-culpado/>. Acesso em: 10 fev. 2020.

LEÃO, Rodrigo. NOZAKI, William. A Petrobras no mar: uma história de incertezas e sucessos orientados pelo Estado Nacional. In: SILVA, Mauro Santos. SCHMIDT, Flávia de Holanda. KLIASS, Paulo. **Empresas estatais : políticas públicas, governança e desempenho**. Brasília : Ipea, 2019a, p. 297-363. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=35195&Itemid=444](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=35195&Itemid=444) Acesso em: jan. 2020.

LEÃO, Rodrigo. NOZAKI, William. Estratégia e ação estatal no projeto dos militares: o caso do setor energético e da exploração e produção da Petrobras no mar (1968-1982). **Instituto de Estudos Estratégicos de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis – Rio de Janeiro: Inep**, 2019b. Texto para Discussão. Inep, ano 2, n. 7, jan. 2019.

LECHNER, Norbert. Presentación y Epílogo. In: LECHNER, N. (Ed.) **Estado y Política en América Latina**. México D.F.: Siglo Veintiuno Editores, 1981, pp. 7-24 y 300-334.

LÊNIN, Vladímir Ilitch. **O Estado e a Revolução: doutrina do marxismo sobre o Estado e as tarefas do proletariado na Revolução**. São Paulo: Boitempo, 2017.

- MARTUSCELLI, Danilo Enrico. **Classes dominantes, política e capitalismo contemporâneo**. Florianópolis: Editoria em Debate/UFSC, 2018.
- MARX, Karl. **O 18 Brumário ; Cartas a Kugelmann**. Rio de Janeiro : Paz e Terra, 1969. p.1-126.
- MAQUIAVEL, Nicolau. **O Príncipe**. São Paulo: Hunter Books, 2014.
- MARX, K.; ENGELS, F. **Manifesto do Partido Comunista (1848)**. Porto Alegre: L&PM, 2017.
- MELLO, Leonel Itaussu Almeida. John Locke e o individualismo liberal. *In*: WEFFORT, Francisco C. **Os clássicos da política**. 14. ed. São Paulo: Ática, 2006. 2 v.: il. p. 79-110.
- MERLE, Marcel. **Sociologia das relações internacionais**. Brasília : Unb, 1981.
- MIRANDA, Maria Augusta Tibirica. **O petróleo é nosso: a luta contra o "entreguismo" pelo monopólio estatal : 1947-1953, 1953-1981,1982-2004**. 2. ed. ampl. São Paulo : Ipsis, 2004. 576 p.
- MORAIS, José Mauro de. **Petróleo em águas profundas: uma história tecnológica da Petrobras na exploração e produção offshore / José Mauro de Moraes**. – Brasília: Ipea: Petrobras, 2013.
- NARCISO, Pedro Felipe. **O pré-sal em disputa: petróleo e burguesia no Segundo Governo Lula**. 2019. 147 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Sociologia, Instituto de Sociologia, Filosofia e Política, Universidade Federal de Pelotas, Pelotas, 2019. Disponível em: <https://wp.ufpel.edu.br/ppgs/files/2019/05/DISSERTA%C3%87%C3%83O-PEDRO-FELIPE-NARCISO.pdf> . Acesso em: 22 ago. 2019.
- NASCIMENTO, Milton Meira do. Rousseau: da servidão à liberdade. *In*: WEFFORT, Francisco C. **Os clássicos da política**. 14. ed. São Paulo: Ática, 2006. 2 v. : il. p.187-241.
- NOZAKI, William V.; LEÃO, Rodrigo P. F.; PINTO, Eduardo C.; PEREIRA, Cloviomar C.. Caminhos e descaminhos da gestão do pré-sal: entre a soberania e a subordinação. Texto para Discussão / **Instituto de Estudos Estratégicos de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis** – Rio de Janeiro: Inep, 2018. Texto para Discussão. Inep, ano 1, n. 2, ago. 2018.
- PAULANI, Leda Maria. O projeto neoliberal para a sociedade brasileira: sua dinâmica e seus impasses. *In*: Neves, L.; Lima, J. C. (org.) **Fundamentos da Educação Escolar do Brasil Contemporâneo**. Rio de Janeiro: FioCruz, 2006, pp. 67-105.
- PETROBRAS. **Entenda como foi formado o pré-sal**. Disponível em: <https://petrobras.com.br/pt/nossas-atividades/areas-de-atuacao/exploracao-e-producao-d-e-petroleo-e-gas/pre-sal/>. Acesso em: 01 fev. 2020.

PETROBRAS. **Nossas bacias produtoras marítimas e terrestres**. Disponível em: <https://petrobras.com.br/pt/nossas-atividades/principais-operacoes/bacias/>. Acesso em: 01 fev. 2020.

PETROBRAS. **Prêmios e certificações**. 2020. ONLINE. Disponível em: <https://petrobras.com.br/pt/quem-somos/trajetoria/premios-e-certificacoes/>. Acesso em: jan.2020.

PINDYCK, Robert S.; RUBINFELD, Daniel L. **Microeconomia**. São Paulo: Prentice Hall, 2002.

PINHEIRO, Letícia. **Política externa brasileira (1889-2002)**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2004.

POULANTZAS, Nicos. **A crise das ditaduras: Portugal, Grécia e Espanha**. 2. Ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.

POULANTZAS, Nicos. **Poder político e classes sociais**. São Paulo: Martins Fontes, 1977.

POULANTZAS, Nicos. **As classes sociais no capitalismo de hoje**. 2. Ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1978. 369 p.

PPSA. Pré-Sal Petróleo S.A. **Empresa**. 2019. ONLINE. Disponível em: <http://www.presalpetroleo.gov.br/ppsa/a-pre-sal-petroleo/empresa>. Acesso em: ago. 2019.

PPSA. Pré-Sal Petróleo S.A. **Contratos de partilha**. 2020. ONLINE.. Disponível em: <https://www.presalpetroleo.gov.br/ppsa/contratos-de-partilha-e-unitizacao/contratos-de-partilha>. Acesso em: 01 fev. 2020.

RIBEIRO, Renato Janine. Hobbes: o medo e a esperança. *In*: WEFFORT, Francisco C. **Os clássicos da política**. 14. ed. São Paulo: Ática, 2006. 2 v. : il. p.11-50.

SAAD FILHO, Alfredo. Avanços, contradições e limites dos governos petistas. *Crítica Marxista*, n.42, p.171-177, 2016.

SADEK, Maria Tereza. Nicolau Maquiavel: o cidadão sem fortuna, o intelectual de virtù. *In*: WEFFORT, Francisco C. **Os clássicos da política**. 14. ed. São Paulo: Ática, 2006. 2 v. : il. p.51-77.

SAES, Décio. A questão da autonomia relativa do Estado em Poulantzas. **Crítica Marxista**, São Paulo, v.1, n.7, 1998, p.46-66.

SAES, Décio. As frações da classe dominante no capitalismo: uma reflexão teórica. *In*: Milton Pinheiro (org.) **Ditadura o que resta da transição**. São Paulo: Boitempo, 2014.

SALLUM JR., Brasílio. Governo Collor: O Reformismo Liberal e a Nova Orientação da Política Externa Brasileira. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, vol. 54, no 2, 2011, pp. 259 a 288.

SAUER, Ildo L.. Pré-sal e Petrobras além dos discursos e mitos: disputas, riscos e desafios. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 30 n. 88, p. 185-229, 2016.

SCHUTTE, Giorgio Romano. Panorama do pré-sal: desafios e oportunidades. Texto para discussão / **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**.- Brasília : Rio de Janeiro: Ipea, 2012.

SICSÚ, João. Governos Lula: a era do consumo? **Revista de Economia Política**, v. 39, nº 1 (154), pp. 128-151, janeiro-março/2019.

SOARES, Paula Meyer; BERNI, Mauro Donizetti; MANDUCA, Paulo C. A indústria de petróleo no Brasil: avaliação histórica da concepção da empresa Petrobrás. **VIII Workshop de Pós-Graduação e Pesquisa do Centro Paula Souza**. São Paulo, p.942-952, out. 2013.

TARRIT, Fabien. Marxismo analítico e classes sociais. **Crítica Marxista**, São Paulo, n.42, p.9-26, 2016, p. 9-26.

TEIXEIRA, Rodrigo Alves; PINTO, Eduardo Costa. A economia política dos governos FHC, Lula e Dilma: dominância financeira, bloco no poder e desenvolvimento econômico. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 21, Número Especial, p. 909-941, dez. 2012.

VIGEVANI; Tullo; CEPALUNI, Gabriel. A Política Externa de Lula da Silva: A Estratégia da Autonomia pela Diversificação. **CONTEXTO INTERNACIONAL** Rio de Janeiro, vol. 29, no 2, julho/dezembro 2007, p. 273-335

VISENTINI, Paulo G. **A política externa do regime militar brasileiro: multilateralização, desenvolvimento e construção de uma potência média (1945-1985)**. 2 ed. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2004, 412p.

VISENTINI, Paulo G. F. O Brasil de Lula: uma diplomacia global e afirmativa (2003-2010). **Iberoamérica**, n 4, 2011, p. 56-68.

VISENTINI, Paulo G. Para uma concepção marxista das relações internacionais: a contribuição do materialismo histórico. *In*: DAVID, THOMAZ Delgado de, e SILVA, Maria B. Oliveira da (Orgs). **Marxismo, Direito e Relações Internacionais**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019, 266 pág (p. 1 a 22)

VIZENTINI, Paulo G. De FHC a Lula: Uma década de política externa (1995-2005). **Civitas**, Porto Alegre, v. 5 n. 2 jul.-dez. 2005 p. 381-397

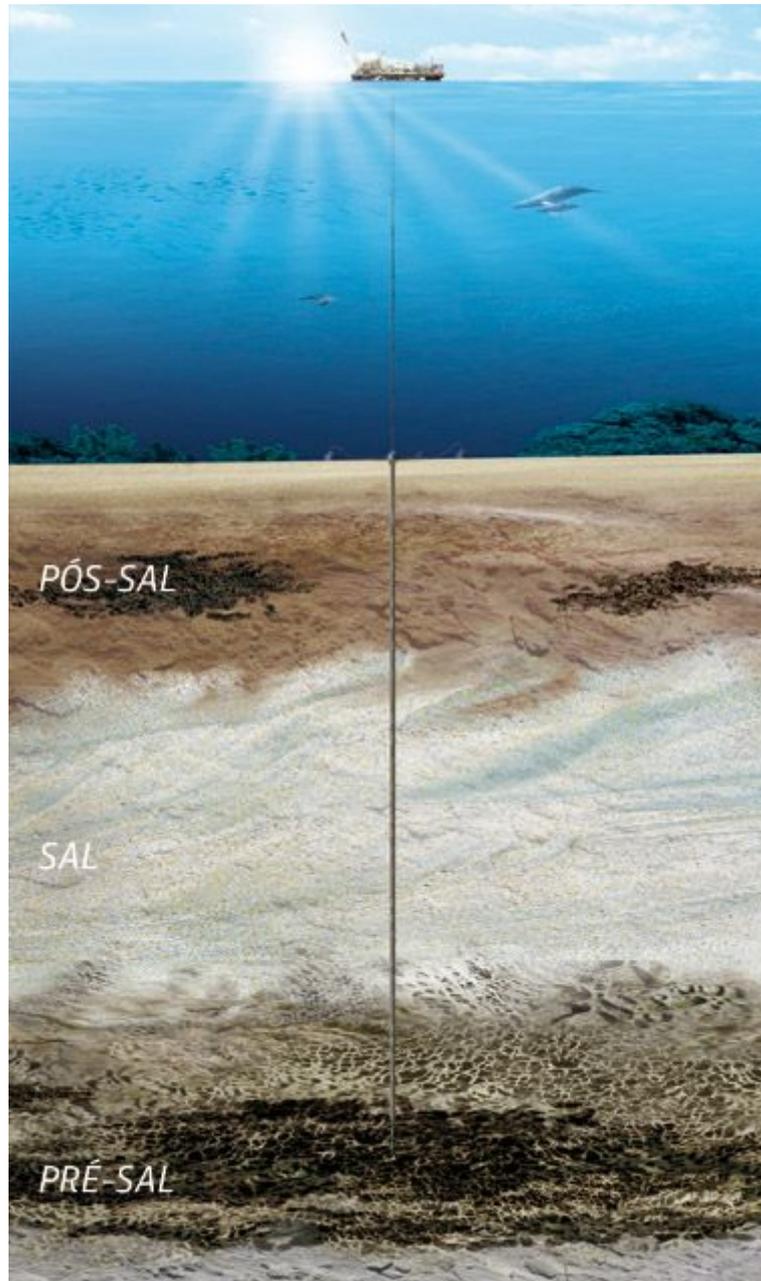
YERGIN, Daniel. **O Petróleo, uma história mundial de conquistas, poder e dinheiro**. Paz e Terra: Rio de Janeiro, 2009, p. 895

ZEITOUNE, Ilana; FRANCISCO, Felipe Ferreira. Desafios do Regime de Partilha de Produção de Petróleo e Gás no Brasil. **Revista Brasileira de Direito do Petróleo, Gás e Energia**, Rio de Janeiro, v. 5, p.1-19, 2018.

WALLERSTEIN, Immanuel. **Capitalismo histórico e civilização capitalista**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2001, 144 p.



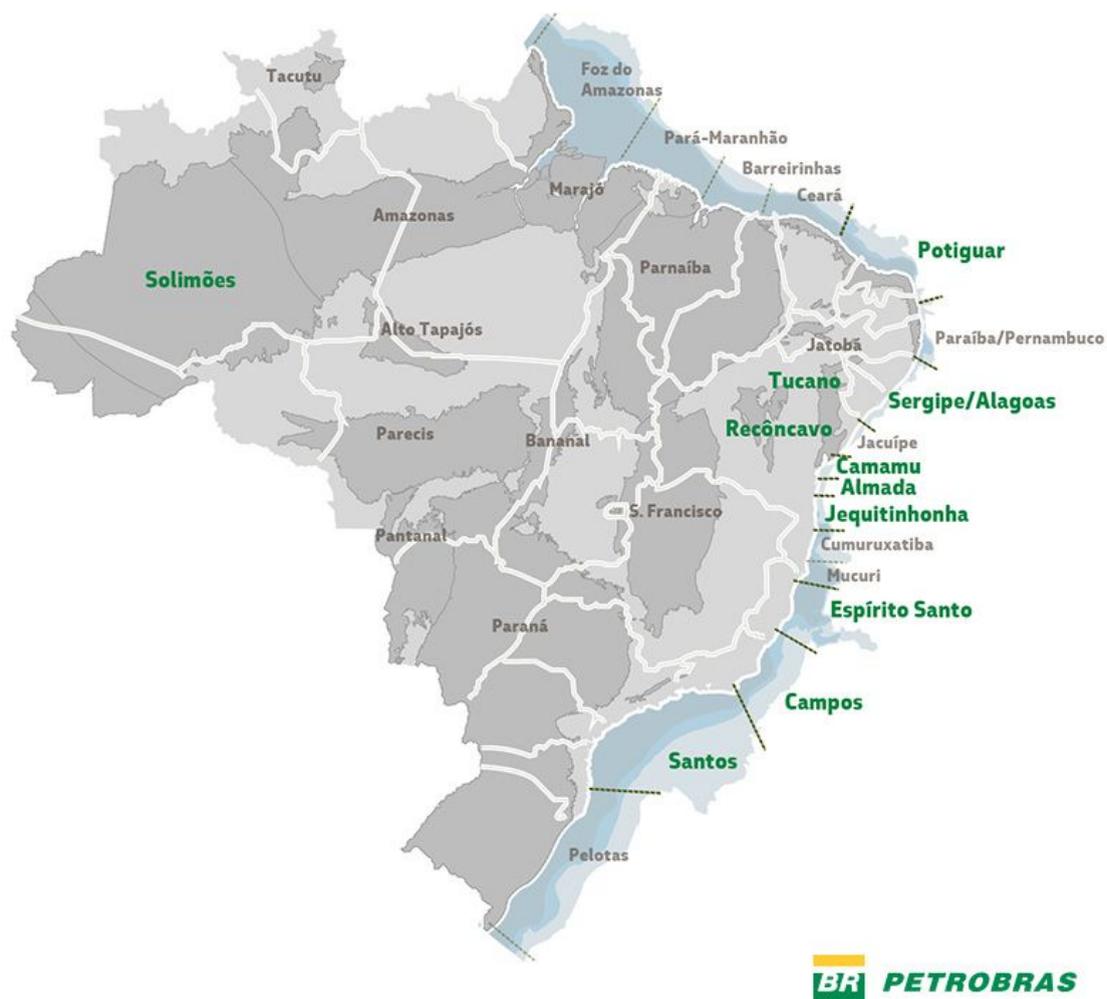
## ANEXO II - CAMADA DO PRÉ-SAL



Fonte: Petrobras (2020)

## ANEXO III - BACIAS DE EXPLORAÇÃO DE PETRÓLEO

### Nossas Bacias Produtoras Marítimas e Terrestres



Fonte: Petrobras (2020)