



Monopólio(s) e soberania nas atividades nucleares: desafios do século 21

16/02/2026

“At a time when technology has put in our grasp a command over nature never before imagined, power must be related to the purpose for which it is to be used.”

Henry A. Kissinger [1]

Soberania pode-se dizer que é uma forma de poder de um Estado se entender por possuir um Poder supremo de não se submeter dentro de seu território a nenhuma outra forma de comando econômico, político, territorial, bélico e jurídico em relação a outro Estado. Essa relação entre Estado e soberania é de coexistência umbilical e crucial para a sua consolidação, confundindo-se com o próprio Estado nacional contemporâneo.

Em sua formação, o poder desenvolveu historicamente uma série de centralizações institucionais necessárias à constituição de uma autoridade central empenhada no exercício de sua soberania dentro de um território definido.

Nesse contexto, para consolidar e materializar a soberania, o Estado concentrou em seus próprios aparatos, por exemplo, a emissão da moeda, criando Bancos Centrais responsáveis pela saúde monetária do país (artigo 164, CF); a manutenção de exércitos responsáveis pela defesa do Estado (v.g. artigo 5º, XVII, artigo 20, II e art. 142, CF); da produção do Direito e da imposição de uma forma jurídica “oficial” [2] (v.g. artigo 5º, II e artigos 59 a 69, CF); a delimitação *a priori* do corpo de indivíduos submetidos a esse Direito [3]; e, não menos importante, a centralização das formas simbólicas de capital e do poder de nomeação, mais especificamente, do estabelecimento de categorias de concordância lógica que sustentam as concordâncias morais entre os indivíduos de um Estado [4].

Assim, o monopólio, com previsão constitucional, constitui uma estratégia institucional própria para assegurar a preservação da sua soberania. Gradualmente, o Estado passou também a centralizar sob a forma de “monopólios” certas atividades consideradas essenciais ao exercício de seu múnus público e à garantia desse poder, calcado numa delimitação entre o “público” e o “privado” que é típica do constitucionalismo moderno que se desenvolve no contexto das grandes revoluções dos séculos 17 e 18 [5].

Spacca

Exemplos dessa centralização estão previstos, no artigo 177 da CF, que, adequadamente compreendido, insere-se no contexto da própria proteção do *solo* enquanto elemento incontornável da soberania nacional e não pode se desgarrar desse objetivo fundamental. Afinal, soberania e solo estão umbilicalmente, ligados, não apenas porque o território dá a base material para o exercício do poder soberano, mas também porque fornece recursos estratégicos para a independência econômica da nação e para o que, naturalmente, contribui para o seu desenvolvimento, a erradicação da pobreza e para a justiça social, objetivos fundamentais de nossa República (artigo 3º, CF).



Georges Abboud

O constituinte, objetivando a tutela da soberania, estabeleceu uma série de disposições protetivas do território nacional e das riquezas que lhe são inerentes, tais como (1) a caracterização dos componentes do substrato geofísico do território como bens da União (artigo 20); (2) a competência privativa da União para legislar sobre jazidas, minas, outros recursos minerais e metalurgia (artigo 22, XII); (3) a constituição como propriedade da União distinta da do solo, para efeito de exploração ou aproveitamento, as jazidas, em lavra ou não, bem como os demais recursos minerais e os potenciais de energia hidráulica (artigo 176, *caput*); e (4) a constituição, como monopólio da União, da pesquisa e da lavra das jazidas de petróleo e gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos (artigo 177, I) [6].

A soberania, portanto, é a própria essência ou existência do Estado. Mas é seu aparato legal que irá delimitar a forma de atuação.

Contudo, no século 21, a estratégia estatal monopolista de determinados setores passou a apresentar deficiências inerentes às fragilidades do Estado contemporâneo. A debilidade atual do Estado se dá por duas grandes razões. A primeira é a globalização exponencial que fez surgir *players* privados que operam em escala global, a ponto de rivalizar com os Estados nacionais. A segunda ocorre em função do acelerado surgimento de novas tecnologias que impõem ao Estado uma crescente deficiência cognitiva e tecnológica para proteger, explorar, investir e desenvolver setores estratégicos, *e.g.*, energia nuclear.

Alianças estratégicas

Obviamente que a correta proteção da soberania nacional passa pela manutenção de estratégias monopolistas do Estado. Todavia, a estrutura operacional do monopólio precisa ser reconfigurada e atualizada de modo a viabilizar uma interação com agentes privados que permita sanar as deficiências estatais.

Essa nova compreensão possibilitaria a superação de visões obsoletas e ideologizadas que, a partir de um certo marxismo de senso comum, vilanizam companhias privadas considerando-as

entidades puramente egoístas, incapazes de contribuir com o bem comum na condição de produtores e difusores de tipos especializados de conhecimento para auxiliar na deficiência cognitiva do próprio Estado.

Portanto, os agentes privados precisam ser compreendidos como aliados estratégicos do Estado na defesa e implementação dos monopólios constitucionais. Entretanto, para que essa estratégia se viabilize é crucial que haja um correto entendimento acerca da semântica e da funcionalidade de um monopólio constitucional de modo a se compreender suas dimensões: econômica, jurídica e cognitiva.

O caso da energia nuclear é particularmente elucidativo da distinção fundamental, mas frequentemente negligenciada entre as dimensões do monopólio. O presente texto é apenas uma introdução ao tema, ele é o ponto de partida e a chave-de-leitura para uma nova compreensão da iniciativa privada em temas sensíveis relativos à soberania nacional de modo a romper o tabu ideológico que objetiva impedir qualquer mecanismo associativo entre público e privado sob o argumento do “monopólio” do Estado.

Desse modo, objetivamos tão somente elucidar que as exclusividades atribuídas à União pela Constituição em dispositivos como o artigo 21, XXIII, artigo 22, XXVI e artigo 177, V não são suficientes para afastar qualquer tipo de participação de agentes privado no exercício de atividades nucleares sob o argumento do “monopólio”, e isso porque se trata de um campo científico extenso, complexo e com implicações das mais diversas, como a sua utilização militar, médica e na produção de energia. Do mesmo modo, a participação do agente privado não se equipara à extinção do monopólio, pelo contrário, é um incremento operacional condizente com o século 21.

Relações heterárquicas

Em primeiro lugar, é necessário esclarecer que “monopólio” não é um conceito unívoco, ao menos não em suas diferentes dimensões. Em sua acepção tradicional (econômica), diz-se que há um monopólio quando *“[u]ma empresa é um monopólio se for a única vendedora de seu produto e se esse produto não possuir substitutos próximos. A causa fundamental do monopólio são as barreiras à entrada: um monopólio permanece como o único vendedor em seu mercado porque outras empresas não conseguem ingressar no mercado e competir com ele”* [7].

Ora, o monopólio econômico é precisamente aquilo que o Estado não pode deter, pois a consecução de determinadas atividades depende, inevitavelmente, de sua atuação conjunta com centros de pesquisa e agentes privados capazes de aportar expertise técnica especializada. Tais atores, como é evidente, não se engajariam nessas atividades se lhes fosse vedada qualquer forma de participação econômica, ainda que limitada ou mediada por instrumentos regulatórios.

A impossibilidade do monopólio econômico decorre, em última análise, da própria inviabilidade de um monopólio cognitivo. Em contextos de elevada complexidade social e tecnológica, a produção e a gestão do conhecimento pressupõem relações heterárquicas entre o Estado e entes privados, como condição para a adequada absorção e processamento das complexidades

cognitivas contemporâneas. O que se pode sustentar, isso sim, é que o monopólio constitucionalmente atribuído ao Estado possui natureza político-jurídica.

Trata-se, portanto, do monopólio da última palavra quanto à *definição de estratégias e à tutela do interesse social, isto é, da prerrogativa de alocar, ordenar e juridicamente enquadrar os conhecimentos produzidos de forma cooperativa*, regulando como e em que medida o sistema jurídico se apropriará de saberes oriundos de outros âmbitos da sociedade [8].

Governança nuclear

A necessidade de uma relação colaborativa entre o Estado e os agentes privados exigirá, sem dúvida, elevado grau de criatividade institucional por parte de juristas e economistas, inclusive no que se refere à concepção de novos arranjos societários. Nesse contexto, é relevante notar que, como demonstrado recentemente pelo STF (ADI 7.385), a jurisdição constitucional homologou termo de conciliação celebrado, no âmbito da Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal (CCAF), entre a União Federal e a Eletrobras, com cláusulas relativas também à Eletronuclear, destinado a compensar a redução do poder de voto do Executivo no Conselho de Administração da companhia após o processo de desestatização.

Tal precedente evidencia que o monopólio jurídico pode ser preservado mesmo na ausência de um monopólio econômico e/ou cognitivo por parte do Estado em relação a determinadas matérias, reforçando a distinção entre a titularidade da decisão jurídico-política última e a participação plural na produção de conhecimento e na atividade econômica.

No campo da energia nuclear, essa constatação adquire contornos ainda mais evidentes. Trata-se de um setor marcado por elevada complexidade técnica, riscos sistêmicos relevantes e sensibilidade estratégica, no qual a atuação isolada do Estado revela-se insuficiente, assim como seria inaceitável a completa abdicação de suas prerrogativas jurídico-políticas.

Outrossim, o setor nuclear, possivelmente um dos mais estratégicos e relevantes da atualidade, exige para sua funcionalidade e capacitação uma capacidade de investimento. Alto valor de investimento e velocidade de alocação são elementos que os agentes privados podem propiciar ao Estado na determinação da estratégia nuclear.

Desse modo, a viabilidade e a legitimidade da política nuclear dependem de arranjos cooperativos estáveis entre o poder público e companhias nacionais dotadas de expertise tecnológica e capacidade de investimento, nos quais o Estado preserve o monopólio da decisão normativa e estratégica, ao mesmo tempo em que integre conhecimentos, capacidades operacionais e investimentos privados.

É justamente nessa articulação, e não na pretensão de monopólios econômicos ou cognitivos, que se encontra a chave para uma governança nuclear juridicamente responsável e legítima.

Embora o constitucionalismo moderno tenha legitimado a centralização estatal de atividades estratégicas sob a forma de monopólios jurídicos, especialmente quando vinculadas à proteção do território, dos recursos naturais e da soberania nacional, tal arranjo não autoriza a extrapolação dessa lógica para o plano do conhecimento.

A defesa da soberania, inclusive nos setores mais sensíveis, como o energético e o nuclear, não se realiza por meio do isolamento cognitivo do Estado, mas pela sua capacidade de articular, ordenar e juridicamente integrar saberes produzidos de forma socialmente dispersa.

Por fim, o Estado pode garantir seu poder político, bélico e territorial mediante controle político e econômico de empresas privadas, ou as chamadas de economia mista. Longe de enfraquecer o projeto constitucional, essa abertura controlada à relações cooperativas com agentes privados constitui condição para que o Estado possa exercer de modo efetivo seus monopólios político-jurídicos, preservando a sua autoridade normativa última sem renunciar às capacidades técnicas indispensáveis à realização dos fins fundamentais da República.

[1] Henry A. Kissinger. *Nuclear Weapons and Foreign Policy*, 1969, Nova Iorque: The Norton Library, Abridged Edition, p. 224.

[2] Cf. Pierre Bourdieu. *Sobre o Estado: Cursos no Collège de France (1989-92)*, trad. Rosa Freire d'Aguiar, São Paulo: Companhia das Letras, 2014, p. 30-32, 60-61; 227-234; 430-434; Thomas Vesting. *Legal Theory and the Media of Law*, trad. James C. Wagner, Cheltenham/Northampton: Edward Elgar Publishing, 2018, pp. 394-397; Thomas Vesting. *Teoria do Direito: Uma Introdução*, trad. Gercélia B. de O. Mendes, São Paulo: Saraiva, 2015, p. 173; Matthäus Kroschinsky. *A Fragmentação do Direito: Sociologia Jurídica Contemporânea*, São Paulo: Revista dos Tribunais, 2025, p. 229 e ss.

[3] Gunther Teubner. *Fragmentos Constitucionais: Constitucionalismo Social na Globalização*, 2ª ed., São Paulo: Saraiva, 2016, pp. 137-168; Jean Carbonnier. *Sociologia Jurídica*, 2ª ed., Madrid: Editorial Tecnos, 1982, p. 116-118; Matthäus Kroschinsky. *A Fragmentação do Direito*, cit., p. 315-317.

[4] Cf. Pierre Bourdieu. *Sobre o Estado*, cit., p. 257 e ss.

[5] Cf. Matthäus Kroschinsky. *A Fragmentação do Direito*, cit., p. 31-32.

[6] Georges Abboud. *Direito Constitucional Pós-Moderno*, 2ª ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2024, p. 617 e ss.

[7] N. Gregory Mankiw. *Principles of Economics*, 9th ed., Cengage, 2020, p. 288. Tradução livre.

[8] Sobre o assunto, cf. Gunther Teubner. "After Legal Instrumentalism? Strategic Models of Post-regulatory Law". In: *Dilemmas of Law in the Welfare State*, Nova Iorque-Berlim: Walter de Gruyter, 1988, p. 299-325.

Fonte: <https://conjur.jumps.com.br/2026-fev-16/monopolios-e-soberania-nas-atividades-nucleares-desafios-do-seculo-21/>