

UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA
INSTITUTO DE ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS

**A INSERÇÃO DO BRASIL NA GEOPOLÍTICA DO PETRÓLEO APÓS A
DESCOBERTA DO PRÉ-SAL**

LUCIVONE DA SILVA CARDOSO

UBERLÂNDIA

2018

LUCIVONE DA SILVA CARDOSO

**A INSERÇÃO DO BRASIL NA GEOPOLÍTICA DO PETRÓLEO APÓS A
DESCOBERTA DO PRÉ-SAL**

Orientador:

Prof. Dr. **Cássio Garcia Ribeiro Soares da Silva**

**Trabalho de conclusão de curso
apresentado ao Instituto de Economia
e Relações Internacionais da
Universidade Federal de Uberlândia
(UFU) como parte dos requisitos para
a conclusão do Curso de Ciências
Econômicas.**

UBERLÂNDIA

2018

LUCIVONE DA SILVA CARDOSO

Monografia defendida em de 2018 e aprovada pela seguinte Banca Examinadora:

Prof. Dr. Cássio Garcia Ribeiro Soares da Silva (Orientador)
Instituto de Economia e Relações Internacionais – UFU

Prof. Dr. Filipe Almeida do Prado Mendonça
Instituto de Economia e Relações Internacionais – UFU

Prof. Dr. Túlio Silva Sene
Instituto de Economia e Relações Internacionais – UFU

DEDICATÓRIA

À Deus, pois “até aqui nos ajudou o Senhor” (1 Samuel 7:12).

Aos meus pais.

Ione e Jair, por todo amor, toda ajuda frente às dificuldades,
por todas as palavras de incentivo e
por terem me proporcionado toda estrutura para
que eu pudesse chegar até aqui.

Ao meu irmão **Lucas**,
pelos sábios conselhos, pela ajuda e por me fazer rir.

DEDICO.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente a Deus, pela sua misericórdia, seu amor insubstituível e por renovar a cada manhã minha fé.

Ao meu pai Jair, por ter me dado todo o apoio tanto financeiro quanto pessoal para que eu chegasse até aqui, pelo grande amor, por compreender os diversos momentos em que não pude estar presente e por sempre crer em mim.

A minha mãe Ione, pelo amor incondicional, por me transmitir forças para continuar e nunca desistir, pelas risadas nos momentos de tristeza, pelo grande exemplo de mãe e mulher e também por sempre crer em mim.

Ao meu irmão Lucas, por ser meu grande amigo, meu ajudador e conselheiro, me fazendo acreditar que vale a pena lutar pelos objetivos e sonhos.

Não se limita as poucas palavras aqui citadas ao meu orientador Cássio Garcia Ribeiro Soares da Silva por sua atenção, apoio, confiança e conhecimento compartilhado, que foram fatores fundamentais para a elaboração e conclusão deste trabalho.

Aos membros da banca examinadora, pelos comentários e sugestões apresentadas com o objetivo de valorizar o trabalho.

Muito obrigada.

“A persistência é o menor caminho do êxito.”

Charles Chaplin

RESUMO

Analisando o cenário econômico, é possível perceber que mesmo com as diversificações ocorridas no âmbito da matriz energética, o petróleo se apresenta como a principal fonte energética por se apresentar como o combustível do motor que gira e desenvolve o mundo. Além disso, por ser um recurso escasso, o petróleo é alvo de disputas acirradas entre muitos países, uma vez que um dos principais objetivos político-econômicos das grandes potências mundiais é justamente a centralidade de importantes recursos naturais. O presente trabalho apresenta como propósito empreender uma análise acerca da inserção do Brasil na Geopolítica do Petróleo após a descoberta do Pré-Sal, que implicou na modificação das relações do País com as grandes potências internacionais, em especial, com os Estados Unidos. O Brasil ocupou, em 2016, a 16ª posição no ranking mundial de reservas provadas de petróleo com um volume de 12,6 bilhões de barris. Com isso, percebemos que o pré-sal representou a maior descoberta petrolífera dos últimos anos, abrindo caminhos para que o Brasil pudesse ter uma nova estratégia internacional, dotada de oportunidades para o desenvolvimento soberano brasileiro, além da possibilidade de se tornar um importante *player* no mercado petrolífero.

PALAVRAS CHAVE: Geopolítica; Petrobras; Petróleo; Pré-Sal.

ABSTRACT

Analyzing the economic scenario it is possible to notice that even with the diversifications occurred in the context of the energy matrix, oil is the main energy source by performing as the fuel of the engine that spins and develops the world. In addition, being a scarce resource, oil is the subject of heated disputes between many countries, once a major political-economic goal of the great world powers is precisely the centrality of important natural resources. The present work presents as purpose undertake a review about Brazil's insertion in the Geopolitics of oil after the discovery of the pre-salt, that resulted in the modification of the country relations with the major international powers, in particular, with the United States. The Brazil occupied in 2016, the 16th position in the world ranking of proven reserves of oil with a volume of 12.6 billion barrels. We realize that the pre-salt oil discovery was the largest in recent years, opening paths to that Brazil could have a new international strategy, gifted opportunities for Brazilian sovereign development, besides the possibility of becoming a major player in the oil market.

KEYWORDS: Geopolitics; Petrobras; Oil; Pre-Salt

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Localização da camada de pré-sal na costa brasileira.....	27
Figura 2 - Distribuição de reservas de petróleo em 1997, 2007 e 2017 (%).....	33

LISTA DE GRÁFICOS E TABELA

Gráfico 1 -Principais países consumidores de petróleo no mundo (2015).....	16
Gráfico 2 - Participação de países na produção mundial de petróleo.....	17
Gráfico 3- Produção Brasileira de Petróleo (milhões de barris/dia) – (1980 – 2014)....	25
Gráfico 4 - Reservas Provadas de Petróleo (bilhões de barris) - (2007- 2016).....	25
Tabela 1 - Produção de petróleo no Brasil, total anual e por localização – 2006-2015 (em mil barris).....	28

SUMÁRIO

1. Introdução.....	11
2. Notas sobre o tema da geopolítica.....	13
2.1 A geopolítica do petróleo no século XXI.....	14
3. Características do setor petrolífero brasileiro antes da descoberta do pré-sal ...	19
4. O pré-sal: Caracterização, potencialidades e o marco regulatório	26
4.1 O novo marco regulatório.....	29
5. A inserção do Brasil na geopolítica do petróleo após a descoberta do pré-sal: Algumas evidências.....	32
6. Considerações Finais.....	37
7. Referências	39

1. INTRODUÇÃO

É notório que a busca por elevados lucros, bem como a detenção de recursos que contribuem para que o mesmo seja obtido, são alguns dos fatores que caracterizam a história da sociedade capitalista. A busca pelo poder desenvolve um ambiente no qual os países disputam acirradamente os recursos que além de não estarem presentes em todos os territórios, também apresentam uma importante fonte de poder.

Não por acaso, pode-se deduzir que grande parte dos conflitos entre os países (em especial, entre as grandes potências) nos últimos tempos, acontece principalmente em virtude das disputas por recursos, bem como pela disputa de territórios que se encontram em importantes posições geográficas. Nesse sentido, o estudo da Geopolítica torna-se de grande valia uma vez que a mesma visa principalmente à análise de conflitos entre os países, em especial por recursos e territórios.

De acordo com o renomado pesquisador da geopolítica contemporânea, Michael Klare, a mesma pode ser caracterizada como:

a contenda entre grandes potências e aspirantes a grandes potências pelo controle de territórios, recursos e posições geográficas importantes, tais como portos, canais, sistemas hídricos, oásis e outras fontes de riqueza e influência.
(KLARE, 2001, p.109)

Como já mencionado, a busca pelo poder é um dos objetivos das grandes potências, e como tal pode estar diretamente ligado ao acesso a importantes matérias primas e/ou recursos naturais por parte dessas potências. Nesse contexto, cabe destacar a busca pelo controle e/ou suprimento seguro do mais importante recurso energético para a economia moderna: o petróleo.

Nas últimas décadas, a matriz energética mundial se diversificou, no entanto, o petróleo ainda representa o mais importante recurso energético mundial. Por esse motivo, o mesmo se encontra no centro das disputas entre as grandes potências, representando um dos objetos centrais de estudo da Geopolítica. Nesse sentido, as relações entre os países que possuem em seus territórios esse importante recurso, e aqueles que não o possuem (ou não possuem em quantidade suficiente), tornam-se bastante conflituosas, uma vez que o mesmo representa um dos motores da economia

capitalista (OLIVEIRA, 2007; YERGIN, 1993), além de um importante posicionamento no Sistema Internacional para aqueles que o detém (WALTZ, 2002).

Como protagonista na busca de centralidade de poder, o petróleo pode representar a base para uma maior projeção internacional de seus detentores. Nesse sentido, a descoberta das reservas de petróleo do Pré-Sal no Brasil representa a possibilidade de o país apresentar maior importância e autonomia no Sistema Internacional, em virtude das novas relações a serem desenvolvidas com as grandes potências.

Todavia, o que se observa é que a descoberta do pré-sal despertou o interesse das grandes potências consumidoras de petróleo no Brasil. A Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis-ANP (BRASIL, 2016), apresenta dados em seu anuário estatístico que mostra que o país ocupava em 2015, a 12ª posição no volume de petróleo produzido no mundo representando um acréscimo de 7,7% no volume de óleo produzido, totalizando 2,5 milhões de barris/dia (2,8% do total mundial). Dessa maneira, o Brasil começa a se inserir de forma mais concreta entre os principais produtores de petróleo.

Tendo em vista as considerações apresentadas acima, a pergunta que nos propomos explorar é como a inserção do Brasil na Geopolítica do Petróleo após a descoberta do Pré-Sal modificou a relação do país com as grandes potências mundiais

Para melhor respondermos essa questão, partiremos de uma abordagem de estudo que será pautada na pesquisa analítica descritiva, uma vez que será realizado o estudo aprofundado de informações disponíveis que visam explicar o contexto de determinado fenômeno, bem como a busca de projeções futuras através de respostas obtidas.

O estudo desenvolvido será realizado por meio de revisão bibliográfica, pesquisas documentais, além da coleta e análise de livros, artigos, documentos oficiais, relatórios, sistemas de dados, registros estatísticos, dissertações, e teses que abordem o tema a ser estudado como: ANP (Anuário Estatístico Brasileiro Do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis); Petrobrás, companhias de petróleo e parapetroleiras; Ministério de Minas e Energia (MME); Wikileaks, etc..

A revisão bibliográfica adotada no presente trabalho será baseada na revisão de trabalhos acadêmicos que abordam os principais temas aqui tratados: a indústria petrolífera brasileira, o pré-sal e inserção brasileira na Geopolítica do Petróleo

2. NOTAS SOBRE O TEMA DA GEOPOLÍTICA

A geopolítica é um campo do conhecimento que tem como principal objetivo analisar as questões geográficas, políticas e econômicas nas relações de poder (VESENTINI, 2003). Trata-se de uma área da Geografia que apresenta como principal objetivo analisar as disputas/conflitos entre as grandes potências, que visam principalmente à dominação de importantes áreas geográficas, buscando para, além disso, fazer uma interpretação acerca do desenvolvimento político dos Estados.

Nesse sentido, a Geopolítica visa compreender como se dão as relações de ? em âmbito internacional, em que o poder de uma nação se dá por meio da dominação de um espaço. As questões de poder de uma nação são sustentadas não apenas pelo domínio territorial, mas também pelo desenvolvimento econômico, o qual deve estar apoiado em uma sólida matriz energética (VESENTINI, 2003).

A busca por recursos é um fato que caracteriza a história da sociedade capitalista. Assim, os países disputam acirradamente os recursos que além de não estarem presentes em todos os territórios, representam uma importante fonte de poder àqueles que os detêm. Não por acaso, pode-se deduzir que grande parte dos conflitos entre os países nos últimos tempos, aconteceu principalmente em virtude das disputas por recursos, bem como pelos territórios localizados em importantes posições geográficas.

Acerca disso, podemos destacar inicialmente os trabalhos de Friedrich Ratzel desenvolvidos no final do século XIX. O autor faz um levantamento acerca da importância dos recursos naturais e áreas geográficas para garantir a sobrevivência e soberania de um Estado.

Semelhante à luta pela vida, cuja finalidade básica é obter espaço, as lutas dos povos são, quase sempre, lutas pelo mesmo objetivo. Na história moderna a recompensa da vitória sempre foi - ou pretende ter sido - um proveito territorial (MORAES, 2007, p.69)

Ainda de acordo com este autor, o período da 2ª Revolução Industrial foi caracterizado pela competição entre as grandes potências, objetivando o poder supremo de territórios e mercados. Nesse sentido, a geopolítica começou a alcançar espaço para se desenvolver como campo de pesquisa dado que, o interesse cada vez maior das

grandes potências em alcançar a supremacia, implicava no início de tensões em âmbito mundial.

Vale destacar que a questão energética é um objeto de estudo central na geopolítica clássica. Nessa linha, Klare (2003), autor de numerosos artigos e de dois livros importantes sobre o assunto - “Resource Wars” (2001a) e Blood and Oil (2004a) - apresenta estudos que enfatizam que o objetivo das grandes potências e também das aspirantes, é alcançar além do poder territorial, o acesso a importantes recursos naturais. Segundo o autor, “As guerras por recursos se tornarão, nos anos vindouros, o traço mais marcante do ambiente de segurança global”, (KLARE, 2001).

De acordo com Klare (2001), o valor crescente de alguns recursos naturais como o petróleo, aliado ao fato de serem propulsores da economia capitalista e importantes para o funcionamento de instrumentos militares, faz com que sejam considerados recursos de interesse imprescindível, principalmente para as grandes potências.

Outros autores tratam em suas obras questões relacionadas à “guerra por recursos”. Gleick (2001) aponta os principais motivos que ele considera como pontos-chaves para que alguns recursos naturais sejam alvos de ações políticas ou militares. Dentre esses motivos, Gleick destaca a escassez dos recursos que são distribuídos de maneira desigual, a forma como esses recursos são compartilhados entre os grupos de interesses, o poder que cada grupo detém sobre determinado recurso devido à maior importância econômica, além da facilidade ou não de acesso a fontes alternativas o que pode evitar um possível conflito.

2.1. A GEOPOLÍTICA DO PETRÓLEO NO SÉCULO XXI

A geopolítica é um campo do conhecimento que tem como principal objetivo analisar as questões geográficas, políticas e econômicas nas relações de poder (VESENTINI, 2003). Trata-se de uma área da Geografia que apresenta como principal objetivo analisar as disputas/conflitos entre as grandes potências, que visam principalmente à dominação de importantes áreas geográficas, buscando para, além disso, fazer uma interpretação acerca do desenvolvimento político dos Estados.

As questões de poder de uma nação são sustentadas não apenas pelo domínio territorial, mas também pelo desenvolvimento econômico, o qual deve estar apoiado em uma sólida matriz energética (VESENTINI, 2003).

Diante do exposto, vale ressaltar que nas últimas décadas, a Geopolítica passou por uma forte transformação, contexto no qual as questões de poder não são meramente territoriais, mas também energéticas. Como menciona Hoyêdo Nunes Lins, “A centralidade dos recursos energéticos na acumulação de capital planetário outorga a estes um papel decisivo na geoeconomia e na geopolítica do capitalismo” (LINS, 2011). À luz desse fato, e dada a importância do petróleo na matriz energética mundial, temos que o mesmo representa um importante objeto nas questões Geopolítica, como cita Brito et al.

O petróleo permanecerá como recurso energético fortemente “geopolitizado” e manterá seu papel de liderança na matriz energética global. Os Estados precisam reconhecer as especificidades do petróleo em suas políticas energéticas de desenvolvimento econômico e de relações internacionais (BRITO et al, 2012, p. 44).

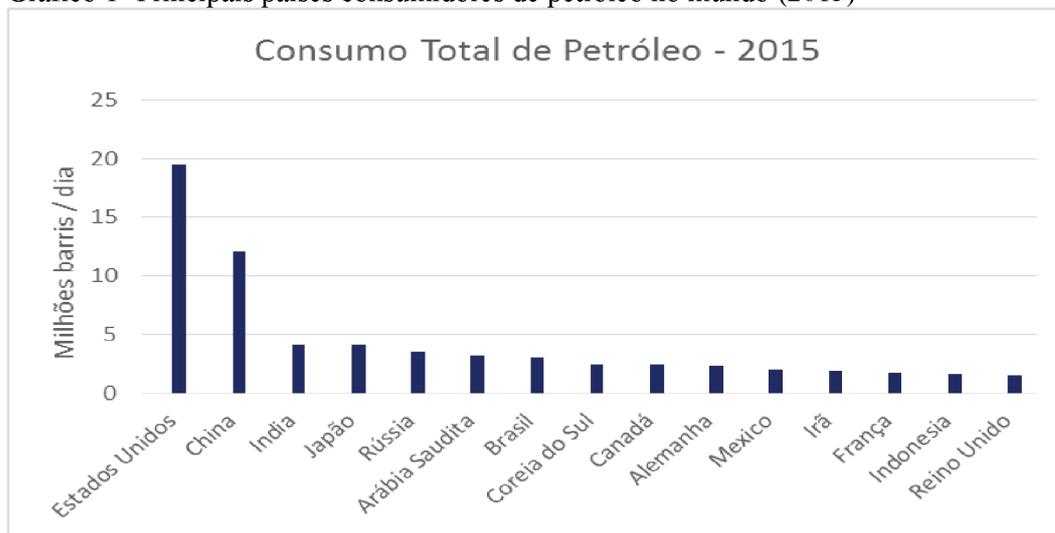
Assim como explica Yergin, “a civilização contemporânea desabaria caso os poços de petróleo secassem subitamente”. (YERGIN p.14-15). É importante ressaltar que, em decorrência do desenvolvimento tecnológico cada vez mais avançado, novas áreas puderam ser exploradas, implicando na descoberta de novas fontes de petróleo. Essas descobertas podem implicar em mudanças na dinâmica do mercado petrolífero uma vez que, países que antes importavam esse recurso, agora podem exportar.

Nesse sentido, é perceptível que o domínio desse importante recurso energético representa uma forma de poder no contexto internacional. O destaque para o petróleo como um recurso estratégico para alguns países evidencia uma nova dinâmica no Sistema Internacional, na economia e na Geopolítica, já que o mesmo consegue afetar diretamente as relações entre os países (ALVARENGA, 2015).

Como já mencionado, o petróleo, a partir do século XIX, configura-se como uma questão da geopolítica por excelência. Por ser um recurso natural que representa grande importância estratégica para os países por ser uma fonte de energia vital da economia moderna, esse recurso configurou-se como um marco nas relações internacionais, na economia e na geopolítica mundial que já que transformou toda a lógica energética global, impactando o sistema e as relações entre os países (ALVARENGA, 2015). Nesse sentido, por ser um importante recurso energético e estratégico, o petróleo torna-se uma das maiores cobiças entre os atores tanto em virtude da dinâmica industrial, quanto pelo poder verificado nos conflitos internacionais atuais.

Os principais atores que fazem parte das questões relacionadas à geopolítica do petróleo, são aqueles que mais consomem, produzem e controlam o petróleo. Vemos a seguir a participação dos principais países consumidores de petróleo.

Gráfico 1 -Principais países consumidores de petróleo no mundo (2015)

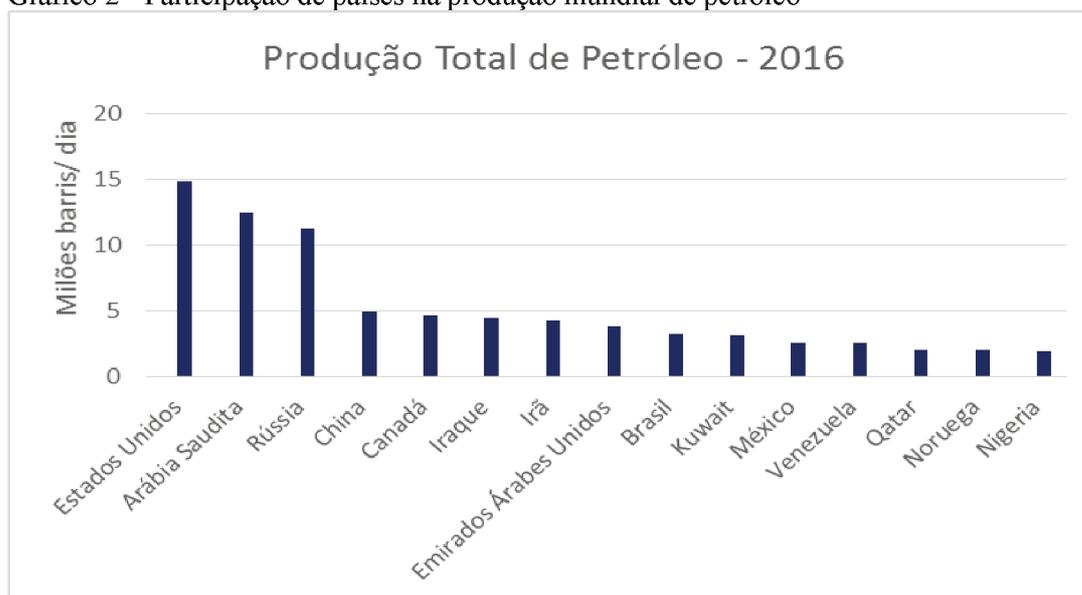


Fonte. Elaboração própria a partir de dados da EIA 2015.

Os Estados Unidos desempenham um importante papel nas questões da geopolítica do petróleo. No gráfico 1, é possível notar que o país ocupa a posição de maior consumidor de petróleo do mundo. Tal fato pode ser explicado porque o petróleo é uma fonte energética que representa para os Estados Unidos uma peça-chave para o funcionamento da economia por dinamizar vários setores essenciais para a estrutura nacional, além de ser o combustível base para o maquinário de guerra do país.

A China, que em meados dos anos 1960 era um país autossuficiente nas questões petrolíferas, a partir de 1993 torna-se um importante consumidor de hidrocarbonetos e alcança atualmente a posição de segundo maior consumidor de petróleo mundial, atrás somente dos Estados Unidos. Mais do que a necessidade apresentada para o desenvolvimento das atividades industriais, a China consumiu, no ano de 2015, cerca de 12020 milhões de barris de petróleo/dia, demanda explicada pelo crescimento acelerado do setor de transportes, aumentando, portanto, o nível do consumo de no mercado internacional e, conseqüentemente, dos preços dos hidrocarbonetos (VADELL, 2007). Outro aspecto que também merece importância para análise, refere-se à produção petrolífera. O gráfico 2 mostra a participação dos principais produtores de petróleo no ano de 2016.

Gráfico 2 - Participação de países na produção mundial de petróleo



Fonte: Elaboração própria a partir de dados da EIA 2016.

De acordo com o gráfico 2, atualmente os Estados Unidos ocupam o primeiro lugar na produção petrolífera, seguido da Arábia Saudita e Rússia. Vale destacar que apesar da dependência ainda do Oriente Médio, os Estados Unidos desenvolveram o método de fratura hidráulica (de custo mais elevado que o do petróleo “tradicional”), que contribuiu para que o país aumentasse em grande medida sua produção no período recente (BARROS, 2007; RAMONET, 2015).

De acordo com o relatório anual *Statistical Review of World Energy*, e dados da *Energy Information Administration* (EIA) do ano de 2016, os Estados Unidos já são os maiores produtores mundiais de petróleo. A produção norte-americana atingiu o patamar de 14,826 milhões de barris de petróleo por dia superando a produção da Arábia Saudita e da Rússia, devolvendo ao país, o título de maior produtor mundial.

A previsão é de que a produção de petróleo nos Estados Unidos continue crescendo nos próximos dois anos, à medida que novos projetos forem entrando em operação. Além dos Estados Unidos, a China também é um país que representa grande importância para a análise da geopolítica do petróleo. Até os anos 90, a China exportava petróleo visando financiar as importações dos produtos que eram necessários para a continuidade do processo de industrialização que foi iniciado em 1970. Com a consolidação do processo de industrialização, tornou-se indispensável o uso cada vez maior de fontes de energia. Assim, foi preciso que a China desenvolvesse estratégias de

forma a garantir sua autonomia em relação aos rivais geopolíticos. Nesse momento, modificou-se a relação chinesa com o petróleo, fato que alterou radicalmente a posição do país dentro da geopolítica energética mundial (YERGIN, 2014).

Fato é que atualmente, a China é um país altamente industrializado e necessita de um volume cada vez maior de petróleo para suprir suas atividades. Porém, dado que o país importa aproximadamente metade do petróleo que consome isso gera preocupações em relação à segurança energética interna (YERGIN, 2014). Nesse sentido, a China adquire a possibilidade de participação no grupo das grandes potências modificando as relações geopolíticas, dada sua grande dependência desse recurso no desenvolvimento industrial.

Atualmente a China busca diversificar suas parcerias para o suprimento de petróleo de modo a não limitar o desenvolvimento econômico do país. Porém, como mostrado no gráfico 2, a China ocupa a quarta posição entre os maiores produtores de petróleo. Nesse sentido, além de buscar diversificar suas parcerias para o suprimento de petróleo, a China logrou aumentar cada vez mais sua produção interna através do uso de tecnologias, além de explorar novos recursos energéticos.

A relação chinesa com o petróleo adquire uma nova dinâmica com a abertura econômica das empresas nos anos 2000. Nesse período houve o lançamento da PetroChina que é a maior empresa petrolífera da China e subsidiária da China National Petroleum Corporation (CNPC), além do lançamento da Sinopec (China Petroleum and Chemical Company) e da CNOOC (China National Offshore Oil Company) nos anos posteriores.

É válido destacar que, no final dos anos 80, a OPEP começou a apresentar indícios de dificuldades em manter o controle do mercado internacional de petróleo, implicando na redução de poder de determinação do preço internacional de recurso natural, fazendo com que os países de fora da OPEP utilizassem sua capacidade produtiva interna para reduzir a dependência do petróleo oriundo desse cartel. Esse fato culminou na redução do poder da OPEP sobre seus rivais.

No entanto, os países da OPEP ainda representam importantes *players* no mercado petrolífero. Segundo os dados da Agência Nacional do Petróleo (ANP), as reservas provadas de petróleo da OPEP totalizaram, no ano de 2016, 1,2 trilhão de barris (71,5% do total mundial), enquanto que os países que não fazem parte da OPEP totalizaram 486 bilhões de barris.

O Oriente Médio, região que concentra a maior parte das reservas mundiais atingiram 803,5 bilhões de barris (47,3% do total mundial) de reservas de petróleo. No Oriente Médio, a Arábia Saudita representa um importante papel já que detém um quinto das reservas desse mineral (EIA, 2016; LINS, 2011).

Ainda no campo da geopolítica, é um erro falar de geopolítica energética sem analisar a Rússia. Na segunda década do século XXI a Rússia possuía uma produção petrolífera em um nível semelhante ao registrado na época do declínio da União Soviética. A indústria petrolífera passou a ser tecnologicamente integrada ao resto do mundo, além de ser operada por várias empresas (YERGIN, 2014).

De acordo com o gráfico 2, percebemos que o país ocupou, no ano de 2016, a terceira posição no ranking dos maiores produtores de petróleo e gás natural do mundo. É importante mencionar que, por apresentar reservas de petróleo e gás natural, a Rússia torna-se um país em que há forte dependência europeia (RAFAEL, 2012), o que reforça ainda mais o empenho russo para manter sua influência sobre as ex-repúblicas soviéticas, como o Cazaquistão e o Azerbaijão.

3. CARACTERÍSTICAS DO SETOR PETROLÍFERO BRASILEIRO ANTES DA DESCOBERTA DO PRÉ-SAL

Para a discussão e compreensão da problemática desenvolvida ao longo do trabalho, é importante que se analise o cenário do setor petrolífero brasileiro e, na presente seção, serão apresentados os fatos históricos considerados mais relevantes desse setor antes da descoberta do Pré-Sal.

Antes mesmo da descoberta de significativas reservas petrolíferas, que culminaria no futuro processo de exploração de petróleo no Brasil, o país já apresentava debates acerca da dinâmica das atividades no setor, bem como do nível de interferência do Estado para o desenvolvimento das mesmas. Tais debates se intensificaram com a descoberta do primeiro poço de petróleo em Lobato, no Estado da Bahia em 1938. (MORAIS, 2013).

Mediante a importância dessa descoberta, foram levantadas discussões governamentais acerca das medidas a serem adotadas visando potencializar o processo de exploração e distribuição de petróleo no Brasil, levando em consideração os impactos socioeconômicos que essa importante riqueza traria para o país. Nesse sentido,

foi criado em 1938 o Conselho Nacional do Petróleo (CNP) que representou a primeira iniciativa do governo brasileiro de regulação do setor petrolífero que previa o processo de nacionalização das atividades petrolíferas e o literal controle governamental sobre todos os aspectos da indústria do petróleo.

Desse modo, a criação do CNP permitiu que fosse realizada a perfuração, pelo Departamento Nacional da Produção Mineral (DNPM) do primeiro poço de petróleo na cidade de Lobato, o DNPM- 163 (CARVALHO, 2013, p. 18). Este marco caracterizou o início da nova fase da história do petróleo no Brasil, uma vez que possibilitou a descoberta da primeira acumulação de petróleo em Candeias, no Estado da Bahia, em 1939, cuja comercialização seria possível, ainda que em pequena escala. Depois vieram as descobertas dos reservatórios de Aratu e Itaparica, no ano de 1942, e o de Dom João, em 1947, todos no Recôncavo Baiano (LEITE, 1997; PETROBRAS, 2004).

Apesar da importância do CNP para o setor petrolífero brasileiro, é importante ressaltar que no interregno de 1938 a 1945, o empenho para a realização de pesquisas exploratórias torna-se reduzido em virtude do baixo desenvolvimento tecnológico, e da receita advinda da exploração de petróleo. Nesse sentido, o general Horta Barbosa que presidiu o Conselho de 1938 a 1945, propôs que os investimentos brasileiros no setor petrolífero, se concentrassem no refino, por se apresentar mais lucrativo e “vulnerável ao interesse do capital estrangeiro”.

No entanto, o país ainda carecia de uma quantidade de refinarias, possuindo apenas três: duas ficavam no Rio Grande do Sul (Destilaria Rio-Grandense de Petróleo S.A. e a Companhia Brasileira de Petróleos Rio Grande, da Ipiranga S.A.) e uma terceira em São Caetano (Indústrias Reunidas F. Matarazzo S.A.). A instalação de um parque de refino no país tornava-se imprescindível para reverter a situação de baixo nível de recursos e desenvolver a indústria petrolífera (LEITE, 1997; SINDPETRO, 2004).

Em linhas gerais, o período era caracterizado por um ambiente no qual o Brasil não havia desenvolvido condições para a produção de petróleo, e nem possuía refino em quantidade suficiente para atender o mercado interno. Esses fatores contribuíram para que fossem desencadeados conflitos ideológico-políticos entre as propostas liberais e nacionalistas, sendo que a primeira corrente era favorável à abertura do país para as multinacionais, enquanto que a segunda se preocupava em fortalecer o controle estatal no setor petrolífero.

Em 1951, teve início uma mobilização na sociedade brasileira (liderada por militares, estudantes, homens públicos e intelectuais) com a campanha “O Petróleo é nosso”, em defesa da instituição do monopólio estatal. Segundo a campanha, influenciada por recentes nacionalizações de indústrias de petróleo em outros países, o petróleo era um recurso estratégico e, como tal, deveria ser de propriedade exclusiva da União. Este movimento levou o então Presidente da República, Getúlio Vargas, a autorizar a abertura das negociações no Congresso Nacional para estudar uma proposta de lei neste sentido (ARAGÃO, 2005).

Foi enviado ao Congresso Nacional, pelo então presidente Getúlio Vargas, o projeto de criação da Petrobras. É importante mencionar que o projeto não propunha a criação de uma empresa de monopólio estatal, mas sim, uma empresa de caráter misto permitindo a participação de capitais estrangeiros no processo de exploração do petróleo. No entanto, dentro do próprio Congresso Nacional foram levantados vários debates acerca da participação do capital estrangeiro nas atividades petrolíferas brasileiras.

Desse modo, após intensos debates políticos e ideológicos, bem como a intensificação do movimento “O Petróleo é nosso”, Getúlio Vargas se viu pressionado a estabelecer limites à participação do capital estrangeiro, impedindo a participação de acionistas internacionais assegurando, dessa maneira, que as atividades petrolíferas no Brasil fossem de cunho nacionalista. Assim, no ano de 1952 foi aprovado o projeto que estabelecia o monopólio estatal do petróleo. Com a aprovação do projeto e a sanção da Lei nº 2004, foi criada em 3 de outubro de 1953, sob a tutela do presidente Getúlio Vargas, a Petróleo Brasileiro S.A – Petrobras que estaria sob o controle acionário da União, e se tornaria a empresa responsável por todas as etapas da cadeia petrolífera brasileira, exceto a distribuição.

A respeito da criação da Petrobras, Carvalho (2013) argumenta que:

Com o objetivo de fazer com que o desenvolvimento da indústria de petróleo no Brasil fosse feito com capital, técnica e trabalho nacionais, em 1953 foi criada a Petrobras, em meio ao governo nacionalista do presidente Getúlio Vargas, de acordo com a Lei nº 2004, que instituiu o monopólio estatal do petróleo. Inicialmente a atividade de refino foi à prioritária, com a busca da autossuficiência de derivados e não do petróleo em si (CARVALHO, 2013. p.20).

Nesse sentido, com a criação da Petrobrás, foram analisadas as perspectivas de autossuficiência e, no ano de 1971, com o general Ernesto Geisel na presidência da

empresa, houve a primeira perfuração do primeiro poço na Bacia de Campos, que foi um marco importante para que a Petrobras começasse a estudar a possibilidade de produção petrolífera em volumes capazes de viabilizar a produção e consumo energético, bem como a autossuficiência, como já mencionado (MORAIS, 2013, p. 22).

Fato é que o Brasil, visando atender a demanda interna, dependeu em grande medida da importação de petróleo. Em decorrência dessa necessidade, no ano de 1963, o monopólio da Petrobras apresentou novas medidas, abarcando as atividades de importação e exportação de petróleo.

No período de ocorrência das crises petrolíferas, o sistema industrial no Brasil encontrava-se superaquecido havendo necessidade de maciças importações de matérias-primas. No entanto, a drástica redução da produção internacional aliado ao cenário de alta demanda, implicou no aumento dos preços dos barris. Nesse sentido, as crises do petróleo ocorridas em 1973 e 1979 impactaram negativamente o país em virtude das elevações do preço do petróleo visto que o Brasil importava mais de 80% do petróleo que consumia.

Vale mencionar que a descoberta de reservas na Bacia de Campos nos anos 80 representou um marco importante na produção do petróleo. Apesar do impacto negativo do choque do petróleo, a descoberta dessas reservas significou o crescimento da produção do petróleo pelo país, contribuindo para o aumento da oferta desse recurso no mercado interno, além de reduzir a exposição do país às variações no mercado externo.

Como já mencionado, as atividades exploratórias e de produção foram exercidas pela Petrobras desde a campanha “O Petróleo é Nosso”, configurando o monopólio estatal. Contudo, no final da década de 90, sob influência da agenda neoliberal, importantes modificações são introduzidas no setor pelo governo Fernando Henrique Cardoso.

No que tange ao funcionamento dos órgãos de regulação criados no final da década de 90 é essencial destacar que, a nova dinâmica adotada, apresentava como principal objetivo a redefinição do papel do Estado por meio da redução deste na economia, bem como a busca pelo aumento da competitividade brasileira no mercado internacional.

Assim, buscando a mudança desse cenário, a Emenda Constitucional n.º 9 (em 1995), modificou o artigo 177 da Constituição de 1988, instituindo uma nova configuração na exploração e produção de petróleo e gás natural. Mediante essa modificação permitiu-se, por parte da União, a contratação de empresas públicas e

também privadas para a execução de atividades que eram antes realizadas apenas pela Petrobras. No mesmo sentido de modificação do padrão de intervenção do Estado no setor petrolífero brasileiro, houve a criação da Lei n. 9.478/97 (Lei do Petróleo) durante o governo FHC, que estabeleceu a modalidade de concessão, na qual a Petrobras não se configuraria mais como monopólio, além de instituir a Agência Nacional de Petróleo (ANP) e o Conselho Nacional de Política Energética (CNPE). Este último foi criado apresentando como principal atribuição o assessoramento do Presidente da República para formulação de políticas e diretrizes de energia, ficando sob responsabilidade da ANP, a regulação das atividades que integram a indústria do petróleo e gás natural e a dos biocombustíveis no Brasil.

Com a Lei do Petróleo, a Petrobras passou a ser obrigada a participar dos leilões promovidos pela ANP para obtenção de blocos e exploração petrolífera e gás natural, cessando seu poder de exclusividade de operação (RIBEIRO, 2005). Sendo assim, tanto a Petrobras, quanto as demais empresas passaram a ter as mesmas condições no processo de produção e exploração de petróleo, exceto em áreas em que a estatal já estava operando, cujo direito foi mantido pela Lei do Petróleo.

É importante ressaltar que, as atividades de exploração, produção, transporte, processamento, importação e exportação de petróleo e gás natural, seriam permitidas a empresas públicas ou privadas, desde que tais empresas estivessem localizadas em território nacional e atendessem as regulamentações da ANP que exigia licitação para os casos de exploração e produção de petróleo.

De acordo com Costa e Pessali (2009), as mudanças ocorridas com a Lei do Petróleo não inibiram os investimentos da Petrobras, uma vez que, por meio da entrada de empresas privadas (nacionais e estrangeiras) possibilitou a realização de parcerias entre a Petrobras e tais empresas. Mesmo com o fim do monopólio da Petrobras nas atividades de exploração e produção de petróleo e gás natural, a empresa ainda manteve seu protagonismo. A exemplo disso, em 1999, a estatal desenvolveu o Plano Estratégico do Sistema Petrobras, cujo objetivo abarcava as áreas de exploração e produção, abastecimento, distribuição, energia e gás natural e petroquímica. Como mostra Ferreira Filho (2007), os significativos aumentos de investimentos brasileiro em avanços tecnológicos, contribuíram para que a Petrobras trilhasse um caminho de auto-suficiência e melhorias em suas atividades.

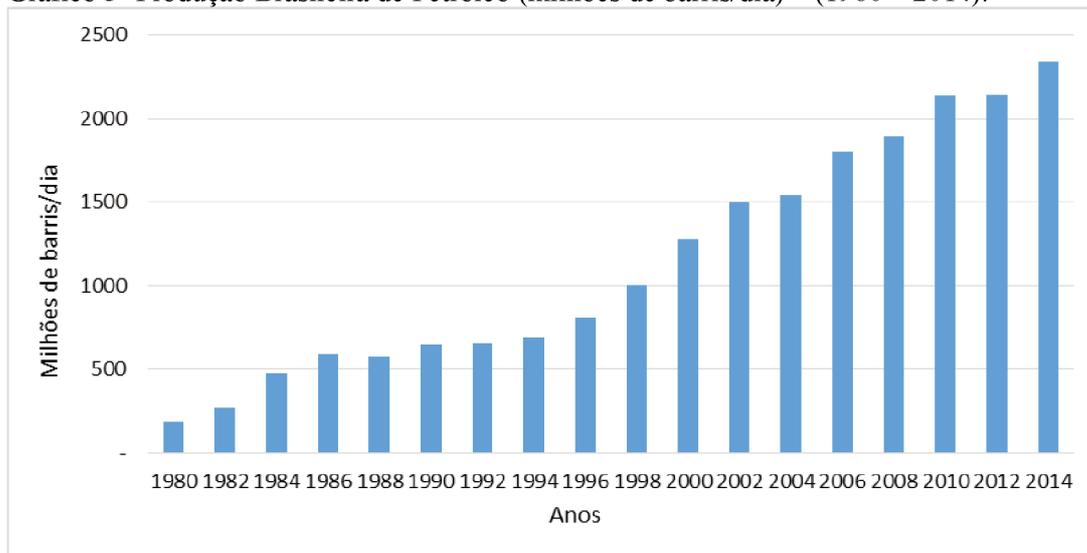
De acordo com Lemos (2001), investimentos em programas como Programa de Recuperação Avançada de Petróleo – PRAVAP, Programa de Capacitação Tecnológica

em Sistemas de Exploração para Águas Profundas – PROCAP e Programa de Desenvolvimento de Tecnologias Estratégicas de Refino – PROTER, foram fatores fundamentais para a redução do dispêndio necessário nas etapas de exploração e refino.

Segundo Ribeiro (2006), a quebra do monopólio significou para a Petrobras, um período de reestruturação nacional uma vez que a estatal adquiriu a possibilidade de atuação internacional direta em atividades que eram desempenhadas por suas subsidiárias. A exemplo dessa reestruturação, temos a aquisição de um bloco exploratório na Nigéria ainda em 1998, além de contratos de exploração firmados em diferentes países, permitindo a atuação da Petrobras como operadora em blocos internacionais, principalmente em águas profundas

De acordo com o gráfico 3, nota-se que a partir da descoberta das reservas de petróleo em 1980, a produção brasileira passou de 200 mil barris/dia para mais de 500 mil barris/dia. O aumento dessa produção ainda perdurou ao longo dos anos 90, quando a produção atingiu mais de 1 milhão de barris/dia, atingindo uma produção de 2,5 milhões de barris/dia em 2014. Nesse cenário, é possível verificar uma mudança na indústria do petróleo nacional na qual, por meio da exploração das reservas e petróleo da Bacia de Campos, o Brasil conseguiu apresentar um considerável incremento na produção.

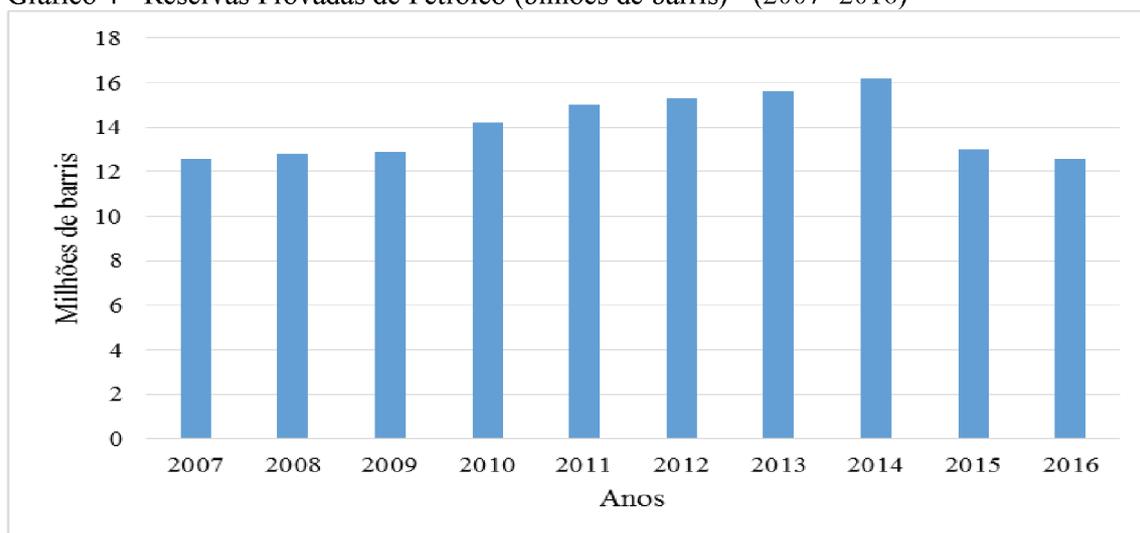
Gráfico 3- Produção Brasileira de Petróleo (milhões de barris/dia) – (1980 – 2014).



Fonte: BP Statistical Review of World Energy 2015.

De modo geral, ao longo das décadas, o Brasil vem apresentando uma mudança importante no cenário de produção petrolífera, podendo concluir que este mantém bons resultados exploratórios de reservas provadas. De acordo com o anuário estatístico da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), o Brasil ocupou, em 2016, a 16ª posição no ranking mundial de reservas provadas de petróleo com um volume de 12,6 bilhões de barris.

Gráfico 4 - Reservas Provadas de Petróleo (bilhões de barris) - (2007- 2016)



Fonte: Anuário Estatístico Brasileiro Do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (2017).

O crescimento do setor petrolífero contribui para a formação de uma nova dinâmica na estrutura econômica brasileira em relação, principalmente, à dependência externa do petróleo que passou a ser cada vez menor em decorrência principalmente dos investimentos tecnológicos em especial na exploração e produção petrolífera (BNDES, 2011).

Nesse sentido, a menor dependência do Brasil em relação ao mercado externo, e o posterior aumento da produção petrolífera a partir da década de 1980 foram fatores que influenciaram a redução da vulnerabilidade do país frente às variações dos preços internacionais.

Adicionalmente, a descoberta e o estudo da eficácia de exploração do Pré-Sal na costa brasileira no final dos anos 2000 representou indícios de um novo rumo na história do petróleo no país, sendo necessário, portanto, novos planos estratégicos além de debates para mudanças no marco regulatório que fossem propícios para o novo perfil das descobertas petrolíferas no Brasil.

4. O PRÉ-SAL: CARACTERIZAÇÃO, POTENCIALIDADES E O MARCO REGULATÓRIO

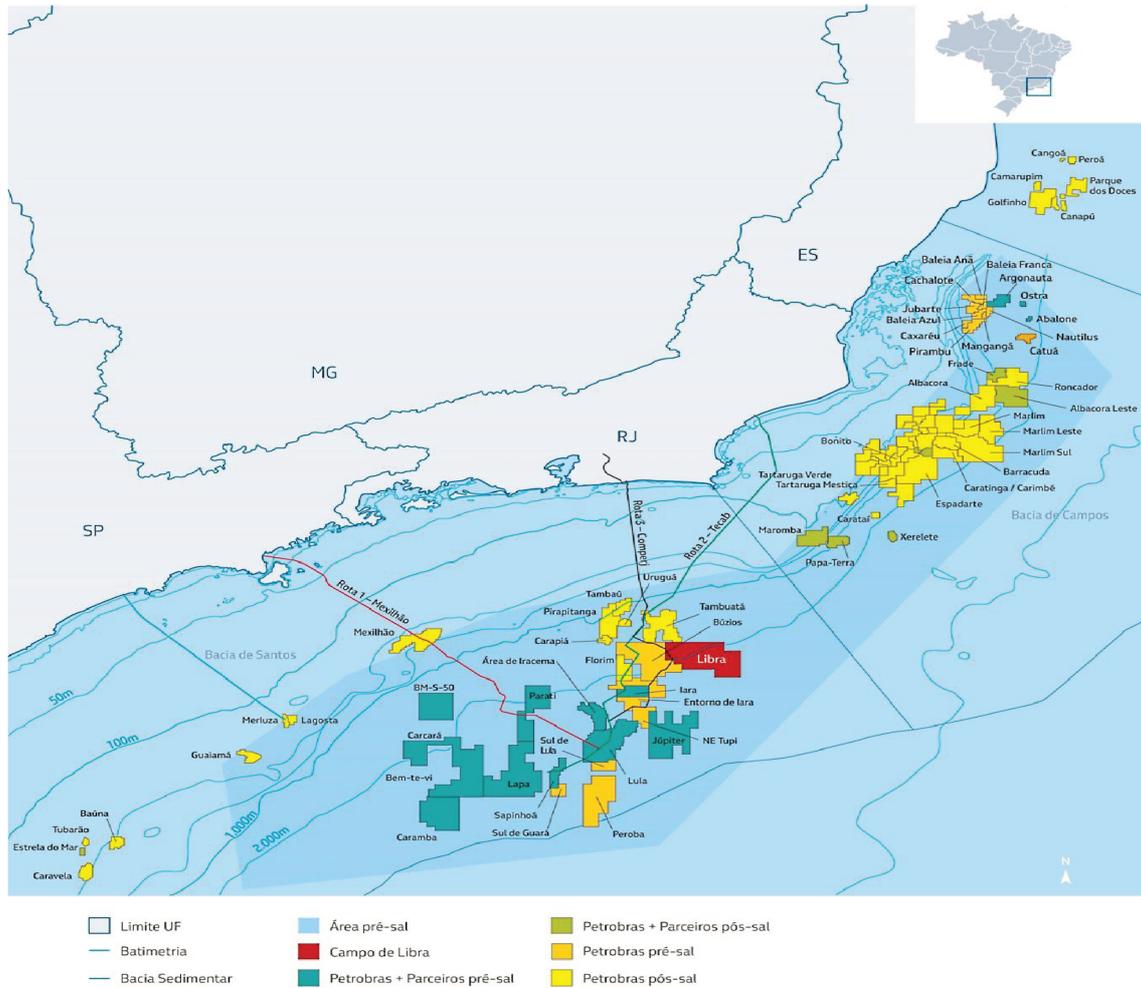
Conforme destacado neste artigo, é perceptível que o petróleo possui um papel central tanto nas relações políticas quanto nas relações econômicas dos países. Nesse sentido, podemos mencionar o possível papel de destaque a ser alcançado pelo Brasil na geopolítica do petróleo, com a descoberta do pré-sal nos anos 2000.

A primeira descoberta de petróleo no pré-sal se deu no Campo de Parati, na Bacia de Santos, em agosto de 2005, pela Petrobras. Porém, foi em 2007, que a empresa anunciou a descoberta de uma enorme reserva de petróleo leve no Campo de Tupi. A camada de pré-sal do Brasil, onde atualmente se concentra a exploração de petróleo, está localizada nas porções marinhas do litoral brasileiro, entre os estados de Santa Catarina e Espírito Santo, onde está localizada a Bacia de Santos, Campos e Espírito Santo, possuindo uma dimensão de aproximadamente 800 km de comprimento e, em algumas áreas, 200 km de largura.

A figura 1 apresenta o mapa do polígono do pré-sal brasileiro. Ao norte temos a Bacia de Campos, e ao sul, temos a Bacia de Santos. Dentre os campos e poços de petróleo e gás natural já descobertos na camada pré-sal, encontram-se: Tupi (atual

campo de Lula), Guará, Bem-te-vi, Carioca, Júpiter e Iara, sendo o Tupi o principal deles. Por meio da legenda apresentada na figura 1, nota-se que o campo Tupi, localizado na Bacia de Santos, possui reserva estimada pela Petrobras de 5 a 8 bilhões de barris de petróleo, sendo considerado o campo mais produtivo no Brasil.

Figura 1 - Localização da camada de pré-sal na costa brasileira



Fonte: Investidor Petrobrás, 2014

De acordo com dados da Petrobras, a produção diária do pré-sal ultrapassou a média de cerca de 41 mil barris por dia (bpd), no ano de 2010, para o nível de 1 milhão de barris por dia (bpd) em meados de 2016, o que representa um crescimento de cerca de 24 vezes. O aumento da produção corrobora a alta produtividade dos poços no pré-sal e representando um marco na indústria do petróleo brasileira. A tabela 1 mostra a evolução da produção de petróleo na última década no Brasil.

Tabela 1 - Produção de petróleo no Brasil, total anual e por localização – 2006-2015 (em mil barris)

Ano	Produção Total	Terra	Mar
2006	628.796	70.841	557.955
2007	638.017	69.893	568.124
2008	663.274	66.337	596.937
2009	711.881	65.464	646.417
2010	749.952	65.973	683.980
2011	768.469	66.441	702.028
2012	754.407	66.046	688.361
2013	738.713	63.893	674.820
2014	822.928	61.577	761.351
2015	889.666	58.368	831.298
2016	918.731	54.688	864.043
2017	956.928	46.381	910.547

Dados: ANP. Anuário Estatístico, 2016 (ANP, 2018). Elaboração própria

Os dados apresentados pela Petrobras elucidam o grande potencial das reservas petrolíferas brasileiras no pré-sal, e o aumento da produtividade nos campos descobertos. De acordo com dados da *Energy Information Administration* (EIA, 2017), em 2016, o Brasil produziu cerca de 3,3 milhões de barris por dia (bpd) de petróleo e outros líquidos, tornando-se o nono maior produtor do mundo.

Deste modo, nota-se que, atualmente, o Brasil se apresenta como um dos maiores produtores mundiais. A Petrobras aponta, em seu Plano Estratégico (PETROBRAS, 2014), o crescimento da produção de petróleo, com potencial de produzir em média 4,0 milhões de barris de óleo por dia (bpd) até 2020. Esse nível de produção colocaria o Brasil entre os cinco maiores produtores mundiais.

O novo cenário, pós-descoberta do pré-sal, exigiu que houvesse a reformulação do marco regulatório instituído pela Lei 9.478/97. Segundo de Carlos Ari Sundfeld, “com as descobertas de gigantescos campos de petróleo em seu território, o Brasil vê-se diante do desafio de repensar seu direito do petróleo”. (SUNDFELD, 2010, p.29). Neste sentido o Projeto de Lei nº 5.938/2009 estabeleceu algumas justificativas importantes para a criação de um marco regulatório especial para o pré-sal.

Trata-se de áreas nas quais são estimados riscos exploratórios extremamente baixos e grandes rentabilidades, o que determina a necessidade de marco regulatório coerente com a preservação do interesse nacional, mediante maior

participação nos resultados e maior controle da riqueza potencial da União e em benefícios da sociedade (PROJETO DE LEI Nº 5.938/2009).

Deste modo, foram encaminhados em 2009 ao Congresso Nacional quatro projetos de Lei que resultaram, no ano de 2010, na criação de três novas leis que representam o chamado “novo marco regulatório”. Este novo marco regulatório, constituído pelas leis 12.276/2010, 12.304/2010 e 12.351/2010 apresentava como principais objetivos a regulamentação dos direitos de exploração e a repartição dos recursos do pré-sal.

4.1. O NOVO MARCO REGULATÓRIO

As mudanças ocorridas no setor petrolífero a partir da descoberta do pré-sal exigiram a mudança no marco regulatório visando garantir maior controle e maior parcela de recursos para a União. Como já mencionado, o novo marco regulatório originou a criação de três leis: 12.276/2010, 12.351/2010 e 12.304/2010.

A Lei 12.276/2010 trata da cessão onerosa e capitalização da Petrobras. Essa lei autorizou a União a ceder onerosamente à Petrobras, dispensando licitação, o exercício de atividades de pesquisa e exploração do petróleo em áreas não concedidas do pré-sal, para que ela explore o volume de até cinco bilhões de barris de óleo equivalente.

Esse Projeto de Lei apresentou como principal argumentação pelos ministros de Minas e Energia, de Indústria e do Comércio, do Planejamento e da Casa Civil que, através dessa, a Petrobras seria fortalecida por meio dos recursos advindos da área do pré-sal, caracterizada pelo baixo risco e alta rentabilidade.

Nesse contexto, houve a capitalização da Petrobras, possibilitando a reunião de recursos para que fossem realizados novos investimentos na área do pré-sal e uma majoração significativa da participação da União no capital da empresa.

É importante destacar que, objetivando a expansão do seu capital de forma a garantir as condições necessárias para a efetivação dos projetos na nova área exploratória, a Petrobras foi muito beneficiada pela cessão onerosa, posto que esse mecanismo garantiu à estatal, o equivalente a US\$ 70 bilhões em forma de barris de petróleo. Em troca deste montante, a União aumentou o seu capital social dentro da empresa, elevando sua participação de 41% para um novo patamar total de 48%.

O governo, sendo o principal acionista da Petrobras, teria que despende uma quantidade significativa de dinheiro para participar do aumento de capital da empresa, na proporção de sua participação acionária. No entanto, devido à inviabilidade orçamentária, o governo optou pelo uso de outra moeda: o petróleo ainda não explorado na camada do pré-sal e, diante dessa operação, houve a possibilidade do governo até mesmo ampliar sua participação na petrolífera brasileira.

Nesse sentido, a capitalização da Petrobras resultou na redução da participação acionária de acionistas minoritários, em especial, das pessoas físicas nacionais, possibilitando o aumento da participação da União. Dessa maneira, a União ampliou sua participação acionária na Petrobras, sem a necessidade de aplicação de recursos.

Outros elementos do novo marco regulatório também foram trazidos pela Lei 12.351/2010 que instituiu o regime de partilha para a região do pré-sal no lugar do regime de concessão vigente desde 1997. No regime de partilha, todo o petróleo extraído pertence ao Estado brasileiro, e não à concessionária e, são essas que assumem os riscos inerentes às atividades de exploração e produção. No entanto, para além dos riscos assumidos, caso a concessionária obtenha sucesso no processo exploratório, a mesma tem seus gastos do processo e investimentos ressarcidos em óleo – o óleo-custo. Para além do óleo-custo, temos o chamado óleo lucro, que é proveniente da diferença entre a receita total da produção e os custos. Esse óleo é partilhado entre o Estado e a empresa petrolífera - por isso o nome regime de partilha -, cujo percentual é estabelecido no contrato.

A principal característica do regime de partilha é que, antes do processo exploratório, a propriedade dos hidrocarbonetos é do Estado, não sendo transferida ao contratado em momento algum. Nesse regime, de acordo com a Lei nº 12.351/2010, a Petrobras foi designada como operadora única dos blocos localizados no pré-sal, sendo responsável pela execução de todas as atividades exploração, avaliação, desenvolvimento, produção e desativação das instalações de exploração e produção.

A Petrobras, como sendo operadora, teve assegurada uma participação mínima de 30% nos consórcios para exploração dos blocos licitados.

O regime de partilha apresentou como principal argumento a rentabilidade elevada além do baixo risco exploratório na área do pré-sal (ANP, 2010). De acordo com Schutte (2012, p. 28), “a partilha não foi uma mudança de regime, mas sim um novo regime para uma nova realidade”.

Para, além disso, de acordo com dados da ANP, o regime de partilha proporcionou ao governo brasileiro, maior possibilidade de controlar as atividades de exploração e produção petrolífera, possibilitando o desenvolvimento de estratégias que visem a ampliação das melhorias sociais (ANP, 2017).

Diante da possibilidade dos impactos gerados pelo excesso de divisas provenientes do processo de exploração e produção petrolífera, o novo marco regulatório criou, além do regime de partilha, o Fundo Social para o gerenciamento das receitas provenientes da produção e exploração do setor petrolífero no pré-sal, as quais seriam utilizadas para o desenvolvimento brasileiro em sua totalidade. O Fundo Social, que é vinculado à Presidência da República, foi criado para que fossem realizados investimentos nas áreas de educação, cultura, esporte, saúde pública, ciência e tecnologia e meio ambiente (BULHÕES, 2013, p. 66).

Com esse Projeto de Lei, os rendimentos provenientes da produção e exploração petrolífera, deveriam constituir uma poupança pública a longo prazo uma vez que, as gerações futuras, poderiam não se beneficiar com a renda obtida com tais recursos, podendo ocasionar uma disparidade de oportunidades entre diferentes gerações. Ou seja, a constituição da poupança visa a mitigar os problemas de injustiça intergeracional. Para além disso, o Fundo Social do Pré-sal possui uma política de investimento que visa o desenvolvimento social. Apesar de na Constituição existir a garantia de acesso à alimentação, saúde e educação para todos os brasileiros, é notório que muitos desses estão aquém do acesso aos serviços básicos para manter suas necessidades básicas. Nesse sentido, o Fundo Social irá contribuir para que o desenvolvimento social seja difundido em prol do desenvolvimento brasileiro em sua totalidade.

Fato é que, a larga escala de produção de hidrocarbonetos, pode desencadear no Brasil a chamada “Doença Holandesa”. O nome refere-se aos problemas enfrentados na Holanda entre os anos 60 e 70 a partir da descoberta de grandes reservas de gás no Mar do Norte que tornou o País um grande exportador desse recurso natural. O aumento das exportações trouxe como consequência a excessiva entrada de divisas, implicando na apreciação cambial, elevação dos custos de produção, o que ocasionou desemprego e menores taxas de crescimento. Nesse sentido, as receitas advindas basicamente dos royalties serviriam de base para evitar os problemas já enfrentados por alguns países que descobriram recursos naturais em grande escala e não souberam administrar esses bens.(SCHMIDT, 2017)

Além das leis mencionadas anteriormente, houve também a instituição da Lei 12.304/2010 que criou a Empresa Brasileira de Administração de Petróleo e Gás Natural S.A., também chamada Pré-Sal Petróleo S.A. (PPSA), vinculada ao Ministério de Minas e Energia. A criação da estatal representou um importante papel na formação do novo marco regulatório uma vez que esta tornou-se a principal responsável pela gestão contratual e fiscalização no processo de exploração petrolífera.

Com a criação da PPSA, a União pôde ter acesso às informações referentes aos custos e lucros advindos da exploração petrolífera evitando que as empresas exploradoras fornecessem uma parcela menor de lucro para a União. Dessa maneira, a estatal tornou-se a responsável por garantir a eficiência do regime de partilha, auxiliando a ANP a regular o setor de maneira mais eficiente. A respeito da importância da PPSA, Bulhões (2013, p.68) destaca:

A PPSA terá, portanto, grande responsabilidade. Primeiro, no monitoramento da execução dos projetos de exploração; segundo, na avaliação e auditoria dos custos de investimento; e, por fim, na comercialização do petróleo de propriedade da União após a partilha do excedente de óleo.

Mediante o exposto acima acerca do novo marco regulatório, podemos notar que o regime de partilha, vigente após a descoberta do pré-sal, contribui para que a Petrobras obtivesse melhorias nas áreas estratégicas do setor petrolífero brasileiro.

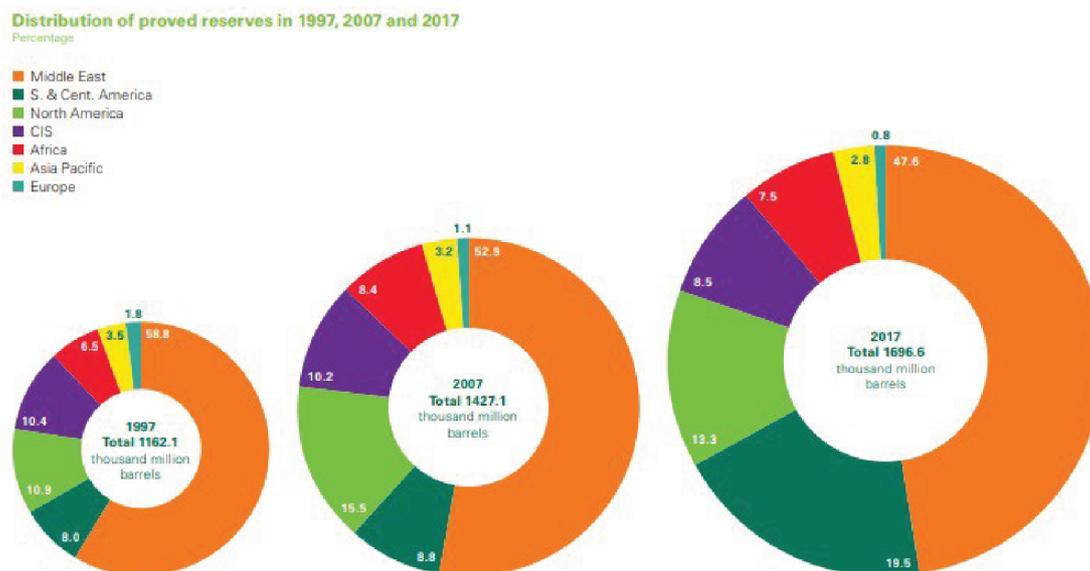
5. A INSERÇÃO DO BRASIL NA GEOPOLÍTICA DO PETRÓLEO APÓS A DESCOBERTA DO PRÉ-SAL: ALGUMAS EVIDÊNCIAS

À luz do que foi apresentado acerca do petróleo, bem como sua importância para a economia mundial, torna-se evidente que os países detentores desse importante recurso energético, desempenham um papel de destaque nas relações internacionais. Nesse sentido, a descoberta de grandes reservas de petróleo contribui para que seu detentor assuma um papel de extrema relevância na dinâmica do Sistema Internacional (SI), sendo alvo de cobiça das grandes potências, uma vez que o recurso não se encontra igualmente distribuído para todos os países.

A figura 2 nos mostra a distribuição das reservas de petróleo entre os anos de 1997, 2007 e 2017. Conforme apresentado, a América do Sul e a América Central, em

1997 e 2007 apresentavam uma participação relativa de 8% e 8,8%, respectivamente, das reservas de petróleo do mundo, percentual esse que aumentou para 19,5% (considerando as duas regiões) no ano de 2017.

Figura 2 - Distribuição de reservas de petróleo em 1997, 2007 e 2017 (%)



Fonte: BRITISH PETROLEUM (2018).

A figura 2 revela a mudança observada na estrutura da distribuição das reservas de petróleo após a descoberta do Pré-Sal. Nesse sentido, dado o enorme potencial de reservas provadas na região, o que se busca é tentar averiguar se de fato o Brasil conseguiu alcançar uma nova posição nas relações com as grandes potências consumidoras de petróleo, dada a importância do recurso em questão.

É importante destacar que a mudança da estrutura das reservas de petróleo após a descoberta do pré-sal bem como o novo marco regulatório, ao mesmo tempo em que forneceu novas oportunidades para o Brasil, tornou alvo da cobiça de outros países, sobretudo dos Estados Unidos, evidenciada a partir de telegramas publicados pelo WikiLeaks. Após o surgimento das primeiras propostas para o novo marco regulatório, as empresas petrolíferas internacionais começaram a agir nos bastidores. Os telegramas publicados pelo WikiLeaks revelam o lobby das companhias de petróleo dos Estados Unidos junto a políticos brasileiros, com vistas à modificação nas regras do marco regulatório do pré-sal é evidencia disso.

Em dos desses telegramas, Carla Lacerda, principal executiva da petroleira americana Exxon afirma que “a indústria planeja fazer um ‘marcação cerrada’ no Senado, mas, em todos os casos, a Exxon também iria trabalhar por conta própria para fazer lobby”. (WIKILEAKS 2010).

Um telegrama enviado a Washington pelo consulado americano no Rio de Janeiro, em 2 de dezembro de 2010, publicado pelo Wikileaks, mostra a estratégia adotada pelas petroleiras norte-americanas no Congresso brasileiro. A diretora da empresa americana Chevron, Patrícia Padral, afirmou que a nova estratégia a ser adotada é “recrutar novos parceiros para trabalhar no Senado, buscando aprovar emendas essenciais na lei, assim como empurrar a decisão para depois das eleições de outubro” (Carta Capital, 2010).

Um dos parceiros citados, foi o então pré-candidato à presidência José Serra que, de acordo com o conteúdo publicado pelo Wikileaks, mostrou-se comprometido em tomar as medidas que contemplariam os interesses das petroleiras americanas em relação ao marco exploratório do pré-sal, caso o político do PSDB fosse eleito presidente em 2010. A atuação de Serra em favor da empresa Chevron evidenciou-se ainda mais quando ele fez a promessa de que, em caso de vitória colocaria fim na exclusividade de operação da Petrobras e orientou as empresas estrangeiras a não participarem das rodadas de licitação. “Deixa esses caras (do PT) fazerem o que eles quiserem. As rodadas de licitações não vão acontecer, e aí nós vamos mostrar a todos que o modelo antigo funcionava... E nós mudaremos de volta”. SERRA, J.[A indústria de petróleo vai conseguir combater a lei do pré-sal?]. [Telegrama] 27 de agosto de 2009, Rio de Janeiro [para] Patrícia Padral, Washington.

Para além do episódio citado acima, que elucida um dos problemas enfrentados pela Petrobras, um outro desdobramento é a divulgação, em 11 de Junho de 2013, de informações sigilosas de segurança dos Estados Unidos pelo ex técnico da National Security Agency (NSA – no português Agência de Segurança Nacional), Edward Snowden. As informações de Snowden revelaram que foram monitorados milhões de ligações e emails de cidadãos americanos e também do exterior pela Agência Nacional de Segurança (NSA) dos Estados Unidos, além de haver espionagem direta da então Presidente Dilma Rousseff e de seus assessores próximos.

Os dados apresentados por Snowden demonstram que a espionagem americana não teve apenas preocupações nas áreas militar e de segurança nacional, mas, sobretudo houve grande interesse pelas atividades da Petrobras. Nesse sentido, por ter presidido o

Conselho da Petrobras e feito investimentos públicos que foram de fundamental importância para a descoberta de reservas petrolíferas na camada pré-sal, a presidente Dilma acabou por se tornar o principal alvo de espionagem dos Estados Unidos.

De fato, o *know-how* que a estatal possui, no processo de exploração em águas profundas na camada do pré-sal, seria um dos principais fatores que induziram os Estados Unidos a espionarem o Brasil. Deste modo, os documentos ultrassecretos apresentados por Snowden contradizem a afirmação da NSA de que não fez espionagem com objetivos econômicos.

A versão do governo americano de que prática espionagem para proteger o seu país e os aliados de ataques terroristas já parecia inverossímil. Agora, com foco na petroleira, o argumento desmoronou. Se confirmados os fatos veiculados pela imprensa, fica evidenciado que o motivo das tentativas de violação e de espionagem não é a segurança ou o combate ao terrorismo, mas interesses econômicos e estratégicos (ISTOÉ DINHEIRO, 2013).

Diante do grande estresse causado pelo caso de espionagem, a presidente Dilma se reuniu com o então Ministro da Justiça, José Eduardo Cardozo, a fim de tomar algumas medidas, entre elas: esclarecimentos por parte do embaixador americano Thomas Shannon, ao Ministério das Relações Exteriores, explicações do governo dos Estados Unidos e discussões com órgãos internacionais para questionar a violação de direitos de autoridades e cidadãos brasileiros.

Para além do episódio da espionagem, a operação Lava Jato também representa um possível caso de interesse estrangeiro. A Petrobras esteve no centro das principais notícias do Brasil e do mundo no ano de 2009 durante a Operação que apresentava como principal foco, a averiguação de práticas de lavagem de dinheiro em vários Estados do país que culminou na descoberta de um complexo esquema de propina. Operação Lava Jato da Polícia Federal descobriu, posteriormente, um complexo esquema de propina envolvendo políticos de vários partidos políticos e as maiores empreiteiras do país.

É indiscutível a necessidade de combate à corrupção, no entanto, o que causa controvérsia, é a maneira como a operação é conduzida. Nas palavras do deputado Wadiah Damous, há interesses estrangeiros por trás disso.

Tanto o juiz Sergio Moro quanto o ex-procurador geral da República, Rodrigo Janot, têm ligações com o Departamento de Justiça norte-americano, então há algo por trás disso que obviamente não é só o combate à corrupção (AEPET, 2017)

De acordo com o Jornal GGN, as bancadas do PT no Congresso trabalham com a hipótese de que a operação Lava Jato trata-se na verdade, da união aos interesses estadunidenses visando o desmonte da Petrobras. Na nota enviada pela presidenta nacional do PT, senadora Gleisi Hoffmann (PR), o líder do PT na Câmara, deputado Paulo Pimenta (RS) e o líder do PT no Senado, senador Lindbergh Farias (RJ), eles afirmam que um dos objetivos do “governo do golpe” é privatizar a Petrobras, além de fazer com que as reservas petrolíferas pertençam ao capital internacional.

De acordo com a nota:

Parece que há um evidente conluio entre a operação Lava Jato e os interesses do governo norte-americano e de firmas estrangeiras, que querem se apossar das estratégicas reservas do pré-sal e privatizar nossa grande empresa. Com efeito, há muito que o PT vem denunciando os efeitos deletérios dessa operação para os interesses nacionais. Em outros países, inclusive no EUA, as investigações sobre corrupção prejudicam apenas os corruptos, mas preservam as empresas e seus empregos. (HOFFMANN, FARIAS e PIMENTA, 2018).

Alguns estudiosos, como a filósofa Marilena Chauí, a Operação Lava Jato está para além do combate à corrupção. Para ela, o objetivo maior de tal Operação é acabar com a soberania do pré-sal. Uma reportagem da Revista Exame mostrou que, para a filósofa, a Lava Jato não tem nada a ver com a moralização da Petrobras.

A operação Lava Jato não tem nada a ver com a moralização da Petrobras. A Operação Lava Jato é para tirar de nós o pré-sal. Por que isso ficou claro para mim? Porque Sérgio Moro foi treinado nos Estados Unidos pelo FBI para realizar essa operação (EXAME, 2016).

Além disso, ela atribuiu a responsabilidade ao então ministro das Relações Exteriores, José Serra, a por entregar a exploração do pré-sal para empresas estrangeiras. Nas palavras da filósofa,

Não é uma operação comercial. É uma operação de geopolítica. É uma operação de destruição da construção de uma República e de uma democracia e a tentativa de destruir o lugar que o Brasil construiu como líder dos BRICS”, afirmou a filósofa, em referência ao bloco formado pelo Brasil com Rússia, Índia, China e África do Sul (EXAME, 2016)

Nesse sentido, é importante mencionar que, apesar de não existirem provas concretas, há indícios de influência norte-americana sobre a operação Lava-Jato, com vistas a: i) desestabilizar o país politicamente; ii) enfraquecer a Petrobras e as empresas de engenharia do país; iii) abrir espaço para modificações no marco regulatório do pré-sal e; iv) preservar os interesses do governo e das empresas norte-americanas em relação ao pré-sal.

Cabe observar que o mesmo Serra, alguns anos após o vazamento de seu telegrama à executiva da Chevron, no posto de senador, encaminhou, em 2015, um projeto de lei modificando um dos dispositivos do marco regulatório do pré-sal que dava protagonismo à Petrobras. A Lei 13.365/2016 “faculta à Petrobras o direito de preferência para atuar como operador e possuir participação mínima de 30% nos consórcios formados para a exploração de blocos licitados no regime de partilha da produção” (BRASIL, 2016). Nesse sentido, há alteração da Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010, retirando, portanto, a obrigatoriedade de que a Petrobras seja operadora única no processo de exploração na região do pré-sal, assim como a participação mínima nos processos de licitação.

Mediante os fatos explicitados acima nota-se que a região do pré-sal, ao mesmo tempo em que dá ensejo a perspectivas interessantes ao Brasil, é uma área que desperta a cobiça, em especial das principais potências consumidoras de petróleo. A descoberta e a exploração da região do pré-sal se tornaram possíveis em função dos investimentos realizados, que possibilitou a transposição das fronteiras geológicas e tecnológicas. Mais do que isso, as características da região, como o potencial produtivo e o baixo custo de extração, são fatores que contribuem para que o Brasil tivesse a possibilidade de mudar sua posição no tabuleiro geopolítico internacional.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo da geopolítica do petróleo no século XXI se apresenta com grande relevância uma vez que, ainda que se tenha novas fontes energéticas, o petróleo ainda representa o mais importante recurso energético mundial. Por esse motivo, o mesmo se encontra no centro das disputas entre as grandes potências, representando um dos objetos centrais no estudo da Geopolítica.

O presente trabalho procurou analisar os principais acontecimentos que influenciaram a inserção no Brasil no tabuleiro da geopolítica do petróleo, levando em conta as interferências dos contextos interno e externo ao Brasil. Percebemos que o pré-sal representou a maior descoberta petrolífera dos últimos anos, abrindo caminhos para que o Brasil pudesse ter uma nova estratégia internacional, dotada de oportunidades para o desenvolvimento soberano brasileiro, além da possibilidade de se tornar um importante *player* no mercado petrolífero.

A nova dinâmica da relação do Brasil com as potências mundiais após a descoberta do pré-sal nos mostra que, apesar do potencial apresentado pelo país a partir dessa descoberta, as principais potências consumidoras, com destaque para os Estados Unidos, “cresceram os olhos” para o pré-sal brasileiro e passaram a tentar influenciar o país a adotar uma postura mais aberta em relação à participação das petrolíferas estrangeiras.

O Brasil apresenta-se atualmente como um dos grandes produtores mundiais de petróleo. As reservas na região do pré-sal, intensificaram a presença do país nas questões petrolíferas e, por esse motivo, o país até foi alvo de espionagem da Agência Nacional de Segurança (NSA) dos Estados Unidos, o que revela o objetivo desse último, em obter vantagens industriais sobre o Brasil. Exemplo disso é o fato de terem atuado no sentido de alterar o marco regulatório, reduzindo a atuação da Petrobras.

Conforme apresentado no trabalho, o caso de espionagem dos Estados Unidos representa um dos casos de conflitos diplomáticos causados pela competição geopolítica.

REFERÊNCIAS

Associação Dos Engenheiros Da Petrobras (AEPET). **Lava Jato e desmonte do pré-sal: a combinação que levou o Rio à falência.** Disponível em: <<http://www.aepet.org.br/w3/index.php/artigos/noticias-em-destaque/item/919-lava-jato-e-desmonte-do-pre-sal-a-combinacao-que-levou-o-rio-a-falencia>>. Acesso em: 01 de novembro de 2018.

APEREC (2016) - APEC Energy Demandand Supply Outlook 2006 [Tokio]. Disponível em: <http://aperc.iecej.or.jp/file/2016/5/10/APEC_Outlook6th_VolumeI.pdf>. Acesso em: 6 de junho. 2017.

ANP. **Boletim Mensal de Produção de Petróleo e Gás Natural 2014.** Disponível em: <http://www.anp.gov.br/images/publicacoes/anuario-estatistico/2017/anuario_2017.pdf>. Acesso em: 20 de fevereiro de 2017.

BACOCINA, Denize (2013). **Petrobrás Viglada.** In: Isto É Dinheiro. Disponível em: <<https://www.istoedinheiro.com.br/noticias/negocios/20130914/petrobras-vigliada/5112.shtml>>. Acesso em: 10 de outubro de 2018.

BARROS, Evandro Vieira de. **A matriz energética mundial e a competitividade das nações: bases de uma nova geopolítica.** UFF. Departamento de Engenharia de Produção. Engevista, v. 9, n. 1, p. 47-56. Junho, 2007.

BNDES, 2011 **Indústria de Petróleo e Gás: Desempenho Recente e Desafio Futuros** Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/liv_perspectivas/02_Perspectivas_do_Investimento_2010_13_PETROLEO_E_GAS.pdf> Acesso em: 10 de Outubro de 2018.

BRASIL (2016). Lei nº 13.365, de 29 de novembro de 2016. Altera a Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010, para facultar à Petrobras o direito de preferência para atuar como operador e possuir participação mínima de 30% (trinta por cento) nos consórcios formados para exploração de blocos licitados no regime de partilha de produção. **Diário Oficial [da República Federativa do Brasil], Brasília, DF, 29 nov. 2016.**

BULHÕES, D. **A Pré-Sal Petróleo S.A. e o novo marco regulatório brasileiro.** Revista Direito e Liberdade, Natal, n. 1, vol. 15, p. 58-78, jan/abr. 2013.

CARVALHO, B.R. **Economia do Petróleo e Desenvolvimento:** Estudo Exploratório Sobre as Perspectivas do Pré-sal Brasileiro. Programa de Pós-graduação em Economia, Dissertação, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2013, b.

COSTA, Armando Dalla, PESSALI, Huáscar Fialho. **A trajetória de internacionalização da Petrobras na indústria de petróleo e derivados.** Revista ABPHE, São Paulo, v. XII.2, 2009.

EXAME. **Lava-Jato quer entregar pré-sal aos EUA, diz Marilena Chauí.** Disponível em: <<https://exame.abril.com.br/brasil/lava-jato-quer-entregar-pre-sal-aos-eua-diz-marilena-chaui/>> Acesso em: 02 de novembro de 2018.

FERREIRA FILHO, Edson Pinto. **Capacitações Dinâmicas e Vantagem Comparativa Institucional:** A Petróleo Brasileiro S.A. – Petrobras. 2007. 140f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2007.

IEA. **International Energy Agency.** World Energy Outlook 2013. Disponível em: <<http://www.worldenergyoutlook.org/>>. Acesso em: 5 de junho de 2017.

IEA. **International Energy Agency.** World Energy Outlook 2017. Disponível em: <https://www.eia.gov/beta/international/rankings/#?product=53-1&cy=2017&pid=53&aid=1&tl_id=1-A&tl_type=a>. Acesso em: 04 de abril de 2018.

Investidor Petrobrás. **Incorporação de Reservas e Novos Recordes de Produção no Pré-sal.** Disponível em: <<http://www.investidorpetrobras.com.br/pt/comunicados-e-fatos-relevantes/incorporacao-de-reservas-e-novos-recordes-de-producao-no-pre-sal.>> Acesso em: 28 de outubro de 2018.

Joint Organisations Data Initiative. Disponível em <<https://www.jodidata.org/news-events/jodi-news.aspx>>. Acesso em: 30 de maio de 2017.

KLARE, Michael T. (2000). “**Resource Competition and World Politics in the 21st Century**”, Current History No.99

Klare, M.(2001).**La nueva geopolítica.** Revista de Economía, Sociedad y Cultura,,109-115.

LEMOS, Marcelo S. **Análise Organizacional da Petrobras.** 2001. 150 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2001.

MORAIS, J.M. **Petróleo em Águas Profundas: Uma história tecnológica da PETROBRAS na exploração e produção offshore.** Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, Brasília, 2013.

MORAES, Antônio Carlos Robert. **Geografia: pequena história crítica.** 19. ed. São Paulo: Annablume, 2006.

Naveira, R. B. (2018). **As novas armas da Rússia: Implicações para o Brasil.** Disponível em: <<http://resistir.info/brasil/naveira26mar18.html>> Acesso em 15 de outubro de 2018.

PETROBRAS. **Nossas atividades:** Pré Sal. Disponível em: <<http://www.petrobras.com.br/pt/nossas-atividades/areas-de-atuacao/exploracao-e-producao-de-petroleo-e-gas/pre-sal/>>. Acesso em: 02 de abril de 2018.

PETROBRAS, Petróleo Brasileiro S.A. **Plano de Negócios e Gestão 2014-2018: Plano Estratégico Petrobrás 2030.** Rio de Janeiro 2014.

PORTAL BRASIL. **Nota sobre o Pré-Sal e o Campo de Libra.** Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/governo/2013/10/nota-sobre-o-pre-sal-e-o-campo-de-libra>>. Acesso em: 17 de junho de 2018.

PROJETO DE LEI Nº 5.938/2009. Dispõe sobre a exploração e a produção de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos sob o regime de partilha de produção, em áreas do pré-sal e em áreas estratégicas, altera dispositivos da Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, e dá outras providências. Disponível em <http://www.mme.gov.br/documents/10584/1657891/Projeto_de_Lei_5938.pdf/cd8d9e85-a0c0-455f-b3dd-ae23bbbd448>. Acesso em 13/09/2015.

RAFAEL, João Miguel Chaves. **Estratégia energética da Rússia: o caso do gás natural nas relações com a Europa**. Dissertação para a obtenção do grau de Mestre em Estratégia. Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas. Universidade Técnica de Lisboa. Lisboa, 2012.

RAMONET, Ignácio. **A nova geopolítica do petróleo**. Instituto Humanistas Unisinos. Junho, 2015. Disponível em: Acesso em 29 mai. 2017.

SCHMIDT, C. B. **Petróleo em águas turbulentas: A Petrobras em tempos de expansão financeira**. 2017. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Universidade Federal de Santa Catarina.

SCHUTTE G. R. 2012. **Panorama do Pré-sal: desafios e oportunidades**. In Instituto de Economia Aplicada. Texto para discussão. IPEA, Brasília, Rio de Janeiro, pp. 1-70.

SUNDFELD, Carlos Ari. Quanto reformar do direito brasileiro do petróleo. **Revista de Direito Público da Economia – RDPE**, Belo Horizonte, ano 8, n. 29, p. 29- 37, jan-mar/2010.

TOSTA, Octavio. **Teorias Geopolíticas**. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército Editora, 1984.

VIANA, Natália (2010). **Nos bastidores, o lobby pelo Pré-Sal**. In: Carta Capital [online]. Disponível em: <https://cartacapitalwikileaks.wordpress.com/2010/12/13/nos-bastidoreso-lobby-pelo-pre-sal/>. Acesso em: 07 dez. 2016.

YERGIN, Daniel. **A busca: energia, segurança e reconstrução do mundo moderno.**

Tradução de Ana Beatriz Rodrigues. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.