

## DESESTABILIZAÇÃO POLÍTICA NO CONTEXTO DO LIBERALISMO TRANSNACIONAL: O CASO DA PETROBRAS

### POLITICAL DESTABILIZATION IN THE CONTEXT OF TRANSNATIONAL LIBERALISM: THE CASE OF PETROBRAS

**Elisa Pinheiro de Freitas<sup>1</sup>**

Universidade Federal de Mato Grosso do Sul  
Campus do Pantanal  
Curso de Geografia  
Mato Grosso do Sul - Brasil

**Resumo:** Desde 2014, a Petrobras tem sido alvo da Operação Lava Jato, uma força-tarefa que tem apurado uma série de irregularidades na gestão da maior companhia estatal brasileira. Ocorre também que, em 2015, foi proposto o Projeto de Lei nº 131/2015, cujo objetivo era mudar o marco regulatório da exploração do pré-sal. Diante desses fatos geradores de muitas controvérsias, o presente artigo visa possibilitar uma revisão histórica sobre o desenvolvimento contraditório da indústria petrolífera no Brasil. Apresenta-se o processo percorrido pelo país para alcançar relativa soberania sobre o petróleo, bem como as implicações geopolíticas da retirada da Petrobras da exploração do petróleo da camada pré-sal e em outras áreas consideradas estratégicas. Por fim, o artigo está baseado em extensa bibliografia sobre a questão petrolífera mundial e na consulta à legislação específica e decretos sobre o assunto.

**Palavras-chave:** Petróleo. Soberania. Geopolítica. Petrobras. Operação Lava Jato.

**Abstract:** Since 2014, Petrobras has been the target of Operation Lava Jato, a task force that found out a number of irregularities in the management of Brazil's largest state-owned company. It also happens that, in 2015, it was proposed the Bill No. 131/2015, whose goal was to change the regulatory framework of the pre-salt exploration. Given these facts that generate a lot of controversy, this article aims to enable a historical review of the contradictory development of the oil industry in Brazil. It shows the process traversed the country to achieve relative sovereignty over oil as well as the geopolitical implications of the withdrawal of Petrobras oil exploration of pre-salt and other areas considered strategic. Finally, the article is based on extensive literature on the world oil issue and refers to the specific laws and decrees on the subject.

**Key-words:** Petroleum. Sovereignty. Geopolitics. Petrobras. Operation Lava Jato.

Recebido: 20/07/2016

Aprovado: 31/07/2016

### Considerações iniciais

Os eventos ocorridos no Brasil, cujos desdobramentos decorreram da Operação Lava Jato, deflagrada em 17 de março de 2014 pelo Departamento da Polícia Federal (DPF) em conjunto com o Ministério Público Federal (MPF), colocaram em destaque um grande *player* de energia internacional e a maior estatal do Brasil – a Petrobras (SOUZA, 2014). A revelação de que a petrolífera esteve atrelada à corrupção em proporções e magnitudes diversas (pagamento de

---

<sup>1</sup> elisafreitas@usp.br

propinas para políticos, envolvimento em licitações fraudulentas, dentre outras ilegalidades) certamente concorreu para que a imagem da companhia, tanto em âmbito nacional quanto internacional, ficasse comprometida, levando-a a perdas e desvalorizações significativas no mercado de ações (BARROS, 2015).

Não obstante, outra questão a ser notada é que, quase simultaneamente à Operação Lava Jato, tramitava no Senado Federal o Projeto de Lei nº 131/2015, de autoria do Senador José Serra, do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), cujo objetivo era alterar a Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010. Este instrumento normativo passou a regulamentar o modelo de partilha para a exploração e a produção de petróleo, gás natural e qualquer outro tipo de hidrocarboneto nas áreas do pré-sal e estratégicas. Além disso, ele assegurou à Petrobras a prerrogativa de participação mínima de 30% em todos os empreendimentos relacionados à camada do pré-sal. E, ainda, criou o Fundo Social e alterou dispositivos da Lei nº 9.478, de 06 de agosto de 1997 (SHUTTE, 2012).

Com a aprovação do Projeto de Lei nº 131/2015 por 40 votos favoráveis e 26 contrários, no Senado Federal, em 24 de fevereiro de 2016, a participação de outras companhias petrolíferas transnacionais na exploração do pré-sal passou ser permitida, uma vez que a Petrobras não ficava mais obrigada a ter que concorrer a todas as licitações. Um dos argumentos defendidos para mudar a Lei nº 12.351, de 2010, foi o de que a Petrobras não teria condições de explorar o pré-sal em curto prazo em virtude de seu endividamento e das ocorrências de corrupção detectadas.

Saliente-se que em menos de dois meses após o afastamento da Presidenta Dilma Rousseff, a Petrobras, sob o governo interino de Michel Temer, vendeu para a Statoil Brasil (companhia norueguesa), o bloco BM-S-8, um dos que compõem a província do pré-sal, localizado na Bacia de Santos, por US\$ 2,5 bilhões (MAIA; ZAMBRANO, 2016).

Feitas essas ponderações preliminares, argumenta-se que o propósito deste artigo não é o de explorar as minúcias sobre o escândalo de corrupção desvelado pela Operação Lava Jato, mas o de possibilitar uma revisão histórica de como a indústria do petróleo se desenvolveu de modo contraditório e esteve atrelada, primeiramente, aos interesses dos grandes conglomerados petrolíferos transnacionais e como, posteriormente, aqueles passam a receber suporte e proteção dos Estados nacionais aos quais estavam vinculados (FERREIRA, 2015).

Também é preciso mostrar o processo que o Brasil percorreu para alcançar relativa soberania sobre o “ouro negro”. Busca-se compreender a alteração do marco regulatório do pré-sal (Lei nº 12.351, de 2010) no contexto da atual “ordem geopolítica do liberalismo transnacional”. De acordo com Agnew e Corbridge (1995), dada ordem geopolítica pode ser compreendida como um contexto histórico-geográfico no qual um conjunto de atividades, estratégias, instituições e regras dirigem tanto a economia política internacional quanto exercem influência no sistema internacional. A qualificação “geopolítica” chama a atenção para os elementos geográficos da ordem mundial.

Convém destacar que as ordens geopolíticas se constituem e se sustentam a partir da produção de discursos que as justifiquem. Nesse sentido,

o discurso geopolítico corresponde às formas de compreender e narrar a geografia da economia política internacional. Os grupos sociais que se apoderam das estruturas dos estados nacionais, ou seja, as elites políticas, tendem a criar padrões e regras que se estendem por todo o tecido social (FREITAS, 2014, p. 150).

A “ordem geopolítica do liberalismo transnacional”, justificada pelo discurso da primazia do mercado autorregulado e do neoliberalismo, emergiu após o colapso da União Soviética (1992) e possibilitou a ascensão dos Estados Unidos da América (EUA) como superpotência mundial (HOBSBAWM, 2007). Sob a hegemonia estadunidense, a ordem do liberalismo transnacional se caracteriza pela liberalização do comércio e do mercado de capitais entre as nações; pela espionagem, promovida pelas agências secretas do governo estadunidense a outras nações e governos; pela crise ambiental, econômica; e pela atuação das redes terroristas nas áreas de permanente instabilidade política, como é o caso do Médio Oriente (BANDEIRA, 2013; PAUTASSO, 2014).

Nesta conjuntura, nota-se igualmente maior influência, na arena internacional, não apenas dos Estados territoriais, mas de atores não estatais, como as Empresas e ou Corporações Transnacionais, que acumulam tanto poder financeiro quanto patrimonial e são capazes de imiscuir-se nas políticas domésticas de cada nação e extrair amplas vantagens nos territórios onde se hospedam (SANTOS, 2004).

Sob essa perspectiva, levantam-se os seguintes questionamentos: Por que alterar o marco regulatório do pré-sal que estabelecia a Petrobras como única operadora nos processos de exploração e produção de petróleo no país? Como a desestabilização política, promovida pelos EUA em diferentes regiões do globo, pode atingir um *player* internacional de energia, tal como a Petrobras? Por quais motivos a Operação Lava Jato não corre em segredo de justiça, tendo em vista que a exposição dos fatos de corrupção em operações da estatal brasileira atinge diretamente a credibilidade da empresa no mercado mundial e, conseqüentemente, dificulta a captação de recursos? Por que não apurar os casos de corrupção sem comprometer a imagem da estatal?

Não se responde a essas questões sem antes compreender a importância estratégica e geopolítica do petróleo, desde a descoberta de suas propriedades como recurso energético de poder. Desse modo, este artigo está baseado em extensa bibliografia sobre a questão petrolífera mundial, na consulta à legislação específica e decretos sobre o assunto. Esta sistematização foi possível graças à pesquisa pós-doutoral da autora, no período de 2013 a 2015.

Este artigo se divide em três seções. Na primeira, discorre-se sobre como o petróleo, enquanto trunfo de poder, fora crucial para o processo de acumulação capitalista no decurso da “ordem geopolítica interimperial” (1875-1945) e como serviu de suporte para a consecução das

duas últimas grandes Guerras Mundiais. Na segunda parte, mostra-se como a busca por petróleo no Brasil fora um desafio desde o período imperial e como a criação da Petrobras (1953) significou um marco importante para o país, que passou a ter uma empresa estatal capaz de contornar as manipulações das grandes corporações transnacionais de origem anglo-americana. E, na última parte, nas considerações finais, busca-se alertar para o retrocesso que a aprovação do Projeto de Lei nº131/2015 significa para o povo brasileiro.

### **1. A indústria petrolífera sob a égide da “ordem geopolítica interimperialista”**

O controle exercido pelas principais potências do mundo capitalista (Alemanha, França, Inglaterra e Holanda) sobre as vastas regiões da Ásia e da África constituiu-se no motor que impulsionara a rivalidade interimperial (1875 a 1945). Os territórios colonizados asseguraram o fácil acesso às matérias-primas, favoreceram a manutenção dos preços baixos das *commodities* e possibilitaram a aplicação de parte do capital excedente daquelas potências. Essas condições permitiram o abastecimento contínuo de recursos para os setores industriais dos países beligerantes (FONSECA, 1957; GEORGE, 1979; ARRIGHI, 1996; HARVEY, 2005; PAUTASSO, 2014; FERREIRA, 2015).

Diante dessa conjuntura marcadamente imperialista, o petróleo se consolidou como principal recurso energético e se tornou a mola propulsora para o ciclo de acumulação capitalista sob a égide dos EUA (FONSECA, 1957; COUTINHO e SILVEIRA, 1957; ODELL, 1966; COTTA, 1975; YERGIN, 1992; RAFFESTIN, 1993; KLARE, 2001; LE BILLON EL KHATIB, 2004; PARRA, 2004; HEINBERG, 2006; SÉBILLE-LOPES, 2006; FUSER, 2008; PIMENTEL, 2011).

Ao longo do século XIX, a demanda por óleos lubrificantes crescia à medida que se expandia o uso de máquinas. Para atender aquela finalidade, era comum o uso de óleo de baleia, óleo de origem vegetal e sebo de animal. O óleo de baleia, no entanto, tornou-se custoso enquanto os óleos de origem vegetal e o sebo de animal nem sempre proporcionavam uma lubrificação adequada (YERGIN, 1992; HEINBERG, 2006; PIMENTEL, 2011).

O petróleo é conhecido minimamente desde o século VII pelos romanos que o utilizaram para queimar as embarcações dos inimigos. Também fora empregado para vedação, lubrificação e até mesmo para fins medicinais. Em meados do século XIX, passou a ser industrializado para atender as demandas de iluminação. Porém, foi com o advento do motor de combustão interna que o petróleo passou a figurar como recurso estratégico (PIRES DO RIO, 1944; FONSECA, 1957; COUTINHO e SILVEIRA, 1957; YERGIN, 1992; HOLANDA, 2004; HEINBERG, 2006).

As potencialidades do petróleo e de seus derivados passaram a ser exploradas em escala comercial pelos estadunidenses. Apesar do sucesso da perfuração, em 1859, este empreendimento fracassou. Primeiramente, porque aquela técnica se espalhou rapidamente e a oferta de petróleo

superou a demanda, derrubando os preços. Em segundo lugar, porque os empreendedores não sabiam armazenar adequadamente o óleo que, por ser altamente inflamável, ocasionou grande explosão, destruindo o interior dos locais de estocagem (COTTA, 1975; GEORGE, 1979; VASCONCELLOS e BAUTISTA VIDAL, 1998; LUCCHESI, 1998; YERGIN, 1992).

A *Standard Oil*, primeira refinaria inaugurada em Cleveland, por John Davison Rockefeller, em 1862, adquiriu as empresas menores e se tornou uma grande Corporação. O governo estadunidense formulou, então, um conjunto de medidas com o objetivo de ampliar a concorrência no setor petrolífero e romper com o caráter altamente monopolista da *Standard Oil* (FONSECA, 1957; COUTINHO e SILVEIRA, 1957; COTTA, 1975; GEORGE, 1979).

A companhia petrolífera de Rockefeller atuava no mercado europeu e, em 1865, chegou a deter o monopólio mundial do petróleo, transformando-se em uma das primeiras e maiores corporações de caráter transnacional. Em virtude do mercado externo, a indústria do petróleo, impulsionada pelos estadunidenses, havia crescido vertiginosamente. Por volta de 1870-80, “a exportação de querosene era responsável por mais da metade de toda a produção americana” (YERGIN, 1992, p. 43).

Acreditava-se que não surgiriam competidores capazes de rivalizar com a *Standard Oil*, porque até naquele momento, não havia sido encontrado petróleo, em grandes quantidades, fora do território estadunidense. Esta previsão, contudo, viria a ser alterada quando os irmãos Nobel iniciaram a exploração das jazidas de petróleo em Baku, hoje Azerbaijão, ducado independente, anexado ao Império Russo no início do século XIX (FONSECA, 1957; HEINBERG, 2006).

A produção de derivados de petróleo proveniente dos poços caucasianos rapidamente ultrapassou a da *Standard Oil*. Por esta razão, os irmãos Nobel começaram a exportar querosene e outros subprodutos para além das fronteiras do Império russo. Este novo empreendimento exigiu a construção da estrada de ferro que ligava Baku ao porto de Batum, no Mar Negro. A família francesa Rothschild financiou aquela obra (COTTA, 1975; YERGIN, 1992; HEINBERG, 2006; PIMENTEL, 2011).

Os irmãos Nobel ampliaram a comercialização de petróleo para toda a Europa e estruturaram as próprias companhias de exportação e importação de derivados de petróleo na Grã-Bretanha. A *Standard Oil*, por outro lado, em apenas 24 dias, criou a *Anglo-American Oil Company* com o objetivo de assegurar o controle hegemônico da produção e da distribuição de petróleo tanto dentro do mercado europeu quanto do mercado mundial e, sobretudo, conter a expansão da participação russa no setor. Embora tenha perdido 7% do mercado global de petróleo, em 1891, a *Standard Oil* ainda era responsável por cerca de 70% de todo o comércio de derivados de petróleo, enquanto os russos conseguiram atingir a marca de apenas 29% (YERGIN, 1992).

Depois da morte dos irmãos Nobel, os Rothschild prosseguiram com os planos de ampliar a exportação de derivados de petróleo para além do próprio mercado europeu. Com esse propósito, aliaram-se a Marcus Samuel, um *expert* em importação e exportação de vários tipos de produtos manufaturados. Além disso, Samuel mantinha bom relacionamento com outros comerciantes que atuavam na periferia do Império Britânico—Calcutá, Cingapura, Bangkok, Manilla, Hong Kong e em todo o sudeste asiático (YERGIN, 1992; HEINBERG, 2006).

Da sociedade entre os Rothschild e Marcus Samuel, com o apoio da coroa inglesa, surgiu a *Shell Transport*, a companhia inglesa que passou a transportar os derivados de petróleo e que, logo a seguir, deu início à exploração das jazidas de óleo negro nas Índias e no Cáucaso. E, posteriormente, por meio de concessões, passou a atuar no México (*Mexican Eagle*), na Colômbia, na Venezuela e na América Central (FONSECA, 1957; COUTINHO e SILVEIRA, 1957; YERGIN, 1992; HEINBERG, 2006).

Com o apoio da *Royal Dutch*, os holandeses também adentraram o circuito de produção e de distribuição de petróleo e de seus derivados, a partir da exploração dos campos petrolíferos situados nas Índias Orientais Holandesas (Java, Bornéu e Sumatra). Enquanto os holandeses ingressavam na disputa petrolífera, do outro lado do Atlântico, o monopólio de Rockefeller era combatido pelo Estado norte-americano que, até aquele momento, não compreendia que deter o controle sobre a produção e a distribuição mundial do petróleo era algo vital e estratégico para a própria *Standard Oil* (FONSECA, 1957).

Rockefeller, portanto, passou a enfrentar, interna e externamente, dois grandes desafios. Em âmbito interno, a *Standard Oil* tinha que driblar a lei estadunidense antitruste. Para atingir este fim, o empresário engendrou estratégias capazes de descaracterizar o perfil monopolista da companhia. E, externamente, a principal companhia petrolífera norte-americana teria que continuar a controlar a quase totalidade do mercado de petróleo mundial e, para isso, era imprescindível que os russos, os ingleses e os holandeses deixassem a competição.

Em 1911, a *Standard Oil* anunciou a divisão da companhia em diversos ramos do mercado petrolífero. Desta reestruturação, surgiram a Exxon (*Standard Oil of New Jersey*), a Mobil (*Standard Oil of New York*), a Chevron (*Standard Oil of California*), a Sohio (*Standard Oil of Ohio*) e a Amoco (*Standard Oil of Indiana*). Essa fragmentação possibilitou uma libertação tecnológica. As inovações dos processos químicos no refino do petróleo resultaram na produção da gasolina que favoreceu, sobremaneira, o desenvolvimento e a expansão da indústria automobilística (FONSECA, 1957; COTTA, 1975; YERGIN, 1992; HEINBERG, 2006).

Quanto ao problema externo a ser enfrentado por Rockefeller, não havia mais o que ser feito. A *Royal Dutch* tinha se expandido significativamente nas Índias Orientais Holandesas. E, apesar da dificuldade que a companhia enfrentara em 1897, quando os poços de Sumatra haviam

secado, rapidamente a *Royal Dutch* se recompôs, explorando novas áreas. Durante o período de crise da *Royal Dutch*, as ações da companhia despencaram. Porém, Rockefeller não apostou na compra das ações. Em 1901, depois de muitas tratativas, a *Royal Dutch* se uniu à *Shell* e deu origem a outro grande monopólio petrolífero: a *Royal Dutch-Shell*.

Feita essa breve exposição de como se desenvolveu a indústria petrolífera sob a égide da “ordem geopolítica interimperialista”, durante os últimos cinquenta anos do século XIX, algumas considerações a esse respeito devem ser devidamente examinadas.

A primeira delas é que a fase inicial da exploração do óleo negro, marcada pela concorrência, foi rapidamente substituída pela etapa monopolista da produção e da distribuição dos derivados petrolíferos. A constituição do monopólio petrolífero se caracterizou, particularmente, pela concentração do setor por três grandes corporações, a saber: *Standard Oil* (estadunidense), *Shell Transport* (Britânica) e a *Royal Dutch* (Holandesa). As duas últimas se unificaram em 1911, formando a *Royal Dutch-Shell*.

A segunda questão a ser observada é que, sob os influxos do liberalismo econômico, cujas bandeiras foram defendidas pela Grã-Bretanha e, posteriormente, pelos EUA, as companhias petrolíferas atuaram no mercado com nenhuma, ou quase nenhuma, intervenção estatal. Quando muito, houve ingerência do Estado nos negócios petrolíferos no caso da *Standard Oil*, durante o governo de Theodore Roosevelt. A tendência corporativo-monopolista vencia as amarras a ela impingidas. Mas o fato é que o petróleo se transformou em um recurso energético estratégico e foi capaz de definir os rumos tanto da Primeira Grande Guerra Mundial (1914) quanto de outros conflitos deflagrados posteriormente. Os Estados territoriais que constituíam o sistema internacional se atentaram para outra questão relevante. O controle daquele recurso energético, de natureza altamente estratégica, estava sob a batuta dos grandes trustes privados de caráter transnacional que definiam desde a quantidade a ser produzida até os preços pelos quais deveriam ser comercializados os subprodutos petrolíferos.

Tanto os países centrais quanto os periféricos passaram, portanto, a intervir no mercado de petróleo, criando companhias estatais para escaparem da condição de reféns dos cartéis petrolíferos. O caráter fundamental dessas políticas estatais era o de assegurar o contínuo abastecimento do petróleo de modo a atender aos interesses nacionais de segurança energética tanto nos períodos de paz quanto durante as guerras.

Na próxima seção, discutir-se-á como o Brasil, desde o Império, buscou resolver a questão petrolífera, bem como quais processos resultaram na estruturação de uma empresa estatal responsável pela exploração, produção e distribuição do petróleo em todo o território nacional.

## **2. Explorações de Petróleo em Território Brasileiro**

Na seção anterior, buscou-se demonstrar como a indústria petrolífera se desenvolveu, desde o fim do século XIX, e como o petróleo conquistou o posto de recurso energético de poder tanto no plano das relações internacionais quanto no âmbito das unidades políticas territoriais. Assim, se o advento da era petrolífera significou, por um lado, o encurtamento das distâncias e a rapidez na mobilidade humana, por outro, acirrou a disputa entre os atores políticos hegemônicos – os países centrais e suas companhias petrolíferas – e os atores políticos não hegemônicos, isto é, os países periféricos petrolíferos (FERREIRA, 2015).

Conforme salientou Fonseca (1957, p. 175), a riqueza que o petróleo proporcionava ficava restrita aos países centrais, pois, nos periféricos, onde se concentravam os recursos petrolíferos, em geral, grassava a miséria entre o povo. As disputas pelo óleo negro, enlaçando os atores supracitados, provocaram, após a Primeira Guerra Mundial, constantes ondas de instabilidade nos suprimentos de petróleo tanto para a economia dos países centrais desenvolvidos quanto para a dos periféricos/semiperiféricos com produção insuficiente para suprir suas necessidades, como é o caso do Brasil.

Os países centrais reforçaram o controle sobre as principais áreas petrolíferas do globo. No entanto, a revolução de cunho nacionalista nas unidades políticas do Oriente Médio e da África, a partir do processo de descolonização verificado depois de 1945, colocou em xeque a forma de exploração petrolífera empreendida pelas *Internacional Company Oil* (ICOs), vinculadas quase sempre aos EUA e à Inglaterra. Nota-se que o petróleo, como recurso de poder, havia engendrado certo equilíbrio entre duas forças históricas, a saber, o imperialismo e o nacionalismo.

Segundo Fonseca (1957, p. 190), em 1957, apenas a *Standard Oil* (EUA) possuía mais de 300 subsidiárias responsáveis por explorar as jazidas petrolíferas em 115 países. A *Royal Dutch-Shell* (Grã-Bretanha), por sua vez, controlava 500 companhias subsidiárias em todo o mundo. Como se comentou anteriormente, as ICO se imiscuíam nas políticas internas dos Estados “concessionários hospedeiros”, desconsiderando, assim, o princípio da soberania nacional, tão proclamado e defendido desde o Tratado de Westphalia (1648) e, posteriormente, reafirmado nas revoluções Americana (1776) e Francesa (1789). A indústria petrolífera anglo-americana, com o suporte dos seus respectivos governos, utilizou-se de inúmeros estratagemas para assegurar os próprios interesses, em detrimento dos interesses nacionais dos países periféricos petrolíferos (ROTSTEIN, 1997; FERREIRA, 2015).

Desde a Doutrina Monroe (1823), a América Latina esteve sob a influência dos Estados Unidos que, com raras exceções, permitiram algum tipo de intervenção das potências europeias no continente americano. Vale recordar que os EUA não viam com bons olhos a atuação da *Royal Dutch-Shell* no México e na Venezuela, porque, por meio daquela empresa, a Coroa Britânica ainda exercia relativa influência no continente americano (PAUTASSO, 2014).

O Brasil, por sua vez, caminhava para deixar de ser um Império Mercantil (1822-1889) para se consolidar com o Estado semiperiférico, fato que se concretizou a partir da década de 1960, quando a economia brasileira intensificou seu processo de industrialização. De acordo com Becker e Egler (1994, p. 37), em cada fase que o Brasil esteve articulado à economia mundial, sua economia geopolítica se apresentou sob três modelos: a) colonial; b) império mercantil e c) capitalismo industrial periférico, sendo “só no final dos anos de 1960, que o Brasil emergiu como semiperiferia na ‘economia-mundo’, transformando-se em uma potência regional na América do Sul”.

As primeiras explorações petrolíferas realizadas em território brasileiro datam do fim do século XIX, ainda sob o regime monárquico (LUCCHESI, 1998). Conforme documentaram Coutinho e Silveira (1957), em 1869, a Coroa havia outorgado a exploração de petróleo no Brasil a dois súditos ingleses. Um grande número de decretos fora assinado permitindo a sondagem de petróleo em diferentes comarcas.

Vale ressaltar que, desde os tempos do Brasil Colônia, a exploração mineral (prata, ouro, diamante etc.) era uma concessão do monarca aos seus súditos. Estes eram obrigados a entregar à Coroa um quinto dos minerais extraídos. O monarca absoluto, portanto, era o verdadeiro proprietário do solo e subsolo ao passo que aos colonos, via donatários, era outorgada apenas a posse do solo.

Aos súditos, concedia-se apenas o direito de explorar e utilizar comercialmente o que era extraído e ou produzido do solo/subsolo. Por este princípio, ficava proibida a alienação da terra (BECKER e EGLER, 1994; ABREU, 1997; MORAES, 2000). Com o processo de descolonização da América Ibérica, algumas nações do novo mundo não conservaram a prerrogativa de manter o Estado como proprietário das riquezas do subsolo.

O México e a Venezuela concederam às corporações petrolíferas de origem anglo-americana o direito de se apropriarem do petróleo, riquezas estas contidas no subsolo. Somente muito tempo depois é que se atentaram para o fato de que era preciso resguardá-las como prerrogativa do Estado nacional, como forma de estancar a canalização dos recursos nacionais para o exterior, em prejuízo do povo que permanecia na mais completa miséria (COHN, 1968).

O Brasil conservou, durante o Império, o mesmo princípio regulatório da propriedade do solo e subsolo, pois a formação do território brasileiro se consolidou com base na herança espacial colonial. A propriedade do subsolo era pertencente ao Imperador e/ou ao Presidente da Província (ABREU, 1997; MORAES, 2000; COSTA, 2008).

O liberalismo econômico e todos os pressupostos a ele inerentes também foram defendidos por setores da sociedade que constituíam o Império brasileiro. Porém, a Carta de 1824, outorgada pelo imperador D. Pedro I, não abriu mão do princípio que estabelecera o Estado como o

proprietário do subsolo, em uma tentativa de assegurar ao Estado brasileiro a soberania sobre as riquezas minerais contidas no subsolo (COTTA, 1975).

Mesmo a partir da promulgação da Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850 (Lei de Terras), que estabeleceu a compra e a venda como novo regime para aquisição de terras devolutas no país, o governo imperial manteve, no artigo 16, parágrafos § 3º e § 4º, o direito sobre aquelas nas quais fossem encontrados recursos minerais.

Assim, toda e qualquer exploração mineral durante o Brasil Império esteve condicionada a concessões que eram outorgadas pelo poder decisório (Imperador e/ou Presidente da província) a particulares mediante determinados prazos e certas condições (PRADO JR., 2008; BECKER e EGLER, 1994; COSTA, 2008).

Com o advento da República, foram feitas algumas mudanças quanto ao sistema de concessão. Assim que Marechal Deodoro ascendeu à Presidência, logo depois da promulgação da primeira Constituição da República, em 15 de novembro de 1889, foi instituído o Decreto nº 288, de 29 de março de 1890, com a finalidade de fazer cessar o abuso da faculdade de transferir as concessões de exploração de terrenos minerais e de lavras de minas.

Durante a Primeira República, o território “passou a ser utilizado como instrumento de legitimação do estado por meio das atividades diplomáticas e militares” (BECKER e EGLER, 1994, p. 69). Da Constituição de 1889 até a Revolução de 1930, foram feitas outras leis e emendas que tinham o propósito de regular a exploração mineral realizada por estrangeiros, como a Emenda Constitucional, aprovada em 03 de setembro de 1926, que acrescentou no artigo 72, parágrafo § 17, da Constituição de 15 de novembro de 1899, a seguinte consideração: “art. 72. § 17 as minas e jazidas minerais necessárias à segurança e defesa nacionais e as terras onde existirem não podem ser transferidas aos estrangeiros”.

Das concessões outorgadas durante o último decreto da monarquia (nº 10.361, de 14 de setembro de 1889), a República reconsiderou as que foram feitas a Tito Lívio Martins, que tinha sido responsável pelas explorações petrolíferas em Tatuí (São Paulo), e a Raulino Júlio Adolfo Horn, que havia iniciado as buscas por petróleo e outros óleos minerais na então Província de Santa Catarina (COTTA, 1975).

Depois das frustradas tentativas nas sondagens voltadas para a descoberta de jazidas de petróleo, Tito Lívio foi sucedido por Eugênio Ferreira de Camargo. Segundo Silvio Fróes de Abreu, em seu *Esboço histórico das pesquisas de petróleo no Brasil* (1978), Eugênio Ferreira de Camargo foi o primeiro brasileiro que se arriscou a dar petróleo ao Brasil. Empregando os próprios recursos, contratou os serviços do geólogo estadunidense I. C. White, como também adquiriu nos Estados Unidos uma sonda para realizar as prospecções em sua fazenda, localizada em Bofete, interior da

antiga província de São Paulo (COUTINHO e SILVEIRA, 1957; FONSECA, 1957; COTTA, 1975; LUCCHESI, 1998).

Os esforços de Eugênio se arrefeceram, uma vez que White fez o prognóstico de que, caso houvesse petróleo para fins comerciais no Brasil, o óleo negro poderia ser encontrado na região do Vale do Rio Amazonas. Cabe destacar que o Brasil ainda não possuía nenhum tipo de serviço geológico financiado pelo próprio Estado, anterior ao ano de 1907 (FONSECA, 1957; COUTINHO e SILVEIRA, 1957; COHN, 1968; SÉBILLE-LOPEZ, 2006).

Entre 1917 e 1938, as buscas por petróleo no Brasil, estivessem elas vinculadas ao governo federal, ao governo estadual/municipal e/ou, ainda, a particulares, não lograram êxito (COHN, 1968; LUCCHESI, 1998). O reduzido número de técnicos (geólogos e engenheiros) e o acesso limitado a sondas mais potentes impossibilitaram que as perfurações e os poços abertos ultrapassassem os 400 metros. Com a restrição tecnológica e (sem ou com) poucos recursos financeiros, o máximo que se conseguiu, até aquela ocasião, foi escavar “buracos de tatu” (COUTINHO e SILVEIRA, 1957, p. 285).

O período da Primeira República se encerrou com a Revolução Nacionalista de 1930, que levou Getúlio Vargas ao poder. As mudanças que ocorreram naquele momento, no interior da sociedade brasileira, refletiam as transformações do novo contexto mundial que se configurou depois do fim da Primeira Grande Guerra. Tanto a ascensão do nazismo e do fascismo, respectivamente, na Alemanha e na Itália, quanto o processo de descolonização da África e da Ásia, foram fenômenos que influenciaram as unidades políticas que formavam o sistema internacional, entre elas, o próprio Estado brasileiro (PRADO JR., 2008).

No Brasil, a promulgação da segunda Constituição da República, em 16 de julho de 1934, buscou estabelecer, dentre outras questões, no Código de Minas, a distinção entre a propriedade do solo e do subsolo, com vistas a assegurar ao Estado nacional todas as prerrogativas e benesses advindas das riquezas minerais em proveito da nação.

Como determinavam os artigos 118 e 119 da Constituição de 1934, cabia ao Estado o direito de outorgar e/ou de autorizar a exploração das riquezas minerais do subsolo, bem como o aproveitamento da água com fins industriais. Assim, a utilização dessas riquezas, mesmo em áreas de propriedade privada, somente poderia ser mobilizada mediante autorização do Estado (COTTA, 1975).

Acresce ainda, no parágrafo 4º do artigo 119, que a nacionalização de minas, jazidas e quedas d'água seria efetuada quando considerada fundamental à defesa econômica ou militar do país. O direito às concessões para a exploração mineral deveria ser outorgado exclusivamente para brasileiros e/ou empresas organizadas dentro do país, como aduzia o parágrafo primeiro do artigo 119: “as autorizações ou concessões serão conferidas exclusivamente a brasileiros ou a empresas

organizadas no Brasil, ressalvada ao proprietário preferência na exploração ou co-participação nos lucros”.

O Código de Minas (1934), de acordo com as observações de Cohn (1968), constituiu-se em uma das maiores revoluções no que diz respeito à questão da propriedade do subsolo; revolução de que muitos não haviam se dado conta, mas que fora fundamental para a União assegurar a soberania sobre os recursos minerais, sobretudo, em um contexto em que as corporações petrolíferas transnacionais, juntamente com os países centrais aos quais estavam vinculadas, buscavam controlar toda e qualquer jazida de petróleo ao redor do mundo.

Durante a Revolução Nacionalista, entrecruzaram-se as forças internas e externas. As forças internas eram constituídas por grupos sociais (oligarquias regionais agrárias) cujos interesses, além de não convergirem em direção à causa nacional, estavam voltados para os projetos estrangeiros. Assim, aqueles espectros da sociedade colocavam os interesses particulares acima dos nacionais. Por sua vez, as forças externas (por exemplo, as corporações petrolíferas, bem como as potências do sistema internacional) capitaneavam e ofereciam sustentação às forças internas contrárias aos ideais nacionalistas, que naquele período, defendiam a industrialização e o desenvolvimento nacional (COHN, 1968; RANGEL, 1998; PANSARDI, 2014).

A resultante entre o antagonismo daquelas duas forças foi uma mudança no conjunto da legislação do período que delegou ao Estado mais poder sobre os recursos naturais do país:

No tocante à política do petróleo, essas modificações se manifestam, de início, na reestruturação dos órgãos pertinentes do Ministério da Agricultura, em 1933; logo em seguida, na definição da política estatal no setor das riquezas minerais, com o Código de Minas, em 1934 (COHN, 1968, p. 14).

O período que se estendeu da Revolução Nacionalista ao fim do Estado Novo correspondeu à intensa ação do Estado brasileiro em busca de mobilizar o território como meio de atender aos anseios das novas forças que emergiam da sociedade que já se encaminhava para se tornar urbano-industrial (SANTOS, 1993; COSTA, 2008).

Nos primeiros anos depois da Revolução, ainda não havia amplo consenso entre os atores políticos e agentes econômicos sobre a existência ou não de jazidas de petróleo com potencial econômico em território brasileiro. Em 1920, Otávio Brandão anunciou que havia encontrado petróleo em Alagoas, mas os recursos públicos (técnicos e financeiros) não eram suficientes para apoiar a exploração (COHN, 1968).

Oscar Cordeiro, em 1933, encontrou indícios de óleo mineral no município de Lobato, Recôncavo Baiano (COHN, 1968). Mas, teve que lutar com todas as forças para que o apoio oficial fosse viabilizado, fato que somente ocorreu em 1939, quando, então, por meio do Decreto-Lei nº 395, de 29 de abril de 1938, fora criado o Conselho Nacional do Petróleo (CNP).

A questão petrolífera no Brasil, durante o período que se estendeu da Revolução de 30 à implementação do CNP (1938), esteve intensamente sob os influxos das forças externas. Os países centrais aliados às suas corporações petrolíferas tinham como objetivo retardar as explorações de petróleo no Brasil para resguardá-lo como reserva futura. Parte das forças sociais internas que, por sua vez, envolviam os agentes nacionais econômicos, bem como o Estado, ansiavam pela descoberta e pela exploração do petróleo porque entendiam que aquele recurso energético era fundamental para o desenvolvimento nacional (FONSECA, 1957; COUTINHO e SILVEIRA, 1957; COHN, 1968; LIPIETZ, 1988; PRADO JR., 2008; COTTA, 1975; FERREIRA, 2015).

O CNP era autônomo e ficou incumbido de fiscalizar e autorizar as operações das empresas petrolíferas estrangeiras em todo o território brasileiro. O artigo 1º do Decreto nº 395, de 1938, estabeleceu o abastecimento petrolífero como questão de utilidade pública. Assim, todas as etapas que envolviam a indústria do petróleo foram subordinadas à Presidência da República. O processo de refinação do petróleo seria nacionalizado e as empresas constituídas para refiná-lo deveriam empregar apenas capital de origem nacional.

Durante a vigência do Estado Novo, os militares se constituíram em um grupo que concebia o petróleo como recurso energético estratégico. Portanto, a participação do núcleo político do exército na formulação de uma estratégia política para o petróleo foi decisiva: “nesse documento [que concebeu o CNP], a influência da concepção “militar” do problema do petróleo, que era encarado em termos de **segurança nacional**, foi decisiva, de vez que forneceu a pedra de toque para as suas formulações de cunho mais nacionalista” (COHN, 1968, p. 48, grifo da autora).

Encerrada a Segunda Guerra Mundial (1945), as mudanças no contexto internacional convergiram para a emergência da ordem geopolítica da Guerra Fria. No Brasil, consubstanciou-se a queda do governo Vargas seguida pelo impulso à “reabertura” política. Esta se iniciou com a formação de partidos políticos, possibilitando, assim, a manifestação de grupos da sociedade que passaram a reivindicar ações governamentais em proveito próprio.

A classe empresarial reconheceu os esforços intervencionistas durante o Estado Novo, assim como aprovava a regulação estatal nos segmentos industriais estratégicos, como era o caso da indústria petrolífera. Ela defendia, entretanto, maior autonomia para os demais setores, bem como a participação de capitais estrangeiros para viabilizar a produção petrolífera no Brasil (COTTA, 1975; FONSECA, 2009).

A partir da promulgação da Constituição de 18 de setembro de 1946, foram efetuadas mudanças na condução das políticas, que antes estiveram marcadas pelo forte componente nacionalista. No Título que tratava “Da ordem econômica e social” a Carta de 1946, por exemplo, imprimiu um caráter liberalizante em relação à de 1937.

A expressão “empresas constituídas por acionistas brasileiros”, contida no artigo 143, parágrafo § 1º, da Carta de 1937, foi substituída, no artigo 153, parágrafo § 1º, da Carta de 1946 por “sociedades organizadas no país”. Esta alteração ampliou a participação de estrangeiros na exploração dos recursos minerais contidos no subsolo, uma vez que as sociedades organizadas no país, de capital nacional ou estrangeiro, poderiam obter as autorizações ou as concessões com a União. Introduzida esta mudança, a atuação da *Standard Oil* foi ampliada no Brasil e com o amparo da Lei.

A “redemocratização” levou representantes dos grupos empresariais a ocupar parte dos cargos no aparelho estatal. Este fato acelerou as concessões/autorizações para a exploração de petróleo a sociedades privadas constituídas com o capital proveniente dos trustes petrolíferos estadunidenses. Em 1948, formulou-se o anteprojeto sobre o Estatuto do Petróleo que, dentre outras questões, fixava a participação de estrangeiros na refinação e no transporte do petróleo, as duas áreas mais lucrativas da indústria petrolífera (COTTA, 1975; ROTSTEIN, 1997).

O problema do petróleo, portanto, foi recolocado na agenda política brasileira com vigor depois da publicação da Constituição de 1946 e suscitou o debate sobre qual seria a melhor forma de explorá-lo: manter o monopólio estatal em todas as etapas que caracterizavam a indústria petrolífera ou viabilizar uma parceria mista, combinando a ação do Estado com a participação do capital externo? As orientações contidas no anteprojeto de 1948 argumentavam a favor da maior participação da iniciativa privada. Mas, os que eram de tendência nacionalista, posicionaram-se contra as diretrizes postas no Estatuto do Petróleo (COTTA, 1975; PRADO JR., 2008).

Realizadas as eleições, em 1950, Getúlio Vargas retornou ao poder. A situação econômica do Brasil, naquele interregno, era de inflação alta, escassez de divisas e valorização cambial. A situação financeira do CNP ainda inviabilizava as iniciativas estatais para a exploração do petróleo brasileiro, embora a industrialização em curso impulsionasse a elevação do consumo dos derivados de petróleo (COHN, 1968; PRADO JR., 2008; PIMENTEL, 2011).

O projeto para a criação da companhia estatal Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras), em 1951, portanto, foi formulado com o objetivo de resolver o dilema do petróleo no Brasil. O projeto estabelecia a inversão de capital na ordem de Cr\$ 8 bilhões (US\$ 9 milhões nos dias atuais) a serem aplicados para a constituição da Petrobras. Esta seria uma sociedade mista, podendo a iniciativa privada aportar recursos e ser acionista, mas o controle majoritário ficaria a cargo do Estado (COTTA, 1975).

O projeto que tratava da criação da Petrobras foi enviado pelo governo para ser analisado pela Câmara dos Deputados. Para muitos deles, sobretudo os de oposição ao governo, o projeto apresentava muitas inconsistências e dava brechas para os trustes petrolíferos atuarem no setor. O projeto apresentado pela União Democrática Nacional (UDN), partido de oposição ao governo

Vargas, propôs que a Petrobras exercesse o completo monopólio das explorações petrolíferas (COHN, 1968; COTTA, 1975).

Durante a tramitação do projeto que tratava da criação da Petrobras na Assembleia Constituinte, os EUA enviaram uma esquadra de guerra para o Rio de Janeiro. A *Standard Oil* continuou a financiar parte da imprensa brasileira para que a opinião pública se convencesse de que a melhor saída para a prospecção do petróleo brasileiro era permitir que as corporações petrolíferas mais aparelhadas a realizassem (COHN, 1988, p. 143).

É preciso ressaltar que o projeto apresentado pelo Poder Executivo à Assembleia Constituinte havia sido formulado pela assessoria do governo Vargas. Esse grupo concebeu a Petrobras como sociedade mista (capital privado e estatal), levando em consideração as questões de ordem técnica e econômica do Brasil. Porém, cabe ressaltar ainda que o nacionalismo foi um traço marcante daquele governo desde a Revolução Nacionalista (COTTA, 1975).

A opção pelo modelo da sociedade mista para a Petrobras, portanto, estava relacionada ao fato de que, por se tratar de uma nação semiperiférica cuja pauta de exportações dependia dos produtos primários, o Brasil não possuía recursos suficientes para viabilizar o aproveitamento do petróleo de forma racional, sem aporte do capital externo que veio, sobretudo dos EUA (FONSECA, 2009; PANSARDI, 2014). Assim, entre os anos de 1945 e 1967, a relação Brasil-EUA se aprofundou. Os EUA se tornaram o maior importador dos produtos brasileiros (BECKER e EGLER, 1994; COSTA, 2008).

Depois dos trâmites e embates que marcaram o processo que daria origem à maior companhia brasileira de petróleo, no dia 3 de outubro de 1953, o presidente Getúlio Vargas, a exemplo do México, aprovou o Projeto de Lei nº 2.004, que garantiu à União a propriedade do subsolo, bem como estabeleceu o monopólio estatal para exploração, produção, refino, transporte e comercialização do petróleo por meio da criação da Petrobras. Assegurado o acesso às técnicas para a refinação do petróleo, o que se esperava era que a riqueza derivada da exploração do óleo negro permanecesse no interior das fronteiras nacionais e mobilizasse outros circuitos da economia nacional (COTTA, 1975; COHN, 1968; PRADO JR., 2008; SANTOS, 1993; LUCCHESI, 1998; SÉBILLE-LOPEZ, 2006; SHUTTE, 2012; GOLDEMBERG, 2016).

De acordo com a Lei nº 2.004, o monopólio estatal sobre todas as jazidas de petróleo e sobre o processo de refinação e transporte seria fiscalizado pelo Conselho Nacional do Petróleo. Pelo artigo 11, ficou assegurado à União 51% do controle acionário da companhia. O artigo 18 estabeleceu os requisitos necessários para ser acionista da companhia e vetou a participação daqueles que não fossem brasileiros natos ou naturalizados há mais de cinco anos. E, por meio do artigo 29, proibiu-se que todos os bens que a Petrobras recebesse da União fossem alienados. Cabe

destacar que a Lei nº 2.004, de 1953, regulou a Petrobras até 1997, ano este em que ela foi revogada e substituída pela Lei nº 9.478 (LUCCHESI, 1998).

Assistiu-se à queda de Vargas, em 1954, conspirada entre a UDN e os militares. Quanto a esse fato, existe farta literatura que relacionou o suicídio de Getúlio ao *lobby* da *Standard Oil*, corporação estadunidense que objetivava obter o controle sobre todas as etapas da indústria petrolífera no Brasil. Porém, a criação da Petrobras havia assegurado o monopólio estatal sobre o petróleo nacional (PRADO JR., 2008; FONSECA, 2009; PAUTASSO, 2014). Em 1960, a Petrobras estava mais aparelhada e havia aumentado o número de técnicos brasileiros. Progressivamente, a estatal petrolífera ampliou a capacidade de refino do petróleo bruto atingindo a autossuficiência na produção em 2006 (PRADO JR., 2008; LUCCHESI, 1998; SHUTTE, 2012).

### **Considerações finais**

A Lei nº 2.004, de 03 de outubro de 1953, que estabeleceu o monopólio estatal do petróleo, bem como instituiu a Petrobras, foi substituída pela Lei nº 9.478, de 06 de agosto de 1997. Esta nova lei regulamentou o fim do controle estatal, exercido pela Petrobras sobre os processos da indústria petrolífera, bem como passou a regular a política energética nacional. A lei instituiu o Conselho Nacional de Política Energética (CNPE), órgão subordinado à Presidência da República e ao Ministério de Minas e Energia (MME).

Em relação ao petróleo, o artigo 5º definiu o sistema de concessão e partilha, o que possibilitou às empresas privadas constituídas sob as leis do país e com sede administrativa em território nacional: a) explorar jazidas petrolíferas e de gás natural; b) refinar petróleo (nacional e ou estrangeiro); c) importar e exportar produtos petrolíferos; e c) atuar no transporte marítimo de petróleo bruto e/ou de derivados (LUCCHESI, 1998).

O artigo 7º instituiu a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustível (ANP), autarquia com a função de regular, fiscalizar e implementar as políticas vinculadas à indústria do petróleo, ao gás natural e aos biocombustíveis. Ademais, teria de assegurar o suprimento de combustíveis em todo o território nacional. Com a criação da ANP, as atribuições do Departamento Nacional de Combustíveis (DNC) foram assumidas pela nova autarquia e o DNC foi extinto (artigo 9º). A Lei nº 9.478 regularizou as transferências de contrato de concessão para exploração de jazidas de petróleo/gás natural entre empresas mediante autorização da ANP (artigo 29), assim como assegurou a quem explorasse e encontrasse petróleo e/ou gás natural, a propriedade sobre estes bens. A empresa concessionária teria apenas a obrigação de arcar com o pagamento de impostos.

A Petrobras passou a ser controlada pela ANP e, com a liberalização do setor, toda e qualquer empresa petrolífera estrangeira, desde que estivesse regularizada e se adequasse às leis

brasileiras, poderia participar do mercado nacional de combustíveis (exploração, produção, refinação e transporte), não restando à Petrobras outra opção que não fosse enfrentar a concorrência com outras corporações petrolíferas (SILVA e FICHETTI, 2008). Por fim, a Lei nº 9.478 assegurou a liberdade de investimento por empresas ou consórcios (estrangeiros e ou nacionais) na indústria de biocombustíveis (artigo 68).

Como se nota, a década de 1990, sob a égide da “ordem geopolítica do liberalismo transnacional”, foi marcada pela liberalização da economia brasileira e pelo declínio do controle estatal em diversos setores econômicos. Porém, o anúncio, em 2007, da existência de petróleo na camada pré-sal (área que se estende do litoral do Espírito Santo até Santa Catarina), descoberta resultante das inversões em pesquisa e prospecção realizadas pela Petrobras e a ANP, fez com que o governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2002-2010), do Partido dos Trabalhadores (PT), estabelecesse a Lei nº 12.351, que instituiu o modelo de partilha para explorar os recursos descobertos (SHUTTE, 2012).

Os estudos de Gomes (2008) e Lima (2008) mostram os prós e os contras do regime de concessão e do de partilha. Em resumo, o primeiro é sempre mais lucrativo para as companhias petrolíferas, porque elas se comprometem a pagar ao Estado aquilo que estiver no contrato e se tornam proprietárias, por um dado tempo, de todo o petróleo extraído. Já o sistema de partilha é mais complexo, porque o Estado se apropria de parte do petróleo e, depois de um dado período, de todos os equipamentos utilizados pela empresa consorciada. Evidente que este tipo de contrato não é de interesse das companhias privadas. Mas, permite ao Estado aprofundar o seu desenvolvimento econômico, social e tecnológico (SHUTTE, 2012).

Convém destacar que a exploração do pré-sal exige companhias que tenham suficiente *know-how* para a prospecção em águas profundas mais a *expertise* para lidar com obstáculos que a camada de sal impõe. A Petrobras é reconhecidamente competente para este empreendimento e oferece baixo risco para a ocorrência de um desastre ambiental tal como ocorreu no Golfo do México envolvendo a *British Petroleum* (BP).

Empregar o sistema de concessão para a exploração do pré-sal é andar na contramão do que ocorre no mundo. De acordo com os dados de 2010 do Banco Mundial, 75% da produção mundial são controlados pelas companhias estatais. Nesse sentido, retirar a prerrogativa da Petrobras como única operadora é entregar um filão para as grandes petrolíferas transnacionais que não precisaram correr o risco de fazer inversões na fase exploratória, período de maiores perdas quando não se encontra o petróleo (GOMES, 2008; LIMA, 2008; SHUTTE, 2012).

Mesmo diante da instabilidade, engendrada com o correr das investigações da Operação Lava Jato, o fato é que a corrupção serviu como pretexto para a implementação do novo marco regulatório que retirou a exclusividade da Petrobras sobre o controle do pré-sal. Assim, presume-se

que a solução defendida por José Serra (PSDB) é bastante contraditória, pois se a justificativa para excluir a empresa nacional está na fraude em licitações, de que forma pode ser solução a abertura direta de licitações para exploração do petróleo ao cartel de quatro petrolíferas internacionais (*Exxon-Mobil, Chevron-Texaco, Shell e British Petroleum*) capazes de explorar, sem o *know-how* da Petrobras, o petróleo do pré-sal que está a cinco mil metros de profundidade? (REIS e MACHADO, 2014).

A retirada da Petrobras do mercado de exploração nacional não resolve a queda de preços que depende de fatores muito mais complexos do que a simples oferta e demanda, além da disposição das reservas e o seu uso estratégico. Deve-se ter em mente que a regulação versa sobre o controle prévio das reservas de petróleo e não apenas sobre as regras de exploração. O argumento de que a Petrobras terá dificuldade de alcançar investimentos estrangeiros não se verificou, haja vista os acordos firmados nos últimos anos.

O governo Lula, em um dos seus últimos atos, firmou acordo tanto com a espanhola *Repsol* quanto com a estatal *China Petroleum & Chemical Corporation* (SINPOC). Ambas constituíram uma *joint venture* (*Repsol Sinopec Brasil*) com grande capacidade de investimento, capazes de compor o consórcio para exploração das reservas no pré-sal. No entanto, ficaram de fora do controle da exploração as gigantes norte-americanas *Chevron, Exxon e Mobil* (antiga *Standard Oil*). Logo, esse quadro é desfavorável aos EUA que, contemporaneamente, começa a substituir as importações de petróleo pela exploração doméstica (SHUTTE, 2012).

De um lado, está a criação de um consórcio sino-espanhol-brasileiro, representado pela *Repsol Sinopec Brasil*, cuja capacidade de investimento é de mais de sete bilhões de dólares, em segundo a presença das europeias BP e *Shell* nos leilões do pré-sal. O que é evidente, por outro lado, não é a dificuldade de captar recursos estrangeiros, mas a ausência das gigantes norte-americanas *Exxon-Mobil e Chevron-Texaco* nas negociações, em princípio de modo voluntário, como forma de boicote, mas que não funcionou, já que o Brasil se mostrou aberto a outros mercados (SHUTTE, 2012).

Como fora amplamente divulgado pelo Wikileaks, desde 2009, a Petrobras foi alvo de espionagem das agências secretas estadunidenses. Desde então, nota-se intenso jogo de denúncias contra a petrolífera brasileira. E, como bem alertou a filósofa Marilena Chauí, em entrevista à revista Exame (FERNANDES, 2016), os EUA treinaram o juiz Sérgio Moro, que hoje é o responsável pela condução da Operação Lava Jato, bem como pela divulgação espetacular da força-tarefa, o que amplia o descrédito da companhia, mas concorre para a consecução dos objetivos estadunidenses, como alertou Bandeira (2013): promover a desestabilização política nos lugares e territórios de interesses para os EUA.

Nesse sentido, concorda-se com Pautasso (2014, p. 69), quando alerta para a política externa estadunidense que se utiliza do discurso liberal, mas a prática revela sua *realpolitik* voltada para as periferias e semiperiferias do sistema internacional:

Durante a Guerra Fria, os defensores do “mundo livre” se opuseram a todas as lutas de libertação nacional (Coreia, Indonésia, Vietnã etc.) e patrocinaram ditaduras na periferia do sistema, derrubando regimes nacionalistas e/ou democrático-populares (Vargas, Jango, Arbenz, Allende etc.). Nos anos 1990, envergando o discurso da promoção da democracia, dos direitos humanos e do livre-mercado, desestabilizaram e empobreceram países latino-americanos; e agora se opõem frontalmente a governos populares como os de Chávez/Maduro na Venezuela, Evo na Bolívia, Kirchner na Argentina e Lula/Dilma no Brasil. Paralelo a isso, deve-se ressaltar as recorrentes intervenções no Afeganistão, Iraque e Líbia, todas resultando em desestabilização política, tendência à fragmentação territorial e ampliação da dependência econômica.

Por fim, mesmo diante das denúncias, a petrolífera brasileira ampliou em 5,6% a produção de petróleo e gás natural, e o aumento na área do pré-sal chegou a 8% (dados de 2016). Logo, o discurso da corrupção serve para justificar, de certa forma, a “necessidade” de alienar a estatal para a gestão privada que, supostamente, seria “livre” de corruptos e corruptores. Porém, o projeto de Lei nº 131/2015 e a parcialidade que caracteriza a condução da Operação Lava Jato, estão longe de atender os interesses do Brasil e do seu entorno estratégico (América do Sul e Atlântico Sul), pois concorrem para reforçar a condição periférica do país no sistema internacional, uma vez que fazem parte da estratégia dos EUA de promover a desestabilização política e facilitar a atuação das gigantes petrolíferas estadunidenses na exploração do pré-sal, frequentemente, contando para este intento com determinados segmentos sociais que cumprem o papel de serem “sócios menores das classes dominantes internacionais” (PANSARDI, 2014, p. 85).

## Referências

ABREU, Maurício A. (1997). A apropriação do território no Brasil colonial. In CASTRO, Iná Elias et. al. (Org.) **Explorações geográficas: percursos no fim do século**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 197-245.

AGNEW, John; CORBRIDGE, Stuart (1995). **Mastering Space: hegemony, territory and international political economy**. London/New York: Routledge.

ARRIGHI, Giovanni (1996). **O longo século XX**. Rio de Janeiro: Contraponto; São Paulo: Editora Unesp.

BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz (2013). **A Segunda Guerra Fria: Geopolítica e dimensão estratégica dos Estados Unidos**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

BARROS, Mariana (2015). Análise da ‘Operação Lava Jato’ à luz dos conceitos de governança corporativa, publicado em **XI Congresso Nacional de Excelência em Gestão** [[http://www.inovarse.org/sites/default/files/T\\_15\\_149\\_2.pdf](http://www.inovarse.org/sites/default/files/T_15_149_2.pdf)]. Disponibilidade: 01/07/2016.

BECKER, Bertha K.; EGLER, Claudio A. G. (1994). **Brasil: uma nova potência regional na Economia-Mundo**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil.

BRASIL (1824). **Constituição Política do Império do Brasil**, publicado em [[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao24.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm)]. Disponibilidade: 15/09/2014.

BRASIL (1850). **Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850**, publicado em [[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L0601-1850.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L0601-1850.htm)]. Disponibilidade: 12/09/2013.

BRASIL (1890). **Decreto-Lei nº 288, de 29 de março de 1890**, publicado em [<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-288-29-marco-1890-523626-norma-pe.html>]. Disponibilidade: 15/09/2014.

BRASIL (1926). **Emendas à Constituição Federal de 1889**, publicado em [<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD04SET1926.pdf#page=1>]. Disponibilidade: 15/09/2014.

BRASIL (1934). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**, publicado em [[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao34.htm)]. Disponibilidade: 12/09/2014.

BRASIL (1937). **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**, publicado em [[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao37.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao37.htm)]. Disponibilidade: 24/09/2014.

BRASIL (1938). **Decreto-Lei nº 395**, publicado em [<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/decllei/1930-1939/decreto-lei-395-29-abril-1938-349746-publicacaooriginal-73902-pe.html>]. Disponibilidade: 24/09/2014.

BRASIL (1946). **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**, publicado em [[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao46.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao46.htm)]. Disponibilidade: 24/09/2014.

BRASIL (1953). **Lei nº 2.004**, publicado em [<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1950-1959/lei-2004-3-outubro-1953-366242-norma-pl.html>]. Disponibilidade: 24/09/2014.

BRASIL (1997). **Lei nº 9.478**, publicado em [[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9478.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9478.htm)]. Disponibilidade: 01/07/2016.

BRASIL (2010). **Lei nº 12.351**, publicado 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)]. Disponibilidade: 01/07/2016.

BRASIL (2015). **Projeto de Lei nº 131/2015. Altera a Lei nº 12.351**, publicado em [<http://www.senado.leg.br/atividade/rotinas/materia/getPDF.asp?t=162135&tp=1>]. Disponibilidade: 01/07/2016.

- COHN, Gabriel (1968). **Petróleo e nacionalismo**. São Paulo: Difusão Europeia.
- COSTA, Wanderley M. (2008). **Geografia Política e Geopolítica**. 2. ed. São Paulo: Edusp.
- COTTA, Pery (1975). **O petróleo é nosso?** São Paulo: Guariva.
- COUTINHO, Lourival; SILVEIRA, Joel (1957). **Petróleo no Brasil: traição e vitória**. Rio de Janeiro: Livraria Editora Coelho Branco.
- FERNANDES, Marcela (2016). **Lava Jato quer entregar pré-sal aos EUA, diz Marilena Chauí**, publicado em Exame [<http://exame.abril.com.br/brasil/noticias/lava-jato-quer-entregar-pre-sal-aos-eua-diz-marilena-chauí>]. Disponibilidade: 11/07/2016.
- FERREIRA, Paulo Sérgio Souza (2015). A gênese do novo imperialismo: 1875-1914. **Leituras de Economia Política**, 22: 99-133.
- FONSECA, Gondim da (1957). **Que sabe você sobre Petróleo?** 6 ed. Rio de Janeiro: Livraria São José.
- FONSECA, Pedro Cesar Dutra (2009). Nem ortodoxia nem populismo: o Segundo Governo Vargas e a economia brasileira. **Tempo**, 28: 19-58.
- FUSER, Igor (2008). **Petróleo e poder: o envolvimento militar dos Estados Unidos no Golfo Pérsico**. São Paulo: Editora Unesp.
- FREITAS, Elisa Pinheiro de (2013). **Território, poder e biocombustíveis: as ações do Estado brasileiro no processo de regulação territorial para a produção de recursos energéticos alternativos**. Tese de Doutorado em Geografia Humana, apresentada à Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da USP (Orientadora: Profa. Dra. Rosa Ester Rossini).
- \_\_\_\_\_. (2014) Mastering space hegemony, territory and international political economy. Revisitando um clássico. **Finisterra**, 49 (97): 148-50.
- FRÓES DE ABREU, Silvio (1978). Esboço histórico das pesquisas do petróleo no Brasil. **DP**, 3: 387-435.
- GEORGE, Pierre (1979). **Geografia Industrial do Mundo**. São Paulo/Rio de Janeiro: Editora Difel.
- GOLDEMBERG, José (2016). **Pré-sal, sonhos e realidade**, publicado em Valor Econômico [<http://www.valor.com.br/opiniaio/4651619/pre-sal-sonhos-e-realidades>]. Disponibilidade: 29/07/2016.
- GOMES, Carlos Jacques Vieira (2008). O Marco regulatório da prospecção de petróleo no Brasil: regime de concessão e o contrato de partilha de produção, publicado em **FÓRUM SENADO DEBATE BRASIL-NOVA FRONTEIRA DO PETRÓLEO: OS DESAFIOS DO PRÉ-SAL** [<http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/150159/texto55carlosjacques.pdf>]. Disponibilidade: 01/07/2016.
- HARVEY, David (2005). **A produção capitalista do espaço**. São Paulo: Annablume.

HEINBERG, Richard (2006). **The Party's Over: Oil, War And The Fate Of Industrial Societies**. Gabriola Island: New Society Publishers.

HOBSBAWM, Eric (2007). **Globalização, democracia e terrorismo**. São Paulo: Companhia das Letras.

HOLANDA, Ariosto (2004). **Biodiesel e inclusão social**. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações.

KLARE, Michel T. (2001) The new geography of conflict. **Foreign Affairs**, 80 (3): 49-61.

LE BILLON, P.; EL KHATIB, F. (2004) From free oil to freedom oil: terrorism, war and US Geopolitics in the Persian Gulf. **Geopolitics**, 9 (1): 109-37.

LIMA, Paulo César Ribeiro (2008). **Os desafios, os impactos e a gestão da exploração do pré-sal**. Brasília: Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados.

LIPIETZ, Alain (1988). **Mirages e milagres: problemas da industrialização no terceiro mundo**. São Paulo: Ed. Nobel.

LUCCHESI, Celso Fernando (1998). Petróleo. **Estudos Avançados**, São Paulo, 12 (33): 17-40.

MACHADO, Juliana (2016). **Produção de Petróleo e gás natural da Petrobras sobe em 5,6% em junho**, publicado em Valor Econômico [<http://www.valor.com.br/empresas/4630253/producao-de-petroleo-e-gas-natural-da-petrobras-sobe-56-em-junho>]. Disponibilidade: 11/07/2016.

MAIA, Camila; ZAMBRANO, Vamir (2016). **Petrobras vende participação em bloco na Bacia de Santos à Statoil**, publicado em Valor Econômico [<http://www.valor.com.br/empresas/4651849/petrobras-vende-participacao-em-bloco-na-bacia-de-santos-statoil>]. Disponibilidade: 30/07/2016.

MORAES, Antonio Carlos Robert (2000). **Bases da formação territorial do Brasil: o território colonial brasileiro no “longo” século XVI**. São Paulo: Hucitec.

ODELL, Peter (1966). **Geografia econômica do petróleo**. Rio de Janeiro: Record.

PANSARDI, Marcos Vinícius (2014). Uma teoria da hegemonia mundial: Gramsci como teórico das relações internacionais. **Revista Crítica Marxista**, 39: 77-93.

PARRA, Francisco (2004). **Oil Politics**. A modern history of petroleum. London/New York: I.B.Tauris.

PAUTASSO, Diego (2014). Elementos para uma teoria marxista das relações internacionais na obra de Domenico Losurdo. **Revista Crítica Marxista**, 39: 57-76.

PIMENTEL, Fernando (2011). **Fim da Era do Petróleo e Mudança do Paradigma Energético Mundial: Perspectivas e Desafios para a atuação Diplomática Brasileira**. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão.

PIRES DO RIO, José (1936). **Combustível na economia universal: O combustível e a civilização**. 3. ed. Rio de Janeiro: Editora José Olímpio.

- PRADO JR., Caio (2008). **História Econômica do Brasil**. 48 ed. São Paulo: Brasiliense.
- RAFFESTIN, Claude (1993). **Por uma geografia do poder**. São Paulo: Editora Ática.
- RANGEL, Ignácio (1998). A história da dualidade brasileira. *In* MAMIGONIAN, Armen; REGO, José Marcio (Org.). **O pensamento de Ignácio Rangel**. São Paulo: Editora 34, 139-70.
- REIS, Ciro Marques e MACHADO, Mônica Sampaio (2014) A Geografia do Petróleo em transição: considerações a partir das descobertas de fontes não convencionais de petróleo na América. **Geo UERJ**, 2 (no 25): 419-57.
- ROTSTEIN, Jaime (1997). O álcool como energético. **Revista da Escola Superior de Guerra**, 1 (1): 198-212.
- SANTOS, Maria Helena de Castro (1993). **Política e Políticas de uma energia alternativa: o caso do Proálcool**. Rio de Janeiro: Notrya.
- SANTOS, Milton (2004). **O espaço dividido. Os dois circuitos da economia urbana dos países subdesenvolvidos**. São Paulo: Edusp.
- SÉBILLE-LOPES, Philippe (2006). **Geopolíticas do petróleo**. Lisboa: Instituto Piaget.
- SHUTTE, Giorgio Romano (2012). **Panorama do pré-sal: desafios e oportunidades**. Brasília: IPEA.
- SILVA, Ozires; FISCHETTI, Decio (2008). **Etanol, a revolução verde e amarela**. São Paulo: Bizz Editorial.
- SOUZA, Amanda Morais (2014). Corrupção: perspectivas para um problema internacional. **Conjuntura Global**, 3 (4): 44-249.
- VASCONCELLOS, Gilberto Felisberto; VIDAL, J.W. Bautista (1998). **Poder dos trópicos. Meditação sobre a alienação energética na cultura brasileira**. São Paulo: Sol e Chuva.
- WALLERSTEIN, Immanuel (2002). **Após o liberalismo. Em busca da reconstrução do mundo**. Petrópolis, RJ: Vozes.
- YERGIN, Daniel (1992). **O petróleo. Uma história de ganância, dinheiro e poder**. São Paulo: Scritta.