

REGIMES REGULATÓRIOS E POLÍTICA INTERNACIONAL: A QUESTÃO DO CONTROLE PETROLÍFERO

*José Alexandre Altahyde Hage**

Introdução

O importante analista das questões petrolíferas, Daniel Yergin, diz que os assuntos do petróleo são 90% de política e apenas 10% de economia (Yergin, 1994). Não é à toa que esse pesquisador escreve isso. A razão disso é que o petróleo vem sendo problematizado nas relações internacionais desde sua “invenção” na segunda parte do século XIX, entre os Estados Unidos (Pensilvânia) e Império russo (Baku), quando o bem passou a ser industrializado.

Isto é, industrializado porque se tornou um avanço fenomenal na transformação das economias de forma geral. Pelo uso do petróleo se substituiu o óleo de baleia para se obter iluminação pública; avançou enormemente no campo da química, inventando novos elementos para a farmacologia, no setor de alimentos e, por fim, no militar que rapidamente ganhou privilégio.

* Tem estudos pós-doutorais pelo depto de História da Universidade Federal Fluminense e doutorado em Ciência Política pela Unicamp. É professor universitário em São Paulo e pesquisador da ESALQ/USP, depto de Economia e Sociologia. E-mail: alexandrehage@hotmail.com. Gostaríamos de comunicar que este artigo não adentra nas questões jurídicas. Queremos tão-somente analisar as questões políticas da energia internacional.

Por ser insumo tão penetrante na civilização, não importando qual seja, o petróleo também passou a ser politizado, controlado de várias maneiras pelas grandes potências que não queriam, e não querem, perder a cadência dessa maravilha que se tornou o maior bem de todos os tempos. E para deixar o tema mais complexo, o combustível é finito e geograficamente concentrado. Embora possa haver estimativas desiguais sobre o ponto máximo de exploração do óleo não há dúvidas de que ele está em declínio.

Sob a ótica da concentração geográfica as reservas mais relevantes estão todas localizadas no Oriente Médio, e imediações, região que vive uma relação de atração e repulsa com os Estados Unidos, a potência que mais se expõe na geopolítica da energia, bem como a Europa e o Japão que, dependendo da situação, dependem do poder americano para não ficar sem óleo.

Outro item que aumenta ainda mais o drama da economia e da geopolítica do petróleo são as denominadas *Big Oil*, as grandes empresas petrolíferas internacionais que, em conjunto, conseguem obter lucros superiores a muitos Estados desenvolvidos. Por exemplo, juntando os lucros da Exxon-Mobil, Chevron, Phillips-Conocco e Shell se chega a uma quantia superior a 400 bilhões de dólares, algo superior ao PIB de Portugal e Irlanda (Juhasz, 2008).

Por carregar toda essa carga não seria surpresa se as *Big Oil* se filiassem às políticas nacionais dos Estados onde elas têm sede. Essa parceria público/privada é interessante não apenas para proteger os ativos empresariais espalhados pelo mundo, correndo riscos políticos e econômicos, mas também para amaciar resistências e ganhar mentes e almas.

Ganhar mentes e almas significa dizer trabalhar com intelectuais, empresários, jornalistas e todos aqueles que dentro de um determinado país possa ajudar a demover políticas e idéias refratárias às vantagens do livre-mercado e da desregulamentação em setores que anteriormente eram considerados estratégicos para o processo de industrialização dos Estados.

Sob esse clima é que emerge o debate sobre a importância de dois regimes jurídicos de exploração de matérias-primas, dos

hidrocarbonetos, concessão e partilha. Nos últimos anos esse debate apareceu no Brasil, por causa das descobertas do pré-sal, mas não foram eles não se esgotou, visto que há partidário dos dois lados prontos para defender suas concepções.

Regulações e Política

A atividade petrolífera sempre foi de extensivos custos na parte da exploração, da prospecção. Por isso mesmo, com o intuito de atrair investimentos para partes que necessitam de grandes vultos de capital os governos nacionais costumam instituir marcos regulatórios, vale dizer regimes, em que o investidor empresarial sinte-se compensado pelos gastos, uma vez que serão grandes os custos para tirar petróleo das jazidas.

Os regimes que disciplinam as atividades petrolíferas não guardam nenhuma relação automática com as formas de governo.¹ Regime de partilha não é obrigatoriamente existente sob governos autoritários ou ditatoriais; da mesma forma, as concessões também não são resultados de plataformas democráticas e liberais, como se convencionou pensar a partir do instante em que o governo Lula da Silva preferiu trocar o regime de concessão, feito no ano de 1997, pela partilha, aprovado em 2009 (Hage, 2009).

Com o intuito de ajudar no debate os regimes de concessão são feitos em situações de dificuldades e grandes custos para prospectar petróleo. As razões para tais dificuldades podem ser geológicas ou técnicas. Por exemplo, na primeira parte dos anos 1980 países como Grã-Bretanha e Países Baixos passaram

¹ Para não confundir assuntos de regulação jurídica com a maneira com a qual se governa um determinado país deixaremos o termo “regime” para expressar as modalidades concessão e partilha. Quando se tratar da maneira com a qual se governa um país, democracia, ditadura etc, usaremos o termo “formas de governo”. Assim, seguiremos a sugestão de Norberto Bobbio que prefere o segundo termo (Bobbio, 1988).

a produzir petróleo em alto nível, o que muito aliviou o mundo por causa da segunda crise do petróleo, com a Guerra Irã – Iraque.

Porém, os custos para retirar o óleo do fundo do Mar do Norte eram imensos para que o empreendimento privado aceitasse desafios. De fato, prospectar petróleo naquela parte do Atlântico se transformava em atividade de risco em virtude das grandes dificuldades ali encontradas; e dependendo das perdas, a empresa poderia não mais se recuperar completamente.

Áreas de exploração que necessitam de incentivo não são encontradas somente no Mar do Norte, na Europa Ocidental, mas elas são praticamente todas localizadas no hemisfério norte. Um desses pontos é o próprio Alasca que é considerado uma difícil fronteira petrolífera. Difícil não somente pelo problema glacial e de locomoção das peças e veículos, mas também por causa da instabilidade marítima e da conservação ambiental.

Por conseguinte, fica patente que o regime de concessão é apropriado para lugares em que o óleo existe, mas que depende de grandes esforços econômicos, bem como técnicos. O tema não guarda relação com a forma de governo. Pelo fato de os Estados do hemisfério norte, industrializados, serem comandados por algum tipo de plataforma liberal, em economia e política, passou a alimentar a opinião de que todo regime de exploração deva ser de concessão, já que os Estados-sedes² das grandes petroleiras preferem essa modalidade jurídica.

Não é sem propósito a preferência que os Estados industrializados têm pelo regime de concessão. O hemisfério norte guarda duas características na atualidade. Contêm Estados que ainda concentram parte substancial da atividade econômica mundial, apesar da crise financeira que perdura desde 2008. Europa Ocidental, Estados Unidos e Japão são grandes dependentes de óleo combustível, mesmo que haja grandes preocupações

² Aqui consideramos que as maiores empresas petroleiras do mundo têm suas sedes nos grandes centros do poder mundial. British Petroleum e Shell têm endereço na Grã-Bretanha. Exxon-Mobil, Phillip-Conoco e Chevron nos Estados Unidos e a Total na França.

tecnológicas para encontrar substitutos, o que vem ocorrendo com a energia nuclear e combustíveis sintéticos, como a melhoria do hidrogênio para fins industriais (Rifkin, 2003).

Os Estados do hemisfério norte também são relativamente pobres nas reservas de petróleo. Aqui há necessidade de cuidado. É fato que os Estados Unidos estão entre os maiores produtores de petróleo do mundo, contudo seu consumo ultrapassa muito sua produção, levando-os a depender do insumo importado. Essa verdade para os Estados Unidos se torna muito mais grave para os parceiros da Europa Ocidental e Japão, pobres no carburante. Vejamos:

País	Produção (milhões de barris/dia)	Consumo (m.b/d)
Arábia Saudita	10.007	2.812
Estados Unidos	7.515	19.148
Reino Unido	1.339	1.590
Japão	_____	4.451
Alemanha	_____	2.441

(Fonte: BP, 2011)

Por este meio há como verificar que o gasto energético da primeira economia mundial ainda é substancial. Mencionamos a Arábia Saudita para que fosse crível fazer comparação com os Estados Unidos. Quer dizer, O Estado americano é o segundo ou terceiro maior produtor de óleo, dependendo da contabilidade utilizada, pois teria também de se considerar a Rússia. Mas o que importa, à primeira vista, é a relevância do petróleo, e dos

hidrocarbonetos em geral, para a estabilidade da economia internacional.

Isto porque, não há dúvidas, de que a economia internacional, notadamente o grupo das grandes potências industrializadas, apresenta características prementes que faz do petróleo elemento essencial para o equilíbrio econômico e político. De início, a economia internacional é de massa, impulsiona a circulação de mercadorias, para que sejam consumidas no maior número possível e com baixo preço. Como escreve Celso Furtado, essa economia necessita de matérias-primas abundantes para que exista pleno emprego (Furtado, 1992).

Pleno emprego que depende de altos níveis de produção e consumo. Embora economias liberais do hemisfério norte possam se autodenominar “de mercado” não podem negar que há também traços de keynesianismo, de políticas públicas que contribuem para que a máquina continue azeitada: alta produção, consumo e emprego para todos no possível. Assim, é de suma importância que esses Estados tenham condições de assegurar fluxos de energia.

Por outro lado, o hemisfério norte não detém reservas relevantes de petróleo para que o desejado equilíbrio continue no maior tempo possível. Por volta de 60% das reservas mundiais de petróleo estão no Oriente Médio (BP, 2011). Outras importantes reservas também se encontram nas imediações daquela região, como a Ásia Central e Rússia. Vale dizer, abundância de barris com insumo de alto valor, pois não carrega metais pesados³ (Rifkin, 2003).

Haveria também a questão político-extratética sobre a economia no petróleo. Uma vez que as áreas tradicionais

³ Interessante observar que o petróleo do Oriente Médio, África do Norte e África Ocidental, Nigéria, tem baixos teores de metal pesado, enxofre, chumbo e outros, o que muito ajuda no momento de ser refinado, poupando custos. Outras áreas do globo com quantidade relevante de petróleo o têm, mas com alto teor de metais pesados, caso do Canadá e Venezuela.

de exploração de hidrocarbonetos não são politicamente amigáveis ao poder americano, ao menos, não confiáveis regularmente. Arábia Saudita e demais produtores árabes vivem uma relação de atração e repulsa em relação a Washington. A Rússia, com suas grandes jazidas, também guarda variados conflitos com a Casa Branca.

À medida que a Guerra Fria perdia impacto, durante os anos 1990, ficara claro que os Estados Unidos, em grande parte, teriam de contribuir politicamente com a consecução energética de seus parceiros econômicos, caso do Japão, e estratégicos, como a Organização do Tratado do Atlântico Norte, com a Europa Ocidental e demais aliados na luta contra o terror. Isto porque, a partir de setembro de 2001, a OTAN não perderia mais sua serventia.

Atuar na Europa Oriental, para a Aliança Atlântica, seria uma maneira de pular para desejável controle das últimas fronteiras petrolíferas, como a Ásia Central e seus escoadouros. Em outras palavras, o fim da Guerra Fria liberou a OTAN para procurar outras justificativas, por exemplo, adentrar em regiões que inicialmente são de influência russa (Santos, 2003).

Empenhar-se para crescer economicamente e ao mesmo tempo recuperar influência econômica é papel crucial dos Estados Unidos. Não só para si, mas também para seus aliados que fecharam com a Casa Branca na época de eleger novos focos de tensão, que poderiam ser vislumbrados pelas potências como promissoras, por exemplo, o Iraque em 2003.⁴

No entender de Peter Gowan a entrada dos norte-americanos, e aliados, no Iraque não guardava nenhum interesse

⁴ Peter Gowan é da opinião de que o governo George W. Bush procurou “socializar” ganhos com aliados de plantão, Espanha, Itália, Polônia e outros que o presidente denominou “Nova Europa” em alternativa às críticas de França e Alemanha. Para a Nova Europa a intromissão militar dos aliados deveria reservar fatias da economia petrolífera iraquiana para compensar o apoio que aqueles países deram a Washington (Gowan, 2003).

em prol de livres franquias inicialmente, mas sim neutralizar o poder de irradiação política que a economia do petróleo poderia atribuir a Bagdá. Aqui não se tratava de conseguir óleo por meios de concessão, mas sim na violência:

O petróleo do Golfo fornece um mercado internacional muito amplo para setores importantes da indústria capitalista avançada (...) e este é o fundamentalmente um mercado *estatal*, já que os lucros estão nas mãos das dinastias governantes. Por conseguinte, o poder que exerce uma influência *política* dominante sobre o território sob o domínio de um xeque governa efetivamente o mercado. Em segundo lugar, os lucros tornam-se grandes pools de capital especulativo, cujo fluxo, influenciado criticamente por fatores políticos, é essencial para toda a estrutura do capital financeiro [...] (Gowan, 2003: 231).

De duas uma: ou as grandes potências consumidoras fazer essa política para garantir suprimento de petróleo barato e de qualidade, com baixos níveis de metal pesado, ou terão de maximizar explorações em terras amigáveis, mas socialmente complicadas, como o Canadá e os Estados Unidos. No Canadá (província de Alberta) além do inconveniente do óleo ser pesado ele é pouco para as necessidades internacionais. Outros produtos seriam as areias betuminosas, certamente energéticas, mas incrivelmente poluidoras – pior, elas exigem grande quantidade de água doce para que as partículas sejam separadas (Hester et Weintraub, 2008). Em tempo de carência de água potável usar as que existem para decantar hidrocarbonetos se torna algo política e socialmente conflituoso.

Afinal, as sociedades mais bem organizadas do hemisfério norte, democráticas e liberais, dificilmente aceitariam pagar o alto preço ambiental para que seus próprios cidadãos possam locomover com automóveis a combustível fóssil. No entanto, o ônus político-eleitoral perdura, o que deve forçar os governos a se abastecer de óleo em outras geografias.

Outras geografias politicamente amigáveis para o “Ocidente”, mas internamente confusas e instáveis podem ser encontradas na África, por exemplo, em que a Nigéria (dona de grandes estoques) se torna bastante próxima de Washington e Londres, apesar de não passar amplamente pelo crivo institucional da saúde democrática e no respeito às franquias liberais (Sébille-Lopez, 2006). No mesmo pé ocorrem também aproximações entre Estados Unidos, e demais parceiros, com governantes do mesmo naipe nigeriano na Ásia Central. A saber, plataformas governamentais autoritárias e corruptas, mas amigáveis ao Ocidente.

Neste ponto, há como observar que os esforços dos Estados industrializados não têm muito a ver com regimes jurídicos de exploração de petróleo, uma vez que as pressões são enormes para que países que ainda detêm reservas importantes sejam forçados politicamente a abrir seus mercados para empreendedores, privados e públicos, internacionais.

Em outro diapasão, o debate para se saber quais regimes são lícitos e críveis é algo que vai além da concessão e da partilha. Isso que diz muito mais interesse à consecução energética das potências industrializadas, cujo eixo econômico-político depende amplamente de recursos importados para que continue existindo economia de consumo e pleno emprego.

Estados Produtores e Partilha

Nos primeiros anos do atual século passou a ficar claro que os Estados Unidos, em primeiro lugar, teriam de desprender esforços para manter sua consecução energética à base de combustíveis fósseis, petróleo, gás natural e outros elementos carburantes. Neste caso, o governo Bush deveria desenvolver políticas, tanto domésticas e internacionais, considerando dois aspectos da questão americana: obter ascensão sobre áreas tradicionais de exploração, leia-se Oriente Médio; procurar estender seu poder para as novas, África Ocidental e desenvolver novos energéticos, renováveis ou sintéticos (Verrastro, 2008).

Por isso, seria imperioso Washington angariar políticas de segurança energética não somente para garantir sua estabilidade político-econômica, tanto interna quanto externa, apoiando sua máquina de guerra e os aliados pobres em hidrocarbonetos, mas também barrar ascensão de outros competidores famintos por crescimento econômico e matérias-primas em geral, considerando petróleo, carvão mineral e gás natural como primordiais. A potência em ascensão que mais toca os interesses norte-americanos, não há dúvidas, é a República da China.

Sob constante crescimento econômico desde os anos 1980, sempre acima de 5%, chegando a 10 e 12% ao ano, a China se credencia a ser uma superconsumidora de energéticos que não poupa esforços, sendo boa parte deles pelo *soft power*, a saber atraindo parceiros com políticas de apoio e de cooperação econômica e observando que às vezes é “dando que se recebe”, como pregava São Francisco de Assis para promover sua visão do Cristianismo.

Dando que se recebe significar dizer que a China não poupa recursos na hora de financiar obras de infra-estrutura em Estados que possuem elementos energéticos exportáveis. Pequim apóia financeiramente Estados africanos que possam vender petróleo, ainda que seja de baixa qualidade ou em quantidades nem sempre exaltadas pelas grandes empresas.

Com esse método diplomático a China ajuda países africanos, como Angola, Sudão, Guiné Equatorial, e outros, apresentando comportamento político que não desagrade os exportadores. Por exemplo, o Estado asiático compra toda a produção de petróleo desses países, financiando suas obras, fazendo empréstimos, mas sem as exigências institucionais que geralmente faz o Fundo Monetário Internacional, as célebres *recomendações* que no histórico da América Latina são conhecidas como “políticas neoliberais”.

Mais do que isso, Pequim ajuda os africanos, mirando suas necessidades energéticas, e ainda não faz a menor questão de

se filiar a blocos que militam pelos direitos humanos, que criticam as atuações desrespeitosas que variados governos africanos fazem contra minorias religiosas, étnicas, políticas etc. Sob este aspecto a China não critica nem pressiona o Sudão a adotar maneiras que sejam convenientes ao Ocidente (Sébille-Lopez, 2006). Também não engrossou correntes contra Kadafi na questão Líbia de 2011.

Apresentamos esse preâmbulo para dizer que na economia internacional da energia o debate que paira sobre as diferenças entre regimes de concessão e partilha não é uma grande questão – ao menos não é uma grande questão para a China, cuja necessidade de petróleo não a bota em colisão com Estados que exportam óleo sob regime de partilha.

Sob a necessidade de novas reservas petrolíferas o debate sobre adotar ou não o regime de partilha é algo que toca aos Estados Unidos à primeira vista, uma vez que o governo desse país se responsabiliza também pelos aliados que comungam com suas políticas. Mas é necessária uma breve explicação do teor que reside no termo partilha (Santos, 2003).

O regime de partilha trabalha com o fato de que os recursos naturais de forma geral pertencem ao Estado, ao poder público. Neste aspecto, o Estado permite que seus recursos sejam explorados por atores privados ou públicos, nacionais ou internacionais. Porém o pano de fundo é que o insumo explorado, no caso petróleo, pertence ao Estado e este atribui uma parte do recurso ao empreendedor que pode vender ao primeiro ou exportar – pagando ao poder público as devidas custas e taxas que são estabelecidas por contrato (Hage, 2009).

Geralmente, os Estados que promovem regime de partilha são aqueles, cujas dificuldades de extração do óleo não são consideradas altas nem de grandes riscos para os operadores empresariais. Em outros termos, economicamente são bastante compensadoras as atividades de extração, baixando os índices de risco para o empreendimento.

Se as atividades de risco são consideradas baixas, então, não há razão para que os Estados ricos em hidrocarbonetos

adotem regime de concessão, já que este se fundamenta em compensações e atração de empreendimentos que necessitam de cuidados. Adotar regime de concessão, neste caso, seria privilegiar atores já agraciados financeiramente.

Em um determinado país o regime de partilha combina com o fato de que a extração do petróleo não guarda grandes dificuldades. Uma vez o insumo extraído a empresa ainda teria muitas compensações pelo investimento aplicado. O Estado proprietário da jazida atribui à petroleira aquilo que lhe é de direito, considerando justamente o esforço aplicado.

Como foi comentado na parte anterior deste texto regimes de concessão e partilha não guardam nenhuma relação com formas de governo. Não é uma relação automática. A concessão denota amadurecimento institucional e racionalidade política. Da mesma forma, a partilha não simboliza governos autoritários e instáveis do Terceiro Mundo. As tentativas de alimentar essas ilações podem ser inconsistentes e ideologicamente⁵ direcionadas (Hage, 2009).

No ano de 2009, em que o governo Lula da Silva, substituiu o regime de concessão feito pelo governo Fernando Henrique Cardoso, em 1997, pelo de partilha houve fluxos de opiniões e debates procurando filiar o Brasil a Estados subdesenvolvidos política e economicamente, em que a riqueza petrolífera se torna uma desgraça, pois reproduz certa acomodação que no passado fora conhecida como “doença holandesa”.

Isto porque operadores econômicos e empresariais no Brasil, e fora dele, passaram a identificar o regime de partilha com Estados petrolíferos autoritários e pobres, cuja exportação

⁵ Usamos o termo ideologia da mesma forma que Rubens Ricupero (em Karl Mannheim) utiliza para o termo Globalização. Ideologia na medida em que determinados grupos econômicos e políticos, grandes potências ou classes dominantes, procuram, “universalizar” seus interesses, fazendo com que outros países, com realidades distintas, venham a contemplar os interesses das grandes potências como se fossem seus (Ricupero, 2001).

de hidrocarbonetos não ajudava na melhoria das condições sociais nem na estrutura econômica e produtiva. Quer dizer o petróleo seria uma “maldição”.

No clube de Estados ricos em petróleo, que operam sob o regime de partilha, encontram-se praticamente todos os membros da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP). Arábia, Saudita, Kuwait, Emirados Árabes, Venezuela e também a Rússia (extra OPEP) com legislações pela partilha. No aspecto político-institucional não há dúvidas de que esses países não mantêm formas de governo retilíneas ao gosto da tradição anglo-americana. De modos diferentes, cada produtor desses tem relacionamentos complexos com temas como democracia, direitos humanos e acato pelas regras do mercado.

No entanto, fazer relação automática entre a partilha com autoritarismos pode servir a propósitos exclusivos e ideológicos. No teor deste texto não há dúvidas de que um regime mais aberto e com menos obstáculos seria conveniente ao plano norte-americano de consecução energética, bem como para suas petroleiras que gostariam de maximizar lucros.

Como foi mencionado anteriormente neste trabalho, na primeira parte dos anos 1980 a Gra-Bretanha fez concessão para que as petroleiras tirassem óleo do Mar do Norte em virtude de condições de grande instabilidade climática e geológica. Ao mesmo tempo o governo de Margaret Thatcher privatizou a empresa britânica de petróleo, a British Petroleum, tendo enorme cuidado para que o controle acionário da firma não saísse de Londres.⁶

⁶ A British Petroleum fora criada na primeira parte dos anos 1920 para explorar petróleo na Pérsia (atual Irã) como empresa estatal, antiga *Anglo-Persian Company*. Nos anos 1930 a British havia reforçado seu lado estratégico no instante que a empresa Royal Dutch Shell, fruto da parceria anglo-holandesa, havia caído nas mãos de simpatizantes nazistas em detrimento dos interesses britânicos. Na privatização dos anos 1980 Thatcher aceitou vender a empresa, desde que seu controle acionário não caísse nas mãos de possíveis inimigos, caso dos árabes. Sobre isso ver Daniel Yergin (1994).

Isto quer dizer que mesmo os Estados que se filiam a um padrão de economia liberal não abrem mão de pressupostos políticos e estratégicos. Quer dizer, a economia não é obrigatoriamente divorciada do poder político, sobretudo em temas difíceis como os da energia. Esse ponto pode ser encontrado na Noruega. País de indiscutíveis credenciais democráticas e de valoração das condições sociais o Estado nórdico observa as questões de petróleo como algo pertinente ao poder público e não ao mercado. Lá há partilha.

Ainda que o regime de partilha norueguês seja adaptado para suas condições locais (um tipo de partilha mista) não anula a premissa de que Oslo prefere conduzir os negócios de petróleo em toda a rede. Sendo assim, o Estado mantém uma empresa estatal para explorar óleo, *Statoil*, e outra para negociar a exportação do bem e reger a política petrolífera norueguesa, por exemplo, administrar recursos do petróleo que vão para um fundo soberano (Fazenda, 2008).

Partilha e Pré-Sal no Brasil

No mês de novembro de 2007 foi anunciada a descoberta de uma das grandes jazidas que atualmente prometem mudar o panorama mundial da economia do petróleo, esperando que seja para melhor. As jazidas de Tupy, na grande bacia de Santos colocam o Brasil em situação relevante no tema, pois até então o País se apresentava apenas como auto-suficiente.

As novas reservas petrolíferas brasileiras se localizam a uma distancia próxima de 400 km da costa em direção à África, numa linha leste/oeste e prolongando a plataforma continental. Numa linha norte/sul a demarcação da área vai do sul da Bahia até o norte de Santa Catarina, perfazendo algo próximo a 1700 km. Além desses dados as jazidas estão localizadas perto de sete mil metros abaixo do leito do mar, um ambiente denominado *pré-sal*.

A descoberta do pré-sal pela Petrobras, em 2007, deu a entender que a estatal brasileira havia descoberto um eldorado energético, uma nova fronteira que dificilmente teria

algo semelhante a partir daquele ano, uma vez que as estimativas para a encontrar grandes jazidas se tornaram conservadoras. Em outros termos, a economia mundial não estava mais conseguindo substituir barris consumidos de petróleo por outros mais novos.

A divulgação, bem como as análises sobre a bacia de Santos, inflacionou perspectivas e projetos de investimentos, considerando que os rendimentos desse óleo seriam promissores o suficiente para por o Brasil entre os dez maiores produtores do mundo. Além disso, houve muitas expectativas para saber onde seriam aplicados tais recursos.

Se tratando de Estado periférico no âmbito político-econômico o Brasil guarda esperança com a evolução do pré-sal. Pelo fato dessas reservas serem consideradas promissoras, tanto em quantidade como em qualidade, pois não se trata de óleo pesado (é mais parecido com o *arabian light*) logo foram consideradas passaporte para o desenvolvimento.

Com cálculos que ainda merecem confirmação as reservas da bacia de Santos, do pré-sal, estão entre 50 a 100 bilhões de barris (ANP, 2011), o que seria um balsamo para o desenvolvimento nacional, desde que bem direcionado. Daí emerge o debate para saber qual seria o melhor regime para administrar corretamente as novas fontes de energia.

O debate não é sem razão. Primeiro porque o petróleo é um bem finito; depois porque há de se reparar como seus rendimentos podem ser usados para o desenvolvimento sem fomentar a desindustrialização e o despreparo tecnológico. Por outro lado, isso não quer dizer que a economia do petróleo é uma maldição como se aventou pela imprensa no Brasil.

Isto porque o debate travado pela imprensa em geral fora mal posicionado, beirando a idiosincrasias ideológicas e partidárias, o que é normal, mas há necessidade de moderação. O propósito disso foi a transformação do regime jurídico que o governo Lula havia feito em 2009, substituindo o regime de concessão, de 1997, pelo de partilha para o pré-sal.

Mesmo que considerado controverso, dependendo da análise, o regime de concessão feito pelo governo Fernando Henrique Cardoso tinha seu lugar nas coisas.⁷ Os anos 1990 não se mostraram promissores para a exploração de petróleo no Brasil; e grandes eram os limites de financiamento do Estado. Afinal, aquela década havia sido marcada pelas seqüelas da crise da dívida externa dos anos 1980 e pela quebradeira dos emergentes em 1997.

Por causa disso, seria conveniente atribuir concessão às petroleiras internacionais, fazendo-as atores de importância similar à Petrobras na exploração no litoral brasileiro. Em virtude disso, seria conveniente imprimir o regime de concessão para que as empresas internacionais, dentre elas a British Petroleum, Chevron, a Statoil se sentissem contempladas pelo esforço.

Na leitura de Sérgio Ferolla e Paulo Mettri o regime de concessão, fruto da quebra do monopólio, foi controversa porque simbolizou a fraqueza do Estado brasileiro em legislar seus próprios assuntos. Fraqueza que seria resultado de crises estruturais do sistema, mas também desdobramento de políticas governamentais, cujo intuito era fazer com que o Brasil fosse mais bem apresentável à chamada comunidade financeira internacional. Sobre o empenho do governo nacional da época para angariar confiabilidade escreve os autores:

(...) o governo federal, no período de 1995 a 1997, comprometido com a aplicação das teses neoliberais de interesse do poder econômico internacional, explicitadas pelo FMI e pelo Banco Mundial, e utilizando toda sua força política, interveio no setor

⁷ Aqui ajuizamos para o fato de que necessariamente não é verdade a opinião de que a Petrobras se credenciou tecnologicamente, aumentando sua competência, por causa da quebra no monopólio do petróleo, bem como da concorrência feita pelas grandes petroleiras internacionais, fazendo com que a estatal se renovasse. No fundo, quem obrigou a Petrobras a se credenciar em tecnologia foi o governo Geisel, nos anos 1970, por causada crise do petróleo. Ver Ferolla e Mettri (2006).

de petróleo conseguindo aprovar a Emenda Constitucional nº 9, de 9 de novembro de 1995, que buscava acabar, de modo camuflado, com o monopólio estatal do petróleo, bem como a Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, que, sem subterfúgios e de forma clara, terminou com o monopólio e deu origem à ANP. (Ferolla et Mettri: 193).

Por conseguinte, há também autores, cuja análise é a de que as transformações estruturais dos anos 1990 eram ligadas a outras particularidades, como a emergência de forças políticas que pregavam a reforma institucional, do Estado brasileiro, e dos sul-americanos, com o intuito de atrair o capital internacional. Neste caso, haveria grupos interessados na construção de resultados que lhes fossem vantajosos política economicamente.

Podemos usar, com licença, o termo *intelectual orgânico*, de Antonio Gramsci para identificar e compreender atores que militavam por determinados interesses.⁸ Interesses que, de forma direta ou indireta, ligavam-se a uma concepção econômica que convencionalmente fora chamado *pensamento único* ou economia *neoliberal*. Plataformas que arregimentavam esses intelectuais provenientes do mercado financeiro, das universidades e da grande imprensa.

A crença dos orgânicos era a de que todo o esforço do nacional-desenvolvimentismo, dos anos 1930 a 1980, havia resultado em infortúnios econômicos, uma vez que eles não

⁸ Gramsci no livro *Os Intelectuais e a Organização da Cultura* entende que intelectual é aquele ser que defende um tipo de idéia. O moderno empresário, o operador do mercado financeiro, o professor que advoga princípios em comum, a imprensa que tem interesses em determinados meios econômicos são princípios de intelectual orgânico (Gramsci, 1985). Em outro diapasão, fica patente que o pensamento do italiano excedeu o campo nitidamente da esquerda para ser usado por quem fosse bem articulado, no caso pelos reformadores do Estado.

respondiam satisfatoriamente aos apelos da moderna economia internacional – economia que nos anos 1990 fora identificada como departamento da globalização (Batista Junior, 1997).

Tanto a atmosfera política, econômica e ideológica do período, quanto a locomoção dos intelectuais fizeram coro para que a concessão fosse aprovada, isto porque a racionalidade administrativa, federal, via como pertinente usar esse regime para contemplar o capital internacional. Dar alguma vantagem àqueles investimentos era visto como razoável, uma vez que o empreendedor aplicaria seu capital e correria riscos.⁹

Mas em uma situação em que as complicações mais prementes são superadas, isto é, considerando o enorme esforço nacional despendido para maximizar tecnologia para buscar óleo no pré-sal, não haveria mais motivos para continuar com o regime de concessão. Continuar com as rodadas de leilão para atrair investidores poderia ser incongruente.

Após esforços para a aquisição de tecnologia para exploração de petróleo em águas profundas, caso da bacia de Santos, avanço que corresponde ao papel da Petrobras, de centros de pesquisa, de empresas brasileiras etc, não seria crível continuar no processo de exploração de Tupy sob concessão. Em outros termos, depois que o País “carregou o piano” para diminuir, no possível, as dificuldades técnicas e econômicas seria de difícil compreensão abrir mão do controle operacional sobre a exploração e seus rendimentos.

⁹ Outro ponto que fora pertinente para a reforma institucional foi a criação das agências reguladoras. No caso dos hidrocarbonetos foi concebida a Agência Nacional do Petróleo, em 1997, com poder de fiscalização e coordenação do setor. Contudo, grandes são as queixas contra aquela agência, cujo ponto central é sua impotência para resolver grandes questões, o que dá a entender que, na verdade, essa entidade é ornamental e não foi concebida para defender os interesses do Estado, mas sim do empreendedor, como se ambos fossem harmônicos (Ferolla et Mettri, 2006).

Isto não quer dizer que, necessariamente, o Brasil fosse se despersonalizar ou negligenciar seus ganhos econômicos se não adotasse a partilha. No fundo, a riqueza do pré-sal até pode permitir que o País expresse algum relaxo, pois todos ganham de alguma forma. Porém, os ganhos seriam desequilibrados, uma vez que os leilões concluídos atribuiriam às petroleiras internacionais o direito de usar como bem lhe aprouvesse o petróleo explorado, vendendo-o e trabalhando por valores mais compensatórios. Pagando o que seria de direito ao Brasil, valor fixo, o petróleo seria vantajoso para quem o vendesse, isto porque seu valor poderia ser manipulado nas bolsas de Londres e Nova York.

Por isso, fica claro que o debate sobre a pertinência de se constituir regime de concessão para o Brasil da atualidade, do pré-sal, e ao mesmo tempo demonizar a partilha, como se esta fosse atributo a Estados ditatoriais e subdesenvolvidos, é algo que escapa do debate equilibrado e com objetivo de se conceber o desenvolvimento. É algo que ainda deve se apegar a outros interesses que não sejam exclusivamente da maior parte do País.

Considerações Finais

Procuramos demonstrar neste texto que há esforços por parte dos Estados industrializados para que haja menos dificuldades para se obter mais hidrocarbonetos, mais petróleo. Pelo fato do insumo ser geograficamente concentrado e politicamente complexo as grandes potências, unitária ou conjuntamente, montam esquemas para que sejam exploradas novas jazidas em regiões com traços difíceis na exploração de petróleo.

Fatores difíceis podem ser geológicos, técnicos e políticos. No caso das jazidas mais promissoras na atualidade, o quesito que mais salta à vista são os políticos. Países que até recentemente viviam sob o guarda-chuva de uma superpotência passaram a exercer formas democráticas de governo, mas que

ainda não esgotaram toda a fórmula institucional, mas que contém quantidades enormes de óleo, o que vale para a Ásia Central e o Cáucaso.

A coincidência é que o grosso das novas jazidas, ou as tradicionais, mas ainda relevantes, estão em áreas em que os Estados Unidos e Europa Ocidental não guardam facilidades de relacionamento no quesito energia. Oriente Médio, Ásia Central e Rússia são considerados países em via de desenvolvimento político e econômico, mas cujo regime jurídico não abre grandes perspectivas econômicas para as petroleiras norte-americanas e européias.

Por isso o modo instantâneo de relacionar regime de partilha com autoritarismo político, uma vez que Rússia, Venezuela, Irã, Cazaquistão, Equador, e outros, não primam pela democracia nos mesmos moldes que ela seja advogada nos Estados Unidos e Europa Ocidental, quer dizer, que alie liberdade individual com liberdade de iniciativa econômica.

O raciocínio feito acima também foi usado no Brasil quando o governo Lula da Silva procurou substituir o regime de concessão pelo de partilha, visto como o mais conveniente para a exploração das jazidas do pré-sal, da bacia de Santos. Rapidamente o debate em parte substancial da imprensa foi levado para o raciocínio de que somente países autoritários e não-liberais é que mantinham regimes de partilha, um resquício do terceiro-mundismo.

Essa maneira de versar o debate é falsa, isto porque o regime de partilha não guarda relação com a boa saúde democrática dos países, mas sim com a dificuldade técnica na exploração da matéria-prima. Em passado recente o Brasil atribuiu concessão aos atores econômicas que venciam nas rodadas de leilão porque se acreditava na pertinência do modelo.

Mas com a comprovação de grandes quantidades de óleo no pré-sal, há a possibilidade de o Estado maximizar mais recursos com o regime de partilha. Isto porque, se tratando, de país em desenvolvimento os ganhos com energia podem

ser substanciais para o desenvolvimento. Certamente esse debate não esgota o assunto, mas dá sua contribuição.

Bibliografias

- ANP – Agencia Nacional do Petróleo. “Certificação dos Reservatórios do Pré-Sal”. Site eletrônico: <http://www.anp.gov.br/?pg=4686&m=t2=&t3=&14&ar&ps&cachebust1315496285364>. Consultado em 08/09/2011.
- BP – BRITISH PETROLEUM. *Statistical Energy Review 2011*. http://www.bp.com/assets/bp_internet/globalbp/globalbp_uk_english/reports_and_publications/statistical_energy_review_2011/STAGING/local_assets/pdf/statistical_review_of_world_energy_full_report_2011.pdf. Site consultado em 04/09/2011.
- BOBBIO, Norberto. *A Teoria das Formas de Governo*. Brasília, Edunb, 1988.
- FAZENDA – Ministério da Fazenda do Brasil. Site eletrônico: <http://www.fazenda.gov.br/resenhaeletronica/MostraMateria.asp?cod=486876>. Consultado em 07/09/2011.
- FEROLLA, Sérgio et METTRI, Paulo. *Nem todo o Petróleo é Nosso*. São Paulo, Paz e Terra, 2006.
- FURTADO, Celso. *Brasil: A Construção Interrompida*. São Paulo, Paz e Terra, 1992.
- GOWAN, Peter. *A Roleta Global: Uma Aposta Faustiniana de Washington para Dominar o Mundo*. Rio de Janeiro, Record, 2003.
- GRAMSCI, Antonio. *Os Intelectuais e a Organização da Cultura*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1985.
- HAGE, José Alexandre Altahyde Hage. “Poder Político e Regulação do Pré-Sal”. In: *Meridiano* 47. Revista eletrônica:

<http://www.red.unb.br/index.php/MED/article/view/504/322>.
Site consultado em 04/09/2011.

- HESTER, Annete et WEINTRAUB, Sidney. "Canadá". In: WEINTRAUB, Sidney. HESTER, Annete et PRADO, Veronica (org). *Cooperação Energética nas Américas: Entraves e Benefícios*. Rio de Janeiro, Campus, 2008.
- JUHASZ, Antonia. *A Tirania do Petróleo: A mais Poderosa Indústria do Mundo e o que pode ser feito para dete-la*. Rio de Janeiro, Ediouro, 2008.
- RICUPERO, Rubens. *O Brasil e o Dilema da Globalização*. São Paulo, SENAC, 2001.
- RIFKIN, Jeremy. *A Economia do Hidrogênio*. São Paulo, M.books, 2003.
- SANTOS, Edmilson. "Petróleo – Quadro Estratégico-Global no Início do Século XXI". In: *Política Externa*. Volume 12, número 01. São Paulo, Paz e Terra, 2003.
- SÉBILLE-LOPEZ, Philippe. *Geopolíticas do Petróleo*. Lisboa, Instituto Piaget, 2006.
- VERRASTRO, Frank. "Estados Unidos". In: WEINTRAUB, Sidney. HESTER, Annete et PRADO, Verônica (org). *Cooperação Energética nas Américas: Entraves e Benefícios*. Rio de Janeiro, Campus, 2008.
- YERGIN, Daniel. *Petróleo: Uma História de Ganância, Dinheiro e Poder*. São Paulo, Scritta, 1994.