

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO – UFRJ
INSTITUTO DE ECONOMIA

JOÃO MONTENEGRO DA SILVA PEREIRA REIS

**A NOVA ABERTURA DO SETOR PETRÓLEO BRASILEIRO: UMA LEITURA
GEOPOLÍTICA**

RIO DE JANEIRO

2020

João Montenegro da Silva Pereira Reis

A nova abertura do setor petróleo brasileiro: uma leitura geopolítica

Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Economia Política Internacional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (PEPI-UFRJ) como requisito para obtenção do título de Mestre em Economia Política Internacional

Orientador: Prof. Dr. José Luís Fiori

Rio de Janeiro

2020

João Montenegro da Silva Pereira Reis

A nova abertura do setor petróleo brasileiro: uma leitura geopolítica

Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Economia Política Internacional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (PEPI-UFRJ) como requisito para obtenção do título de Mestre em Economia Política Internacional

Aprovada em 24 de março de 2020

Prof. Dr. José Luís Fiori

Prof. Dr. Eduardo Costa Pinto

Prof. Dr. Raphael Padula

Prof. Dr. Telmo Ghiorzi

FICHA CATALOGRÁFICA

R375 Reis, João Montenegro da Silva Pereira.
A nova abertura do setor petróleo brasileiro: uma leitura geopolítica / João Montenegro da Silva Pereira Reis. – 2020.
161 f.; 31 cm.

Orientador: José Luís Fiori.
Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Economia, Programa de Pós-Graduação em Economia Política Internacional, 2020.
Bibliografia: f. 128 – 145.

1. Geopolítica do petróleo. 2. Política econômica – Estados Unidos. 3. Segurança energética. I. Fiori, José Luís, orient. II. Universidade Federal do Rio de Janeiro. Instituto de Economia. III. Título.

CDD 338.27282

À minha família, que sempre me apoiou em minhas decisões pessoais e profissionais, além de ter, desde cedo, estimulado minha curiosidade pela leitura.

À Brasil Energia, que me formou como jornalista e pavimentou o caminho para um mestrado relacionado à geopolítica do petróleo.

Ao meu orientador, José Luís Fiori, cuja obra me inspirou desde o primeiro contato, ainda no processo seletivo do Pepi.

“Não há teoria da conspiração; o que existem são teorias do poder” (José Luís Fiori, informação verbal)

REIS, João Montenegro da Silva Pereira. A nova abertura do setor petróleo brasileiro: uma leitura geopolítica. Rio de Janeiro, 2020. Dissertação (Mestrado em Economia Política Internacional) – Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2020.

RESUMO

O objetivo deste trabalho é compreender os fatores geopolíticos correlacionados ao processo de abertura do setor de óleo e gás brasileiro a partir de 2016 e seu lugar na geopolítica do petróleo – isto é, como e em que medida se dá a inserção das atividades petrolíferas do Brasil em tal tabuleiro. Para tanto, é feita uma análise da lógica de funcionamento do sistema capitalista interestatal, da indústria petrolífera global e de sua relação com as guerras e a estratégia de segurança dos estados nacionais, destacadamente a dos Estados Unidos da América. Descrevem-se, em seguida, as mudanças regulatórias promovidas pelo governo brasileiro para liberalizar as atividades de *upstream*, *midstream* e *downstream* no país – diante de forte lobby de petroleiras e representantes de governos estrangeiros – e se explica por que o Brasil se tornou um *player* relevante no mercado de óleo e gás, com grandes oportunidades para investimentos em exploração e produção de hidrocarbonetos, refino e distribuição de combustíveis. Por fim, a pesquisa contextualiza os acontecimentos brasileiros em meio às transformações na geopolítica do petróleo e a outros casos na América Latina e compara as estratégias de grandes petroleiras privadas e estatais internacionais com a nova orientação da Petrobras. A dissertação conclui que a abertura em questão está associada a uma pressão liberalizante que atende à geoestratégia de potências nacionais globais, sobretudo dos EUA, que trabalham constantemente – seja por meios diplomáticos, informacionais ou bélicos – para assegurar o livre fluxo de petróleo e gás, diversificar as fontes de suprimento para si e seus aliados e garantir mercados a seus fornecedores de bens e serviços, ao mesmo tempo em que bloqueiam a ascensão de potências regionais que possam afetar o *status quo* da balança de poder. A perda do controle de sua própria estratégia de segurança energética, a qual passa a ser mais subserviente à iniciativa de corporações e potências nacionais globais, mitiga as chances de o Brasil explorar suas atividades petrolíferas como vetor

de desenvolvimento socioeconômico e meio para promover sua inserção autônoma externa no sistema internacional, a fim de alcançar posição menos vulnerável na divisão internacional do trabalho. Como fontes para o estudo, o autor recorreu a obras de autores da Economia Política Internacional, especialistas em geopolítica e historiadores, matérias jornalísticas, documentos oficiais dos governos norte-americano e brasileiro, relatórios de petroleiras, consultorias e agências internacionais de informação na área de energia.

Palavras-chave: Geopolítica do petróleo. EUA. Segurança energética.

ABSTRACT

The goal of this work is to understand the geopolitical factors correlated to the opening of the Brazilian oil and gas sector as of 2016 and its place in oil geopolitics – i.e., how and to what extent the insertion of Brazil's oil activities takes place on this chessboard. With that aim, an analysis of the *modus operandi* of the capitalist international system, of the global oil industry and its relation with the wars and the national security strategy of the national states, especially the United States of America, is carried out. Next, the dissertation describes the regulatory changes undertaken by the Brazilian government in order to liberalize the country's upstream, midstream and downstream activities – in the face of an intense lobby by oil companies and foreign government representatives – and explains why Brazil has become a relevant player in the oil and gas market, with major investment opportunities in exploration and production of hydrocarbons, refining and distribution of fuels. Finally, the research contextualizes the Brazilian developments in the midst of transformations in the geopolitics of oil and other cases in Latin America and makes a comparison between the strategies of international private and state companies with the new strategic orientation of Petrobras. The conclusion is that the opening of the Brazilian oil and gas sector mainly answers to a liberalization pressure associated with the geostrategy of foreign national powers, above all, that of the United States', who constantly works – either through diplomatic, informational or military means – to ensure the free flow of oil and gas, diversify the supply sources to itself and its allies and guarantee markets for its goods and services suppliers, while seeking to avoid the rise of regional powers that could affect the

status quo of the balance of power. The loss of control of its own energy security strategy, which becomes more subservient to the initiative of global corporations and national powers, mitigates Brazil's ability to explore its oil activities as a vector for socioeconomic development and means to promote its autonomous external insertion in the international system as well as reach a less vulnerable position in the international labor division. As sources for the study, the author used works produced by International Political Economy authors, geopolitics experts, historians, journalistic productions, official documents from the American and Brazilian governments, reports from oil companies, consulting companies and international agencies specialized in energy affairs.

Keywords: Oil geopolitics. USA. Energy security.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	1
1 CAPITALISMO, GUERRAS E PETRÓLEO	
1.1 Uma contraposição à visão liberal.....	12
1.2 Petróleo: um bem vital no âmago dos grandes conflitos internacionais	20
2 O PETRÓLEO E A GEOESTRATÉGIA DOS EUA	
2.1 Visões clássicas e modernas.....	30
2.2 A geoestratégia de Bush a Trump.....	36
2.2.1 O petróleo na segurança nacional dos EUA.....	42
2.2.1.1 Governos George H. W. Bush (1990-1993).....	43
2.2.1.2 Governos Bill Clinton (1994-2001).....	44
2.2.1.3 Governos George W. Bush (2001-2009).....	45
2.2.1.4 Governos Barack Obama (2009-2017).....	46
2.2.1.5 Governos Donald Trump (2017-).....	48
2.2.2 O “direito divino” ao petróleo.....	49
3 PETRÓLEO NO BRASIL: DO CONTROLE ESTATAL À ABERTURA	
3.1 O mercado brasileiro sob o olhar norte-americano.....	56
3.1.1 Década de 1950.....	57
3.1.2 Década de 1960.....	58
3.1.3 Década de 1970.....	59
3.1.4 Década de 1980.....	61
3.1.5 Parceria Brasil-EUA.....	67
3.2 A abertura pós-impeachment: o lobby (geo)político e empresarial pela	

desregulação.....	71
4 “HOT-SPOT” OFFSHORE.....	86
5. “HOT-SPOT” NO MID/DOWNSTREAM?	
5.1 Remando contra a maré.....	94
5.2 A doença holandesa.....	104
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	114
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	118
ANEXOS.....	136

INTRODUÇÃO

O objetivo deste trabalho é compreender os fatores geopolíticos correlacionados à abertura do setor de óleo e gás brasileiro e seu lugar na geopolítica do petróleo – isto é, como e em que medida se dá a inserção das atividades petrolíferas do Brasil em tal tabuleiro.

A principal hipótese considerada é que esse processo está inserido em um movimento de liberalização mais amplo, que compreende outros países na América Latina e atende à estratégia de segurança de potências globais, especialmente à dos Estados Unidos da América, a qual estabelece como uma de suas metas centrais a diversificação das fontes de suprimento de óleo e gás para reduzir sua vulnerabilidade energética – o que requer mercados abertos, assegurando o “livre fluxo” dos hidrocarbonetos e a entrada de petroleiras e fornecedores multinacionais de bens e serviços. Nesse processo, o Brasil perde o controle de sua própria estratégia energética, a qual passa a ser mais subserviente à iniciativa de corporações e outros estados nacionais, enquanto sua capacidade de ascensão no Hemisfério Ocidental é mitigada, conforme recomenda a cartilha de segurança norte-americana.

Tal movimento está ainda associado i) às grandes descobertas feitas no Continente Americano no século 21, que poderão, eventualmente, provocar um deslocamento do centro de gravidade do fornecimento de óleo e gás no mundo (hoje situado no Oriente Médio); e ii) ao crescente processo de nacionalização de reservas petrolíferas nos principais estados produtores/detentores de reservas, reforçando a necessidade de potências europeias, da China e dos Estados Unidos de garantir acesso ao petróleo em novas regiões.

A fim de verificar a validade da hipótese, é feita uma análise da lógica de funcionamento do sistema capitalista interestatal, da indústria petrolífera global e de sua relação com as guerras e a estratégia de segurança dos estados nacionais – destacadamente a dos Estados Unidos da América. Sob uma perspectiva de “longa duração”¹, intenta-se conectar os acontecimentos do

¹ Fernand Braudel propõe uma dialética entre o instante e o tempo longo – de amplitude secular – como metodologia comum às ciências do homem, uma vez que a limitação à massa de tempos miúdos não permitiria ao analista formar toda a realidade: “a ciência social tem quase horror do evento. Não sem razão: o tempo curto é a mais caprichosa, a mais enganadora das durações (...), ocultando as regularidades, as permanências de sistemas (...) de civilizações – isto é, velhos hábitos de pensar e agir, quadros resistentes, duros de morrer, às vezes contra toda lógica. (...) Cada ‘atualidade’ reúne movimentos de origem, de ritmos diferentes: o tempo de hoje data, ao mesmo tempo, de ontem, de anteontem, de outrora.” (BRAUDEL, 1978, p. 46-54).

presente com a história do capitalismo e sua profunda e indissociável relação com o poder e as guerras, conforme aponta o orientador desta dissertação, José Luís Fiori (2007).

Na sequência, descrevem-se as mudanças regulatórias promovidas pelo governo brasileiro para liberalizar as atividades de *upstream*, *midstream* e *downstream* no país, diante de forte lobby de petroleiras e representantes de governos estrangeiros, e se explica por que o Brasil se tornou um *player* relevante no mercado de óleo e gás, com grandes oportunidades para investimentos em exploração e produção de hidrocarbonetos, refino e distribuição de combustíveis. Por fim, a pesquisa contextualiza os acontecimentos brasileiros em meio às transformações na geopolítica do petróleo e a outros casos na América Latina e compara as estratégias de grandes petroleiras privadas e estatais internacionais com a nova orientação estratégica da Petrobras.

Como fontes e técnicas de pesquisa, são utilizadas obras de autores da Economia Política Internacional, especialistas em geopolítica e historiadores, matérias jornalísticas, documentos oficiais dos governos norte-americano e brasileiro, relatórios de petroleiras, consultorias e agências internacionais de informação na área de energia.

A pesquisa se situa entre os campos das ciências políticas, da economia e das Relações Internacionais – especificamente no da Economia Política Internacional (EPI) –, propondo uma análise que trata as relações entre o poder e o dinheiro como indissociáveis e retroalimentáveis entre si. Parte-se do princípio de que os estados nacionais dependem da acumulação de capital para existir, se manter e se expandir no sistema internacional, ao passo que o processo de acumulação de riquezas depende de uma base estatal para se realizar e ter sequência.

Dentro da EPI, este trabalho se alinha a uma visão realista das Relações Internacionais, assumindo que o sistema internacional é essencialmente hierárquico (WALTZ apud KRASNER, 2012), uma vez que os estados nacionais encontram-se em diferentes estágios de desenvolvimento – cada qual com uma história e trajetória específicas –, desempenham funções distintas na divisão internacional do trabalho e detêm níveis assimétricos de poder, ocupando, portanto, posições relativas de maior ou menor vulnerabilidade. Além disso, cada um deles busca aquilo que é melhor para si mesmo e não necessariamente ao conjunto das nações.

Assim, opera-se, desde o início, em cisão fundamental ante análises de natureza puramente economicista e que, portanto, separam o componente político das trocas comerciais, bem como as de cunho liberal, dado que, para a EPI, inexistem o ambiente *smithiano* de equivalência geral de coragem e força, baseado na livre concorrência e sem interferências externas. Ademais,

confronta-se a visão cosmopolita acerca das Relações Internacionais, segundo a qual haveria uma pretensa harmonia de interesses entre os estados nacionais, cujos objetivos convergirão naturalmente, em um mundo orientado pelos preceitos liberais.

Considerando-se que o sistema internacional se expande por meio da guerra – ordenador básico do capitalismo – e que as relações entre os países são diretamente atravessadas por interesses políticos “egoístas”, visando à segurança nacional, entende-se que o Estado deve atuar como indutor do desenvolvimento econômico por meio de investimentos públicos em áreas como as de infraestrutura, educação, ciência e tecnologia e via mecanismos de estímulo e proteção da cadeia produtiva nacional, como propõem Alexander Hamilton e Friedrich List (apud PADULA, 2017).

A escolha do tema tem origem na experiência de mais de dez anos do autor como editor e repórter na cobertura do setor de óleo e gás pela Brasil Energia, um veículo de imprensa especializado na área. Ao acompanhar duas mudanças estruturais no setor – o marco regulatório de 2010 (BRASIL, 2010) que ampliou o controle estatal sobre o pré-sal², e o processo de abertura que vem se dando desde o final de 2016, quando o governo aprovou o fim do monopólio da operação de ativos do pré-sal pela Petrobras –, senti-me instigado a fazer uma leitura acadêmica sobre os acontecimentos.

Afinal, a despeito da pressão exercida por governos e sociedade civil em diversos países para reduzir a utilização de combustíveis fósseis e do crescente barateamento de fontes de energia renováveis, o petróleo e o gás devem manter o protagonismo no atendimento às necessidades energéticas globais nas próximas décadas (BP Energy, 2018). Diante disso, petroleiras intensificam a procura por novas reservas de hidrocarbonetos, tendo, para tanto, que negociar os termos de acesso com governos nacionais – os quais, com raras exceções, detêm a propriedade dos recursos energéticos.

² Trata-se de uma camada geológica com uma extensão de aproximadamente 800 km, entre os estados de Santa Catarina e o Espírito Santo, abaixo de uma camada sal com 2 km de espessura, a distâncias entre 200 km e 300 km da costa. As reservas provadas nessa província são estimadas em mais de 15 bilhões de barris de óleo equivalente (boe). Em dezembro de 2019, a produção no pré-sal correspondeu a 67% da produção nacional, totalizando 2,655 milhões de barris de óleo equivalente por dia (ANP. Produção de petróleo sobe 7,78% no Brasil em 2019 e ultrapassa pela primeira vez a marca de 1 bilhão de barris no ano. Brasil, 22 jan. 2020. Disponível em: <<http://www.anp.gov.br/noticias/5596-producao-de-petroleo-sobe-7-78-no-brasil-em-2019-e-ultrapassa-pela-primeira-vez-a-marca-de-1-bilhao-de-barris-no-ano>>. Acesso em: 9 fev. 2020).

A instabilidade política em regiões ricas em óleo e gás, como o Oriente Médio e a África, aliada ao declínio da produção em campos maduros no Mar do Norte e ao aumento da demanda energética por parte de economias emergentes, coloca novas fronteiras exploratórias como o pré-sal brasileiro na rota de reposição de reservas da indústria petrolífera. Assim, a centralidade do petróleo e do gás na atual conjuntura do país e sua relevância para a soberania nacional – considerando-se o caráter estratégico do setor de energia (segurança energética) e o potencial de geração de riquezas e de impulsionamento do processo de inserção autônoma externa do Estado associado às atividades de exploração e produção (E&P), além do transporte, refino/processamento e comercialização das *commodities* – estão entre os fatores que justificam a relevância social da pesquisa sugerida.

Em termos acadêmicos, o trabalho se justifica por propor uma análise da abertura do setor de óleo e gás brasileiro ao capital estrangeiro sob a perspectiva da economia política internacional, especialmente pelo prisma geopolítico³, que costuma ser escamoteado por estudos de linha economicista/mercadológica e frequentemente ignorado pela imprensa na cobertura diária do mercado de óleo e gás.

Cabe ressaltar que a abertura do mercado de óleo e gás no Brasil coincide com um momento de crescimento da influência da Rússia sobre o Oriente Médio, depois de assumir a responsabilidade pelo gerenciamento do conflito na Síria, tomando o lugar que seria “naturalmente” dos EUA. Em paralelo, os russos se articulam com o Irã, a China e a Alemanha para construir novos gasodutos, confrontando interesses norte-americanos no grande jogo da Eurásia. Na América Latina, enquanto pressionam o governo venezuelano via sanções econômicas, os EUA mantêm firmes seus laços políticos e militares com a Colômbia, retomam exercícios militares na Argentina⁴ e garantem grandes reservas de petróleo na Guiana com a

³ Utilizamos o conceito de geopolítica conforme a definição de Robert Kaplan (2012, p. 48): a geopolítica constitui o estudo do ambiente exterior enfrentado por cada Estado ao determinar sua própria estratégia: tal ambiente consistindo da presença de outros estados que também lutam pela sobrevivência e vantagem. Em resumo, a geopolítica é a influência da geografia sobre as divisões humanas.

⁴ BATISTA, H. EUA e Argentina retomarão exercícios militares suspensos nos governos Kirchner. **O Globo**, Rio de Janeiro, 16 ago. 2019. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/mundo/eua-argentina-retomarao-exercicios-militares-suspensos-nos-governos-kirchner-22982622>>. Acesso em: 2 set. 2018.

ExxonMobil, nas bordas de outra fronteira exploratória *offshore* brasileira, conhecida como Margem Equatorial⁵.

Antes de partirmos para o primeiro capítulo, é importante entendermos, ainda que de forma bastante resumida e panorâmica, o contexto político brasileiro à luz de transformações observadas no ambiente internacional nos últimos anos.

A vitória de Donald Trump nas eleições presidenciais dos Estados Unidos, em 2016, representou, ao menos simbolicamente, um ponto de virada para partidos e movimentos políticos de direita e extrema-direita no mundo, com reflexos que se estendem da Europa – ecoando reações às ondas imigratórias de países subdesenvolvidos, a exemplo dos próprios EUA – à América Latina.

Em setembro de 2017, o partido ultranacionalista AfD (Alternativa para a Alemanha) chegou ao parlamento alemão pela primeira vez desde a Segunda Guerra Mundial. Meses antes, na França, Marine Le Pen, do partido nacionalista Frente Nacional, chegara ao segundo turno das eleições presidenciais, sendo, no entanto, derrotada por Emmanuel Macron. Em outros países do Velho Continente, como a Áustria, Hungria, Suíça, Dinamarca, Bélgica, Estônia, Finlândia, Suécia, Itália, Espanha, Holanda, República Tcheca, Bulgária, Eslováquia, Polônia, Grécia e Chipre, partidos de ultradireita têm, da mesma forma, conseguido votações expressivas nas eleições nacionais⁶.

Na América Latina, após um período de relativa hegemonia de governos de esquerda e centro-esquerda na região, nações como a Argentina, Brasil, Equador, Paraguai e, mais recentemente, a Bolívia e o Uruguai deram uma guinada à direita.

Há alguns pontos em comum no perfil e discurso desses representantes da “nova direita”, principalmente no que se refere ao apelo ao nacionalismo e à religiosidade, além de seu caráter xenofóbico, o desprezo pelos direitos humanos e o recurso a uma tática bélica de produção e disseminação de ataques à esquerda e de publicações histórico/científico-revisionistas, em uma

⁵ A ANP estima que a região contenha volumes não riscados da ordem de 12 bilhões de barris de óleo. (ANP, 2018, p. 16).

⁶ EUROPE and right-wing nationalism: A country-by-country guide. **BBC News**, Londres, 13 nov. 2019. Disponível em: <<https://www.bbc.com/news/world-europe-36130006>>. Acesso em: 20 dez. 2019.

guerra ideológica virtual que vai transformando, em um caminho de difícil retorno, o processo democrático em diversos países⁷.

Com o lema “Make America Great Again”, Trump não poderia ser melhor representante do conceito WASP (White, Anglo-Saxon, Protestants): afinal, “Fazer a América grande de novo” remete justamente a tempos pregressos em que negros, latinos, mulheres, homossexuais e outras minorias sociais e suas manifestações culturais e religiosas eram subjugadas e tratadas como inferiores, inclusive com aval legal.

Não surpreende, portanto, que o presidente norte-americano tenha retirado o país do Conselho de Direitos Humanos da ONU e intensificado a fiscalização em suas fronteiras com o México, chegando ao ponto de separar pais e filhos capturados enquanto tentavam atravessá-las. Tampouco causa espanto que Trump tenha saído do Acordo de Paris, que busca implementar respostas para combater as mudanças climáticas, tendo em vista o negacionismo ambiental que sempre permeou suas falas.

Na Bolívia, o presidente Evo Morales, sob pressão de militares, renunciou ao cargo após suspeita de fraude eleitoral nas eleições presidenciais de 2019, exilando-se no México. O cocalero, que estava há 13 anos no poder – período em que recorreu a manobras políticas e jurídicas para se reeleger em mais de uma ocasião – foi substituído pela senadora Jeanine Áñez. Ao assumir o cargo, a autoproclamada presidente boliviana, festejou diante das câmeras segurando uma bíblia e declarou: “A bíblia volta ao palácio”.

A cena como que coroou o *slogan* de outro personagem que ganhou notoriedade durante a crise política que acabou culminando com a renúncia de Morales. Presidente do Comitê Cívico Pró-Santa Cruz, o conservador Luis Fernando Camacho já vinha repetindo que a bíblia voltaria ao palácio do governo, o que, combinado às constantes menções ao “poder de Deus” quando se dirigia ao povo, lhe renderam o apelido de “Bolsonaro Boliviano”.

Eleito presidente do Brasil em 2019 com o lema “Brasil acima de tudo, Deus acima de todos”, Jair Messias Bolsonaro é, certamente, a mais importante referência da direita na América Latina atualmente. Surfando na onda do antipetismo e do lavajatismo – e recorrendo à retórica popularesca da moral e dos bons costumes, sob o guarda-chuva de uma espécie de guerra santa

⁷ O combate às *fake news* (“notícias falsas”, em tradução livre) vem mobilizando governos e empresas ao redor do mundo, temerosas de seus impactos sobre ações de mercado e eleições (Cf: FACTBOX: 'Fake News' laws around the world. **Reuters**, 2 abr. 2019. Disponível em:<<https://www.reuters.com/article/us-singapore-politics-fakenews-factbox/factbox-fake-news-laws-around-the-world-idUSKCN1RE0XN>>. Acesso em: 15 dez. 2019).

judaico-cristã, tal qual Donald Trump –, Bolsonaro foi abraçado por pouco mais de 50% dos eleitores brasileiros, prometendo se contrapor a tudo aquilo que estaria, no seu entendimento, associado à esquerda: direitos humanos, políticas afirmativas, programas e movimentos sociais, sindicatos e legislação trabalhista etc.

Apesar de sua origem militar e de, no passado, ter expressado opiniões que demonstravam algum tipo de raciocínio geopolítico, como o rechaço à ideia de vender estatais estratégicas como a Eletrobrás e a Petrobras –, Bolsonaro, para se eleger, se transformou no “candidato do mercado” ao formar uma aliança com o ultraliberal Paulo Guedes – que viria a ser seu futuro ministro da Economia –, com uma ala militar conservadora e antipetista e com a bancada evangélica no Congresso Nacional, mobilizando igrejas Brasil afora durante o pleito eleitoral.

Notabilizado por declarações polêmicas que evidenciam seu despreço pela democracia e perfil autoritário, o novo presidente brasileiro deu continuidade a um radical processo de abertura econômica e de achatamento dos investimentos e direitos sociais iniciado por Michel Temer, que substituiu Dilma Rousseff em 2016, depois do impeachment da presidente petista. Após a Emenda Constitucional 55/2016, que congelou os investimentos públicos por dez anos, vieram medidas como as reformas Trabalhista, em 2017, que flexibilizou as relações entre patrões e empregados, e da Previdência Social, em 2019, que pouco mexeu com as aposentadorias das castas mais favorecidas do país.

Nesse período, apesar das promessas de que as reformas trariam resultados socioeconômicos positivos, a taxa de desemprego no Brasil manteve-se praticamente imóvel, em cerca de 12%, atingindo 12,6 milhões de brasileiros, e a de informalidade alcançou 41% da população ocupada⁸, ao passo que a pobreza extrema atingiu seu nível mais alto desde 2012, abrangendo 6,5% da população ou 13,5 milhões de pessoas⁹ – o que, por sinal, faz lembrar a metáfora do moinho

⁸ DESEMPREGO cai para 11,9% na média de 2019; informalidade é a maior em 4 anos. **Agência IBGE Notícias**, Rio de Janeiro, 31 jan. 2020. Disponível em: <<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/26741-desemprego-cai-para-11-9-na-media-de-2019-informalidade-e-a-maior-em-4-anos>>. Acesso em: 4 fev. 2020.

⁹ POBREZA extrema cresce no Brasil e afeta 13,5 milhões de pessoas. **Deutsche Welle**, Bonn, Alemanha, 7 nov. 2019. Disponível em: <<https://www.dw.com/pt-br/pobreza-extrema-cresce-no-brasil-e-afeta-135-milh%C3%B5es-de-pessoas/a-51147425>>. Acesso em: 20 dez. 2019.

satânico de Karl Polanyi¹⁰. Em paralelo, depois de dois anos de crescimento, a indústria encerrou o ano de 2019 com queda de 1%¹¹.

Como tática diversionista, enquanto aprofunda desigualdades no país¹², Bolsonaro e seus correligionários intensificam ataques à esquerda – suposto vetor da “ameaça comunista”, sob a forma de organizações como o Foro de São Paulo, e de transgressão social, via movimentos de imposição de “ditaduras das minorias” –, às artes e às ciências, às universidades públicas – tratadas como propagadoras do “marxismo cultural” – e a instituições democráticas basilares, como o Superior Tribunal Federal (STF), o Congresso Nacional, a imprensa e a própria Constituição Federal, que estariam atrapalhando os planos de um governo que luta para frear supostos interesses globalistas voltados à destruição dos estados nacionais e da autodeterminação dos povos, ameaçando a família, a moral e os “bons costumes”.

Depois de desentendimentos com membros de seu próprio partido (PSL) por conta do escândalo de candidaturas-laranja durante as eleições de 2018, Bolsonaro deixou a legenda em novembro de 2019 para fundar o Aliança Pelo Brasil, cujo número nas urnas será o “38”, em alusão ao revólver de tal calibre. Seu slogan, “Deus, pátria e família”, é o mesmo usado pela Ação Integralista Brasileira, movimento conservador, ultranacionalista e com viés fascista fundado na década de 1930.

Essa fórmula fascista-liberal, composta por elementos de exceção para dar continuidade ao processo de austeridade fisco-social, impedindo a soberania popular – após passar por períodos

¹⁰ Forma como o economista político húngaro (1886-1964) se referiu aos efeitos perversos do liberalismo sobre a população, na medida em que as relações sociais são submetidas à lógica do mercado: “Os mercados de trabalho, terra e dinheiro são, sem dúvida, essenciais para uma economia de mercado. Entretanto, nenhuma sociedade suportaria os efeitos de um tal sistema de grosseiras ficções, mesmo por um período de tempo muito curto, a menos que a sua substância humana natural, assim como a sua organização de negócios, fosse protegida contra os assaltos desse moinho satânico” (POLANYI, 2000, p. 95).

¹¹ CRELIER, C. Após dois anos de alta, produção industrial fecha 2019 com queda de 1,1%. **Agência IBGE Notícias**, Rio de Janeiro, 4 fev. 2020. Disponível em: <<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/26778-apos-dois-anos-de-alta-producao-industrial-fecha-2019-com-queda-de-1-1>>. Acesso em: 13 fev. 2020.

¹² CHADE, J. Concentração de renda sobe e Bolsonaro aprofunda desigualdade, diz Oxfam. **UOL**, São Paulo, 20 jan. 2020. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/colunas/jamil-chade/2020/01/20/concentracao-de-renda-sobe-e-bolsonaro-aprofunda-desigualdade-diz-oxfam.htm>>. Acesso em: 4 fev. 2020.

de pleno emprego¹³ que pressionavam as taxas de lucro do empresariado – não é uma novidade. Segundo Carlos Eduardo Martins, ele existiu entre 1922-24 na Itália, com Mussolini, e entre janeiro e março de 1933, na Alemanha, com Hitler¹⁴.

O fascismo-liberal não pretende estabelecer um Estado totalitário, mas sim um fascismo cirúrgico que produza o grau suficiente de heteronomia para manter a competição política sob controle e impor uma ditadura civil do grande capital. Para isso são necessárias doses limitadas mas estratégicas de violência, arbítrio e terror capazes de atingir os principais pontos de articulação política das classes trabalhadoras, na crença de que afetando as mais importantes expressões de sua elite política, desorganizaria a sua base e intimidaria as demais lideranças. A grande razão para que o fascismo-liberal não avance rumo a um Estado totalitário é a de que não pretende criar um monopólio político capaz de rivalizar com o monopólio empresarial e com a ditadura civil do grande capital que lhe corresponda¹⁵.

Se, por um lado, é possível capturar traços do fascismo presentes nas entrelinhas dos discursos de Donald Trump (não é mera coincidência que, pouco após assumir o poder, supremacistas brancos se sentiram à vontade para ir às ruas de Charlottesville, na Virgínia, para se manifestarem), por outro, é imperativo destacar que o modo como o presidente norte-americano conduz as relações políticas e econômicas do país no plano internacional são pouco liberais, para dizer o mínimo. É bem verdade que, historicamente, os EUA, assim como outras potências globais, jamais seguiram à risca os preceitos da ortodoxia liberal, recorrendo ao protecionismo e à guerra como ferramentas para garantir melhor posicionamento no tabuleiro geopolítico, como se verá neste trabalho. No entanto, o que se tem notado no governo Trump é um rompimento explícito com a ordem liberal global instituída pelos próprios norte-americanos após o final da Segunda Guerra Mundial – o que também será abordado mais à frente.

Não obstante o que ensina a história da economia política do capitalismo – um sistema marcado por condutas antiliberais e movido pela lógica da guerra – e da fragilização de organismos multilaterais provocada pelos Estados Unidos, o governo de Jair Bolsonaro investe

¹³ TAXA de desemprego no Brasil cai a 4,3% em dezembro e bate mínima histórica. **Infomoney**, São Paulo, 29 jan. 2015. Disponível em: <<https://www.infomoney.com.br/carreira/taxa-de-desemprego-no-brasil-cai-a-43-em-dezembro-e-bate-minima-historica/>>. Acesso em: 20 dez; 2019.

¹⁴ Cabe notar que, em janeiro de 2020, o secretário de Cultura do governo Bolsonaro, Ricardo Alvim, foi demitido após publicar vídeo em que parafraseava um discurso de Joseph Goebbels, ministro da Propaganda da Alemanha nazista entre 1933 e 1945 (Cf. RIBEIRO, D. Secretário da Cultura copia discurso de ministro da Propaganda de Hitler. **Exame**, São Paulo, 17 jan. 2020. Disponível em: <<https://exame.abril.com.br/brasil/secretario-da-cultura-faz-discurso-semelhante-ao-de-ministro-de-hitler/>>. Acesso em: 4 fev. 2020).

¹⁵ MARTINS, C. E. Escalada fascista no Brasil: as tarefas do campo popular e democrático. **Blog da Boitempo**, São Paulo, 9 out. 2018. Disponível em: <<https://blogdaboitempo.com.br/2018/10/09/a-escalada-fascista-no-brasil-as-tarefas-do-campo-popular-e-democratico/>>. Acesso em: 13 dez. 2019.

em uma diplomacia de alinhamento automático a Donald Trump, contrariando o mais básico manual das boas práticas das Relações Internacionais. Assim, mesmo depois de conceder a Base de Alcântara, no Maranhão, aos EUA – algo que nem um conservador de direita e pró-Estados Unidos, como Golbery do Couto e Silva, teria avalizado¹⁶ –, retirar a obrigatoriedade de visto de entrada de cidadãos norte-americanos no Brasil sem exigir reciprocidade (enquanto apoia a deportação de brasileiros que imigraram ilegalmente aos Estados Unidos) e abrir cota de importação de trigo norte-americano ao país, vulnerabilizando produtores locais, Jair Bolsonaro viu Donald Trump ameaçar desistir de apoiar o ingresso do Brasil na Organização dos Estados Americanos (OEA), taxar as importações do aço brasileiro, retirar o Brasil da lista de nações em desenvolvimento, restringindo benefícios ao país¹⁷, e praticamente implodir a Organização Mundial do Comércio (OMC)¹⁸ – a principal via de que o país dispunha para questionar ações protecionistas dos EUA, como ocorre, há anos, com o etanol de cana de açúcar.

E as concessões não param por aí. Em janeiro de 2019, o governo aprovou a venda de divisão de aviação comercial da Embraer para a multinacional norte-americana Boeing, operação que dará origem a uma *joint venture* que poderá competir diretamente com a produção de jatos executivos da fatia brasileira da empresa que ficou de fora do negócio¹⁹. Em paralelo, Bolsonaro aprofunda a abertura de setores estratégicos da economia brasileira, como o de petróleo e gás, objeto de análise deste trabalho.

O nacionalismo tão propalado pelo bolsonarismo, que tomou para si as cores verde e amarela como signo de um suposto patriotismo, vela, no fim, uma profunda operação de desmonte do

¹⁶ “Se a geografia atribuiu à costa brasileira e a seu promontório nordestino um quase monopólio de domínio no Atlântico Sul, esse monopólio é brasileiro, deve ser exercido por nós exclusivamente, por mais que estejamos, sem tergiversações, dispostos à utilizá-lo em benefício de nossos irmãos do norte, a que nos ligam tantos e tão tradicionais laços de amizade e de interesses, e em defesa ao mesmo tempo da civilização cristã, que é a nossa, contra o imperialismo comunista de origem exótica” (COUTO E SILVA, 2003, p. 43)

¹⁷ DIAS, M. EUA retiram Brasil da lista de nações em desenvolvimento e restringem benefícios comerciais ao país. **Folha Online**, São Paulo, 10 fev. 2020. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2020/02/eua-retiram-brasil-da-lista-de-nacoes-em-desenvolvimento-e-restringe-beneficios-comerciais-ao-pais.shtml?utm_source=newsletter&utm_medium=email&utm_campaign=newsfolha>. Acesso em: 11 fev. 2020.

¹⁸ DONCEL, L. Bloqueio de Trump condena OMC à pior crise da sua história. **Folha Online**, São Paulo, 11 dez. 2019. Disponível em: <<https://brasil.elpais.com/internacional/2019-12-11/bloqueio-de-trump-condena-omc-a-pior-crise-da-sua-historia.html>> Acesso em: 20 dez. 2019.

¹⁹ CUNHA, J. Empresa resultante de acordo com Boeing poderá concorrer com Embraer em jatos executivos. **Folha Online**, São Paulo, 21 fev. 2019. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2019/02/empresa-resultante-de-acordo-com-boeing-podera-concorrer-com-embraer-em-jatos-executivos.shtml>>. Acesso em: 20 dez. 2019.

Estado brasileiro e de desmobilização de seu potencial de inserção autônoma no sistema internacional.

1 CAPITALISMO, GUERRAS E PETRÓLEO

1.1 Uma contraposição à visão liberal

A ideia de que vivemos em uma realidade de “igualdade de coragem e força”, como propôs Adam Smith no clássico *A Riqueza das nações*, de 1776, é, no mínimo, reconfortante. Afinal, dada essa premissa, todos – seja no plano individual ou das Relações Internacionais – contam com as mesmas condições de garantir sua sobrevivência e evoluir, desde que se esforcem e cumpram as regras do jogo social, econômico e geopolítico.

Mas essa lógica meritocrática tem suas limitações. Na prática, ocorre que as relações humanas e, conseqüentemente, as econômicas são atravessadas pelo poder e por componentes de ordem subjetiva e cultural, inexistindo, portanto, o pretense ambiente regido pura e simplesmente pela livre concorrência (entre seres autocentrados e guiados pela razão) e demais leis do mercado em que se apoia o projeto *smithiano*. Desse modo, o discurso da meritocracia, embora válido até certo ponto, também vela injustiças e reforça o *status quo*.

Ao ler a obra de Adam Smith, é importante contextualizá-la: o economista britânico, por brilhante que fosse, defendia os interesses de seu país, industrialmente mais avançado que seus pares e então dono da maior frota naval de guerra – esta, por sinal, constituída sobretudo graças ao Ato de Navegação, uma medida protecionista estabelecida durante o governo de Oliver Cromwell, em 1651. Assim, no século 19, os ingleses detinham óbvias vantagens comparativas em relação a seus concorrentes, de forma que lhes era interessante que outros países abrissem seus portos²⁰.

A “ameaça inglesa” foi percebida por Alexander Hamilton (1755-1804), um dos *founding fathers* dos EUA. Para reduzir a dependência da nação que ainda se formava em relação aos britânicos, Hamilton criou um programa de governo voltado à proteção da indústria americana nascente, via tarifas alfandegárias e subsídios estatais, e à promoção de investimentos públicos em infraestrutura, educação, ciência e tecnologia.

²⁰ Para Smith, o livre comércio só poderia existir nas ocasiões em que não afetasse a soberania nacional (VIEIRA, R. Z. *Guerra e dinâmica sociopolítica*. In: FIORI (Org.), 2018: 310).

Mas, conforme se diz popularmente, “o mundo dá voltas”. Ao término da Segunda Guerra Mundial, em 1945, e já na condição de potência hegemônica ante uma Europa destruída, os EUA começaram a costurar uma nova ordem internacional, apoiada em instituições multilaterais como a ONU e o FMI e em um novo padrão monetário baseado na paridade entre o ouro e o dólar norte-americano. Essa ordem se assentava em uma visão essencialmente cosmopolita: mediante uma relação de confiança e cooperação amparada por regimes supranacionais e sob a supervisão de um “*hegemon benevolente*”, os interesses dos estados nacionais tendem a convergir a objetivos comuns, deixando de se limitar ao plano individual e reduzindo, assim, a propensão à guerra.

Tal perspectiva fora, décadas antes, defendida por Woodrow Wilson – presidente dos EUA entre 1913 e 1921 – como espécie de paradigma de pacificação ao final da Primeira Guerra Mundial. O dirigente repudiava o modelo europeu do “equilíbrio de poder”, cujo objetivo era evitar que qualquer Estado adquirisse força desproporcional em relação aos demais, colocando o sistema em risco, tendo em vista que cada nação tende a perseguir objetivos egoístas (ou seja, uma visão realista das relações interestatais). Para ele, o caminho para a paz era a democracia e a institucionalização do conceito de segurança coletiva.

A ideia de ordem mundial de Wilson derivava da crença dos americanos na natureza essencialmente pacífica do homem e na harmonia subjacente do mundo. Assim, nações democráticas eram, por definição, pacíficas; pessoas com autodeterminação não teriam mais razões para ir à guerra ou oprimir umas às outras. Uma vez que todos os povos do mundo houvessem provado o gosto das bênçãos da paz e democracia, certamente levantar-se-iam como um só povo para defender seus ganhos (...) A diplomacia europeia não era predicada por uma natureza pacífica dos Estados, mas por sua propensão à guerra, o que precisava ser desencorajado ou balanceado. Alianças eram formadas na busca de objetivos específicos e definíveis, não em função da defesa de uma paz abstrata (KISSINGER, 1994, p. 221-222, tradução nossa)

Autores realistas como Edward Carr (2001), Robert Gilpin (2001) e Susan Strange (1987) apresentam uma visão crítica ao postulado liberal-cosmopolita, enxergando nele um “cobertor” a velar jogos de poder. Para eles, as instituições e regimes internacionais criados pelo *hegemon* e outros estados centrais podem ser explorados para perpetuar relações assimétricas de poder e legitimar a dominação das nações mais fortes, combinando visões e interesses dominantes e poder militar.

No entanto, boa parte dos realistas parece consentir que a atuação de uma potência hegemônica é necessária para a estabilidade global, convergindo – ainda que em diferentes

medidas – para a Teoria da Estabilidade Hegemônica (TEH), de Charles Kindleberger, segundo a qual “uma economia liberal mundial necessita de um estabilizador e um só país estabilizador” (apud FIORI (org.), 2004, p. 11)²¹.

Em contraposição a essa linha de pensamento – e indo além do realismo tradicional –, José Luís Fiori (2007) assinala que a potência hegemônica atua ela mesma como fonte de desestabilização do sistema internacional, uma vez que as lideranças não escapam ao chamado dilema da segurança, pois precisam se expandir continuamente para não serem derrotados por outros estados. Portanto, “em nome da paz”, buscam o controle universal do sistema, provocando uma expansão contínua e tendencialmente infinita do sistema interestatal capitalista. A busca pela monopolização completa do poder aponta, no entanto, para a entropia do sistema e a perda da mesma energia que alimenta a acumulação de poder, de modo que, ao mesmo tempo em que destrói, o *hegemon* recria seus competidores.

As guerras desempenham, dessa forma, um papel central no capitalismo, atuando como ordenadores do processo de geração e acumulação de riquezas motivado pela necessidade de defesa a ameaças externas, a qual, como se viu, converte-se em ações ofensivas em nome da segurança. E, nesse processo, há dois atores principais que atuam em constante aliança: o Estado, que detém o monopólio do uso da força, da violência e do sistema tributário, e os bancos (mercado), que dispõem dos instrumentos de financiamento à indústria bélica.

O capitalismo se apresenta, portanto, como um sistema caracterizado por forte intervenção estatal e por uma lógica essencialmente antimercado, como observa Fernand Braudel (1987). Trata-se, segundo o autor, de uma zona de “alto lucro” marcada por práticas nada liberais, como a trapaça, manipulação, fraude e violência com o intuito de eliminar a concorrência.

Será necessário dizer que esses capitalistas (...) têm mil formas de trapacear no jogo a favor deles, pela manipulação do crédito, pelo jogo frutuoso das boas contra as más moedas (...), a superioridade da informação, da inteligência, da cultura (...) e pela massa de seus capitais (...) estão em condições de preservar seus privilégios e de se reservar os grandes negócios internacionais. (BRAUDEL, 1987, p. 39).

Mais do que um componente essencial ao desenvolvimento capitalista, entende-se aqui que a guerra é fator constitutivo das relações humanas. Para Heráclito de Éfeso, a guerra – descendente

²¹ Robert Gilpin e Stephen Krasner têm uma visão menos benevolente do hegemon, assumindo perspectiva mais estadocêntrica da TEH em comparação com Kindleberger, ao considerar que o hegemon cria uma economia liberal internacional primordialmente visando a seus próprios interesses, sobretudo em termos de segurança, os quais podem incluir interesses de aliados (GILPIN, 2001: 99).

do *Khaos* – é o pai de todas as coisas; “um princípio cosmogônico fecundo e construtivo” (TORRANO, 1995, p. 52), sendo através do conflito que tudo vem a ser.

Freud (1950) relata que, nos agrupamentos humanos mais primitivos, havia um “pai violento e ciumento” que guardava todas as fêmeas para si, sendo que outros machos que copulassem com elas eram punidos com a morte ou expulsão do clã. Certo dia, os irmãos que haviam sido expulsos, retornaram e devoraram o pai, dando origem a novas formas de organização social e restrições morais. Dessa história pode-se extrair que o que funda a regra é a exceção, sendo esta inerente a todo regramento, num indicativo de que há um universal que não está sendo plenamente assumido.

Toda justiça e ética nascem de um tipo específico de conflito hierárquico em que se disputa o próprio poder de arbitragem internacional, de forma permanente e infinitamente elástica (FIORI, 2018: 99), sendo a guerra a origem das grandes hierarquias, as quais envolvem conflitos entre opostos que disputam alguma forma de poder.

Assinado em 1648 – ao final da Guerra dos 30 Anos, na Europa –, o Tratado de Westfália marcou a inauguração do sistema internacional moderno: um conjunto de estados nacionais com poderes limitados uns pelos outros para que nenhum pudesse dominar os demais. Assim, no encerramento da Guerra dos 30 anos, consolidaram-se conceitos como o de soberania estatal e não-intervenção. Mas a Paz de Westfália – como também ficou conhecido o acordo assinado na região da atual Alemanha –, não evitou que novas guerras ocorressem na Europa e em outras partes do mundo. Afinal, como arbitrar um conflito em que todos se consideram inocentes?

O teólogo e jurista holandês Hugo Grotius (1583-1645) previu que o novo sistema de poder europeu, que ainda se desenhava à época, não eliminaria tal dilema diante de “múltiplas inocências” de estados soberanos com interesses opostos (FIORI, 2018, p. 82). Seu contemporâneo inglês, Thomas Hobbes (1588-1679), notou que, no novo sistema, os estados seriam eternos rivais preparando-se para a guerra.

Trata-se, com efeito, de um dilema do qual é difícil escapar, já que sempre caberá a alguém dar a palavra final sobre determinado assunto. Além do mais, é preciso considerar que, mesmo em um mundo pretensamente democrático, as relações (assimétricas) de poder moldam o que é certo ou errado. “O igualitarismo não é produzido pela ausência de hierarquias, como

normalmente se supõe. O igualitarismo envolve um tipo muito especial de hierarquia, baseado em sentimentos anti-hierárquicos”²².

Mais de um século antes de Westfália, Nicolau Maquiavel (1469-1527) já problematizava a questão: “Não se elimina a guerra, nem se escapa dela, se adia para a vantagem de outros”, uma vez que “a guerra é justa para aqueles aos quais é necessária, e as armas são santas quando nelas unicamente reside a esperança”²³.

Figuras consagradas como Aristóteles (384 a.C. - 322 a.C.) e Friedrich Hegel (1770-1831) viam a guerra como expressão de racionalidade e momento de reconhecimento da verdadeira virtude, na medida em que se coloca a vida em risco em nome de um ideal. A visão dos filósofos grego e alemão lhes rendeu acusações por supostamente defenderem a guerra em detrimento da diplomacia. Aristóteles, porém, afirma que a finalidade da guerra é a paz, pois somente aí pode ocorrer o bem humano, por meio da atividade teórica e política. Já Hegel acreditava que a guerra é a forma, em última instância, de resolver disputas, dado que cada Estado possui elementos da verdade humana, mas adota uma visão tendenciosa quando acredita deter toda a verdade²⁴.

Em outra ponta está a perspectiva liberal, segundo a qual a obtenção da paz passa pelo livre comércio e o estabelecimento de uma moral internacional, os quais dirigiriam o mundo a um estado de harmonia de interesses.

Um de seus expoentes, o britânico John Stuart Mill (1806-1873), pregava, no entanto, que a ordem liberal deveria ser fiscalizada pelos europeus e que o imperialismo provocaria um efeito civilizador nas regiões subdesenvolvidas, elevando sua moral e harmonizando o mundo. Ou seja, no fim das contas, o árbitro do jogo seria, no caso, o jogador mais forte – o que elimina qualquer possibilidade de justiça em termos efetivos.

Immanuel Kant (1724-1804), por sua vez, propôs a criação de um sistema baseado em estados republicanos organizados segundo leis internacionais. Sua ideia foi, de certa forma, concretizada com a formação da Liga das Nações, ao final da Primeira Guerra Mundial. Mas essa organização tampouco equacionou o dilema de Westfália, e não demorou muito para que uma nova grande guerra estourasse. A ideia kantiana de paz perpétua se apresenta como uma utopia “inseparável de um mundo onde haja plena liberdade e igualdade”. (FIORI, 2018, p. 100)

²² BOEHM, C. apud APPEL, T. N. **Evolução e moralidade**. In: FIORI (org.), 2018, p. 59).

²³ METRI, M. **Guerra, virtú e ética em Maquiavel**. In: FIORI (org.), 2018, p. 132-148.

²⁴ HAINES, A. F. **Guerra e liberdade em Mill, Kant e Hegel**. In: FIORI (org.), 2018, p. 169.

Um dos precursores do realismo nas Relações Internacionais no século 20, Edward Carr (2001) faz uma dura crítica à teoria liberal – à que se refere como utópica –, por ela considerar que há uma pretensa harmonia de interesses entre os estados, quando o sistema econômico seria, na realidade, baseado em divergências, dado que cada nação busca maximizar sua posição econômica relativa. Para o autor, grupos dominantes usam a ideia de democracia e livre comércio a fim de exercer e fazer valer seu poder e não lutar militarmente por isso. Assim, a criação de instituições internacionais esconde interesses brutos baseados em ideias utópicas – caras à opinião pública, como a busca pela paz – para manter sua posição privilegiada de poder e riqueza.

Partindo do princípio de que o poder constitui o objetivo imediato da política internacional, Hans Morgenthau traça um cenário *hobbesiano*, ao assumir que não é possível jogar contra as imperfeições do mundo, devendo-se, na realidade, trabalhar com elas.

Tendo em vista que vivemos em um universo formado por interesses contrários, em conflito contínuo, não há possibilidade de que os princípios morais sejam algum dia realizados plenamente, razão por que, na melhor das hipóteses, devem ser buscados mediante o recurso, sempre temporário, ao equilíbrio de interesses e à inevitavelmente precária solução de conflitos. Assim sendo, essa escola vê em um sistema de controles recíprocos um princípio universal válido para todas as sociedades pluralistas. Ela recorre mais a precedentes históricos do que a princípios abstratos e tem por objetivo a realização do mal menor em vez do bem absoluto. (MORGENTHAU, 2003, p. 4)

A exemplo da percepção *fioriana*, a linha “pessimista” de tais autores pode suscitar acusações quanto à normatização de uma “antiética” em nome do interesse nacional (Edward Carr ao menos acredita que é preciso certa dose de utopia, assinalando que a paz e a cooperação são um fim comum universal). Mas é difícil ignorá-la quando se analisa a trajetória do século 20, período que, apesar de fundado sobre os alicerces cosmopolitas e iluministas, foi um dos mais violentos da história.

Ao longo desses 100 anos, as grandes potências se envolverem em duas guerras mundiais, além de diversos conflitos regionais motivados por interesses imperialistas disfarçados por motivações civilizatórias justificadas por preceitos supostamente racionais. Na segunda metade do século, sobretudo a partir dos anos 90, a nova potência hegemônica se apropriou, por exemplo, da retórica humanitária para intervir em outros estados, rompendo com um dos conceitos pétreos de Westfália.

Embora a política externa dos Estados Unidos dos anos 90 tenha sido frequentemente caracterizada como cosmopolita e idealista liberal, ela também pode ser vista como

quase-realista: uma vez que a ética se tornou instrumento útil na busca do poder global, a promoção dos valores era interesse nacional. (...) [A] razão humanitária não pode tornar a guerra e a intervenção mais moral ou justa. Em vez disso, o humanitarismo substitui a moral e a justiça, costurando as diferenças juntas para fazer delas uma tapeçaria universal duradoura²⁵.

Após a chegada de Donald Trump ao poder, em 2016, o realismo norte-americano, antes oculto nas entrelinhas, se escancarou, com os EUA rompendo abertamente com as instituições e regimes multilaterais, em um movimento de dissolução da *pax* liberal. Na prática, os norte-americanos estão implodindo o sistema internacional baseado em estados-economias nacionais, o qual foi superinchado ao longo do século 20, quando saltou de cerca de 60 para aproximadamente 200 estados.

Analisando a Estratégia de Segurança Nacional (NSS) publicada pelo governo Trump em 2017, José Luís Fiori assinala que, desafiados por estados como a Rússia, China, Irã e Coreia do Norte, os EUA “abdicam de sua universalidade moral dentro do sistema” e da condição de “guardião da ética internacional”, embora não abandonem a crença em seu excepcionalismo, que sempre caracterizou a política externa americana – seja quando pendia para o internacionalismo idealista de Woodrow Wilson ou o realismo de Theodore Roosevelt.

Ou seja, os Estados Unidos se assumem como um “povo escolhido” e abdicam de sua “universalidade moral”, para alcançar a condição de um “império militar” de escala global. No entanto, ao mesmo tempo, os EUA reconhecem e valorizam o sistema interestatal e se propõem a sustentar uma competição permanente pelo poder, com as outras grandes potências, numa luta que não terá árbitros nem posições neutras, e onde todas as alianças e guerras serão possíveis, em qualquer momento e lugar. Um sistema no qual cada país terá que fazer valer seus interesses nacionais por si mesmo, através do aumento contínuo do seu poder econômico e militar, através de uma corrida tecnológica que deve levar a humanidade ao patamar sem precedente de inovação armamentista²⁶.

Trata-se de um início de século atravessado por um bombardeio de todas as utopias modernas europeias, configurando uma espécie de sistema sem utopia, cuja principal figura (Donald Trump) foca seus discursos em guerras e ameaças, sem propor utopias ou microssonhos. É como se a violência tivesse se transformado na nova utopia, dissolvendo os ideais positivistas, liberais ou marxistas. A ciência, com os avanços da química, física, biotecnologia e cosmologia, acabou pintando um universo sem propósito, angustiante e desagradável, sem teleologia.

²⁵ MALENGREAU FIORI, J. E. **Guerras humanitárias e ordem ética**. In: FIORI (org.), 2018: 235-254.

²⁶ FIORI, J. L. **A síndrome de Babel e a nova doutrina de segurança dos Estados Unidos**. In: LEÃO; NOZAKI (org.), 2018, p. 24.

A violência não seria, portanto, um erro ou exceção, mas um dos pilares centrais que sustentam e organizam as relações interestatais do mundo capitalista por debaixo do véu amortecedor do discurso democrático-liberal. Há uma relação intrínseca entre a guerra e o ordenamento ético, de modo que este último não é fruto de geração espontânea ou passível de se manter autonomamente ante as relações de poder, como creem alguns realistas liberais. Ninguém lança uma ética e, depois, a bomba; na prática, o que ocorre é o contrário.

Desde o início da expansão do sistema mundial a partir da “colcha de retalhos” europeia em torno do século 15, o grande vetor de desenvolvimento econômico foi o complexo industrial-militar, vazando inovações tecnológicas para outras indústrias, seja no setor de alimentação, saúde, aeroespacial ou mesmo nas atividades de exploração e produção de óleo e gás. Tal fenômeno foi observado por autores como Eric Hobsbawn, Nicholas Trebat e William McNeil, que “buscam incorporar o papel da guerra na dimensão econômica”²⁷. A inovação na ponta esteve sempre nas mãos das grandes potências, na esteira das necessidades e metas das forças armadas. Ao competirem entre si, os estados definem objetivos que vão além do presente, e, para isso, é preciso controlar variáveis fundamentais do ponto de vista tecnológico, financeiro etc., de modo a “domesticar” o futuro.

Carlos Medeiros assinala que

a guerra e a posição geopolítica dos países (após a II GM) foi um ‘*primum mobile*’ para a política deliberada de desenvolvimento e para as exportações industriais dos países do Sudeste da Ásia como Japão, Coreia do Sul e Taiwan. Para Rússia, China, Vietnã, Índia, Israel não apenas a guerra ou a ameaça de guerra foram agentes catalisadores para a industrialização, mas as capacitações técnicas emanadas de seus complexos industrial-militar foram fatores propulsores para a indústria moderna como na aeronáutica e no setor de bens de capital (MEDEIROS, 2019, p. 75).

Segundo o autor, mesmo após a crise financeira de 2008, a política industrial dos Estados Unidos “seguiu firmemente nucleada no departamento de defesa (DARPA), bem como no ministério e institutos de Saúde (National Institutes of Health) e no Ministério de Energia (ARPA-E) através de recursos, projetos e laboratórios financiados pelo governo” (MEDEIROS, 2019, p. 87).

O complexo industrial-militar é, desde o advento do motor a combustão, no final do século 19, movido a petróleo, por petróleo, com máquinas geradas por máquinas movidas por petróleo –

²⁷ VIEIRA, R. Z. **Guerra e dinâmica sociopolítica**. In: FIORI, 2018: 300.

daí o fato de a *commodity* estar no âmago de boa parte dos conflitos armados no século 20. Assim, entende-se que a indústria petrolífera, objeto de análise deste trabalho, deve ser ativamente regulada pelo Estado – não somente por sua relevância geopolítica –, mas para que possa funcionar como vetor de desenvolvimento nacional, contribuindo para que o Estado ganhe autonomia no plano internacional.

Não se trata, com isso, de demonizar o liberalismo e suas “leis do mercado”, mas de relativizá-los mediante pensamento crítico. Ainda que se reconheça o valor do prisma liberal-cosmopolita no sentido de preservar certo nível de ordenamento e convivência minimamente pacífica entre os estados – na medida em que se incentivam as trocas comerciais e o fluxo de informação e pessoas –, consideramos imprudente abrir mão de uma boa dose de realismo na análise das relações internacionais. Afinal, o mundo real não corresponde ao de modelos economicistas que trabalham com o conceito de indivíduos autocentrados cujas decisões são necessariamente guiadas de forma racional, a fim de maximizar seus ganhos. É preciso reconhecer que sempre haverá variáveis exógenas, como aspectos sociais, culturais, psicológicos e institucionais, afetando a economia, cujas transformações ao longo do tempo não são captadas pela análise liberal, na medida em que esta se orienta essencialmente por preços e quantidades, assumindo que “todo o mais é constante”. Isto é, o *ceteris paribus* que caracteriza essa análise fundamentalmente estática não é suficiente para dar conta das complexas relações entre os países, sobretudo ao deixar em segundo plano ou mesmo excluir a questão do interesse nacional.

É certamente verdadeiro que forças econômicas e tecnológicas estão remodelando profundamente as Relações Internacionais e influenciando o comportamento dos estados. No entanto, em uma economia global altamente integrada, os estados continuam a utilizar seu poder para implementar políticas que canalizam forças econômicas de maneira a favorecer seus próprios interesses nacionais e os interesses de seus cidadãos. (GILPIN, 2001, p. 21).

1.2 Petróleo: um bem vital no âmago dos grandes conflitos internacionais

“A supremacia das nações pode ser determinada pela posse de petróleo e derivados ao seu alcance” (Calvin Coolidge, presidente dos EUA entre 1923 e 1929).

A história da indústria do petróleo é ilustrativa quanto à concepção braudeliana de capitalismo. Longe de seguir os preceitos do “laissez faire, laissez passer”, sua dinâmica é fundamentalmente alimentada por movimentos (políticos, militares e financeiros) que visam

impedir a livre concorrência e controlar os preços da *commodity*. Sua estreita relação com boa parte das principais guerras dos séculos 20 e 21 reforça o entendimento de que o poder e o mercado caminham de braços dados, sobretudo quando se trata de um bem estratégico em termos geopolíticos.

Há registros de utilização do petróleo que datam de mais de 4.000 a.C., mas seu uso se disseminou em meados do século 19, principalmente com fins de iluminação pública. Nas décadas seguintes, o produto adquiriu status de bem vital para os países à medida que se difundia o uso de motores a combustão em seu aparato militar. Assim, o hidrocarboneto foi se tornando uma “*commodity* geopolítica”.

Existem diversos elementos que demonstram que o petróleo é uma mercadoria “diferente”. Do ponto de vista da demanda, podem ser elencadas algumas características particulares. O petróleo é a principal fonte de energia do mundo. Além disso, e mais importante, é praticamente a única fonte de energia do sistema de transportes. Da integração comercial entre os diversos países ao abastecimento das grandes cidades, passando pelo tráfego de pessoas nos grandes centros urbanos, tudo é movido a óleo. Só isso já seria motivo suficiente para o mercado de petróleo merecer um tratamento analítico diferenciado. Entretanto, é importante não esquecer que, além do transporte comercial, o petróleo é também a fonte de energia que move as forças armadas, tanto em terra quanto no ar e no mar. (TORRES FILHO, 2004, p. 21-22)

Em 1911, quando já parecia inevitável uma guerra com a Alemanha, o governo britânico decidiu converter sua armada de guerra do carvão para o óleo, a fim de ganhar eficiência no deslocamento de seus navios. Mas, ao contrário do que acontecia com o carvão, a Inglaterra não era rica em petróleo e gás, cuja produção se concentrava nos EUA, Europa Oriental e Ásia. Com isso, se fazia necessário buscar acesso a reservas no exterior. “Se precisarmos de petróleo, teremos que carregá-lo pelo mar em paz ou guerra com outros países”, dizia Winston Churchill, nos anos em que comandou os programas de construção de navios movidos a óleo (YERGIN, 2009, p. 40, tradução nossa).

À medida que a corrida naval anglo-alemã se intensificava, o petróleo se tornava “um instrumento de política nacional, uma *commodity* estratégica acima de qualquer outra” (YERGIN, 2009, p. 147, tradução nossa). Mas as rivalidades também se davam por terra. Um dos pivôs da Primeira Guerra Mundial foi a construção da ferrovia Berlim-Bagdá, cujas obras foram iniciadas em 1903. O empreendimento tinha como objetivo permitir o acesso dos alemães às jazidas de hidrocarbonetos do Oriente Médio fora da esfera de influência dos ingleses e franceses, que detinham o controle das rotas até então (ENGDAHL, 2007, tradução nossa).

Durante o conflito, as petroleiras Standard Oil (futura ExxonMobil) e a holandesa Shell tiveram atuação fundamental no apoio aos Países Aliados, viabilizando a entrega de petróleo e derivados para pontos estratégicos, como ferrovias e bases aéreas. Nos Estados Unidos, foi criada uma “divisão do petróleo”, com a participação de executivos da indústria, visando aproximar iniciativa privada e governo para garantir o atendimento aos esforços de guerra.

Depois da Primeira Guerra, a competição por territórios petrolíferos deixou de ser travada por empreendedores e homens de negócios, passando a ser um elemento central na estratégia das nações. Na Inglaterra, o governo britânico adquiriu participação na petroleira Anglo-Persian Oil Company (futura BP Energy), visando formar uma companhia independente por razões de segurança nacional. Nos EUA, o receio de que as reservas domésticas de óleo e gás viessem a acabar fez com que o governo iniciasse uma incursão internacional para garantir o abastecimento futuro, invocando o princípio das “Portas abertas” ao capital norte-americano – um recado direto aos britânicos e franceses, que dominavam o acesso a reservas no Oriente Médio.

Em 1928, após a primeira grande descoberta de petróleo no Iraque, a Shell, a Anglo-Persian, a França e os Estados Unidos assinaram um contrato que previa a divisão igualitária do petróleo produzido no país. Além disso, foi firmado o Acordo da Linha Vermelha (*The Red Line Agreement*), segundo o qual as companhias se comprometiam a não se envolver em atividades de exploração e produção dentro do antigo território otomano – em um polígono que cobria área que se estendia desde a Turquia a Omã –, exceto quando em cooperação com os demais membros do consórcio.

Foi também naquele ano que representantes da Shell, da Standard Oil Company e da Anglo-Persian se encontraram em Achnacarry, na Escócia, para dividir as zonas de produção e estabelecer os custos de transporte e preços de venda de petróleo, formando o primeiro cartel da indústria de óleo e gás. Um claro movimento no sentido de barrar a livre concorrência, subvertendo a lógica liberal:

Racionalização industrial, eficiência e eliminação de duplicações eram os valores e objetivos da ordem do dia na Europa e nos EUA celebrados por empresários e oficiais de governo (...). Fusões, colaborações, cartéis, acordos de comercialização e associações eram os vários instrumentos para alcançar essas metas (...). Lucros seriam preservados, e custos, controlados por meio de “eficiências” de colaborações. (...) **Competição desenfreada era um perigo que precisava ser combatido.** Mas não era mais possível eliminar a rivalidade comercial via controle total, um monopólio universal. Nenhuma companhia era poderosa o suficiente para forçar a submissão dos demais, e tampouco realidades políticas o permitiriam. Então, um acordo, em vez de conquista, era o objetivo

dos homens do petróleo em Achnacarry (YERGIN, 2009, p. 244, grifo e tradução nossos).

Mas seria preciso mais que isso para assegurar o abastecimento da demanda das grandes potências ocidentais. Em 1938, na iminência da Segunda Guerra Mundial, o receio dos britânicos quanto a uma possível interrupção de fornecimento durante um conflito internacional por parte dos EUA e quanto à real capacidade de outras fontes de suprimento – como as Índias Holandesas Ocidentais, Romênia e o Iraque, de entregarem petróleo e derivados diante de certas eventualidades – fazia da América Latina uma região geopoliticamente estratégica para a Inglaterra. “Portanto, todos os esforços deveriam ser feitos para evitar que a política mexicana [de nacionalização das reservas de óleo e gás, em 1917, e de expropriação de petroleiras estrangeiras, em 1938] não fosse seguida por outros países latino-americanos” (YERGIN, 2009, p. 260, tradução nossa).

No Extremo Oriente, o Japão – então uma potência em ascensão – buscava ampliar seu acesso ao petróleo para viabilizar suas pretensões expansivas na Ásia. A avidez nipônica pelo hidrocarboneto veio a ser um dos pivôs dos ataques a Pearl Harbour, em 1941, como resposta ao corte de fornecimento de petróleo pelos EUA ao Japão. Além disso, a base poderia ser um ponto de partida para um ataque dos norte-americanos no caso de uma invasão japonesa às Índias Orientais e Singapura (YERGIN, 2009, p. 298, tradução nossa).

Outro caso que teve o petróleo como pano de fundo foi a invasão da União Soviética e do Norte da África pela Alemanha, durante a Segunda Guerra Mundial, com o objetivo de controlar reservas de hidrocarbonetos do Cáucaso e do Irã. “A escassez de petróleo foi um dos fatores que frearam as máquinas de guerra japonesa e alemã, enquanto a abundância do óleo americano abriu caminho para que a vitória dos Aliados pudesse se concretizar mais rapidamente” (TORRES FILHO, 2004, p. 22).

Pouco mais de dez anos depois do final do conflito, a crise do Canal de Suez, em 1956, marcou o enquadramento da Inglaterra pelos EUA e o fim do poder imperial britânico no Oriente Médio, que passaria a compartilhar a garantia militar da região com os norte-americanos. No entanto, em reação ao controle do mercado operacionalizado por governos e grandes petroleiras ocidentais, foi criada, quatro anos depois, na Arábia Saudita, a Organização dos Países Exportadores de Petróleo (Opep). Esta passou a estabelecer controles sobre oferta e demanda,

alterando os preços internacionais da *commodity*, o que teria levado aos choques dos preços do petróleo de 1973 e 1979, forçando uma “reestruturação das condições de base da indústria petrolífera mundial” (JUNIOR; NUNES, 2001, p. 2).

Há, contudo, autores que enxergam uma participação estadunidense por trás de tais crises. Franklin Serrano assinala que os EUA, em 1973, incentivaram investimentos em novos poços de petróleo no país e, ao mesmo tempo, eliminaram todas as taxas de importação de petróleo, ampliando ainda mais a demanda pela *commodity* fornecida pelos países da Opep e contribuindo para o aumento dos preços internacionais²⁸.

[O] primeiro choque do petróleo, embora representasse uma situação de relativa perda de controle – sendo sem dúvida resultado direto do conflito distributivo entre os países produtores e os países desenvolvidos, num contexto de questionamento da liderança americana – só teve um efeito de tal magnitude devido à política macroeconômica expansionista dos EUA e, especialmente, à sua nova política de segurança energética. (SERRANO, 2004, p. 20).

Por outro lado, o próprio funcionamento da Opep e sua liderança na produção e comercialização de petróleo no mundo – particularmente no caso da Arábia Saudita, dona de uma das maiores reservas do planeta – não seria viável não fosse pela atuação de uma potência hegemônica. “A política de disseminação de bases militares americanas na região [Oriente Médio], desde 1991, é uma clara evidência desse compromisso” (TORRES FILHO, 2004, p. 23).

Foi justamente em janeiro daquele ano que os EUA realizaram a Operação Tempestade no Deserto contra o Iraque, em resposta à invasão ao Kuwait comandada por Sadam Hussein, em 1990. Endividado, o presidente iraquiano exigia que o país vizinho – também rico em petróleo e um de seus principais credores – reduzisse sua produção, a fim de que os preços do barril pudessem subir e, assim, ampliar suas receitas.

O conflito consolidou a associação entre o dólar, o petróleo e a capacidade norte-americana de ampliar sua diplomacia na construção de consensos e de defender o regime neoliberal como agenda multilateral para resolução de questões internacionais. Reforçou-se, naquele momento, a ideologia do “pensamento único” e de uma noção de inevitabilidade da evolução histórica, que

²⁸ A escalada dos preços do barril, em 1973, foi potencializada pela Guerra do Yom Kippur, a qual opôs Israel e Síria, respectivamente aliadas dos EUA e União Soviética – os dois principais atores no contexto bipolar da Guerra Fria. Durante o conflito, países membros da Opep bloquearam a exportação de apoiadores de Israel, contribuindo para a valorização do barril.

estão na base do Consenso de Washington²⁹, uma vez que a globalização passou a ser tratada como um processo irreversível no âmbito de uma agenda democrática e liberal.

Caracterizada por ataques cirúrgicos, com poucos efeitos colaterais, a Guerra do Golfo inaugurou uma nova fase de intervenções “humanitárias”: uma guerra “tecnocrática”, sem necessidade de soldados cidadãos ou patrióticos (FIORI, 2007, p. 111). A agenda dos direitos humanos, com o princípio da soberania menos estatal e mais associada à dignidade humana, apoderou-se, então, das discussões promovidas pelas organizações internacionais.

Ou seja, o petróleo esteve, naquele momento, no epicentro do processo de estabelecimento de um novo tipo de ética de guerra e, de modo mais amplo, de uma nova ordem mundial. A divisão das reservas petrolíferas, bem como sua produção e comercialização, teriam que se ajustar a esse novo sistema. As leis do mercado, no caso do petróleo, passariam a responder, em última análise, a uma ordem bélica apoiada em valores (pretensamente) liberais, democráticos e messiânicos, considerando-se o princípio básico da diplomacia norte-americana: o excepcionalismo que, quando convém, opera como “chamamento divino” para ações externas.

Desde então, sob o pretexto de difundir a democracia ou combater o terrorismo, os EUA conduziram diversas intervenções no Oriente Médio, onde estão concentradas mais de 80% das reservas mundiais de petróleo. Entre os exemplos estão a Guerra do Afeganistão, em 2001, e a Segunda Guerra do Golfo, em 2003. Mais recentemente, em 3 de janeiro de 2020, o presidente norte-americano Donald Trump, comandou um ataque aéreo a um comboio que viajava próximo ao Aeroporto de Bagdá, no Iraque, resultando na morte do general iraniano Qasem Soleimani.

Hoje, no Oriente Médio, estão presentes algumas das maiores petroleiras do mundo, incluindo aquelas que, no final da segunda década do século 20, estabeleceram o acordo de cartelização das atividades petrolíferas em Achnacarry: a britânica BP, a anglo-holandesa Shell e a norte-americana ExxonMobil. Essas três companhias compõem um seleto grupo conhecido como as *majors* do setor petróleo, do qual também fazem parte as norte-americanas Chevron e ConocoPhillips, a francesa Total e a italiana Eni. Essas petroleiras possuem forte presença na região (neste caso, com exceção da última) e na África, onde disputas por reservas de petróleo e gás estão diretamente ligadas a violentos conflitos.

²⁹ Conjunto de medidas estabelecidas em 1989 por instituições internacionais, como o FMI e o Banco Mundial, para ajustar as contas dos países em desenvolvimento, que estavam endividados com o primeiro mundo. Na prática, foram recomendadas medidas neoliberais como receituário.

Philippe Le Billon explica que as ações de grandes grupos transnacionais nessas regiões geralmente se dão por meio de apoio político ou militar aos regimes locais – independentemente de sua legitimidade –, desde que se obtenham vantagens econômicas via oportunidades bloqueadas a competidores. Entre os casos citados pelo autor estão o da Eni, que já forneceu dinheiro e armas à FLN [Frente de Libertação Nacional, na Argélia] em troca de futuras considerações, e da Shell, que já manteve contato com grupos separatistas na Papua Ocidental (LE BILLON, 2005, p. 14-15, tradução nossa).

William Nozaki (In: LEÃO; NOZAKI (Org.), 2018, p. 57-71), por sua vez, lembra de casos recentes de corrupção envolvendo três das principais petroleiras internacionais (IOCs). Na Nigéria, a Shell foi condenada por pagamentos de propina, suborno e lavagem de dinheiro, além de ações ilícitas envolvendo ministros de Estado e o presidente da Nigéria. Na Guiné Equatorial, a ExxonMobil foi investigada por ter firmado contratos escusos com uma empresa da família do presidente africano. Já a Statoil (atual Equinor) teria pago 500 milhões de euros para ter acesso às licenças de exploração e produção ao longo da costa de Angola.

De uma forma ou de outra, as grandes petroleiras estão em constante diálogo com os governos dos países onde atuam, utilizando o lobby político como uma de suas principais ferramentas para adequar o ambiente de negócios a suas necessidades e objetivos corporativos. No Brasil, por exemplo, elas são representadas pelo Instituto Brasileiro de Petróleo e Gás (IBP) e, com frequência, se reúnem diretamente com autoridades federais para discutir questões regulatórias.

O jogo político e práticas, no mínimo, questionáveis do ponto de vista da ortodoxia liberal estão intrinsecamente ligados ao *modus operandi* do mercado petrolífero, que, globalmente, passou por três fases de ordenamento desde a Segunda Guerra Mundial: primeiro, entre 1945 e 1973, sob controle das grandes empresas anglo-americanas; em seguida (1973-1982), pelos governos dos países exportadores; e, a partir de 1985, por um sistema de preços flexíveis administrado pela Opep. “O cartel dos países exportadores, sob liderança saudita, transformou-se no gerenciador da oferta de forma a garantir que o preço do ‘ouro negro’ se mantivesse dentro de bandas de flutuação pré-fixadas, pactuadas com os EUA” (TORRES FILHO, 2004, p. 24).

No início do século 21, diante da crescente importância geopolítica da *commodity* em um cenário de escassez de recursos energéticos, observou-se forte movimento de reestatização e

expansão de empresas estatais de importantes países produtores, como Rússia, China, Índia e Arábia Saudita.

Uma transformação tão rápida e profunda que levou o grande especialista norte-americano em petróleo, Michael Klare, a afirmar que o mundo havia entrado numa "nova ordem energética internacional", caracterizada pela hiperconcentração do capital petrolífero privado, pela multiplicação das grandes petroleiras estatais, e pela crescente hegemonia do nacionalismo econômico e do "nacionalismo energético", entre as grandes potências do sistema mundial, mesmo entre as chamadas "potências liberais", incluindo os Estados Unidos de Donald Trump, o último dos "conversos"³⁰.

Dentre os dez maiores produtores de petróleo do mundo³¹, somente os EUA e o Canadá não possuem petroleiras estatais em operação. Os Estados Unidos também são o único país na lista das nações com maiores reservas de petróleo (OPEP, 2018) nessa situação. Nos dois países, porém, a indústria local é dominada por petroleiras privadas de capital nacional, detentoras de *know-how* tecnológico e absolutamente envolvidas com o jogo político. Cabe lembrar que o republicano Dick Cheney, depois de vencer a Primeira Guerra do Iraque como secretário de Estado dos EUA, se tornou presidente da Halliburton – uma das maiores empresas de serviços de poços do mundo – e, anos depois, já como vice-presidente, foi um dos maiores defensores da Segunda Guerra do Iraque. “Sua influência é apontada como um dos fatores que podem ter ajudado a garantir para a Halliburton (...) um contrato no Iraque pós-guerra”³². Um caso mais recente foi a indicação, em 2017, de Rex Tillerson – então presidente da ExxonMobil – para o cargo de secretário de Estado do governo Trump.

Outra importante mudança no mundo do petróleo diz respeito à nova posição ocupada pelos EUA na indústria. Com a revolução dos recursos não convencionais *shale oil/ gas*, os norte-americanos ampliaram significativamente sua produção, a ponto de, no início de 2016, voltarem a exportar petróleo após 40 anos de restrições impostas pelo governo. Com isso, o mercado

³⁰ FIORI, J. L. A nova ordem mundial do petróleo. **Jornal GGN**, Brasil, 21 set. de 2018. Disponível em: <<https://jornalggn.com.br/petroleo/a-nova-ordem-mundial-do-petroleo-por-jose-luis-fiori/>>. Acesso em: 6 jan. 2019.

³¹ EIA. What countries are the top producers and consumers of oil?: The 10 largest oil producers and share of total world oil production in 2017. EUA. Disponível em: <<https://www.eia.gov/tools/faqs/faq.php?id=709&t=6>>. Acesso em: 6 ago. 2018.

³² PERFIL: O polêmico e conservador Dick Cheney. **BBC Brasil**, São Paulo, 7 mai. 2003. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2003/030507_cheneyvidaon.shtml>. Acesso em: 23 jun. 2019.

internacional ganhou um novo competidor por consumidores, com destaque para o mercado europeu, cujo fornecimento de gás natural é objeto de disputa entre os EUA e a Rússia³³.

Trata-se de uma competição que não se dará em termos *smithianos*. Em 2017, o governo norte-americano impôs novas sanções³⁴ ao setor energético russo devido a uma suposta interferência do Kremlin nas eleições dos EUA de 2016 e em função da anexação da Crimeia, na Ucrânia, pelo presidente Vladimir Putin, em 2014 – processo que tem a questão petrolífera novamente como pano de fundo, já que, pela região, passam dutos que transportam gás natural russo para a Europa Ocidental. Além de ampliar restrições anteriormente impostas ao país, as sanções de 2017 preveem a aplicação de penalidades a empresas e entidades que pretendam investir na rede de dutos da Rússia, mitigando sua capacidade de desenvolver novos projetos locais de óleo e gás³⁵.

O mesmo documento determina a imposição de sanções ao Irã em retaliação a suas “atividades desestabilizadoras” e que “ameaçam a segurança dos EUA e de seus aliados”, como o apoio do país ao governo de Bashar al-Assad, na Síria, e seu programa de mísseis balísticos. Em maio de 2018, os preços do barril chegaram à maior alta desde 2014 quando o presidente Donald Trump anunciou que os EUA cancelariam o acordo nuclear com o Irã³⁶, favorecendo, assim, a prospecção de *shale oil/ gas* em território americano.

São mostras de como o setor petróleo é absolutamente marcado por interferências políticas e forte regulação estatal, em uma dinâmica que pouco bebe da ortodoxia liberal e que nada tem a ver com o chamado “mercado perfeito” ou “autorregulado”, isto é, “aquele que está aberto a

³³ MAZNEVA, E. et al. Trump Says U.S. to Compete With Russia for Europe Gas Market. **Bloomberg**, Nova York, EUA, 16 jul. 2018. Disponível em: <<https://www.bloomberg.com/news/articles/2018-07-16/trump-says-u-s-will-compete-with-russia-for-european-gas-market>>. Acesso em: 22 jul. 2018.

³⁴ EUA. ONE Hundred Fifteenth Congress of the United States of America. 2017. Disponível em: <https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Documents/hr3364_pl115-44.pdf>. Acesso em: 22 jul. 2018.

³⁵ Em 21 de dezembro de 2019, o presidente dos EUA, Donald Trump, aprovou lei que impõe sanções a qualquer empresa que ajude a Gazprom a construir gasodutos que atendam à demanda da União Europeia, sob o argumento de que os europeus se tornarão “refêns” dos russos (NORD STREAM 2: Trump approves sanctions on Russia gas pipeline. **BBC News**, Londres, 21 dez. 2019. Disponível em: <<https://www.bbc.com/news/world-europe-50875935>> . Acesso em: 24 dez. 2019). No mesmo dia, a Allseas, responsável pela instalação do Nordstream 2 – uma linha submarina que permitiria à Rússia ampliar o fornecimento de gás à Alemanha – interrompeu os trabalhos (ALLSEAS. Allseas suspends Nord Stream 2 pipelay activities. Suíça, 21 dez. 2019. Disponível em: <<https://allseas.com/news/allseas-suspends-nord-stream-2-pipelay-activities/>> . Acesso em: 24 dez. 2019).

³⁶ CHAPMAN, B. Oil price jumps after Donald Trump pulls US out of Iran nuclear deal. **The Independent**, Londres, 9 mai. 2018. Disponível em: <<https://www.independent.co.uk/news/business/news/oil-price-latest-update-crude-barrel-rise-trump-us-iran-nuclear-deal-a8343016.html>> . Acesso em: 27 jul. 2018.

todos os interessados potenciais e no qual nenhum vendedor ou comprador pode determinar os preços desse intercâmbio” (GILPIN, 2002, p. 36)

2 O PETRÓLEO E A GEOESTRATÉGIA DOS EUA

2.1 Visões clássicas e modernas

Além do abastecimento doméstico de energia³⁷ – sobretudo no que diz respeito aos setores industrial e de transportes –, o petróleo e o gás são fundamentais para manter a máquina de guerra norte-americana: um verdadeiro arquipélago de bases militares espalhadas pelo mundo que dependem da movimentação de navios e aviões movidos a combustíveis derivados dos hidrocarbonetos. Estes desempenham, assim, um papel central na geoestratégia dos EUA, sendo considerados nos principais movimentos do país no tabuleiro geopolítico.

Um claro exemplo disso é a irredutível presença estadunidense no Oriente Médio, região que concentra as maiores reservas no planeta. Na prática, a política externa americana é guiada pela Doutrina Carter³⁸ desde a década de 40, quando o então presidente Franklin Roosevelt fechou um acordo com o rei Ibn Saud, garantindo a segurança da monarquia saudita em troca de petróleo³⁹. Mesmo que se tornem autossuficientes, os EUA tentarão manter o controle sobre o Oriente Médio para negar acesso a rivais e garantir o abastecimento de aliados europeus e asiáticos.

A Doutrina Carter foi formulada por Zbigniew Brzezinski, assessor de segurança do presidente norte-americano Jimmy Carter, entre 1977 e 1981. Sua base inspiradora foi a Teoria do Poder Terrestre, de Halford Mackinder, segundo a qual é preciso dominar as bordas da Eurásia (*Rimland*) para evitar que a Rússia (*Heartland*) tenha acesso aos mares quentes, tornando-se uma “potência anfíbia”⁴⁰. O estrategista inglês considerava a Eurásia o continente basilar para o equilíbrio global devido às suas dimensões territoriais e de população, além da

³⁷ Mais de 60% do consumo de energia dos EUA é baseado no petróleo e gás natural (Cf.: EIA. U.S. Energy Facts Explained. EUA. Disponível em: <https://www.eia.gov/energyexplained/?page=us_energy_home>. Acesso em: 05 jan. 2019).

³⁸ Doutrina que definiu, nos anos de 1980, o Golfo Pérsico como área de segurança máxima: “Let our position be absolutely clear: An attempt by any outside force to gain control of the Persian Gulf region will be regarded as an assault on the vital interests of the United States of America, and such an assault will be repelled by any means necessary, including military force” (CARTER, J.. Foreign Relations Of The United States, 1977–1980, Volume XVIII, Middle East Region; Arabian Peninsula. Disponível em: <<https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1977-80v18/d45>> . Acesso em 7 jan. 2019).

³⁹ Cf.: KLARE, 2004, p. xiii

⁴⁰ Cf. MACKINDER, H. J. **The Geographical Pivot of History**. 1904. In: The Geographical Journal, Vol. 170, No. 4, Dezembro 2004, pp. 298–321. Disponível em <https://www.iwp.edu/wp-content/uploads/2019/05/20131016_MackinderTheGeographicalJournal.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2019.

disponibilidade de recursos econômicos, naturais e militares. Assim, quem dominasse essa “Ilha Mundial” – a qual compreendia também a África – dominaria o mundo (KAPLAN, 2012, p. 54)⁴¹.

De acordo com Brzezinski, as disputas pela Eurásia se dão em suas extremidades ocidental, oriental (Sudeste Asiático) e no Oriente Médio (Sudoeste Asiático). “Esta seria crucial para o controle das demais, em razão de sua importância para o abastecimento de petróleo, não só dos EUA, mas para os aliados” (PADULA, 2018, p. 4). Brzezinski recomenda, então, que os EUA reforcem laços com nações europeias, a fim de afastar a influência da Rússia, e atuem demonstrando força e estabelecendo instituições e poder moral, cuidando, também, para evitar maiores embates entre China e Japão, as duas grandes potências asiáticas.

Brzezinski induziu o presidente Carter a abrir um terceiro front na Guerra Fria, instigando contra Moscou os povos islâmicos da Ásia Central, no heartland da Eurásia, e integrantes da União Soviética, com o objetivo de formar um green belt e conter o avanço dos comunistas na direção das águas quentes do Golfo Pérsico e dos campos de petróleo do Oriente Médio (BANDEIRA, 2009, p. 11)

Na mesma linha, Henry Kissinger defendia a atuação direta dos EUA na Eurásia, de forma a manter o equilíbrio de poder no sistema internacional. Assessor político e conselheiro de Richard Nixon, que presidiu os Estados Unidos entre 1969 e 1974, o alemão radicado nos EUA notou que o rompimento entre a URSS e a China – como reflexo da escalada de conflitos fronteiriços entre os países e à medida que a última tentava conduzir uma política externa independente – minava a pretensão soviética de liderar um movimento comunista único no mundo, abrindo espaço para uma nova flexibilidade diplomática. O momento era, portanto, propício para abrir um canal de diálogo com os chineses a fim de enquadrar os russos, os quais teriam de encarar desafios em dois fronts: a oeste, a OTAN (Organização do Tratado do Atlântico Norte) e a leste, a China, uma potência com capacidade para afetar o equilíbrio de poder na Ásia que seria, então, contida pela necessidade de contar com a “boa vontade” dos EUA para limitar as pretensões soviéticas sobre seu território. Com isso, a administração Nixon gozaria de maior flexibilidade para resolver questões práticas com a URSS por vias políticas, já que, em situação delicada, os soviéticos seriam forçados a relaxar as tensões com os Estados Unidos.

⁴¹ Para Mackinder, se a Alemanha e a Rússia se juntassem, formariam um novo império global. Portanto, é preciso haver um conjunto de estados para separar os dois, o que acabou se concretizando com a o tratado de Versalhes, em 1919.

A implementação dessa diplomacia triangular foi viável graças ao perfil realista de Richard Nixon. Embora partilhasse do idealismo de Woodrow Wilson, com seu internacionalismo apaixonado e crença no excepcionalismo e indispensabilidade dos EUA, Nixon não acreditava na máxima wilsoniana de que os seres humanos são essencialmente do bem. Para ele, o mundo estava dividido entre amigos e antagonistas, de modo que tempos de paz e harmonia eram apenas intervalos em uma realidade marcada por conflitos e violência. Assim, na prática, Nixon se orientava pela concepção realista do equilíbrio de poder, assumindo que EUA, Europa, URSS, China e Japão precisavam conter uns aos outros no tabuleiro geopolítico – o que ficou claro no relatório de política externa publicado pelo governo norte-americano em 1970:

Quanto mais a política for baseada em uma avaliação realista de nossos interesses e interesses alheios, mais efetivo será nosso papel no mundo. Nós não estamos envolvidos com o mundo porque temos compromissos; nós temos compromissos porque estamos envolvidos. Nossos interesses devem formatar nossos compromissos, e não o contrário (KISSINGER, 1994, p. 711-712, tradução nossa)

Uma espécie de diplomacia triangular às avessas é proposta, já no contexto dos anos 2000, por Bzrezinski, visando, desta vez, a uma aproximação com o vértice mais forte: a China. O autor sugere a formação de um G2 global, uma aliança hegemônica consensual com os chineses ampliando sua pujança econômica, mas, ao mesmo tempo, abrindo seu mercado aos EUA, cuja supremacia em termos militares e tecnológicos deveria ser reconhecida. A recomendação passa pelo entendimento de que, ao contrário da Rússia, a China não tem projeto expansionista, de tornar-se um *hegemon*, haja vista o tradicional discurso chinês da não-confrontação (oriundo do confucionismo), de ascensão pacífica, com exceção do tabuleiro de seu entorno.

Segundo Raphael Padula⁴², Bzrezinski acreditava que os norte-americanos deveriam, em uma frente, atuar como promotores de um “Ocidente Ampliado” – incluindo Rússia e Turquia, por meio de um processo de democratização e adesão gradual às normas do Ocidente – e, em outra, promovendo equilíbrio no Pacífico-Asiático, lidando com dois triângulos regionais sobrepostos na China: Índia e Paquistão, por um lado, e Japão e Coreia do Sul, por outro. Kissinger, por sua vez, sustentava que os EUA deveriam apoiar a União Europeia e atuar na Ásia combinando equilíbrio de poder com parcerias – tendo em vista o jogo de normas e princípios necessários para legitimar suas ações –, a fim de evitar confrontação direta com a China.

⁴² PADULA, R. A geopolítica estadunidense e a Eurásia. In: FIORI (org.), 2018, p. 344-346.

Partidários da estratégia do *offshore balancing*, J. Mearsheimer e S. Walt afirmam, por sua vez, que os EUA não precisam atuar diretamente em diversos lugares ao mesmo tempo, policiando o mundo, pois podem usar a seu favor potências regionais de modo a contrabalançar a emergência de potências hostis, em uma espécie de jogo em que a promoção da paz, embora desejável, não está entre os objetivos (MEARSHEIMER; WALT, 2016, p. 73). Dessa maneira, podem-se poupar gastos e vidas norte-americanas.

Eles defendem a retirada de tropas da Europa e do Oriente Médio. No primeiro caso, seu argumento é que Rússia e Alemanha, cujas populações estão envelhecendo, poderão ser contidas por vizinhos e que, caso haja conflitos locais, interesses vitais dos EUA não serão afetados. Em relação ao Golfo Pérsico, a estratégia deve ser a de bloquear a ascensão de uma potência hegemônica que possa interromper o fluxo de petróleo, perseguindo boas relações com o Irã e desencorajando uma aliança entre os persas e os chineses – caso isso aconteça, os EUA terão de se aliar a vizinhos.

Para os autores, o foco deve ser direcionado à manutenção do equilíbrio de poder no Nordeste Asiático, mantendo a Rússia e a China suficientemente preocupadas com seus vizinhos, de modo que essas potências não se sintam à vontade para se aventurarem em uma expansão no Hemisfério Ocidental, onde os EUA devem manter hegemonia. Embora tropas norte-americanas devam permanecer na Ásia, sua retirada da Europa e do Golfo Pérsico geraria economia de bilhões de dólares. Nessas regiões, seria apenas o caso de manter forças navais e aéreas substanciais e contingentes terrestres modestos, mas competentes.

Segundo Mearsheimer e Walt, bastaria, portanto, “causar problemas” entre Rússia, China e seus vizinhos para manter sua hegemonia hemisférica, não havendo necessidade de cercar as bordas da Eurásia – uma visão que destoa da perspectiva da geopolítica clássica de Brezinski e Kissinger, assim como das recomendações básicas de Nicholas Spykman.

Partindo do quadro pintado por Mackinder e Alfred Mahan⁴³ e recorrendo à geografia e a argumentos realistas de autores como Edward Carr, Spykman (apud PADULA, 2018) combate o isolacionismo norte-americano, defendendo o imperativo estratégico de participar diretamente da

⁴³ Segundo Mahan, os mares e oceanos são fonte de riqueza na paz e de vitória na guerra, sendo a chave para a supremacia global. Como potência bioceânica, os EUA têm de se expandir pelos mares, estabelecendo e mantendo uma rede de domínios territoriais de colônias ou pontos de apoio de valor econômico e/ou estratégico/militar, a fim de garantir mobilidade e segurança. (MELLO, 1977, p. 13-20)

política na Eurásia, uma vez que as disputas pelo poder global se darão no Hemisfério Norte, que concentra a maior parte dos recursos econômicos e massa de terra globais.

O holandês radicado nos EUA traça um paralelismo geográfico entre a América do Norte e a Eurásia – continentes cercados pela mesma vizinhança (Mar Ártico, Pacífico Norte e Atlântico Norte) – e destaca que há um complexo de ilhas da Groenlândia e Islândia interligando-as pelo lado ocidental. Do lado do Pacífico, isso acontece pelo Havaí e o complexo de ilhas Aleutas e o Alasca (Estreito de Bering). Em resumo, a América do Norte e a Eurásia se cercam mutuamente, são próximas e estão conectadas por ilhas oceânicas, de maneira que, se uma potência dominar a Eurásia, poderá projetar seu poder sobre América do Norte.

Para Spykman, os EUA devem atuar dividindo e equilibrando o poder nas bordas da Eurásia e dominar as ilhas transatlânticas e pacíficas. Além disso, a supremacia norte-americana não pode ser desafiada na chamada “América Mediterrânea” (Mar do Caribe e Golfo do México, incluindo Venezuela e Colômbia) e tampouco ao sul do Rio Amazonas.

Por haver um desequilíbrio de poder tão grande e revelado, e também pela proximidade e continuidade geográfica, a política estadunidense deveria ser de hegemonia promovendo a permanente dependência política de seus Estados, e afastando a projeção e alianças de potências externas. Pois (...) caso uma potência (ou aliança) viesse a dominar a Eurásia, os EUA devem formar um sistema autárquico integrado sob sua hegemonia na América, colocando todos os seus recursos à sua disposição, para compensar o poder dominante da Eurásia (PADULA, 2018: p. 3-4).

O autor considerava, inclusive, imprescindível um acordo bilateral entre os EUA e o Brasil ou a participação do último na Segunda Guerra Mundial, devido à posição estratégica de seu território, sobretudo no que se refere à Bacia da Foz do Amazonas e o promontório nordestino, que seria ponto nevrálgico na defesa do Atlântico Sul (DA COSTA, 2008, p. 176).

Robert Kaplan e Samuel Huntington, por outro lado, acreditam que o destino dos EUA está nas relações Norte-Sul – com o Canadá, México e América Latina – e não no eixo Leste-Oeste, de costa a costa, da mítica continental e patriótica alicerçada na cultura anglo-saxã e alinhada aos valores europeus. Para esses autores, a maior ameaça à segurança nacional do país viria do México, com a crescente migração e conseqüente latinização do Oeste Norte-Americano.

Embora se diga herdeiro da geopolítica clássica, Kaplan chega a um diagnóstico distinto, ao definir o conjunto EUA-Canadá-México como o mais crucial dos satélites que orbitam a Ilha Mundial de Mackinder. Para o autor, é preciso investir na integração com os vizinhos diretos a fim de fortalecer a posição norte-americana no tabuleiro geopolítico. Sua preocupação

fundamental é sobre como preservar o equilíbrio na Eurásia com uso seletivo de tropas sem ser inundado pela imigração de mexicanos vindos de um Estado falido.

Enquanto os Estados Unidos estiveram profundamente focados no Afeganistão e outras partes do Grande Oriente Médio, uma enorme falha estatal se desenvolvia na fronteira meridional do país, com implicações muito mais profundas no curto e médio prazos para os EUA, sua sociedade e o poder americano que qualquer outra coisa que ocorria a meio mundo de distância (KAPLAN, 2012, p. 186, tradução nossa)

Para reverter o problema, seria preciso lidar com a questão do tráfico de drogas no México, cujo território carece de unidade geográfica, uma vez que a atividade ilegal que se desenvolve em suas montanhas deixa o norte mexicano mais conectado demográfica e economicamente ao sudoeste dos EUA que ao restante do país. A fim de evitar a convivência com 3 mil km de fronteira com um narcoestado fragmentado, Kaplan propõe que os Estados Unidos atuem no combate aos cartéis de drogas e, ao mesmo tempo, proporcionem benefícios por meio de acordos de livre comércio, como o Tratado Norte-Americano de Livre Comércio (Nafta). Assim, um México pós-cartéis associado a uma Colômbia pró-EUA reuniria o primeiro, o terceiro e o quarto países do Hemisfério Ocidental em termos populacionais, facilitando a influência americana sobre a América Latina e o Grande Caribe.

Kaplan acredita, portanto, que a qualidade e fluidez da interação com o México, ao propiciar unidade no Hemisfério Ocidental, determinarão o quão bem os EUA poderão interagir com a Ilha Mundial de Mackinder, assegurando que nenhuma potência isolada no Oriente se torne indevidamente dominante em “sua casa”. Ele ainda sugere que os EUA saiam da OTAN, forçando os europeus a ter maior responsabilidade com segurança e em suas relações com a Rússia.

Já Huntington (apud PADULA, 2018, p. 10-11) propõe uma solução radicalmente diferente. Segundo o autor, a história latina está se deslocando para o norte e, assim, transformando o caráter estadunidense – uma nação de imigrantes, mas com valores anglo-protestantes que construíram a espinha dorsal, a matriz filosófica e cultural norte-americanas. Esse credo pode ser sutilmente desmontado pela instalação de uma sociedade hispânica, católica e pré-iluminista (com predomínio da fé sobre a vontade). Uma vez que a imigração mexicana não é diversificada e se concentra em área geográfica que pertencia ao México no século 19, torna-se menos provável que as populações que migrem assimilem os valores e a ética norte-americanos.

O caminho seria, assim, o recurso ao nacionalismo para preservar valores anglo-protestantes em face à latinização dos EUA. Desdenhando do cosmopolitismo das elites norte-americanas, Huntington prega controle hercúleo das fronteiras com o México – recomendação que, por sinal, foi acatada pelo presidente Donald Trump.

2.2 A geoestratégia de Bush a Trump

Todos esses autores exerceram, de alguma forma, influência na definição da geoestratégia dos Estados Unidos nos últimos 30 anos, sendo que a Eurásia, em momento algum, deixou de estar no foco dos governos estadunidenses em tal período.

Uma primeira mudança significativa reside no fato de que, desde os anos 80 – a começar por Ronald Reagan –, o chamado “perigo verde” (fundamentalismo islâmico) gradativamente substituiu o “perigo vermelho” (comunismo), diante do declínio da União Soviética. Países acusados de patrocinar o terrorismo internacional passam a ser classificados como “*Rogue States*” (algo como “estados rebeldes”). Além disso, outro novo “vilão” a ser combatido aparece: o narcotráfico, o que abriu caminho para a criação do Plano Colômbia, em 1999, e a instalação de bases militares dos EUA no país sul-americano dez anos depois.

A grande prioridade dos norte-americanos seguiu, contudo, no sentido de impedir o surgimento de poderes rivais na Europa, na extinta União Soviética e na Ásia – nesse último caso, vetando a remilitarização japonesa. Em 1989, o presidente George H. W. Bush criou a Cooperação Econômica do Pacífico Asiático (APEC), visando “reenquadrar” o Japão e permitir acesso facilitado aos mercados do Pacífico-Asiático.

Em relação às Américas, foram criados o Plano Brady, para renovar a dívida externa dos países em desenvolvimento, e o Nafta, entre EUA, Canadá e México – iniciativa em linha com a proposta de formação de uma “zona temperada” integrada, de Robert Kaplan. Em relação às forças armadas na América Latina, suas missões deveriam se limitar a

manter somente capacidades militares necessárias para autodefesa e compromissos previstos em alianças para combater o narcotráfico, reagir a desastres e manter forças de manutenção da paz internacional, sempre conforme suas leis e constituições e outras

missões, respeitando-se os princípios das cartas da Organização dos Estados Americanos e das Nações Unidas⁴⁴.

Em 1991, os EUA fizeram sua primeira incursão militar no Oriente Médio a fim de impedir que o Iraque obtivesse o controle das enormes reservas petrolíferas do Kuwait. O ditador Saddam Hussein foi, contudo, mantido no poder para manter o país unificado, sem possibilidade de expansão.

O complexo energético norte-americano ia se solidificando cada vez mais. No entanto, com popularidade fraca, Bush não teria, nos anos seguintes, forças para manter uma política expansionista motivada por interesses da indústria petrolífera, abrindo espaço para a chegada ao poder de Bill Clinton, em 1993.

O democrata, por sua vez, manteve substancialmente a agenda externa de seus antecessores, priorizando o combate ao terrorismo e promovendo o liberalismo econômico, mas introduziu o componente da geoeconomia⁴⁵ na geoestratégia norte-americana – algo até então restrito aos órgãos mais comerciais, o que mantinha uma cisão com a geopolítica. Essa pauta avançou com a criação da Organização Mundial do Comércio (OMC) e da Área de Livre Comércio das Américas (Alca), em 1994.

A contínua ênfase na importância do livre mercado e de uma postura de responsabilidade pela manutenção da estabilidade internacional reflete o modelo de política externa adotado por Bill Clinton: de Engajamento e Expansão (E&E). Este “apresentava uma visão multidimensional dos EUA e do sistema internacional, centrando-se em elementos econômicos e políticos”, reafirmando sua condição de “nação indispensável” (PECEQUILO, 2007, p. 34).

Geopoliticamente, Clinton criou categorias de inimigos “à la carte” que facilitariam as intervenções norte-americanas, enquanto mantinha discurso de viés positivo, focado em direitos humanos e em prol do multilateralismo. Entre os exemplos estiveram as campanhas militares conduzidas na Iugoslávia e em Kosovo, nos Bálcãs, além de intervenções sistemáticas no Iraque.

⁴⁴ POWELL, C. **The Military Strategy of the United States – 1991-1992**, US Government, Printing Office, ISBN 0-16-036125-7, 1992, p. 7. Draft Resolution – 12 “Cooperation for Security in the Hemisphere, Regional Contribution to Global Security - The General Assembly, recalling: Resolutions AG/RES. 1121 (XXX- 091 and AG/RES. 1123 (XXI-091) for strengthening of peace and security in the hemisphere, and AG/RES. 1062 (XX090) against clandestine arms traffic, tradução nossa.

⁴⁵ Utilização de instrumentos econômicos para fins geopolíticos, conforme definição de Robert Blackwill e Jeniffer Harris (Apud PADULA, 2019).

O princípio básico era que, se a democracia é o fio condutor das Relações Internacionais, o mundo favorável aos EUA era democrático. Por conseguinte, haveria duas categorias de estados: democráticos (consolidados e em transição, como o Brasil) e não-democráticos, passíveis de intervenção militar. Estes últimos eram divididos entre aqueles organizados, governados por ditadores e com pretensão de hegemonia regional, como Irã e Coreia do Norte, e falidos (desorganizados, santuários para o terrorismo e em permanente crise humanitária), como Afeganistão e Somália.

O que predominou em Washington, nos anos 1990, foi a doutrina segundo a qual os Estados Unidos deveriam exercer seu “unrivaled power”, como um império, a fim de trazer estabilidade internacional, resolver os problemas do terrorismo, das “rogue nations”, das armas de destruição em massa etc. (BANDEIRA, 2009, p. 14-15)

George W. Bush assumiu a presidência em 2001 em um contexto de reação conservadora a supostos regimes hostis aos valores anglo-saxões e à latinização dos Estados Unidos. E, após os atentados terroristas às Torres Gêmeas, em setembro daquele ano, o novo presidente iniciou uma guerra global contra o terrorismo islâmico transnacional, começando pelo Afeganistão – um passo importante na ocupação eurasiática, cuja lista incluiu, posteriormente, o Iraque, a Síria e a Líbia.

Bush lançou uma nova *rationale* para justificar as invasões, classificando esses países, além da Coreia do Norte e Cuba, como integrantes do chamado “Eixo do mal”. O discurso, que angariou amplo apoio da opinião pública, pregava que os EUA, para não serem atacados, responderiam antes. Desenhava-se, assim, a guerra preventiva, em substituição à doutrina de dissuasão e contenção.

(...) a guerra contra o terrorismo constituiu mera figura de retórica, um eufemismo, para disfarçar os reais objetivos do presidente George W. Bush, que consistiam em vencer a resistência e/ou a insurgência islâmica e controlar a Ásia Central e o Oriente Médio, com suas enormes jazidas de gás e petróleo. A convergência das necessidades da economia mundial capitalista e os interesses das grandes corporações pautou a sua política internacional (BANDEIRA, 2009, p. 17)

A postura dos Estados Unidos no exterior deu uma verdadeira guinada, substituindo as “negociações da gestão Clinton por pressões militares e intervenções (...) [e] relativizando a própria ordem construída pelos EUA para o exercício de seu poder, revertendo ao Isolacionismo/Unilateralismo” (PECEQUILO, 2007, p. 37).

A Doutrina Bush geraria, contudo, uma série de consequências nos planos doméstico e internacional. Diante da explosão dos gastos militares, os EUA passaram a retirar as guerras da categoria de despesas correntes, a fim de “equilibrar” seu orçamento. Em paralelo, a perda de credibilidade e legitimidade no exterior fazia com que outros países ampliassem seu orçamento militar por receio de serem invadidos e investissem em alianças de geometria variável – baseadas em uma geopolítica jogada em tabuleiros multidimensionais –, como a Organização para Cooperação de Xangai (OCX) e a União de Nações Sul-Americanas (Unasul).

Em reação às novas coalizões internacionais que se formavam, os EUA apostaram, então, em um modelo de multilateralismo assertivo, oferecendo soluções diplomáticas junto a outras potências, como o acordo nuclear com a Índia e o apoio à sua candidatura e da China ao Conselho de Segurança da ONU. Foi também nesse contexto que os norte-americanos iniciaram as “Negociações das seis partes”, propondo novo acordo nuclear com a Coreia do Norte, Coreia do Sul, Rússia, Japão e China.

Em paralelo, os Estados Unidos elevaram o status de sua parceria com o Brasil, que passou a ser de diálogo estratégico, visando, com isso, afastar o então presidente Luiz Inácio Lula da Silva do venezuelano Hugo Chávez. A ideia era dividir responsabilidades na área de segurança com potências médias envolvidas em alianças de geometria variável, como o próprio Brasil e países africanos, no caso do Atlântico Sul. Para ajudar a preencher essa “última fronteira” militar e conter o avanço chinês, foi criado o Comando dos Estados Unidos para a África (USAFRICOM).

Já a gestão de Barack Obama foi marcada pelo fim das guerras no Afeganistão e no Iraque, onde os EUA, como forma de compensar a retirada de tropas, apoiavam grupos xiitas para seguir explorando e produzindo petróleo. Com isso, populações curdas e sunitas sofriam represálias, e o vácuo de representatividade ia sendo gradativamente ocupado pelo Estado Islâmico, que fundou uma espécie de califado islâmico e passou a controlar poços de petróleo para se financiar.

Por outro lado, os norte-americanos intervieram na Líbia, alegando o cumprimento do pacto Responsibility to Protect (RP2) – previsto pela Organização das Nações Unidas (ONU) – com o objetivo de derrubar o ditador Muammar al-Gaddafi, que vinha negociando contratos preferenciais de fornecimento de óleo e gás para a China. Em seguida, os EUA assumem a posição de retirar Bashar al-Assad da presidência da Síria, armando grupos opositores. Em 2014, Obama propôs uma intervenção nos moldes da anterior, mas o projeto foi barrado pela Rússia,

que passou, então, a bombardear de forma mais sistemática os alvos do Estado Islâmico e dos rebeldes apoiados pelos norte-americanos, fazendo-os recuar.

Em outra frente, os Estados Unidos trabalhavam para conter o avanço dos BRICs (Brasil, Rússia, China, Índia e África do Sul), criando, em 2011, a Parceria Transpacífica (TPP): uma ação comercial que visava isolar a China, Índia e mesmo o Brasil, que tinha interesse de exportar *commodities* para a região. A iniciativa englobou também o reordenamento militar dos EUA pelos comandos militares do Sul, Africano e do Pacífico, bem como a abertura de novas bases na Austrália e Nova Zelândia. A militarização de áreas de passagem de alimentos e fontes de energia como o Atlântico Sul, o Mar da China e o Estreito de Malaca – entre a península da Malásia e a Ilha de Sumatra – resultou em uma nova projeção de poder, à qual a China reagiu lançando a Nova Rota da Seda (Belt and Road Initiative)⁴⁶, em 2013.

Em paralelo, no pivô transatlântico, Obama estabeleceu o Acordo de Parceria Transatlântica de Comércio e Investimento (TTIP, na sigla em inglês), com a União Europeia, visando à liberalização comercial – o que faria, inclusive, com que a OMC perdesse relevância para os países do bloco – e ensaiou uma reaproximação com Cuba, retomando relações diplomáticas. No plano doméstico, o governo norte-americano aprovou a nova Lei de Imigração, em 2015, permitindo que cidadãos ilegais nos EUA tivessem sua situação regularizada.

Outra ação importante de seu governo foi a assinatura do Acordo de Paris, também em 2015, para reduzir as emissões de gases de efeito estufa, mexendo diretamente com o poderoso lobby energético do país ao suspender operações de usinas termelétricas a carvão e proibir a prospecção de petróleo em áreas de proteção ambiental. Essa e outras ordens executivas aprovadas por Obama foram revogadas por seu sucessor, Donald Trump.

Apostando no nacionalismo xenofóbico e no discurso antiglobalização, o novo presidente promoveu uma ofensiva unilateral, suspendendo o TPP, deportando imigrantes, trabalhando pela construção de um muro na fronteira com o México, suspendendo a normalização com Cuba, revogando as medidas ambientais estabelecidas no governo anterior e criando incentivos para a exploração e produção de hidrocarbonetos em território norte-americano.

⁴⁶ Plano estratégico para melhorar as conexões comerciais entre Ásia-Europa e Ásia-Leste da África via parcerias com países como a Rússia, Índia, Tailândia, Cazaquistão, França, Brasil e Irã e com blocos econômicos como a Organização para Cooperação de Xangai (OCX) e a Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN), visando evitar o isolamento chinês. De acordo com PADULA (In: FIORI (org.), 2018, p. 366), a China investe em rotas terrestres porque os EUA e a Inglaterra, seguindo a orientação de Mahan, dominam as marítimas, e o foco na Ásia Central é estratégico para seu abastecimento energético.

No documento de Segurança Estratégica Nacional (NSS) de 2017, Trump define como “cláusulas pétreas” a “proteção do povo, território e modo de vida norte-americano, sua prosperidade, a preservação da paz pela força e a ampliação da influência externa do país” (EUA, 2017, p. V-VI) e define como regiões prioritárias o Indo-Pacífico, Europa-Oriente Médio, o Hemisfério Ocidental e a África – na prática o mundo todo, reafirmando a incontestabilidade da hegemonia dos EUA. Enquanto questiona seguidamente instituições e regimes multilaterais, como ONU, OTAN e o G7, Trump estabelece como principais riscos transnacionais o terrorismo, o narcotráfico e a imigração.

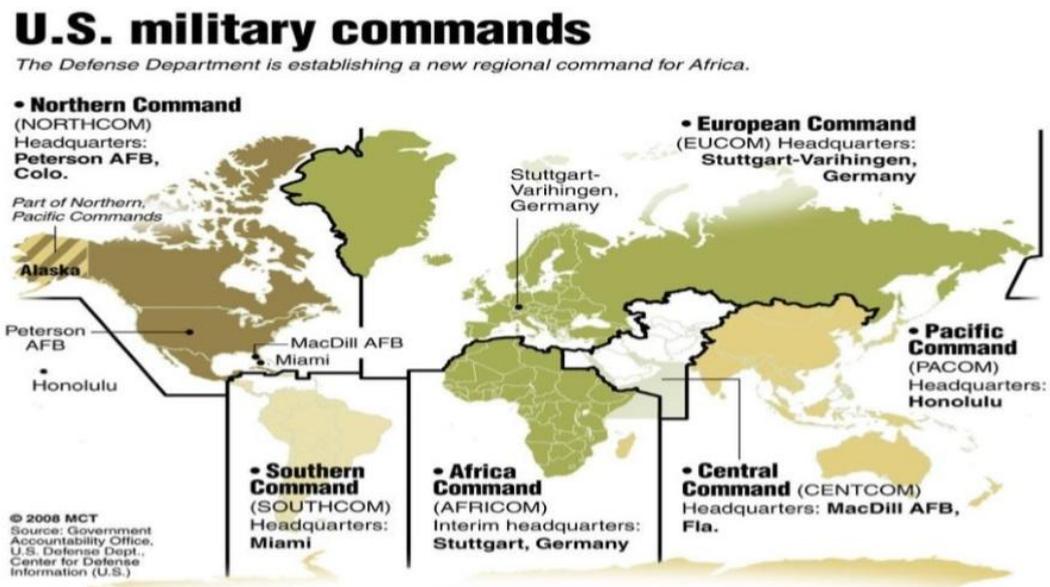


Ilustração 1 – Projeto de hegemonia: os EUA dividem o mundo em comandos militares norte-americanos
 (Fonte: Departamento de Defesa dos Estados Unidos)

Em 2018, o governo norte-americano lançou um novo acordo comercial com o Canadá e o México (USMCA) em substituição ao Nafta, abrindo o setor agropecuário do Canadá e transferindo indústrias para o vizinho ao sul, enquanto deixava clara a subordinação de ambos. Em outra frente, os EUA promoviam uma guerra comercial com a Europa e a China, taxando a importação de produtos, além de uma batalha de posições com o último país no Mar do Sul da China.

A tensão com os chineses – principais adversários norte-americanos na arena internacional – se elevou em 2019, desta vez com um pano de fundo tecnológico. Um decreto assinado em maio daquele ano pelo presidente Trump proibiu a multinacional chinesa Huawei de comprar componentes norte-americanos sem aprovação especial e barrou a participação da empresa em redes de telecomunicação consideradas vitais para a segurança nacional americana⁴⁷. A ordem do governo estadunidense revela uma preocupação com o avanço chinês no setor de telecomunicações e a aceleração de sua projeção econômica no planeta.

O princípio organizador central da arte de governar de Trump é a ideia de que a América é sistematicamente explorada em razão dos arranjos – pactos de livre comércio, alianças, organizações internacionais – que construiu e que o país somente se tornará próspero e poderoso novamente se aceitar que os assuntos globais se tratam fundamentalmente de um jogo de “soma-zero” (BRANDS, 2017, p.14, tradução nossa)

Como se viu, a geoestratégia norte-americana seguiu, desde o fim da Guerra-Fria, as recomendações clássicas que pregam forte atuação na Eurásia e a manutenção de sua hegemonia no Ocidente, visando impedir o desequilíbrio de poder na região por outras potências – especialmente Rússia e China –, conforme proposto por Spykman, Bzrezinski e Kissinger. O movimento de afastamento da OTAN, iniciado por Trump, se alinha com a visão de Mearsheimer e Walt, mas, ao mesmo tempo – assim como seus antecessores –, o atual presidente não dá sinais de que deixará de intervir diretamente no Oriente Médio, contrariando, nesse ponto, a proposta de “*offshore balancing*”. Em relação ao México, o atual presidente segue a cartilha de Huntington, buscando isolar seu vizinho meridional, enquanto, na América do Sul, ensaia uma aproximação estratégica com governos de direita, utilizando-os para balancear o tabuleiro geopolítico na região, de modo a preservar o *status quo* de hegemonia estadunidense.

2.2.1 O petróleo na segurança nacional dos EUA

O fim da Guerra-Fria não arrefeceu, em absoluto, o elevado interesse dos Estados Unidos sobre o petróleo e tampouco reduziu sua centralidade na estratégia de segurança nacional do país. De George H. W. Bush a Donald Trump, a garantia de acesso à *commodity* é destacada como

⁴⁷ TRUMP golpeia a Huawei e abre nova leva de tensões com a China. **Exame**, São Paulo, 16 mai. 2019. Disponível em: <<https://exame.abril.com.br/negocios/trump-golpeia-a-huawei-e-abre-nova-leva-de-tensoes-com-a-china/>>. Acesso em: 21 jun. 2019.

uma das prioridades do governo norte-americano, como se verá, a seguir, na análise das edições dos relatórios federais *National Security Strategy* (NSS) publicados no período.

2.2.1.1 Governo George H. W. Bush (1990-1993)

O Oriente Médio aparece como um ponto focal da agenda externa dos EUA ao longo da gestão de George H. W. Bush, o qual, apesar de já indicar a necessidade de desenvolver fontes alternativas de energia, tinha ciência de que o país seguiria altamente dependente do petróleo.

A edição de 1990 do NSS (EUA, 1990) ressalta que 65% das reservas de petróleo conhecidas do mundo estavam no Golfo Pérsico e que, por isso, os EUA precisavam garantir acesso ao recurso “sob preços competitivos”, mantendo poder de “resposta imediata a qualquer grande perturbação no fornecimento”. No plano interno, era preciso conservar reservas para proteger a economia diante de eventuais crises.

Na edição seguinte, publicada em 1991 (EUA, 1991), o governo americano afirma que, por meio de uma “política externa solidária”, apoiada por “capacidade militar apropriada”, se manteria pronto para proteger instalações petrolíferas vitais em mar e terra, mediando, em paralelo, tensões políticas, econômicas e sociais que pudessem ameaçar o fluxo de petróleo. Novamente, os EUA ressaltam a importância do Oriente Médio para sua segurança, assinalando que “a estabilidade da região do Golfo é de seu interesse direto”, e que era preciso reduzir o consumo do combustível para diminuir sua vulnerabilidade externa, intensificando o desenvolvimento de fontes alternativas de energia.

A questão energética era, então, vista como um ponto sensível para a segurança americana. Não por acaso, Bush autorizou a invasão do Iraque, a fim de garantir sua posição hegemônica e a posse das reservas de petróleo no Oriente Médio.

No vácuo do poder soviético, sugeria-se a importância de uma maior presença na Eurásia, fortalecendo posições políticas e estratégicas por meio de um acesso facilitado aos recursos naturais da região, como gás natural e petróleo. Estas ações visavam atacar a única vulnerabilidade que esta corrente julgava manter-se na agenda norte-americana: a energética. (PECEQUILO, 2007, p. 33)

2.2.1.2 Governo Bill Clinton (1994-2001)

O NSS voltou a ser publicado em 1994, no primeiro ano de Bill Clinton como presidente da República. A estratégia de segurança apresentada parte do princípio de que a dependência americana quanto a fontes de petróleo no exterior aumentaria no futuro, à medida que a produção interna diminuía. Diante disso, a orientação era ampliar os níveis de eficiência energética e desenvolver fontes alternativas de energia, mas sem deixar de garantir o acesso a reservas internacionais de petróleo e gás, mantendo a capacidade de dar “respostas apropriadas no âmbito da política externa – como feito após a invasão do Iraque ao Kuwait – a fim de mitigar os impactos de crises internacionais” (EUA, 1994, p. 17, tradução nossa).

Tal discurso – que já não era, então, uma novidade – se repetiu nas duas edições seguintes do NSS, em 1995 e 1996, com o alerta de que qualquer interrupção no fornecimento de petróleo impactaria também países aliados aos EUA. O governo volta, assim, a destacar a necessidade de seguir trabalhando para manter a paz no Oriente Médio, “garantindo a segurança de Israel e nossos amigos árabes e mantendo o livre fluxo de petróleo a preços razoáveis” (EUA, 1995, p. 30 e EUA, 1996, p. 42, tradução nossa).

Em 1997, pela primeira vez o NSS fala em um movimento de redução da dependência do petróleo importado da região. A Venezuela já era, na época, o maior fornecedor de petróleo para o país, exportando, ao lado do Canadá e do México, duas vezes mais petróleo para os americanos que os países da Opep. Além disso, o governo apostava em novas iniciativas na área de energia na Colômbia e no potencial do Mar Cáspio, “que desempenharia um papel cada vez mais importante no atendimento à demanda energética mundial nas décadas seguintes” (EUA, 1997, p. 21, tradução nossa).

Ainda assim, a estratégia de segurança nacional dos EUA deixava claro que o Golfo Pérsico não ficaria de fora de seus planos: “Não podemos perder de vista o fato de que, no longo prazo, a maior parte das reservas provadas de óleo ainda residirão no Oriente Médio” (EUA, 1997, p. 21, tradução nossa). Era preciso, portanto, manter a estabilidade na região.

Em outra frente, os Estados Unidos reforçam que era necessário zelar pela segurança nas regiões do Cáucaso e Ásia Central, mantendo uma zona de estabilidade desde o Mediterrâneo à

China e facilitando, dessa forma, o rápido desenvolvimento e o transporte a mercados internacionais dos recursos petrolíferos do Mar Cáspio.

Essa última região volta a aparecer com destaque na edição de 1998 do NSS, na qual o governo informa que priorizaria um trabalho conjunto com países de seu entorno – incluindo a Rússia – para construir novos oleodutos, a fim de assegurar acesso ao petróleo. “Estamos também empreendendo esforços em diversas frentes para ampliar a estabilidade e garantir a independência dessas nações” (EUA, 1998, p. 32., tradução nossa).

A preocupação com o Oriente Médio é novamente manifestada diante de potenciais ameaças ao fluxo de óleo e gás no Sudoeste Asiático por parte de países como o Iraque e o Irã. Embora enfatizasse a importância de prosseguir com os esforços de desenvolver fontes alternativas de combustíveis para o setor de transportes – como hidrogênio, etanol e metanol de biomassa –, o governo americano deixa claro que manteria o petróleo no centro de suas atenções: “Precisamos garantir a estabilidade e segurança das principais áreas produtoras a fim para permitir o acesso e o livre fluxo desses recursos” (EUA, 1998, p. 33, tradução nossa).

A mesma linha estratégica se manteve nas duas últimas edições do NSS publicadas pelo governo Clinton (EUA, 2000, 2001): continuidade da presença no Oriente Médio combinada com o investimento em novas rotas petrolíferas – incluindo um novo gasoduto atravessando o Mar Cáspio e um oleoduto ligando Baku, no Azerbaijão, a Ceyhan, na Turquia – e em combustíveis alternativos.

Em ambas as edições, o governo chama atenção para a instabilidade política na África, que representava, do ponto de vista americano, um obstáculo à sua segurança nacional e interesses políticos e econômicos no continente – inclusive no que se referia ao acesso a reservas de petróleo africanas.

2.2.1.3 Governo George W. Bush (2001-2009)

George W. Bush publicou somente duas edições do NSS, em 2002 e 2006. A primeira delas estabelece como diretriz básica o fortalecimento da segurança energética do país via parcerias internacionais, especialmente no Hemisfério Ocidental, além da África, Ásia Central e a região do Mar Cáspio.

Quatro anos depois, o governo reforça a necessidade de fomentar tecnologias associadas à energia nuclear, ao chamado “carvão limpo” e fontes alternativas, ampliando a “abertura e transparência” dos países ricos em recursos energéticos. Esse plano era perpassado por um discurso de aparência altruísta, baseado no pressuposto de que “diversificar fornecedores em diferentes regiões reduzirá oportunidades de corrupção e o poder de autoridades irresponsáveis” (EUA, 2006, p. 29, tradução nossa).

Antes disso, em 2001, fora publicada uma nova edição do Quadrennial Defense Review, outro documento crítico na área de segurança nacional dos EUA. Nela, o governo alertava que os EUA e seus aliados seguiriam dependentes dos recursos energéticos do Oriente Médio, onde “diversos Estados vinham expandindo seus meios militares para coagir aliados americanos a negar acesso militar aos EUA na região” (EUA, 2001b, p. 4, tradução nossa).

2.2.1.4 Governo Barack Obama (2009-2017)

Assim como seu antecessor, Obama publicou apenas duas edições do NSS, em 2010 e 2015. Quanto à primeira, chama atenção o fato de haver somente uma menção explícita ao petróleo, justamente ao reforçar que os EUA trabalhariam para reduzir a dependência em relação ao combustível. “Investiremos em pesquisa e tecnologia de nova geração, modernizaremos nossa distribuição de eletricidade e incentivaremos a utilização de combustíveis de transição, enquanto caminhamos para o uso de energia limpa produzida domesticamente” (EUA, 2010, p. 30, tradução nossa).

Apesar de não fazer nenhuma associação direta entre o Oriente Médio e o petróleo, a publicação ressalta que o governo manteria esforços para “assegurar a paz” na região, reintegrando-a aos mercados globais e mantendo estreito relacionamento com seus maiores parceiros regionais: Israel e Arábia Saudita.

Em 2011, o governo Obama lançou um novo plano nacional de energia. Intitulado *Blueprint for Energy Security* (EUA, 2011), o documento estabeleceu diretrizes para ampliar a produção de petróleo internamente, estimulando, em paralelo, a utilização de fontes alternativas, energia nuclear, carvão e gás natural. No exterior, o plano previa parcerias com países aliados para desenvolver reservas petrolíferas.

Com o relatório, o presidente norte-americano dava uma nova orientação à estratégia de segurança energética dos EUA, ampliando a produção de petróleo e gás internamente e exercendo, no além-mar, uma posição de liderança na transição para uma matriz energética mais “limpa e segura” (EUA, 2011, p. 5, tradução nossa).

Entre as metas estabelecidas estavam o corte de um terço das importações de petróleo do país, que eram de 11 milhões de barris por dia quando Obama assumiu, e a ampliação do uso de gás natural e biocombustíveis, além de fontes renováveis como solar e eólica. Outro objetivo era aumentar a eficiência da frota de carros e caminhões, com novos padrões de economia de combustível, o que possibilitaria economizar 1,8 bilhão de barris de petróleo durante a vida útil dos veículos cobertos pelas novas tecnologias.

A produção de óleo e gás doméstica dos EUA já vinha sendo incrementada em anos anteriores, tendo atingido, em 2010, o maior nível dos 30 anos anteriores, graças à produção a partir de formações não convencionais (*shale gas* e *tight oil*) – recursos estes que desempenhariam “um papel central na produção doméstica de energia nas décadas seguintes” (EUA, 2011, p. 9, tradução nossa).

Ao mesmo tempo o governo manteria a estratégia de diversificar suas fontes de abastecimento de petróleo no mundo diante da instabilidade no Oriente Médio, atuando na arena internacional para “moderar a demanda global por petróleo” (EUA, 2011, p. 5, tradução nossa). O plano era incentivar a substituição de petróleo por gás natural e biocombustíveis e promover soluções para o aumento da eficiência energética em países emergentes.

O governo norte-americano ainda estabeleceu iniciativas para estimular a produção de petróleo e gás no Pacífico Asiático e em países do continente americano, como o México e o Brasil – com destaque para o pré-sal brasileiro –, onde pretendia acessar reservas e fornecer bens e serviços associados à exploração e produção de óleo e gás (EUA, 2011, p. 16-17, tradução nossa)

Obama de fato conseguiu elevar a posição americana no mercado global de energia. Em 2015 – ano em que foi publicado o último NSS de sua gestão –, os EUA já eram os maiores produtores de petróleo e gás do mundo, tendo reduzido as importações para a maior baixa dos 20 anos precedentes. “Apesar da importância vital do Oriente Médio para o mercado global, a crescente produção dos EUA está ajudando a manter os mercados supridos e os preços adequados para viabilizar o crescimento econômico” (EUA, 2015, p. 5, tradução nossa).

Por outro lado, o governo se via diante de uma ameaça geopolítica: a crescente dependência da Europa quanto ao gás natural produzido pela Rússia e a disposição dos russos de “utilizar energia com fins políticos” (EUA, 2015, p. 5, tradução nossa). Diante disso, Obama reforça a necessidade de diversificar fontes e rotas energéticas e estimular o fornecimento de fontes de energia nativas em outros países. “Maior segurança e independência energética nas Américas são centrais para esses esforços” (EUA, 2015, p. 16, tradução nossa). A estratégia de segurança energética também envolveria um trabalho para reduzir o potencial de conflitos energéticos em regiões como o Ártico e Ásia.

De modo geral, a ideia era demonstrar que os EUA poderiam liderar a economia mundial enquanto reduziam as emissões de gases de efeito estufa: “Continuaremos a desenvolver os combustíveis fósseis americanos, enquanto nos tornamos um país com maior eficiência energética, que desenvolve combustíveis e veículos mais limpos” (EUA, 2015, p. 16, tradução nossa).

2.2.1.5 Governo Donald Trump (2017-)

Para Donald Trump, a agenda de seu antecessor era anticrescimento e prejudicial aos interesses americanos: “Excessivas regulações ambientais e de infraestrutura bloquearam a comercialização energética americana e o desenvolvimento de novos projetos de infraestrutura”, pontua a edição de 2017 do NSS (EUA, 2017, p. 18, tradução nossa).

Contudo, a estratégia do novo governo não difere substancialmente dos planos da gestão de Obama, visto que, em linhas gerais, a ideia era seguir intensificando a exploração e produção de petróleo e gás, além de energia nuclear e fontes renováveis. Da mesma forma, Trump busca posicionar os EUA como fornecedor global de recursos, serviços e tecnologias, assim como “guardião” da infraestrutura energética – outra meta que já vinha sendo perseguida por presidentes anteriores: “Os EUA apoiarão a diversificação de fontes e rotas de energia internamente e no exterior. Modernizaremos nossos estoques estratégicos de petróleo e estimularemos outros países a ampliarem os seus” (EUA, 2017, p. 9, tradução nossa).

Entre os objetivos estabelecidos em 2017 estava o de frear o crescimento da influência russa e chinesa em partes da Europa e Ásia Central, onde as duas potências ampliam o controle de ativos

energéticos críticos, como malhas de transporte de óleo e gás. “Os EUA oferecem uma alternativa a investimentos direcionados pelo Estado, que geralmente pioram as condições de países em desenvolvimento” (EUA, 2017, p. 38, tradução nossa). Em relação à Europa, a meta é trabalhar com aliados para diversificar as fontes de energia no continente, confrontando “práticas econômicas e comerciais injustas da China e restringindo sua capacidade de aquisição de tecnologias sensíveis” (EUA, 2017, p. 48, tradução nossa).

Quanto ao Oriente Médio, a orientação é, na prática, a mesma de governos anteriores: manter a região livre de “terroristas jihadistas” e de qualquer poder hostil aos EUA, de modo que o Golfo Pérsico siga contribuindo para a estabilidade do mercado global de energia. Já o Hemisfério Ocidental é situado como um grande mercado em potencial para bens, serviços e projetos de energia e infraestrutura desenvolvidos pelos EUA. Trump demonstra, contudo, preocupação com a influência externa na América Latina:

A China tenta inserir a região em sua órbita por meio de investimentos públicos e empréstimos. A Rússia continua com sua política falida da Guerra Fria, apoiando aliados radicais em Cuba que reprimem seus cidadãos. Ambos os países apoiam a ditadura na Venezuela e tentam expandir conexões militares e vendas de armas na região. Os Estados democráticos do hemisfério compartilham o interesse em confrontar ameaças à sua soberania. (EUA, 2017, p. 51, tradução nossa).

2.2.2 O “direito divino” ao petróleo

Como se pôde observar, nos últimos 30 anos o petróleo e o gás natural não deixaram, em momento algum, de figurar como um item central na agenda externa dos EUA. Isso se explica pelo fato de que os americanos não conseguiram reduzir sua dependência dos combustíveis fósseis ao longo desse período. Em 1990, o petróleo e o gás natural respondiam por 63% do consumo de energia primária dos EUA, de acordo com dados da U.S. Energy Information Administration (EIA)⁴⁸. Quase 30 anos depois, tal razão subiu para 67% (Gráfico 1).

⁴⁸ EIA. Annual Energy Review. EUA. Disponível em: <<https://www.eia.gov/totalenergy/data/annual/>>. Acesso em: 13 jan. 2019.

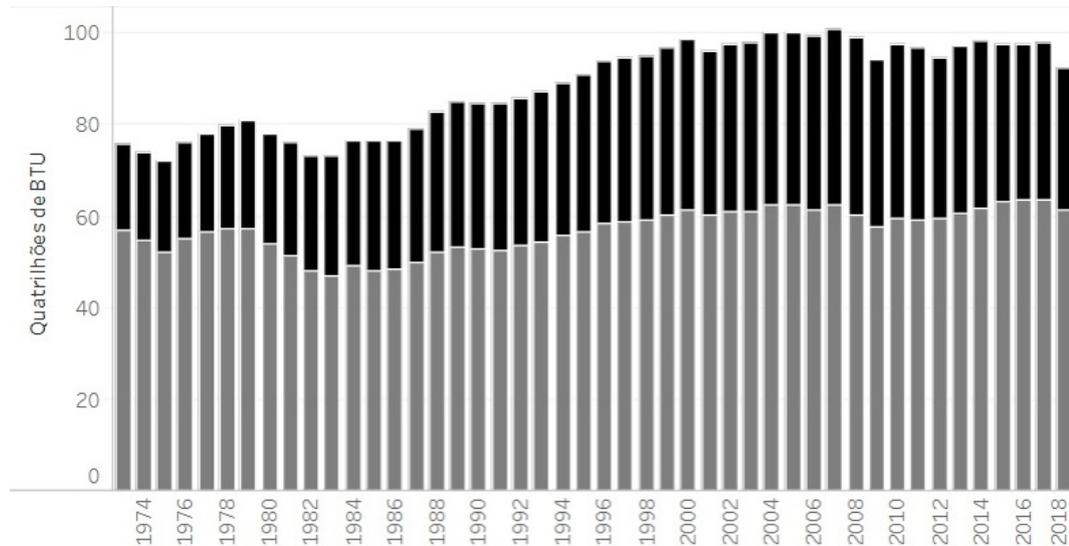


Gráfico 1 – Consumo de óleo e gás (em cinza)/ consumo de energia primária nos EUA. Fonte: elaboração própria com base em dados da EIA

Se, por um lado, os EUA estão, hoje, importando apenas cerca de 10% do gás natural consumido – ante 8% em 1990 – (Gráfico 2), no caso do petróleo a dependência das importações é substancial: em 2018, os norte-americanos importaram volume equivalente a 47% do petróleo consumido no país, contra 40% no início da década de 90 (Gráfico 3)⁴⁹. Isso porque, embora os EUA tenham produzido, em 2018, quantidade de petróleo aproximada à consumida (17,73 milhões de b/d ante 20,5 milhões de b/d), o país recorre às importações da commodity seja para complementar o abastecimento interno ou processar em suas refinarias para posterior exportação.

⁴⁹ Ibid.

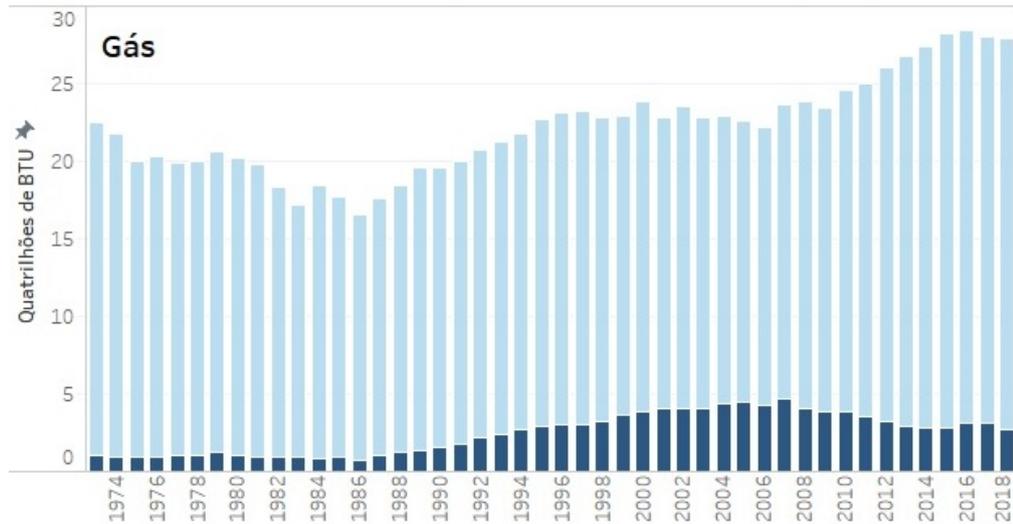


Gráfico 2 – Importação (azul escuro)/ consumo de gás natural nos EUA. Fonte: elaboração própria com base em dados da EIA

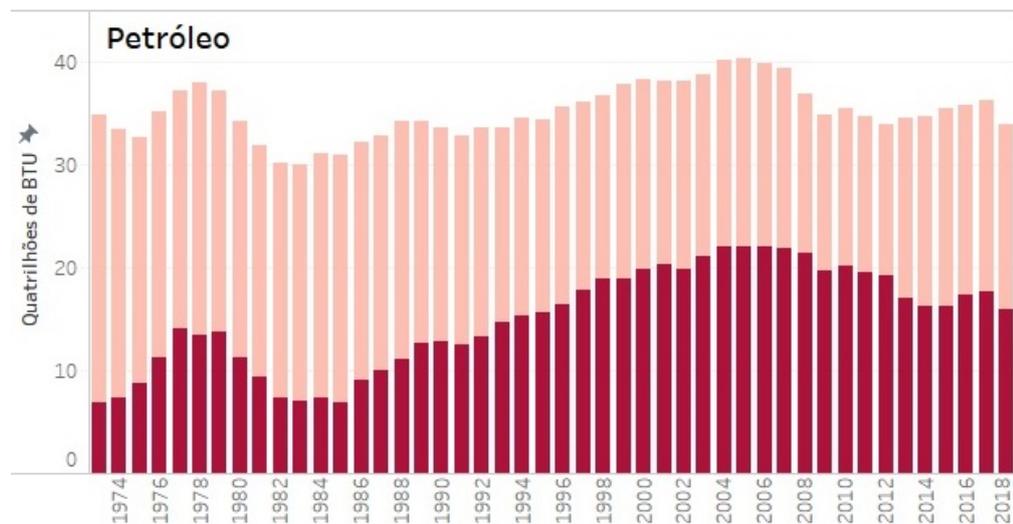


Gráfico 3 – Importação (vermelho escuro)/ consumo de petróleo nos EUA. Fonte: elaboração própria com base em dados da EIA

Em 1990, as importações de óleo e gás representavam 76% das importações totais de energia primária dos EUA, cinco pontos percentuais (p.p.) a menos que em 2018 (Gráfico 4)⁵⁰.

⁵⁰ EIA. Total Energy. EUA. Disponível em: < <https://www.eia.gov/totalenergy/data/annual/>>. Acesso em: 13 jan. 2019.

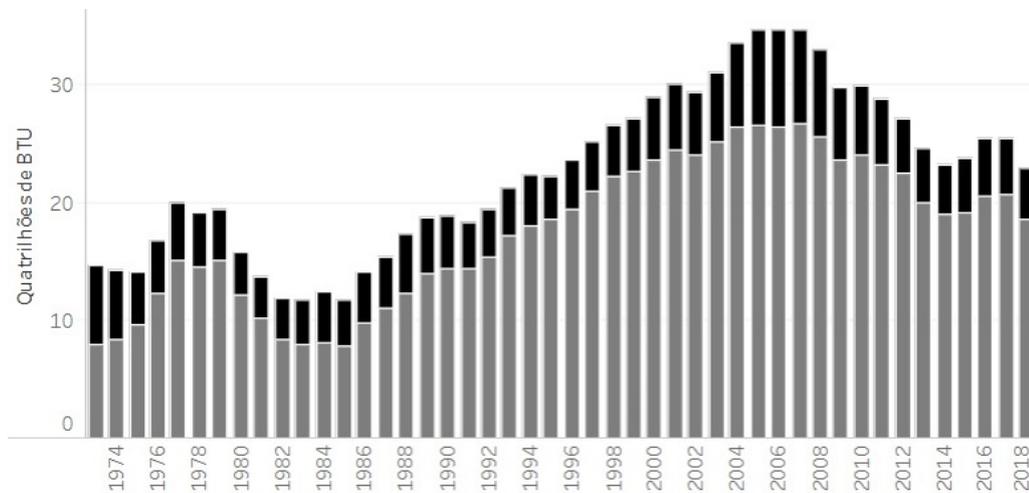


Gráfico 4 – Importações de óleo e gás (cinza)/ importações de energia primária nos EUA. Fonte: elaboração própria com base em dados da EIA

Se houve avanços, estes ocorreram em relação a 2007, quando foi registrado o pico de consumo e importação de energia em todo o período analisado. Desde aquele ano, as importações totais de energia primária dos EUA caíram 34% (Gráfico 4⁵¹), enquanto as de petróleo e gás diminuíram 27,5% e 42%, respectivamente, conforme mostram os gráficos 2 e 3.

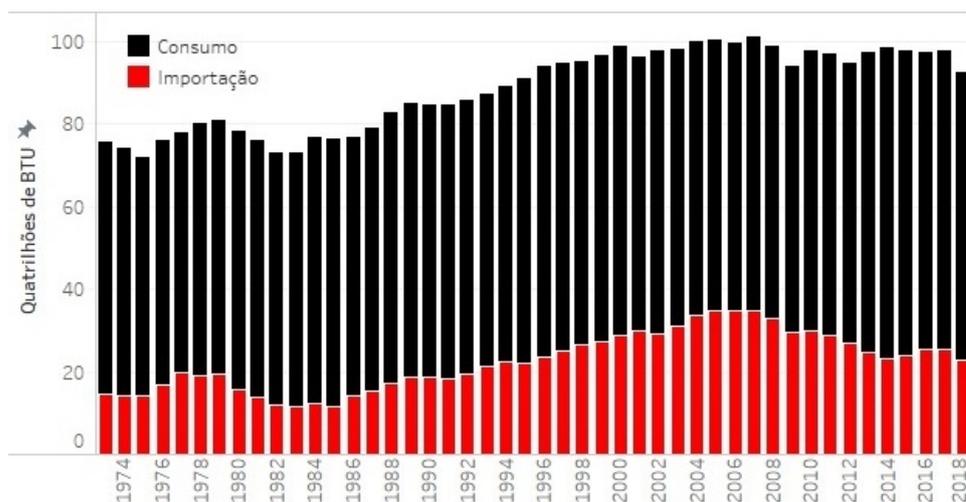


Gráfico 5 – Importações (vermelho)/ Consumo de energia primária nos EUA. Fonte: elaboração própria com base em dados da EIA

⁵¹ EIA. **Total Energy**. Disponível em: < <https://www.eia.gov/totalenergy/data/annual/>>. Acesso em: 13 jan. 2019.

Em 2007, a razão entre energia primária importada e total consumida pelos EUA era de 34%, percentual que caiu para 25% em 2018, segundo dados da EIA⁵², como se vê no Gráfico 5. Nesse mesmo período, as participações do petróleo e gás natural importados sobre seus respectivos totais consumidos foram reduzidas em 9 p.p. e 10 p.p., respectivamente, conforme ilustrado nos gráficos 2 e 3.

Tais avanços não foram, contudo, suficientes para que os EUA deixassem de estabelecer como uma de suas prioridades a presença militar no Oriente Médio, a fim de garantir o livre fluxo da produção de petróleo e gás produzidos no Golfo Pérsico. Mesmo após a publicação do *Blue Print for a Secure Energy Future*, que preconizava a redução da dependência do petróleo do Oriente Médio, a região manteve seu protagonismo na geoestratégia americana.

O que também se pode notar nos anos pós-Blue Print é uma forte preocupação do governo estadunidense com a dependência de seus aliados europeus em relação ao gás natural produzido pela Rússia e com o aumento da influência da China no setor energético europeu, assim como na América Latina. Diante disso, tanto Obama quanto Trump estabelecem como metas diversificar as fontes e rotas de energia de modo a reduzir a exposição às duas grandes potências, tendo em vista que o abastecimento energético de seus aliados é tratada como questão de segurança nacional pelos EUA.

Nas edições de 2015 (gestão Obama) e 2017 (Trump) do *National Security Strategy*, ambos os presidentes se referem ao Continente Americano como um mercado com grande potencial para os EUA na área de energia, conforme previsto pelo Blue Print. Em última análise, isso reflete uma diretriz básica da geopolítica americana: a manutenção de sua hegemonia no Hemisfério Ocidental, como recomenda Nicholas Spykman.

Trump rompeu com a orientação “mais verde” que Obama procurou dar para o planejamento energético dos EUA, mas isso não gerou mudanças profundas na geoestratégia americana, uma vez que tal cisão esteve basicamente associada à produção interna de energia a partir da queima de carvão e tendo em vista que o acesso a reservas de petróleo e gás no exterior – assim como o aumento da produção interna dos hidrocarbonetos – já era uma prioridade para Obama.

⁵² EIA. Total Energy. EUA Disponível em: < <https://www.eia.gov/totalenergy/data/annual/>>. Acesso em: 13 jan. 2019.

Ambos os presidentes mantiveram, assim, um macro-objetivo que perpassou a estratégia de segurança nacional americana desde Bill Clinton: diversificar as fontes e canais internacionais de petróleo e gás, investindo em projetos em praticamente todas as regiões do planeta e atuando firmemente no exterior para que o fluxo do petróleo não seja interrompido.

Tal objetivo adquiriu força ainda maior nos últimos dois governos em função do aumento da influência asiática no Oriente Médio, que já exporta dois terços de sua produção petrolífera para a Ásia: “China e Índia provavelmente se tornarão mais profundamente envolvidos com a geopolítica do Oriente Médio, (...) com capacidade naval suficiente para contribuir com a segurança das rotas marítimas” (MANNING, 2013, p. 115).

É digno de nota que o governo norte-americano constantemente justifica seus esforços pela abertura do setor petróleo no exterior como forma de prevenir que outros governos explorem os recursos energéticos de maneira “irresponsável”. Trata-se de uma retórica praticada por grandes corporações e potências nacionais globais, de que é preciso desregular ao máximo as atividades econômicas dado que o Estado é “corrupto e ineficiente” – isso enquanto os grandes vitoriosos do capitalismo usam máquinas estatais pesadas e bélicas para abrir mercados a suas empresas transnacionais na periferia do planeta⁵³.

Esse “altruísmo” está também ligado à retórica diplomática clássica americana, que nasce com os *Founding Fathers* e é consolidada, sob novos moldes, por Woodrow Wilson. O princípio básico é que os EUA são um país excepcional, que rejeita o *modus operandi* da diplomacia europeia – um jogo de equilíbrio de poder baseado no conflito de interesses “egoístas” – e cujas condutas são norteadas pela moral e luta pela liberdade.

Ainda que Donald Trump esteja rompendo com o cosmopolitismo wilsoniano, o discurso do governo preserva a ideia de excepcionalismo, justificando suas ações por um suposto chamamento divino e partindo do princípio de que sua lei e guerras são justas ou, de certa forma, “santas” – ironicamente remetendo ao seu suposto avesso, que é a Guerra Santa (Jihad) promovida pelos “terroristas” islâmicos.

Considerando-se o histórico mais recente da estratégia de segurança nacional norte-americana e a substancial dependência do país em relação aos combustíveis fósseis, pode-se inferir que os

⁵³ Fernand Braudel afirma que, no centro das economias-mundo aloja-se sempre um estado fora de série, ao mesmo tempo temido e admirado, enquanto, que na periferia do sistema, os estados se constituem numa espécie de instituições esvaziadas, porque suas economias são dominadas por grupos ligados ou submetidos ao estrangeiro (FIORI, 2001, p. 54).

EUA não deixarão de direcionar, ao menos em curto e médio prazo, sua política externa no sentido de garantir o acesso ao petróleo e gás natural, pressionando pela abertura de mercados e atuando para derrubar governos considerados hostis, seja pela via militar – como aconteceu com o Iraque, nos anos de 1990 e 2000, e a Líbia, em 2011; geoeconômica – casos da Rússia e a Venezuela, que são objeto de sanções norte-americanas devido ao não-alinhamento geopolítico –; ou de forma “híbrida”, promovendo ofensivas informacionais e articulações com inimigos internos e partidos de oposição, como houve com o Irã, nos anos de 1950, e o Brasil, mais recentemente.

O espírito da Doutrina Carter – cada vez mais globalizada⁵⁴ – continua vivo.

⁵⁴ Michael Klare (2004, p. 135-140) observa que a Doutrina Carter foi estendida para o Oeste Africano e América Latina, visando assegurar o fluxo de petróleo produzido nessas regiões.

3 PETRÓLEO NO BRASIL: DO CONTROLE ESTATAL À ABERTURA

3.1 O mercado brasileiro sob o olhar norte-americano

O interesse dos EUA sobre o setor petróleo brasileiro não é um fenômeno recente. Documentos da Agência Central de Inteligência (CIA) mostram que, ao menos desde os anos de 1950, os norte-americanos monitoram as atividades petrolíferas nacionais e seu potencial de desenvolvimento.

Entre aquela década e os anos de 1980 – período que compreende a documentação que veio a público nos últimos anos por força do Ato de Liberdade de Informação (Freedom of Information Act) –, a CIA expressa constante preocupação com o monopólio da Petrobras sobre as atividades de exploração e produção de óleo e gás por dois motivos básicos: primeiro, por considerar que a petroleira não teria condições financeiras e técnicas para desenvolver as reservas brasileiras e, segundo, porque a situação de monopólio dificultaria o acesso de bens e serviços estadunidenses à indústria local.

Essa última preocupação se estendia, por sinal, para além do setor petróleo. Na visão da CIA, as empresas estatais eram um problema por serem “corruptas e ineficientes” – o que, em última análise, mitigava as condições de o Brasil gerar riquezas a fim de honrar a dívida externa com bancos norte-americanos – e também por serem utilizadas pelo governo brasileiro com fins políticos localmente e no exterior.

Não obstante, a CIA reconhece, em diferentes momentos, o avanço do Brasil no comércio internacional por meio de práticas ditas “antiliberais”, como o *countertrade* (por exemplo, na importação de petróleo em troca da exportação de bens e serviços nacionais) e a proteção de setores estratégicos como o de tecnologia da informação (TI). E, justamente, demonstra preocupação com tais iniciativas ao prever potenciais dificuldades de acesso de empresas norte-americanas ao mercado brasileiro, assim como choques de interesse políticos no âmbito internacional e o acirramento na disputa por mercados no exterior.

3.1.1 Década de 1950

Em um relatório de setembro de 1954, a CIA destaca que explorações conduzidas pela Standard Oil indicavam que o Brasil tinha imensas reservas de óleo e gás. “No entanto, sozinho, o país não tem capacidade de desenvolvê-las” (CIA, 1954, p. 3, tradução nossa), afirma a agência, assinalando que o governo de Getúlio Vargas havia criado a Petrobras para proteger as reservas do país contra a “pilhagem” estrangeira – um dos “legados problemáticos” deixados pelo ex-presidente brasileiro.

Em março do ano seguinte, os americanos relatam que uma nova descoberta na Amazônia (Nova Olinda) gerava otimismo na indústria petrolífera brasileira, mas ressalva que o monopólio local retardaria o desenvolvimento do setor no país, que, até então, importava quase todo o petróleo consumido. “A Petrobras, por si só, não tem recursos para produzir o petróleo que a economia brasileira em expansão demanda”, frisa a CIA, ressaltando que a descoberta fortalecia o sentimento nacionalista, reduzindo as chances de que a situação de monopólio fosse alterada (CIA, 1955, p. 13, tradução nossa).

Meses depois, a agência pontua que, em função da “política irrealista de petróleo do Brasil”, suas obrigações totais de câmbio haviam saltado para cerca de US\$ 2 bilhões em 1954.

Empréstimos de dólar, particularmente do Export-Import Bank em 1953 e 1955, em conjunto com um programa implementado pela administração de Café Filho para ampliar as exportações, evitaram novas crises por ora. O serviço dessas obrigações, porém, representa mais um fardo para a tensionada economia brasileira” (CIA, 1955b, p. 5, tradução nossa).

A agência americana adverte que uma eventual abertura do setor petróleo no país poderia levar a um golpe militar, com apoio popular, para retirar o então presidente Juscelino Kubitschek do poder. “Embora se acredite que o presidente brasileiro esteja inclinado a abrir o setor petróleo para o investimento privado, esse é um passo considerado politicamente arriscado no momento. O envolvimento estrangeiro deve continuar a se limitar a empréstimos e cooperações técnicas” (CIA, 1956, p. 13, tradução nossa).

Como ainda faria diversas vezes no futuro, a CIA observa, em agosto de 1956, que o “nacionalismo brasileiro explorado por comunistas” poderia gerar problemas para as relações

entre o país e os EUA. Na ocasião, a ameaça era sobre as negociações para a colocação de novas bases e instalações norte-americanas no Nordeste e no Rio de Janeiro⁵⁵.

A questão da soberania nacional, que os oficiais brasileiros acreditam que virá à tona com as bases, é geralmente um tema sensível na América Latina, e se torna ainda mais sensível quando, como no Brasil, coincide com argumentos acalorados sobre a exploração dos recursos minerais do país pelos EUA. (...) O crescente sentimento de nacionalidade também levou a uma mobilização considerável contra “entregar patrimônio a estrangeiros”. Uma campanha para excluir os americanos e outras companhias estrangeiras – provocada pelo slogan comunista “O petróleo é nosso” – culminou, em 1953, na criação do monopólio nacional em petróleo (Petrobras) (CIA, 1956b, p. 7-8, tradução nossa).

Até o fim da década de 1950, relatórios da CIA destacam evoluções na produção de petróleo e gás brasileira: “A Petrobras é louvada nas rádios nacionais por ter praticamente dobrado a produção pelo segundo ano consecutivo. Ela agora produz 20% da demanda nacional, mas isso é resultado de melhorias no transporte, e não de novas descobertas” (CIA, 1958, p. 12, tradução nossa). No ano seguinte, a agência enfatiza que a extração de óleo e gás no país havia quadruplicado desde 1956 e que, em 1958, atingira 50 mil b/d, performando alta de 80% em relação ao ano anterior (CIA, 1959, p. 8, tradução nossa).

3.1.2 Década de 1960

Em junho de 1960, a CIA traça um panorama sobre a situação das atividades petrolíferas na América Latina, ressaltando que sua participação de 18% na produção global de petróleo poderia cair por conta do nivelamento da extração na Venezuela – então o segundo maior produtor e maior exportador de petróleo do mundo – e que os maiores ganhos percentuais de produção na região em 1959 haviam sido registrados na Argentina e Brasil. O relatório ainda ressalva que

(...) o sentimento nacionalista contra petroleiras estrangeiras – um problema contínuo na Argentina, Brasil e diversos outros países – aumentou particularmente no Peru e Cuba. Os esforços da União Soviética de expandir exportações de petróleo lograram avanços em Cuba e no Uruguai, mas sua oferta de cooperação técnica e crédito para várias agências nacionais de petróleo foram aceitas somente em parte (CIA, 1960, p. vi, tradução nossa).

⁵⁵ Os acordos previam uma estação de rastreamento de mísseis em Fernando de Noronha (PE) e uma estação de comunicações próxima à Maceió (AL); instalação de uma base aérea no litoral do Nordeste; e instalações MATS no Rio de Janeiro, além de áreas para três estações LORAN dos tipos já acordados com a Costa Rica, Equador, entre outros países latino-americanos.

A relação do Brasil com governos de outros países, particularmente a União Soviética, era acompanhada com afinco pelos EUA. Em 1961, a CIA registra que, apesar de a Petrobras ter tomado um empréstimo do Export-Import Bank para financiar a construção de uma planta de *shale oil* (óleo de folhelho) no Paraná, um grupo de engenheiros da petroleira aceitara um convite para visitar a URSS a fim de estudar operações com esse tipo de recurso (CIA, 1961, p. i, tradução nossa). No ano seguinte, um relatório da agência destaca que oficiais das forças armadas brasileiras avaliavam a exploração de grandes reservas de *oil-bearing shale*, possivelmente com assistência norte-americana ou soviética. “Um programa como esse teria forte apoio de políticos e militares que, há muito, se opõem à dependência de petróleo estrangeiro” (CIA, 1962, p. 5, tradução nossa).

Quatro anos depois, a central de inteligência dedica parte de um relatório ao “problema” das empresas estatais na América Latina – um assunto “sensível (...), principalmente por seus laços com a soberania e orgulho nacionais. (...) [Tal qual a Pemex, no México], “a Petrobras é sacrossanta no Brasil, sobretudo porque sua diretoria é tradicionalmente de origem militar” (CIA, 1965, p. 13, tradução nossa). Segundo a CIA, qualquer programa bem-sucedido para melhorar a eficiência de estatais seria mais efetivo se acompanhado de uma política governamental mais favorável ao capital privado, atraindo fundos de investimentos para acelerar o desenvolvimento econômico. Isso exigiria, contudo, “o abandono de uma abordagem doutrinadora quanto às companhias estatais e uma definição clara por parte do Estado daquelas esferas em que os investimentos podem operar com razoável grau de segurança no longo prazo” (CIA, 1965: 15, tradução nossa).

3.1.3 Década de 1970

Em 1973 – ano do primeiro choque dos preços do petróleo – o cenário era, na avaliação da CIA, positivo para países exportadores, com empresas independentes norte-americanas e japonesas, além da própria Petrobras, concorrendo ativamente por reservas controladas por governos como os da Arábia Saudita e Irã (CIA, 1973, p. 3, tradução nossa).

Em maio daquele ano, a agência lista uma série de iniciativas da estatal brasileira no exterior para garantir o abastecimento interno no país, cuja produção de petróleo, naquele ano, cobria apenas 25% de seu consumo total. Entre as ações destacadas estavam a aquisição de concessões na Colômbia e Iraque, dando início à sua atividade exploratória fora do país, além de negociações com a Nigéria e Argélia no mesmo sentido e contratos de compra de petróleo com a Arábia Saudita, Argélia, Iraque, Líbia e Peru. “Os contratos ‘*government-to-government*’ acertados até o momento garantirão 30% das necessidades de importação de petróleo do Brasil em 1973. Essa porcentagem certamente crescerá” (CIA, 1973b, p. 5, tradução nossa).

Ainda em 73, a agência reportou uma nova descoberta feita pela Petrobras na costa do estado do Rio de Janeiro, frisando que “a importância econômica, política e psicológica de um achado como o que se acredita que Campos seja não pode ser subestimada” (CIA, 1973c, p. 5, tradução nossa). No documento, a agência destaca pontos de tensão nas relações entre o Brasil e os EUA, como o pedido do governo brasileiro para garantir as 200 milhas náuticas do mar territorial e a relutância dos norte-americanos em vender equipamentos militares para o Brasil. “Uma eventual redução do crescimento econômico pode levar o governo a apelar para o sentimento nacionalista, afetando a influência e investimentos dos EUA no país” (CIA, 1973d, p. 35, tradução nossa).

Em agosto de 1974, a CIA relata que, na busca por petróleo e gás, o Brasil se aproximava de países árabes e da África Subsaariana, deixando de lado diferenças ideológicas e passando a reconhecer e negociar com países comunistas, incluindo a China. “O Brasil se verá, cada vez mais, como um competidor por mercados e recursos (...), o que, junto ao orgulho nacionalista levará o país a antagonizar, cada vez mais, com os EUA em diversos assuntos” (CIA, 1974, p. 2, tradução nossa), alerta a agência, ressaltando que o Brasil tentaria demonstrar sua independência, a fim de apagar a impressão de que atuava como “agente norte-americano” em assuntos hemisféricos (CIA, 1974, p. 5, tradução nossa).

Um relatório de 1975 (CIA, 1975) dá conta de que o Brasil vinha se alinhando a outros países subdesenvolvidos, a fim de garantir concessões econômicas e forçar uma redistribuição das riquezas do mundo a seu favor. Além disso, embora não pudesse aspirar à condição de porta-voz dos países de língua espanhola da América Latina, o país trabalhava, segundo a CIA, para solidificar sua posição como grande potência na região, desempenhando papel internacional como potência emergente e projetando-se como defensor dos interesses do Terceiro Mundo, com capacidade de fazer frente às nações industrializadas.

O documento sublinha que o Brasil seguia com uma “agressiva” procura por mercados para seus produtos, não apenas junto a nações ocidentais, mas a países comunistas e em desenvolvimento, incluindo a URSS, Europa Oriental e China. Além disso, em 1974, o país abandonara seu “apoio tácito” à política de Lisboa na África, a fim de assegurar vantagens econômicas e diplomáticas no continente.

Há crescentes divergências entre o Brasil e os EUA, sobretudo no que se refere a questões econômicas. (...) O ministro [Francisco Azeredo da] Silveira tem repetidamente insistido que o país não está sujeito a “alinhamentos automáticos”. Iniciativas pragmáticas, não-ideológicas para expandir as opções internacionais do Brasil encontraram pouca resistência no país, mesmo entre elementos conservadores suspeitosos das relações com países comunistas (CIA, 1975:10, tradução nossa).

Em 1976, o Brasil ainda vivia uma situação pouco confortável, importando cerca de 80% do petróleo que consumia. Mais uma vez, a CIA enfatiza que essa situação não mudaria se o monopólio sobre as atividades de E&P perdurasse, uma vez que a Petrobras não dispunha de capital para prospectar novas reservas por conta própria (CIA, 1976, p. 15, tradução nossa). Naquele ano, o governo de Ernesto Geisel chegou a ensaiar um processo de abertura, oferecendo dez áreas exploratórias ao mercado, mas sob contratos de risco, despertando pouco interesse entre as empresas (CIA, 1976b, p. 16, tradução nossa).

A agência relata, em 1978, que, apesar do progresso nas frentes de inflação e pagamentos no ano anterior, grandes problemas persistiriam no Brasil, inclusive por conta da dependência das importações de petróleo. “A necessidade de controlar o déficit da balança de pagamentos e preservar a classificação internacional de crédito do país é conflitante à necessidade política de manter salários reais e assegurar crescimento de 6% para impedir que o desemprego cresça”, observa a agência em relatório produzido naquele ano (CIA, 1978, p. 4, tradução nossa).

3.1.4 Década de 1980

O estreitamento de laços entre o Brasil e países da África e Oriente Médio com foco no suprimento de petróleo adentrou a década de 80.

Em 1981, um relatório da CIA destaca a assinatura de um contrato entre a Petrobras e o Congo autorizando a estatal brasileira a explorar óleo e gás no país africano (CIA, 1981, p. 6).

Em outro documento, a agência reporta que o Brasil havia desenvolvido uma relação especial com o Iraque após a crise do petróleo. “A aproximação começou quando o Iraque nacionalizou o campo de Majnoon, descoberto pela Petrobras. Eles rasgaram o acordo, mas, em compensação, os brasileiros ganharam um sistema preferencial de entregas de óleo” (CIA, 1981b, p. 1-2, tradução nossa), explica a agência, acrescentando que o país vinha suprindo os iraquianos com carros blindados, mísseis balísticos e outros equipamentos militares.

Em 1982, a CIA volta a destacar a aproximação do Brasil com outros países subdesenvolvidos, citando a renovação dos laços comerciais com a Angola, “particularmente por conta da necessidade brasileira de diversificar suas fontes de importação de petróleo” (CIA, 1982, p. 1-2, tradução nossa). Naquele ano, a Petrobras gozava de um contrato para comprar 7 mil barris de óleo por dia de Angola, detinha 75% de participação em uma concessão local e negociava a entrada em outra, de acordo com a central de inteligência.

Em um relatório de 1983, a CIA põe novamente em dúvida a capacidade do Brasil de ampliar significativamente seus níveis de produção de petróleo, apesar das descobertas feitas em sua costa. A previsão da agência era, então, que o país não excederia os 425 mil b/d devido ao seu “potencial geológico aparentemente limitado” (CIA, 1983, p. 41, tradução nossa). O caminho para o Brasil e outros países subdesenvolvidos fora da Opep seria, na visão da agência, implementar políticas fiscais “sensatas” para ampliar sua geração de energia.

De acordo com o Banco Mundial, essas nações devem atrair o capital de IOCs [petroleira privadas internacionais] para otimizar o desenvolvimento de recursos potenciais. Recursos também poderão ser adquiridos de instituições financeiras internacionais a fim de viabilizar projetos de desenvolvimento para melhorar o fornecimento doméstico de energia onde não houver possibilidade de exportação (CIA, 1983, p. 24, tradução nossa).

Em 1984, os EUA eram o destino de cerca de metade das exportações brasileiras. Preocupado com a superdependência do mercado norte-americano, o governo brasileiro trabalhava para expandir suas vendas à Europa Oriental, Ásia e Oriente Médio. Com isso, “uma ampla gama de exportações dos EUA para esses mercados poderia ser afetada, desde soja e frango congelado a pequenas aeronaves”, alerta a CIA em relatório de novembro daquele ano (CIA, 1984, p. 11, tradução nossa).

No documento, a agência assinala que a persistência de altos níveis de inflação no Brasil e de baixo crescimento reforçados por questões externas poderiam levar o novo presidente (civil) a

abandonar a política de austeridade em favor de uma estratégia mais expansiva, estimulando o crescimento e fomentando a demanda doméstica a fim de elevar salários.

Quaisquer dessas medidas claramente se colocaria como entrave às exportações (...), e o Brasil não chegaria perto de gerar um volume de divisas internacionais suficiente para cumprir seu compromisso da dívida. (...) Bancos dos EUA, que detêm quase um quarto da dívida externa de US\$ 100 bilhões do Brasil, estão em posição extremamente vulnerável à disrupção do serviço da dívida que muito provavelmente se seguiria à qualquer revés no esforço brasileiro de conseguir divisas internacionais (CIA, 1984, p. 10-11, tradução nossa).

O Brasil seguia apostando no modelo do *countertrade*: sempre que a Petrobras negociava compra de petróleo internacional, sua subsidiária, Interbrás, participava para assegurar contratos de exportação de bens manufaturados. Dos 650 mil b/d de petróleo importados pelo país em 1984, 540 mil b/d o foram por meio de acordos do tipo com o Iraque, Irã, México, Venezuela e China, segundo estimativa da CIA (1984, p. 4, tradução nossa).

No mesmo ano, a agência reportou aumento da produção de petróleo no Brasil, com o início de operação de uma nova plataforma. A expectativa da Petrobras era atingir a extração de 500 mil b/d até o fim de 1984, o que representaria alta de 30% ante 1983. “Nós seguimos céticos, contudo, quanto às chances de o Brasil atingir essa meta. Graves problemas financeiros forçaram a Petrobras a cortar seus gastos substancialmente e reduzir sua atividade de perfuração” (CIA, 1984b, p. 4, tradução nossa).

A expectativa do governo brasileiro era que o crescimento de sua produção de petróleo em um cenário de preços internacionais estáveis permitiria ao país reduzir entre US\$ 1 bilhão e US\$ 1,5 bilhão os US\$ 7,8 bilhões em compras de petróleo estrangeiro feitas em 1983, mantendo volume total de importações da ordem de US\$ 16 bilhões. Para a CIA, “somente com isso o governo estaria em condições de repor matérias primas, bens intermediários e indústrias de capital intensivo o suficiente para atingir suas metas de exportação, de acordo com sua equipe econômica” (CIA, 1984c, p. 5, tradução nossa).

Em um relatório de agosto de 1985, a CIA informa que a Petrobras havia descoberto um campo gigante que poderia dobrar as reservas brasileiras de petróleo e gás:

A exploração offshore está dando resultados. As reservas cresceram 200% nos últimos cinco anos, para 3 bilhões de barris. A produção saltou para mais de 550 mil b/d no mesmo período. A experiência da Petrobras com sistemas de produção antecipada (SPA) em conjunto com tecnologias de águas ultraprofundas dos EUA e Europa Ocidental permitirão o rápido desenvolvimento do campo apesar de sua profundidade. Além disso,

a contínua exploração da Bacia de Campos deve levar a novas descobertas (CIA, 1985, p. 20, tradução nossa).

Diante do potencial de novos achados na costa brasileira, a CIA relata, em setembro daquele ano, que a Petrobras decidira ampliar o fornecimento de gás natural para o estado de São Paulo, a fim de esfriar as negociações paulistas com o governo argelino para aquisição do combustível. “A Petrobras teme perder sua posição de monopólio e mercados para futuras descobertas *offshore*”, assinala a agência (CIA, 1985b, p. 27, tradução nossa).

No mês seguinte, a CIA volta a manifestar preocupação com a prática do *countertrade*, citando uma triangulação feita entre a Argélia, Brasil e a Polônia, em uma operação que permitia aos países se beneficiarem da comercialização entre si, evitando obter qualquer crédito de financiadores não envolvidos no negócio. O esquema funcionava da seguinte forma: a Polônia tinha uma dívida com o Brasil; este queria petróleo, e a Argélia, bens industrializados. A Argélia concordava em trocar petróleo por bens manufaturados brasileiros e uma porção adicional de óleo por uma garantia da dívida polonesa (“IOU”, na terminologia em inglês). Assim, a Argélia e o Brasil ficariam quites, já que valores equivalentes seriam trocados, enquanto a dívida polonesa com o Brasil se reduziria, já que parte dela seria transferida à Argélia – a qual, por sua vez, se acertaria com a Polônia ao aceitar bens industrializados poloneses de valor correspondente à dívida a ela transferida (CIA, 1985c, p. 11).

Para a CIA,

o *countertrade* desrespeita os princípios do livre mercado, já que os compradores não adquirem necessariamente com base no melhor preço e qualidade, distorcendo os padrões de comercialização e promovendo a alocação de recursos de baixo nível e aumentando custos das trocas comerciais (...), além de ser uma técnica de financiamento para evitar a força do dólar americano (CIA, 1985c, p. 4; p. 13, tradução nossa).

Foi em 1986 que, pela primeira vez, a agência tratou como possível a autossuficiência no abastecimento de petróleo no Brasil. Tendo em vista as então recentes descobertas na Bacia de Campos e o potencial para novos achados na região, a expectativa era que o país ampliasse sua produção para mais de 900 mil b/d no início da década de 90 e para um milhão até o final dela (CIA, 1986, p. iii) – marca que acabou sendo atingida em 1997⁵⁶.

⁵⁶ PETRÓLEO 80 anos: da exploração em terra às águas profundas. **O Globo**, Rio de Janeiro, 21 jan. 2019. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/economia/petroleo-80-anos-da-exploracao-em-terra-as-aguas-profundas-23387420>>. Acesso em: 15 jun. 2019.

No relatório, a CIA destaca que o Brasil abria, com isso, caminho para reduzir sua dívida externa, contribuindo para a “proteção da parcela financeira de bancos norte-americanos e internacionais no futuro do país” e abrindo oportunidades para os EUA nas áreas de engenharia e perfuração (CIA, 1986, p. vi, tradução nossa).

No mesmo ano, a agência produziu um documento expressando preocupação com as empresas estatais brasileiras, as quais “desafiavam o sistema comercial internacional”:

As estatais brasileiras estão entre os participantes mais ativos nas atividades de ‘countertrade’. Estimamos que cerca de dois terços das importações brasileiras de petróleo sejam obtidas via arranjos de countertrade. (...) Em 1982 (...) a Petrobras anunciou que todos os países que exportam petróleo para o Brasil teriam que comprar um determinado volume de bens brasileiros. (...) Acordos do tipo foram firmados com a Argélia, Irã, Iraque, Malásia, México, Nigéria e Venezuela (CIA, 1986b, p. 17-18, tradução nossa).

O relatório ressalta que os países em desenvolvimento, de modo geral, usam suas estatais para influenciar suas relações com outras nações, estimulando laços comerciais e relações políticas. “O desmantelamento dessas organizações contribuiria para os esforços do governo dos EUA, sob o Plano Baker, no sentido de promover ajustes estruturais no terceiro mundo, ajudando a reduzir o fardo das grandes dívidas dos países subdesenvolvidos” (CIA, 1986b, p. 14, tradução nossa).

A projeção de companhias brasileiras no exterior – particularmente no mundo comunista – também inquietava o governo norte-americano. Em 1987, a CIA reporta que a Angola vinha ampliando suas exportações de petróleo para o Brasil a fim de compensar a queda dos preços do barril e possíveis custos adicionais das obras de uma usina hidrelétrica construída por brasileiros com equipamentos soviéticos no país africano. A agência observa, no relatório, que o estabelecimento de sanções econômicas sobre Angola, como a suspensão de crédito do US Export Import Bank, teria pouca efetividade, assim como a retirada da Chevron e outras companhias norte-americanas do país ou a interrupção da venda de equipamentos, já que esse mercado seria preenchido por empresas brasileiras, europeias e asiáticas (CIA, 1987, p. 7-11, tradução nossa).

Ainda em 87, a CIA produziu um relatório sobre novas descobertas de reservas marítimas de óleo e gás no Brasil, destacando que a Petrobras vinha desenvolvendo tecnologias para produzir nas maiores profundidades até então, da ordem de 1,680 mil metros (CIA, 1987b, p. 29).

Em outro documento do mesmo ano, a agência admite que, apesar dos “altos custos e ineficiências”, políticas protecionistas permitiram à Brasília desenvolver numerosas indústrias bem-sucedidas, sobretudo de automóveis e aço, e menciona que, com base nessa experiência, o governo brasileiro havia estendido mecanismos de proteção a indústrias de alta tecnologia, culminando com a aprovação da Lei de Informática, em 1984 (CIA, 1987c, p. 3).

Acreditamos que haverá divergências entre o Brasil e os EUA relativas a diversos assuntos, e isso poderá afetar cooperações científicas e tecnológicas bilaterais. A crescente competitividade de Brasília nos mercados mundiais, seu uso do protecionismo para estimular o desenvolvimento econômico e o forte elemento de controle governamental sobre suas indústrias seguirão como questões contenciosas. Sérios conflitos poderão aparecer se o Brasil embarcar em um curso de confrontação com devedores internacionais (CIA, 1987, p. 10, tradução nossa).

No último documento analisado, de 1989, a CIA expressa aflição com o endividamento das estatais brasileiras. Na visão da agência, se o governo brasileiro não encaminhasse sua privatização, essas empresas seguiriam expandindo o déficit público do país e reduzindo o acesso ao crédito para o setor privado. “A incapacidade de controlar suas paraestatais é mais um forte indicador de que o Brasil irá demorar para promover as reformas fiscais desejadas pelos Estados Unidos e outros credores”, diz o relatório (CIA, 1989, p. 1-2, tradução nossa).

Os norte-americanos assinalam que o Congresso brasileiro, que havia reconquistado o poder com a constituição federal de 1988, era um impedimento para reduzir o setor público e que os parlamentares vinham incorporando medidas para proteger diversos setores, como mineração e petróleo e gás, da concorrência e influência estrangeiras. Em paralelo, a privatização de estatais – chamadas de “elefantes brancos” pelos norte-americanos – também era dificultada por trabalhadores organizados, a partir de então apoiados pelo direito de greve garantido pela constituição (CIA, 1989, p. 8, tradução nossa).

Tudo isso era visto como um problema, já que, na visão da CIA, quanto mais pesado fosse o setor público brasileiro, piores seriam as condições de o país honrar sua dívida externa, cuja quarta parte correspondia, no final da década de 1980, a empréstimos de bancos dos Estados Unidos. Adicionalmente, “políticas favorecendo empresas estatais reduzirão oportunidades comerciais para os EUA, que são o maior parceiro comercial do Brasil (...), além de reduzir investimentos estrangeiros, concorrência, eficiência e transferência tecnológica” (CIA, 1989, p. 11, tradução nossa).

3.1.5 Parceria Brasil-EUA

Entre 1955 e 2003, os governos brasileiro e norte-americano formalizaram 11 atos internacionais na área de energia, de acordo com dados do Ministério de Minas e Energia (MME)⁵⁷, sendo que dez deles são relativos aos usos civis/ pacíficos da energia nuclear, dos quais dois (assinados em 1972 e 1997) ainda estão em vigor. O único mais abrangente é o mais recente, de 2003, que consiste em um memorando de entendimento para o estabelecimento de mecanismo de consultas sobre cooperação na área de energia⁵⁸, que prevê projetos conjuntos nas áreas de eficiência energética, sequestro de carbono, carvão, tecnologias para o desenvolvimento sustentável, tecnologias na área de energia renováveis e informação, planejamento e regulação, particularmente nas áreas de modernização da eletricidade e segurança da infraestrutura de energia *offshore*.

Em 2007, os então presidentes Lula e George W. Bush firmaram o Memorando de Entendimento para o Avanço da Cooperação em Biocombustíveis. “O grupo de trabalho foi focado em cinco áreas básicas, incluindo: energia renovável, eficiência energética, óleo, gás e carvão, energia nuclear, colaboração em pesquisa e desenvolvimento” (LANGEVIN, 2013:15-16).

Em agosto do ano seguinte, durante reunião em Brasília (DF)⁵⁹, o então ministro de Minas e Energia, Edison Lobão, e o secretário-adjunto dos EUA à época, Jeffrey Kupfer anunciaram que os países focariam em áreas-chave como óleo e gás, biocombustíveis, eficiência energética, carvão, energia nuclear, eletricidade e questões regulatórias em energia.

Em 2010, o MME e o Departamento de Energia dos EUA assinaram um acordo⁶⁰ para elaborar um plano de ação conjunta voltado às áreas de energias renováveis, eficiência energética, petróleo, gás natural e carvão limpo e geração de energia nuclear com fins civis. Em

⁵⁷ As informações foram requeridas pelo autor por meio do Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão (e-SIC) do governo federal, conforme o Anexo 1.

⁵⁸ EUA. MEMORANDUM Of Understanding Between The Department Of Energy Of The United States Of America And The Ministry Of Mines And Energy Of The Federative Republic Of Brazil For The Establishment Of A Mechanism For Consultations On Energy Cooperation. EUA, 20 jun. 2003. Disponível em: <https://www.energy.gov/sites/prod/files/2014/03/f12/brazil_us_mou_statement.pdf>. Acesso em: 4 jul. 2019.

⁵⁹ EUA. JOINT Statement on Brazil-United States Energy Meeting. EUA, 5 ago. 2008. Disponível em: <<https://www.energy.gov/articles/joint-statement-brazil-united-states-energy-meeting>>. Acesso em: 4 jul. 2019

⁶⁰ EUA. U.S.-Brazil Binational Joint Action Plan. EUA, 20 jul. 2010. Disponível em: <<https://www.energy.gov/eere/downloads/us-brazil-binational-joint-action-plan>>. Acesso em: 4 jul. 2019.

óleo e gás, os objetivos eram cooperar na exploração e desenvolvimento de reservas em águas profundas e práticas de segurança e meio-ambiente; promover *workshops* sobre experiências em unidades terrestres e marítimas e em unidades de regaseificação de gás natural liquefeito (GNL), “nos quais governo e indústria poderiam compartilhar conhecimento e experiência na escolha de locais, financiamento, licenciamento e construção de projetos, bem como na operação de unidades de GNL seguras e ambientalmente sustentáveis”.

No ano seguinte, os dois governos realizaram a primeira reunião do Diálogo Estratégico em Energia Brasil-EUA⁶¹, uma parceria presidencial visando à formação de um arcabouço para a cooperação em energia entre os países, com foco em biocombustíveis, energias renováveis e eficiência energética, petróleo e gás e energia nuclear. Entre as iniciativas previstas estavam o apoio à colaboração em pesquisa sobre biocombustíveis entre o National Renewable Energy Laboratory (NREL) e o centro de pesquisas da Petrobras (Cenpes) para desenvolver novos métodos de produção de bio-óleos a fim de reduzir as emissões de gases no refino de petróleo, bem como o intercâmbio de experiências sobre melhores práticas e conhecimento, visando assegurar que recursos de óleo e gás em águas profundas sejam desenvolvidos de forma responsável.

O segundo encontro⁶² ocorreu em Brasília, em março de 2013, com a presença do então secretário de Energia dos EUA (DOE), Daniel Ponemann, e do ministro de Minas e Energia, Márcio Zimmermann. Até então, o DOE e o MME haviam realizado dois workshops em conjunto: o primeiro, no Rio de Janeiro, em outubro de 2011, com foco em tecnologias de exploração e produção em águas profundas, questões ambientais e alternativas à queima de gás nas plataformas. Já o segundo, promovido em Houston, no Texas, em maio de 2012, teve como tema central hidrocarbonetos não-convencionais (como *shale gas e tigh oil*), incluindo aspectos regulatórios e tecnológicos, além do uso de dispersantes químicos na remediação de derramamento de petróleo. O passo seguinte seria realizar uma oficina no Brasil sobre óleo e gás não convencionais, com a participação de operadoras e fornecedores de ambos os países, tendo

⁶¹ EUA. U.S. and Brazil Launch Strategic Energy Dialogue. EUA, 18 ago. 2011. Disponível em: <<https://www.energy.gov/articles/us-and-brazil-launch-strategic-energy-dialogue>>. Acesso em: 4 jul. 2019.

⁶² EUA. Summary of the meeting between the Deputy Secretary of Energy of the United States of America, Daniel Poneman and the Deputy Minister of Mines and Energy of the Federative Republic of Brazil, Márcio Pereira Zimmermann On the Strategic Energy Dialogue. EUA, 19 mar. 2013. Disponível em: <https://www.energy.gov/sites/prod/files/BrazilUSA%20-%20Strategic%20Energy%20Dialogue%2003.19.2013_0.pdf>. Acesso em: 4 jul. 2019.

em vista o apoio à realização da 12ª rodada de licitações da ANP, que seria focada nesse tipo de recurso.

“Com o Diálogo Estratégico em Energia, estamos trabalhando para entregar resultados concretos que contribuirão para o crescimento de nossas economias pelo desenvolvimento sustentável e ampliar nossa segurança energética”, declarou, na época, Daniel Poneman⁶³.

Em novembro de 2015, aconteceu, em Washington, a terceira reunião⁶⁴ entre os governos brasileiro e norte-americano. Na ocasião, porém, o maior enfoque foi dispensado a novas iniciativas bilaterais para o desenvolvimento de biocombustíveis e projetos hidrelétricos.

Depois disso, o principal acordo fechado foi o que estabeleceu o Fórum Brasil-EUA de energia (USBEP)⁶⁵, em março de 2019. A iniciativa prevê a identificação de questões técnicas, regulatórias e políticas de interesse mútuo e o desenvolvimento de planos para atingir objetivos concretos em tais searas. O fórum também pretende contribuir para que os países identifiquem barreiras à comercialização e investimentos na área de energia. “O USBEP representa uma abordagem via parceria público-privada para superar desafios de segurança energética enfrentados por ambos os países e por nossos aliados e no mundo”⁶⁶.

No dia 15 daquele mês, o ministro de Minas e Energia, Bento Albuquerque, foi recebido pelo secretário assistente para Recursos Naturais e Energia do Departamento de Estado, Francis R. Fannon, no contexto da preparação da visita do presidente Jair Bolsonaro aos Estados Unidos. Segundo relato do embaixador Sérgio Amaral⁶⁷, o dirigente brasileiro ressaltou, no encontro, a importância do lançamento do USBEP como “marco institucional novo, flexível e de alto nível”, capaz de congrega as pastas de energia, comércio, tesouro, agências reguladoras, instituições de

⁶³ EUA. U.S. Energy Deputy Secretary Poneman, Brazil’s Deputy Minister of Mines and Energy Zimmermann Sign Advance Bilateral Energy Relationship. EUA, 20 mar. 2013, tradução nossa. Disponível em: <<https://www.energy.gov/articles/us-energy-deputy-secretary-poneman-brazil-s-deputy-minister-mines-and-energy-zimmermann>>. Acesso em: 4 jul. 2019.

⁶⁴ EUA. Deputy Secretary Sherwood-Randall Co-Chairs the U.S.-Brazil Strategic Energy Dialogue. EUA, 1 dez. 2015. Disponível em: <<https://www.energy.gov/ia/articles/deputy-secretary-sherwood-randall-co-chairs-us-brazil-strategic-energy-dialogue>>. Acesso em: 4 jul. 2019.

⁶⁵ EUA. Establishment of the U.S.-Brazil Energy Forum. EUA, 19 mar. 2019. Disponível em: <<https://www.energy.gov/articles/establishment-us-brazil-energy-forum>>. Acesso em: 4 jul. 2019.

⁶⁶ Ibid.

⁶⁷ Reunião entre o MME e o Secretário de Recursos Minerais e energia do DOS. Documento obtido pelo autor por meio do Sistema Eletrônico de Informações ao Cidadão (e-SIC) do governo federal, conforme o Anexo 2.

financiamento, associações do setor e outros agentes relevantes, em função do tema tratado, com vistas a entregar resultados concretos e ambiciosos de parte a parte.

Fannon, por sua vez, mostrou-se especialmente interessado no novo desenho do mercado de gás natural no Brasil (abertura do mercado de transporte e distribuição) e na “democratização” dos capitais da Eletrobrás (conformação da *golden share*) e da Petrobras (programa e desinvestimentos), como oportunidades para investidores norte-americanos. O secretário fez o que chamou de “necessária distinção” entre critérios que regem o capital chinês e o capital norte-americano na decisão de investir. “Empresas norte-americanas não são o governo”, sintetizou, retomando a ideia de que os investimentos norte-americanos vêm com “*no strings attached*” (“sem compromissos”, na tradução em português) e promovem consigo valores como estabilidade, previsibilidade nos modelos comerciais, segurança nas transações e respeito ao Estado de direito.

A pedra angular da cooperação energética entre o Brasil e os Estados Unidos encontra-se precisamente entre o despertar do Brasil como um grande produtor de petróleo e gás e a demanda americana por derivados de petróleo e hidrocarbonetos. (...) Enquanto a maior parte da produção brasileira de hidrocarbonetos reside nos esforços da Petrobrás, as companhias americanas de gás e petróleo estão investindo na exploração e na produção. Essa onda de investimentos desencadeou um rápido crescimento no mercado de equipamentos de prospecção, fazendo do Brasil um mercado primário para o maquinário produzido nos Estados Unidos e para serviços relacionados. Produção acelerada, exportações, investimentos e vendas de bens e serviços entre empresas brasileiras e americanas agora compõem o alicerce de uma potencial e estratégica parceria energética. (LANGEVIN, 2013:16-17)

Em fevereiro de 2020, o secretário de Energia dos EUA, Dan Brouillette, e o ministro Bento Albuquerque fizeram a primeira reunião do USBEF. Na área de óleo e gás, o plano de ação do fórum prevê sete pontos: discutir as melhores práticas ambientais para petróleo e gás *offshore*; promover e atrair investimentos dos EUA para os recursos de petróleo e gás no âmbito do programa *Open Acreage*; ajudar a Petrobras a disseminar oportunidades de desinvestimento para potenciais investidores dos EUA; promover a cooperação em segurança cibernética; acelerar o crescimento e desenvolvimento do mercado de gás natural no Brasil, juntamente com a correspondente reforma regulatória; promover o marco regulatório para o descomissionamento de instalações *offshore* no Brasil; e apoio técnico e regulatório ao desenvolvimento de

hidrocarbonetos não convencionais no país⁶⁸. Na ocasião, o norte-americano afirmou que os leilões de petróleo do Brasil precisam ser mais “transparentes e seguros”⁶⁹.



Foto 1 – O ministro do MME, Bento Albuquerque, e o secretário de Energia dos EUA, Francis Fannon, firmam, em fevereiro de 2020, no Rio de Janeiro, a agenda da USBEF. Crédito: Bruno Spada/MME

Desde o fim do monopólio das atividades de E&P no Brasil, o país recebeu investimentos de grandes petroleiras norte-americanas, como a Chevron e a ExxonMobil, que ampliaram significativamente sua participação no país após a abertura do pré-sal, como se verá a seguir.

3.2 A abertura pós-impeachment: o lobby (geo)político e empresarial pela desregulação

Desde 2017, 19 petroleiras – incluindo a Petrobras – arremataram 65 blocos exploratórios marítimos no Brasil, sendo 47 no modelo de concessões, 16 no sistema de partilha de produção (leilões do pré-sal) e dois sob o regime de oferta permanente⁷⁰. Entre as vencedoras estão a anglo-holandesa Shell, a britânica BP Energy, as norte-americanas Chevron, ExxonMobil e

⁶⁸ BRASIL. Fórum firma agenda de cooperação conjunta entre Brasil e Estados Unidos. Brasília, 3 fev. 2020. Disponível em: <http://www.mme.gov.br/todas-as-noticias/-/asset_publisher/pdAS9IcdBICN/content/forum-firma-agenda-de-cooperacao-conjunta-entre-brasil-e-estados-unidos>. Acesso em: 4 fev. 2020.

⁶⁹ EGUES, A. L. EUA: Brasil precisa de leilões mais transparentes. **PetróleoHoje**, Rio de Janeiro, 3 fev. 2020. Disponível em: <<https://petroleohoje.editorabrasilenergia.com.br/eua-brasil-precisa-de-leiloes-mais-transparentes/>>. Acesso em: 4 fev. 2020.

⁷⁰ Processo regulamentado pela ANP em 2018 que consiste na oferta contínua de campos devolvidos (ou em processo de devolução) e blocos exploratórios ofertados em licitações anteriores e não arrematados ou devolvidos à agência (ANP. Oferta Permanente. Brasil. Disponível em: <<http://rodadas.anp.gov.br/pt/oferta-permanente>>. Acesso em: 17 fev. 2020).

Murphy E&P, a francesa Total, a norueguesa Equinor, a alemã Wintershall, as chinesas CNOOC e CNODC, a brasileira Enauta Energia, a portuguesa Petrogal, a espanhola Repsol, a malaia Petronas, a qatari QPI e a colombiana Ecopetrol ⁷¹.

O sucesso dos leilões – em particular da 2^a e 3^a rodadas, em 2017, e da 4^a e 5^a, em 2018⁷², além das três rodadas sob o regime de concessões realizadas desde então (14^a, 15^a e 16^a) – veio a reboque de um amplo processo de abertura do setor promovido pelo governo brasileiro a partir de 2016, sobretudo após o *impeachment* da então presidente Dilma Rousseff. Nesse período, foi revogada a lei que restringia a operação dos ativos localizados no polígono do pré-sal à Petrobras, flexibilizadas as exigências de conteúdo local⁷³ e estendido o regime de benefícios fiscais do setor (Repetro), enquanto se intensificou o programa de venda de ativos da estatal brasileira e se estabeleceu um calendário fixo de leilões de blocos exploratórios.

Uma entrevista concedida pela presidente da ExxonMobil no Brasil, Carla Lacerda, em setembro de 2018, não deixa dúvidas a esse respeito:

São três pilares que nos levaram a essa atuação recente. O primeiro está relacionado às reformas [no setor], iniciativas como a flexibilização do operador único, os ajustes na política de conteúdo local com valores mais atingíveis, a extensão do Repetro, hoje extremamente importante para a indústria, e a retomada das rodadas [da ANP], com um calendário previsível⁷⁴.

⁷¹ ANP. Rodadas de licitações de petróleo e gás natural. Brasil. Disponível em: <<http://rodadas.anp.gov.br/pt/>>. Acesso em: 03 set. 2018.

⁷² A primeira rodada de partilha, que ofereceu o bloco de Libra, teve a participação de apenas um consórcio (Petrobras, Shell, Total, CNOOC e CNPC) e foi marcada pela ausência das petroleiras norte-americanas Exxon e Chevron e inglesas BG e BP. Para Nozaki (In: LEÃO; NOZAKI (Org.), 2018, p. 84), o “boicote” foi uma “forma de pressão contra o protagonismo da Petrobras”, como operadora única, no certame. Já o sexto leilão do pré-sal teve apenas um dos seis blocos ofertados arrematados, o que foi atribuído ao alto valor do bônus estabelecido pelo governo para as áreas disponibilizadas, além do direito de preferência de operação da Petrobras, que, apesar de tê-lo exercido em três áreas, acabou levando apenas uma (Aram).

⁷³ Compromissos de compras de bens e serviços nacionais que são assumidos pelas operadoras com o governo brasileiro.

⁷⁴ SCHUFFNER, C. Mudança de regras trouxe ExxonMobil de volta ao Brasil. **Valor Econômico**, Rio de Janeiro, 18 set. 2018. Disponível em: <<https://www.valor.com.br/empresas/5855245/mudanca-de-regras-trouxe-exxonmobil-de-volta-ao-brasil>>. Acesso em 10 jul. 2019.

Ao lado da Petrobras, a norte-americana foi a petroleira que mais adquiriu blocos *offshore* no Brasil (como operadora ou sócia) desde 2017, com 24 ativos

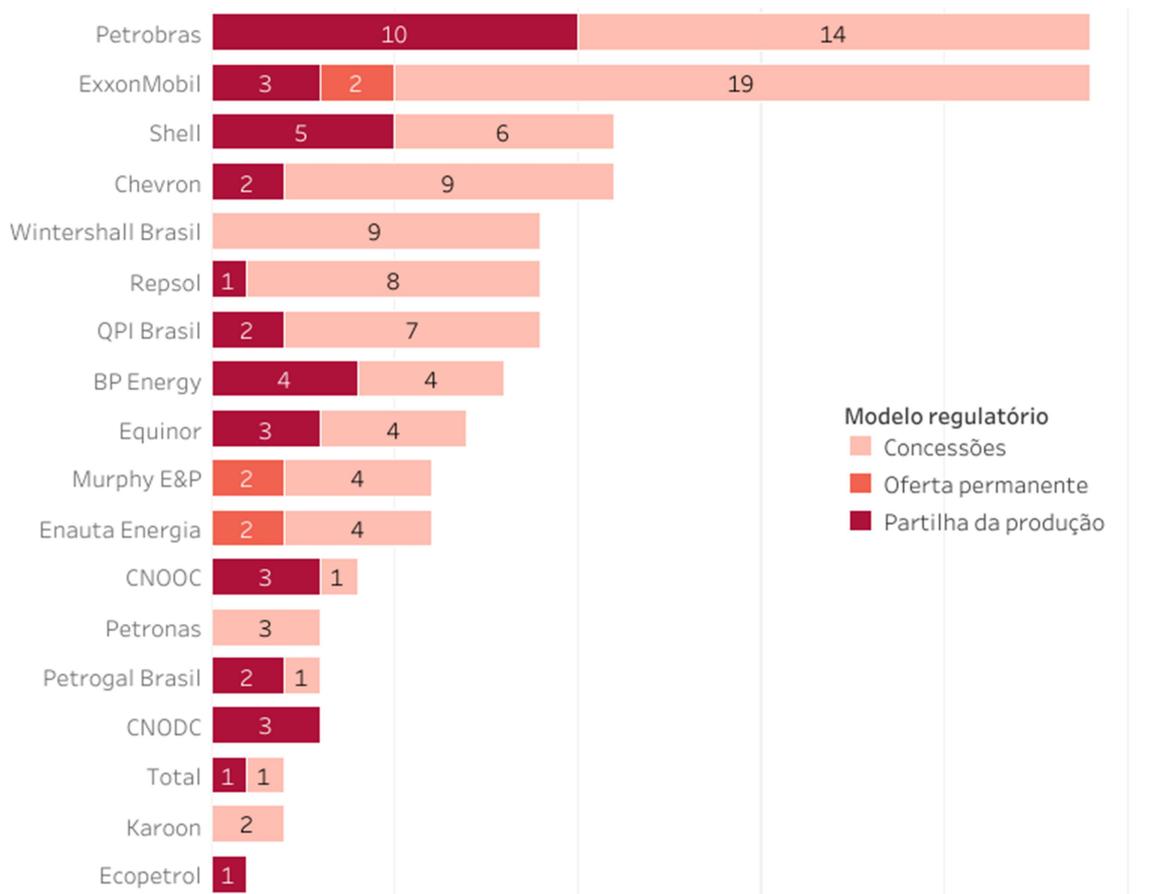


Gráfico 6 – N° de blocos adquiridos por petroleira desde 2017. Fonte: elaboração própria com base em dados da ANP/ Dez. 2019⁷⁵

As mudanças regulatórias se sucederam mediante intenso trabalho de *lobby* conduzido por petroleiras e representantes políticos de seus países de origem, aproveitando-se do aumento de seu poder de barganha diante da baixa dos preços do petróleo e da recessão econômica brasileira, assim como da crise institucional da Petrobras – em função dos escândalos de corrupção

⁷⁵ Obs.: o somatório de blocos é superior a 65 porque um mesmo ativo pode ser arrematado por mais de uma empresa.

revelados pela Operação Lava Jato, da Polícia Federal – e da chegada ao poder de um governo (Michel Temer) propenso à abertura comercial em diferentes setores da economia.

Há diversos registros de encontros na agenda de representantes do MME com executivos de petroleiras em momentos nos quais se discutiam importantes mudanças regulatórias no país, como o fim da operação única da Petrobras no pré-sal e a flexibilização das regras de conteúdo local. Nos dias 12 e 14 de julho de 2016, o então ministro Fernando Coelho Filho recebeu, respectivamente, os presidentes da Chevron, Javier La Rosa, e da BP Energy do Brasil, Shafe Alexander, no Palácio do Planalto. Em 10 de novembro de 2016, Coelho Filho se encontrou com o presidente da Shell, André Araújo. Uma semana depois, foi a vez do diretor-presidente da Total, Maxime Rabilloud. Ainda naquele mês, Carla Lacerda, da Exxon, se reuniu com o então secretário de Petróleo e Gás do MME, Márcio Félix. Em 7 de dezembro daquele ano, Félix recebeu a vice-presidente de Exploração da Statoil, Ana Serrano. Líderes dessas mesmas companhias voltaram a se encontrar com as autoridades do MME em 2017 – quando seguiam as discussões sobre conteúdo local e o Repetro –, assim como representantes do IBP e embaixadores ou enviados oficiais de países como Alemanha, Canadá, Noruega, Espanha, Austrália, EUA, Japão e Inglaterra⁷⁶.

As ações reproduzem o *modus operandi* da indústria petrolífera em outras regiões produtoras, como África e Oriente Médio, onde grandes grupos transnacionais buscam vantagens econômicas via apoio político ou militar (LE BILLON, 2005). No caso brasileiro, pôde-se observar um emprego massivo de técnicas de “soft power” (KEOHANE; NYE, 2012) – sobretudo sob a forma da retórica neoliberal, utilizada pelas grande potências internacionais para abrir caminho às suas multinacionais e o capital especulativo na periferia, onde se concentra boa parte das riquezas naturais e energéticas remanescentes. Assim, difundem o pressuposto de que tudo o que é público é ineficiente e corrupto, pressionando pela internacionalização e mercantilização dos recursos⁷⁷.

Em todo esse período, o IBP promoveu uma série de eventos com a presença de veículos da grande mídia e imprensa especializada, publicou estudos e divulgou notas à imprensa nos quais

⁷⁶ Uma reportagem publicada pelo jornal The Guardian mostrou que o ministro de Comércio do Reino Unido, Greg Hands, teria feito lobby com o governo brasileiro para defender os interesses das petroleiras britânicas BP, Shell e Premier Oil nos campos de tributação e regulação ambiental, incluindo o afrouxamento das regras de conteúdo local (VAUGHAN, A. UK trade minister lobbied Brazil on behalf of oil giants. **The Guardian**. Londres, 19 nov. 2017. Disponível em <<https://www.theguardian.com/environment/2017/nov/19/uk-trade-minister-lobbied-brazil-on-behalf-of-oil-giants>> . Acesso em: 4 abr. 2020).

⁷⁷ Cf: CASTRO, 1998; BECKER, 2004; CAMPELLO, 2018.

reforçava constantemente a ideia de que o caminho para a recuperação das atividades de exploração e produção no Brasil passava necessariamente pela flexibilização da política de conteúdo local, pelo fim da operação única da Petrobras no pré-sal e por sua desverticalização⁷⁸, a fim de atrair investimentos estrangeiros e diversificar as fontes de demanda – discurso este que acabou incorporado pelas autoridades brasileiras, sob o argumento de que é preciso acelerar a exploração do pré-sal. Para ilustrar, uma fala do ministro do MME que liderou o processo de abertura, Fernando Coelho Filho, de agosto de 2016:

A ideia do operador único era para haver padronização nas encomendas, para que a empresa estivesse em todos os consórcios. Mas o que interessa mesmo ao País é acessar de forma mais rápida sua riqueza. (...) Se puder ser Petrobras, ótimo! Mas se for outra, também vai gerar emprego no Brasil, através de uma política de conteúdo local que estamos querendo aprimorar, para incentivar o investimento e a atração de muitas outras empresas que hoje analisam alternativas de investimento (BRASIL, 2016).

O fim da operação única da Petrobras no pré-sal já vinha sendo perseguido pelos norte-americanos há anos. De acordo com o site Wikileaks, telegramas enviados pelo consulado dos EUA no Rio de Janeiro a Washington, em dezembro de 2009, revelavam a insatisfação das petroleiras com a lei que dava exclusividade à estatal brasileira e como elas atuavam fortemente no Senado para mudá-la. Os documentos relatam críticas feitas por Carla Lacerda, então diretora de Relações Internacionais da ExxonMobil – segundo a qual a Petrobras teria “todo controle sobre a compra de equipamentos, tecnologia e a contratação de pessoal, o que poderia prejudicar os fornecedores americanos” – e da diretora de Relações Governamentais da Chevron, Patrícia Padral, acusando o governo de fazer uso “político” do modelo⁷⁹.

Ainda de acordo com o Wikileaks, um telegrama intitulado “A indústria de petróleo vai conseguir combater a lei do pré-sal?”, de dezembro de 2009, detalhava a estratégia de *lobby* adotada pela indústria no Congresso, resumida neste trecho da reportagem publicada pelo site:

Uma das maiores preocupações dos americanos era que o modelo favorecesse a competição chinesa, já que a empresa estatal da China, poderia oferecer mais lucros ao governo brasileiro. Patrícia Padral teria reclamado da apatia da oposição: “O PSDB não

⁷⁸ Entre os exemplos estão estudos sobre (i) a necessidade de reavaliar a política de conteúdo local (Cf. ALMEIDA, E. et al., 2016); (ii) o “peso excessivo” da Petrobras no mercado (Cf. Idem, 2016b); (iii) a respeito da “fragilidades do regime de partilha da produção (Cf. Idem, 2016c) ; e (iv) nota divulgada pelo IBP sobre aprovação, no Senado, do fim da operação única (FIM da operação única é um avanço, afirma IBP. **PetróleoHoje**, Rio de Janeiro, 25 fev. 2016. Disponível em:<<https://bepetroleo.editorabrasilenergia.com.br/fim-da-operacao-unica-e-um-avanco-afirma-ibp/>>. Acesso em: 14 jul. 2019).

⁷⁹ NOS BASTIDORES, o lobby pelo pré-sal, dezembro de 2010. **Wikileaks**, 13 dez. 2010. Disponível em:<<https://wikileaks.org/Nos-bastidores-o-lobby-pelo-pre.html>>. Acesso em: 06 jul. /2019.

apareceu neste debate”. Segundo ela, José Serra se opunha à lei, mas não demonstrava “senso de urgência”. “Deixa esses caras (do PT) fazerem o que eles quiserem. As rodadas de licitações não vão acontecer, e aí nós vamos mostrar a todos que o modelo antigo funcionava... E nós mudaremos de volta”, teria dito o pré-candidato. O jeito, segundo Padral, era se resignar. “Eles são os profissionais e nós somos os amadores”, teria dito sobre o assessor da presidência Marco Aurelio Garcia e o secretário de comunicação Franklin Martins, grandes articuladores da legislação. “Com a indústria resignada com a aprovação da lei na Câmara dos Deputados, a estratégia agora é recutar novos parceiros para trabalhar no Senado, buscando aprovar emendas essenciais na lei, assim como empurrar a decisão para depois das eleições de outubro”, conclui o telegrama do consulado. Entre os parceiros, o OGX, do empresário Eike Batista, a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP) e a Confederação Nacional das Indústrias (CNI). “Lacerda, da Exxon, disse que a indústria planeja fazer um ‘marcação cerrada’ no Senado, mas, em todos os casos, a Exxon também iria trabalhar por conta própria para fazer lobby”. Já a Chevron afirmou que o futuro embaixador, Thomas Shannon, poderia ter grande influência nesse debate – e pressionou pela confirmação do seu nome no Congresso americano. “As empresas vão ter que ser cuidadosas”, conclui o documento. “Diversos contatos no Congresso (brasileiro) avaliam que, ao falar mais abertamente sobre o assunto, as empresas de petróleo estrangeiras correm o risco de galvanizar o sentimento nacionalista sobre o tema e prejudicar a sua causa”.⁸⁰

Um estudo do Brazil-US Business Council – entidade comandada por representantes do Citibank, Chevron, Apple, Boeing, Bayer, IBM, Caterpillar, Johnson & Johnson, Morgan Stanley, entre outras grandes multinacionais e players globais do capitalismo financeiro/industrial – criticava, em 2012, o protecionismo brasileiro em setores-chave como o de energia e sugeria que o Plano Brasil Maior – iniciativa do governo federal lançado pela então presidente Dilma Rousseff – envolvesse mais participação internacional para acelerar o desenvolvimento do pré-sal.

A administração Rousseff fez das exigências de conteúdo local uma peça central de sua política industrial. A principal razão para a difusão dessas medidas parece ser uma crescente preocupação com a desindustrialização brasileira, principalmente em função da competição chinesa no mercado brasileiro e no exterior. Diversas companhias dos Estados Unidos, contudo, são negativamente afetadas por consequências dessas políticas⁸¹.

⁸⁰ NOS BASTIDORES, o lobby pelo pré-sal. **Wikileaks**, 13 dez. 2010. Disponível em: <<https://wikileaks.org/Nos-bastidores-o-lobby-pelo-pre.html>>. Acesso em: 06 jul. 2019.

⁸¹ **BRAZIL-US Business Council**. A GREATER Brazil? Industrial Policy, Competitiveness and Growth.. P. 5-6 Disponível em: <https://www.brazilcouncil.org/wp-content/uploads/2015/11/GreaterBrazilReport_Final.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2019.

Em março de 2017 – um mês após o governo anunciar proposta de redução dos índices de conteúdo local nos contratos de concessão e de partilha da produção⁸² –, o então presidente da Petrobras, Pedro Parente, defendeu, durante evento promovido pelo IBP, a flexibilização das regras de nacionalização de bens e serviços como principal medida para atrair novos investimentos para o setor de óleo e gás no país.

Investir no Brasil, atualmente, é uma corrida de obstáculos. Entraves ambientais, tributários e trabalhistas tornam hostil fazer negócios no Brasil. Se não houver atratividade no ambiente de negócios, a riqueza fica deitada em berço esplêndido. Devemos nos entender o mais rapidamente possível. Pior do que uma política de conteúdo local supostamente ruim, mas que gera contratos, é não haver contrato nenhum⁸³.

Parente foi indicado ao cargo por Michel Temer com a missão de sanar as contas da Petrobras, que, como maior operadora no país, era também a principal penalizada por multas de conteúdo local. Seu discurso, assim como o das demais petroleiras e fornecedores dos primeiros elos da cadeia produtiva – como operadores de plataformas de produção e sondas, prestadores de serviços sísmicos e de poços e fornecedores de bens e serviços submarinos, representados pela Associação Brasileira das Empresas de Serviços de Petróleo (Abespetro) – era que o sucesso da 14ª rodada de concessões da ANP, programada para 2017, dependia da redução das exigências de conteúdo local. A forte articulação entre o IBP e a Abespetro junto ao governo acabou vencendo a briga com entidades de classe como a Abimaq (Associação Brasileira das Indústrias de Máquinas e Equipamentos) e o Sinaval (Sindicato Nacional da Indústria da Construção e Reparação Naval) para definir os novos índices de conteúdo local para a construção de plataformas em leilões futuros. Além disso, conseguiram que as novas regras valessem, de forma retroativa, para contratos assinados entre a 7ª e 13ª rodadas da ANP via aditamentos contratuais, configurando uma grande vitória do lobby das petroleiras e fornecedores do primeiro escalão da indústria de óleo e gás⁸⁴.

⁸² CHAGAS, P. V.; CRAIDE, S. Governo reduz índices de conteúdo local em exploração de petróleo. **EBC**, Brasília, 22 fev. 2017. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2017-02/governo-reduz-indices-de-conteudo-local-em-exploracao-de-petroleo>>. Acesso em: 14 jul. 2019.

⁸³ IBP. Em evento no IBP, Presidente da Petrobras defende flexibilização do conteúdo local. Rio de Janeiro, 27 mar. 2017. Disponível em: <<https://www.ibp.org.br/noticias/em-evento-no-ibp-presidente-da-petrobras-defende-flexibilizacao-do-conteudo-local/>>. Acesso em: 14 jul. 2019.

⁸⁴ ANP. Resolução 726/2018. Brasil, 2018. Disponível em: <<http://legislacao.anp.gov.br/?path=legislacao-anp/resol-anp/2018/abril&item=res-726-2019>>. Acesso em: 14 jul. 2019.

Um ponto digno de nota é que federações industriais que haviam apoiado o impeachment da presidente Dilma Rousseff, como a Fiesp e a Firjan, se uniram a entidades como a Abimaq e o Sinaval, em dezembro de 2016, para formar o Movimento Produz Brasil⁸⁵, com o objetivo de pressionar pela manutenção das regras de conteúdo local – batalha que, como se viu, acabou perdida. Naquele mês, o número de empregos em estaleiros brasileiros já havia caído pela metade em relação a 2014⁸⁶, refletindo a redução dos investimentos da Petrobras por conta da queda dos preços do barril de petróleo e o efeito “paralisante” da Operação Lava Jato sobre a engenharia brasileira⁸⁷. Desde então, a indústria naval segue sem perspectivas de melhoras, na medida em que as obras de plataformas de produção da Petrobras, como as de Mero 1 (FPSO Guanabara), Sépia (Carioca), Mero 2 (Sepetiba), Búzios 5 (Almirante Barroso) são encomendadas, em sua maior parte, a estaleiros asiáticos⁸⁸.

Outro ambicioso projeto de nacionalização que caiu por terra em função dos desdobramentos da Lava Jato foi o da Sete Brasil, empresa criada em 2010 para construir até 29 sondas em estaleiros nacionais, sendo 28 para atender contratos firmes com a Petrobras, com investimentos estimados em US\$ 26,4 bilhões. Financeiramente quebrada, a companhia pediu recuperação judicial em 2016 e, em outubro de 2019, vendeu, a preços módicos, as únicas quatro sondas que chegaram a ter sua construção iniciada no país⁸⁹.

⁸⁵ LANÇAMENTO do Movimento Produz Brasil. **Firjan**, Rio de Janeiro, dez. 2018. Disponível em: <<https://www.firjan.com.br/eventos/lancamento-do-movimento-produz-brasil.htm>>. Acesso em: 14 jul. 2019.

⁸⁶ SINAVAL. Cenário da Construção Naval – 2º Semestre de 2016. Rio de Janeiro, 13 dez. 2016. Disponível em: <http://sinaval.org.br/wp-content/uploads/Sinaval_Cen%C3%A1rio_da_Constru%C3%A7%C3%A3o_Naval_2_Semestre-2016.pdf>. Acesso em: 14 jul. 2019.

⁸⁷ Segundo as investigações do Ministério Público Federal (MPF), as principais empreiteiras do país formaram cartéis para garantir contratos com a Petrobras, mediante o pagamento de propinas a políticos e executivos ligados à estatal. Como consequência, empresas como a Alusa; Andrade Gutierrez; Camargo Correa; Carioca Engenharia; Construcap; Engevix; Fidens; GDK; Iesa; Odebrecht; OAS; Queiroz Galvão; Mendes Junior; MPE Montagens e Projetos Especiais; Promon; Setal; Skanska; Tomé Engenharia; Galvão Engenharia; Schahin Engenharia; e UTC Engenharia foram impedidas de fechar novos contratos com a Petrobras a partir de 2014/2015. Parte dessas empresas detinha, por exemplo, contratos de construção de plataformas que acabaram sendo transferidos para estaleiros asiáticos, na medida em que perdiam fôlego financeiro para prosseguir com as obras.

⁸⁸ Além de oferecer preços extremamente competitivos, a indústria chinesa também garantiu contratos de fornecimento de bens e serviços para a Petrobras como contrapartida de empréstimos bilionários feitos à estatal brasileira (Cf.: MONTENEGRO, J. Chineses dominam financiamento da Petrobras. **PetróleoHoje**, Rio de Janeiro, 23 dez. 2019. Disponível em: <<https://petroleohoje.editorabrasilenergia.com.br/chineses-dominam-emprestimos-a-petrobras/>>. Acesso em: 10 jan. 2020), lembrando o *countertrade* que a petroleira praticava na década de 1980, conforme visto no capítulo 3.

⁸⁹ SIQUEIRA, C. Proposta por sondas da Sete Brasil é aprovada. **PetróleoHoje**, Rio de Janeiro, out. 2019. Disponível em: <<https://petroleohoje.editorabrasilenergia.com.br/sete-brasil-proposta-da-magni-e-aprovada/>>. Acesso em: 23 out. 2019.

Com o governo Temer, a orientação pró-mercado chegou também à esfera regulatória. Em dezembro de 2016, Décio Oddone, até então presidente da Prumo Logística – antiga LLX, ex-braço de logística do conglomerado do empresário Eike Batista – assumiu a direção-geral da ANP. Ele substituiu Magda Chambriard, cuja gestão, iniciada em 2012, foi marcada por atritos com petroleiras devido à aplicação de centenas de milhões de reais em multas de conteúdo local⁹⁰. A escolha de Oddone foi, desde o início, bem avaliada pelo mercado. À frente da agência, o dirigente atuou para destravar as atividades de E&P, defendendo constantemente a liberalização das atividades no *upstream*, *midstream* e *downstream* como fórmula para tanto.

Em discurso feito em dezembro de 2018, por exemplo, Oddone afirmou que as discussões sobre conteúdo local, que “paralisaram a indústria durante muito tempo”, seriam “deixadas para trás”, ressaltando que o mais importante era focar na arrecadação com os investimentos previstos em função das novas rodadas de licitações de blocos exploratórios. Ele ainda reforçou a necessidade de a Petrobras acelerar a venda de campos de águas rasas e terrestres e de suas refinarias.

“(…) Finalmente, vamos ter um momento em que a sociedade poderá legitimar a formação de preços na indústria do petróleo, após décadas de intervenção. Talvez possamos ter um entendimento de que precisamos reconhecer preços de mercado como a forma de precificar derivados de petróleo no Brasil.”⁹¹.

Oddone concluiu sua fala ressaltando que um próximo passo importante seria ampliar a competição no setor de gás natural, o que começaria a ser viabilizado com um novo decreto que criava o Programa Gás para Crescer, do governo federal. Visando à liberalização das atividades de transporte e distribuição do combustível, a iniciativa acabou bloqueada no Congresso, mas foi relançada, em junho de 2019, sob um nome diferente: Novo Mercado de Gás.

⁹⁰ NUNES, F. ‘Avisamos que o conteúdo local não seria cumprido’. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 2 nov. 2016. Disponível em: <<https://economia.estadao.com.br/noticias/geral.avisamos-que-o-conteudo-local-nao-seria-cumprido,10000085941>>. Acesso em: 10 jul. 2019.

⁹¹ ANP. Discurso do diretor-geral da ANP, Décio Oddone: Cerimônia sobre os Avanços no setor de óleo e gás – Ciclo 2016-2018. Rio de Janeiro, 17 dez. 2018. Disponível em: <<http://www.anp.gov.br/images/Palestras/discursos-DG-17.12.18.pdf>>. Acesso em: 10 jul. 2019. Interessante notar que, durante a greve dos caminhoneiros, em maio de 2018, a ANP anunciou medidas para coibir preços abusivos de combustíveis (Cf.: ANP. ANP anuncia medidas para garantir a continuidade do abastecimento e para inibir preços abusivos dos combustíveis. Rio de Janeiro, 24 de mai. 2019. Disponível em: <<http://www.anp.gov.br/noticias/4497-anp-anuncia-medidas-para-garantir-a-continuidade-do-abastecimento-e-para-inibir-precos-abusivos-dos-combustiveis>>. Acesso em: 10 jan. 2019) e, menos de um ano depois, em meio à escalada das tensões entre os EUA e o Irã, o ministro do MME, Bento Albuquerque, propôs a criação de um fundo contra a oscilação de combustíveis (Cf.: SERÓDIO, G. Fundo contra oscilação de combustíveis. **EPBR**, 10 jan. 2019. Disponível em: <<https://epbr.com.br/fundo-contra-oscilacao-de-combustiveis-ja-foi-proposto-por-henrique-meirelles-e-acabou-virando-subsidio-ao-diesel/>>. Acesso em: 10 jan. 2019).

A resolução Nº 16/2019⁹² determinou que o agente que ocupa posição dominante no setor de gás natural (Petrobras) venda suas ações nas empresas de transporte e distribuição e garanta acesso a terceiros a suas instalações de escoamento, processamento e terminais de GNL. A fim de assegurar a abertura, a resolução recomenda que o MME, a ANP, a Empresa de Pesquisa Energética (EPE) e o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade) monitorem a implementação das ações necessárias. O primeiro grande feito nesse sentido foi a assinatura, em 8 de julho de 2019, de um termo de compromisso de cessação (TCC) entre a Petrobras e o Cade relativo a investigações em curso pela autarquia sobre supostas condutas anticompetitivas da Petrobras no mercado de gás natural no Brasil, no qual a estatal se compromete a vender ativos de gás natural⁹³.

O acordo foi o segundo do tipo assinado pela Petrobras com o órgão antitruste em menos de um mês. No dia 11 de junho do mesmo ano, fora fechado um TCC⁹⁴ pelo qual a petroleira se compromete a vender oito refinarias até dezembro de 2021: Abreu e Lima, em Pernambuco; Unidade de Industrialização de Xisto e Refinaria Presidente Getúlio Vargas, ambas no Paraná; Landulpho Alves, na Bahia; Gabriel Passos, em Minas Gerais; Alberto Pasqualini, no Rio Grande do Sul; Isaac Sabbá, no Amazonas; e Refinaria Lubrificantes e Derivados de Petróleo do Nordeste, no Ceará.

Naquela mesma semana, o secretário-geral do IBP, Milton Costa Filho, ressaltava, durante a terceira edição do O&G Regulation International Benchmark Forum, no Rio de Janeiro, que era preciso reforçar e aperfeiçoar a estrutura regulatória dos setores de gás natural e *downstream* no Brasil.

Temos o gás como uma energia limpa e abundante que, além de viabilizar a transição do Brasil para uma economia de baixo carbono, também pode promover o desenvolvimento industrial do país. O potencial de oferta de gás pode produzir uma profunda transformação no setor industrial brasileiro. Com uma maior oferta de gás natural,

⁹² BRASIL. Despacho do presidente da República: Diário Oficial da União, Brasília, 25 jun. 2019. Disponível em: <<http://www.in.gov.br/web/dou/-/despacho-do-presidente-da-republica-172805973>>. Acesso em: 10 jul. 2019.

⁹³ Em fevereiro de 2020, a Petrobras divulgou nota descrevendo as medidas implementadas para atender às diretrizes do acordo com o Cade (Cf.: PETROBRAS. Petrobras acelera iniciativas para abertura do mercado de gás. Rio de Janeiro, 5 fev. 2020. Disponível em: <<http://registroabertura.comunique-se.com.br/ViewPage.aspx?mid=a801676d-8877-4ed4-94fe-6b05bffc9aa>>. Acesso em: 5 fev. 2020).

⁹⁴ CADE. Cade e Petrobras celebram acordo para venda de refinarias de petróleo. Brasil, 11 jun. 2019. Disponível em: <<http://www.cade.gov.br/noticias/cade-e-petrobras-celebram-acordo-para-venda-de-refinarias-de-petroleo>>. Acesso em: 10 jul. 2019.

poderemos ter um suprimento seguro e competitivo que pode contribuir ainda mais para o Brasil se tornar um destino importante de investimentos na nossa indústria⁹⁵.

Entre 2015 – quando, ainda no governo Dilma, a Petrobras lançou um programa para acelerar seus desinvestimentos⁹⁶ – e junho de 2019, a Petrobras assinou contratos ou concluiu a venda de aproximadamente US\$ 40 bilhões em ativos, sendo 64,5% do total no *mid/downstream*. Nesse grupo, os destaques foram a venda de mais de 60% de participação na BR Distribuidora via mercado de ações, por US\$ 9,6 bilhões, a alienação de 90% da TAG para o consórcio formado pelo fundo canadense Caisse de Dépôt et Placement du Québec (CDPQ) e a francesa Engie (US\$ 8,6 bilhões) e a venda da Nova Transportadora do Sudeste para a Brookfield (US\$ 5,190 bi). No *upstream*, as principais operações foram a venda do campo de Roncador e do bloco BM-S-8 – onde está localizada uma das mais promissoras descobertas do pré-sal (Carcará) – para a Equinor, por US\$ 2,9 bilhões e US\$ 2,5 bilhões, respectivamente, e do pacote que incluiu a venda dos campos de Lapa e Iara e outras parcerias para a francesa Total (US\$ 2,2 bi).

⁹⁵ IBP. IBP e OGE reúnem especialistas para debate sobre regulação (Nota à imprensa). Rio de Janeiro, 17 jun. 2019. Disponível em < <https://www.ibp.org.br/noticias/ibp-e-oge-reunem-especialistas-para-debate-sobre-regulacao/>>. Acesso em 02 mar. 2020.

⁹⁶ PETROBRAS. Revisão do Plano de Desinvestimento. Rio de Janeiro, 2 Mar. 2015. Disponível em: <<https://www.investidorpetrobras.com.br/ptb/4007/FatoRelevanteDesinvestimentosPortugues.pdf>>. Acesso em: 07 jan. 2019.

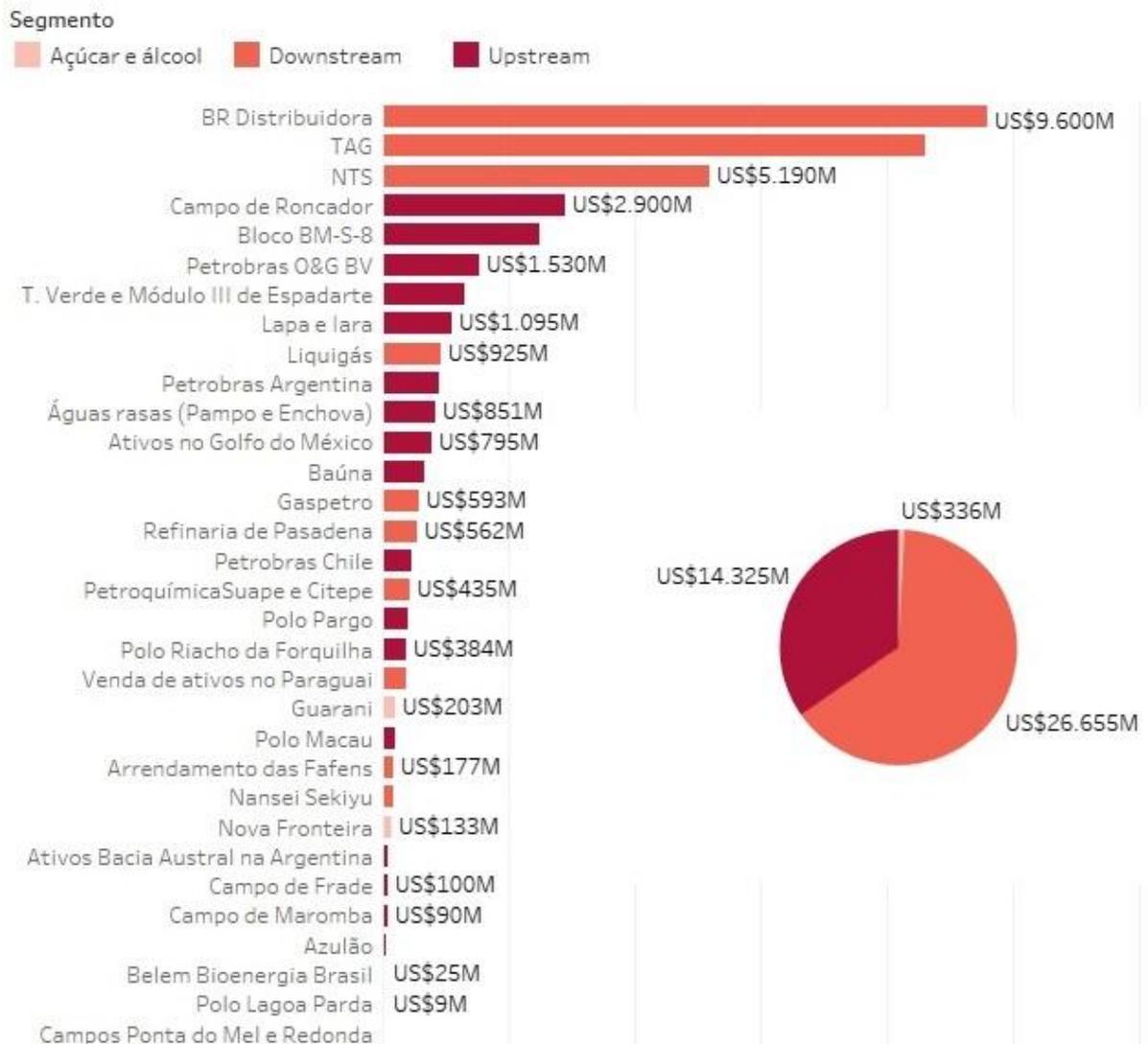


Gráfico 7 – Desinvestimentos da Petrobras entre 2015 e dezembro de 2019 (Elaboração própria com base em fatos relevantes divulgados pela Petrobras)

Em audiência pública na Câmara dos Deputados em junho de 2019, o presidente da Petrobras escolhido por Jair Bolsonaro, Roberto Castello Branco, afirmou que a companhia planejava desinvestir US\$ 35 bilhões em cinco anos e defendeu a venda de refinarias, a fim de que a Petrobras pudesse focar seus investimentos em áreas que, segundo ele, são a vocação da estatal: “O melhor da Petrobras é a exploração em águas profundas e ultraprofundas”, salientou⁹⁷.

⁹⁷ PRESIDENTE da Petrobras defende venda de refinarias e foco na exploração do petróleo. **Agência Câmara Notícias**, Brasília, 11 jun. 2019. Disponível

Pouco tempo depois, em setembro de 2019, a ANP promoveu o primeiro ciclo da oferta permanente de áreas, na qual a ExxonMobil foi a única a arrematar blocos exploratórios *offshore*, na Bacia de Sergipe-Alagoas, em associação com a também norte-americana Murphy Oil e a brasileira Enauta – ultrapassando, assim, a Petrobras no número de blocos operados na região⁹⁸. “É o primeiro leilão em 20 anos em que a Petrobras não está presente, e foi um sucesso extraordinário. Isso é efetivamente a substituição do monopólio por uma indústria. Novas áreas, novos atores e uma indústria dinâmica, sem dependência da Petrobras”, comentou, na ocasião, o diretor geral da ANP, Décio Oddone⁹⁹.

Cabe destacar que as águas profundas e ultraprofundas de Sergipe-Alagoas estão entre as fronteiras exploratórias de maior potencial no Brasil – com importantes descobertas de óleo leve, gás natural e condensado – reportadas nos últimos anos¹⁰⁰. No entanto, desde 2018, a Petrobras conduz processo de venda de blocos marítimos na bacia, onde já fez seis descobertas de óleo e gás: Barra, Farfan, Muriú, Moita Bonita, Poço Verde e Cumbe.

De forma geral, o governo – tanto na figura da ANP quanto do MME – e o IBP também repetiram, em todo esse período – e o seguem fazendo à exaustão – que a abertura do setor petróleo é essencial para que o país não corra o risco de deixar de aproveitar suas reservas de óleo e gás enquanto ainda é tempo, em função da aproximação do *peak oil ou peak demand*, isto é, o ano de pico da demanda por esses recursos, tendo em vista o barateamento de fontes alternativas de energia e a necessidade de reduzir as emissões de gases de efeito estufa, em um contexto de crescente preocupação global com um possível “colapso ambiental”.

A tendência é que o petróleo perca importância e se torne obsoleto no longo prazo. O debate sobre *peak oil* ficou para trás. Agora se discute o pico de demanda do petróleo (*peak demand*). Isso tudo confirma a previsão do ex-ministro de petróleo da Arábia Saudita, Ahmed Yamani, que disse, já no século passado, que “a idade da pedra não terminou por falta de pedra e a era do petróleo acabará, mas não por falta de petróleo”.

em:<<https://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/ECONOMIA/578123-PRESIDENTE-DA-PETROBRAS-DEFENDE-VENDA-DE-REFINARIAS-E-FOCO-NA-EXPLORACAO-DO-PETROLEO.html>>. Acesso em: 14 jul. 2019.

⁹⁸ MONTENEGRO, J. Exxon “no comando” de Sergipe-Alagoas. **PetróleoHoje**, Rio de Janeiro, 11 set. 2019. Disponível em:<<https://petroleohoje.editorabrasilenergia.com.br/exxon-no-comando-de-sergipe-alagoas/>>. Acesso em: 23 out. 2019.

⁹⁹ ANP. Primeiro leilão da Oferta Permanente consolida novo modelo de licitações na indústria de petróleo e gás. Rio de Janeiro, 10 set. 2019. Disponível em:<<http://www.anp.gov.br/noticias/5349-primeiro-leilao-da-oferta-permanente-consolida-novo-modelo-de-licitacoes-na-industria-de-petroleo-e-gas>>. Acesso em: 12 jan. 2020.

¹⁰⁰ ANP. Bacia de Sergipe-Alagoas tem dois blocos para exploração de petróleo e gás arrematados na 15ª rodada da ANP. Rio de Janeiro, 22 mar. 2018. Disponível em:<<http://rodadas.anp.gov.br/en/partilha-producao-2/5th-production-sharing-bidding-rounds/results/sergipe-alagoas-basin-offshore>>. Acesso em: 23 out. 2019.

Com tudo isso, o Brasil precisa explorar o quanto antes seu potencial, gerando o máximo de riqueza dos recursos petrolíferos contidos no subsolo. Inovação e tecnologia devem ser aplicadas para imprimir velocidade ao desenvolvimento dessas reservas. É preciso melhorar continuamente o ambiente de negócios no país e estabelecer medidas para atrair capital. (ANP, 2018).

Tal discurso voltou com força após os resultados aquém do esperado pelo governo federal do Leilão do Excedente da Cessão Onerosa e da 6ª Rodada de Partilha da Produção, em novembro de 2019. Após os certames, o ministro do MME, Bento Albuquerque¹⁰¹, e o presidente da Petrobras, Roberto Castello Branco¹⁰², se posicionaram a favor do fim do direito de preferência da Petrobras como operadora em blocos localizados no polígono do pré-sal – o que já vinha sendo defendido pelo Ministério de Economia¹⁰³. E, como havia acontecido em 2016, um projeto de lei do senador José Serra (nº 3178, de 2019)¹⁰⁴ desponta no Congresso para flexibilizar ainda mais a regulação da província brasileira “antes que o petróleo perca seu valor de mercado”¹⁰⁵.

Reforçando tal discurso, o diretor geral da ANP, Décio Oddone, recomendou, em fevereiro de 2020, que as áreas de partilha da produção não arrematadas nos leilões do pré-sal possam ser incluídas no regime de oferta permanente a fim de atrair mais investimentos: “Se queremos aproveitar as reservas de petróleo e gás do Brasil, precisamos correr, acelerar e precisamos ser competitivos”¹⁰⁶.

¹⁰¹ PREFERÊNCIA da Petrobras em leilão atrapalha competitividade, diz ministro. **Estado de São Paulo**, São Paulo, 7 nov. 2019. Disponível em: <<https://exame.abril.com.br/economia/preferencia-da-petrobras-em-leilao-atrapalha-competitividade-diz-ministro/>>. Acesso em: 12 jan. 2020.

¹⁰² SIQUEIRA, C. “Concessão, ponto”. **PetróleoHoje**, Rio de Janeiro, 12 dez. 2019. Disponível em: <<https://petroleohoje.editorabrasilenergia.com.br/concessao-ponto/>>. Acesso em: 12 jan. 2019.

¹⁰³ MACIEL, F. Ministério da Economia apoia fim da preferência da Petrobras no pré-sal. **Agência EPBR**, Rio de Janeiro, 13 set. 2019. Disponível em: <<https://epbr.com.br/ministerio-da-economia-apoia-fim-da-preferencia-da-petrobras-no-pre-sal/>>. Acesso em: 12 jan. 2020.

¹⁰⁴ SERRA, J. Projeto de Lei nº 3178, de 2019. Senado Federal, Brasília, 2019. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/137007>>. Acesso em: 12 jan. 2019.

¹⁰⁵ Em encontro com o ministro de Minas e Energia, Bento Albuquerque, no fim de janeiro de 2020, a presidente do IBP, Clarissa Lins, destacou que o regime de concessão é mais favorável à competição do que o de partilha de produção, “considerando que as novas áreas apresentam maior risco geológico e menor potencial petrolífero do que os blocos leiloados”. Em resposta, Albuquerque disse que “o PL nº 3178/2019, do Senador José do Serra, remete ao Conselho Nacional de Política Energética (CNPE) a definição de qual regime os blocos serão leiloados e que, “deste modo poderemos licitar blocos no polígono do pré-sal no regime mais adequado do ponto de vista técnico e econômico” (BRASIL. Agenda do ministro - Pedido 48700000644202099. 7 fev. 2020. Disponível em: <<http://www.consultaesic.cgu.gov.br/busca/dados/Lists/Pedido/Item/displayifs.aspx?List=0c839f31%2D47d7%2D4485%2Dab65%2Dab0cee9cf8fe&ID=842474&Web=88cc5f44%2D8cfe%2D4964%2D8ff4%2D376b5ebb3bef>>. Acesso em 18 fev. 2020).

¹⁰⁶ SIQUEIRA, C. Décio Oddone recomenda partilha na oferta permanente. **PetróleoHoje**, Rio de Janeiro, 14 fev. 2020. Disponível em: <<https://petroleohoje.editorabrasilenergia.com.br/decio-oddone-recomenda-partilha-na-oferta-permanente/>>. Acesso em: 14 fev. 2020.

Finalmente, é importante sublinhar que, apesar de ser controlada pelo governo brasileiro, a Petrobras é uma empresa de economia mista e, portanto, sofre pressões do mercado financeiro para que sua estratégia de negócios tenha exclusivamente o lucro como seu norteador e não necessariamente o desenvolvimento socioeconômico nacional. De tal sorte que seu uso político, como vetor de desenvolvimento tecnológico e industrial e de estabilização econômica – como acontecia quando sua política de preços de combustíveis era controlada pelo governo e a empresa se comprometia com o desenvolvimento de uma cadeia produtiva no país¹⁰⁷ – pode ir de encontro aos interesses de seus acionistas privados.

Com isso em vista, cabe enfatizar o poder de influência que a Petrobras tem nas ações governamentais, seja no âmbito do Poder Executivo como na esfera regulatória. Marco Antônio Martins Almeida, técnico de carreira da Petrobras, estava no comando da pasta quando foi aprovado o fim da operação única da Petrobras no pré-sal. Márcio Félix, que foi secretário de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis nas gestões de Michel Temer e Jair Bolsonaro, é servidor da Petrobras. Ele também fez parte do Conselho de Administração (CA) da Pré-Sal Petróleo S.A. (PPSA), estatal criada pelo governo federal pela Lei 12.350/2010 (marco regulatório do pré-sal) e que, até abril de 2020, era presidida por Jose Eduardo Vinhaes Gerk, ex-engenheiro da Petrobras. Em relação à ANP – responsável por pautar as decisões do Conselho de Política Energética (CNPE), ligado ao MME, seus dois últimos diretores gerais, Magda Chambriard e Décio Oddone, foram ex-funcionários da Petrobras.

¹⁰⁷ Em 2011, a diretoria executiva da Petrobras aprovou a política de conteúdo local da Petrobras, a qual previa que os projetos e contratações da companhia deveriam “suportar os desafios do Plano Estratégico e, assim, maximizar Conteúdo Local em base competitiva e sustentável, acelerando o desenvolvimento dos mercados onde atua e serem pautados pela ética e geração continuada de inovação. (PETROBRAS. Política Corporativa de Conteúdo Local - Pedido 99909003324201951. 5 dez. 2019. Disponível em: <<http://www.consultaesic.cgu.gov.br/busca/dados/Lists/Pedido/Item/displayifs.aspx?List=0c839f31%2D47d7%2D4485%2Dab65%2Dab0cee9cf8fe&ID=823058&Web=88cc5f44%2D8cfe%2D4964%2D8ff4%2D376b5ebb3bef>>. Acesso em: 18 dez. 2019).

4 “HOT-SPOT” OFFSHORE

É indiscutível a posição de centralidade do Oriente Médio na geopolítica do petróleo. Segundo dados da BP Energy (BP Energy, 2019b: 14, 30), a região detinha, ao final de 2018, quase 50% das reservas provadas de óleo (836,1 bilhões de barris) e aproximadamente 40% das reservas de gás natural (75,5 trilhões de m³) no mundo. Mais de um terço da produção diária de óleo no planeta é oriunda de países do Oriente Médio (31,7 milhões de b/d), além de 17,8% da extração total de gás (1,88 bilhão de m³/d).

No entanto, algumas transformações importantes podem ser observadas nas últimas quatro décadas. Enquanto as reservas de petróleo no Oriente Médio saltaram, segundo a BP, 130% desde 1980 (de 362,4 bilhões de barris para 836,1 bilhões de barris), nas Américas elas cresceram 275% (de 150 bilhões de barris para 562 bilhões de barris), sobretudo como consequência de grandes descobertas feitas na região no período, como os recursos não-convencionais nos EUA, Canadá e Argentina, o pré-sal brasileiro e o óleo pesado da Faixa de Orinoco, na Venezuela. No caso do gás natural, por outro lado, o crescimento do Oriente Médio foi bem superior, de 214% (de 24 trilhões de m³ para 75,5 trilhões de m³), ante 60% nas Américas (de 13,8 trilhões de m³ para 22,2 trilhões de m³).

Em termos de produção, ambas as regiões mantiveram, no período analisado, estáveis suas participações sobre o volume extraído globalmente no que diz respeito ao petróleo – em cerca de 30% em cada caso –, mas, no que diz respeito ao gás, houve um salto significativo nas fatias do Oriente Médio (de 2,34% para 17,8%) e do Pacífico-Asiático (5% para 16,3%), ao passo que a participação das Américas caiu de 46% para 32% no mesmo intervalo.

No refino, o cenário também sofreu mudanças profundas. No início da década de 80, as Américas respondiam por 36,5% do processamento total de petróleo (21,5 milhões de b/d), enquanto o Oriente Médio e o Pacífico Asiático detinham fatias de 4,2% (2,292 milhões de b/d) e 15,8% (9,306 milhões de b/d), respectivamente. Quase 40 anos depois, a participação das Américas no total é de 27,8% (23 milhões de b/d), e as do Oriente Médio e Pacífico Asiático, de 10,2% (8,431 milhões de b/d) e 36% (29,751 milhões de b/d).

A transformação mais expressiva foi no consumo de hidrocarbonetos. No período analisado, a participação das Américas na demanda por petróleo caiu de 38% (23,5 milhões de b/d) para

32% (31,5 milhões de b/d), enquanto as fatias do Oriente Médio e Pacífico Asiático saltaram, respectivamente, de 3% para 9% e de 17% para mais de 35% do consumo mundial total de petróleo. No que tange ao gás natural, as Américas tiveram sua participação reduzida de 45% para 31%, enquanto as fatias do Oriente Médio e do Pacífico Asiático passaram de 2,2% e 5,2% para 14,4% e 21,4%, respectivamente.

O que parece, portanto, se desenhar é um possível deslocamento do centro de gravidade da produção global de petróleo do Oriente Médio para o Continente Americano, enquanto os orientais tendem a concentrar o refino, uma vez que a demanda por energia na Ásia – com destaque para China e Índia – é que a mais cresce no mundo (AIE, 2019).

Nas Américas, o Brasil ocupa uma posição de destaque. De acordo com a BP Energy (2019b, p. 14, 30), o país é o dono da quarta maior reserva provada de petróleo e gás na região (respectivamente, 13,4 bilhões de barris e 400 bilhões de m³ em 2018) e ocupa a terceira e sexta posições na produção de óleo e gás (2,683 milhões de b/d e 68 milhões de m³/d, respectivamente). Segundo a ANP, as exportações brasileiras de petróleo em 2019 alcançaram média de 1,172 milhão de b/d¹⁰⁸.

Hoje, o *offshore* brasileiro é considerado a principal fronteira de exploração e produção no mundo. Além do pré-sal da Bacia de Santos, onde estão localizados campos que produzem dezenas de milhares de barris de petróleo por dia por poço, como Lula, Sapinhoá e Búzios, e gigantescas reservas ainda em fase de desenvolvimento, como Libra e Carcará, há regiões ainda pouco exploradas de enorme potencial, como a Margem Equatorial.

Mesmo antes do anúncio oficial da descoberta do pré-sal, em 2006, havia indicativos de que o Brasil e a Bacia do Atlântico Sul, de modo geral, ganhariam importância no cenário internacional de produção de óleo e gás. Em artigo publicado em 1998, Anthony E. Mitchell, do American Enterprise Institute for Public Policy Research, e Paul Michael Wihbey, do Institute for Advanced Strategic & Political Studies, já chamavam atenção para o potencial do país. Para os autores, o *offshore* sul-americano e a Costa Oeste Africana emergiriam, no futuro, como novo

¹⁰⁸ ANP. Dados estatísticos. Disponível em: <<http://www.anp.gov.br/dados-estatisticos>> . Acesso em: 2 mar. 2020.

polo de fornecimento no mundo, sendo “em pouco tempo reconhecidos como ativos de interesse vital dos EUA”¹⁰⁹.

Mais de uma década depois, o pesquisador da Universidade de Johns Hopkins, Paul Isbell, afirmou, durante visita ao Brasil, em 2014, que o centro de gravidade da oferta mundial se deslocaria gradativamente para a Bacia Atlântica. “O Brasil e os EUA devem cooperar para aproveitar oportunidades na região”, assinalou na ocasião¹¹⁰.

Em artigo publicado em 2018, o diretor técnico do Instituto de Estudos Estratégicos de Petróleo, Gás e Biocombustíveis (Inep), William Nozaki, enfatizou que as principais descobertas feitas no século 21 se concentram nas Américas, citando, além do pré-sal, o *shale gas* e o *tight oil* norte-americanos e o óleo das areias betuminosas canadenses. “A América tem se tornado um território central na nova geopolítica do petróleo”¹¹¹. Dois anos depois, um texto do Inep ainda destacou que

as recentes descobertas das reservas de petróleo nas áreas marítimas das nações ao norte da América do Sul têm atraído a atenção das grandes petrolíferas do mundo, contribuindo para modificar a geopolítica da região e fortalecendo, nesse caso, a importância da Guiana e do Suriname como robustos produtores de petróleo¹¹².

A Energy Information Administration (EIA) prevê que o Brasil será um dos principais responsáveis pelo crescimento da produção global de petróleo em 2020 e 2021, quando acrescentará, respectivamente, 300 mil b/d e 200 mil b/d em 2021. “A EIA acredita que a Bacia de Santos, particularmente os campos de Lula e Búzios, produzirão óleo cru o suficiente nos próximos dois anos para compensar a queda de produção nos campos maduros terrestres e marítimos no país”¹¹³.

¹⁰⁹ MITCHELL, A.; WIHBEY, P. South Atlantic region emerging as new U.S. strategic oil supply flashpoint. **Oil & Gas Journal**, 29 jun. 1998. Disponível em: <<https://www.ogj.com/home/article/17226264/south-atlantic-region-emerging-as-new-us-strategic-oil-supply-flashpoint>>. Acesso em: 12 jan. 2020.

¹¹⁰ EUA. Specialist discusses the Geopolitics of Energy in Salvador and Rio de Janeiro. EUA, 26 ago. 2014. Disponível em: <<https://br.usembassy.gov/u-s-specialist-discusses-the-geopolitics-of-energy-in-salvador-and-rio-de-janeiro/>>. Acesso em: 19 set. 2018.

¹¹¹ NOZAKI, W. A nova geopolítica do petróleo no século XXI. **Jornal GGN**, 19 dez. 2018. Disponível em: <<https://jornalggm.com.br/geopolitica/a-nova-geopolitica-do-petroleo-no-seculo-xxi-por-william-nozaki/>>. Acesso em: 12 jan. 2020.

¹¹² SURINAME desponta como novo ator petrolífero na América do Sul. **Inep**, 7 fev. 2020. Disponível em <https://inep.blog/suriname-desponta-como-novo-ator-petrolifero-na-america-do-sul+333611> . Acesso em 29 fev. 2020.

¹¹³ EIA. Short-term Energy Outlook. EUA, 14 jan. 2020. Disponível em: <https://www.eia.gov/outlooks/steo/report/global_oil.php>. Acesso em: 15 jan. 2020.

Em linha com a agência de informações norte-americana, a Opep prevê que o Brasil acrescentará 290 mil b/d de petróleo à produção mundial em 2020 – o segundo maior volume entre países não-membros do cartel, ao lado da Noruega e atrás dos EUA. “Os Estados Unidos, a Noruega, o Brasil, o Canadá, a Guiana e a Austrália devem ser os principais *drivers* do crescimento em 2020”¹¹⁴.

A ANP estima que, até 2023, a produção brasileira de petróleo saltará dos cerca de 3 milhões de barris de óleo por dia (bopd) para 3,630 milhões de bopd em 2024, e a de gás natural, de 137 milhões de m³/d para 170 milhões de m³/d – altas de 20% e 25%, respectivamente¹¹⁵. Até 2030, o volume médio de óleo extraído no país poderá chegar a 5,5 milhões de barris por dia, segundo previsão da Rystad Energy – cenário em que a Petrobras, com 3,8 milhões de b/d, se tornaria a maior produtora de petróleo no mundo, passando a russa Rosneft¹¹⁶.

De acordo com projeções da ANP, os investimentos em atividades de E&P no Brasil chegarão a R\$ 70 bilhões em 2020, cerca de 40% a mais que o previsto para 2019, com destaque para as áreas de perfuração de poços (R\$ 22,59 bilhões), sistemas de coleta da produção (R\$ 17,62 bilhões) e completção de poços (R\$ 16,21 bilhões)¹¹⁷.

A Empresa de Pesquisa Energética (EPE) prevê aportes de R\$ 1,65 trilhão em atividades de E&P no Brasil até 2029, sendo R\$ 265 bilhões em exploração – considerando-se o cronograma de rodadas de licitação, a revitalização de campos maduros e exploração não convencional –, R\$ 1,160 bilhão em desenvolvimento da produção (desenvolvimento dos campos de Lula, Búzios, Mero, Cernambi, Sapinhoá, Atapu, Berbigão, Sururu, Sépia, entre outros, revitalização do campo de Marlim e construção de 42 novos FPSOs) e R\$ 230 bilhões em suporte operacional (novas

¹¹⁴ OPEP. OPEC Monthly Oil Market Report. 15 jan. 2020, p. 44, tradução nossa Disponível em:<<https://momr.opec.org/pdf-download/>>. Acesso em: 15 jan. 2020.

¹¹⁵ O volume de produção de referência consta do Boletim de Produção da ANP do mês de novembro de 2019 (ANP. Boletim da Produção de Petróleo e Gás Natural. Rio de Janeiro, nov. 2019. Disponível em:<<http://www.anp.gov.br/arquivos/publicacoes/boletins-anp/producao/2019-11-boletim.pdf>>. Acesso em: 13 jan. 2020). A estimativa de crescimento foi calculada pelo sistema de previsão de produção da ANP (Disponível em:<<http://app.anp.gov.br/anp-cpl-web/public/sigep/consulta-previsao-producao/consulta.xhtml>>. Acesso em: 17 fev. 2020).

¹¹⁶ PETROBRAS set to become world’s largest oil producer. **Rystad Energy**, 19 nov. 2019. Disponível em:<<https://www.rystadenergy.com/newsevents/news/press-releases/petrobras-set-to-become-worlds-largest-oil-producer/>>. Acesso em: 20 nov. 2019.

¹¹⁷ MONTENEGRO, J. Cenário promissor. **PetróleoHoje**, Rio de Janeiro, 23 jul. 2019. Disponível em:<<https://petroleohoje.editorabrasilenergia.com.br/cenario-promissor/>>. Acesso em: 20 nov. 2019.

tecnologias para o pré-sal, aumento da frota de embarcações de apoio, e mão de obra especializada)¹¹⁸.

O país é o grande filão do mercado de plataformas *offshore*, com uma série de unidades programadas para entrar em operação nos próximos anos: Peregrino 3, da Equinor, e Atapu (P-70), em 2020; Mero 1 (FPSO Guanabara), Sépia (Carioca) e Búzios 5 (Almirante Barroso) em 2021; Parque das Baleias e Revitalização de Marlim 1 em 2022; e Mero 2 (Sepetiba), Itapu e Revitalização de Marlim 2 em 2023 – os nove últimos operados pela Petrobras –; Sergipe Águas Profundas, da Petrobras (2023); Carcará, da Equinor, (primeiro óleo entre 2023 e 2024); e Gato do Mato, da Shell (possivelmente em 2023).

De acordo com dados da Rystad Energy, o Brasil responderá por um terço das contratações globais de FPSOs em 2020. Na visão da consultoria, a diminuição dos índices de conteúdo local foi um fator importante para atrair novos players internacionais ao mercado: “O aumento da competitividade do Brasil no mercado global é um dos responsáveis pelo crescimento dos contratos de FPSO, junto com a recuperação do país após o escândalo da Lava-Jato, da redução da dívida da Petrobras e das substanciais descobertas no pré-sal”¹¹⁹.

Para dar suporte às novas plataformas e sondas de perfuração marítimas, serão necessárias centenas de embarcações de apoio *offshore*. Segundo projeções da Associação Brasileira das Empresas de Apoio Marítimo (Abeam), a frota brasileira deve crescer cerca de 15% até 2023, saltando das 367 registradas em janeiro de 2019 para 415 barcos quatro anos depois¹²⁰. E, embaixo d’água, as oportunidades de negócios também serão significativas. De acordo com a TechnipFMC – uma das maiores fornecedoras de bens e serviços submarinos do mundo –,

¹¹⁸ FREDERICO, M. Projeções de Produção de Petróleo e Gás Natural. Seminário EPE: Petróleo, gás e biocombustíveis: cenário decenal. EPE, Brasil, dez. 2019. Disponível em: <<http://www.epe.gov.br/sites-pt/publicacoes-dados-abertos/publicacoes/PublicacoesArquivos/publicacao-442/03%20-%20Proje%C3%A7%C3%B5es%20de%20Produ%C3%A7%C3%A3o%20de%20Petr%C3%B3leo%20e%20G%C3%A1s%20Natural.pdf>>. Acesso em: 13 jan. 2020.

¹¹⁹ EGUES, A. L. Mercado de FPSOs aquecido. **PetróleoHoje**, Rio de Janeiro, 29 ago. 2019. Disponível em: <<https://petroleohoje.editorabrasilenergia.com.br/mercado-de-fpsos-aquecido/>>. Acesso em: 4 nov. 2019.

¹²⁰ MONTENEGRO, J. Apoio marítimo terá novo crescimento. **PetróleoHoje**, Rio de Janeiro, 13 mar. 2019. Disponível em: <<https://petroleohoje.editorabrasilenergia.com.br/apoio-maritimo-tera-novo-crescimento/>>. Acesso em: 4 nov. 2019.

empreendimentos *subsea* no Brasil poderão gerar contratos superando a casa dos US\$ 4,5 bilhões nos próximos dois anos¹²¹.

O calendário de leilões da ANP prevê a realização de três rodadas em 2020 – 7ª e 8ª do pré-sal e 17ª de concessões – e uma em 2021 (18ª de concessões). A agência reguladora estima que os projetos associados somente aos leilões realizados entre 2017 e 2019 têm potencial para gerar demanda por 66 novas plataformas, 11 bilhões de barris de óleo equivalente em novas reservas e R\$ 1,8 trilhão em investimentos (ANP, 2019).

O aumento da produção brasileira nos próximos anos poderá ser importante para suprir a demanda norte-americana por petróleo, diante da queda das importações do energético por parte de países da Opep. Em relatório publicado em junho de 2019¹²², a Agência de Informação de Energia dos EUA (EIA) destacou que, dos anos 80 até o final da primeira década do século 21, o petróleo oriundo do cartel correspondeu a cerca da metade das importações de óleo dos EUA. Desde 2008, porém, a participação dos membros da organização nas importações norte-americanas caiu significativamente, enquanto países como o Canadá, México e Brasil ganharam espaço. Como boa parte do parque de refino dos EUA é adaptada ao óleo pesado da Venezuela, os norte-americanos seguem dependentes de importações, o que poderia uma brecha para o óleo mais denso da Bacia de Campos – ao menos no curto prazo¹²³.

Assim como a Venezuela – cuja estatal petrolífera PDVSA se vê estrangulada por sanções econômicas impostas pelo governo americano –, outro membro da Opep que vem reduzindo suas exportações por força de sanções dos EUA é o Irã, impactando diretamente a geopolítica do petróleo, tendo em vista a relevância das reservas e volumes produzidos pelo país. Em paralelo, a China avança sobre reservas de óleo e gás no Oriente Médio e África (além do Brasil, como se viu na seção 3.2), intensificando a competição global pelos hidrocarbonetos em um contexto de declínio dos volumes extraídos em campos localizados em tradicionais regiões produtoras, como o Golfo do México e o Mar do Norte.

¹²¹ MONTENEGRO, J. Oportunidades bilionárias no subsea. **PetróleoHoje**, Rio de Janeiro, 25 abr. 2019. Disponível em: <<https://petroleohoje.editorabrasilenergia.com.br/oportunidades-bilionarias-no-subsea/>>. Acesso em: 17 fev. 2020.

¹²² EIA. Monthly U.S. crude oil imports from OPEC fall to a 30-year low. EUA, 13 jun. 2019. Disponível em: <<https://www.eia.gov/todayinenergy/detail.php?id=39852>>. Acesso em: 4 nov. 2019.

¹²³ Os EUA foram o segundo destino das exportações de petróleo brasileiras em 2018, com 50,76 milhões de barris, atrás da China (227,6 milhões de barris) (Cf.: ANP, 2019b).

O acirramento das disputas por reservas de óleo e gás é mais um componente a exercer pressão pela abertura dos mercados na periferia global. Na América Latina, diversos países, além do Brasil, promoveram reformas e intensificaram esforços nos últimos anos para atrair petroleiras e capital estrangeiros a fim de acelerar suas atividades de exploração e produção (E&P). O movimento reflete não apenas a chegada de governos liberais ao poder, mas o crescente interesse de investidores sobre uma região com histórico de respeito a contratos, distante do eixo de guerras e terrorismo e que, junto à América do Norte, se consolida como um dos maiores polos de fornecimento de óleo e gás no mundo.

Na Argentina, enquanto o governo de Cristina Kirchner aumentou o controle governamental sobre as atividades petrolíferas do país – inclusive reestatizando a então Repsol-YPF, em 2012 –, a gestão de Mauricio Macri (2015-2019) promoveu seu primeiro leilão de áreas *offshore*, atraindo quase US\$ 1 bilhão em ofertas de 13 empresas por 18 blocos exploratórios em águas rasas, profundas e ultraprofundas. Um dos principais ativos do país é a formação não convencional de Vaca Muerta, a segunda maior reserva de *shale gas* e quarta de *shale oil* no planeta, segundo dados da Energy Information Administration (EIA). Atualmente, mais de 30 operadoras, entre empresas independentes, a estatal argentina YPF e grandes petroleiras internacionais (IOCs), como a americana ExxonMobil, a anglo-holandesa Shell, a norueguesa Equinor e a francesa Total desenvolvem atividades na região.

Já o governo da Guiana trabalha na formação de um Ministério do Petróleo com uma equipe de especialistas internacionais e programa seu primeiro leilão aberto de blocos exploratórios para o primeiro trimestre de 2020 (a legislação atual prevê negociação direta do governo com empresas privadas). O *offshore* do país sul-americano vem ganhando destaque no cenário internacional em função das descobertas feitas pela ExxonMobil no bloco Starbroek, que já somam mais de 8 bilhões de boe¹²⁴. Em dezembro de 2019, a petroleira norte-americana começou a produzir no primeiro campo do ativo, chamado Liza, e seu plano é que, até 2025, cinco FPSOs estejam produzindo 750 mil bopd na área¹²⁵.

¹²⁴ EXXONMOBIL. ExxonMobil ups Guyana recoverable resources to more than 8 billion oil-equivalent barrels, makes discovery at Uaru. EUA, 27 jan. 2020. Disponível em: <https://corporate.exxonmobil.com/News/Newsroom/News-releases/2020/0127_ExxonMobil-ups-Guyana-recoverable-resources-to-more-than-8-billion-oil-equivalent-barrels>. Acesso em: 4 fev. 2020.

¹²⁵ EXXONMOBIL. ExxonMobil begins oil production in Guyana. EUA, 20 dez. 2019. Disponível em: <https://corporate.exxonmobil.com/News/Newsroom/News-releases/2019/1220_ExxonMobil-begins-oil-production-in-Guyana>. Acesso em: 13 jan. 2020.

No Equador – membro da Opep desde a década de 1970 –, o governo de Lenin Moreno vem promovendo esforços de abertura do setor por meio de novas rodadas de licitação desde 2017 e da reintrodução dos contratos de partilha da produção em lugar dos contratos de serviço – conferindo às empresas contratadas a propriedade sobre a parte que lhes cabe na produção. Nesse período, comitivas equatorianas foram a países como os EUA, Canadá, China, Coreia do Sul, Espanha, Reino Unido, Rússia para promover os leilões, enquanto o Congresso prepara incentivos para facilitar a entrada de investimentos estrangeiros. O plano, segundo o ministro de Hidrocarbonetos do Equador, Carlos Pérez García, é mudar a perspectiva de investimentos estatais com auxílio de financiamentos para investimentos privados diretos orientados pelo governo, introduzindo modelos contratuais flexíveis adaptáveis a quaisquer condições de mercado (EQUADOR, 2017).

Em março de 2019, o Equador promoveu uma nova rodada de licitações (Ronda Intracampos), que resultou em compromissos de investimentos da ordem de US\$ 1,17 bilhão em sete blocos por cinco empresas: a canadense Gran Tierra, a estadunidense Flaming Operating LLC, a chilena Geopark e as nativas Petroleos Sud Americanos del Ecuador (Petrolamerec) e Petrobell.

Com 7,7 bilhões de barris de petróleo e 200 bilhões de m³ de gás natural em reservas provadas, o México estabeleceu, em dezembro de 2013, o fim do monopólio da estatal Pemex sobre as atividades da indústria petrolífera local¹²⁶. Até o início de 2019, foram promovidas 11 licitações, totalizando 111 contratos, dos quais aproximadamente 100 com empresas estrangeiras. Os processos licitatórios envolveram 75 empresas de 20 países, acumulando cerca de US\$ 1,5 bilhão de bônus. Em 2018, o governo mexicano trabalhou para acelerar as concessões de áreas, tendo em vista a possibilidade de um candidato contrário à reforma energética assumir a presidência a partir de 2019 – o que acabou se confirmando, com a vitória de Andrés Manuel López Obrador.

¹²⁶ MÉXICO. Reforma energética. México. Disponível em: <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/10233/Explicacion_ampliada_de_la_Reforma_Energetical.pdf>. Acesso em: 09 out. 2018.

5 “HOT-SPOT” NO MID/DOWNSTREAM?

5.1 Remando contra a maré

Conforme descrito na seção 3.2, após a abertura das atividades de E&P, o governo brasileiro passou a investir na desestatização das atividades de refino e distribuição de combustíveis e de transporte e distribuição de gás natural no país. O principal meio para atingir esse novo objetivo é a desverticalização da Petrobras, que se comprometeu com o Cade a vender a maior parte de suas refinarias e deixar os segmentos de transporte e distribuição de gás – isso enquanto trabalha para deixar ou reduzir sua participação nas áreas de fertilizantes e petroquímica.

Em dezembro de 2019, a estatal conduzia processos para vender sua participação integral nas oito refinarias citadas na seção 3.2, na Unidade de Fertilizantes Nitrogenados III (MS) e nas Fafens da Bahia e do Sergipe¹²⁷. Ademais, além de ter desistido de construir uma refinaria e uma petroquímica no Comperj (RJ)¹²⁸, a Petrobras pretende vender sua participação na Braskem¹²⁹, na Gaspetro¹³⁰, sua fatia remanescente, de 10%, na TAG¹³¹, e lançar IPOs (oferta inicial de capital) de seus gasodutos de escoamento do pré-sal (Rotas 1, 2 e 3)¹³².

A ampla redução da pegada da Petrobras no *mid* e *downstream* – que é acompanhada por desinvestimentos nas áreas de energia elétrica¹³³ e de fontes renováveis, incluindo plantas

¹²⁷ Após as tentativas de venda, a estatal colocou em hibernação a Araucária Nitrogenados (ANSA - PR) (PETROBRAS. Araucária Nitrogenados hibernará sua planta industrial. Rio de Janeiro, 14 jan. 2020. Disponível em: <https://www.agenciapetrobras.com.br/Materia/ExibirMateria?p_materia=981506>. Acesso em: 14 jan. 2020.

¹²⁸ SIQUEIRA, C. Petrobras descarta refinaria no Comperj. **PetróleoHoje**, Rio de Janeiro, 12 dez. 2019. Disponível em: <<https://petroleohoje.editorabrasilenergia.com.br/petrobras-descarta-refinaria-no-comperj/>>. Acesso em: 5 fev. 2020.

¹²⁹ POSTIGA, B. Petrobras quer acelerar venda na Braskem. **PetróleoHoje**, Rio de Janeiro, 6 dez. 2019. Disponível em: <<https://petroleohoje.editorabrasilenergia.com.br/petrobras-quer-acelerar-venda-na-braskem/>>. Acesso em: 5 fev. 2020.

¹³⁰ PETROBRAS. Petrobras esclarece sobre Gaspetro. Rio de Janeiro, 3 fev. 2020. Disponível em: <https://www.investidorpetrobras.com.br/ptb/16457/9512_733148..pdf>. Acesso em: 5 fev. 2020.

¹³¹ PETROBRAS. Petrobras inicia fase não vinculante para venda da TAG. Rio de Janeiro, 17 jan. 2020. Disponível em: <https://www.investidorpetrobras.com.br/ptb/16341/9512_730966.pdf..pdf>. Acesso em: 5 fev. 2020.

¹³² SIQUEIRA, C. Rotas 1, 2 e 3 terão abertura de capital. **PetróleoHoje**, Rio de Janeiro, 11 set. 2019. Disponível em: <<https://petroleohoje.editorabrasilenergia.com.br/rotas-1-2-e-3-terao-venda-de-acoos/>>. Acesso em: 5 fev. 2020.

¹³³ A Petrobras pretende vender parte de suas termelétricas a gás (Cf.: PETROLEIRA contrata Goldman Sachs para vender termelétricas. **Valor Econômico**, Rio de Janeiro, 10 dez. 2019. Disponível em: <<https://valor.globo.com/empresas/noticia/2019/12/10/petroleira-contrata-banco-goldman-sachs-para-vender-termelétricas.ghtml>>. Acesso em: 14 jan. 2020), incluindo sua participação na Breitener Energética, que detém duas plantas (PETROBRAS. Petrobras divulga teaser para venda da Breitener Energética S.A. Rio de Janeiro, 13 mai.

eólicas¹³⁴ e de etanol e biodiesel, como se viu na seção 3.2 – responde à estratégia de focar seus investimentos nas atividades de E&P, sobretudo no pré-sal.

O movimento da estatal brasileira é, ao menos por enquanto, bem diferente do que fazem petroleiras privadas internacionais (IOCs) e estatais (NOCs) que detêm parcelas significativas de reservas de óleo e gás. Em sentido contrário, esses grupos se consolidam como empresas integradas e, em alguns casos, já caminham para se transformar em empresas de energia, desenvolvendo projetos na área de energias renováveis, por exemplo.

A Shell é um dos grandes exemplos de integração no setor. A petroleira anglo-holandesa – que, no Brasil, por exemplo, é mais reconhecida por sua atuação na distribuição de combustíveis que no E&P – comercializa gasolina, diesel, combustível de aviação, combustível marítimo, GNL, lubrificantes, betume e enxofre em diversos países, além de etanol de cana de açúcar no Brasil pela Raízen, sua joint-venture com a Cosan. Em outubro de 2019, o Cade aprovou a compra de 81,5% da Cosan Biomassa pela JV, resultando na entrada do Grupo Shell na Cosan Biomassa, que produz e comercializa pellets a partir da utilização de bagaço e palha de cana-de-açúcar apenas para clientes no exterior¹³⁵.

“Nossa estratégia é fortalecer nossa posição como uma companhia líder em energia, provendo óleo, gás e energia de baixo carbono, na medida em que o sistema de energia do mundo se transforma”, afirma a petroleira em seu relatório anual relativo a 2018 (SHELL, 2019: 10, tradução nossa).

Somente em 2018, a Shell anunciou o início de operação de uma unidade de craqueamento de etileno na China, em parceria com a CNOOC, e de uma unidade de olefinas em sua planta petroquímica de Geismar, nos EUA. Dos US\$ 24 bilhões faturados pela anglo-holandesa em 2018, US\$ 7,6 bilhões vieram do *downstream* e US\$ 11,4 bilhões, da área de Gás Integrado (Integrated Gas), ante US\$ 6,98 bilhões do *upstream*.

2019. Disponível em: <https://www.agenciapetrobras.com.br/Materia/ExibirMateria?p_materia=980849>. Acesso em: 14 jan. 2020).

¹³⁴ ABDALA, V. Petrobras inicia venda de usinas eólicas no Rio Grande do Norte. **Agência Brasil**, Brasília, 31 jan. 2020. Disponível em: <<http://agenciabrasil.etc.com.br/economia/noticia/2020-01/petrobras-inicia-venda-de-usinas-eolicas-em-no-rio-grande-do-norte>>. Acesso em: 4 fev. 2020.

¹³⁵ CADE. Parecer nº 326/2019/CGAA5/SGA1/SG/ (Processo nº 08700.004976/2019-94). Brasil, 25 out. 2019. Disponível em: <https://sei.cade.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_documento_consulta_externa.php?DZ2uWeaYicbuRZE FhBt-n3BfPLlu9u7akQAh8mpB9yP5r7HVIAj6UaO9IX_U8a45UveLyIn6S9yehKmw9cXNHg9gAq4b9wPC40wDfCn91-aOY05valTUPJik0Qe8KmA>. Acesso em: 5 nov. 2019.

A companhia é a segunda maior produtora de petróleo e gás no Brasil (considerando-se sua produção como operadora e sócia¹³⁶) e vem ampliando sua área exploratória no país – sobretudo no pré-sal, de onde escoará gás natural para abastecer a termelétrica Marlim Azul, que construirá em Macaé (RJ), em parceria com o Pátria Investimentos e a Mitsubishi Hitachi Power Systems¹³⁷ – um empreendimento verticalizado, com uma mesma empresa produzindo, escoando e gerando energia. A anglo-holandesa tem ainda um acordo com a Hidrovias do Brasil para fornecer GNL à usina termelétrica (UTE) Vila do Conde, que a empresa brasileira pretende construir em Barcarena, no Pará¹³⁸.

Maior petroleira do mundo, a ExxonMobil é também bastante reconhecida por sua atuação no *downstream*, sob as marcas Exxon, Mobil, Synergy, Esso e Mobil 1. Em 2018, o grupo possuía 21 refinarias localizadas em 14 países, com capacidade de processamento de 4,7 milhões de b/d, além de unidades de lubrificantes com capacidade para produzir 128 mil b/d. “A integração da ExxonMobil, incluindo logística, comercialização, refino e marketing, aumenta nossa capacidade de gerar retorno através da cadeia de valor tanto nos negócios de combustíveis como de lubrificantes”, afirma a norte-americana em seu relatório anual para o ano de 2018 (EXXONMOBIL, 2019: 44, tradução nossa).

A *supermajor* prevê que, nas próximas duas décadas, a demanda por produtos químicos deve superar o crescimento do PIB mundial e a demanda por energia e que a demanda por químicos crescerá aproximadamente 45% nos próximos dez anos.

A exemplo da Shell, a Exxon – que, em 2018, faturou US\$ 9,3 bilhões no *downstream* e na área de Químicos (Chemical), ante US\$ 14 bilhões no *upstream* – aposta em oportunidades de negócios no mercado de gás natural brasileiro, onde já tem um contrato com a Companhia

¹³⁶ ANP. Boletim de produção da ANP. Ago. 2019, p. 15. Disponível em: <<http://www.anp.gov.br/arquivos/publicacoes/boletins-anp/producao/2019-08-boletim.pdf>>. Acesso em: 4 nov. 2019.

¹³⁷ PÁTRIA INVESTIMENTOS. Pátria Investimentos, Shell e Mitsubishi Hitachi Power Systems anunciam sociedade em termelétrica. **Pátria Investimentos**, São Paulo, 11 fev. 2019. Disponível em: <<https://www.patria.com/media/press-releases/patria-investimentos-shell-e-mitsubishi-hitachi-power-systems-anunciam-sociedade-em-termoeletrica>>. Acesso em: 4 nov. 2019. .

¹³⁸ MONTENEGRO J. Shell firma acordo para fornecer GNL no Pará. **PetróleoHoje**, Rio de Janeiro, 20 nov. 2019. Disponível em: <<https://petroleohoje.editorabrasilenergia.com.br/shell-firma-acordo-para-fornecer-gnl-no-para/>>. Acesso em: 13 dez. 2019.

Elétrica de Sergipe (Celse) para fornecer GNL à usina termelétrica Porto de Sergipe I, em Barra dos Coqueiros, por meio da joint venture Ocean LNG, com a Qatar Petroleum¹³⁹.

A partir de 2019, a francesa Total passou a reportar os resultados de gás (*upstream*) e GNL – até então incluídos no E&P – em combinação com o *downstream*, energias renováveis e elétrica, formando a área IGPR. “O segmento carrega a ambição do grupo em atividades de baixo carbono pelo desenvolvimento do gás *downstream* e eletricidade de baixo carbono”, explica a companhia no relatório anual referente a 2018 (TOTAL, 2019: 51), quando adquiriu a Direct Énergie, empresa francesa que atua nas áreas de geração e distribuição de eletricidade, gás natural e energia renovável. A estratégia é expandir suas atividades “em toda a cadeia de gás destravando acesso a novos mercados e gerar crescimento nos negócios de eletricidade de baixo carbono, desde a produção baseada no gás e energias renováveis até eletricidade e distribuição de gás” (TOTAL, 2019: 10).

Nos próximos anos, a Total planeja crescer no setor petroquímico, com projetos em estudo para os EUA, Arábia Saudita, Coreia do Sul e Argélia. “A Total também segue expandindo seu negócio de Comercialização e Serviços em áreas de grande crescimento, notadamente no México, Brasil e Angola” (TOTAL, 2019: 3), destaca a petroleira, que faturou US\$ 5,8 bilhões no *downstream* em 2018. No *upstream*, a receita foi de US\$ 10,2 bilhões.

Em janeiro de 2020, sua subsidiária Total Gas & Power Business Services assinou uma carta de intenções com a Comercializadora de Gás S.A., controlada da Cosan, para fornecer gás natural à usina termelétrica Imetame I, em Aracruz, no Espírito Santo¹⁴⁰.

Com atuação nos segmentos de combustíveis, lubrificantes e petroquímica, além da área de energias renováveis, a BP Energy enxerga potencial considerável de crescimento nos negócios de distribuição de combustíveis. “Estamos expandindo nosso negócio de varejo em regiões de rápido crescimento, como México, Indonésia e China”, assinala a britânica em seu relatório anual referente a 2018 (BP ENERGY, 2019a: 12, tradução nossa).

¹³⁹ QATAR PETROLEUM. Qatar Petroleum affiliate Ocean LNG Limited signs a long term SPA with Brazil CELSE. Doha, 14 nov. 2016. Disponível em: <<https://www.qp.com.qa/en/Pages/BannerAdvertisement.aspx?imgname=QP+OLNG+-+CELSE+LNG+SPA+-+English.jpg>>. Acesso em: 14 jan. 2020.

¹⁴⁰ MONTENEGRO, J. Total assina acordo para suprir termelétrica no ES. **PetróleoHoje**, Rio de Janeiro, 7 jan. 2019. Disponível em: <<https://petroleohoje.editorabrasilenergia.com.br/total-assina-acordo-para-suprir-termelétrica-no-es/>>. Acesso em: 7 jan. 2019.

No Brasil, além de atuar no E&P, com mais de 20 concessões distribuídas pelas bacias de Barreirinhas, Campos, Foz do Amazonas, Potiguar e Santos, a BP fabrica lubrificantes e biocombustíveis e distribui combustíveis de aviação, por meio da Air BP, e combustíveis marítimos, pela NFX, joint venture com a Prumo Logística – sua parceira na construção de um hub de gás natural no Porto do Açú, em São João da Barra (RJ), que inclui usinas térmicas que serão abastecidas pelo gás produzido em seus campos *offshore* no país¹⁴¹. Ao final de 2017, a empresa formou uma joint-venture (JV) com a Copersucar para operar um terminal de tancagem de etanol em Paulínia (SP) e, em dezembro de 2019, uma JV com a Bunge focada em etanol e bioeletricidade¹⁴².

Com importantes projetos de gás natural na África, a italiana Eni trabalha para ampliar a integração de sua área de Gás e Energia com as operações de *downstream* e *upstream*, a fim de buscar melhores margens na comercialização de óleo.

O principal *drive* serão as (...) sinergias com todos os negócios da Eni a fim de otimizar a comercialização de óleo e derivados para capturar upsides de mercado, assim como desenvolver o portfólio de GNL com a ampliação dos volumes contratados de 8,8 milhões de toneladas por ano em 2018 para 14 milhões de toneladas por ano em 2022 e 16 milhões de toneladas por ano em 2025, capitalizando em gás equity e maximizando margens em toda a cadeia de valor. (ENI, 2019: 10), tradução nossa.

No refino, a ENI acredita que a lucratividade do negócio será impulsionada com a aquisição, em 2019¹⁴³, de 20% de participação no complexo de refino de Ruwais, nos Emirados Árabes Unidos – operação que aumentará em 35% sua capacidade de processamento de hidrocarbonetos. A petroleira europeia planeja, em paralelo, desenvolver projetos de mobilidade sustentável e novos combustíveis (baterias para veículos elétricos, hidrogênio e gás natural comprimido) e ampliar sua presença internacional na área de químicos, focando em tecnologias proprietárias e mercados em crescimento e desenvolvendo seu portfólio com produtos “verdes”.

¹⁴¹ A BP também está no projeto da UTE Nossa Senhora de Fátima, em Macaé (RJ). (Cf.: EGUES, A. L. BP fornecerá gás para térmica da Eneva no Rio. **PetróleoHoje**, Rio de Janeiro, 31 jan. 2020. Disponível em: <<https://petroleohoje.editorabrazilenergia.com.br/bp-pode-fornecer-gas-para-termica-da-eneva-no-rio/>>. Acesso em: 4 fev. 2020).

¹⁴² BUNGE. Bunge and BP complete formation of BP Bunge Bioenergia joint venture in Brazil. Missouri, 2 dez. 2019. Disponível em: <<https://bunge-ltd-micro.prod-use1.investis.com/news-stories?iframeurl=https://otp.tools.investis.com/clients/us/bunge/usn/usnews-story.aspx?cid=1955&newsid=64413>>. Acesso em: 14 jan. 2020.

¹⁴³ ENI. Eni, ADNOC Close Landmark Strategic Partnership Agreements in Refining and Trading. Roma, 31 jul. 2019. Disponível em: <https://www.eni.com/en_IT/media/2019/07/eni-adnoc-close-landmark-strategic-partnership-agreements-in-refining-and-trading>. Acesso em: 14 jan. 2020.

A norte-americana Chevron, por sua vez, alcançou importantes marcos no *downstream* em 2018. Entre eles estão o comissionamento de uma planta de hidrogênio na Refinaria de Richmond, nos EUA, avanços em um empreendimento de aditivos para lubrificantes em Ningbo, na China, o comissionamento de uma unidade de craqueamento de etano do projeto de Cedar Bayou, no Golfo do México, e a expansão de sua rede de varejo no México.

No *midstream*, a petroleira assegurou capacidade de transporte por gasodutos na Bacia Permiana, nos EUA, visando maximizar valor antes de seu *ramp-up* de produção. Já sua empresa de *shipping* (transporte marítimo) realizou a entrega do primeiro componente modular do Projeto Future Growth, no Cazaquistão, em uma viagem de mais de 30 mil km. “Nosso portfólio de *upstream* é ancorado por grandes ativos de longo prazo com baixo declínio de produção. Um *downstream* eficiente, com alto retorno, complementa o *upstream*” (CHEVRON, 2019: IV, tradução nossa).

Em 2018, a Statoil resolveu mudar seu nome para Equinor, como parte de sua estratégia de tornar-se uma empresa de energia, para além do petróleo. Em 2018, a norueguesa contava com três plantas eólicas *offshore* em atividade no Reino Unido e uma solar no Brasil, onde também opera o campo de Peregrino, que produz mais de 40 mil bopd. “O contexto energético deve continuar volátil, caracterizado por viradas geopolíticas. (...) A resposta estratégica da Equinor é criar valor pela construção de um portfólio mais resiliente e diversificado” (EQUINOR, 2019: 16, tradução nossa).

Segundo o Inep, as principais IOCs (Equinor, Exxon, BP, Total, Shell e Chevron) têm investido não apenas na integração de seus negócios ligados a geração de energia – sobretudo em projetos voltados às fontes renováveis – como no aumento de suas reservas de petróleo e gás, com atenção especial às descobertas do Golfo do México e do pré-sal brasileiro.

Em meio a todas essas movimentações, a Petrobras assume um comportamento muito diverso em relação ao das grandes companhias, inclusive no que diz respeito à atuação em seu próprio país. Movida por sua política de desinvestimentos, a empresa tem escolhido vender ativos importantes como forma de reduzir o seu endividamento, ao mesmo tempo em que opta por focar a estratégia da companhia quase única e exclusivamente em torno da exploração e produção do pré-sal¹⁴⁴.

¹⁴⁴ PETROLÍFERAS estrangeiras apostam em aumento de reservas. **Inep**, Rio de Janeiro, out. 2019. Disponível em: <<https://www.fup.org.br/ultimas-noticias/item/24577-petroliferas-estrangeiras-apostam-em-aumento-de-reservas>>. Acesso em: 4 nov. 2019.

Ex-CEO da Fundação Petrobras de Seguridade Social e ex-conselheiro do grupo Invepar e do Banco do Brasil, entre outras corporações, o pesquisador do Inep, Henrique Jager, assinala que, das cerca de 130 refinarias transacionadas no mundo nos últimos 13 anos, menos de 20% pertenciam às empresas petrolíferas integradas como a Petrobras, e, entre estas, a grande maioria das vendas ocorreram em mercados periféricos. Para ele, privatizar as refinarias e diminuir a diversificação da Petrobras é, “no mínimo, questionável”.

As petrolíferas integradas mantêm um forte portfólio de refino, inclusive como estratégia de integração com a indústria petroquímica. Portanto, ao manter essa estratégia, a Petrobras segue um caminho oposto daquilo que é praticado pelos principais players do setor de petróleo e gás no mundo¹⁴⁵.

Uma das maiores produtoras de petróleo do mundo – com média de 13,6 milhões de boed em 2018 –, a estatal Saudi Aramco¹⁴⁶ é também uma das principais refinadoras de petróleo do planeta. Com isso, a empresa procura garantir demanda para sua produção de petróleo cru, além de capturar valor na cadeia de hidrocarbonetos.

A petroleira opera três refinarias na Arábia Saudita e constrói uma nova no reino, onde ainda detém participação em cinco plantas operadas por outras empresas e possui centros de distribuição de combustíveis. Na petroquímica, a Saudi Aramco mantém joint ventures com empresas como a DowDuPont, ExxonMobil, Lanxess, Shell, Sinopec, Sumitomo e Total.

Perseguimos uma estratégia para ampliar nossos negócios de ‘não-óleo cru’ e estreitar a integração entre as operações de *upstream* e *downstream*. Vemos a diversificação de produtos e integração global como meio de fortalecer a resiliência de nosso portfólio e entregar maior receita à companhia¹⁴⁷.

Em julho de 2019, a Saudi Aramco solicitou ao Cade aprovação para adquirir 17% das ações da Hyundai Oilbank, empresa sul-coreana de petróleo e refino controlada pela Hyundai Heavy Industries (HHI). O objetivo da aquisição é consolidar sua participação no refino asiático, especialmente no Japão e Coreia do Sul – países com maior demanda por nafta no mundo,

¹⁴⁵ JAGER, H. A Petrobras e o inusitado acordo com o Cade. **Inep**, Rio de Janeiro, 30 ago. 2019. Disponível em: <<https://www.inep.org.br/post/a-petrobras-e-o-inusitado-acordo-com-o-cade>>. Acesso em: 4 nov. 2019.

¹⁴⁶ Em dezembro de 2019, a Saudi Aramco vendeu 1,5% de suas ações, em uma oferta pública inicial (IPO) que lhe rendeu US\$ 25,6 bilhões. (RAFAL, A.; KERR, S.; STAFFORD, P. Financial Times. In: **Folha Online**, São Paulo, 5 dez. 2020. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2019/12/saudi-aramco-arrecada-us-256-bilhoes-em-maior-ipo-de-todos-os-tempos.shtml>>. Acesso em: 14 fev. 2020).

¹⁴⁷ SAUDI ARAMCO. Overview: Where We’re Going. Dhahran. Disponível em: <<https://www.saudiaramco.com/en/who-we-are/overview/where-we-are-going>>. Acesso em: 14 jan. 2020.

derivado que a Saudi Aramco produz e comercializa. No documento¹⁴⁸ enviado ao órgão de defesa da concorrência, a empresa afirma que a operação proposta “não suscita quaisquer preocupações e/ou impactos concorrenciais negativos no Brasil”, uma vez que acarreta “sobreposição horizontal mínima no mercado nacional de óleos básicos”.

Nos últimos 30 anos, a ENOC – petroleira estatal dos Emirados Árabes Unidos (EAU) – deixou de ser um player local de óleo e gás para se tornar uma companhia global com ativos distribuídos pela cadeia de valor do setor de energia. Além de atividades de E&P, os negócios do grupo cobrem comercialização e processamento, terminais, varejo de combustíveis e aviação. Em seu relatório anual de 2017, a ENOC informa que possui capacidade para refinar 140 mil b/d, além de ter mais de 30 subsidiárias envolvidas em refino, blending (mistura) de lubrificantes, tancagem, aviação e varejo atuando em 60 mercados distintos. O plano traçado pela petroleira prevê expansões nas áreas de refino, varejo e tancagem, crescimento do market share de abastecimento de diesel, combustível de aviação e GLP, entre outros derivados, além do investimento em mobilidade (veículos elétricos, autônomos. “No *upstream*, a prioridade é gerar valor pela criação de sinergias com os negócios de *downstream*” (ENOC, 2018: 27, tradução nossa).

Na Líbia, a National Oil Corporation (NOC) possui subsidiárias que operam refinarias como as de Zawia e Ras Lanuf, plantas de amônia, ureia e metanol, além do complexo petroquímico de Ras Lanuf e uma planta de processamento de gás. Visando ao estabelecimento de indústrias petroquímicas, a estatal investiu, nos últimos anos, no desenvolvimento de plantas de etileno e polipropileno. A NOC possui ainda afiliadas com atuação na perfuração e *work-over*, fornecimento de materiais e equipamentos, instalação e manutenção de dutos de transporte de óleo e gás, construção e manutenção de tanques de armazenamento de óleo e gás, além de um centro de pesquisas e estudos técnicos nos segmentos de E&P e derivados¹⁴⁹.

Na Nigéria, que concentra a maior reserva de petróleo na África, a estatal Nigerian National Petroleum Corporation (NNPC) atua nos segmentos de E&P, refino, distribuição de

¹⁴⁸ MATTOS FILHO (Escritório de advocacia). Requerimento endereçado ao Cade. São Paulo, 17 jul. 2019. Disponível em: <https://sei.cade.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_documento_consulta_externa.php?DZ2uWeaYicbuRZE FhBt-n3BfPLlu9u7akQAh8mpB9yMz9o4JqO_6N9jtrqkrPiUJQiYDmJZNhRoDJNwhv7pLKnVHUDzW-6zioBIpoLCzBxReih7rnBUK_MuYzfUBw-n>. Acesso em: 4 nov. 2019.

¹⁴⁹ Informações extraídas da página da companhia na internet (Disponível em: <<https://noc.ly/index.php/en/>>. Acesso em 25 jul. 2019).

combustíveis, gás e energia, dutos e tancagem. Entre os objetivos da companhia está o de alinhar parcerias com a Chevron Nigeria para ampliar a capacidade de refino e de produção de GNL no país¹⁵⁰.

Duas outras grandes detentoras de reservas do eixo Oriente Médio-África, a Kuwait Oil Company e a Iranian Oil Company também atuam no *downstream*, operando refinarias, redes de dutos e/ou terminais, por exemplo, mas ambas têm como prioridade a exploração, produção e exportação de petróleo cru. Já a Qatar Petroleum, embora esteja investindo fortemente na internacionalização de suas atividades de E&P – a previsão é que a petroleira seja a NOC mais ativa na perfuração de alto impacto no mundo até o final de 2021, com uma carteira de 20 poços –, tem como uma de suas metas “maximizar o valor agregado no *downstream*, além de promover o mix de energia no Qatar”¹⁵¹.

Enquanto isso, petroleiras asiáticas têm intensificado investimentos no exterior para garantir acesso a reservas de óleo e gás, mas de forma integrada, trazendo a produção de volta a seus países de origem para refinar e vender por lá. Entre 2008 e 2018, o Pacífico Asiático foi a segunda região onde o refino de petróleo mais cresceu no mundo, com alta de 25,1%, ante 26% no Oriente Médio, sendo que a primeira respondia, em 2018, por 34% da capacidade global de refino, contra 9,7% do Oriente Médio (BP ENERGY, 2019b: 27).

Dona da maior reserva provada de petróleo do mundo, de aproximadamente 300 bilhões de barris, a venezuelana PDVSA afirma, em seu plano estratégico 2016-26¹⁵², que tem como objetivo posicionar-se como uma empresa líder em produção, refino e comercialização óleo pesado. Entre as ambições estão a consolidação do gás natural como fonte principal de abastecimento energético do país e garantir que todos os planos e projetos de E&P tenham como premissa transformar a Venezuela em uma potência de refino, processamento de óleo cru e petroquímica. No entanto, afetada pelos efeitos da greve dos petroleiros de 2002 e os problemas políticos, econômicos e sociais do país, a PDVSA reduziu em mais de 60% sua produção em 20

¹⁵⁰ NNPC. NNPC Seeks Chevron's Support to Build Condensate Refinery. Abuja, 25 jul. 2019. Disponível em: <<https://www.nnpcgroup.com/News-and-Media/News/Lists/Posts/Post.aspx?ID=161>>. Acesso em: 14 jan. 2020.

¹⁵¹ QATAR PETROLEUM. Strategy and Values. Doha, tradução nossa. Disponível em: <<https://qp.com.qa/en/AboutQP/Pages/StrategyAndValues.aspx>>. Acesso em: 14 jan. 2020.

¹⁵² PDVSA. Profundizando la transformación de PDVSA hacia una corporación socialista: Plan Estratégico Socialista 2016-2026. Caracas. Disponível em: <<http://www.pdvsa.com/images/pdf/pes.pdf>>. Acesso em: 14 jan. 2020.

anos¹⁵³. E as perspectivas de melhora são rarefeitas, tendo em vista as sanções econômicas dos EUA, que impedem, por exemplo, o refinanciamento da dívida da petroleira em dólar.

Na Argentina, a YPF trabalha para se tornar uma companhia integrada de energia. Em seu plano de negócios estão previstos novos projetos de *midstream*, incluindo a expansão da Companhia Mega – empresa focada no processamento de gás na qual a Petrobras tenta vender sua participação de 34%¹⁵⁴ – e de sua malha de gasodutos; de geração elétrica (3 a 4 GW novos instalados até 2023); e petroquímica (Nova unidades de ureia, metanol, polietileno e propileno em estudo), além de empreendimentos de exportação de GNL¹⁵⁵.

Em seu relatório anual de 2018, a petroleira definiu como pilares estratégicos não só extrair valor de campos de óleo e gás convencionais e não convencionais, como também “expandir sua capacidade de geração de energia elétrica para se tornar um grande player do setor” (YPF, 2019: 33, tradução nossa).

No México, a Pemex tem entre seus objetivos os de ampliar a produção de gás não-associado e sua capacidade de refino, diversificar fontes de matérias-primas para produzir etileno e derivados, fortalecer a produção de fertilizantes e incentivar o conteúdo local em suas contratações de bens e serviços¹⁵⁶. Um dos principais projetos da companhia é a construção da refinaria de Dos Bocas, que receberá investimentos da ordem de US\$ 4 bilhões entre 2021 e 2022 – em um movimento de priorização do *downstream* ante o *upstream* no período¹⁵⁷.

¹⁵³ CHADE, J. Produção de petróleo da Venezuela despencou mais de 60% em 20 anos. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 10 ago. 2018. Disponível em: <<https://internacional.estadao.com.br/noticias/geral/producao-de-petroleo-da-venezuela-despenca-mais-de-60-em-20-anos,70002442404>>. Acesso em: 14 jan. 2020.

¹⁵⁴ PETROBRAS. Petrobras divulga início de fase vinculante para venda da Companhia MEGA S.A. Rio de Janeiro, 30 ago. 2019. Disponível em: <https://www.investidorpetrobras.com.br/ptb/15545/9512_708627..pdf>. Acesso em: 14 jan. 2020.

¹⁵⁵ YPF. Investor Day. Buenos Aires, 26 out. 2018, slide 20, tradução nossa. Disponível em: <<https://www.ypf.com/inversoresaccionistas/Documents/YPF-Investor-Day-2018.pdf>>. Acesso em: 14 jan. 2020.

¹⁵⁶ PEMEX. BUSINESS Plan 2019-2023. Cidade do México, p. 78, tradução nossa. Disponível em: <https://www.pemex.com/acerca/plan-de-negocios/Documents/PEMEX_BUSINESS_PLAN_2019_2023.pdf>. Acesso em: 14 jan. 2020.

¹⁵⁷ STILMANN, A. Pemex Gets a \$7.4 Billion Boost, But Half Is for AMLO's Refinery. **Bloomberg**, Nova York, 17 jul. 2019. Disponível em: <<https://www.bloomberg.com/news/articles/2019-07-17/pemex-gets-a-7-4-billion-boost-but-half-is-for-amlo-s-refinery>>. Acesso em: 14 jan. 2020.

5.2 A doença holandesa

Ao optar pelo caminho de uma radical abertura do setor petróleo, o Brasil parece caminhar para um modelo de desenvolvimento típico daqueles países que padecem da chamada maldição dos recursos naturais¹⁵⁸, mais afeito ao caso nigeriano que ao norueguês, que é tido como referência mundial¹⁵⁹.

Pressionado pela retórica do *peak oil* e por ameaças das petroleiras internacionais de que irão alocar seu capital em outros mercados se as condições locais não foram atrativas o suficiente –, o governo brasileiro reduz o controle sobre as atividades de óleo e gás e abre mão de políticas industriais e outras contrapartidas de interesse nacional no setor¹⁶⁰. Apostando no investimento estrangeiro direto (IED) e na participação nas cadeias globais de valor (CGV), via contratos e *joint ventures* com multinacionais, como meio de industrialização associada às atividades de óleo e gás, o Brasil dificilmente conseguirá alcançar os ganhos obtidos na Noruega, mantendo-se em uma situação de vulnerabilidade na Divisão Internacional do Trabalho, com limitado grau de industrialização, baixos salários e extensas jornadas de trabalho. Isso porque “a estrutura hierárquica das CGVs define uma apropriação desigual do progresso técnico, favorecendo os detentores de marcas globais, as grandes ETN [empresas transnacionais] e varejistas que organizam as cadeias” (MEDEIROS, 2019, p. 81).

Não há outra forma de um Estado se inserir de maneira autônoma no sistema internacional – condição básica para garantir sua soberania – que não o da industrialização e/ou avanços

¹⁵⁸ Também conhecida como “doença holandesa”, condição sofrida por países que exploram seus recursos naturais sem desenvolver, em paralelo, uma indústria, mantendo subdesenvolvimento econômico.

¹⁵⁹ Depois de, em um primeiro momento, na década de 1960, ter concedido reservas petrolíferas sob uma perspectiva “benevolente” quanto à indústria petrolífera, nos anos 70, a Noruega criou uma empresa estatal, a Norsk Hydro (origem da Statoil, atual Equinor), para ampliar o controle do governo sobre as atividades de óleo e gás – inclusive sobre a rede de transporte, tendo como inspiração o caso da Standard Oil nos EUA – e políticas de incentivo industrial, a fim de garantir a maior apropriação possível da riqueza gerada pelo petróleo. Hoje, os noruegueses compõem a elite do fornecimento de bens e serviços *offshore*, com multinacionais como a Seadrill (operadora de sondas de perfuração), PGS (sísmica), Aker Solutions (bens e serviços submarinos), entre outras tantas.

¹⁶⁰ O historiador norueguês Helge Ryggvik lembra que a tática do “concorde agora ou levaremos nossos negócios para outros lugares” é constantemente utilizada por investidores em nações petrolíferas e recomenda cautela diante desse discurso: “A lição geral mais importante para países na mesma situação [que a Noruega na década de 60] deve ser ‘não ofereça demais na primeira rodada [de negociações]. Leve o tempo que for necessário para estabelecer um marco regulatório. E certifique que esse arcabouço legal é flexível o suficiente para que o Estado possa alterar as regras quando as condições mudarem” (RYGGVIK, 2010, p. 21).

tecnológicos, cuja efetivação depende da liderança do Estado, investindo em ciência e tecnologia e abrindo espaço para empresas domésticas, como atesta a história dos grandes vencedores do capitalismo. Ao abrir mão dessa orientação, o Brasil – um país de dimensões continentais, com mais de 200 milhões de habitantes e rico em recursos naturais e energéticos – ainda mina suas chances de exercer hegemonia na América do Sul, papel que naturalmente lhe caberia.

Dessa forma, reduzem-se as possibilidades de mudança no equilíbrio de poder na América Latina, mantendo-se o *status quo* que, em última análise, interessa aos Estados Unidos, conforme prevê sua estratégia de segurança nacional. Afinal, como foi visto na seção 2.1, os norte-americanos não podem permitir a ascensão de uma nova potência na região e, portanto, atuam em diversas frentes para evitá-la.

Não se pretende afirmar, com isso, que a abertura do setor de óleo e gás no Brasil não poderá gerar efeitos positivos para o país. A tendência é que, com a entrada de novos *players*, as atividades se dinamizem e resultem no aumento dos investimentos locais e demanda por bens e serviços, gerando empregos e outros benefícios em cadeia. De fato, o que tem se observado é uma retomada das atividades exploratórias locais a partir da entrada de novos *players* e maior participação de companhias privadas, além do aumento da produção de óleo e gás no país – o que é fundamental para que a indústria parapetrolífera sobreviva. A questão, contudo, é a qualidade da aplicação de tais aportes, tendo em vista a sustentabilidade de seus efeitos no longo prazo. Afinal, da maneira como a regulação do setor vem sendo desenhada, nada ou pouco se garante que haverá um desenvolvimento técnico, científico e industrial de grande escala associado ao aumento das atividades petrolíferas no Brasil.

Sim, a política de conteúdo local idealizada pelos governos petistas tinha falhas e resultou em graves problemas, como atrasos na entrega de plataformas e a formação de cartéis que superfaturaram bens e serviços e se envolveram em esquemas de corrupção com políticos. As antigas regras de nacionalização de bens e serviços eram complexas, de difícil aplicação e com índices mínimos demasiadamente elevados. Este último argumento foi usado pelo governo brasileiro para justificar sua flexibilização, uma vez que as operadoras, incluindo a Petrobras, não vinham conseguindo atingir os índices estabelecidos devido à falta de capacidade de fornecedores locais de entregar as encomendas com preço e prazo competitivos – problema que ganhava ainda mais peso em meio ao contexto financeiramente sensível por que passava a indústria global em função da queda dos preços do barril de petróleo iniciada em 2014. Além

disso, nem sempre conseguiram promover avanços tecnológicos das empresas de bens e serviços, que, em muitos casos, permaneceram domésticas e exercendo atividades de baixo valor agregado nas CGV, contribuindo para uma situação de reserva de mercado ¹⁶¹.

No entanto, reduzir as exigências de conteúdo local da forma como foi feito no Brasil, especialmente no que tange à construção naval e *offshore*, é um erro que outras potências não cometeram. Entre os exemplos estão a Inglaterra, com o Ato de Navegação, conforme mencionado na seção 1.1, os EUA, com o Jones Act, de 1920 – que requer que o transporte de cabotagem seja feito por embarcações de bandeira norte-americana –, e a China, Coreia do Sul e Japão, entre outros países cujos governos subsidiam estaleiros locais ¹⁶². Além disso, flexibilizar os índices mediante cálculo de custo de execução de projetos com base no preço do barril em período de baixa da *commodity* é uma decisão questionável, tendo em vista sua volatilidade.

Tampouco se está afirmando que o referido processo de abertura seja fruto direto e exclusivo de uma ação orquestrada dos EUA e outras grandes potências globais, como se houvesse equipes dos serviços secretos de tais países no comando de uma grande operação de guerra, a fim de guinar a orientação econômica brasileira conforme seus desígnios. Embora não discordemos de que existam, de fato, intervenções estrangeiras em diversos graus, entendemos que a abertura petrolífera no Brasil e outros países latino-americanos reflete um conjunto difuso de ações provocadas nos âmbitos político, econômico-financeiro, cultural-informacional ¹⁶³,

¹⁶¹ Cf. ALMEIDA, E. et al., 2016 e citado na seção 3.2, o estudo publicado em 2016 pelo IBP e o Grupo de Economia de Energia do Instituto de Economia da UFRJ (ALMEIDA, E. et al., 2016) mostrou que os limites máximos de conteúdo local estabelecidos pela ANP nos leilões de blocos exploratórios incentivavam as empresas a propor níveis de nacionalização inadequados, demasiadamente altos, contribuindo para distorções nas concorrências. Os autores citam uma pesquisa da Confederação Nacional da Indústria (CNI), de 2014, que concluiu que a política de conteúdo local representou uma barreira para o aumento da força exploratória no país porque a cadeia de bens e serviços para as atividades terrestres não estava devidamente estruturada e também por ser pouco seletiva, impedindo uma estratégia de compra das operadoras em segmentos mais competitivos – problema este que também se repetiu nos processos de aquisição de bens e serviços para projetos marítimos (*offshore*). O IE-UFRJ e o IBP apontaram que a política de conteúdo local, da forma então vigente, implicava “um pesado custo para a economia nacional que se traduz na redução da atratividade dos investimentos no segmento de E&P” (ALMEIDA, E. et al., 2016, p. 40). Os autores admitiram, porém, que a iniciativa foi capaz de construir uma cadeia fornecedora local abrangente. “O desafio que se coloca é deixar claro os custos e os benefícios desta política, de forma que se busque avançar através de uma estratégia que reduza os custos e a mantenha uma cadeia fornecedora competitiva no país” (Ibid, p. 42).

¹⁶² Cf. ROCHA, A. Queremos indústria naval no Brasil?. Sinaval, Rio de Janeiro, 24 jan. 2020. Disponível em <<http://sinaval.org.br/>>. Acesso em 02 abr. 2020.

¹⁶³ Cabe notar que Brzezinski, sobre a URSS na Guerra Fria, recomendava a estratégia de promover mudanças de governo apoiando grupos e incitando conturbações internas. Também é ilustrativo, nesse sentido, o conceito de “guerra híbrida”, estratégia de disseminação de informações visando gerar uma espécie de “caos construtivo”

impulsionadas tanto por forças externas quanto internas¹⁶⁴ e apoiadas por uma ordem liberal que se apresenta como hegemônica desde a segunda metade da década de 1940. Ora, tal ordem foi essencialmente construída e supervisionada pelos EUA, os grandes vitoriosos das duas guerras mundiais da primeira metade do século 20 e, posteriormente, da Guerra Fria. Na condição de potência hegemônica, os Estados Unidos utilizam o poder das armas e do dólar¹⁶⁵ para impor regras de convivência internacional que servem, em última instância, aos seus interesses nacionais. E, no que diz respeito aos países periféricos, a “palavra de ordem” foi e é a abertura econômica – tudo o que não praticaram enquanto gestionavam seu Estado-Economia Nacional e que, não raro, o deixam de fazer nos dias de hoje.

Se olharmos pelo lado do poder político, ou pelo lado dos mercados e do capital, chegaremos a uma mesma e surpreendente constatação: foi a resistência a estes grandes impulsos imperiais da história moderna que gerou, simultânea e contraditoriamente, os estados e os mercados nacionais que alavancaram a globalização do capitalismo. E nesta dinâmica contraditória, só tiveram verdadeiro sucesso econômico e político os estados que souberam se utilizar e se opor, ao mesmo tempo, ao impulso imperial, fazendo uso, no campo econômico, de vários tipos de ‘políticas mercantilistas’. Podendo-se afirmar que estas políticas foram - desde o século XVII - um instrumento decisivo para a criação e afirmação internacional do poder, de todos os estados e de todos os capitais que cresceram resistindo aos grandes impérios. Da mesma maneira que as políticas liberais e livre-cambistas foram sempre a proposta e a linguagem do poder imperial vencedor, em cada momento desta história. (FIORI, 2001, p. 26)

É cabível considerar que, independentemente de interesses externos, seria preciso promover algum grau de abertura no setor petróleo do país. O hiato de cinco anos sem leilões deixou a indústria sem horizonte de investimentos no longo prazo, contribuindo para significativa paralisação

segundo objetivos pré-definidos a qual, de acordo com Andrew Korybko (2015), é amplamente utilizada pelos Estados Unidos.

¹⁶⁴ Não se pode deixar de considerar que há grupos políticos e econômicos no país interessados na manutenção de sua condição de potência primário-exportadora, gerando ganhos particulares, sem vínculo algum com um projeto coletivo de desenvolvimento nacional e subordinado aos interesses estratégicos de potências estrangeiras.

¹⁶⁵ Maria da Conceição Tavares (1997) mostrou como a reafirmação da hegemonia norte-americana, na década de 1980, se deu por uma diplomacia das armas, visando minar seu principal adversário geopolítico (URSS), e por uma diplomacia do dólar, enquadrando sócios e principais competidores do mundo capitalista, via flutuações arbitrárias de sua taxa de juros. O raciocínio é semelhante ao de Giovanni Arrighi (2005), para quem os EUA reafirmam sua hegemonia pela financeirização mediante seu poderio militar no sistema internacional. Por sua vez, Carlos Medeiros e Franklin Serrano observam que, no padrão dólar-flexível – após o fim do sistema monetário de Bretton Woods, que estabelecia paridade fixa da moeda norte-americana com o ouro –, os Estados Unidos podem incorrer em déficits globais de conta corrente, financiando-os com ativos em sua própria moeda, tendo a liberdade de variar unilateralmente a paridade em relação a outras moedas pela mudança de sua própria taxa de juros, sem medo de provocar fuga do dólar para o ouro, uma vez que o sistema é totalmente fiduciário (MEDEIROS; SERRANO, 1999, p. 4).

das atividades locais. Nesse ponto, o que questionamos é a necessidade de alterar as regras das rodadas de licitação da ANP – sobretudo no que diz respeito à operação única da Petrobras no pré-sal e à flexibilização das exigências de conteúdo local – da forma como foi feita.

Sabendo que a estatal estava endividada, o governo poderia ter promovido, entre 2013 e 2018, leilões com foco em áreas de pós-sal em bacias como as de Campos, Espírito Santo, Sergipe-Alagoas e até mesmo Santos – como fez, de forma bem sucedida, na 14^a e 15^a rodadas, em 2018 e 2019, respectivamente. O pré-sal é, por ora, o futuro do petróleo no Brasil: um ativo de classe mundial, com comprovada viabilidade econômica e que, por isso, deve estar sob controle do Estado Nacional, como ocorre na maioria absoluta dos detentores de grandes reservas de óleo e gás – o que não impede a participação privada, como aconteceu em Libra.

Quanto ao argumento do *peak oil* – isto é, de que é preciso acelerar o desenvolvimento do pré-sal enquanto o petróleo ainda tem valor para geração de riquezas, tendo em vista o gradativo aumento da participação de fontes renováveis na matriz energética global –, essa é uma questão que carece de consenso. A Agência Internacional de Energia (AIE, 2018) acredita que, se os governos nacionais adotarem políticas ativas para combater as mudanças climáticas – em linha com o Acordo de Paris – o pico de demanda por petróleo poderá acontecer já no início da década de 2020, abrangendo quase todos os países até 2030. Por sua vez, a Opep (2019) afirma que o *peak oil* não virá antes de 2040, enquanto a BP Energy (2019) traça diferentes cenários, que consideram que isso pode acontecer na década de 2020 ou mesmo após 2040.

Não bastasse a significativa variação dos cenários projetados, há visões alternativas sobre o assunto. O economista especializado em energia, Christof Rühl, acredita que o que acontecerá será mais parecido com um sistema de platôs, marcado por volumes semelhantes aos vistos desde 2005: “Não será como uma pedra despencando de uma montanha. [A demanda] volta ao patamar de alguns anos antes e cresce novamente à medida que os preços caem para, depois, cair mais um pouco” (RÜHL, 2019). Já o pesquisador do Instituto de Estudos Estratégicos de Petróleo, Gás e Biocombustíveis (Inep), Eduardo Costa Pinto, afirma que o petróleo seguirá por um bom tempo como importante recurso estratégico: “Nesse sentido, a teoria do *peak oil demand* para 2030 tem sido utilizada no Brasil como instrumento político para legitimar a ampliação da apropriação dos excedentes do pré-sal pelas petroleiras estrangeiras” (PINTO, 2018, p. 9).

De fato, a tendência é que a importância do petróleo e gás natural como fontes primárias de energia caia nas próximas décadas, mas isso não significa que os hidrocarbonetos não terão demanda. Os países procuram reduzir sua dependência dos combustíveis fósseis por razões ambientais e, principalmente, por uma questão de segurança energética, sendo que as fontes renováveis estão disponíveis em praticamente todos os pontos do planeta (eólica, solar, maremotriz etc.)¹⁶⁶. Não obstante, deve-se ter em mente que o avanço das tecnologias também favorece a indústria petrolífera, vide os casos dos recursos não convencionais nos EUA e do pré-sal brasileiro, que, em um passado não muito distante, eram considerados inviáveis economicamente. Portanto, não se deve descartar a hipótese de que novas reservas de óleo e gás “baratas” sejam destravadas no futuro, apresentando-se como competitivas em relação a outras fontes de energia.

Em relação aos desinvestimentos da Petrobras, o principal argumento em sua defesa é que esse seria o caminho lógico para a desalavancagem financeira da companhia. Ora, não se discute a importância de reduzir a dívida da petroleira, mas por que não fazê-lo pela geração de caixa a partir das receitas do pré-sal, enquanto se alonga o prazo da dívida e se vendem ativos menos estratégicos, como campos terrestres e maduros *offshore*? Embora esse não seja o foco desta pesquisa, nos parece equivocado apostar nos desinvestimentos como eixo estratégico (há, pelo menos, cinco anos) e enveredar por uma agressiva desverticalização, transformando a Petrobras em uma empresa especializada na exploração e produção de óleo cru, que, em momentos de crise – quando o preço do barril cair, e a atividade de refino se mostrar mais rentável, por exemplo –, terá menos margem de manobra para atravessá-la de forma resiliente. Ademais, a venda de ativos nas áreas de fontes renováveis, como se viu na seção 3.2, ameaça deixar a companhia menos preparada para sobreviver em um futuro em que se vislumbra a predominância de empresas de energia, mais que petroleiras.

Para Ricardo Bedregal, consultor da IHS Markit, a estratégia da Petrobras de focar em águas profundas é potencialmente arriscada, tendo em vista o movimento de transição energética pelo

¹⁶⁶ O estudo “A New World: the Geopolitics of the Energy Transformation” (IRENA, 2019) destaca que, em uma economia baseada em energias renováveis, a maioria dos países poderão alcançar independência energética, o que teria potencial para mudar a dinâmica entre exportadores e importadores de energia e reduzir a relevância do petróleo e gás na política internacional.

qual o mundo deve passar nas próximas décadas¹⁶⁷. Além disso, ao contrário do que acontece com os projetos de *shale* nos EUA, por exemplo – onde se ativa e se desativa um projeto com facilidade –, um empreendimento no pré-sal é muito mais vulnerável a variações do preço do barril.

Quero crer que esse é um movimento tático de curto prazo para atender às demandas da nova estratégia de governo, que tenta ampliar a competição no *downstream* e diminuir o impacto da dívida sobre o caixa da companhia. Enxergo uma mudança mais pragmática de portfólio mais para frente¹⁶⁸.

William Nozaki, do Inep, lembra que, entre os anos 2000 e 2010, grandes petrolíferas se retiraram do mercado de distribuição de combustíveis no Brasil¹⁶⁹: a italiana ENI, por exemplo, vendeu a rede de postos Agip, e as norte-americanas Chevron e Exxon retiraram, respectivamente, os postos Texaco e Esso. Na época, a justificativa oficial das empresas passava pela avaliação de que o mercado brasileiro era marcado por incertezas regulatórias, sonegação de impostos e adulteração de combustíveis – elementos que criariam distorções na concorrência.

No entanto, é importante considerar que, no Brasil, a Agip se concentrou mais em estratégias para tornar o GLP competitivo do que o diesel e a gasolina; quando o grupo Ultra adquiriu a Shell-Gas, a italiana perdeu poder de mercado. A Texaco também não resistiu ao modelo de negócios dos postos de combustíveis incrementados com lojas de conveniência e foi vendida para o grupo Ultra. Já a saída da Esso se deu como resultado da fusão entre Cosan e Shell, que criou a Raízen, e definiu que a rede de postos herdaria o nome da empresa anglo-holandesa.¹⁷⁰

Na década da alta no preço do petróleo, houve, portanto, um movimento de concentração e centralização de mercado, com destaque para grupos nacionais. Nos últimos anos, porém, há um movimento distinto se configurando: no Sudeste, a francesa Total comprou a rede de postos de combustíveis Zema; em Minas Gerais, a chinesa Petrochina (CNPC) comprou a rede TT Work; no Sul, a holandesa Vitol comprou a rede Rodoil; ao passo que a Glencore adquiriu a rede AleSat, espalhada pelo país. Assim, no período em que o preço médio do petróleo caiu, também se viu maior integração e verticalização de empresas que atuam no setor, mas, desta vez, com destaque para grupos internacionais. “É nesse cenário que se inscreve a venda do controle

¹⁶⁷ Cf.: MONTENEGRO, J. Remando contra a maré. **Brasil Energia**, Rio de Janeiro, 5 ago. 2019. Disponível em: <https://editorabrazilenergia.com.br/remando_contra_a_mare/>. Acesso em: 15 jan. 2020.

¹⁶⁸ Cf.: MONTENEGRO, J. Remando contra a maré. **Brasil Energia**, Rio de Janeiro, 5 ago. 2019. Disponível em: <https://editorabrazilenergia.com.br/remando_contra_a_mare/>. Acesso em: 15 jan. 2020.

¹⁶⁹ Ibid.

¹⁷⁰ Ibid.

acionário da BR Distribuidora pela Petrobras, em uma estratégia que destoa do que têm feito as grandes petrolíferas e outras empresas que têm buscado entrar nesse segmento”¹⁷¹.

Entre os potenciais interessados nas refinarias colocadas à venda pela Petrobras estão o grupo árabe de investimentos Mubadala, a petroleira chinesa Sinopec – que tem participação em ativos nas bacias de Campos, Santos, do Espírito Santo e Pará-Maranhão –, a Shell (por meio da Raízen), a Total, a CNPC, a Ultrapar, que atua no setor pela Ipiranga e a Ultragaz, e a malaia Petronas, que já está na cadeia brasileira de distribuição de lubrificantes e que, em 2019, comprou, da Petrobras, 50% do campo de Tartaruga Verde e o Módulo III de Espadarte, na Bacia de Campos.

Não restam dúvidas que (i) a produção nacional e a utilização do parque de refino têm perdido espaço para as importações de derivados de petróleo e (ii) a Petrobras tem aberto mão do seu papel de grande protagonismo do setor em detrimento de outros atores, podendo sinalizar uma facilitação para a aquisição de refinarias brasileiras para operadoras estrangeiras (NOZAKI; LEÃO, 2019, p 28).

Além da JV entre a BP e a Bunge, há outros exemplos recentes de movimentação no *downstream* brasileiro. No fim de julho, o Grupo Dislub Equador (GDE), distribuidora responsável pelo abastecimento de cerca de 430 postos bandeirados e outros clientes nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, e a Vitol, empresa independente de trading de energia e *commodities* de petróleo, anunciaram o início de uma associação e atuação conjunta no país¹⁷². O anúncio foi, por sinal, feito pouco mais de um mês antes de a ADNOC, dos Emirados Árabes, comprar 10% de participação na Vitol¹⁷³.

Em janeiro de 2020, a Petrobras concluiu a venda de 50% da participação de sua subsidiária Petrobras Biocombustíveis (PBIO) na Belem Bioenergia Brasil (BBB), por R\$ 24,7 milhões¹⁷⁴. Com a operação, a Galp – sócia da Petrobras em Lula, o maior campo de óleo e gás brasileiro –,

¹⁷¹ Ibid.

¹⁷² VITOL. Vitol and Grupo Dislub Equador announce partnership. Rotterdam, 31 julho de 2019, tradução nossa. Disponível em: <<https://www.vitol.com/vitol-and-grupo-dislub-equador-announce-partnership/>>. Acesso em: 15 jan. 2020.

¹⁷³ VITOL. ADNOC acquires 10% of VTTI. Rotterdam, 16 set. 2019, tradução nossa. Disponível em: <<https://www.vitol.com/adnoc-acquires-10-of-vtti/>>. Acesso em: 15 jan. 2020.

¹⁷⁴ PETROBRAS. Petrobras conclui venda da Belem Bioenergia Brasil. Rio de Janeiro, 14 jan. 2020. Disponível em: <<http://registroabertura.comuniquese.com.br/ViewPage.aspx?mid=9a9b309c-bc89-4d85-b67e-fdfc31bc93aa>>. Acesso em: 4 nov. 2019.

passou a ser a única controladora da BBB, constituída em 2011 pela Petrobras e pela petroleira portuguesa para a produção de óleo vegetal e biocombustível.

Quanto ao segmento de distribuição de gás natural, destaca-se que a Mitsui é detentora de 49% das ações da Gaspetro, subsidiária por meio da qual a Petrobras é sócia em 20 das 27 distribuidoras do país e cuja participação remanescente pretende vender, conforme já mencionado. Como a empresa japonesa tem direito de preferência para adquirir a fatia da estatal brasileira, ela poderia, em tese, se tornar sócia de mais de metade das distribuidoras brasileiras, adquirindo vantagem competitiva no mercado – o que o governo diz querer eliminar ao forçar a saída da Petrobras do segmento.

O que se constata, portanto, é que, enquanto a Petrobras reduz sua participação ou se retira integralmente das atividades de *mid* e *downstream* no Brasil, grandes petroleiras e gestores de ativos multinacionais ampliam sua pegada ou começam a entrar nesses segmentos, que cumprem papel estruturante do desenvolvimento socioeconômico do país.

Em resumo, um “prato cheio” para o mercado financeiro, que acompanha de perto a abertura do setor de óleo e gás no país. Um caso ilustrativo é a reunião feita em novembro de 2019 entre o presidente do Cade, Alexandre Barreto, com o responsável pela área de análise de Equity Research do setor de Oil, Gas & Petrochemicals para América Latina do Credit Suisse, Regis Cardoso. Segundo o órgão, o encontro em São Paulo (SP) teve como objetivo discutir a dinâmica da indústria de óleo e gás e os acordos firmados entre o Cade e a Petrobras nos mercados de refino de petróleo e gás natural:

Com relação ao setor de refino, um dos principais pontos debatidos foi a estrutura monopolista deste mercado e os consequentes impactos negativos na economia. Além disso, foram discutidos aspectos do acordo em relação aos potenciais compradores dos ativos a serem desinvestidos pela Petrobras. Neste sentido, o presidente do Cade esclareceu que o comprador deve demonstrar capacidade financeira e operacional de gerir o negócio, de modo a efetivamente se permitir a injeção de competitividade no setor. Sobre o mercado de gás, também foram abordados aspectos envolvendo os desinvestimentos previstos no acordo especificamente para o setor¹⁷⁵.

Qual a garantia de que a saída da Petrobras de tais segmentos resultará em maior competição, se o que se vê, na história do capitalismo, é a constante busca pela eliminação da concorrência, com a formação de cartéis e monopólios de fato no setor privado? No caso do refino, há um

¹⁷⁵ Informações enviadas pelo Cade ao autor em 22 nov. 2019 (Anexo 3)

agravante: como cada planta da Petrobras foi planejada para atender a determinadas áreas de influência, sem competir diretamente por um mesmo mercado, a tendência é que, simplesmente, se troque “seis por meia dúzia”¹⁷⁶. É claro que quem vier a comprar as refinarias, não terá, ao menos de início, a mesma pegada vertical que a estatal brasileira detém nas atividades de *upstream* e *downstream*, mas, pensando-se de forma estratégica, com vistas à segurança do abastecimento energético do país, trata-se de um projeto que amplia a vulnerabilidade do Estado Nacional.

¹⁷⁶ Cf. POSTIGA, B. Marcus D’Elia: competição depende de mais infraestrutura. **Brasil Energia**, Rio de Janeiro, 7 de fev. 2020. Disponível em: <<https://editorabrasilenergia.com.br/marcus-delia-competicao-depende-de-mais-infraestrutura/>>. Acesso em: 13 fev. 2020.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta dissertação procurou analisar a abertura do setor de óleo e gás brasileiro sob a perspectiva da Economia Política Internacional, a fim de identificar implicações e motivações geopolíticas associadas a esse processo, iniciado em 2016, após o impeachment da então presidente Dilma Rousseff.

A hipótese central era que a abertura do setor petróleo brasileiro estaria inserida em um movimento de liberalização mais amplo, que compreende outros países na América Latina e atende à estratégia de segurança de potências globais, em especial à da potência hegemônica (EUA), a qual estabelece como uma de suas principais metas a diversificação das fontes de suprimento de óleo e gás para reduzir sua vulnerabilidade no cenário externo, exigindo, para tanto, mercados acessíveis às suas petroleiras, além de abertos a seus fornecedores de bens e serviços.

Assim, teceu-se, inicialmente, uma leitura crítica a respeito do liberalismo econômico, refutando-se a Teoria da Estabilidade Hegemônica (TEH) e a visão cosmopolita das Relações Internacionais, na medida em que a guerra se apresenta como um elemento inevitável da constituição humana e motor fundamental do sistema capitalista. De modo que, apesar da importância normativa dos valores liberais, faz-se necessário assumir uma perspectiva realista para orientar o desenvolvimento de um país, tendo em vista a garantia da segurança nacional.

Na sequência, mostrou-se como o petróleo é um bem vital, de importância geopolítica, por se tratar da matéria prima básica que move a máquina de guerra dos estados nacionais e por sua centralidade na economia dos países, seja no setor de transportes, indústria ou petroquímica. Portanto, o petróleo não pode ser tratado da mesma forma que outras *commodities*, uma vez que a dinâmica do mercado petrolífero é fortemente marcada pelo controle dos preços e assentada sobre uma lógica de guerra e não um suposto ambiente de livre concorrência, regido por preços e quantidades sob a batuta de indivíduos racionais e autocentrados – o que, como se viu, inexiste na prática, dado que o capitalismo é a expressão do “antimercado”.

Partiu-se, então, para uma análise sobre o lugar do petróleo na geoestratégia dos Estados Unidos. Foi visto como, desde o final da Segunda Guerra Mundial, os norte-americanos não abrem mão do controle do Oriente Médio a fim de garantir acesso às reservas de hidrocarbonetos

na região para si e seus aliados, ao mesmo tempo em que impedem o acesso de inimigos a elas, sobretudo a Rússia. Constatou-se ainda que os EUA vêm, nas últimas décadas, buscando diversificar suas fontes de suprimento de óleo e gás, uma vez que dependem ainda de relevantes volumes importados.

Para tanto, os governos norte-americanos trabalham constantemente nos planos da informação, econômico, político e militar no sentido de pressionar pela abertura dos mercados de óleo e gás em outros países – sempre com o discurso de que isso é o melhor para a segurança e paz internacionais, conforme o cosmopolitismo a que recorre a diplomacia norte-americana. Intervenções diretas ou indiretas no exterior – no caso em tela, para assegurar o livre fluxo de hidrocarbonetos – são também justificadas como medidas necessárias contra “governos corruptos e ineficientes que fazem mal uso de suas riquezas naturais”, assegurando aos EUA uma espécie de chancela divina para atuarem como guardiões da segurança internacional, por se tratar de uma nação “diferente”, “indispensável” e com um “papel maior” a cumprir na Terra.

Tal discurso pôde ser observado nos documentos de estratégia de segurança nacional (NSS) dos EUA publicados entre o final da década de 1980 até a gestão de Donald Trump e também nos relatórios da CIA produzidos entre as décadas de 1950 e 1980, os quais mostram a preocupação dos norte-americanos com a atuação de empresas estatais de países da periferia – com foco no caso da Petrobras no Brasil –, utilizadas pelos governos como instrumentos estratégicos para criar vantagens comparativas no comércio internacional.

Descreveu-se, na sequência, o processo de abertura do setor petróleo brasileiro, correlacionando-o ao lobby de multinacionais e governos estrangeiros que atuaram, em parceria com as gestões de Michel Temer e Jair Bolsonaro, para desregulamentar as atividades de exploração, produção e refino de petróleo e de transporte e distribuição de gás natural, flexibilizando regras “antiliberais”, como as exigências de conteúdo local, e reduzindo a participação da Petrobras em todos esses segmentos.

A pesquisa mostrou como o Brasil já se apresenta como um player relevante na indústria global de óleo e gás, exercendo influência na geopolítica do petróleo. Além de constituir um dos mercados mais atrativos para petroleiras e fornecedores de bens e serviços *offshore*, o país tem potencial para se tornar um dos cinco maiores produtores de petróleo do mundo e um grande exportador da *commodity*.

Assinalou-se ainda que a intensificação das disputas por petróleo e gás, a instabilidade no Oriente Médio, o aumento da demanda asiática pelos hidrocarbonetos produzidos na região e a crescente dependência europeia quanto ao gás natural russo podem ter ampliado a pressão pela abertura dos mercados na América Latina, cuja importância para o suprimento de óleo e gás nas próximas décadas deverá subir de patamar, tendo em vista as importantes descobertas de hidrocarbonetos feitas na região no século 21. Além disso, tal abertura seria um caminho para ampliar a entrada de bens e serviços norte-americanos na indústria de óleo e gás em tais mercados.

Finalmente, foi demonstrado como a nova orientação estratégica da Petrobras em meio ao contexto de abertura do setor petróleo brasileiro, com enfoque nas atividades de E&P e a exportação de petróleo cru, vai de encontro ao que fazem IOCs e NOCs detentoras de grandes reservas de óleo e gás, as quais investem, em um caminho contrário, na integração das atividades de *upstream* e *downstream*, enquanto diversificam seu portfólio com projetos envolvendo fontes renováveis de energia. E, na medida em que a estatal brasileira reduz sua pegada no *midstream* e *downstream*, multinacionais ampliam sua presença nesses segmentos no país – em alguns casos, de forma verticalizada, isto é, o tipo de atuação que o governo brasileiro alega querer eliminar ao forçar a saída da Petrobras de tais segmentos.

A redução da participação da Petrobras nos setores de óleo e gás é vendida pelo ministro Paulo Guedes como fórmula para criar mercados competitivos e gerar o que chama de “choque de energia barata” que, em um efeito em cadeia, estimulará o desenvolvimento industrial no país. Não surpreenderia, contudo, se, de uma situação de monopólio estatal, venha a se instaurar um quadro de oligopólios privados, sem compromisso algum com o desenvolvimento socioeconômico brasileiro, na medida em que as grandes corporações transnacionais que ocuparão o espaço deixado pela Petrobras respondem, em última análise, à estratégia de segurança nacional das potências globais de sua origem. Afinal, a despeito do agressivo processo de globalização financeira, os estados nacionais seguem como atores centrais nas relações econômicas.

Uma proposta de continuação desta pesquisa em eventual curso de doutoramento será analisar as relações entre as petroleiras brasileiras e norte-americanas – incluindo International Oil Companies (privadas internacionais ou IOCs, na sigla em inglês), National Oil Companies (estatais ou NOCs, na sigla em inglês), bem como as independentes – com seus respectivos

governos, a fim de identificar pontos em comum entre os interesses de segurança do Estado Nacional e a orientação estratégica dessas companhias.

Como meta secundária, buscar-se-á entender os últimos movimentos de tais companhias e esboçar um cenário indicando seus possíveis próximos passos no mercado e no tabuleiro geopolítico do setor de petróleo, gás e energia.

O trabalho defenderá a hipótese de que, apesar de não haver petroleiras estatais operando nos EUA, a orientação estratégica das petroleiras norte-americanas está essencialmente alinhada à estratégia de segurança nacional do país, ao mesmo tempo em que tais companhias utilizam o poder do Estado Nacional para ampliar seus ganhos em seu próprio território e no exterior, enquanto, no Brasil, há, no presente, um relativo descolamento entre os objetivos geopolíticos do país e as atividades petrolíferas, intensificado, nos últimos anos, pela nova abertura do setor, que guarda estreita relação com a desverticalização da Petrobras.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGÊNCIA Internacional de Energia (AIE). **Commentary: Crunching the numbers: are we heading for an oil supply shock?**, 2018. Disponível

em:<<https://www.iea.org/newsroom/news/2018/november/crunching-the-numbers-are-we-heading-for-an-oil-supply-shock.html>>. Acesso em: 10 nov. 2019.

_____. **World Energy Outlook 2019**. 2019. Disponível em:<<https://www.iea.org/reports/world-energy-outlook-2019#>>. Acesso em: 12 jan. 2020.

AGÊNCIA Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP). **Oportunidades no Setor de Petróleo e Gás no Brasil: Ações em Curso e Rodadas de Licitações 2018-2019**. Rio de Janeiro, jan. 2018. Disponível

em:<http://www.anp.gov.br/images/publicacoes/Livreto_Upstream_2018-P.pdf>. Acesso em: 10 nov. 2020.

_____. **ANP: Twenty years of activity**. Rio de Janeiro, 2019. Disponível em:<<http://www.anp.gov.br/arquivos/palestras/decio-otc19.pdf>>. Acesso em: 4 nov. 2019.

_____. **Anuário estatístico 2019**. ANP, 2019b. Disponível em:<<http://www.anp.gov.br/publicacoes/anuario-estatistico/5237-anuario-estatistico-2019>>. Acesso em: 10 jan. 2019.

ALMEIDA, E.; LOSEKANN, L.; VITTO, W. A. C.; NUNES, L.; BOTELHO, F.; COSTA, F.; WAEGER, L. **Custos e benefícios da atual política de conteúdo local**. Cooperação e Pesquisa IBP-UFRJ, 2016. Disponível

em:<https://www.ibp.org.br/personalizado/uploads/2016/09/2016_TD_Custos-e-

[Benef%C3%ADcios-da-Pol%C3%ADtica-Conte%C3%BAdo-Local.pdf](#)>. Acesso em: 14 jul. 2019.

_____. **Custos e competitividade da atividade de E&P no Brasil**. Cooperação e Pesquisa IBP-UFRJ, 2016 (b). Disponível em:<<https://www.ibp.org.br/personalizado/uploads/2016/07/TD-custosecompetitividade.pdf>>. Acesso em: 14 jul. 2019.

_____. **Comparação dos modelos fiscais de partilha e concessão**. Cooperação e Pesquisa IBP-UFRJ, 2016 (c). Disponível em:<https://www.ibp.org.br/personalizado/uploads/2017/01/IBP_UFRJ_TD-Compara%C3%A7%C3%A3o-Partilha-e-Concess%C3%A3o_04_11.pdf>. Acesso em: 14 jul. 2019.

ARRIGHI, G. **O longo século XX**. Rio de Janeiro, Contraponto, 2005.

BANDEIRA, L. A. M. **Geopolítica e política exterior: Estados Unidos, Brasil e América do Sul**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2009.

BECKER, B. **Geopolítica da Amazônia**. Conferência do Mês do Instituto de Estudos Avançados da USP proferida pela autora em 27 de abril de 2004. Disponível em:<<http://www.scielo.br/pdf/ea/v19n53/24081.pdf>>. Acesso em: 15 fev. 2020.

BP ENERGY. **Annual Report and Form 20-F 2018**. Londres, 2019a. Disponível em:<<https://www.bp.com/content/dam/bp/business-sites/en/global/corporate/pdfs/investors/bp-annual-report-and-form-20f-2018.pdf>>. Acesso em: 14 jan. 2020.

_____. **BP Statistical Review of World Energy 2019: 68th edition**. 2019b. Disponível em:<<https://www.bp.com/content/dam/bp/business-sites/en/global/corporate/pdfs/energy-economics/statistical-review/bp-stats-review-2019-full-report.pdf>>. Acesso em: 12 jan. 2020.

BRANDS, H. **The Unexceptional Superpower: American Grand Strategy in the Age of Trump**. *Survival*, 59:6, 7-40, 2017. Disponível em:<<https://doi.org/10.1080/00396338.2017.1399722> >. Acesso em: 21 jun. 2019.

BRASIL. **Lei 12.351 de 22 de dezembro de 2010**. Dispõe sobre a exploração e a produção de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos, sob o regime de partilha de produção, em áreas do pré-sal e em áreas estratégicas; cria o Fundo Social - FS e dispõe sobre sua estrutura e fontes de recursos; altera dispositivos da Lei no 9.478, de 6 de agosto de 1997; e dá outras providências. Brasília: Presidência da República. Disponível em <http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/Viw_Identificacao/lei%2012.351-2010?OpenDocument>. Acesso em: 4 abr. 2020.

_____. ATA da 190ª Sessão da Câmara dos Deputados, Extraordinária, Matutina, da 2ª Sessão Legislativa Ordinária, da 55ª Legislatura, em 9 de agosto de 2016. **Câmara dos Deputados**, Brasília, 9 ago. 2016. Disponível em:<<https://www.camara.leg.br/internet/plenario/notas/extraord/2016/8/EM0908160948.pdf>>. Acesso em: 06 jul. 2019.

BRAUDEL, F. **A Dinâmica do Capitalismo**. Rio de Janeiro: Editora Rocco, 1987.

_____. **Escritos sobre a história**. Editora Perspectivas, 1978. (pdf)

BRZEZINSKI, Z. **Game Plan: A Geostrategic Framework for the Conduct of the U.S.-Soviet Contest**. Atlantic Monthly Press, 1986.

CAMPELO, M. **A quem interessar possa! A geopolítica ambiental e os impactos sobre o pré-sal brasileiro**. Tese de doutoramento. Rio de Janeiro: UFRJ, 2018. Disponível

em:<http://www.ie.ufrj.br/images/pos-graduacao/pepi/dissertacoes/doutorado/2018/marcelo_de_moura_carneiro_campello_65bd9.pdf>.

Acesso em 5 nov. 2019.

CARR, E. **Vinte anos de crise: uma introdução ao estudo das Relações Internacionais**.

Segunda edição. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001.

CASTRO, T. **Rumo à Amazônia (Problemática geopolítica)**. Rio de Janeiro: Unigraf, 1998.

Central Intelligence Agency (CIA). **The Outlook for the New Brazilian Government**, setembro de 1954. Disponível em:<[https://www.cia.gov/library/readingroom/docs/CIA-](https://www.cia.gov/library/readingroom/docs/CIA-RDP80R01443R000300030008-9.pdf)

[RDP80R01443R000300030008-9.pdf](https://www.cia.gov/library/readingroom/docs/CIA-RDP80R01443R000300030008-9.pdf)>. Acesso em: 16 jun. 2019.

_____. **Current Intelligence Weekly Summary**, março de 1955.

Disponível em:<<https://www.cia.gov/library/readingroom/docs/CIA-RDP79-00927A000500160001-1.pdf>>. Acesso em: 15 jun. 2019.

_____. **Current Intelligence Weekly Summary**, outubro de 1955b.

Disponível em:<<https://www.cia.gov/library/readingroom/docs/CIA-RDP80R01443R000400180009-1.pdf>>. Acesso em: 15 jun. 2019.

_____. **Current Intelligence Weekly Summary**, abril de 1956.

Disponível em:< <https://www.cia.gov/library/readingroom/docs/CIA-RDP79-00927A000800050001-0.pdf>>. Acesso em: 15 jun. 2019.

_____. **Current Intelligence Weekly Summary**, agosto de 1956b.

Disponível em: <<https://www.cia.gov/library/readingroom/docs/CIA-RDP79-00927A000900080001-6.pdf>>. Acesso em: 15 jun. 2019.

_____. **Current Intelligence Weekly Summary**, setembro de 1958.

Disponível em: <<https://www.cia.gov/library/readingroom/docs/CIA-RDP79-00927A001900040001-9.pdf>>. Acesso em: 15 jun. 2019.

_____. **Current Intelligence Weekly Summary**, abril de 1959.

Disponível em: <<https://www.cia.gov/library/readingroom/docs/CIA-RDP79-00927A002200040001-4.pdf>>. Acesso em: 15 jun. 2019.

_____. **Current Intelligence Weekly Summary**, junho de 1960.

Disponível em: <<https://www.cia.gov/library/readingroom/docs/CIA-RDP79-00927A002700110001-2.pdf>>. Acesso em: 15 jun. 2019.

_____. **Biweekly Report: Sino-Soviet Economic Activities in Undeveloped Areas**, agosto de 1961. Disponível

em: <<https://www.cia.gov/library/readingroom/docs/CIA-RDP92B01090R000700020017-1.pdf>>. Acesso em: 15 jun. 2019.

_____. **Current Intelligence Weekly Summary**, março de 1962.

Disponível em: <<https://www.cia.gov/library/readingroom/docs/CIA-RDP79-00927A003500110001-2.pdf>>. Acesso em: 15 jun. 2019.

_____. **Some Political and Economic Problems Arising from State Enterprise in Latin America**, janeiro de 1965. Disponível

em: <<https://www.cia.gov/library/readingroom/docs/CIA-RDP79T00472A000400010014-2.pdf>>. Acesso em: 15 jun. 2019.

_____. **Economic Intelligence Weekly**, junho de 1973. Disponível em:<<https://www.cia.gov/library/readingroom/docs/CIA-RDP85T00875R001500140018-8.pdf>>. Acesso em: 15 jun. 2019.

_____. **Economic Intelligence Weekly**, maio de 1973b. Disponível em:<<https://www.cia.gov/library/readingroom/docs/CIA-RDP85T00875R001500140015-1.pdf>>. Acesso em: 15 jun. 2019.

_____. **Sem título**, outubro de 1973c. Disponível em:<<https://www.cia.gov/library/readingroom/docs/CIA-RDP85T00875R000600050053-9.pdf>>. Acesso em: 15 jun. 2019.

_____. **National Intelligence Survey**, setembro de 1973d. Disponível em:< <https://www.cia.gov/library/readingroom/docs/CIA-RDP01-00707R000200080017-9.pdf>>. Acesso em: 15 jun. 2019.

_____. **Weekly Summary Special Report: Brazil**, agosto de 1974. Disponível em:<<https://www.cia.gov/library/readingroom/docs/CIA-RDP85T00875R001500060015-0.pdf>>. Acesso em: 15 jun. 2019.

_____. **National Intelligence Estimate: The Outlook For Brazil**, julho de 1975. Disponível em:<<https://www.cia.gov/library/readingroom/docs/LOC-HAK-105-11-8-4.pdf>>. Acesso em: 15 jun. 2019.

_____. **National Intelligence Daily Cable**, julho de 1976. Disponível em <<https://www.cia.gov/library/readingroom/docs/CIA-RDP79T00975A029100010006-2.pdf>>. Acesso em: 15 jun. 2019.

_____. **National Intelligence Daily Cable**, julho de 1976b. Disponível em:<<https://www.cia.gov/library/readingroom/docs/CIA-RDP79T00975A029100010040-4.pdf>>. Acesso em: 15 jun. 2019.

_____. **Brazil: Balancing Economic Goals**, fevereiro de 1978. Disponível em:<<https://www.cia.gov/library/readingroom/docs/CIA-RDP79T01316A000900080004-0.pdf>>. Acesso em: 15 jun. 2019.

_____. **Sub-Saharan African Report**, outubro de 1981. Disponível em:<<https://www.cia.gov/library/readingroom/docs/CIA-RDP82-00850R000400060006-5.pdf>>. Acesso em: 15 jun. 2019.

_____. **Worldwide Report: Nuclear Development and Proliferation**, agosto de 1981b. Disponível em:< <https://www.cia.gov/library/readingroom/docs/CIA-RDP82-00850R000400030044-6.pdf>>. Acesso em: 15 jun. 2019.

_____. **Sub-Saharan African Report**, julho de 1982. Disponível em:<<https://www.cia.gov/library/readingroom/docs/CIA-RDP82-00850R000500080011-6.pdf>>. Acesso em: 15 jun. 2019

_____. **Energy Market Vulnerabilities**, dezembro de 1983. Disponível em:<<https://www.cia.gov/library/readingroom/docs/CIA-RDP85T00283R000300050008-2.pdf>>. Acesso em: 15 jun. 2019

_____. **Brazil: a Strategic Role For Exports**, novembro de 1984. Disponível em:<<https://www.cia.gov/library/readingroom/docs/CIA-RDP85S00317R000300060001-1.pdf>>. Acesso em: 15 jun. 2019

_____. **International Economic and Energy Weekly**, fevereiro de 1984b. Disponível em: <<https://www.cia.gov/library/readingroom/docs/CIA-RDP97-00771R000706870001-4.pdf>>. Acesso em: 15 jun. 2019

_____. **Brazil: Struggle for Financial Stability Continues**, abril de 1984c. Disponível em: <<https://www.cia.gov/library/readingroom/docs/CIA-RDP85S00317R000100030004-3.pdf>>. Acesso em: 15 jun. 2019

_____. **International Economic and Energy Weekly**, agosto de 1985. Disponível em: <<https://www.cia.gov/library/readingroom/docs/CIA-RDP97-00771R000807640001-7.pdf>>. Acesso em: 15 jun. 2019

_____. **International Economic and Energy Weekly**, setembro de 1985b. Disponível em: <<https://www.cia.gov/library/readingroom/docs/CIA-RDP97-00771R000807690001-2.pdf>>. Acesso em: 15 jun. 2019

_____. **Countertrade in the Middle East and South Asia**, outubro de 1985c. Disponível em: <<https://www.cia.gov/library/readingroom/docs/CIA-RDP86T00587R000400510002-8.pdf>>. Acesso em: 15 jun. 2019

_____. **Brazil: Nearing Oil Self-Sufficiency**, abril de 1986. Disponível em: <<https://www.cia.gov/library/readingroom/docs/CIA-RDP97R00694R000600010001-3.pdf>>. Acesso em: 15 jun. 2019

_____. **LDC State Trading Organizations: Stunting Development and Obstructing Trade**, junho de 1986b. Disponível em: <<https://www.cia.gov/library/readingroom/docs/CIA-RDP97R00694R000600230001-9.pdf>>. Acesso em: 15 jun. 2019

_____. **Angola: Struggling with Declining Export Earnings**, julho de 1987. Disponível em: <<https://www.cia.gov/library/readingroom/docs/CIA-RDP89B00224R000501760014-3.pdf>> . Acesso em: 15 jun. 2019

_____. **International Economic and Energy Weekly**, fevereiro de 1987b. Disponível em: <<https://www.cia.gov/library/readingroom/docs/CIA-RDP88-00798R000500170007-4.pdf>>. Acesso em: 15 jun. 2019

_____. **Brazil and High Technology: a Source for the Soviet Block**, junho de 1987c. Disponível em: <<https://www.cia.gov/library/readingroom/docs/CIA-RDP88T01235R000200260001-6.pdf>>. Acesso em: 15 jun. 2019

_____. **Brazil: Slow Going on Privatization of State Owned Firms**, abril de 1989. Disponível em: <<https://www.cia.gov/library/readingroom/docs/CIA-RDP04T01091R000100420001-1.pdf>>. Acesso em: 15 jun. 2019

CHEVRON. 2018 Annual Report. California, 2019. Disponível em: <<https://www.chevron.com/-/media/chevron/annual-report/2018/documents/2018-Annual-Report.pdf>>. Acesso em: 14 jan. 2020.

COUTO E SILVA, Golbery do. **Geopolítica e Poder**. Rio de Janeiro: UniverCidade, 2003.

DA COSTA, W. M. **Geografia política e geopolítica: discursos sobre o território e poder**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2008.

ENGDAHL, F. W. **Oil and the Origins of the Great War**. Outubro de 2007. Disponível em: <<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/pdf/10.1111/j.1478-0542.2007.00481.x>> Acesso em: 20/07/2018.

ENI. **Annual Report 2018**. Roma, 2019. Disponível

em:<https://www.eni.com/docs/en_IT/enicom/publications-archive/publications/reports/reports-2018/Annual-Report-2018.pdf>. Acesso em: 14 jan. 2020.

ENOC. **Annual Review 2017**. Dubai, 2018. Disponível

em:<<https://www.enoc.com/portals/0/ModuleContent/PDF/Annual%20Review%202017.pdf>>.

Acesso em: 14 jan. 2020.

EQUADOR (Ministry of Hydrocarbons). **The outlook for Ecuador Petroleum Sector: New Investment Opportunities**. Out. 2017. Disponível

em:<https://www.bakerinstitute.org/media/files/files/4faffd7b/The_Outlook_for_Ecuador_s_Petroleum_Sector_New_Investments_Opportunities_Oct17.pdf>. Acesso em: 09 out. 2018.

EQUINOR. **2018 Annual report and Form 20-F**. Stavanger, 2019. Disponível

em:<<https://www.equinor.com/content/dam/statoil/documents/annual-reports/2018/equinor-2018-annual-report.pdf>>. Acesso em: 14 jan. 2020.

EUA. **National Security Strategy**, 1990. Disponível em:<<http://nssarchive.us/national-security-strategy-1990/>>. Acesso em: 06 jan. 2019.

_____. **National Security Strategy**, 1991. Disponível em:<<http://nssarchive.us/national-security-strategy-1991/>>. Acesso em: 06 jan. 2019.

_____. **National Security Strategy**, 1994. Disponível em:<<http://nssarchive.us/national-security-strategy-1994/>>. Acesso em: 6 jan. 2019.

_____. **National Security Strategy**, 1995. Disponível em:<<http://nssarchive.us/national-security-strategy-1995/>> . Acesso em: 6 jan. 2019.

_____. **National Security Strategy**, 1996. Disponível em:<<http://nssarchive.us/national-security-strategy-1996/>> . Acesso em: 6 jan. 2019.

_____. **National Security Strategy**, 1997. Disponível em:<<http://nssarchive.us/NSSR/1997.pdf>>. Acesso em: 6 jan. 2019.

_____. **National Security Strategy**, 1998. Disponível em:<<http://nssarchive.us/NSSR/1998.pdf>> . Acesso em: 6 jan. 2019.

_____. **National Security Strategy**, 2000. Disponível em:<<http://nssarchive.us/NSSR/2000.pdf>>/. Acesso em: 6 jan. 2019.

_____. **National Security Strategy**, 2001. Disponível em:<<http://nssarchive.us/NSSR/2001.pdf>>. Acesso em: 6 jan. 2019.

_____. **National Security Strategy**, 2002. Disponível em:<<http://nssarchive.us/NSSR/2002.pdf>> . Acesso em: 7 jan. 2019.

_____. **National Security Strategy**, 2006. Disponível em:<<http://nssarchive.us/NSSR/2006.pdf>> . Acesso em: 7 jan. 2019.

_____. **National Security Strategy**, 2010. Disponível em:<<http://nssarchive.us/NSSR/2010.pdf>> . Acesso em: 10 jan. 2019.

_____. **National Security Strategy**, 2015. Disponível em:<https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/docs/2015_national_security_strategy_2.pdf>. Acesso em: 23 jun. 2019.

_____. **National Security Strategy**, 2017. Disponível em:<<http://nssarchive.us/wp-content/uploads/2017/12/2017.pdf> . Acesso em: 08/01/2019>. Acesso em: 23/06/2019.

_____. **Quadrennial Defense Review**, 2001b. Disponível em:<<https://archive.defense.gov/pubs/qdr2001.pdf>>. Acesso em: 7 jan. 2019.

_____. **The Blue Print for a Secure Energy Future**, 2011. Disponível em:<https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/blueprint_secure_energy_future.pdf>. Acesso em: 05 jan. 2019.

EIA. **International Energy Outlook 2019 with projections to 2050**, 2019. Disponível em:<<https://www.eia.gov/outlooks/ieo/pdf/ieo2019.pdf>>. Acesso em: 10 nov. 2019.

EXXONMOBIL. **Form 10-K**. Washington D.C., 2019. Disponível em:<<https://ir.exxonmobil.com/static-files/37b7e1b7-620b-4248-a329-f2e152b4d7c3>>. Acesso em: 14 jan. 2020.

FIORI, J. L.. **O poder global e a nova geopolítica das nações**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2007.

_____. **Sistema mundial: império e pauperização para retomar o pensamento crítico latino-americano**. In: FIORI, J. L. e MEDEIROS, C. A. (Org.). **Polarização mundial e crescimento**. Rio de Janeiro: Vozes, 2001.

_____. (org.). **O poder americano**. Rio de Janeiro: Vozes, 2004.

_____. **Prefácio ao poder global**. Revista Tempo do Mundo, vol. 2, nº 1, abr. 2010.

Disponível

em:<http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/6173/1/RTM_v2_n1_Prefacio.pdf>. Acesso em: 15 fev. 2020.

_____. (org.). **Sobre a guerra**. Petrópolis (RJ): Editora Vozes, 2018.

FREUD, S. **Totem e Tabu e outros trabalhos**, 1950. Disponível

em:<<http://conexoesclinicas.com.br/wp-content/uploads/2015/01/freud-sigmund-obras-completas-imago-vol-13-1913-1914.pdf>>. Acesso em: 07 jul. 2018.

GILPIN, R. **Global Political Economy: Understanding the International Economic Order**.

Princeton University Press, 2001.

_____. **A economia política das Relações Internacionais**. Editora Universidade de Brasília: Brasília, 2002.

International Renewable Energy Agency (IRENA). **A New World: the Geopolitics of the Energy Transformation**. Disponível

em:<http://geopoliticsofrenewables.org/assets/geopolitics/Reports/wp-content/uploads/2019/01/Global_commission_renewable_energy_2019.pdf>. Acesso em: 3 abr. 2020.

JUNIOR, H.; NUNES, L. **Dos choques petrolíferos à atual estrutura de formação dos preços do petróleo**. Revista Brasileira de Energia, vol. 8, nº 1, 2001. Disponível

em:<<https://www.sbpe.org.br/index.php/rbe/article/download/137/120/>>. Acesso em: 20 jul. 2018.

KAPLAN, R. **The Revenge of Geography**. Nova York: Random House, 2012.

KEOHANE, R. e NYE, J. S.. **Power and interdependence**. 4ª Edição, Longman Classics in Political Science, 2012.

KISSINGER, H. **Diplomacy**. Nova York: Simon & Schuster Rockefeller Center, 1994.

KLARE, M. **Blood and Oil: the dangers and consequences of America's growing dependence on imported petroleum**. Nova York: Metropolitan Books, 2004.

KORYBKO, A. **Hybrid wars: the indirect adaptive approach to regime change**. Moscou, Peoples' Friendship University of Russia, 2015.

KRASNER, S (2012). **Causas estruturais e consequências dos regimes internacionais: regimes como variáveis intervenientes** (pdf). Disponível em:<<http://www.scielo.br/pdf/rsocp/v20n42/08.pdf>> Acesso em 15 fev. 2020.

LANGEVIN, M. (2013) **O Setor energético e as Relações Brasil-Estados Unidos**. Disponível em:<
https://www.researchgate.net/publication/272717477_O_Setor_energetico_e_as_Relacoes_Brasil-Estados_Unidos . Acesso em: 06 jul. 2019.

LEÃO, R.; NOZAKI, W. (Org.) **Energias e petrolíferas globais: transformação e crise**. Rio de Janeiro: Ineep/Flacso, 2018. Disponível em:<https://a8348f54-1514-4ca4-9930-7c9181e89218.filesusr.com/ugd/2907b2_16478fd6d8814a8cb73f834c3cffa8f8.pdf>. Acesso em:<15 mai. 2019.

LEÃO, R.; NOZAKI, W. **A economia política dos preços dos combustíveis: uma interpretação**. Rio de Janeiro: Inep, abr., 2019. Disponível em:<<https://ineep.org.br/wp-content/uploads/2020/06/post-11.pdf>>. Acesso em <20 mai. 2019.

LE BILLON, P. **The Geopolitics of Resource Wars: Resource Dependence, Governance and Violence**. Londres, Nova York: Frank Cass, 2005.

MACKINDER, H. J. **Democratic Ideals and Reality: a Study in the Politics of Reconstruction**. Nova York: Henry Holt and Company, 1919.

MANNING, R. **US Strategy in a Post-Western World, Survival**, 2013. Disponível em:<https://www.atlanticcouncil.org/images/files/publication_pdfs/403/Envisioning2030_web.pdf> Acesso em 10 fev. 2019.

MEARSHEIMER, J. e WALT, S. **The Case for Offshore Balancing: A Superior U.S. Grand Strategy**. Foreign Affairs, 2016.

MEDEIROS, C. A. **Política Industrial e Divisão Internacional de Trabalho**. Revista de Economia Política, vol 39, nº 1 (154), pp 71-87, janeiro-março/2019. Disponível em:<<http://www.scielo.br/pdf/rep/v39n1/1809-4538-rep-39-01-71.pdf>>. Acesso em: 10 nov. 2019.

MEDEIROS & SERRANO (1999). **Padrões monetários internacionais e crescimento**. Em J.L. Fiori (org), Estados e Moedas no desenvolvimento das nações, Editora Vozes, 1999.

MELLO, I. A. **A Geopolítica do Brasil e a Bacia do Prata**. Editora da Universidade do Amazonas, 1977.

MORGENTHAU, Hans J. **A política entre as nações: a luta pela guerra e pela paz**. Brasília: Editora Universidade de Brasília/ Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2003.

OPEP. **OPEC Annual Statistical Bulletin**. 2018. Disponível em: <https://asb.opec.org/images/artikel-bilder/ASB2016_download_hover.png>. Acesso: 06/08/2018.

_____. **OPEC within the global energy transition**. 2019. Disponível em: <https://www.opec.org/opec_web/en/5411.htm>. Acesso em: 10 nov. 2019.

PADULA, R. **As origens da Economia Política Internacional: uma reflexão voltada à superação do atraso**. In: 6º Encontro Nacional da ABRI. Belo Horizonte, 2017.

_____. **O debate geoestratégico nos Estados Unidos: o lugar da Eurásia, do hemisfério Ocidental e do México**. Texto aprovado para publicação na Revista Escola de Guerra Naval, 2018.

_____. **Geopolítica, Geoeconomia e Economia Política Internacional: um olhar sobre o papel estratégico da economia nas relações de poder entre Estados**. In: 7º Encontro da ABRI, Belo Horizonte, 2019.

PECEQUILO, C. **De Bush a Bush (1989–2006): A Política Externa dos EUA**. In SOTERO, P. (editor). **Perspectivas brasileiras sobre os Estados Unidos: promover os estudos dos EUA no Brasil**. Woodrow Wilson International Center for Scholars - Brazil Institute, 2007. Disponível em: <https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/Brazilian.Perspectives_P.pdf> Acesso em: 10 abr. 2019.

PINTO, E. C. **Pré-sal: realidade, desafios e apropriação estrangeira**. *Jornal dos Economistas*, nº 351, nov. 2018. Disponível em:<<https://www.corecon-rj.org.br/anexos/0E97D5562E3DF628FE6EEBC2E2F6A4FC.pdf>>. Acesso em: 10 nov. 2018.

POLANYI, K. **A grande transformação: as origens de nossa época**. 2. ed. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

RÜHL, C. **How Energy Markets are Influencing Geopolitics and the Global Economy**. Columbia/CIPA/ Center on Global Energy Policy, 2019. Disponível em:<<https://energypolicy.columbia.edu/how-energy-markets-are-influencing-geopolitics-and-global-economy>>. Acesso em: 10 nov. 2019.

RYGGVIK, H. **The Norwegian Oil Experience: A toolbox for managing resources?**. Universidade de Oslo: Oslo, 2010.

SERRANO, F. **Relações de poder e a política macroeconômica americana, de Bretton Woods ao padrão dólar flexível**, 2004. Disponível em:<http://www.ie.ufrj.br/intranet/ie/userintranet/hpp/arquivos/310120163804_serrano_relaes_poder_macro_us_padro_monetrio_2004 (pdf). Acesso em 20 jul. 2018.

SHELL, R. D. **2018 Shell Annual Report and Form 20-F Strategic Report**. Londres, 2019. Disponível em:<https://reports.shell.com/annual-report/2018/servicepages/downloads/files/strategic_report_shell_ar18.pdf>. Acesso em: 5 nov. 2019.

STRANGE, S. **The persistent myth of lost hegemony**. International Organization, [S. l.], 1987

TAVARES, M. C. **A reafirmação da hegemonia americana** (pdf). 1997.

TORRANO, J. (estudo e tradução). **Teogonia – a origem dos deuses (Hesíodo)**. São Paulo: Editora Roswitha Kempf/Editores, 1995.

TORRES FILHO, E. **O papel do petróleo na geopolítica americana**. Economia Política Internacional: análise estratégica, nº2, jul-set 2004. Disponível em:<www.eco.unicamp.br/docprod/downarq.php?id=46&tp=a>. Acesso em: 20 mai. 2019.

_____. **Petróleo: concorrência, regulação e estratégia**. Economia política internacional: análises estratégicas, nº 2. Julho/ setembro de 2004. Disponível em:<
<https://www.eco.unicamp.br/docprod/downarq.php?id=46&tp=a> . Acesso em: 15 fev. 2020.

TOTAL. **Form 20-F/A 2018**. Paris, 2019. Disponível em:<<https://www.total.com/sites/default/files/atoms/files/2018-form-20-f-web.pdf>>. Acesso em: 14 jan. 2020.

YACIMIENTOS PETROLÍFEROS FISCALES (YPF). **FORM 20-F**. Buenos Aires, 2019. Disponível em:<<https://www.ypf.com/inversoresaccionistas/Lists/InformeAnualForm20/YPF-20F-2018.pdf>>. Acesso em: 14 jan. 2020.

YERGIN, D. **The Prize: the Epic Quest for Oil, Money and Power**. Nova York: Free Press, 2009.

Anexo 1

Dados do Pedido

Protocolo	48700003833201980
Solicitante	João Montenegro da Silva Perelra Rels
Data de Abertura	13/06/2019 20:03
Orgão Superior Destinatário	MME – Ministério de Minas e Energia
Orgão Vinculado Destinatário	
Prazo de Atendimento	08/07/2019
Situação	Respondido e-SIC)
Status da Situação	Acesso Concedido (Resposta solicitada inserida no
Forma de Recebimento da Resposta	Pelo sistema (com avisos por email)
Resumo	Acordos com os EUA
Detalhamento	Prezados, Solicito que informem todos os acordos na área de energia já firmados com o governo dos Estados Unidos da América (EUA), discriminando se ano de assinatura, seus respectivos escopos e quais ainda estão vigentes. Obrigado

Dados da Resposta

Data de Resposta	24/06/2019 15:48
Tipo de Resposta	Acesso Concedido
Classificação do Tipo de Resposta	Resposta solicitada inserida no e-SIC
Resposta	<p>Em atenção à sua solicitação encaminhada à esta Ouvidoria Geral, informamos abaixo os atos internacionais assinados entre Brasil e Estados Unidos da América na área de energia, conforme solicitado.</p> <p>- Memorando de Entendimento entre o Ministério de Minas e Energia da República Federativa do Brasil e o Departamento de Energia dos Estados Unidos da América para o Estabelecimento de Mecanismo de Consultas sobre Cooperação na Área de Energia.</p> <p>Celebrado em 30/06/2003</p> <p>Status: Em Vigor</p> <p>Acordo de Cooperação entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo dos Estados Unidos da América sobre os Usos Pacíficos da Energia Nuclear.</p> <p>Celebrado em 14/10/1997</p> <p>Status: Em Vigor</p> <p>Acordo de Cooperação entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo dos Estados Unidos da América referente aos Usos Cíveis da Energia Atômica.</p> <p>Celebrado em 17/07/1972</p> <p>Status: Em Vigor</p>

Ajuste Referente ao Artigo IV do Acordo de Cooperação para Usos Cíveis de Energia Atômica, firmado em 08 de julho de 1965 entre a República Federativa do Brasil e os Estados Unidos da América.

Celebrado em 02/05/1972

Status: Expirado

Acordo de Cooperação para Usos Cíveis da Energia Atômica entre o Governo dos Estados Unidos do Brasil e o Governo dos Estados Unidos da América.

Celebrado em 08/07/1965

Status: Substituído

Emenda ao Acordo de Cooperação entre o Governo dos Estados Unidos do Brasil e o Governo dos Estados Unidos da América sobre os Usos Cíveis da Energia Atômica

Celebrado em 01/09/1964

Status: Superado

Emenda ao Acordo de Cooperação entre o Governo dos Estados Unidos do Brasil e o Governo dos Estados Unidos da América relativo aos Usos Cíveis da Energia Atômica.

Celebrado em 28/05/1962

Status: Substituído

Emenda ao Acordo de Cooperação para Usos Cíveis da Energia Atômica, assinados no Rio de Janeiro a 03 de agosto de 1955 entre o Governo dos Estados Unidos da América e o Governo dos Estados Unidos do Brasil.

Celebrado em 11/06/1960

Status: Substituído

Emenda ao Acordo de Cooperação entre o Governo dos EE.UU. e o Governo do Brasil, Relativo aos Usos Cíveis da Energia Atômica, de 03 de agosto de 1955 entre o Governo dos Estados Unidos do Brasil e o Governo dos Estados Unidos da América.

Celebrado em 09/07/1958

Status: Substituído

Acordo de Cooperação para Usos Cíveis da Energia Atômica entre o Governo dos Estados Unidos do Brasil e o Governo dos Estados Unidos da América.

Celebrado em 31/07/1957

Status: Superado

Acordo de Cooperação para Usos Cíveis da Energia Atômica entre o Governo dos Estados Unidos do Brasil e o Governo dos Estados Unidos da América.

Celebrado em 03/08/1955

Status: Substituído

Na oportunidade, Informo que os mencionados atos poderão ser acessados, em sua íntegra, pelo "link" <https://concordia.itamaraty.gov.br/>, da Divisão de Atos Internacionais (DAI) do Ministério das Relações Exteriores, responsável pelo registro e atualização dos dados.

O Serviço de Informação ao Cidadão do MME Informa da possibilidade de Interposição de recurso por meio do sistema e-SIC, no prazo de 10 (dez) dias a contar da sua ciência, conforme disposto no "caput" do artigo 15 da Lei nº 12.527/2011.

Atenciosamente,

Ministério de Minas e Energia

Serviço de Informação ao Cidadão (SIC)

Site:

<http://www.mme.gov.br/web/guest/Institucional/ouvidoria>

Responsável pela Resposta	Assistente da Assessoria Especial de Relações Internacionais - ASSINT
Destinatário do Recurso de Primeira Instância:	Coordenador da Assessoria Especial de Relações Internacionais - ASSINT
Prazo Limite para Recurso	04/07/2019

Classificação do Pedido

Categoria do Pedido	Justiça e Legislação
Subcategoria do Pedido	Legislação e jurisprudência

Número de Perguntas	1
---------------------	---

Histórico do Pedido

Data do evento	Descrição do evento	Responsável
13/06/2019 20:03	Pedido Registrado para para o Órgão MME – Ministério de Minas e Energia	SOLICITANTE
24/06/2019 15:48	Pedido Respondido	MME – Ministério de Minas e Energia

Anexo 2

De: BRASEMB TEL AVIV
CARAT=Ostensivo

Recebido em: 25/03/2019 11:24:52 N.º: 00198
Código de autenticação: MTK4X2JiZWxraW9yXzI1LzAzLzIwMTk=

De Brasemb Tel Aviv para Exteriores em 25/03/2019 (APCF)

CODI=
CARAT=Ostensivo
DEXP=
BLEGIS=
PRIOR=Urgente
DISTR=DREN/DRN/DLV/DINV/DCTEC
DESCR=ENER-BRAS-ISRA
RTM/CLIC=
REF/ADIT=DET 151
CATEG=MG

//
Energia. Brasil-Israel. Visita
presidencial. Participaçã do
MME. Encontro com o Ministro
de Energia Steinitz.
//

Nr. 00198

Cumprí instruções. Transmiti, à chancelaria local,
solicitação de agendamento de reunião bilateral entre o
ministro Bento Albuquerque e seu homólogo israelense, durante
visita presidencial a este país.

2. Paralelamente, contatei o assessor internacional do
ministro Yuval Steinitz e informei-o do interesse brasileiro
no agendamento de tal reunião, bem como a agenda proposta. O
assessor do ministro israelense disse que já estava
informado, por intermédio do Embaixador Yossi Shelly, da
vinda do ministro Bento Albuquerque a Israel e que, em breve,
o lado israelense iria propor data para a realizaçã do

De: BRASEMB TEL AVIV
CARAT=Ostensivo

Recebido em: 25/03/2019 11:24:52 N.º: 00198
Código de autenticação: MTK4X2JiZWxraW9yXzI1LzAzLzIwMTk=

encontro bilateral.

Paulo Cesar Meira de Vasconcellos, embaixador.

RSGO

De: BRASEMB TEL AVIV
CARAT=Ostensivo

Recebido em: 26/03/2019 10:33:33 N.º: 00202
Código de autenticação: MjAyX2JiZWxraW9yXzI2LzAzLzIwMTk=

De Brasemb Tel Aviv para Exteriores em 26/03/2019 (VM)

CODI=
CARAT=Ostensivo
DEXP=
BLEGIS=
PRIOR=Urgente
DISTR=DREN/DRN/DLV/DCTEC/DINV/DPG
DESCR=ENER-BRAS-ISRA
RTM/CLIC=
REF/ADIT=DET 151
CATEG=MG

//
Energia. Brasil-Israel. Visita
presidencial. Participaçãc do
MME. Encontro com ministro
Steinitz. Proposta de datas.
//

Nr. 00202

Informo e rogo instruções. Assessor internacional de Yuval Steinitz, ministro de Energia de Israel, confirmou interesse deste em reunir-se com seu homólogo brasileiro durante visita presidencial a Israel e informou que a reunião bilateral poderia ocorrer na segunda-feira, 01/04/2019, ou terça-feira, 02/04/2019. Assessoria do ministro de Energia israelense solicita, ainda, ser informada da agenda a ser cumprida pelo MME em Israel.

2. Muito agradeceria habilitar-me a responder ao lado israelense.

Paulo Cesar Meira de Vasconcellos, embaixador.

De: BRASEMB TEL AVIV
CARAT=Ostensivo

Recebido em: 26/03/2019 10:33:33 N.º: 00202
Código de autenticação: MjAyX2JiZWxraW9yXzI2LzAzLzIwMTk=

RSGO

De: BRASEMB WASHINGTON
CARAT=Ostensivo

Recebido em: 21/03/2019 13:23:28 N.º: 00339
Código de autenticação: MzM5X2JiZWxraW9yXzIxLzAzLzIwMTk=

De Brasemb Washington para Exteriores em 21/03/2019

CODI=
CARAT=Ostensivo
DEXP=
BLEGIS=
PRIOR=Normal
DISTR=DREN/DRN/DDS/DIOEC/DPF/DEUC/DIPS
DESCR=ENER-BRAS-EUA
RTM=CHNBREM
CATEG=MG

//
Brasil-EUA. Reunião entre o
MME e o Secretário de Recursos
Minerais e Energia do DoS.
Relato.
//

Nr. 00339

Retransmissão automática para Brasemb Pequim

RESUMO=

O MME foi recebido pelo Secretário Assistente para Recursos Naturais e Energia do DoS, em 15/3. Bento e Fannon reiteraram a importância do momento auspicioso da relação bilateral e indicaram que o primeiro tema a ser tratado, em termos de cooperação, será a mineração, visando ao aperfeiçoamento do marco regulatório da atividade no Brasil, à luz da criação da Agência Nacional de Mineração.

De: BRASEMB WASHINGTON
CARAT=Ostensivo

Recebido em: 21/03/2019 13:23:28 N.º: 00339
Código de autenticação: MzM5X2JiZWxraW9yXzIxLzAzLzIwMTk=

Informo. Em 15/3/19, acompanhado do chefe da Assessoria Especial de Relações Internacionais do Ministério de Minas e Energia (MME), ministro Paulo Pacheco, da chefe da DRI, conselheira Bárbara Bêlkior, e do responsável pelo setor de Energia do Posto, Gabriel Braga, o Ministro de Minas e Energia, Bento Albuquerque, foi recebido pelo Secretário Assistente para Recursos Naturais e Energia do Departamento de Estado, Francis R. Fannon, no contexto da preparação da visita do senhor PR aos Estados Unidos. O Ministro Albuquerque enfatizou que se tratava da primeira missão bilateral do Presidente Jair Bolsonaro ao exterior, o que Fannon reconheceu como importante sinal de estreitamento de laços. Indicou tratar-se também de oportunidade para aproximação entre Brasil e EUA em temas de energia.

2. O Ministro elogiou as oportunidades de encontros da CERAWEEK 2019 (vide tel 82 de CONSBRAS Houston), evento realizado em Houston, Texas, naquela semana, ao qual Fannon também compareceu. Albuquerque mencionou os encontros que teve com o Secretário de Energia, Rick Perry; com o Diretor-Executivo da Agência Internacional de Energia (AIE), Fatih Birol; e com o Ministro de Energia de Israel, Yuval Steinitz, entre outros.

3. Albuquerque ressaltou a importância do lançamento do Fórum Brasil-EUA de Energia (USBEF), acordado com Perry em Houston, como marco institucional novo, flexível e de alto nível, capaz de congrega as pastas de energia, comércio, tesouro, agências reguladoras, instituições de financiamento, associações do setor e outros agentes relevantes, em função do tema tratado, com vistas a entregar resultados concretos e ambiciosos de parte a parte.

4. Fannon mostrou-se especialmente interessado no novo desenho do mercado de gás natural no Brasil (abertura do mercado de transporte e distribuição) e na democratização dos capitais da Eletrobras (conformação da golden share) e da Petrobras (programa de desinvestimentos) como oportunidades para investidores norte-americanos. Ao referir-se ao discurso de Mike Pompeo na CERAWEEK 2019, Fannon fez o que chamou de necessária distinção entre critérios que regem o capital chinês e o capital norte-americano na decisão de investir. "Empresas norte-americanas não são o

De: BRASEMB WASHINGTON
CARAT=Ostensivo

Recebido em: 21/03/2019 13:23:28 N.º: 00339
Código de autenticação: MzM5X2JiZWxraW9yXzIxLzAzLzIwMTk=

governo", defendeu, retomando a ideia de que os investimentos norte-americanos vêm "no strings attached" e promovem consigo valores como estabilidade, previsibilidade nos modelos comerciais, segurança nas transações e respeito ao estado de direito.

5. Partindo do princípio de que a demanda global por minerais está crescendo, Fannon teceu considerações sobre a importância da atividade mineradora no mundo e aspectos da indústria extrativa que mereceriam constar do arcabouço regulatório das grandes economias com vistas a aumentar a transparência, reforçar a responsabilidade dos atores e promover a conscientização do público sobre melhores práticas na administração de reservas (citou, a respeito, a "Extractive Industries Transparency Initiative", com sede em Oslo). À luz da prioridade que dá à governança do setor mineral no Brasil, o Ministro Bento Albuquerque indicou que a Agência Nacional de Mineração (ANM) é a mais nova das agências reguladoras no país e precisa internalizar boas práticas regulatórias. Ficou acertado que mineração será objeto de uma primeira reunião, no Rio de Janeiro.

Sergio Amaral, Embaixador.

BBSS



Anexo 3

RES: Reunião com Credit Suisse

Comunicação - CADE <comunicacao@cade.gov.br>
Para: "joao@brasilenergia.com.br" <joao@brasilenergia.com.br>

22 de novembro de 2019 11:16

Caro João,

O Presidente do Cade, Alexandre Barreto, participou nesta quinta-feira (21/11) de reunião organizada pela Credit Suisse. O encontro teve como objetivo discutir a dinâmica da Indústria de Oil & Gas e os acordos firmados entre o Cade e a Petrobras nos mercados de refino de petróleo e gás natural.

Com relação ao setor de refino, um dos principais pontos debatidos foi a estrutura monopolista deste mercado e os consequentes impactos negativos na economia. Além disso, foram discutidos aspectos do acordo em relação aos potenciais compradores dos ativos a serem desinvestidos pela Petrobras. Neste sentido, o presidente do Cade esclareceu que o comprador deve demonstrar capacidade financeira e operacional de gerir o negócio, de modo a efetivamente se permitir a injeção de competitividade no setor. Sobre o mercado de gás, também foram abordados aspectos envolvendo os desinvestimentos previstos no acordo especificamente para o setor.

Participaram da reunião o Sr. Regis Cardoso, responsável pela área de análise de Equity Research do setor de Oil, Gas & Petrochemicals para América Latina, além de um pequeno grupo de Investidores Institucionais.

Atenciosamente,

Assessoria de Comunicação Social

Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade)

(+55 61) 3044-1867

 Assessoria de Comunicação Social  www.cade.gov.br



Este e-mail é confidencial, enviado para uso exclusivo de seu destinatário, e pode conter informações protegidas por sigilo profissional. Se você o recebeu indevidamente, está ciente de seu caráter confidencial e deve reenviá-lo imediatamente ao remetente e excluir a mensagem de seu sistema. Por favor, não copie, utilize para qualquer fim ou divulgue seu conteúdo para terceiros. A utilização desautorizada deste e-mail é ilegal e sujeita o infrator às penalidades da lei.

This email is confidential, sent for the sole use of its intended recipient, and may well also be legally privileged. If you have received it in error, you are on notice of its status. Please notify us immediately by reply email and then delete this message from your system. Please do not copy it or use it for any purposes, or disclose its contents to any other person: to do so is illegal and subject the violator to the penalties imposed by the law.

De: João Montenegro [mailto:joao@brasilenergia.com.br]

Enviada em: quinta-feira, 21 de novembro de 2019 14:24

Para: Comunicação - CADE <comunicacao@cade.gov.br>

Assunto: Reunião com Credit Suisse

Olá, boa tarde!

Poderiam informar o nome de todos os presentes à reunião realizada nesta quinta-feira (21/11) entre o Sr. Alexandre Barreto de Souza e o Sr. Regis Cardoso e um grupo de Investidores Institucionais do banco Credit Suisse, em São Paulo?

Quais foram as principais questões trazidas pelo grupo de Investidores? Foram feitas propostas/ sugestões sobre a abertura do mercado de refino no Brasil? Exemplos?

Já foram feitas outras reuniões com Investidores sobre processos de abertura/ venda de ativos nas áreas de Exploração e Produção e transporte e distribuição de gás natural? Quando ocorreram? Quem participou dos encontros? Qual o perfil desses Investidores?

É possível elencar as principais preocupações e dúvidas sobre a abertura de todos esses segmentos entre Investidores? Pode-se dizer que a área de refino é a que traz maior preocupação?

Deadline: 22/11.

Atenciosamente,

--

João Montenegro

Editor e repórter

Editora Brasil Energia

+55 (21) 99462-3600
joao@brasilenergia.com.br

<http://brasilenergiaog.editorabrasilenergia.com/>