



## Pré-Sal: Petróleo e políticas públicas no Brasil (2007-2016)

Paulo Henrique Martinez <sup>1</sup>  
Roger Domenech Colacios <sup>2</sup>

### RESUMO:

O artigo analisa a relação entre políticas sociais e economia no Brasil a partir da exploração do Pré-sal até os dias de hoje. O anúncio das reservas de petróleo na camada de Pré-sal resultou em rápidas alterações nas perspectivas econômicas, sociais e legais do país nas primeiras duas décadas do século XXI. A nova escala da produção petrolífera nacional seria a base para uma agenda de desenvolvimento econômico e social nos governos dos presidentes Lula e Dilma. Em seus respectivos governos ambos promoveram reformulações no marco regulatório do petróleo. A legislação foi alterada no tocante aos modelos de contrato, a distribuição dos royalties e o controle das reservas, assegurando ao Governo Federal maior soberania na extração, refino e distribuição do petróleo. As modificações legislativas e políticas visavam à destinação de parte dos lucros do Pré-sal para investimentos em infraestrutura e para políticas setoriais de desenvolvimento humano no Brasil.

**Palavras chave:** História Ambiental, Petróleo, Pré-Sal, Políticas Públicas.

---

<sup>1</sup> Doutor em História Social pela Universidade de São Paulo - USP. Docente na Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, UNESP, Brasil. [martinezph@uol.com.br](mailto:martinezph@uol.com.br)

<sup>2</sup> Doutor em História Social pela Universidade de São Paulo - USP. [rdcolacios@gmail.com](mailto:rdcolacios@gmail.com)

O petróleo como fonte energética da revolução técnico-científica no século XX moldou as estruturas do capitalismo mundial. A intensidade e dimensão das inovações tecnológicas, das tecnologias sociais e da aceleração da produção industrial e do crescimento econômico atingiram patamares inéditos na história. Os prejuízos também foram de igual ou maior proporção. Comprometimento dos sistemas ambientais, desagregação de comunidades tradicionais, globalização cultural, guerras e genocídios. Em todos estes eventos e processos sociais a indústria do petróleo esteve envolvida em alguma medida. No último quartel do século XX a revolução técnico-científica sobrepujou os avanços consolidados com o petróleo e somados aos embargos dos preços do produto nos anos 1970, abriu uma frente de possibilidades de fontes energéticas (Commoner 1986; Altvater 2010).

As fontes renováveis de energia, como a solar, eólica, maremotriz, biomassa e afins eram compreendidas como uma das possibilidades de saída da crise ambiental que o modelo baseado em energia fóssil tinha fomentado por décadas. É certo que houve poucos avanços nesta área nos anos finais do século XX e no XXI. A matriz fóssil, tendo o petróleo à frente, manteve-se como base da economia mundial. Houve uma desaceleração em seu uso. Mesmo com o crescimento inconstante das fontes alternativas isto poderia representar a longo prazo uma renovação do sistema energético, quando muitos países resolveram adotar uma agenda de sustentabilidade que leva em consideração a redução de consumo e a busca de fontes alternativas e eficiência energética (Altvater 2010).

O Brasil é detentor de uma matriz elétrica baseada na geração hidrelétrica e foi promotor, nos anos 1970, de um programa de substituição do combustível fóssil pelo álcool. O país procurou, até o final do século XX e primeiros anos do XXI, um caminho para a renovação do parque energético. Houve mesmo a expansão das hidrelétricas e apesar de inúmeros percalços o programa do álcool continuou funcionando. Deve-se atribuir essa situação brasileira não a um instinto ambiental pioneiro, mas à falta da exploração de jazidas petrolíferas de grande porte em território nacional, continente e alto mar.

Apesar da produção nacional crescente nos anos de 1980 e 1990, a demanda era maior que a extração, refino e distribuição. O Brasil era dependente da importação de petróleo e ocupava função subordinada ao mercado mundial de energia. A enorme presença da matriz hidrelétrica e a promoção do álcool combustível não foram suficientes para estancar a necessidade energética nacional. As políticas de desenvolvimento atreladas a este produto os avanços econômicos foram modestos e dependentes das flutuações da economia mundial. A autossuficiência era um sonho que parecia distante, talvez atingida somente com o uso das energias alternativas.

Essa conjuntura mudou a partir de 2007, com o anúncio dos campos petrolíferos na camada de Pré-sal, no leito oceânico, as oportunidades energéticas nacionais ganharam novo impulso. Os bilhões de barris disponíveis para a exploração abriram o horizonte de que o atendimento das necessidades nacionais estava garantido e o Brasil finalmente direcionava-se no rumo do desenvolvimento econômico tal qual os principais países industrializados. O Pré-sal trouxe uma reviravolta em planejamento e nas estruturas nacionais. As ações do Governo Federal foram direcionadas para garantir a infraestrutura necessária e a captação dos lucros destes campos petrolíferos.

O Pré-sal significava a possibilidade de retomar a política econômica desenvolvimentista no Brasil. Abandonado nos anos 1990, nas administrações Collor, Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso, quando foi implantada a agenda neoliberal, o desenvolvimentismo de Estado amalgamado à extração do petróleo foi o carro-chefe da política do governo Lula de 2007 em diante. Uma política de renovação e estímulo da indústria nacional, do consumo e da distribuição de renda. Todos pontos nodais do chamado atraso brasileiro.

A revolução pré-salina foi marcada pela modificação no marco regulatório do petróleo. A revisão legislativa era um dos instrumentos de garantia de manutenção sob o controle do Estado da lucratividade das novas jazidas. Garantia também do financiamento da nova agenda desenvolvimentista, chamado Neodesenvolvimentismo, devido as novas bases na qual foi assentada. Este processo todo levou alguns anos para ser consolidado, e tomou forma no primeiro mandato de Dilma Rousseff (2011-2014).

O Pré-sal também alterou o caminho brasileiro rumo à sustentabilidade ambiental, principalmente no que diz respeito à sua matriz energética. O panorama de abundância petrolífera, os planos de energia renovável ficaram em segunda escala. Estão presentes em projetos governamentais, mas sem o interesse apresentado antes de 2007. A liderança brasileira nas questões ambientais também ficou seriamente ameaçada. Até então o país era detentor de uma política nacional para as mudanças climáticas considerada ousada por outros países, os campos petrolíferos recém-descobertos colocaram em xeque a consecução dessa política. O meio ambiente brasileiro continua a sofrer com o comprometimento causado pelo petróleo e a extensão dos danos à sociedade é inevitável.

Uma face da História Ambiental do Pré-sal defronta no exame do amalgama entre o projeto Neodesenvolvimentista das presidências Lula e Dilma e os campos do Pré-sal. As jazidas encaixaram-se facilmente nos planos econômicos e sociais do governo Lula e no novo marco regulatório do petróleo visando readquirir o monopólio estatal do produto entre 2009 e 2012. O texto está dividido em três partes: a primeira aborda a questão da autossuficiência em petróleo enquanto motivação nacional por

todo o século XX, a segunda parte, o Neodesenvolvimentismo e o Pré-sal e, por fim, o reaparelhamento regulatório do Estado para garantir o controle sob os lucros da exploração petrolífera.

### **PETRÓLEO E NACIONALISMO: EM BUSCA DA AUTOSSUFICIÊNCIA**

O petróleo é um ponto nodal nos projetos econômicos e políticos da maioria dos países industriais e no Brasil isto não é diferente. Como elemento de peso na balança comercial, o discurso econômico dita que o ideal seria uma produção interna suficiente para atender a demanda, com pouco ou nenhum gasto com a importação do produto. Essa condição só ocorre em alguns países. Atualmente grandes consumidores mundiais, como os EUA, por exemplo, dependem do mercado internacional do petróleo para atender suas necessidades internas.

Elemento dinamizador do capitalismo a existência de jazidas de petróleo em território nacional simbolizava a capacidade do país em modernizar-se, tornar sua indústria competitiva e participar ativamente da economia internacional. A tendência dos países de capitalismo monopolista, iniciada nas primeiras décadas do século XX, era da industrialização tendo como combustível os derivados do petróleo. A economia mundial após a Primeira Guerra valorizou o uso do óleo, aumentando a demanda nas indústrias e no ramo dos transportes. Deste momento em diante, motores, carros, caminhões, navios, aviões e o maquinário das fábricas utilizariam os derivados do petróleo (diesel e gasolina) como principal combustível. O petróleo substituiu o carvão na matriz energética mundial e fomentou o modelo de desenvolvimento econômico a ser seguido. Países como os EUA, Venezuela, União Soviética, México, Colômbia, Peru entre outros rapidamente aumentaram a produção do óleo em seus territórios<sup>3</sup>. (Peyret 1961; Manners 1976; Victor 1991; Santiago 2006).

O Brasil procurou seguir esta tendência mundial. Diversas foram as iniciativas ao longo de todo o século XX, ora conduzidas pelo Estado, ora por agentes privados, na tentativa de explorar comercialmente o óleo em território nacional<sup>4</sup>. Grande parte dessas tentativas foram fracassadas. Dificuldades variadas aparecem e reaparecem em momentos distintos do passado nacional. Tal empreitada foi marcada pelas limitações técnicas, científicas, políticas e, na maioria dos casos, a teimosia

---

<sup>3</sup> Exceto pela União Soviética, as demais nações tinham suas jazidas de petróleo exploradas por companhias privadas, como a Standard Oil e a Shell, por exemplo.

<sup>4</sup> Registra-se a primeira atividade privada deste tipo com a concessão a Tito Lívio Martins em 1890 para explorar petróleo em Tatuí/SP, depois em 1892 a concessão é transmitida a Eugenio Ferreira Camargo que a transfere para a cidade de Bofete/SP (Rio Bonito), ambas obtendo resultados negativos. Em 1918, o escritor Monteiro Lobato funda a Empresa Paulista de Petróleo, sem realizar nenhuma perfuração, exploração ou qualquer atividade deste tipo. Em 1932, Monteiro Lobato fundou a Companhia Petróleos do Brasil e iniciou prospecção na região de São Pedro de Piracicaba/SP. Angelo Baloni, fundou a Companhia Petrolífera Brasileira, por volta da mesma época, e perfurou poços na mesma região que a empresa de Lobato. Ambas esbarram em dificuldades técnicas e financeiras e foram a falência anos depois (Victor, 1991; Almeida 2008).

do petróleo em não jorrar nos poços perfurados. A nação aparentava ter imensas dificuldades em entrar na lista de países autossuficientes em petróleo.

Os vários fracassos constatados nas primeiras prospecções, ainda no século XIX, e as dificuldades em determinar áreas com petróleo colocava em xeque a possibilidade real de o país produzir petróleo em larga escala. A autossuficiência nacional esbarrava em um subterrâneo que aparentava ser escasso deste recurso energético e na técnica ainda rudimentar de exploração do produto. Este cenário foi alterado lentamente ao longo do século XX. Da pouca iniciativa governamental durante a Primeira República, somente sob o Estado Novo houve a preocupação governamental em encontrar sistematicamente petróleo. Marca este momento a criação, em 1938, do Conselho Nacional do Petróleo (CNP), com o objetivo de dinamizar e direcionar os esforços nacionais em busca do produto (Victor 1991).

Com os esforços concentrados em órgão específico a atividade de prospecção de petróleo foi ampliada e obteve alguns bons resultados. Em 1939 houve o primeiro sinal da existência de grandes quantidades de petróleo no Brasil. Na Bahia os poços perfurados encontraram petróleo, em quantidades previstas e suficientes para a extração de caráter comercial<sup>5</sup>. Logo foi viabilizada a infraestrutura para a extração, com a instalação de 71 poços, que cobriam a região de Lobato, Joanes, Candeias, Aratu, Itaparica e D. João. A produção potencial era de sete mil barris diários, que mesmo modesta em âmbito internacional indicava a extração como uma atividade incipiente no Brasil (Estrada 1949)<sup>6</sup>.

Após décadas de fracassos as expectativas criadas em torno da jazida de Lobato mostraram ao Governo Federal a necessidade de maiores investimentos neste setor. Pequeno foi o avanço observado na década de 1940. Apenas com o retorno de Vargas à presidência, nos anos 1950, houve a retomada do ideal petrolífero. Vargas deu prosseguimento à discussão sobre a criação de uma companhia estatal para explorar o petróleo brasileiro. A iniciativa esbarrava nos interesses de empresas petrolíferas estrangeiras que desejavam estabelecer atividades extrativistas no país e tinham o apoio de importantes meios de comunicação da época. Tem início neste momento uma grande disputa em torno da propriedade das jazidas e da extração do petróleo<sup>7</sup> (Cohn 1968).

A apropriação das jazidas de petróleo por companhias privadas era prática comum no período. Conforme a análise de Elmar Altvater sobre o processo de valorização primária, a apropriação

<sup>5</sup> A proposta de prospecção nesta área foi do geólogo Froes de Abreu, que por sua vez, apresentava uma metodologia de identificação de regiões petrolíferas diferenciada dos demais geólogos nacionais e estrangeiros (Victor 1991).

<sup>6</sup> No México, para o mesmo período, a extração estava em torno de quarenta e cinco mil barris. Este montante representava o consumo brasileiro na época (Estrada 1949).

<sup>7</sup> O ápice foi entre 1947 e 1953 com a campanha “O petróleo é nosso”, vide adiante.

por companhias estrangeiras de recursos nacionais foi uma prática intensiva do capitalismo do século XX. Essa desapropriação elevou a carga de trocas sinérgicas entre as regiões do mundo, transformando países de imensas reservas de recursos naturais ou grandes produtores de *commodities* agrícolas em postos de abastecimento das principais nações capitalistas. Comumente, um processo prejudicial aos países detentores destas matérias-primas (Altvater, 1995; 2010).

No caso do petróleo brasileiro observou-se a ação articulada de autoridades públicas, da burguesia nacional e da falta de organização da sociedade civil. Fatores que em outros países possibilitaram às empresas sediadas na Europa e nos EUA desapropriarem os recursos nacionais, a exemplo do que ocorreu no início nas décadas de 1920-1940 em regiões do México, Venezuela e mais tarde no Oriente Médio (Cupertino 1976; Santiago 2006; Hong 2011)<sup>8</sup>.

No Brasil, como elemento estratégico de desenvolvimento econômico nacional a manutenção da soberania sobre estes campos era tema importante da pauta governamental. A criação de uma empresa estatal era considerada o melhor caminho para a exploração das riquezas do subsolo. Para justificar esta situação aparece com grande destaque na cena política o discurso da autossuficiência. Apesar de perseguida sem sucesso nas últimas décadas o suprimento interno de petróleo era considerado uma questão crucial para o país. A cada ano o Brasil aumentava sua demanda energética e a extração nacional em nenhum momento fora capaz de abastecer sua economia. A mensagem do Presidente Getúlio Vargas ao Congresso Nacional em 1951 era clara, a nação somente avançaria caso houvesse a autossuficiência em petróleo:

Precisamos transformar o País de importador de refinados em importador de óleo cru, garantindo o abastecimento através de frota própria de navios petroleiros, capazes de nos abastecerem no mercado mundial. A etapa definitiva será posteriormente alcançada quando passarmos do consumo de óleos estrangeiros para o consumo de produtos extraídos do nosso próprio território (Vargas 1964 pp. 69-70).

Após esse discurso de Vargas foram meses de discussões a respeito da viabilidade ou não da criação de uma empresa estatal. A disputa entre a Presidência e o Congresso Nacional era balizada pelos interesses privados na exploração do petróleo. A imprensa e os grupos que representavam as empresas estrangeiras acreditavam que entregar a concessão da exploração era o melhor caminho para a eficiência na prospecção e extração do produto. Alegava-se que o Brasil não teria o conhecimento técnico e científico suficiente para levar adiante essa empreitada (Cohn 1968; Victor 1991).

---

<sup>8</sup> Na Venezuela, por exemplo, houve períodos de controle estatal e outros de concessão da exploração por agentes privados. O país é um dos membros da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP), contando com uma das maiores reservas do mundo. Atualmente sobre o controle da PDVSA as jazidas do produto são de responsabilidade do Estado Nacional venezuelano (Hong 2011).

Por outro lado, conforme observado no discurso de Vargas, o controle nacional do processo produtivo relacionado às atividades petrolíferas era uma questão estratégica para o desenvolvimento do país. Em jogo estaria a posição do Brasil no cenário geopolítico mundial. Ao ceder a exploração do petróleo para as companhias estrangeiras havia o risco de repetir aquilo que era notado em outros países. O petróleo extraído era enviado ao estrangeiro para ser refinado e depois voltava ao país de origem através do mercado internacional, ou seja, pouco ou nenhum benefício era obtido para a sociedade e economias locais. Nações que aceitavam este tipo de situação normalmente estavam à margem da economia mundial, tal como Angola, México e o Sudão. As exceções eram os grandes produtores mundiais, que mantiveram a propriedade dos campos petrolíferos, como por exemplo, os países árabes e a Venezuela.

Não haviam grandes jazidas petrolíferas a serem exploradas. Depois de Lobato nenhuma área de relevância foi encontrada. E como vimos, a produção deste campo era ínfima perto das necessidades crescentes do Brasil. A cessão da exploração petrolífera para empresas privadas significava em última instância a permissão para explorar o desconhecido, podendo os resultados serem positivos ou negativos dependendo do interesse particular em desenvolver as atividades no Brasil. O mais provável era que as empresas privadas não investissem na prospecção, mantendo o país sem progresso na área, atrasando o desenvolvimento das potencialidades nacionais e continuar na dependência ao mercado mundial de petróleo (Victor 1991).

A modificação deste cenário veio com o rompante nacionalista que tomou conta do país. A campanha “O Petróleo é nosso” fortaleceu a posição governista. A desejada companhia estatal foi criada em 1953, sob a sigla Petrobrás. Sua principal função era explorar o petróleo nacional, prospectar novas áreas, refinar e distribuir o produto. Objetivos amplos e significativos devido aos anos de estagnação na extração em território nacional. A Petrobrás praticamente teve que começar do nada as atividades de busca do petróleo (Cohn 1968; Cotta 1975; Cupertino 1976).

De grande valia foram os estudos geológicos realizados por técnicos da estatal e pelo geólogo estadunidense Walter Link. Os trabalhos iniciados em 1954 teriam indicado que não haveria petróleo de interesse comercial na porção continental do Brasil. A plataforma marítima, por outro lado, apresentaria perspectiva de jazidas do óleo. Apesar dos estudos científicos provarem a existência de petróleo em alto mar, este fato foi ignorado durante mais de uma década e meia. A Petrobrás continuou a prospectar petróleo no continente, sem atingir bolsões viáveis comercialmente do produto (Scaletsky 2003; Morais 2013).

A modificação neste panorama ocorreu entre 1968/69. Nestes anos a Petrobrás volta-se para a extração em alto mar. Em 1969 houve a descoberta de petróleo na região de Sergipe\Alagoas, o chamado Campo de Guaricema. Resultados expressivos vieram na década de 1970 com a descoberta de reservas na Bacia de Campos no Rio de Janeiro (Campo de Garoupa) entre 1974 e 1976. A grande quantidade presente nesta região fez com que a companhia se dedicasse à exploração de petróleo em alto mar. A área de atividades foi ampliada nos anos seguintes com a descoberta de novos campos petrolíferos na região (Morais 2013)<sup>9</sup>.

Encontrar petróleo na plataforma continental elevou o prestígio da Petrobrás. De uma companhia com vocação para o fracasso em poucos anos ela tornou-se uma das principais empresas estatais do Brasil. Houve a expansão de suas atividades para outros setores associados ao petróleo, com a criação de polos petroquímicos e fábricas de fertilizantes (Scaletsky 2003).

A produção ainda era pequena, deixando distante o ideal de autossuficiência que motivou a criação da estatal. A baixa produção abriu espaço para o estabelecimento, durante o Governo Geisel (1974-1979), dos contratos de risco. Tais acordos permitiam que empresas estrangeiras explorassem o petróleo nacional. Essa iniciativa visava aumentar a produção do óleo através de empresas que assumissem o risco da prospecção em áreas pré-determinadas pela Petrobrás. A situação, mesmo com a entrada das empresas estrangeiras em pouco ou nada foi modificada. Ao contrário, as taxas de produção ficaram no mesmo patamar da década anterior (Cupertino 1976; Bueno 1980)<sup>10</sup>.

O novo choque do petróleo de 1979 obrigou o governo brasileiro a investir na exploração do produto. Uma situação que reforçou o objetivo inicial da Petrobrás em prospectar e extrair o óleo. As taxas de produção foram crescentes e, em 1985, já alcançavam índice próximo dos 50% do consumo nacional. Não era a tão desejada autossuficiência, mas mostravam a viabilidade da atividade (Scaletsky 2003).

Em 1985, momento de reabertura política no país, a Petrobrás aumentava de forma constante a produção de petróleo. Ao mesmo tempo enfrentava uma deterioração financeira, agravada pela crise econômica que o país passava no final da década de 1980. Ainda assim, manteve o monopólio da produção de petróleo, mesmo que contestada sua viabilidade econômica no plano político. Congressistas enxergavam que a estatal não era mais lucrativa, particularmente por sua diversificação de

---

<sup>9</sup> Campos de Pargo, Badejo, Namorado, Enchova entre outros.

<sup>10</sup> Ao todo 15 empresas estrangeiras firmaram os contratos de risco, de um total de 40 pré-qualificadas. Os contratos de risco foram amplamente criticados por vários segmentos da sociedade nacional. Interpretados como entreguistas, estes acordos abriam a oportunidade das empresas privadas de obter o petróleo por custos baixos (toda a análise geológica e a definição das áreas a serem exploradas por estas companhias haviam sido feitas pelos técnicos da Petrobrás) (Scaletsky 2003).

atividades, que abrangiam toda a cadeia produtiva do petróleo e seus derivados até as operações em outros países (Scaletsky 2003).

A manutenção do monopólio pela Petrobrás durou até 1997. A lei no. 9.478, promulgada em agosto deste ano instituiu nova regulamentação para exploração de petróleo no Brasil, através dos contratos de concessão e criou a Agência Nacional do Petróleo (ANP) (Brasil 1997). A alteração na política energética nacional estava prevista pela agenda política do governo. Na gestão de Fernando Henrique Cardoso houve o desmantelamento de suas subsidiárias, a privatização de diversos setores petroquímicos, fábricas de fertilizantes, refinarias e distribuidoras. O desmonte da companhia foi acompanhado pela abertura de capital, deixando de ser uma estatal e adotando um sistema de parceria com a iniciativa privada. Esta modificação do panorama executivo da Petrobrás provocou a redução do funcionalismo, a eclosão de uma série de greves que paralisaria a empresa em alguns momentos. O redirecionamento da companhia visava a rentabilidade e o lucro para seus acionistas. O antigo ideal de autossuficiência, ainda que a produção de petróleo fosse alta, foi abandonado, junto com o modelo de desenvolvimento econômico das últimas décadas (Scaletsky 2003; Pagotto 2009).

Na nova agenda de orientação liberal no Governo de FHC não havia espaço para a procura da autossuficiência energética. As regras do mercado ditavam a livre-concorrência e o fim dos monopólios. O comércio internacional iria continuar suprindo a demanda nacional de petróleo e seus derivados (Anderson 1995; Ianni 2000).

O petróleo extraído em território nacional passou a ser gerido pela Agência Nacional do Petróleo (ANP). O caráter regulatório do órgão deveria comandar os leilões de áreas para a perfuração de poços, definir a divisão dos royalties e controlar a participação nacional na Petrobras. A Lei Kandir (No. 87/1996), abriu as possibilidades de exportação do petróleo e seus derivados para outros países com baixos impostos (Brasil 1996). Além de perder o objetivo de atingir a autossuficiência e o monopólio, a empresa ficou configurada como uma subsidiária do mercado de petróleo internacional. Aberta à indústria mundial de petróleo a companhia perde sua condição original e objetivos de ordem capitalista assumem o lugar – lucratividade e expansão espacial dos negócios (Pagotto 2009).

É certo que houve o crescimento da Petrobrás. Nos anos iniciais do século XXI, a Petrobras atuava em vinte e sete países, aumentou o número de acionistas e galgou posições no cenário mundial, consolidando sua imagem como uma empresa de grande porte e atuação global. Em 2009, durante o Governo Lula (2003-2010), a companhia ocupava o oitavo posto mundial entre as empresas e a terceira entre as petroleiras.

Concomitante ao crescimento da companhia a tão sonhada autossuficiência nacional em petróleo foi conquistada em 2006. A produção interna do produto finalmente alcançou a demanda. As estimativas apontavam que a manutenção dessa condição perduraria por pelo menos quinze anos, até próximo de 2020, caso as taxas de crescimento ficassem em torno de 4% ao ano<sup>11</sup>. Um ano depois, em 2007, a notícia da descoberta de grandes jazidas de petróleo em águas profundas, na camada do Pré-sal, ampliou a segurança energética do Brasil.

### **A DÉCADA DO PRÉ-SAL (2007-2018): DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL**

Entre 2000 a 2001, ao final do governo de Fernando Henrique Cardoso, a Petrobrás iniciou a pesquisa e a prospecção em águas profundas, na chamada camada do Pré-sal, na Bacia de Campos no Rio de Janeiro. Estes estudos apresentaram seus primeiros resultados dois anos depois em 2003, já no mandato de Lula como presidente, quando foram identificados os primeiros indícios de haver petróleo nas áreas perfuradas. Em 2007 foram descobertos os primeiros reservatórios do óleo. As estimativas iniciais apontavam uma imensa quantidade de petróleo.

A descoberta dos campos de Pré-sal deve ser atribuída a dois fatores: primeiro, como resultado de décadas de atividades, a Petrobrás adquiriu o conhecimento técnico e tecnológico em prospecção e extração de petróleo em alto mar. E segundo, o impulso na procura por novas jazidas não era mais motivado pela busca de autossuficiência brasileira em petróleo, mas pela necessidade de aumento nos lucros da empresa.

As primeiras jazidas foram localizadas na região do litoral paulista, numa área conhecida inicialmente como campo de Tupi e mais tarde renomeada como campo petrolífero Lula<sup>12</sup>. Anos depois a área total com possibilidades reais de extração de petróleo atingia aproximadamente 800 km<sup>2</sup> e distantes 200 km da costa brasileira, abrangendo os estados de São Paulo, Rio de Janeiro, Paraná, Santa Catarina e Espírito Santo. O petróleo foi encontrado entre 5 e 7 mil metros de profundidade. Estimou-se que as reservas totais do Pré-sal poderiam chegar a quase 80 bilhões de barris, sendo que trinta e seis bilhões estavam comprovados<sup>13</sup>. Uma quantidade de petróleo que quando comercializado representaria

---

<sup>11</sup> A referida autossuficiência era em termos físicos, pois o Brasil ainda necessitava importar petróleo leve para atender a demanda de determinados ramos industriais. Em 2008 e 2009 houve o equilíbrio da balança comercial. O Brasil produziu mais que o necessário para a demanda interna, obtendo um superávit, indicando que mesmo com a importação a sobra da produção nacional compensava seus gastos em trazer petróleo do exterior (Costa A realidade... Carta Cap 2009, pp. 28-32).

<sup>12</sup> A prospecção foi realizada por meio de um consórcio entre a Petrobras, British Gas e Partex (Schutte 2012).

<sup>13</sup> A literatura especializada diverge sobre o volume de petróleo dos campos de Pré-sal. As estimativas apontam, com certo grau de confiança, que existem pelo menos 40 bilhões de barris. Em agosto de 2015 o Instituto Nacional de Óleo e Gás (INOG) da UFRJ anunciou que devem ter pelo menos 176 bilhões de barris na região do Pré-sal (Pré-sal do Brasil... G1 10/08/2015).

de três a quatro vezes o Produto Interno Bruto do Brasil, com base nos valores de 2008 (Le Prioux & Muxagato 2011; Schutte 2012).

As atividades de extração começaram oficialmente em 2009, com a inauguração da primeira plataforma. Apenas em 2011 teve início a produção em larga escala do Pré-sal. Deste ano em diante pouco petróleo foi retirado, alguns poços se mostraram negativos, ou seja, com maiores prejuízos do que a expectativa do consórcio responsável pela perfuração. Outros foram positivos, mas ainda sem a quantidade esperada ou prometida pelas prospecções anteriores. Em 2014 a produção aumentou significativamente, passando de 42 mil barris diários para mais de 500 mil barris (Dilma celebra... Valor 2014, p. B2). As estimativas são de que os grandes bolsões de petróleo sejam explorados a partir de 2018, especialmente com a entrada em operação do campo de Libra (Xisto, México e... Folha S P 2013, p. 6). Aproximadamente uma década de investimento e de atividades serão necessárias para o desenvolvimento das potencialidades dos campos de Pré-sal do litoral brasileiro<sup>14</sup>.

O Pré-sal foi comemorado por políticos, pela mídia e parte da sociedade nacional como o combustível necessário para a abertura de uma nova realidade política e internacional ao Brasil. Essas novas reservas serviram como impulso para o desenvolvimento econômico e social característico do governo Lula e de Dilma Rousseff. Neste modelo os campos do Pré-sal serviram de símbolo da era de crescimento econômico que o Brasil conheceria nos próximos anos. Um desenvolvimento pautado por justiça social, distribuição de renda e sustentabilidade ambiental. Discurso moderno, trazia o resgate da cidadania como princípio, considerado esse novo momento como de redescoberta do elemento social no meio econômico<sup>15</sup>.

Em primeira instância o Pré-sal fortaleceu o discurso econômico do Governo Lula e posteriormente de Dilma Rousseff. Pela superação, em 2006, dos limites impostos pela grande dependência de petróleo importado, o Pré-sal teria a finalidade de sustentar o crescimento econômico do país. A nova realidade nacional de possível exportador de petróleo configurava uma situação em que os investimentos afluíam de maneira ininterrupta. Esse fluxo de capitais permitiria altas taxas de desenvolvimento. O mantra do crescimento econômico como sinônimo de modernização nacional tomava conta dos discursos políticos do Governo Federal<sup>16</sup>.

---

<sup>14</sup> A perspectiva da Petrobrás, divulgada em 2014 pela então presidente da companhia Graça Foster, era de que em 2035 o total de petróleo extraído no Brasil atingisse a marca de 6 milhões de barris por dia (Brasil vai... O Globo 2014 p. 21).

<sup>15</sup> Às diversas ações de promoção da infraestrutura industrial, como a criação e ampliação de portos, hidrelétricas, rodovias e ferrovias houve a implantação de políticas sociais, que visavam melhorar a saúde, alimentação, educação, cultura, emprego da população brasileira abaixo da linha da miséria.

<sup>16</sup> Na Mensagem ao Congresso de 2011 a Presidência declarava que o Pré-sal era “*nosso passaporte para o futuro*” (Brasil 2011 p. 13) e em 2013 que a extração das reservas não convencionais de petróleo “*permitirá o desenvolvimento de mais uma atividade voltada para garantir segurança energética, geração de empregos e distribuição de renda*” (Brasil 2013 p. 4).

Como “*categoria central dos discursos econômicos modernos*” o crescimento passa a ser um objetivo buscado incessantemente por governos de diversos países. Penetra no cotidiano como uma norma e torna-se padrão de reconhecimento internacional. Estilo de vida, consumo e forma de lidar com os recursos naturais e a natureza como um todo são orientados pela dinâmica do crescimento econômico (Altvater 2010).

O crescimento na sociedade brasileira representava a adoção do modelo dos países. Era a retomada do Estado Desenvolvimentista agora com nova roupagem econômica e política. O Neodesenvolvimentismo, como o chamaram alguns economistas, ou o Lulismo, como ficou conhecido por parte da mídia e de cientistas políticos, foi o reposicionamento do Estado como protagonista das ações infraestruturais e de estímulo econômico do país. Uma quebra, não tão profunda, com o modelo econômico vigente entre 1988 e 2002 (Singer 2012).

Notadamente a partir da presidência de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) foi realizada uma reforma do Estado Nacional. Medidas de enxugamento da máquina pública foram adotadas, tais como a privatização das companhias estatais, redução do orçamento público, controle da inflação e contenção salarial. Simbolizou a ruptura com o modelo desenvolvimentista. O Governo de FHC retirava o Estado do centro das ações capitalistas e o relegava à função de fiscalização da economia de mercado e assistência social. As atividades regulatórias tinham ficado em segundo plano na agenda governamental de FHC. Ao final de seu primeiro mandato deu-se a criação de agências com esta finalidade, como a Agência Nacional do Petróleo (ANP) em 1998. Neste período houve a privatização de diversas estatais, entre elas de parte da Petrobrás, e o leilão de muitas de suas subsidiárias. O Governo FHC também suprimiu o monopólio do petróleo nacional, como apontado anteriormente.

A vigência plena desta agenda política perdurou até a entrada de Lula na presidência em 2003. Em seu primeiro mandato houve a manutenção das linhas principais da proposta neoliberal, especialmente a continuidade da política de estabilização monetária e os baixos índices do Produto Interno Bruto (PIB). A retomada do discurso desenvolvimentista ocorreu de 2007 em diante. Sua principal consequência foi a revalorização do papel do Estado no cenário nacional (Magalhães 2011).

O Pré-sal atuou com o carro-chefe do modelo desenvolvimentista em expansão no cenário nacional. Em 2007 o Governo Federal lançou o Plano de Aceleração do Crescimento (PAC). Uma proposta de desenvolvimento econômico iniciada no primeiro governo de Lula e mantido na gestão Dilma, quando foi reeditado e ganhou continuidade como PAC II. O PAC era tido como um programa de renovação e criação de infraestrutura para a indústria nacional e o Pré-sal era o combustível necessário para a sua consolidação. Altvater explica que somente com o petróleo impulsionando a

economia capitalista é possível haver economia capitalista. Os recursos fósseis são uma das pontas da congruência trinitária necessária para as sociedades modernas e desenvolvidas terem sustentação, as outras duas pontas são o capitalismo industrial e o estilo de vida (Altvater 2010).

A autossuficiência em petróleo alcançada em 2006 e a disponibilidade das reservas do Pré-sal em poucos anos eram os elementos que faltavam para a consolidação do projeto Neodesenvolvimentista aberto sob o Governo Lula. Houve a confluência entre economia em constante crescimento, mercado interno fortalecido e a promoção de políticas sociais de consumo. A congruência trinitária, explicitada por Elmar Altvater ficava completa. O Brasil teria condições de promover a industrialização, modificar o estilo de vida da maioria da população e fornecer o combustível necessário para alcançar plenamente esses objetivos estratégicos.

O modelo desenvolvimentista adquiria novas bases de sustentação. A diferença fundamental do desenvolvimentismo inaugurado por Vargas era que, agora, Lula e Dilma poderiam dispor de grande quantidade de petróleo em poços nacionais, diminuindo a necessidade de importação do óleo.

Uma nova era de crescimento, pautada pela ação do Estado na esfera econômica, política e social era iniciado. Aderindo à racionalidade do crescimento econômico como símbolo de nação moderna o Brasil do Pré-sal consolidava-se como potencial exportador no cenário internacional. Em 2014 Dilma Rousseff ressaltou essa situação quando das comemorações dos 500 mil barris diários de petróleo extraídos do Pré-sal: “*Os novos campos, a que acabamos de atribuir a exploração e a produção da Petrobras, vão ter participação decisiva naquele crescimento a que me referi, que vai transformar o pré-sal na principal fonte de petróleo do Brasil*” (Brasil 2014).

O PAC recebia com o Pré-sal a entrada de novos investimentos e uma ampliação de seus objetivos iniciais para prover a infraestrutura necessária para a exploração do petróleo. O PAC estava em pleno vigor e ainda que houvesse atraso nas obras a economia do país mostrou um crescimento acentuado (Magalhães 2011). Em contrapartida à congruência trinitária formalizada na conjuntura nacional, o discurso governamental de Lula e Dilma foi acrescido dos elementos contidos nas propostas de desenvolvimento da ONU. Em contraposição ao “Consenso de Washington”, o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) promovido pela ONU, visava a estimular as nações a criarem medidas de caráter socioeducativas. Conforme os requisitos dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), o crescimento das nações deveria ser pautado pela melhoria das condições de vida, da educação, acesso a informação, à moradia, escola, universidade e cultura.

O tensionamento entre o crescimento econômico e o desenvolvimento social ficou evidente na política do Pré-sal. Os benefícios da nova riqueza natural brasileira não seriam voltados apenas para uma política industrial, mas o petróleo iria impulsionar a qualidade de vida do cidadão brasileiro. Em discurso no ano de 2014, durante a campanha pela reeleição de Dilma Rousseff, o ex-presidente Lula afirmou “*É esse petróleo que vai dar a cada filho de trabalhador a oportunidade de estudar, se transformando em doutor. O futuro não é abstrato. O futuro é concreto e é agora*” (Lula: se precisar... Conversa Af. 2014).

A lucratividade do petróleo que em 2014 era extraído aos milhares de barris diários das profundezas do oceano Atlântico, traria também a possibilidade de melhoria das condições sociais da população brasileira. A renda do Pré-sal seria revertida para o cidadão através dos royalties provenientes da exploração das jazidas. Os lucros do Pré-sal teriam o efeito de melhorar a distribuição de renda, equilibrar a balança de gastos estaduais e municipais, estimulando a criação de indústrias, comércio e prestação de serviços. A justificativa, conforme apontou o jornal Folha de S. Paulo, era que os ganhos com o Pré-sal serviriam para que Estados e Municípios diretamente afetados pelas atividades econômicas de exploração do Pré-sal tivessem uma recompensa financeira e deveriam ser colocadas a serviço da população brasileira (Pessoa Pré-sal... Folha S P 2012 p. B9).

Outra externalidade do Pré-sal era abastecer financeiramente um Fundo Social. Gerido pelo Governo Federal seria utilizado em última instância para as atividades econômicas, a geração de empregos e finalmente a melhoria nas condições de consumo da população. Previa-se que esse fundo seria convertido também em melhorias da qualidade no sistema de educação e na proteção ao meio ambiente. Pela capitalização dos poços do Pré-sal o avanço nas condições de vida dos brasileiros seria uma meta possível. O petróleo tornava-se também o combustível do desenvolvimento social.

## **A EXPLORAÇÃO DO PETRÓLEO E A INDUÇÃO DO DESENVOLVIMENTO HUMANO**

Para assegurar que parte dos lucros do Pré-sal fosse administrada pela Petrobrás e pelo governo federal a manutenção da soberania nacional em relação à sua exploração tornou-se assunto de primeiro plano. A indução do desenvolvimento econômico e social voltou à pauta governamental e a sua adoção como programa político trouxe à tona a discussão do controle estatal dos recursos petrolíferos no início do século XXI. Os matizes dessa disputa recente foram inscritos em quatro núcleos de ação sobre os direitos do Pré-sal, tanto os de propriedade dos poços quanto o dos royalties, são eles: o monopólio da Petrobrás para as novas áreas de exploração, a alteração do regime de contratos, a criação de uma nova empresa estatal e a constituição de um Fundo Social. Todas estas questões traduzidas em projetos de lei que entraram na pauta de discussão do Congresso Nacional no final de agosto de 2009 (Costa & Souza-santos 2009; Lavoratti 2010; Martins et. al. 2012).

Estas etapas em direção ao controle nacional sobre o Pré-sal começaram durante o Governo Lula e integram a herança política legada a Dilma Rousseff. Os debates abertos em 2009 seriam definidos a partir de 2010, quando a nova legislação entrou em vigor. A Lei 9.478/97, que abolira o monopólio estatal, foi reformulada. Um novo marco regulatório foi estabelecido tendo como base quatro elementos: os regimes de partilha, a cessão onerosa, a criação da PPSA e o Fundo Social. Atendendo aos quatro núcleos de ação apresentadas acima (Lavoratti 2010; Serra 2011; Sousa 2011).

Em primeiro lugar foi considerada uma medida estratégica a retomada pelo Estado da propriedade dos recursos energéticos recém-descobertos. A garantia do monopólio direto pela Petrobrás de novas áreas do Pré-sal foi efetivada pela lei n. 12.276, promulgada em 30 de junho de 2010. Seu teor determinava a Cessão Onerosa de lotes não explorados do Pré-sal para a Petrobrás. Em termos simples, a lei fornecia para a estatal o direito exclusivo de explorar e comercializar o petróleo de campos ainda não leiloados do Pré-sal, ou seja, legava a Petrobrás o monopólio sobre as jazidas.

Art. 1º Fica a União autorizada a ceder onerosamente à Petróleo Brasileiro S.A. PETROBRAS, dispensada a licitação, o exercício das atividades de pesquisa e lavra de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos de que trata o inciso I do art. 177 da Constituição Federal, em áreas não concedidas localizadas no pré-sal.

§ 1º A Petrobras terá a titularidade do petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos produzidos nos termos do contrato que formalizar a cessão definida no caput. (Brasil 2010a).

A alteração no marco regulatório promovida pela nova lei abria caminho para as etapas acima referidas. Como a questão do monopólio, talvez a principal discussão política, estava resolvida, os demais pontos também seriam solucionados através da negociação. Poucas semanas depois de promulgada a Cessão Onerosa, foi votada e sancionada a Lei 12.304 (02/08/10) que criava a Empresa Brasileira de Administração do Petróleo e Gás Natural – Pré-sal Petróleo S. A. (PPSA) (Brasil, 2010b; Sousa, 2011).

Este foi o passo seguinte na busca da soberania sobre o Pré-sal. A criação de uma empresa estatal garantia a presença do Estado nos contratos de partilha. A estatal Petróleo Pré-sal S. A. (PPSA) ficou responsável pela gestão e fiscalização das áreas cedidas em leilão do Pré-sal. De caráter administrativo e formada somente por um conselho diretor, a empresa foi subordinada à Petrobrás. Operadora da PPSA, coube a Petrobrás ser também a única a ter os direitos sobre a exploração do Pré-sal. Uma atividade que poderia ser dividida com companhias privadas, desde que adotado o modelo de partilha para os contratos firmados (Brasil, 2010b).

O modelo de contrato até então utilizado pela Petrobrás era visto como empecilho ao controle estatal das reservas petrolíferas do Pré-sal. Depois de 2009 cresceu a convicção de estabelecer outras condições contratuais para o Pré-sal. Estavam em vigor os modelos de concessão permitidos

desde 1997 pela chamada “Lei do Petróleo”. Os modelos de concessão definidos nesta lei retiravam do Estado a propriedade do petróleo, passando para a empresa concessionária os direitos sobre os hidrocarbonetos (Braga, 2012).

No horizonte desenvolvimentista estabelecido pelo governo Lula a manutenção do modelo de contrato utilizado pela Petrobrás desde a extinção do monopólio por FHC não parecia mais viável. Nos contratos de concessão a empresa contratada assumia os riscos na exploração petrolífera em áreas que ainda não haviam sido perfurados poços, podendo ou não encontrar petróleo. As empresas não obtinham a propriedade dos poços, que permaneciam sob o monopólio estatal, mas em contrapartida era garantida à empresa o reembolso das despesas caso fossem encontradas jazidas viáveis comercialmente (Braga, 2012).

A revista Carta Capital apresentou dois motivos alegados pelo Governo Federal para justificar a alteração deste tipo de contrato. Primeiro, os modelos de concessão tinham como princípio que a empresa privada assumisse o risco de encontrar ou não petróleo na área estabelecida. Os campos do Pré-sal a serem leiloados para a concessão não apresentavam essa característica. Entre 2007 e 2008 as perfurações realizadas pela Petrobras mostravam que havia a garantia de encontrar petróleo nestas áreas. Os riscos eram bastante reduzidos. O segundo motivo era que a concessão não assegurava que o país iria ficar com parte da renda da comercialização do óleo. Em muitos casos, nesse tipo de contrato, a contrapartida nacional era pequena, enquanto as multinacionais obtinham grande parte do produto extraído. O modelo então vigente desapropriava o Governo Federal dos campos petrolíferos do Pré-sal e conseqüentemente da rentabilidade proveniente da extração, refino e distribuição do óleo (Siqueira & Lirio 2010 p. 40).

A proposta do governo era o estabelecimento de contratos de partilha. Neste contrato a empresa privada vencedora do leilão de concessão de áreas de extração deveria de repassar uma porcentagem determinada do petróleo extraído. Variando entre 40 e 60% da quantidade de óleo, o governa revertia a permissão dada a companhias privadas de explorarem o recurso natural assegurando o controle estatal das atividades nos campos petrolíferos. No regime de partilha a Petrobrás tem uma participação de 30% em todos os contratos, mesmo não fazendo parte do consórcio. O regime de partilha foi instituído pela Lei 12.351 de dezembro de 2010<sup>17</sup>, que estabelecia:

Art. 3o A exploração e a produção de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos na área do pré sal e em áreas estratégicas serão contratadas pela União sob o regime de partilha de produção, na forma desta Lei.

<sup>17</sup> A legislação foi reformulada em novembro de 2012 pela lei 12.734. As mudanças realizadas dizem respeito ao aprimoramento do regime de partilha e as novas condições de distribuição dos royalties.

Art. 4o A Petrobras será a operadora de todos os blocos contratados sob o regime de partilha de produção, sendo-lhe assegurado, a este título, participação mínima no consórcio previsto no art. 20. (Brasil, 2010c).

Era garantido o retorno, em petróleo, da produção dos campos do Pré-sal para o país, ao mesmo tempo que a Petrobrás mantinha seu monopólio. O leilão do Campo de Libra, maior jazida petrolífera do Pré-sal, ocorrido em 2013, foi o primeiro tendo a partilha como proposta de contrato. Apesar da baixa adesão das companhias petrolíferas privadas, houve a participação de companhias estatais chinesas. A participação de empresas estatais no leilão foi atribuída a vários fatores, entre eles a atuação da Petrobrás no contrato – que limitava a liberdade das empresas privadas em atuar com menos liberdade em áreas sob concessão. O que chama atenção é que a presença de estatais estrangeiras condicionava a exploração do Campo de Libra à garantia de “suprimento e não necessariamente lucros”, conforme inferiu o editorial do jornal Valor em setembro de 2013 (Valor 2013 p. A12). Esta orientação da exploração atendia aos intentos desenvolvimentistas do governo brasileiro, garantindo a retenção de parte do lucro do petróleo pela Petrobrás.

O regime de partilha apenas ajustava o que pode ser considerado uma deformidade jurídica para o Neodesenvolvimentismo, a propriedade de recursos naturais em mãos particulares. A partilha mantinha a possibilidade de participação privada nas atividades petrolíferas em território nacional, compartilhada com o Estado, conforme as diretrizes estabelecidas pelo Governo Federal através da Petrobrás.

A reformulação do marco regulatório em 2010 criou uma situação inédita no Brasil. A partir da promulgação das leis de Cessão Onerosa e Regime de Partilha, três modelos de contratos passaram a conviver e repartir os lotes do Pré-sal. O sistema de concessão apesar de revogado pela nova política do petróleo manteve-se vigente até 2010. Os lotes do Pré-sal que tiveram a extração iniciadas até aquele ano foram negociados dentro deste modelo, como o campo Lula (Tupí) (Brasil 1997; Petrobrás 2016). O modelo de partilha estabelecido em lei foi aplicado no único lote leiloado desde 2010, o campo de Libra, maior reserva do Pré-sal, até 2016. O texto da lei determina ainda que este tipo de contrato seja firmado em casos de áreas consideradas estratégicas pela União (Brasil 2010c; Petrobras 2016). O terceiro tipo de contrato, a Cessão Onerosa, firmado exclusivamente com a Petrobrás, tem a duração de 40 anos e está em vigência para os lotes: Franco, Florim, Nordeste de Tupí, Sul de Tupí, Sul de Guará, Entorno de Iara e Peroba (Brasil 2010a; Petrobrás 2016).

Definido o controle sobre as novas jazidas e a forma de administração de caráter estatal cabia a resolução de um dos pontos fundamentais contido nos projetos do Governo Federal. A reformulação no método de distribuição dos royalties era essencial e travou-se uma batalha política em torno da

questão. Sob o argumento de ser um recurso nacional, os lucros do Pré-sal passariam a ser compartilhados por todos os municípios e estados brasileiros. A lei 12.734 de 2012 corrigia aquilo que foi considerado uma distorção do regime federativo, quando somente os municípios e estados diretamente afetados pelas atividades exploratórias receberiam os royalties do Pré-sal (Lavoratti 2010; Miranda 2011).

O ponto final dessa alteração na Política Energética pode ser considerado o estabelecimento de um Fundo Social. Os lucros obtidos com a comercialização do Pré-sal na proporção de 15% deveriam ser destinados para programas sociais, culturais, esportivos, científicos, ambientais e educacionais. O Fundo Social era uma forma de financiar políticas públicas que visavam melhorar os índices de desenvolvimento humano no Brasil. Consolidando o outro lado da moeda do Pré-sal, a coroa era o crescimento econômico, a cara era a perspectiva de melhoria das condições de vida da população brasileira (Lavoratti 2010; Miranda 2011).

Fechou-se em 2012 o ciclo de alterações legislativas consideradas desde o Governo Lula como fundamentais para que a lucratividade do Pré-sal ficasse, pelo menos em parte, sob controle nacional. A Cessão Onerosa e a necessária participação da Petrobrás nos contratos estabelecidos em regime de partilha, a criação da PPSA, para administrar os contratos e gestão dos campos petrolíferos, o estabelecimento de um Fundo Social e a nova regra de distribuição dos royalties financiariam os programas sociais do Governo Federal, estados e municípios demarcaram o modelo de aproveitamento econômico e social do Pré-sal.

## CONCLUSÃO

Os índices do PIB brasileiro mostraram crescimento acima da média mundial após 2007. Foi um crescimento amparado em altas taxas de investimento na produção interna. Estes índices ocultam um problema. Não houve o aumento da produção interna de produtos industrializados. O que acelerou o crescimento nacional foram *commodities*, provenientes do agronegócio e das atividades petrolíferas. A política industrial ficou em segundo plano. As taxas de crescimento econômico, altas quando consideradas as fontes do PIB, não tiveram no setor industrial aumento proporcional (Magalhães 2011; Filgueiras et. al 2012). Houve o aumento da dependência financeira do Governo Federal em relação ao Pré-sal<sup>18</sup>.

---

<sup>18</sup> Economistas brasileiros em várias ocasiões mencionaram a possibilidade do Brasil contrair a chamada “Doença Holandesa”. Isto ocorre quando um determinado produto acaba por direcionar toda a economia ao seu redor, prejudicando outras atividades, industriais e comerciais. A perda da diversidade econômica coloca o país sob o controle do mercado internacional, que irá determinar o crescimento ou a estagnação a partir de seus interesses (Filgueiras et. al. 2012).

O foco dos interesses nacionais em torno do Pré-sal aproximou o Brasil da economia mundial do petróleo. Os anos de incentivo às hidrelétricas e o programa do Álcool (Proálcool) haviam posicionado o Brasil entre os países adeptos das fontes alternativas em sua matriz energética e que diminuía, ainda que timidamente, a sua dependência dos combustíveis fósseis. O Pré-sal altera essa realidade. As imensas reservas realinham o Brasil entre aqueles países que estão na dependência do petróleo e no jogo econômico mundial. As jazidas tornam-se fator decisivo na movimentação da economia nacional. Um discurso desenvolvimentista que negligenciou o modelo de sustentabilidade que o país começava a perseguir nos primeiros anos do século XXI. Um modelo baseado nas energias renováveis, incentivo ao etanol, hidrelétricas, usinas eólicas e painéis solares. O petróleo do Pré-sal resgata e justifica o modelo consolidado, centrado nos combustíveis fósseis, o óleo, seus derivados e o gás natural. O petróleo acabou intensificando no Brasil o modelo desenvolvimentista no qual as questões ambientais e sociais sofrem um anacronismo. As políticas públicas voltadas para estes problemas ficam em segundo plano quando observados as prioridades econômicas nacionais e a arrecadação fiscal no período 2007 a 2016.

As consequências do Pré-sal no cotidiano brasileiro são complexas. Em termos gerais podemos afirmar que a economia é fortalecida pelos incentivos ao consumo de petróleo disponível em abundância no território nacional. Os benefícios seriam capitalizados por toda a sociedade, através dos planos de construção civil, de reformas na infraestrutura e, indiretamente, devido à maior oferta de políticas sociais nos municípios. O Pré-sal empurrou o país um passo atrás na agenda de sustentabilidade ambiental e acentuou a deterioração social e urbana nas cidades litorâneas. A retomada do petróleo como principal fonte da matriz energética nacional têm contribuído para o comprometimento dos sistemas hídricos, ameaças à biodiversidade, emissão de gases de efeito estufa e mudanças climáticas. Investir no uso do petróleo e seus derivados significou, até momento, o atraso em aprimorar a conservação do meio ambiente e os índices do desenvolvimento humano no Brasil.

## REFERÊNCIAS

Almeida PR 2008. Monteiro Lobato e a emergência da política do petróleo no Brasil. In OL de Barros Filho, S Bojunga (orgs.), *Potência Brasil: gás natural, energia limpa para um futuro sustentável*, Laser Press Comunicação, Porto Alegre, p. 12-33.

Altvater E 1995. *O preço da riqueza: pilhagem ambiental e a nova (des)ordem mundial*, Editora da Universidade Estadual, São Paulo.

Altvater E 2010. *O fim do capitalismo como o conhecemos: uma crítica radical do capitalismo*, Civilização Brasileira, Rio de Janeiro.

Anderson P 1995. Balanço do neoliberalismo. In E Sader, P Gentili (orgs.) *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*, Paz e Terra, Rio de Janeiro, p. 9-23.

Braga LP 2012. *O processo de individualização da produção na área do Pré-sal e os potenciais problemas práticos advindos da convivência dos três modelos de contratos internacionais de petróleo*, Mestrado, COPPE/UFRJ, Rio de Janeiro, 155pp.

Brasil 1996. *Lei complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996*. [cited 2016 mar 15]. Available from: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp87.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp87.htm)

Brasil 1997. *Lei nº. 9.478, de 06 de agosto de 1997*. [cited 2016 mar 15]. Available from: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9478.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9478.htm)

Brasil 2009. *Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, durante cerimônia alusiva à extração do primeiro barril de óleo na camada Pré-sal do Campo de Tupi – Rio de Janeiro/RJ*. [cited 2016 mar 15]. Available from: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/audios/lula-audios-2010/01-05-2009-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-durante-cerimonia-alusiva-a-extracao-do-primeiro-barril-de-oleo-na-camada-pre-sal-do-campo-de-tupi-rio-de-janeiro-rj-35min52s/view>

Brasil 2010 (a). *Lei nº. 12.276, de 30 de junho de 2010*. [cited 2016 mar 15]. Available from: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/Lei/L12276.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/Lei/L12276.htm)

Brasil 2010 (b). *Lei nº. 12.304 de 2 de agosto de 2010*. [cited 2016 mar 15]. Available from: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2010/Lei/L12304.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12304.htm)

Brasil 2010 (c). *Lei nº. 12.351, de 22 de dezembro de 2010*. [cited 2016 mar 15]. Available from: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2010/Lei/L12351.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12351.htm)

Brasil 2012. *Lei nº. 12.734, de 30 de novembro de 2012*. [cited 2016 mar 15]. Available from: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/l12734.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12734.htm)

Brasil 2014. *Discurso da Presidenta da República, Dilma Rousseff, na cerimônia de comemoração dos 500 mil barris diários de petróleo do Pré-sal – Rio de Janeiro/RJ*. [cited 2016 mar 15]. Available from: <http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-o-planalto/discursos/discursos-da-presidenta/discurso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-na-cerimonia-de-comemoracao-dos-500-mil-barris-diaris-de-petroleo-do-pre-sal-rio-de-janeiro-rj>

Brasil Presidência da República 2011. *Mensagem ao Congresso Nacional*. Brasília: Presidência da República.

Brasil Presidência da República 2013. *Mensagem ao Congresso Nacional*. Brasília: Presidência da República.

Bueno R 1980. *A farsa do petróleo: porque querem destruir a Petrobrás*. Vozes, Petrópolis.

Cohn G 1968. *Petróleo e nacionalismo*. Difel, São Paulo.

Commoner B 1986. *Energias alternativas*. Editora Record, Rio de Janeiro.

Conversa Af. *Lula: se precisar, vou lá embaixo buscar o pré-sal*. 2014 may 09 [cited 2016 mar 15]. Available from: <http://www.conversaafiada.com.br>.

- Costa AJD, Souza-santos ER 2009. Exploração das reservas petrolíferas do Pré-sal, papel da Petrobrás e os novos marcos regulatórios. *Econ & Tec*, 19:129-142.
- Costa ALMC 2009. A realidade é nossa. *Carta Cap.* 2009 sep 09:28-32.
- Cotta P 1975. *O Petróleo é Nosso?* Guavira Editores, Rio de Janeiro.
- Cupertino F 1976. *Os Contratos de Risco e a Petrobrás (o petróleo é nosso, o risco é deles?)*. Civilização Brasileira, Rio de Janeiro.
- Estrada RD 1949. *O petróleo no Brasil: holding de Estado*. Livraria Editora da Casa, Rio de Janeiro.
- Filgueiras L 2006. O neoliberalismo no Brasil: estrutura, dinâmica e ajuste do modelo econômico. In EM Basualdo, E Arceo (orgs.). *Neoliberalismo y sectores dominantes. tendencias globales y experiencias nacionales*. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires.
- Filgueiras L et. al. 2012. O desenvolvimento econômico brasileiro recente: desindustrialização, reprimarização e doença holandesa. *Revista Desenhavia*, 9:119-154.
- Folha de S P. *Xisto, México e ambiente são ameaça aos lucros*. Caderno Especial, 2013 oct 19, p. 6.
- G1. *Pré-sal do Brasil contém 176 bilhões de barris de petróleo e gás, diz estudo*. 2015 aug 10 [cited 2016 mar 15]. Available from: <http://g1.globo.com/economia/noticia/2015/08/pre-sal-do-brasil-contem-176-bilhoes-de-barris-de-petroleo-e-gas-diz-estudo.html>
- Hong UH 2011. Las políticas petroleras y el desarrollo económico del gobierno del presidente Hugo Chávez en Venezuela. In: A Santana (coord.) *Energía, medio ambiente y política en América Latina*. UNAM, Centro de Investigaciones sobre América Latina y el Caribe: Federación Internacional de Estudios sobre América Latina y el Caribe, Mexico, pp. 91-136.
- Ianni O 2000. O declínio do Brasil-nação. *Est. Avanç.* 14(40):51-58.
- Lavoratti L 2010. Marco regulatório: debate salgado. *Petr. & Gás*. Mar:28-49.
- Le prioux B, Muxagato B 2011 A descoberta das jazidas do Pré-sal: um desafio para o futuro da energia no Brasil. *Intellector*, 8(15):1-33.
- Lenardão E 2008. A relação entre “modernização” neoliberal e práticas políticas “atrasadas” no Brasil dos anos 1990. *Rev. Soc. e Pol.*, 16(31):197-214.
- Magalhães JPA 2011. Estratégias e modelos de crescimento – uma avaliação do governo Lula. *Carta Mensal*, 671:25-46,
- Mangabeira F 1964. *Imperialismo, petróleo, Petrobrás*. Zahar Editores, Rio de Janeiro.
- Manners G 1976. *Geografia da Energia*. Zahar Editores, São Paulo.
- Martins M et. al. 2012. *A regulamentação da atividade petrolífera no Brasil e os desafios colocados pelas descobertas de reservas de petróleo na camada pré-sal*. UFRGS/FCE/DERI, Porto Alegre.

- Miranda N 2011. De sonhos e conflitos: a disputa federativa em torno aos royalties do Pré-sal. In: *Impactos sociais, ambientais e urbanos das atividades petrolíferas: o caso de Macaé*. LACTA-UFF/CNPq, Niterói, pp. 63-76.
- Morais JM 2013. *Petróleo em águas profundas: uma história tecnológica da Petrobras na exploração offshore*. IPEA, Petrobrás, Brasília.
- O Globo 2014. *Brasil vai triplicar produção de petróleo*. 2014 jan 23, p. 21.
- Pagotto RT 2009. Brasil e o petróleo: neocolonialismo é uma festa para poucos. In Instituto Rosa Luxemburg Stiftung et. al. (org.). *Empresas transnacionais brasileiras na América Latina: um debate necessário*. Expressão Popular, São Paulo, pp. 76-101.
- Pessôa S 2012. Pré-sal, educação e indústria. *Folha de S P*, 2012 nov 04, p. B9.
- Petrobrás [homepage on the Internet]. *Marco regulatório*; c2016 [cited 2016 Apr 04] Petrobrás; [about 1 screen]. Available from: <http://www.petrobras.com.br/pt/nossas-atividades/areas-de-atuacao/exploracao-e-producao-de-petroleo-e-gas/marco-regulatorio/>
- Peyret H 1961. *A batalha pela energia*. Difusão Europeia do Livro, São Paulo.
- Santiago M 2006. *The ecology of oil: environment, labor, and the Mexican Revolution, 1900-1938*. Cambridge University Press, New York.
- Scaletsky EC 2003. *O Patrão e o Petroleiro: um passeio pela história do trabalho na Petrobrás*. Relume Dumará, Rio de Janeiro.
- Schutte GR 2012. Panorama do Pré-sal: desafios e oportunidades. In Instituto de Economia Aplicada. *Texto para discussão*. IPEA, Brasília, Rio de Janeiro, pp. 1-70.
- Serra RV 2011. Marco regulatório do setor petrolífero brasileiro: dádiva ou maldição? In *Anais do I Circuito de Debates Acadêmicos*. IPEA.
- Singer AV 2012 *Os sentidos do lulismo: reforma gradual e pacto conservador*. Companhia das Letras, São Paulo.
- Siqueira S, Lirio S 2010. As regras mudaram. *Carta Cap.*, 2010 dec 08, p. 40.
- Sousa FJR 2011. A cessão onerosa de áreas do Pré-sal e a capitalização da Petrobrás. *Estudos*, Fev: 3-17.
- Valor 2013. *Um intrigante desinteresse das gigantes do petróleo*. *Valor*, 2013 sep 24: A12.
- Valor 2014. *Dilma celebra a marca de 500 mil barris no Pré-sal*. *Valor*, 2014 jul 02: B2.
- Vargas G 1964. *A Política Nacionalista do Petróleo no Brasil*. Tempo Brasileiro, Rio de Janeiro.
- Victor M 1991. *A Batalha do Petróleo Brasileiro*. Editora Civilização Brasileira, Rio de Janeiro.

## Pre-Salt: Oil and public policies in Brazil (2007-2016)

### ABSTRACT

The article analyses the relationship between social policy and economy in Brazil from the pre-salt exploration to the present day. The announcement of oil reserves in the pre-salt layer resulted in rapid changes in the economic, social and legal perspectives for the country in the first two decades of the twenty-first century. The new range of national oil production would be the basis of an agenda of economic and social development in the terms of office of Lula and Dilma. In their respective terms, both promoted reformulations in the oil regulation. The legislation was amended with regard to contract models, royalty distribution and reserves control, ensuring the federal government greater sovereignty in the extraction, refining and distribution of oil. The legislative and policy change aimed at the allocation of part of the pre-salt profits for investments in infrastructure and sectoral policies for human development in Brazil.

**Keywords:** Environmental History, Oil, Pre-salt, Public Policies.

Data Submissão: 11/04/2016  
Data Aceite: 11/05/2016