

ESCOLA DE GUERRA NAVAL

Cel Cav PAULO ANTÔNIO BRIGNOL PACHECO

GEOPOLÍTICA DO PETRÓLEO:

a nova perspectiva brasileira. Reflexos para a Marinha do Brasil.

Rio de Janeiro

2011

Cel Cav PAULO ANTÔNIO BRIGNOL PACHECO

GEOPOLÍTICA DO PETRÓLEO:

a nova perspectiva brasileira. Reflexos para a Marinha do Brasil.

Monografia apresentada à Escola de Guerra Naval, como requisito parcial para a conclusão do Curso de Política e Estratégia Marítimas.

Orientador: Professor Doutor Renato Petrocchi

Rio de Janeiro  
Escola de Guerra Naval

2011

**Você me ajudou a vencer o primeiro e maior obstáculo; você me fez crer na minha capacidade; você me fez ver o caminho; você acreditou em mim.**

**Dedico a você este trabalho.**

**Obrigado, meu Amor.**

## **AGRADECIMENTOS**

Minha gratidão expresso neste espaço aos que me orientaram e ajudaram na consecução deste trabalho.

Inicio pelo Professor Doutor Renato Petrocchi, orientador deste trabalho, pessoa que aprendi a admirar, pela sua atenção, lhanza e boa vontade, aliadas à sua competência e cultura geral, ferramentas fundamentais para uma produtiva relação orientador-orientando.

Muito obrigado, Professor.

Dedico algumas palavras ao Tenente-coronel Antônio Ribeiro, meu ex-subordinado e dileto amigo, que muito contribuiu para a construção desta obra, com suas observações, críticas e sugestões, muito bem embasadas em seu robusto preparo intelectual e profissional.

Muito obrigado, Antonio Ribeiro.

Finalizo dedicando minhas últimas palavras de agradecimento ao Major Oscar Filho, meu amigo de longa data, profissional de destacado gabarito, estudioso e inteligente, altamente qualificado e capacitado, por suas precisas intervenções e opiniões, sempre enriquecedoras.

Muito obrigado, Oscar Filho.

## RESUMO

O mundo atual é caracterizado pela interdependência complexa. A globalização aproximou os Estados, relativizou fronteiras e encurtou distâncias. A interdependência econômico-financeira entre as nações cresce exponencialmente, com os insumos energéticos assumindo papel central. O petróleo, com origens no século XIX, foi gradualmente ocupando parcela da matriz energética mundial, em detrimento do carvão. Alavancado pela I Guerra Mundial, como fonte propulsora das máquinas de guerra, passou a reinar como principal combustível por todo o século XX e não há perspectivas a médio prazo de mudança desse quadro. O jogo geopolítico do petróleo tem levado os Estados a coalizões, formação de blocos, disputas, conflitos e até guerras, para a garantia de acesso a essa fonte energética. O petróleo deixou de ser apenas fonte de riqueza, passando a ser também fonte de poder, manifestado claramente na guerra do Yom Kippur, em 1973, quando países inferiores economicamente impuseram condições na condução do conflito aos Estados Unidos e seus aliados. O Brasil, a partir do início do século passado, foi-se inserindo gradativamente nesse cenário geopolítico, desde as primeiras descobertas em 1939, na localidade de Lobato, no recôncavo baiano, passando pela criação da Petrobras, em 1953, a expansão da fronteira produtiva para a plataforma continental nas décadas de 1970 e 1980, a quebra do monopólio em 1997, a conquista da autossuficiência em 2006, culminando com a descoberta do pré-sal em 2007, provendo o País com uma das maiores reservas do mundo. Este último acontecimento selou definitivamente o Brasil como ator de destaque na geopolítica mundial do petróleo, despertando a atenção dos principais países produtores e consumidores. Essa nova realidade nacional demandou ações, não apenas no campo da segurança energética, mas também no da defesa, resultando em 2008 na edição da Estratégia Nacional de Defesa, focada no futuro de grandeza, poder e projeção do País no entorno regional e mundial. A exploração e consequente exploração dessa nova fronteira de riquezas requer outras posturas do País, que exigem basicamente prontidão e capacidade de proteção, não só das riquezas, mas principalmente, dos interesses e liberdade de ação, o que se reflete, em última instância, na preservação da sua soberania. O principal desafio do País é, neste momento, acordar para sua nova realidade, e perceber a magnitude das ações que devem ser tomadas para colocá-lo *vis-à-vis* as nações mais poderosas. O pré-sal impacta diretamente a segurança energética e a defesa do Brasil, esta última, com reflexos imediatos para a Marinha do Brasil, força armada com o monopólio da força nas águas da Amazônia Azul. A nação tem o direito e o dever de equipar sua Força Naval com a arquitetura desejável e compatível com o Brasil-Potência de hoje, libertando-se definitivamente da cultura retrógrada do eterno “País do futuro”, impregnada no imaginário nacional.

Palavras-chave: Geopolítica. Petróleo. Brasil. Energia. Defesa. Pré-sal. Marinha do Brasil.

## ABSTRACT

The world today is characterized by complex interdependence. Globalization has brought the States together, relativized borders and shortened distances. The economic and financial interdependence between nations grows exponentially with the energy inputs as well as play a leading role. The oil, with its origins in the nineteenth century, has been gradually assumed a portion of the global energy, at the expense of coal. Leveraged by the World War I, as a source of propulsion machinery of war, it has been used as the main fuel for the entire twentieth century and there is no medium-term indicator of a future change. The geopolitical game of oil has led states to coalitions, block formation, disputes, conflicts and even wars, to ensure access to this energy source. Oil is no longer just a source of wealth, but has become a source of power, manifested clearly in the Yom Kippur War in 1973, when the poor countries have imposed the United States and its allies conditions on the conduction of the conflict. Brazil, from the beginning of last century, has been gradually entering this geopolitical scenario first with the discoveries of oil in 1939 in the town of Lobato, *Recôncavo Baiano*, and subsequently with the creation of Petrobras in 1953, expansion of the production frontier to the continental shelf in the 1970s and 1980s, the monopoly break in 1997, the achievement of self-sufficiency in 2006, culminating in the pre-salt discovery in 2007, fact that gave the country one of the largest reserves in the world. This last event definitely placed Brazil as prominent player in world geopolitics of oil, drawing attention from the major producing and consuming countries. This new reality demanded national actions, concerning not only the issue of energy security, but also defense. This resulted in the 2008 edition of the National Defense Strategy, focused on greatness, power and projection of the country, regional and global wide. The exploration and subsequent exploitation of this new frontier of wealth require other conducts of the country, which basically requires readiness and ability to protect not only our natural resources but, above all, the interests and freedom of action, which is reflected ultimately in the preservation of its sovereignty. The country's biggest challenge is to be aware of this new reality, and taking actions that lead it to a *vis-à-vis* to the most powerful nations. The pre-salt directly affects the energy security and the defense of Brazil, the latter, with immediate implications for the Navy of Brazil, an armed force with the monopoly of the force in the waters of the Blue Amazon. The nation has the right and duty to equip its Navy with desirable architecture, compatible with the country's prompting power, freeing it definitively from the backward culture of the eternal "country of the future," steeped in the imaginary of the nation.

Keywords: Geopolitics. Oil. Brazil. Energy. Defense. Pre-salt. Brazilian Navy.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 -	Sátira às intervenções no Oriente Médio .....	24
Figura 2 -	Estande da Petrobras no 19º Conselho Mundial do Petróleo .....	29
Figura 3 -	Exemplar de panfleto da campanha O PETRÓLEO É NOSSO! .....	33
Figura 4 -	Produção brasileira de petróleo e dependência externa .....	48
Figura 5 -	Participação do orçamento de defesa no PIB brasileiro .....	71
Figura 6 -	Fluxo do comércio mundial do petróleo .....	92

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 -	Demonstrativo de arrecadação do governo .....	39
Tabela 2 -	Valores em dólares de importação e exportação .....	43
Tabela 3 -	Situação das tarefas a realizar na END .....	56
Tabela 4 -	Processo de aprovação do orçamento da MB/2011 .....	72
Tabela 5 -	<i>Royalties</i> repassados à Marinha do Brasil .....	78



## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

a. C.	- Antes de Cristo
ANP	- Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis
BA	- Bônus de assinatura
bbp	- bilhões de barris de petróleo
bp/d	- Barris de petróleo por dia
Cenpes	- Centro de Pesquisas e Desenvolvimento da Petrobras
CNPE	- Conselho Nacional de Política Energética
CNUDM	- Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (mesmo que <i>LOS</i> )
EGN	- Escola de Guerra Naval
EMiD	- Estratégia Militar de Defesa
END	- Estratégia Nacional de Defesa
E&P	- Exploração e Produção
EPE	- Empresa de Pesquisas Energéticas
ESG	- Escola Superior de Guerra
EUA	- Estados Unidos da América
FA	- Forças Armadas
FIRJAN	- Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro
FPE	- Fundo de Participação dos Estados
FPM	- Fundo de Participação dos Municípios
FS	- Fundo Social
GLP	- Gás Liquefeito de Petróleo
HME	- Helicóptero de Múltiplos Empregos
IDH	- Índice de Desenvolvimento Humano
LME	- Limite Máximo de Empenho
LOA	- Lei do Orçamento Anual
<i>LOS</i>	- <i>Law of the sea</i> (mesmo que CNUDM)
MB	- Marinha do Brasil
mbp	- milhões de barris de petróleo
mbp/d	- milhões de barris de petróleo por dia
MD	- Ministério da Defesa
MEM	- Material de Emprego Militar
MME	- Ministério das Minas e Energia

NAe	- Navio-Aeródromo
NApLog	- Navio de Apoio Logístico
NEsc	- Navio-Escolta
NPa	- Navio-Patrolha
NPM	- Navio de Propósitos Múltiplos
OM	- Organizações Militares
ONA	- Objetivos Nacionais Atuais
ONG	- Organizações Não Governamentais
ONP	- Objetivos Nacionais Permanentes
ONU	- Organização das Nações Unidas
OPEP	- Organização dos Países Exportadores de Petróleo
OTAN	- Organização do Tratado do Atlântico Norte
PAC	- Programa de Aceleração do Crescimento
PAEMB	- Plano de Articulação e Equipamento da Marinha do Brasil
PDN	- Política de Defesa Nacional
PEM	- Programa Exploratório Mínimo
PIB	- Produto Interno Bruto
PLOA	- Projeto de Lei do Orçamento Anual
PNID	- Política Nacional da Indústria de Defesa
PROSUB	- Programa de Desenvolvimento de Submarinos
SAE	- Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República
SAR	- <i>Search And Rescue</i>
SBR	- Submarino Convencional
SECIRM	- Secretaria da Comissão Interministerial para os Recursos do Mar
SisGAAz	- Sistema de Gerenciamento da Amazônia Azul
SNBR	- Submarino a Propulsão Nuclear
TNP	- Tratado de Não Proliferação de Armas Nucleares
UE	- União Europeia
VTS	- <i>Vessel Traffic Service</i>
ZEE	- Zona Econômica Exclusiva

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>12</b>
<b>2</b>	<b>O QUE É GEOPOLÍTICA</b> .....	<b>17</b>
<b>2.1</b>	<b>A geopolítica no Brasil</b> .....	<b>19</b>
<b>3</b>	<b>O PETRÓLEO COMO GEOPOLÍTICA</b> .....	<b>23</b>
<b>3.1</b>	<b>Um breve retrospecto</b> .....	<b>24</b>
<b>4</b>	<b>A INSERÇÃO DO BRASIL NA GEOPOLÍTICA MUNDIAL DO PETRÓLEO</b> .....	<b>29</b>
<b>4.1</b>	<b>O petróleo brasileiro</b> .....	<b>32</b>
4.1.1	Breve histórico .....	32
4.1.2	Veio a Petrobras .....	33
4.1.3	Os marcos regulatórios .....	35
4.1.4	O Pré-Sal e seu marco regulatório .....	39
4.1.5	A autossuficiência brasileira .....	42
<b>5</b>	<b>SEGURANÇA ENERGÉTICA E DEFESA NACIONAL: VULNERABILIDADES E DESCOMPASSO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL</b> .....	<b>45</b>
<b>5.1</b>	<b>As políticas</b> .....	<b>46</b>
5.1.1	O setor de energia .....	46
5.1.2	O setor de defesa .....	50
5.1.2.1	<i>A Política de Defesa Nacional</i> .....	51
5.1.2.2	<i>A Estratégia Nacional de Defesa</i> .....	53
5.1.2.3	<i>A indústria nacional de defesa</i> .....	59
<b>5.2</b>	<b>O Pré-Sal entre as políticas de defesa e de segurança energética</b> .....	<b>62</b>
<b>6</b>	<b>A MARINHA DO BRASIL E SEUS PRINCIPAIS DESAFIOS</b> .....	<b>65</b>
<b>6.1</b>	<b>A missão da Marinha do Brasil</b> .....	<b>66</b>
<b>6.2</b>	<b>O PAEMB</b> .....	<b>68</b>

<b>6.3</b>	<b>O orçamento da Marinha do Brasil .....</b>	<b>71</b>
6.3.1	O orçamento de 2011 .....	72
<b>6.4</b>	<b>Os <i>royalties</i> para a Marinha do Brasil e a <i>Mens Legis</i> .....</b>	<b>74</b>
<b>6.5</b>	<b>A mentalidade marítima e a Amazônia Azul .....</b>	<b>78</b>
<b>7</b>	<b>CONCLUSÃO .....</b>	<b>80</b>
	<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>86</b>
	<b>APÊNDICE .....</b>	<b>92</b>

## 1 INTRODUÇÃO

O estudo da geopolítica tem sido cada vez mais necessário para os Estados. Compreendendo-a como a relação entre os poderes político e econômico e áreas geográficas, ela determina posturas e decisões necessárias aos interesses de um país e ao domínio ou controle de regiões e riquezas.

Segundo Mattos (1977, p. 103), “Geopolítica é a política aplicada aos espaços geográficos”. O conceito original de geopolítica, como a ciência que relaciona poder político com território, vem do século XIX, quando o mundo vivia um período de formação dos Estados. Estes, como Alemanha e Itália, por exemplo, precisavam consolidar suas formações territoriais para poderem se projetar no cenário europeu como nações poderosas. Hoje praticamente inexistem alterações significativas na distribuição da superfície do Globo terrestre por entre os países, o que altera o foco da geopolítica para a inter-relação dos poderes nacionais dentro de determinados espaços geográficos, tendo a economia como “carro-chefe” e o território ou regiões um foco indireto.

No caso alvo deste estudo, sendo o petróleo a principal fonte de energia no espectro da matriz energética mundial, sem perspectivas de mudança a curto prazo, a geopolítica do petróleo toma contornos de tamanha relevância que não há um país sequer no mundo globalizado que não seja influenciado por ela.

Ao contrário do que muitos acreditam e defendem, o petróleo ainda será a matriz energética principal do mundo por algumas gerações, e o Brasil está se inserindo cada vez mais nessa geopolítica.

O petróleo terá ainda um enorme valor enquanto persistirem as características básicas do atual modelo de desenvolvimento urbano-industrial e um papel central na viabilização da mudança do paradigma de produção e consumo existente e na própria transição energética. O petróleo manterá seu elevado valor por longo tempo, três ou quatro décadas, no mínimo. Quem controlar a apropriação de qualquer parte importante do uso desse recurso natural controlará parte do poder. Onde está esse petróleo remanescente? Em três fronteiras: na Ásia Central; na África, em países

como a Nigéria e o Sudão; e, agora, no pré-sal brasileiro. Isso dá uma ideia do que está em jogo. (SAUER, 2010, p. 5)

O Brasil já ocupa lugar de destaque na geopolítica mundial do petróleo, quer seja pela pujança do seu mercado consumidor, quer seja pela sua expressiva exploração e produção (E&P) de petróleo. Segundo a Agência Nacional do Petróleo (ANP)<sup>1</sup>, em 2009, já era o 16º país em reservas provadas, 14º maior produtor e 11º maior consumidor. Possui ainda o 10º maior complexo de refino do mundo, exportando significativo volume de derivados. Uma vez confirmadas as reservas totais do pré-sal<sup>2</sup>, poderá saltar para a 5ª maior reserva do mundo, o que lhe dará também a capacidade de se tornar um grande exportador, possivelmente entre os cinco primeiros (BRASIL, 2011d). O presidente dos Estados Unidos da América (EUA) Barack Obama, em sua recente visita ao Brasil<sup>3</sup>, declarou que “os EUA querem ser os melhores compradores de petróleo do Brasil”.

Com o advento da descoberta e início de exploração do pré-sal a partir de 2007, a balança da geopolítica do petróleo passou a tender um pouco mais para o lado brasileiro, haja vista os dados já levantados do potencial produtivo daquela área. As reservas comprovadas, que hoje somam aproximadamente 14 bilhões de barris de petróleo (bbp), poderão chegar a 30 ou até, segundo os mais otimistas, 80 bilhões, colocando o Brasil numa das primeiras posições no ranking mundial. Depreende-se que o País deve preparar-se para efetivamente ocupar e manter esse novo espaço que se descortina em sua história, compatível com seu status político e econômico. Para tal, é mister saber explorar bem essa fonte energética, mas sem descuidar de sua proteção.

<sup>1</sup> Disponível em <http://www.anp.gov.br/?pg=31286>. Acesso em 26 abr. 2011.

<sup>2</sup> É uma porção do subsolo que se encontra sob uma camada de sal situada alguns quilômetros abaixo do leito do mar. Acredita-se que a camada do pré-sal, formada há 150 milhões de anos, possui grandes reservatórios de óleo leve (de melhor qualidade e que produz petróleo mais fino). De acordo com os resultados obtidos através de perfurações de poços, as rochas do pré-sal se estendem por 800 quilômetros do litoral brasileiro, desde Santa Catarina até o Espírito Santo, e chegam a atingir até 200 quilômetros de largura.

<sup>3</sup> Palestra proferida pelo Presidente dos EUA Barack Obama na noite de 20 de março de 2011, no Teatro Municipal do Rio de Janeiro, encerrando sua primeira visita de três dias ao país.

O Brasil já teve outros importantes marcos na história do petróleo, como a campanha O PETRÓLEO É NOSSO!, na década de 40 do século passado, a criação da Petrobras<sup>4</sup> em 1954, o salto quantitativo em sua produção na década de 80 e a conquista da autossuficiência em 2006.

O pré-sal é o que se apresenta agora, para marcar uma nova fase dessa história. Essa riqueza, uma vez bem explorada e conduzida pelo governo brasileiro, poderá significar uma nova era na história do Brasil, com significativo ganho energético e desenvolvimento econômico e social do País, impulsionando todos os segmentos da sociedade e sua afirmação como nação soberana e poderosa no contexto internacional. Se mal conduzido, o pré-sal poderá ser a grande “dor de cabeça” neste início de século, a versão brasileira da “doença holandesa”<sup>5</sup>, com impactos nefastos no seu desenvolvimento e soberania. Para tal, essa situação indica que o Brasil precisa ser capaz de explorar e proteger todo esse potencial, não apenas transformando-o em riqueza real ao País, mas também como incremento de sua soberania e poder tanto no âmbito nacional quanto, e principalmente, no regional e mundial.

Falar de soberania, neste caso, tem caráter especial devido ao espaço geográfico que abrange 90% dos recursos de petróleo brasileiro (neles incluídos o pré-sal), ou seja, a Zona Econômica Exclusiva (ZEE) e a plataforma continental, ambas definidas pela *Law of The Sea (LOS)*<sup>6</sup>, convencionada pela Organização das Nações Unidas (ONU). Todavia, essa convenção não foi ratificada até hoje por alguns países, neles incluídos nada menos que os EUA e a Inglaterra, as duas potências marítimas que predominaram no mundo nos séculos XIX e XX. Mesmo considerando-se como remota a possibilidade de intervenção militar nessa região, não se pode olvidar das inúmeras outras formas das potências mundiais exercerem sua

---

<sup>4</sup> A empresa adota, desde 1994, a grafia sem o acento para fins de padronização internacional. Portanto, assim será mantida em todo o trabalho.

<sup>5</sup> A “doença holandesa” ocorreu na década de 60 do século passado, quando houve um grande aumento de exportação de gás natural da Holanda, provocando a valorização do florim, sua moeda nacional, e a consequente redução das exportações, levando à desindustrialização do país.

<sup>6</sup> Também conhecida por Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM).

hegemonia, como pressões políticas, embargos, sanções econômicas etc., todas elas colocando em xeque a liberdade de ação e a capacidade de defesa do País. Da mesma forma, as “novas ameaças”<sup>7</sup>, encabeçadas pelo terrorismo, também desafiam a soberania dos Estados.

Mercadante (2009) afirma que ter o recurso não garante desenvolvimento e futuro promissor. Cita como exemplo clássico a Guiné Equatorial, que exporta 400 mil barris de petróleo por dia (bp/d), resultando num Produto Interno Bruto (PIB) per capita de cerca de US\$ 50 mil, o nono maior do mundo. Todavia, o país ainda não conseguiu prosperidade, o saneamento básico é precário e não há água potável nas torneiras. Hoje, a Guiné Equatorial ocupa a posição 127 no ranking do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)<sup>8</sup> da ONU. Portanto, infere-se ser muito importante para o Brasil preparar-se adequadamente para a nova fase de produção plena do pré-sal.

Convém destacar que o alinhamento das políticas públicas, em particular as de defesa e de energia voltadas ao petróleo, geram resultados positivos importantes para a sociedade e o Estado, na medida em que, caminhando juntas e bem articuladas entre si, não haja evolução de uma sem acompanhamento da outra. No caso brasileiro, uma não pode prescindir da outra. As novas descobertas dos recursos naturais de hidrocarbonetos são uma oportunidade histórica para a aproximação dessas duas políticas, como foi o tema nuclear na década de 70, com a recusa inicial do Brasil em aderir ao Tratado de Não Proliferação (TNP)<sup>9</sup>, para a aproximação das políticas externa (diplomacia) e a de defesa (LIMA, 2010, p. 406). Assim, o Brasil poderá efetivamente converter essas jazidas em riquezas e prosperidade ao País.

---

<sup>7</sup> A expressão “Novas Ameaças” foi cunhada, já no período pós-Guerra Fria, para designar fenômenos ou ameaças de caráter não-militar que desafiam ou criam problemas para a segurança dos Estados.

<sup>8</sup> IDH é um índice adotado pela ONU para medir o desenvolvimento de um país. Considera três parâmetros: expectativa de vida, nível de escolaridade e renda per capita.

<sup>9</sup> O TNP foi assinado em 1968 e entrou em vigor em 1970. Atualmente conta com 189 signatários, os quais concordam em não desenvolver ou adquirir arma nuclear, e os que já a tem se comprometem em não aumentar seus arsenais nem transferir arma ou tecnologia aos que não tem. Pelo tratado, os signatários podem pesquisar e desenvolver a energia nuclear para fins pacíficos (geração de energia e uso na medicina). O Brasil aderiu em 1998, no governo de Fernando Henrique Cardoso.



Cabe destacar que a estatura do Estado e a sua soberania são respaldadas na capacidade de força que este tem em se impor, por vezes se contrapor, ante os interesses de outros Estados, nocivos ao seu bem-estar e desenvolvimento.

O Brasil é um País soberano e respeitado no contexto regional e mundial, graças à sua efetiva política externa e postura internacional ao longo de sua história. Todavia, a manutenção desse status necessita de constante vigilância e esforço governamental, para não descuidar das medidas e ações permanentes que garantam essa posição conquistada.

A força de um Estado está no seu poder nacional, embasado nos seus campos político, econômico, psicossocial, científico-tecnológico, ambiental e militar. Neste último, assenta-se a força de persuasão que respalda suas decisões e posições em nível internacional. As suas forças armadas (FA) precisam estar permanentemente aptas a garantir sua integridade e soberania, tanto do território, seu povo e bens quanto dos seus interesses.

Moura Neto (2010) afirma que a segurança marítima exige preparação permanente e prontidão, estatuída na Lei Complementar nº 97/1999 como uma das atribuições subsidiárias da Marinha do Brasil (MB). A partir de 11 de setembro de 2001, o conceito de “novas ameaças”, segundo Oliveira (2005, p. 18), nascido no mundo pós-bipolaridade, ganhou relevância. Os países precisam se preparar adequadamente para enfrentá-las, com monitoramentos, inteligência e força militar.

Este trabalho teve como foco analisar as articulações existentes e necessárias entre a Política Nacional de Segurança Energética relacionada ao petróleo e a Política de Defesa Nacional (PDN). No caso brasileiro, uma vez que quase 90% da sua produção de petróleo advém da plataforma continental, a salvaguarda dessa riqueza tem intrínseca relação com o poder naval, motivo pelo qual este estudo buscou ainda concluir sobre os principais reflexos da descoberta e exploração do pré-sal para a Marinha do Brasil.

## 2 O QUE É GEOPOLÍTICA

O cientista político sueco Rudolph Kjellen cunhou o termo geopolítica em 1899, durante uma conferência universitária, dando enfoque mais político que geográfico nos estudos do território, do Estado e seus habitantes.

O estudo dessa ciência iniciou-se efetivamente a partir da segunda metade do século passado. Mas, afinal, que ciência é essa? Semanticamente, é a contração de geografia com política, o que nos leva a depreender da relação entre os territórios e o exercício do poder político dos Estados. Hoje o termo vai muito além disso, pois atualmente é utilizado para diversas outras finalidades, como, por exemplo, geopolítica do petróleo, alvo deste estudo, sendo que esta fonte energética não é um Estado nem um ente legal, mas centro de uma geopolítica na qual todos os Estados entram como “jogadores”. Reforçando esse ponto de vista, Vesentini escreveu que:

As novas geopolíticas, não por coincidência surgidas na “era da globalização”, e enfraquecimento (relativo) dos Estados nacionais, normalmente não são feitas “para o Estado” e tampouco o vêem como único ator na política mundial. Novos atores ou sujeitos são levados em consideração, desde as civilizações ou grandes culturas até as ONGs, passando pelas empresas multi ou transnacionais, pelas organizações internacionais (ONU, OMC, FMI etc.) e pelos blocos ou mercados regionais (União Européia, Nafta, Mercosul etc.) (VESENTINI, 2004, p. 12).

Embora ainda não existindo como ciência, a geopolítica já era pensada, idealizada e exercida desde os primórdios. Tosta (1984) afirmou que nos anos 300 a.C. já se observava a íntima dependência da ciência política à geografia. Em plena idade média, Alberto Magno (1206-1280) já antevia a construção do canal do Suez.

O Tratado de Vestfália de 1648, celebrando a paz entre católicos e protestantes na Alemanha, pode ser considerado um marco no nascimento da geopolítica e da política externa, por desvincular o Estado do jugo da Igreja, conferindo ao mesmo o poder de decidir seu destino, com liberdade política, jurídica, econômica e, naturalmente, religiosa. Ele deu

início ao sistema Estado-nação, iniciando também o conceito de soberania internacional e poder interno absoluto.

Vários autores buscaram definir geopolítica. Friedrich Ratzel, um dos inspiradores de Kjellen, escreveu em 1897 a obra *Politische Geographie*, na qual concebe o Estado como um organismo territorial, como referência ao papel de articular o povo ao solo por meio de políticas territoriais. Para ele, o Estado é um todo constituído por elementos naturais e humanos indissociáveis. A função primordial do Estado, razão de sua própria existência, era mobilizar os indivíduos para a realização de um objetivo comum, qual seja, a defesa e organização do território. Ainda anterior a Ratzel o estadunidense Mahan concebeu a doutrina do Destino Manifesto, que muito influenciou a política externa dos EUA. Mahan ainda hoje é considerado o inspirador da política do poder marítimo.

A história nos séculos XIX e XX muito contribuiu para a formulação da geopolítica. Podemos destacar a contribuição do historiador inglês Arnold Toynbee com sua teoria Do Desafio e Resposta:

Foram vitoriosas as sociedades que se mostraram capazes de responder ao **desafio do meio físico** (geografia) e de suas próprias contradições psicossociais e fracassadas aquelas que não tiveram a capacidade de responder a esses desafios. A geografia condiciona, dificulta, sugere, inspira, estimula, enfim, **apresenta os seus desafios, caberá ao homem responder a esses desafios**. Ou os responde e os supera ou não os responde e é derrotado (MATTOS, 2002, p. 45, grifo nosso).

Os destaques no texto acima dão clara sustentação teórica para o objeto deste estudo. A teoria geopolítica mostra claramente os desafios do meio geográfico que devem ser enfrentados e respondidos, sob pena de o Estado fracassar em sua trajetória histórica de desenvolvimento.

No curso de sua evolução, a geopolítica dividiu-se em duas escolas: a determinista e a possibilista. Esta ditava que a geografia **possibilitava** soluções favoráveis ao destino dos povos, enquanto aquela defendia que a geografia **determinava** o destino dos povos. Como

pode-se observar, a geopolítica, embora ciência humana, ainda estava muito atrelada aos aspectos fisiográficos da geografia.

Dentro da teoria da escola determinista, Mattos destacou as Sete Leis do Expansionismo de Ratzel:

- 1 – O espaço dos Estados deve crescer com a sua cultura.
- 2 – O crescimento dos Estados apresenta outros sintomas de expansão: idéias, intercâmbio comercial, atividades missionárias.
- 3 – O crescimento do Estado manifesta-se pela adição de novos estados, dentro do processo da amalgação (*sic*).
- 4 – A fronteira é o órgão periférico do Estado e, como tal, prova do crescimento, da força e das mudanças desse organismo.
- 5 – Em seu crescimento, o Estado luta pela absorção de áreas politicamente valiosas: **litorais**, planícies, **regiões ricas em recursos**.
- 6 – O primeiro impulso de crescimento territorial chega ao Estado primitivo de fora, de uma civilização superior.
- 7 – A orientação geral da amalgação (*sic*) transmite a tendência de crescimento territorial de Estado para Estado e aumenta esta tendência no processo de transmissão (é como um apetite que vem comendo) (MATTOS, 2020, p. 19, grifo nosso).

Haushofer, outro seguidor dos estudos de Ratzel, foi o indutor de Hitler nas suas idéias expansionistas, com a teoria do *Lebensraum* – espaço vital – o que levou ao descrédito da geopolítica como ciência após a Segunda Guerra Mundial, haja vista o desfecho desse conflito.

## 2.1 A geopolítica no Brasil

Também no Brasil, muito antes de se ouvir falar em geopolítica, José Bonifácio, ao escrever *Lembranças e Apontamentos*, em 1821, já apregoava aos deputados paulistas a necessidade de se estabelecer uma cidade central no País, na latitude aproximada 15 graus. O Patriarca antecipou uma visão geopolítica para o Brasil.

No Brasil contemporâneo, alguns autores dedicaram-se a estudar e escrever sobre geopolítica, dentre eles destacam-se os generais Carlos de Meira Mattos e Golbery do Couto e Silva, o coronel Octavio Tosta e a professora Therezinha de Castro. Merece destaque especial Mário Travassos, que, ainda capitão, no início do século XX, já era reconhecido não apenas

no Brasil, mas também no exterior como um estudioso nessa área. Sua obra *Projeção Continental do Brasil*, escrita em 1938, é um valoroso estudo sobre a geopolítica brasileira. Segundo Pandiá Calógeras, que prefaciou a obra, é uma leitura importante para aqueles que conduziam os destinos do País (TRAVASSOS, 1938, p. XXXI). Travassos também destaca que

É preciso ler *Projeção Continental do Brasil* á (*sic*) luz dos postulados de Geografia Política, pelo menos dos que facilitem a compreensão dos fenômenos geo-políticos (*sic*) apreciados em suas páginas, simplesmente como casos particulares de leis geralmente estabelecidas.

A tendência dos Estados de possuírem várias saídas para o mar, se possível para mares diferentes; a aspiração dos Estados ao domínio da totalidade das bacias hidrográficas; por fim, a tendência dos Estados a remontarem seu domínio por onde o tráfego seja capaz de levá-lo – são os postulados essenciais á (*sic*) compreensão do complexo geo-político (*sic*) sul-americano (TRAVASSOS, 1938, p. IX).

Um fato marcou substancialmente o estudo e formulação das teorias geopolíticas no Brasil: a criação da Escola Superior de Guerra (ESG), em 1949. Nessa escola iniciou-se grande produção intelectual e científica sobre o tema. A metodologia da ESG influenciou fortemente Castello Branco na Presidência da República no período pós-64, no equacionamento da política brasileira. Ao assumir a presidência, Castello Branco contou com o cabedal de estudos sobre política e segurança nacional da ESG. Castello foi, antes de ser presidente, um dos principais integrantes do grupo formulador de uma metodologia para a política nacional brasileira (MATTOS, 1977, p. 82). Assim foi-se consolidando o estudo no Brasil:

[...] os conceitos de segurança nacional e planejamento da atividade governamental constituem um díptico homogêneo, de conteúdo interinfluenciável, cuja funcionalidade varia na razão direta da assunção pelo Executivo de uma Política de Segurança Nacional que vise à “salvaguarda dos objetivos vitais permanentes da Nação contra quaisquer antagonismos tanto exteriores como internos, de modo a evitar a guerra se possível for e empreendê-la, caso necessário, com as maiores possibilidades de êxito”.

[...]

No caso específico do Brasil, a elaboração do novo modelo era urgente em virtude de seu atraso estrutural e da fraca acumulação de poder efetivo no relacionamento com outros estados. Esse planejamento teria forçosamente de concentrar-se na aceleração do ritmo de crescimento econômico, não descurando, contudo, o fortalecimento das restantes equações dimensionais do poder.

**Segurança nacional e planejamento da ação governamental** não só se complementam, como devem fundir-se numa doutrina coerente cuja finalidade é a “libertação do empirismo e do regime de improvisações dispendiosas e muitas vezes desonestas, o meio seguro de coordenar vontades e congregar esforços na

consecução de elevados propósitos comuns” (fortalecimento do potencial nacional, consecução dos Objetivos Nacionais Permanentes e Objetivos Nacionais Atuais ou conjunturais) (FREITAS, 2004, p. 35-37, grifo nosso).

A partir da doutrina formulada pela ESG, o pensamento geopolítico brasileiro buscou uma centralidade, particularmente nos governos revolucionários, culminando com o pragmatismo do Presidente Ernesto Geisel. Buscou-se nas décadas de 60 e 70 alavancar o Brasil no contexto internacional, projetando-o a uma posição compatível com sua estatura geopolítica. Procurou-se articular as políticas públicas, desenvolvendo-as paralelamente, alçando o País da 48ª para a 8ª economia mundial, num curto período de 20 anos.

Na mesma direção, a criação da Escola de Guerra Naval (EGN) em 1914 alavancou o estudo e formulação da geopolítica marítima brasileira. A Escola, qualificando lideranças civis e militares, muito contribuiu para a criação de uma mentalidade da importância da projeção do Brasil no Atlântico Sul.

Merece destaque a professora Therezinha de Castro, por sua visão geopolítica da importância do Atlântico Sul para o Brasil. Foi a primeira defensora de uma base brasileira na Antártica, tendo visto seu sonho se concretizar em 1983, com a instalação da base brasileira Comandante Ferraz, naquele continente. De todos os temas geopolíticos defendidos por ela, destacam-se: geoestratégia do Atlântico Sul, importância estratégica da ocupação da Antártica, integração do cone sul e outros.

Mattos bem sintetizou o pensamento geopolítico brasileiro, elencando vários rumos, dentre os quais destacamos:

A idéia de Império, inspirada na grandeza territorial e na missão de desbravá-lo, dominou o espírito de vários pensadores;

[...]

**O grau e valor de nossa maritimidade estará sempre assentada numa respeitável presença no Atlântico Sul;**

[...]

Em termos inarredáveis, impõe-se uma política de desenvolvimento econômico, social, científico e tecnológico, abrangente para todo o território;

[...]

Prevaleceu o reconhecimento de que o Brasil possui condições para vir a ser uma das grandes potências de nível mundial [...];

**Em face das ambições internacionais suscitadas pelo seu imenso patrimônio geográfico e suas riquezas inexploradas, o Brasil precisa de uma força militar de**

**dissuasão estratégica, capaz de desencorajar possíveis tentativas de aventura sobre seu território; [...]** (MATTOS, 2002, p. 91, grifos nossos).

Essas escolas e seus pensadores formularam uma doutrina, uma unidade ideológica sobre o pensamento geopolítico brasileiro, reconhecido internacionalmente, como foi destacado pelo professor Jorge Manuel da Costa Freitas, da Universidade Técnica de Lisboa, em sua obra *A Escola Geopolítica Brasileira*. Ele reconhece uma unidade doutrinária, um substrato ontológico próprio, em termos de um todo coerente de pensamento subordinado a valores e objetivos comuns (FREITAS *in* MATTOS, 2002, p. 91).

Depreende-se, dessa breve discussão conceitual sobre geopolítica, o que se pretende mostrar nesta pesquisa: a maior necessidade de articulação das políticas públicas de segurança energética e de defesa do Brasil, frente à sua nova realidade de abundante oferta de fontes energéticas primárias.

### 3 O PETRÓLEO COMO GEOPOLÍTICA

Ao iniciar este trabalho de pesquisa, o autor se deparou com várias manchetes em jornais e revistas:

Tensão no Egito ressalta necessidade de encontrar alternativas ao petróleo: petróleo ultrapassa US\$ 100 (ZARA, 2011, p. B6)<sup>10</sup>.

Crise faz petróleo atingir maior cotação em 2 anos: instabilidade na Líbia, 12º produtor de óleo, eleva preço do barril a US\$ 105 e já ameaça abastecimento na Europa (CHADE, 2011, p. B6)<sup>11</sup>.

Crise árabe ameaça economia global: para a Agência Internacional de Energia, alta do petróleo pode afetar a recuperação da economia mundial; analista prevê risco de ‘estagnação’ (*Id*, 2011, p. B1)<sup>12</sup>.

Petróleo líbio cai à metade e preço dispara no mundo: ações da Petrobras têm alta de até 4,66% e viram alvo de estrangeiros (PETRÓLEO, 2011, p. 1)<sup>13</sup>.

Cercado, ditador [líbio] ameaça cortar petróleo: três quartos da produção já estão paralisados; revolta elevou o preço do barril em 20% em apenas uma semana (NINIO, 2011, p. A16)<sup>14</sup>.

Campos de petróleo no Iraque: turbulências geopolíticas na região que concentra o petróleo do mundo (GIANINI, 2011, p. 115)<sup>15</sup>.

O Poder do petróleo: O Oriente Médio, região que mais produz petróleo no mundo, entra em crise e ameaça o fornecimento do bem mais estratégico para o mundo. [...] (*Id*, 2011, p. 116)<sup>16</sup>.

No momento em que essas manchetes foram publicadas, o mundo vivia mais uma crise, tendo o petróleo como protagonista. Os principais veículos de comunicação (jornais, telejornais etc.) deram amplo espaço, nesse período, por manchetes, como as listadas acima, sobre a onda de manifestações em cadeia no Oriente Médio e norte da África, envolvendo vários países produtores de ponta de petróleo, como Egito, Líbia, Iraque e Arábia Saudita, que colocou novamente o mundo em estado de “alerta vermelho”. A crise política nos países árabes esquentou novamente a discussão, e as ações, no campo da geopolítica do petróleo. O preço do barril subiu drasticamente e afetou todos os mercados mundiais. Ditadores

<sup>10</sup> Jornal FOLHA DE SÃO PAULO, 2 fev. 2011.

<sup>11</sup> Jornal O ESTADO DE SÃO PAULO, 22 fev. 2011.

<sup>12</sup> *Ibid*, 23 fev. 2011.

<sup>13</sup> Jornal O GLOBO, 24 fev. 2011.

<sup>14</sup> Jornal FOLHA DE SÃO PAULO, 25 fev. 2011.

<sup>15</sup> Revista EXAME, 9 mar. 2011.

<sup>16</sup> *Ibidem*



ameaçados retaliam com seu poder sobre a produção de petróleo que pode afetar a Europa e outras potências mundiais. Estas, por sua vez, encurralam os ditadores com sanções aprovadas pela ONU e, num argumento final, empreendem campanha militar, como a que está em curso

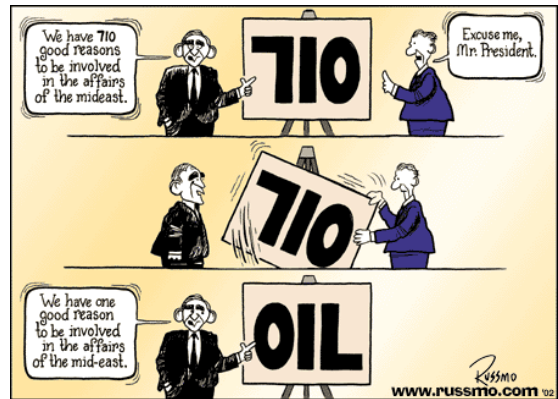


Figura 1: Sátira às intervenções no Oriente Médio.

contra a Líbia, sob a bandeira dos direitos humanos, embora pode-se inferir que o petróleo seja uma variável importante para efeito de manobras geopolíticas na região.

Apoiadas na justa causa da defesa dos direitos humanos, a ONU e Organização do Tratado Atlântico Norte (OTAN) aprovam resoluções autorizando coalizão internacional a agir militarmente com vistas a buscar soluções para problemas internos desses países, atacando alvos militares e fornecendo armas e treinamento aos rebeldes, respaldando, ainda que indiretamente, manobras de forças internas do país problema para a deposição dos ditadores que massacram civis indefesos. Todavia, essa justa causa é bastante oportuna para atingir-se também outros objetivos não declarados no jogo da geopolítica do petróleo, ou seja, formular e executar políticas externas que sejam favoráveis aos países mais poderosos no acesso e abastecimento de petróleo aos seus mercados internos.

### 3.1 Um breve retrospecto

Embora o petróleo seja conhecido desde antes da era cristã, somente no século XIX começou a ser explorado economicamente. Em 1852 o canadense Abrahan Gesner obteve o querosene a partir do carvão betuminoso, com excelentes resultados na utilização residencial e pública. A rápida projeção do hidrocarboneto começou a se manifestar. Sete

anos após já existiam 34 empresas produzindo querosene nos Estados Unidos (LIMA, 2008, p. 4).

Outro fato marcante foi o do professor Benjamin Silliman, também nos EUA, quando a pedido de um grupo de empresários, conseguiu retirar diversos subprodutos a partir do aquecimento do petróleo. Este feito marcou o início do processo de destilação. Dois desses produtos são largamente utilizados até hoje: a gasolina e a nafta (*idem*, p. 5).

Em 1859 o estadunidense Edwin Drake perfurou, em Titusville, na Pensilvânia, um poço de 21 metros, retirando do seu fundo o que ele chamou de óleo de pedra. Iniciou-se assim a fase de desenvolvimento de tecnologia para extração do petróleo do âmago da terra, não mais da superfície, sendo hoje a principal forma de obtê-lo. A partir do feito de Drake, o petróleo e seus derivados logo conquistaram os mercados consumidores de energia, mas foi no setor de transportes que ele passou a reinar solitariamente, com o advento dos motores a combustão interna (METRI, in TENSÕES MUNDIAIS, 2009, p. 142). Pode-se afirmar que a humanidade entrou na era do petróleo, segundo Yergin:

Por quase um século e meio, o petróleo vem trazendo à tona o melhor e o pior de nossa civilização. Vem constituindo privilégio e ônus. A energia é a base da sociedade industrializada. E, entre todas as fontes de energia, o petróleo vem se mostrando a maior e a mais problemática devido ao seu papel central, ao seu caráter estratégico, à sua distribuição geográfica, ao padrão recorrente de crise em seu fornecimento – e à **inevitável e irresistível tentação de tomar posse de suas recompensas**. [...] Ele tem abastecido, ainda, as **lutas globais por supremacia política e econômica**. Muito sangue tem sido derramado em seu nome. A feroz e, muitas vezes, violenta busca pelo petróleo – e pela riqueza e poder inerentes a ele – continuará com certeza enquanto ele ocupar essa posição central. Pois o nosso é um século no qual cada faceta da nossa civilização vem sendo transformada pela moderna e hipnotizante alquimia do petróleo. **A nossa continua sendo a era do petróleo** (YERGIN, apud METRI, 2009, p. 142, grifos nossos).

Durante aquele século e início do seguinte, os EUA dominaram a E&P do petróleo, bem como seu comércio. Apenas um ano após o feito de Drake instalaram-se na região 15 refinarias de petróleo e, em mais quatro anos, já existiam 543 companhias explorando o petróleo no País (*idem*, p. 5).

A segunda revolução industrial impactou extraordinariamente sobre a relevância do petróleo no mundo, na medida em que os motores a vapor foram substituídos pelos de

combustão interna. Começaram a surgir as grandes companhias no setor, como a pioneira *Standart Oil*, de John Rockefeller. Muitas vieram logo após, como as conhecidas “sete irmãs”, que dominaram o mercado até meados do século XX: *Exxon*, *Chevron*, *Mobil*, *Texaco* e *Gulf Oil* (estadunidenses) e *Shell* e *British Petroleum* (europeias).

Ao final do século XIX, a Rússia desbancou a hegemonia dos EUA, com as descobertas de jazidas no Cáucaso, passando a liderar a produção mundial.

No curso da evolução do petróleo dentro da sua era, a Primeira Guerra Mundial mudou substancialmente seu papel. Winston Churchill anteviu que, para manter a liderança de sua armada, precisava mudar o combustível do carvão para o petróleo, permitindo ganho em velocidade e autonomia, além de ser mais facilmente transportável no interior dos navios. Assim também aconteceu com os veículos militares em terra. Não cabia mais continuar utilizando vapor, carvão e animais como força motriz de trens de suprimento e comboio e veículos leves e pesados enquanto se oferecia um combustível muito mais eficaz (METRI, *in* TENSÕES MUNDIAIS, 2009, p. 151).

O petróleo passou, a partir de então, a ter importância militar e não apenas econômica dentro da arquitetura de poder mundial. Começou a ter valor geopolítico. Passou a ser preocupação do Estado nacional, e não apenas de um segmento da economia, uma mera atividade comercial. Com seu ato, Winston Churchill arquitetou articulações entre políticas públicas, integrando a defesa e segurança do Estado com segurança energética (*ibidem*, p. 151).

Porém, desde que se tornou um negócio altamente rentável, o petróleo foi inicialmente dominado pelo setor privado. As “sete irmãs” estabeleceram o que Faria (2010, p. 15) chamou de o monopólio da demanda. Essas empresas dominavam todo o espectro do

negócio, do *upstream* ao *downstream*<sup>17</sup>, e determinavam quanto deveria ser produzido, para atender às suas demandas. Assim, elas monopolizavam e decidiam quanto o mercado mundial deveria consumir. Elas controlavam o fluxo de produção, mantendo o mercado bem atendido em suas necessidades a um preço baixo e obtendo elevados lucros, mas com baixo retorno aos países produtores.

No início do século XX foram feitas as grandes descobertas de petróleo no Oriente Médio que, a partir do final da Primeira Guerra Mundial, já era a região que mais produzia no mundo. Contudo, aqueles países produtores foram por décadas manipulados pelas “sete irmãs”, as quais ficavam com a maior parte dos lucros. Esse modelo foi se deteriorando até que os quatro principais países produtores do Oriente Médio, mais a Venezuela, fundam a Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP)<sup>18</sup>. A partir daí o jogo foi mudando de mão, em especial no Oriente Médio, onde os países estatizaram as empresas petrolíferas, retirando o poder das mãos das “sete irmãs”. Destaca-se que nessa época o Oriente Médio viveu seu período de descolonização, o que muito contribuiu para essa significativa mudança na balança de poder geopolítico do petróleo. A OPEP rapidamente cresceu até atingir 12 membros, sendo metade daquela região, numa demonstração de que os países exportadores de petróleo gradualmente foram se dando conta do seu poder.

Se fôssemos definir uma data para o nascedouro da geopolítica do petróleo, certamente seria no ano de 1973, durante a Guerra do Yom Kipur<sup>19</sup>, quando o petróleo foi utilizado, pela primeira vez, como força geopolítica numa ação não associada diretamente ao

---

<sup>17</sup> *Upstream* significa o segmento do negócio do petróleo relacionado à E&P; *midstream* refere-se ao transporte do óleo cru às refinarias; e *downstream* são todas as atividades relativas ao refino, à distribuição e comercialização dos derivados do petróleo (YERGIN, 2010. p. 911).

<sup>18</sup> Países fundadores da OPEP: Arábia Saudita, Irã, Iraque, Kuwait e Venezuela. Atualmente conta com 12 membros, com os acréscimos de Angola, Argélia, Catar, Emirados Árabes Unidos, Equador, Líbia e Nigéria. A Indonésia entrou em 1962 e retirou-se em 2009 e o Gabão fez parte de 1975 a 1994 (OPEC, 2011). Disponível em <[http://www.opec.org/opec\\_web/en/about\\_us/24.htm](http://www.opec.org/opec_web/en/about_us/24.htm)>. Acesso em 06 maio 2011.

<sup>19</sup> Conflito militar ocorrido de seis de outubro de 1973, entre uma coalizão de estados árabes, liderados por Egito e Síria, contra Israel. Começou com um ataque conjunto surpresa no feriado judaico de Yom Kippur. Os EUA e aliados apoiaram fortemente Israel, alterando a evolução da guerra a favor deste último.

seu uso, mas com finalidade política de alterar a balança de poder mundial contra os Estados Unidos, Europa ocidental e Japão, buscando atingir o Estado de Israel.

Naquele acontecimento histórico, o sucesso de Israel foi devido à manutenção do abastecimento de petróleo por seus aliados. Os países árabes da OPEP, acrescidos de Egito e Síria, os dois diretamente envolvidos na guerra, promoveram um embargo aos apoiadores de Israel, provocando uma elevação no preço do petróleo e forçando-os a reduzirem os gastos com energia e, conseqüentemente, o apoio a Israel.

Os árabes desejavam utilizar a arma do petróleo contra Israel há muito, mas sabiam que não eram os únicos produtores, não tinham condições de subjugar o mundo. Outros países tinham capacidade de supri-lo, como os EUA e suas produções no Texas, Louisiana e Oklahoma. Mas, em 1973, os EUA já tinham perdido sua condição de autossuficiência, criando as condições ideais para essa manobra geopolítica.

Segundo Yergin,

O embargo assinalou uma nova era para o petróleo mundial. Assim como a guerra fora importante demais para ser deixada a cargo dos generais, também o petróleo era agora um problema claramente importante demais para ser resolvido pelos empresários do petróleo. O petróleo havia se tornado um assunto da competência de presidentes e primeiros-ministros, de ministros de relações exteriores, finanças e energia, de congressistas e parlamentares, de legisladores e *czars*, de ativistas e autoridades, e, em particular, de Henry Kissinger, que, conforme admitiu orgulhoso, até 1973 não entendia nada de petróleo e muito pouco sobre economia mundial. Política e estratégia global era o que gostava. [...] Mas, quando o petróleo entrou em cena como arma, esse acrobata diplomático se empenharia mais do que ninguém para que a espada voltasse à bainha (YERGIN, 2010, p. 694).

Esse episódio caracterizou para os estrategistas uma mudança na forma de encarar e utilizar recursos energéticos, nesse caso o petróleo, para se atingir objetivos não energéticos, mas políticos, estratégicos e militares. Desde aquela guerra, nunca mais o petróleo foi tratado como apenas uma fonte de recursos, mas uma valiosa moeda geopolítica, relativizando, por vezes, a condição de vantagem entre Estados fortes *versus* Estados fracos.

## 4 A INSERÇÃO DO BRASIL NA GEOPOLÍTICA MUNDIAL DO PETRÓLEO<sup>20</sup>

A gradual inserção do Brasil como ator de destaque na geopolítica mundial do petróleo deve-se a alguns referenciais históricos, dentre os quais podem ser destacadas a criação da Petrobras em 1954, a descoberta de grandes reservas na ZEE brasileira ao longo da década de 80, a Lei do Petróleo de 1997, a autossuficiência alcançada em 2006 e à descoberta do pré-sal em 2007.

A Petrobras nasceu fruto de uma campanha nacional em 1946 pela manutenção do petróleo brasileiro nas mãos do Estado, sintetizada no slogan O PETRÓLEO É NOSSO!, quando o País ainda produzia muito pouco. Desde então, foi uma empresa estatal com altos e

**Figura 2: Estande da Petrobras no 19º Congresso Mundial do Petróleo, em 2008, na Espanha.**



Fonte: 19º World Petroleum Congress

baixos, mas que conquistou seu espaço no mundo à custa de muito trabalho e competência. Hoje, não há como falar-se em petróleo sem a associação direta com o nome Petrobras. A sociedade brasileira possui elevado orgulho em tê-la como uma das maiores do mundo e, principalmente, como uma das mais capacitadas em pessoal e tecnologia, liderando o mercado mundial de E&P em águas profundas. Hoje, é a 8ª maior companhia do ramo<sup>21</sup>, operando em 28 países. Como foi dito, ela se confunde com a história do petróleo brasileiro e a inserção do País na geopolítica do petróleo (PETROBRAS, 2011).

Graças à sua capacidade tecnológica, o País foi num crescente em relação a descoberta de jazidas. Quando a Petrobras voltou-se para o mar, a partir da década de 70 e 80, descobriu o “pote de ouro”. Foram encontradas jazidas em toda a costa, com predomínio para

<sup>20</sup> Para melhor ambientação, o autor sugere a leitura do apêndice a este trabalho.

<sup>21</sup> Considerando-se apenas as empresas de mercado aberto, a Petrobras é a terceira maior do mundo. Disponível em <<http://www.administradores.com.br/informe-se/informativo/petrobras-e-a-3-maior-companhia-aberta-de-petroleo/15253/>>. Acesso em 18 maio 2011.

as bacias de Santos e de Campos, onde hoje concentram-se mais de 80% de nosso petróleo. Mas foi a nova Lei do Petróleo, de 1997, que deu significativo impulso à E&P no Brasil, e consequentemente também à Petrobras. Essa lei abriu o monopólio do setor a iniciativa privada e capitais estrangeiros, catapultando tanto a atividade da indústria petrolífera quanto a estatal brasileira, que neste ambiente de parceria e competitividade, encontrou o espaço ideal para prosperar.

Recentemente, em 2007, o então Presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva anunciou, pessoalmente, a descoberta do pré-sal, prenunciando o vislumbrar de um novo horizonte para o Brasil. Somente a quantidade de petróleo já provada elevou em mais de cinco bbp as reservas nacionais. As estimativas mais pessimistas afirmam que no pré-sal existe mais de 30 bbp, o que colocará o Brasil entre os 10 maiores detentores de petróleo do mundo.

Em vista do que foi exposto, é inevitável considerar o Brasil como alvo de atenção por todo o mundo, particularmente dos principais atores<sup>22</sup>, quer sejam consumidores, já antevendo o Brasil como mais um fornecedor confiável, quer sejam os produtores, vendo-o como mais um a ameaçar os lucros que obtêm com o comércio de petróleo, mas sabedores que, inevitavelmente, terão que ceder parte de seus ganhos.

Com o passar dos anos e décadas, o mundo foi acompanhando os fatos e reconhecendo nossa importância. Hoje, os Estados e grandes empresas nutrem elevado respeito pelo Brasil, haja vista o espaço que ocupa e projeção que conquistou.

Embora números sejam uma forma simplista de demonstrar argumentos, são bons referenciais para respaldá-los. Por isso, serão apresentados alguns dados que corroboram a relevância do Brasil na atualidade.

Segundo a *US energy Information Administration (EIA, 2011)*<sup>23</sup>, o Brasil é o 9º maior produtor de petróleo, acima de, por exemplo, Iraque, Kuwait, Venezuela, Líbia e

---

<sup>22</sup> O autor sugere ler o apêndice a este trabalho, para melhor compreensão da posição brasileira.

<sup>23</sup> Dados de 2009.

Nigéria, países com muito mais reservas provadas, demonstrando que não basta apenas ter a riqueza, mas capacidade e tecnologia para explorá-la e transformá-la em ganhos ao País. Seu consumo chegou a 2,5 milhões de barris de petróleo por dia (mbp/d), o sexto maior do mundo, atrás apenas dos EUA, China, Japão, Índia e Rússia. Isso é um indiscutível indicativo do tamanho do poder nacional brasileiro. Suas reservas provadas somam 12,9 bbp, a 15ª maior. Considerando que não se conhece ainda o total de reservas provadas do pré-sal e que apenas cinco países possuem reservas na casa dos três dígitos, num futuro bem próximo o Brasil colocar-se-á numa posição próxima à deles.

Conforme publicou a ANP (BRASIL, 2011d)<sup>2</sup>, o Brasil já possui na carteira de exportação de petróleo 15 países de vários continentes e regiões, mesmo com sua produção muito próxima à demanda interna. Essa base será valiosa para a ampliação desse mercado na busca de novos parceiros.

Nesse jogo geopolítico, o Brasil leva grande vantagem em relação aos principais exportadores, uma vez que é reconhecidamente considerado um País com estrutura política, jurídica e econômica estável e confiável, em franco desenvolvimento e pacífico, diferentemente do Oriente Médio, sabidamente um “caldeirão de pólvora”, com conflitos e instabilidades constantes, e de outros países nas mãos de governantes populistas e autoritários, com inúmeras instabilidades internas, gerando insegurança e incertezas nos importadores.

Entretanto, de tudo o que foi apresentado, de nada adiantará para o País se ele não souber e não puder usufruir dessa riqueza da melhor forma para os interesses nacionais. De nada valerá retirar o petróleo do fundo da terra se não puder ser gerido soberanamente por um país que possa se impor, extraíndo em quantidades necessárias ao seu desenvolvimento, e não como um fantoche, sob pressões inúmeras (certamente ocorrerão), ou mesmo intervenções, das formas mais espúrias possíveis, vindo a se tornar refém de si mesmo. Neste caso, é



imprescindível ter uma eficaz PDN que atenda e respalde a política de segurança energética necessária ao País.

## 4.1 O petróleo brasileiro

### 4.1.1 Breve histórico

A história do petróleo no Brasil teve seu início na década de 1930, com a descoberta dos primeiros poços e com a campanha pela nacionalização do petróleo liderada pelo escritor Monteiro Lobato<sup>24</sup>. Lobato empreendeu uma campanha ferrenha e sistemática em favor da exploração e busca do petróleo e do estabelecimento de uma política para o setor no Brasil, o qual, segundo ele, já vinha sendo ameaçado por interesses de indústrias estrangeiras. Tornou-se um verdadeiro “agitador petrolífero”, como foi alcunhado por Almeida (2008). Segundo Monteiro Lobato

O petróleo está hoje praticamente monopolizado por dois imensos *trusts*, a *Standard Oil* e a *Royal Dutch & Shell*. Como dominaram o petróleo, dominaram também as finanças, os bancos, o mercado do dinheiro; e como dominaram o dinheiro, dominaram também os governos e as máquinas administrativas. Esta rede de dominação constitui o que chamamos os Interesses Ocultos. O Brasil, com o seu imenso território marcado em mil pontos de indícios de petróleo, constituía um perigo para esses *trusts*. (...) Os *trusts* sabem de tudo e sorriem entre si. Sabem que a partir de 1930 o brasileiro cada vez menos se utiliza do cérebro para pensar, como fazem todos os povos. Sabem que os nossos estadistas dos últimos tempos positivamente pensam com outros órgãos que não o cérebro... E lá entre si combinaram: – Nada mais fácil do que botar um tapa-olho nessa gente. Com um bom tapa-olho, eles, que vegetam de cócoras sobre um oceano de petróleo, ficarão a

---

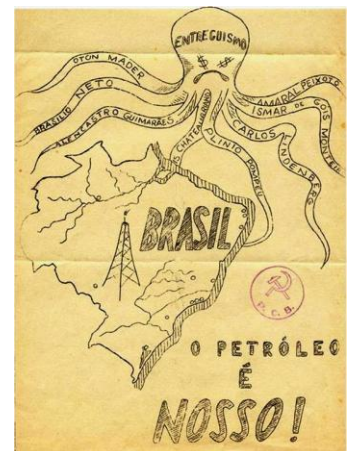
<sup>24</sup> Dois “Lobatos” marcam o início da história do petróleo brasileiro, curiosamente sem qualquer relação entre si. Um deles refere-se ao poço pioneiro no país. Em 1939, o lugarejo de Lobato, periferia de Salvador, no recôncavo baiano, assistiu a emergência do petróleo brasileiro, com a perfuração do primeiro poço pelo engenheiro agrônomo Manoel Inácio de Basto. Essa região mostrou-se, posteriormente, altamente promissora nessa atividade. Até chegar a este grande feito, muito atuou o outro Lobato, um homem que domina a primeira história política do petróleo no Brasil: o famoso escritor e criador do “Sítio do Pica-Pau Amarelo”, José Bento Monteiro Lobato. Estudioso da importância desse recurso para o desenvolvimento nacional, na segunda década do século XX iniciou sua luta pela exploração de petróleo no país. Em 1918, mesmo sem perspectivas concretas do mínimo sucesso, fundou a Empresa Paulista de Petróleo (SOUZA, 2011). Como adido comercial do Brasil em Nova York, na década seguinte, aprofundou-se ainda mais nos seus estudos, empregando-os na campanha sistemática que empreendeu no Brasil, depois dos anos 30, visando mobilizar a opinião pública para pressionar o Estado na conquista da liberdade brasileira do óleo importado (ALMEIDA, 2008).

vida inteira a comprar o petróleo nosso; enquanto isso, iremos adquirindo de mansinho suas terras potencialmente petrolíferas, para as termos como reservas futuras. Quando nossos atuais campos se esgotarem, então exploraremos os “nossos” campos do Brasil (LOBATO, *apud* ALMEIDA, 2008).

Em 1932, na sua segunda investida empresarial, captou fundos para mais uma companhia de petróleo. Dois anos mais tarde, escreveria a um amigo: “Se o governo não me atrapalhar, dou ferro e petróleo ao Brasil em quantidades rockefellerianas” (ALMEIDA, 2008), numa referência ao primeiro milionário do petróleo nos EUA, ainda no século XIX.

Continuou sua luta pela defesa do petróleo brasileiro, chegando ao extremo de ser preso e condenado a seis meses de prisão, em virtude de ter afrontado as autoridades nacionais. Em 1946, liderou uma campanha nacional, marcada pelo slogan: O PETRÓLEO É NOSSO!. Persistia na preocupação de que o governo nada fazia para evitar que as grandes empresas se apropriassem do petróleo brasileiro.

Figura 3: Exemplar de panfleto



Fonte: Diário do Pré-Sal

#### 4.1.2 Veio a Petrobras

Na década de 50 do século XX, o Brasil já produzia alguma quantidade de petróleo, nada significativa para o País<sup>25</sup>, muito menos para o mundo, mas que sinalizava um grande potencial de produção, haja vista suas dimensões continentais, com poços produzindo em locais distintos.

Em três de outubro de 1953 foi dado, indiscutivelmente, o mais importante passo para a história do petróleo brasileiro: o presidente Getúlio Vargas cria a estatal **Petróleo Brasileiro S. A. – Petrobras** – e entrega a ela o monopólio das atividades da indústria do petróleo nacional. “É, portanto, com satisfação e orgulho patriótico que hoje sancionei o texto

<sup>25</sup> 2.663 bp/d, 1,7% do consumo nacional

de lei aprovado pelo poder legislativo, que constitui novo marco da nossa independência econômica" (PETROBRAS, 2011)<sup>26</sup>, já previa o presidente, há mais de 50 anos. Os esforços de Monteiro Lobato não foram em vão.

Na década de 60, o geólogo estadunidense Walter K. Link, contratado pela Petrobras, elaborou um relatório pessimista, que viria a causar bastante polêmica, desestimulando fortemente a empresa em investir em programas exploratórios nas bacias terrestres, mas abria uma possibilidade de existência do óleo no mar.

Em 1968 descobre-se o primeiro poço no mar, no campo de Guaricema, litoral do Sergipe. Inicia-se, então, a grande façanha que, no futuro, viria a diferenciar a Petrobras no mundo: pioneirismo e desenvolvimento de tecnologia de E&P em águas profundas.

A partir daí, a Petrobras cursou sua evolução, superando desafios, como a crise do petróleo em 1973 e a crescente pressão da demanda interna devido ao “milagre brasileiro”<sup>27</sup>. Esses fatos motivaram a empresa a investir cada vez mais em E&P no mar, alcançando expressivos ganhos de produção e lucro.

Em 1977, entra em produção a bacia de Campos, com uma produção de 1.000 bp/d no campo Enxova. Seguiram-se as descobertas dos campos de Garoupa, Pargo, Namorado, Badejo, Bonito, Cherne e Pampo, colocando-a como a maior província petrolífera do Brasil, representando 80% da produção nacional. Em 1984 inicia a produção de petróleo no campo de Albacora, marcando a história da companhia com pioneirismo mundial de exploração em águas profundas (PETROBRAS, 2011).

Em 1985 descobriu o campo “elefante”<sup>28</sup> de Marlim, também em águas profundas na bacia de Campos. Nessa época, a Petrobras já produzia cerca de 50% do consumo do País.

<sup>26</sup> Disponível em < <http://www.petrobras.com.br/pt/quem-somos/nossa-historia/>>. Acesso em 26 maio 2011.

<sup>27</sup> Período da história do Brasil, entre os anos de 1969 e 1973 (governo Médici), em que o país cresceu a taxas médias de 12% ao ano, bem acima da média mundial.

<sup>28</sup> Jargão utilizado no ramo petrolífero para referir-se a campos gigantes.

Dois anos depois viria a ser descoberto o campo de Urucu, na bacia amazônica. Com essas descobertas, vislumbrou-se a autossuficiência brasileira em petróleo.

Em 1997, a empresa recebeu forte impulso com o novo marco regulatório lançado pelo governo, a Lei nº 9.478, de 6 de agosto daquele ano, quebrando o monopólio e abrindo o mercado a investimentos externos. Ao contrário do que muitos especulavam, o ambiente altamente competitivo criado estimulou os investimentos e o consequente crescimento da Petrobras, aumentando em escala geométrica a produção nacional. Em consequência disso, em 2006, com a entrada em produção das plataformas P-34 e P-50, chegando a produção a 1,9 mbp/d, o Brasil alcançou sua autossuficiência em quantidade de produção *versus* consumo. O País passou a exportar mais que importar (PETROBRAS, 2011). No ano seguinte, foi anunciada a descoberta do pré-sal brasileiro, projetando em, no mínimo, 50% mais de reservas e uma posição de destaque do País no ranking mundial.

Hoje, a Petrobras representa mais de 6% do PIB brasileiro, que em 2010 passou a ser o sétimo do mundo! Como pode-se constatar, não há como dissociar a Petrobras da exitosa história do petróleo brasileiro.

#### 4.1.3 Os marcos regulatórios

Assim como a Petrobras, os marcos regulatórios também determinaram a história do petróleo brasileiro. Desde o Conselho Nacional do Petróleo, criado em 1938, até a Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010, várias normas legais definiram o rumo do petróleo brasileiro, com altos e baixos nessa trajetória.

Fora o monopólio estatal pleno, existem no mundo três formas de os países explorarem suas reservas de petróleo: a concessão, a partilha e a prestação de serviço. Paulo Metri explica as diferenças:

Nos contratos de **concessão**, a empresa petrolífera fica com a posse do petróleo que vier a descobrir e paga impostos e taxas sobre o valor da produção. Se não descobrir petróleo, seus custos não são ressarcidos pelo Estado. Nos contratos de **partilha** de produção, a empresa petrolífera, se descobrir petróleo, terá a posse da parte que lhe couber, constante do acordo de partilha. Poderá ser obrigada a pagar impostos e taxas sobre sua parcela. Se não descobrir petróleo, seus custos não são ressarcidos pelo Estado. Nos contratos de **prestação de serviços**, a empresa petrolífera não terá a posse do petróleo e será remunerada pelos serviços prestados: de sísmica, de perfuração e de produção. Mesmo que não descubra petróleo, seus custos estarão sendo pagos, obviamente, pois foi contratada para a prestação do serviço (METRI, 2009, p. 162, grifos nossos).

Até a promulgação da Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, todos os dispositivos legais reguladores da indústria petrolífera no Brasil tiveram basicamente o mesmo foco: a garantia dos recursos do subsolo ao Estado e o monopólio estatal da atividade de E&P do petróleo no País.

No governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, o então ministro das Minas e Energia, procurando, dentre vários objetivos, atrair investimentos na atividade petrolífera, promover significativo aumento na produção de petróleo e ampliar a competitividade do País no mercado internacional (LIMA, 2008, p. 60), alterou substancialmente os rumos do petróleo, ao quebrar a hegemonia até então exercida pela Petrobras. Elaborou, então, a Lei nº 9.478, promulgada pelo Presidente da República em 16 de agosto de 1997.

Esta lei manteve o monopólio da atividade, conforme seus artigos 3º e 4º:

Art. 3º Pertencem à União os depósitos de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos existentes no território nacional, nele compreendidos a parte terrestre, o mar territorial, a plataforma continental e a zona econômica exclusiva.

Art. 4º Constituem monopólio da União, nos termos do art. 177 da Constituição Federal, as seguintes atividades:

I - a pesquisa e lavra das jazidas de petróleo e gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos;

II - a refinação de petróleo nacional ou estrangeiro;

III - a importação e exportação dos produtos e derivados básicos resultantes das atividades previstas nos incisos anteriores;

IV - o transporte marítimo do petróleo bruto de origem nacional ou de derivados básicos de petróleo produzidos no País, bem como o transporte, por meio de conduto, de petróleo bruto, seus derivados e de gás natural (BRASIL, 2004, p. 15).

Este monopólio não pode ser quebrado por força do instituído no artigo 177, incisos I, II, III e IV, da Constituição da República Federativa do Brasil. Contudo, no

parágrafo primeiro deste artigo consta que “a União poderá contratar com empresas **estatais ou privadas** a realização das atividades previstas nos incisos I a IV deste artigo, observadas as condições estabelecidas em lei” (*ibidem*, p. 9, grifo nosso). Baseado nesse mecanismo constitucional é que foi introduzida a grande novidade da Lei nº 4.978:

Art. 5º As atividades econômicas de que trata o artigo anterior serão reguladas e fiscalizadas pela União e poderão ser exercidas, mediante **concessão** ou autorização, por empresas constituídas sob as leis brasileiras, com sede e administração no País (*ibidem*, p. 16, grifo nosso).

O Brasil, portanto, passou a adotar o sistema de contratos de concessão. Abriu-se o mercado para quaisquer empresas nacionais ou estrangeiras, sendo obrigatório a estas últimas possuírem sedes administrativas (filiais) no País.

Como já era de se esperar, essa mudança provocou reações na sociedade, muitas delas contra o ato. Metri foi um dos que contestaram a medida:

[...] em 1997, foi criada a Lei 9.478, também conhecida como a Lei do Petróleo, que traz o oligopólio estrangeiro privado para atuar no país, quando o monopólio estatal socialmente controlado atende melhor a sociedade. [...] A parcela de dinheiro recebido do ganhador do leilão é sempre mínima, quando comparada aos lucros que aquela área pode proporcionar. [...] quem descobre o petróleo é dono dele [...] acabando, portanto, com a possibilidade de ações geopolíticas por parte do Estado. [...] No Brasil, [...] quando não se tinha petróleo, foi criado um modelo político institucional adequado e, hoje, quando se tem uma quantidade imensa de petróleo, está-se obrigado a aplicar um modelo que não apropria completamente para a sociedade essa riqueza (METRI, 2009, p. 160-161).

Todavia, os fatos posteriores corroboraram aquele ato. Após o ano de 1997, o País continuou numa trajetória cada vez mais ascendente na E&P do petróleo. Ao contrário do que os pessimistas previam, a Petrobras detém hoje mais de 100 plataformas de produção, 16 refinarias, 30 mil quilômetros em dutos e mais de seis mil postos de combustíveis. Desenvolveu tecnologia para E&P em águas profundas e ultraprofundas<sup>29</sup>, onde estão mais de 90% das nossas reservas. É a empresa brasileira que mais gera patentes no País e no exterior. A estatal brasileira continua hegemônica no setor (PETROBRAS, 2011).

<sup>29</sup> Convencionou-se águas profundas em até 1000m e ultraprofundas a partir de 1000m.

O Centro de Pesquisas da Petrobras (Cenpes) é o maior da América Latina e está em constante pesquisa e desenvolvimento de novas tecnologias, bem como formando profissionais altamente qualificados para a atividade.

Em 2006 o Brasil alcançou a tão desejada autossuficiência, passando a produzir mais que consumir, colocando o Brasil na confortável situação de exportador de petróleo, ainda que em quantidades modestas.

As reservas provadas brasileiras saltaram de 7,1 bbp em 1997 para quase 14 bbp<sup>30</sup> hoje, enquanto as reservas mundiais elevaram-se em apenas 27%. A perspectiva é de que esse número, no mínimo, dobre nos próximos anos. Com a descoberta de petróleo e gás na região do pré-sal, o Brasil pode ser o 4º maior produtor de petróleo do mundo em 2030 (*ibidem*, 2011).

Contudo, sem dúvida alguma, o expressivo ganho do Estado foi nas suas arrecadações, fruto do novo modelo de concessões. Conforme se pode ver na tabela 1, nas oito primeiras rodadas, apenas com Bônus de Assinatura (BA)<sup>31</sup> e Programa Exploratório Mínimo (PEM)<sup>32</sup>, a arrecadação do governo subiu exponencialmente, muito acima da elevação na produção e das reservas provadas. O BA subiu aproximadamente 650% nas oito rodadas e o PEM, mais de 6.000%, nas quatro últimas rodadas apenas. Se forem incluídos os royalties, participações especiais e pagamentos pela ocupação e retenção da área<sup>33</sup>, esses valores aumentam muito mais. Observa-se, então, que o governo conseguiu, a partir do modelo da concessão, obter muito mais ganho advindo de sua riqueza mineral.

---

<sup>30</sup> Apenas como referência, no mesmo período os EUA tiveram suas reservas reduzidas de 30 bbp para 28,4 bbp; o México, de 48,5 bbp para 11,7 bbp; a China, de 24 bbp para 14,8 bbp. Alguns países, além de terem consumido parte de suas reservas, mascaravam seus números com dados não reais.

<sup>31</sup> Valor que o vencedor se compromete a pagar no ato da assinatura do contrato

<sup>32</sup> É quanto o vencedor se compromete a investir na E&P, incluídas as aquisições de bens e serviços locais.

<sup>33</sup> Pagamentos de compensações financeiras denominadas participações governamentais: a) bônus de assinatura, b) *royalties*, c) participação especial e d) pagamento pela ocupação ou retenção da área.

**Tabela 1: Demonstrativo de arrecadação do governo**

Licitação	Rodada 1	Rodada 2	Rodada 3	Rodada 4	Rodada 5	Rodada 6	Rodada 7	Rodada 8
	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2007
Bônus de Assinatura (U\$)	180.919,420	261.670.338	240.7694.910	33.883.387	9.153.312	222.061.400	484.070.677	1.140.652.588
PEM (U\$)	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	12.218.508	683.276.000	801.318.582	739.405.180

Fonte: BRASIL, 2011d<sup>34</sup>

#### 4.1.4 O pré-sal e seu marco regulatório

Por causa da descoberta do pré-sal, a discussão sobre marco regulatório voltou com força total, depois que o governo retirou os blocos do pré-sal da 9ª Rodada de Licitações da ANP, por decisão do Presidente da República, numa reunião do Conselho Nacional de Política Energética (CNPE), em oito de novembro de 2007, quando foi apresentada ao Chefe Supremo dados concretos da descoberta do pré-sal. Naquela ocasião, o presidente disse que “não passaria à história como o governante que tomou conhecimento de uma notícia daquela natureza e deixou tudo prosseguir como se nada tivesse ocorrido” (LIMA, 2008, p. 149). O Presidente determinou, então, a retirada dos 41 blocos relacionados às possíveis acumulações em reservatórios do pré-sal. Prosseguiu determinando ao Ministério das Minas e Energia (MME) que avaliasse em curto prazo as mudanças necessárias no marco regulatório que contemplassem um novo paradigma de E&P de petróleo e gás natural, aberto pela descoberta da nova província petrolífera, **respeitando os contratos em vigor** (LIMA, 2008, p. 151).

O acima grifado merece atenção especial, pois gerou insegurança e reações no mercado sobre os blocos já licitados em rodadas anteriores e em operação pelas empresas vencedoras. Isso ocorreu porque, por definição, os blocos são “parte de uma bacia sedimentar, formada por um prisma vertical de **profundidade indeterminada**, com superfície poligonal definida pelas coordenadas geográficas de seus vértices, onde são desenvolvidas atividades de

<sup>34</sup> Disponível em <[www.brasil-rounds.gov.br](http://www.brasil-rounds.gov.br)>. Acesso em 03 jun 2011.



exploração ou produção de petróleo e gás natural.” (BRASIL, 2011d, grifo nosso). A província do pré-sal está localizada entre as bacias de Santos, Campos e Espírito Santo, abaixo da camada do pós-sal, onde existem inúmeros blocos em E&P há muito tempo. Portanto, aqueles possuidores de blocos de concessões antigas (rodadas anteriores) na camada do pós-sal que se sobrepõem ao pré-sal ganharam como “presente de Deus” também o pré-sal, já que o bloco não tem limite de profundidade. Basta que tenham capacidade e competência para prospectarem mais fundo e chegarão lá. Hoje, isso representa 28% do pré-sal. Por isso foi importante ao governo declarar o respeito aos contratos anteriores, caso contrário geraria um clima de insegurança jurídica internacional, com sérios danos à credibilidade do País.

Fruto do estudo do MME, criou-se o marco regulatório do pré-sal, a Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010, que introduziu a exploração e a produção de petróleo sob o regime de **partilha<sup>35</sup> de produção** e criou o **Fundo Social**, alterando a lei anterior (nº 9.478, de 6 de agosto de 1997). Como já foi visto, a diferença básica deste modelo para o de concessão reside no fato de que o Estado partilha com a empresa parte do óleo extraído, em partes definidas em contrato. Ambos os modelos transferem às companhias de petróleo os riscos dos custos de prospecção. Se não encontrarem petróleo ou desistirem da atividade, por razões econômicas, arcarão com os prejuízos.

O que levou o governo a decidir mudar o marco regulatório do pré-sal<sup>36</sup> para contratos de partilha? Segundo Bastos (2010, f. 69), “...quando o risco é baixo ou não existe, é mais interessante para o Estado utilizar o sistema de partilha da produção, permitindo reduzir os riscos para as empresas e aumentar as participações governamentais”. Depreende-se, então, duas razões básicas: primeiro, estimular o interesse das companhias petrolíferas em explorar o pré-sal, devido ao baixo risco, e segundo, aumentar a participação do Estado na produção,

---

<sup>35</sup> Vide definição na folha 25.

<sup>36</sup> Segundo a Lei nº 12.351, de 10 de dezembro de 2010, o sistema de contrato de partilha valerá apenas para o pré-sal e áreas estratégicas, estas caracterizadas pelo baixo risco exploratório e alto potencial de produção de hidrocarbonetos.

apropriando-se de parcela do óleo retirado. Contudo, parte-se do pressuposto de que o pré-sal apresenta baixo risco. Não é uma certeza absoluta, embora todos os dados existentes até então apontem para essa direção.

O Fundo Social foi criado para permitir ao País desenvolver, com este excedente de capital, outras áreas estratégicas não relacionadas à indústria do petróleo. Para tal, o capítulo VII da lei, no seu artigo 47, define a finalidade do Fundo Social:

Art. 47. É criado o Fundo Social - FS, de natureza contábil e financeira, vinculado à Presidência da República, com a finalidade de constituir fonte de recursos para o desenvolvimento social e regional, na forma de programas e projetos nas áreas de combate à pobreza e de desenvolvimento:

- I - da educação;
- II - da cultura;
- III - do esporte;
- IV - da saúde pública;
- V - da ciência e tecnologia;
- VI - do meio ambiente; e
- VII - de mitigação e adaptação às mudanças climáticas (BRASIL, 2010b).

E continua no artigo 48, definindo os objetivos:

Art. 48. O FS tem por objetivos:

- I - constituir poupança pública de longo prazo com base nas receitas auferidas pela União;
- II - oferecer fonte de recursos para o desenvolvimento social e regional, na forma prevista no art. 47; e
- III - mitigar as flutuações de renda e de preços na economia nacional, decorrentes das variações na renda gerada pelas atividades de produção e exploração de petróleo e de outros recursos não renováveis (BRASIL, 2010b).

Pretende o governo, com a criação desse fundo, além de impulsionar o desenvolvimento nacional como um todo, nas diversas áreas definidas na lei, preservar o País dos possíveis males que possam advir com o auferimento de elevados lucros com a E&P plena do pré-sal, num horizonte médio de cinco a 10 anos, haja vista as reais e otimistas expectativas sobre aquelas reservas. Alguns exemplos mundiais demonstram os danos do mau uso de riquezas minerais, dois deles citados neste trabalho: a Holanda<sup>37</sup> (doença holandesa) e a Guiné Equatorial<sup>38</sup>.

<sup>37</sup> Vide nota de rodapé nº 5, na folha 14.

<sup>38</sup> Vide folha 15.

#### 4.1.5 A autossuficiência brasileira

É importante discutir esse assunto neste trabalho, pois ele impacta diretamente na importância do pré-sal para a história do petróleo brasileiro e o posicionamento do País no mundo.

Muito se propalou em 24 de abril de 2006, quando o governo brasileiro anunciou a conquista da autossuficiência em petróleo, com a entrada em produção da plataforma P-50, no campo de Albacora Leste, na bacia de Campos. O anúncio feito pelo próprio Presidente da República impactou o País, como a concretização de um sonho perseguido desde a criação da Petrobras, em 1953. O País entrara no seletíssimo grupo dos autossuficientes. Essa notícia repercutiu indelevelmente na autoestima do povo brasileiro. Da mesma forma, ecoou nos quatro cantos do mundo, como um grito de independência moderno.

Contudo, a autossuficiência não é um fenômeno a ser estudado de forma simplista. Deve-se analisá-la sob vários aspectos: numa visão meramente matemática, ou seja, se se produz mais barris de petróleo do que se consome; numa visão econômica, quer dizer, se o Brasil tem superávit comercial entre venda e compra de petróleo e derivados; e numa visão técnica, se o Brasil pode assumir isoladamente todo o processo do petróleo, do *upstream* ao *downstream*.

No primeiro aspecto, o Brasil indubitavelmente conquistou sua autossuficiência em 2006, passando a produzir mais petróleo do que consumia. Dados daquela época indicam que a produção atingiu a média de 1.809.000 bp/d, enquanto o consumo interno ficou na média de 1.745.000 bp/d (BRASIL, 2011d). De abril de 2006 para hoje, esse superávit só tem aumentado até o ano de 2010, quando, devido ao alto crescimento do País, produção e consumo ficaram praticamente empatados. Atualmente, poucos países possuem essa capacidade.

Analisando o segundo aspecto, pode-se dizer que o Brasil alcançou sua autossuficiência recentemente. Só em 2009 o País reverteu esse quadro, com um saldo favorável de US\$ 164.891.000,00 (cento e sessenta e quatro milhões, oitocentos e noventa e um mil dólares americanos), conforme tabela abaixo.

**Tabela 2: Valores em dólares da Importação e da Exportação de Petróleo:**

	2005	2006	2007	2008	2009
<b>Importação</b>					
<b>Dispêndio (mil US\$)</b>	7.648.441	9.088.006	11.974.015	16.572.555	9.205.488
<b>Preço médio do barril (US\$)</b>	55,85	68,57	74,72	108,68	63,88
<b>Exportação</b>					
<b>Receita (mil US\$)</b>	4.164.450	6.894.289	8.905.065	13.682.758	9.370.379
<b>Valor médio do barril (US\$)</b>	41,57	51,32	57,90	86,54	48,84

Fonte: BRASIL, 2011d<sup>39</sup>.

Em relação ao terceiro aspecto levantado, se o Brasil possui capacidade técnica de isoladamente se autossuprir em todo o processo da cadeia produtiva, cabe destacar que o petróleo brasileiro é predominantemente do tipo pesado, com baixo índice API<sup>40</sup>, enquanto que as refinarias instaladas no País são bem anteriores ao atingimento da autossuficiência em 2006. Portanto, elas foram construídas para o refino do petróleo importado, de alto índice API. Daí a necessidade de o País continuar importando petróleo e derivados, para suprir ao mercado interno. Se o País ainda não tem capacidade de refinar seu próprio petróleo para atender toda a demanda interna, não se pode afirmar que ele é autossuficiente. Logo, o Brasil ainda não atingiu sua plena autossuficiência.

Um interessante artigo publicado pelo jornal O Estado de S. Paulo, escrito por um dos mais respeitados jornalistas econômicos, apresenta uma crítica à ideia de autossuficiência, conforme extrato a seguir:

<sup>39</sup> Disponível em <[www.anp.gov.br/?pg=31286](http://www.anp.gov.br/?pg=31286)>. Acesso em 23 Abr 11.

<sup>40</sup> Grau API é uma escala hidrométrica idealizada pelo *American Petroleum Institute*, para medir a densidade relativa de líquidos. Quanto mais densidade o óleo tiver, melhor ele será. É considerado leve se tiver grau acima de 31, médio, entre 31 e 22, pesado, entre 22 e 10, e extra-pesado, abaixo de 10.

**Autossuficiência parcial.** Ela de fato não existe. O Brasil já é autossuficiente na extração de petróleo, produz 2 milhões de barris por dia e consome 1,9 milhão. Mesmo assim, hoje ainda precisa importar alguns derivados, como diesel, GLP e nafta química que as refinarias existentes no país não destilam. Foram construídas para refinar petróleo leve que só agora se descobriu na bacia de Santos. A autossuficiência virá nos próximos 2 anos, quando duas refinarias, uma no Rio de Janeiro (Comperj) e outra em Pernambuco (Abreu e Lima) começarão a produzir aqueles derivados que hoje o país importa (TAMER, 2011, p. B4).

Essa conclusão leva-nos a enxergar o pré-sal como a verdadeira autossuficiência brasileira, uma vez que, além das extraordinárias reservas provadas e prováveis, o petróleo é do tipo leve, com índices API entre 28 e 30 graus. Uma vez atingidos os níveis esperados de E&P do pré-sal, o País terá plenas condições de depender exclusivamente de sua cadeia produtiva para prover-se dos derivados de petróleo que necessita. Isso o coloca em outra posição na geopolítica mundial do petróleo, alçando a grupos cada vez mais seletos e determinantes.

Essa posição conquistada pelo Brasil, a muito custo, demanda maiores e melhores articulações entre as políticas públicas, em particular as de segurança energética e de defesa. Alguns aspectos dessa articulação serão discutidos no capítulo a seguir.

## **5 SEGURANÇA ENERGÉTICA E DEFESA NACIONAL: VULNERABILIDADES E DESCOMPASSO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL**

Nenhum país escapa a seu destino e, feliz ou infelizmente, o Brasil está condenado à grandeza. A ela condenado por vários motivos: por sua extensão territorial, por sua massa demográfica, por sua composição étnica, por seu ordenamento socioeconômico e, sobretudo, por sua incontida vontade de progresso e desenvolvimento. As soluções pequenas e medíocres não convêm nem interessam ao Brasil. Temos que pensar grande e planejar em grande escala, com audácia de planejamento, e isto simplesmente porque o Brasil, ainda que a isso nos conformássemos, não seria viável como País pequeno ou mesmo como País médio. Ou aceitamos nosso destino como um país grande, livre e generoso, sem ressentimentos e sem preconceitos, ou corremos o risco de permanecer à margem da história, como povo e como nacionalidade (CASTRO *in* ZANETTI, 2006).

Embaixador João Augusto de Araújo Castro<sup>41</sup>

Dentre as várias políticas públicas conduzidas pelos sucessivos governos brasileiros, as duas destacadas no título foram estudadas e analisadas neste trabalho. O objetivo do autor foi buscar caracterizar se os últimos governos têm dado a devida atenção e como tem sido o desenvolvimento delas. Buscou, também, o autor, identificar possíveis descompassos e falta de articulação entre elas e suas repercussões, e quais seriam as oportunidades para corrigir rumos.

A energia é a base do desenvolvimento do país. Sem energia um organismo não sobrevive. Sem a oferta daquela, este não cresce. Esta é uma lei natural para os seres vivos, que se aplica exatamente do mesmo modo para as sociedades. Já a defesa é imprescindível para um organismo manter-se saudável e protegido das adversidades, dissuadindo-as, por vezes enfrentando-as. Da mesma forma, para um Estado, de nada adianta possuir fonte energética suficiente, que lhe permita progredir no curso de sua história, se não possui os mecanismos mínimos necessários para se manter “vivo” e respeitado dentro do concerto mundial.

---

<sup>41</sup> Palestra aos estagiários da ESG em Washington-DC, em 1971. Disponível em < <http://pt.scribd.com/doc/49709901/13/Forcas-Armadas-em-Acoes-de-Desenvolvimento-e-Seguranca-Regionais>>. Acesso em 17 ago. 2011.

Daí o interesse do autor em conduzir este trabalho, para que sirva, de alguma forma, na melhor compreensão da necessidade dessas políticas caminharem juntas, articuladas, para não permitir ao País ser surpreendido pelos fatos e colocar tudo a perder.

## 5.1 As políticas

### 5.1.1 O setor de energia

O Brasil não possui uma política única normatizada para o setor energético. O governo federal elabora documentos estabelecendo políticas públicas para atividades energéticas específicas, conforme as necessidades se apresentam. Assim foi com o petróleo. A Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, tem como título: “**dispõe sobre a política energética nacional**, as atividades relativas ao monopólio do petróleo, institui o Conselho Nacional de Política Energética e a Agência Nacional do Petróleo” (BRASIL, 1997, grifo nosso). Embora no título este documento se proponha a estabelecer uma política energética nacional, ele trata exclusivamente da política relacionada ao petróleo e gás, que, em síntese, é o que importa para este trabalho. Ele também cria o CNPE, que tem como finalidades

[...] formular políticas e diretrizes de energia destinadas a:

I - promover o aproveitamento racional dos recursos energéticos do País, em conformidade com o disposto na legislação aplicável e com os princípios:

[...]

II – assegurar, em função das características regionais, o suprimento de insumos energéticos às áreas mais remotas ou de difícil acesso do País, submetendo as medidas específicas ao Congresso Nacional, quando implicarem criação de subsídios, observado o disposto no parágrafo único do artigo 73 da Lei n.º 9.478, de 1997;

III – rever periodicamente as matrizes energéticas aplicadas às diversas regiões do País, considerando as fontes convencionais e alternativas e as tecnologias disponíveis;

IV – estabelecer diretrizes para programas específicos, como os de uso do gás natural, do álcool, de outras biomassas, do carvão e da energia termonuclear;

V – estabelecer diretrizes para a importação e exportação, de maneira a atender às necessidades de consumo interno de petróleo e seus derivados, gás natural e condensado, e assegurar o adequado funcionamento do Sistema Nacional de Estoques de Combustíveis e o cumprimento do Plano Anual de Estoques Estratégicos de Combustíveis, de que trata o artigo 4º da Lei nº 8.176, de 8 de fevereiro de 1991”(BRASIL, 1997).

Portanto, está claro que o CNPE deverá formular, um dia, uma política central para o setor energético brasileiro, como existe uma PDN única, abrangendo todos os setores e atividades envolvidas no tema Defesa. Como exemplo de outro país, a *“Blueprint for a Secure Energy Future”* (United States of America, 2011), que o Presidente dos EUA, Barack Obama, lançou em 30 de março deste ano, é um documento único, onde estão minuciosamente detalhadas todas as diretrizes que devem nortear o seu governo na área energética, desde o petróleo à eólica. Por mais que o setor energético seja suscetível a mudanças e adaptações de ordem econômica, tecnológica ou das relações internacionais, tem que haver uma “espinha dorsal” que direcione o setor, que mostre aonde o país quer chegar. Isso foi o que fez o presidente dos EUA.

Para melhor conhecer a realidade do País, suas possibilidades e necessidades, o governo criou, em 2004, a Empresa de Pesquisa Energética (EPE), cuja finalidade é prestar serviços na área de estudos e pesquisas destinadas a subsidiar o planejamento do setor energético pelo MME.

Em que pese o País ainda não possuir até hoje uma política única definindo as metas a serem perseguidas para garantir a segurança energética de que precisa, o Brasil tem caminhado bem, promovendo a oferta das fontes energéticas necessárias ao seu desenvolvimento. Na época do Milagre Brasileiro, na década de 70, o governo fez pesados investimentos necessários à segurança energética de um país que crescia a taxas de 12% ao ano, garantindo suprimento de energia de longo prazo. Nasceram, naquele período, as hidrelétricas de Itaipu (1982) e Tucuruí (1984), a termelétrica nuclear de Angra dos Reis (1982) e investimentos em outras áreas, no petróleo inclusive.

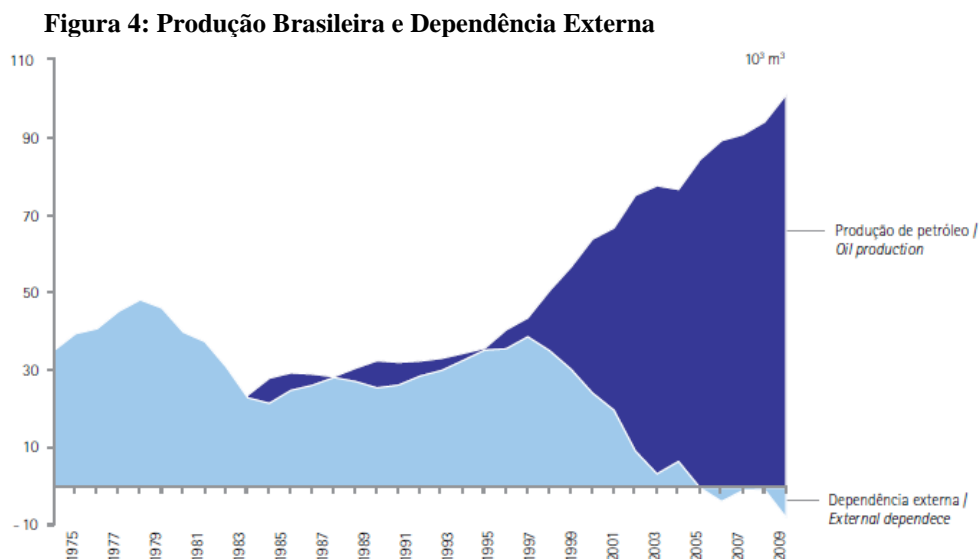
Todavia, é fato que alguns eventos históricos pontuais mostraram estrangulamentos nesse suprimento, como o “apagão” ocorrido em 2001, quando o setor de energia elétrica entrou em colapso no País, exigindo racionamentos drásticos e provocando a



retração industrial. No setor do petróleo o Brasil não experimentou esses dissabores. Todas as vezes que o País sofreu com a falta ou racionamento desta fonte, foram por motivos externos, notadamente as crises internacionais.

O petróleo do Brasil tem progredido satisfatoriamente ao longo do tempo. Desde o início das pesquisas e lavras, no começo do século XX, os sucessivos governos têm tomado atitudes necessárias e importantes para cada momento, evitando solução de continuidade no atendimento da demanda interna. Assim foi com a resistência à abertura do mercado nas décadas de 30 e 40, o monopólio e criação da Petrobras na década de 50, a fantástica evolução dessa estatal brasileira ao longo das décadas seguintes, o importante passo da Petrobras em se aventurar em águas rasas e depois profundas da ZEE, na busca de jazidas mais rentáveis, a abertura do mercado no momento certo, em 1997, permitindo um salto na produção e produtividade nacionais, culminando com a autossuficiência e a descoberta do pré-sal.

A Lei do Petróleo foi decididamente o marco mais relevante nessa busca incessante por mais reservas e produção de petróleo. O gráfico abaixo demonstra a diferença que foi para o País, antes e depois de 1997, quando a lei entrou em vigor. A cor clara representa a dependência externa do País e a escura, a produção nacional:



Fonte: Balanço Energético Nacional 2010: BRASIL, 2009. f. 95.

Como se vê, o salto quantitativo foi surpreendente, levando o País à autossuficiência em apenas nove anos após sua promulgação.

Atualmente, o governo continua fortemente empenhado em não descurar na evolução da indústria do petróleo. O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), na sua primeira edição (2007-2010), contemplou a indústria do petróleo com fortes investimentos. Alguns resultados relevantes<sup>42</sup>: 629 poços exploratórios perfurados, sendo 76 na zona do pré-sal; entrada em operação de 12 novas plataformas, com mais 13 em execução; investimentos da ordem de 23 bilhões de reais (BRASIL, 2011), tendo como resultados mais significativos a descoberta, prospecção e confirmação do pré-sal em 2007 e a autossuficiência comercial brasileira em 2009<sup>43</sup>.

O PAC 2, do atual governo, segue na mesma direção, privilegiando o setor com substantivos recursos e investimentos. A Petrobras, segundo Cirilo Junior (2011), investirá mais de 224 bilhões de dólares, sendo 33 bilhões só para o pré-sal. Afirma ainda que o setor privado entrará com 36 bilhões até 2015, pois considera que o País tem cenário único no horizonte da indústria mundial. Somados todos os investimentos previstos (Petrobras, governos federal e estaduais e outras empresas privadas), estes, a partir de 2011, poderão chegar a mais de 933 bilhões de reais (aproximadamente 590 bilhões de dólares) (SOUTO, 2011, f. 56).

Do que foi explanado, pode-se afirmar que o Brasil não corre risco, a curto e médio prazos, de desabastecimento de petróleo, ainda a maior fonte de energia do País. O Secretário Adjunto da Secretaria de Petróleo, Gás Natural e Combustíveis Renováveis do MME, em palestra na EGN, mostrou que a indústria do petróleo no Brasil ainda está explorando a “ponta do iceberg”, uma vez que apenas 343 mil Km<sup>2</sup> de um total de 2,81

---

<sup>42</sup> Dados retirados do relatório do PAC. Acesso <<http://www.brasil.gov.br/pac/relatorios/nacionais/11o-balanco-4-anos/parte-5/view>>. Acesso em 17 jun. 2011.

<sup>43</sup> Embora o Brasil tenha proclamado a autossuficiência em 2006, somente em 2009 o país teve saldo favorável no comércio exterior de petróleo, pela descoberta de petróleo de melhor qualidade e, em consequência, maior valor comercial. Vide folha 31.

milhões de Km<sup>2</sup> de área efetiva das bacias sedimentares, ou seja, 12,2 %, estão concedidos para E&P (SOUTO, 2011). Logo, não será por falta ou restrição dos hidrocarbonetos que o desenvolvimento nacional deixará de seguir seu rumo evolutivo, tão necessário para solucionar os graves problemas sociais que assolam a nação por séculos, permitindo ao Brasil transformar bons indicadores macroeconômicos em melhores indicadores sociais.

### 5.1.2 O Setor de Defesa

[...] se o Brasil quiser ocupar o lugar que lhe cabe no mundo, precisará estar preparado para defender-se não somente das agressões, mas também das ameaças. Vive-se em um mundo em que a intimidação tripudia sobre a boa fé. Nada substitui o envolvimento do povo brasileiro no debate e na construção da sua própria defesa.” (BRASIL, 2008, f. 8).

No sentido oposto ao setor de energia, a defesa está muito bem normatizada nos documentos necessários, ainda que estes sejam fruto de iniciativa recente do governo federal. Logo, a política e as estratégias necessárias para nortear a defesa do País estão definidas nas legislações que serão citadas. Devido ao pouco tempo de maturação dessas políticas e estratégias, percebe-se falta de compreensão e ação para a implementação das mesmas. Mas os problemas nessa área vão muito além disso. É o que o autor pretende mostrar.

Não por mera coincidência, as atuais PDN e Estratégia Nacional de Defesa (END) foram elaboradas em 2005 e 2008, respectivamente, no período das importantes descobertas de imensas riquezas no fundo do mar brasileiro: o pré-sal. Afortunadamente, alguns integrantes do primeiro escalão do Estado perceberam a importância do assunto e, mais relevante ainda, as novas vulnerabilidades do País. Daí o assunto Defesa ter tomado boa parte da agenda do último governo.

“A arte da guerra nos ensina a não confiar na probabilidade de o inimigo não vir, mas na nossa presteza em recebê-lo; não na chance de ele não atacar, mas em vez disso, no fato de que tornamos nossa posição invulnerável” (SUN TZU, 1999, p. 54). Há quase 500 anos a. C., Sun Tzu já advertia para o risco da falta de preparo de um Estado contra seus

potenciais inimigos. No mesmo sentido, o conhecido provérbio romano “*si vis pacem, para bellum*”, muito utilizado por pensadores e pesquisadores realistas, indica que só uma adequada prontidão pode dissuadir agressões externas e garantir a paz. Levando em consideração as riquezas descobertas no pré-sal brasileiro, é importante se considerar a ambição mundial sobre as mesmas e preparar adequadamente a sua proteção.

Com o fim da Guerra Fria, o realismo político perdeu espaço para as ideias neoliberais. A partir do governo de Fernando Collor de Melo (1990-1992) até o governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), foi implementada uma política de abertura comercial e financeira e reestruturação administrativa baseada no princípio do Estado mínimo. Essas medidas trouxeram efeitos perversos sobre a defesa nacional, com fortes reduções nos gastos militares e retração da indústria de defesa (ALBUQUERQUE, 2010).

(...) o Brasil apresentou ao longo do tempo uma indiscutível redução de seu poder militar. Desde a renúncia ao desenvolvimento da tecnologia nuclear até a redução dos gastos com o aparelho militar, que gerando a vexatória situação de se verem reduzidos o contingente e o serviço militar obrigatório, o país tem observado uma perceptível perda de capacidade de, se necessário, se defender e defender seus interesses na esfera internacional (RACY, SIBERFIELD, 2003, p. 66, *apud* ALBUQUERQUE, 2010).

Fruto de suas novas riquezas recém-descobertas, o Brasil parece ter sido acordado do seu “sono irresponsável”, mas ainda está no estado de torpor. Precisa afastar definitivamente a inação e a crença do não-risco latente para sair da vulnerável e perigosa situação de (in)segurança em que se encontra.

#### 5.1.2.1 A Política de Defesa Nacional

Na introdução da PDN já se descortina o principal problema do tema Defesa:

Após um longo período sem que o Brasil participe de conflitos que afetem diretamente o território nacional, **a percepção das ameaças está desvanecida para muitos brasileiros**. Porém, é imprudente imaginar que um país com o potencial do Brasil não tenha disputas ou antagonismos ao buscar alcançar seus legítimos interesses. Um dos propósitos da Política de Defesa Nacional é conscientizar todos os segmentos da sociedade brasileira de que **a defesa da Nação é um dever de todos os brasileiros** (BRASIL, 2005, grifos nossos).

O Brasil, por ser um País geopoliticamente satisfeito, sem contendas com seus vizinhos, nem inimigos declarados, na situação de potência hegemônica regional, anestesiou-se para o assunto de defesa externa e focou seus esforços nos problemas internos. As FA passaram a ser questionadas quanto à sua finalidade, bem como a serem sistematicamente empregadas em problemas internos, em ações para reduzir as mazelas da sociedade. Os problemas internos são reais e devem ser combatidos com todo o esforço nacional, mas para isso devem ser fortalecidos e empregados os meios e recursos destinados a tal. As FA não estão fora desse escopo, mas é imprescindível que elas sejam o último recurso, e não o primeiro, como tem ocorrido.

A PDN pretendeu acordar a sociedade quanto à verdadeira necessidade e finalidade das FA e aos riscos, ainda que remotos, que o País tem. Em diversos pontos é destacado que um país com dimensões continentais e enormes reservas de recursos naturais energéticos certamente desperta ou despertará a cobiça internacional. O Objetivo da PDN é exatamente preparar o País para fazer frente a essas cobiças, prevalecendo seus interesses nacionais. Por esse motivo é destacada como uma das diretrizes: “XIV promover a interação das demais políticas governamentais com a Política de Defesa Nacional.” (BRASIL, 2005, p. 15).

Segundo a PDN, o Atlântico Sul é definido como nosso entorno estratégico, haja vista as dimensões de nossa costa e as AJB, pela riqueza de recursos, por projetar o Brasil sobre a África e pelo intenso comércio marítimo. Enfatiza a natural vocação marítima do Brasil: pelo mar fomos descobertos, pelo mar transacionamos 95% de nosso comércio internacional e pelo mar nos comunicamos com o mundo. Do mar retiramos nossa principal fonte energética.

Dentre as várias orientações estratégicas definidas pela PDN, uma pode ser considerada a síntese daquele documento: “6.20 O **desenvolvimento de mentalidade de**

**defesa** no seio da sociedade brasileira é fundamental para sensibilizá-la acerca da importância das questões que envolvam ameaças à soberania, aos interesses nacionais e à integridade territorial do País.” (BRASIL, 2005, p. 14, grifo nosso).

Outro aspecto muito bem abordado pela PDN é a importância da indústria de defesa. O Brasil já foi, na década de 80, um dos maiores produtores e exportadores de material de defesa. Por falta de mentalidade de defesa, o País perdeu essa capacidade. Como exemplo, a empresa ENGESA<sup>44</sup> era um centro de excelência na produção de veículos militares blindados e não blindados, chegando a vender para 37 países. Produzia inúmeros outros artigos, como munições para calibres de 90 mm e 105 mm. Desenvolveu o projeto e fabricou dois protótipos do MBT<sup>45</sup> Osorio, que foi considerado na década de 80 o mais moderno e eficiente do mundo, ganhando, na Arábia Saudita, concorrência com blindados europeus e estadunidense. O contrato não foi assinado e a ENGESA, sem apoio do governo, faliu.

Hoje, a indústria de defesa está quase incipiente, dadas as necessidades atuais das FA. A PDN ressalta que tem que ser fortalecida a capacidade nacional, com envolvimento dos setores governamental, industrial e acadêmico, buscando tecnologias de ponta e de uso dual (BRASIL, 2005, p. 13).

#### 5.1.2.2 A Estratégia Nacional de Defesa

Após as declarações da conquista da autossuficiência na produção de petróleo (2006) e da descoberta do pré-sal (2007), o governo editou e lançou a END, em 18 de dezembro de 2008. A END vem em sequência a dois fatos históricos que mudaram a posição do Brasil na geopolítica do petróleo. Naquele momento, por iniciativa da Secretaria de

<sup>44</sup> A história do Osorio e da falência da ENGESA está disponível em <<http://pt.wikipedia.org/wiki/EE-T1>>. Acesso em 24 jun. 2011.

<sup>45</sup> *Main Battle Tank*.

Assuntos Estratégicos da Presidência da República (SAE) e do Ministério da Defesa (MD), foi identificada a necessidade de melhor estruturar o País na área de defesa, de definir as estratégias para a política de defesa, pois se vislumbrava riscos potenciais à soberania.

A estratégia é fundamental para a conquista dos objetivos políticos. Sem estratégia, não há como se aplicar o poder. A estratégia complementa a política, na medida em que esta diz o que o país deve fazer, aquela, diz como fazer. Portanto, era mandatório para o País formular a END, pois já se passavam mais de três anos do estabelecimento da PDN.

Embora a END devesse ser, em tese, complementar à PDN, na realidade não o é, caracterizando mais uma vez a claudicante mentalidade de defesa brasileira. Em seu texto não é citada uma vez sequer a PDN, evidenciando o descompasso entre os governos que se sucedem, especialmente quando são de linhas políticas opostas.

Eliezer Rizzo de Oliveira, em seu artigo *A Estratégia Nacional de Defesa e a Reorganização e Transformação das Forças Armadas*, destaca:

Achando-se plenamente vigente, a Política de Defesa Nacional (PDN) [...], deveria ser considerada uma referência obrigatória para a Estratégia Nacional de Defesa. Mas a END não cita sequer uma vez a PDN, que se define como “o documento condicionante de mais alto nível do planejamento de defesa, [que] tem por finalidade estabelecer objetivos e diretrizes para o preparo e o emprego da capacitação nacional, com o envolvimento dos setores militar e civil, em todas as esferas do Poder Nacional”. É como se a END partisse do zero, assumindo, sem o dizer, a síndrome da primeira vez com que o presidente da República qualifica as ações de seu governo em relação aos que o precederam. A Estratégia de Defesa Nacional e a Política de Defesa Nacional são povoadas por multiplicidade de temas comuns. Ambas são propositivas em sua projeção para o futuro, mas a END agrega um diagnóstico das dificuldades (vulnerabilidades) da Defesa Nacional. Os estilos são muito distintos. Enquanto a END é categórica e afirmativa, a PDN é excessivamente cautelosa (OLIVEIRA, 2009, p. 71).

Fica bem caracterizada a falta de continuidade dessa política de Estado, por causa de sucessivos governos que priorizam os interesses temporários de um mandato em detrimento dos objetivos permanentes do Estado.

A END pretende atingir seus objetivos baseada em três eixos estruturantes: a reorganização das FA, a reestruturação da indústria de material de defesa e a política de

composição dos efetivos das FA. Para tal, enfatizam a necessidade de se colocar as questões de defesa na agenda nacional e de se formular planejamentos de longo prazo.

Sabidamente, os legisladores destacaram que a END é indissociável da estratégia nacional de desenvolvimento:

[...] Esta motiva aquela. Aquela fornece escudo para esta. Cada uma reforça as razões da outra. Em ambas, se desperta para a nacionalidade e constrói-se a Nação. Defendido, o Brasil terá como dizer não, quando tiver que dizer não. Terá capacidade para construir seu próprio modelo de desenvolvimento (BRASIL, 2008, p. 8).

Mas destacam, logo a seguir, que é muito difícil para um país que pouco contato teve com guerras em sua história recente, preocupar-se efetivamente com sua defesa para garantir desenvolvimento.

A ausência de preocupação e mobilização da sociedade com a causa da defesa é recorrente no texto da END. Inúmeras expressões contidas neste documento, tais como “...nova postura no campo da defesa, a ser consolidada através do envolvimento do povo brasileiro” (BRASIL, 2008, p. 5); “Nada substitui o envolvimento do povo brasileiro no debate e na construção da sua própria defesa” (*ibidem*, p. 8); “Difícil – e necessário – é para um País que pouco trato teve com guerras convencer-se da necessidade de defender-se...” (*ibidem*, p. 8); “...engajamento de toda a Nação em sua própria defesa” (*ibidem*, p. 24); “...ver a Nação identificada com a causa da defesa” (*ibidem*, p. 27); “pouco envolvimento da sociedade brasileira com os assuntos de defesa...” (*ibidem*, p. 42); e “maior engajamento da sociedade brasileira nos assuntos de defesa...” (*ibidem*, p. 44) dão sobejas mostras de qual é o maior desafio a ser vencido.

Todavia, há que se destacar que os poderes da União, especialmente o Executivo e o Legislativo, nada mais são do que o povo representado no comando do País. Logo, pode-se concluir que essa carência de sensibilidade com a defesa também atinge os governantes e legisladores. Este desafio, indubitavelmente, é muito maior que o dito no parágrafo anterior, pois cabe funcionalmente aos altos escalões do governo o dever de adotar ações proativas na



formulação e condução das políticas públicas, e não o povo, que normalmente assume o papel de aprová-las ou não. Ou seja, uma postura reativa.

Pode-se bem caracterizar a baixa prioridade dada pelos poderes Executivo e Legislativo na esfera federal aos assuntos de Defesa quando se verifica a situação atual dos documentos complementares previstos nas Disposições Finais da END. No momento da sua formulação, foram levantados vários documentos considerados necessários para o atendimento às suas exigências (BRASIL, 2008, p. 67-70). Dos 22 previstos, três servem de exemplos, conforme tabela a seguir:

**Tabela 3: Situação das Tarefas a Realizar na END:**

<b>Prazo Inicial</b>	<b>Tarefa a realizar</b>	<b>Resp.</b>	<b>Situação em 04/04/2011</b>
31 Mar 2009	Proposta de estabelecimento de ato legal que garanta a alocação, de forma continuada, de recursos financeiros específicos, para viabilizar o desenvolvimento integrado e a conclusão de projetos relacionados à defesa nacional.	CC, MD, MF, MPOG e SAE	- Discussão do “Projeto de Lei de Programação Plurianual Mandatória de Defesa”. - O MD retomará a discussão do assunto visando fixar diretrizes para elaboração de instrumento legal que assegure os recursos necessários às atividades das Forças Armadas em volume e regularidade.
31 Mar 2009	Proposta de modificações na Lei nº 8.666 e legislação complementar, possibilitando regime jurídico e econômico especial para compras de produtos de defesa junto às empresas nacionais.	CC, MD, MDIC, MT, MPOG e SAE	Em conjunto com o MF e o MP, está em estudo proposta de projeto de lei para produtos de defesa, com aplicação subsidiária da Lei 8.666/93, compreendendo três eixos: 1) base conceitual; 2) regras específicas de compras e contratações; e 3) tratamento tributário diferenciado. - Foi elaborado pelo MD e está sob exame do MF o Projeto de Lei que estabelece normas especiais para as compras, contratações ou desenvolvimento de produtos e de sistemas de Defesa.
31 Mar 2009	Proposta de modificações na legislação referente à tributação incidente sobre a indústria nacional de defesa, por meio da criação de regime jurídico especial que viabilize incentivos e desoneração tributária à iniciativa privada na fabricação de produto de defesa prioritário para as Forças Armadas.	CC, MD, MDIC, MT, MPOG e SAE	Proposta estabelecendo-se o “marco legal” para o setor de defesa, compreendendo três eixos: 1) base conceitual; 2) regras específicas de compras e contratações; e 3) tratamento tributário diferenciado. - Foi elaborado pelo MD e está sob exame do MF o Projeto de Lei que estabelece normas especiais para as compras, contratações ou desenvolvimento de produtos e de sistemas de Defesa.

Fonte: Secretaria de Coordenação e Organização Institucional do MD (BRASIL, 2011b).

Três conclusões podem ser evidenciadas nesses exemplos: primeiro, os projetos estão atrasados em relação às datas propostas; segundo, o MD fez o “dever de casa”,

executando as ações que lhe cabiam; e terceiro, fica bem evidenciada o entrave para a execução das ações: as discussões e decisões ficam paradas nos demais órgãos governamentais, como a Casa Civil da Presidência da República; o Ministério da Fazenda; o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio; o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e a Secretaria dos Assuntos Estratégicos etc. Muito provavelmente, porque o assunto defesa não é prioridade nas agendas desses órgãos, não recebe a relevância e atenção devidas pelo primeiro escalão do executivo federal.

A END explora insistentemente um conceito que indica como as FA devem se organizar e se orientar: a CAPACIDADE. Marinha, Exército e Força Aérea devem se adestrar em torno de capacidades, e não de inimigos específicos, até mesmo porque hoje eles são muito difíceis de serem definidos. A partir daí, elenca várias delas, dentre as quais destacam-se, como síntese:

- a. capacidade de monitorar e controlar o espaço aéreo, território e AJB;
- b. capacidade de dissuadir forças hostis nesses espaços; e
- c. caso não se atinja a anterior, capacidade de responder prontamente a qualquer ameaça ou agressão (BRASIL, 2008, p. 11).

Para tanto, as FA devem buscar as capacidades necessárias para atuarem frente às hipóteses de emprego elencadas pelo MD, baseadas nos três eixos estruturantes já citados: a reorganização das Forças, a composição de seus efetivos e a reorganização da indústria nacional de defesa.

As duas primeiras competem prioritariamente de planejamentos e ações das próprias FA brasileiras. Já a terceira é bastante dependente de políticas governamentais para o setor.

Cumprindo determinação estipulada na END, as Forças realizaram seus planos de articulação e equipamento. A Marinha do Brasil concluiu em 2009 o seu Plano de Articulação

e Equipamento da Marinha do Brasil (PAEMB). Nesse plano estão levantadas todas as necessidades relativas à redistribuição da Força pelo território nacional, com as consequentes criação e transferência de organizações militares (OM), as necessidades de complementação, modernização e aquisição de materiais de defesa e a necessidade de aumento de efetivos e qualificação de pessoal. Todo o plano está definido em três etapas, com diferentes horizontes temporais: a curto prazo (2014), a médio prazo (2022) e a longo prazo (2030). Este plano foi orçado em aproximadamente 91 bilhões de reais até o seu final (2030). O número pode impressionar, mas considerando-se ser num horizonte de 21 anos, esses valores não são tão altos. Chega-se a um valor anual em torno de 4,5 bilhões de reais.

Há que se considerar que este valor foi bastante impactado pelas sucessivas restrições orçamentárias impostas à Marinha do Brasil ao longo dos últimos anos. Então, está embutida neste montante significativa parcela de necessidade para apenas atualizar o que está defasado, tanto em quantidade quanto em qualidade e tecnologia. Se as FA tivessem recebido o suficiente para manter seus recursos humanos e materiais no estado da arte, certamente o custo do PAEMB seria muito menor.

O PAEMB visa exatamente o que foi enfatizado na END (BRASIL, 2008, p. 20): permitir à Força adquirir as CAPACIDADES necessárias para cumprir suas tarefas básicas: negar o uso do mar, projetar poder sobre terra, controlar águas marítimas e contribuir para a dissuasão estratégica.

Para dar a partida e a consequente continuidade a este plano, é evidente que o governo federal deve destinar recursos específicos do orçamento da União, ou de outras fontes, para que Marinha possa transformá-lo em ações concretas. Todavia, não é o que estamos assistindo. Ano após ano as FA têm recebido recursos que estão muito aquém do mínimo necessário para mantê-las no padrão satisfatório de operacionalidade.

Para o ano em curso, a Marinha do Brasil recebeu aproximadamente 60% do executado em 2010<sup>46</sup>, fruto dos cortes anunciados pela Presidente da República, consequência da batalha contra o retorno da inflação e das medidas de proteção contra a crise internacional atual, particularmente na zona do Euro. O governo federal necessitou reduzir o orçamento da União para 2011, com a finalidade de frear o crescimento do País, que foi acima das expectativas no ano passado. Por falta de estrutura para acompanhar esse crescimento, os cortes foram necessários.

Todavia, os cortes não tornam o orçamento de 2011 menor que o de 2010, porque se assim fosse, o governo induziria uma recessão, e não redução do ritmo de crescimento do País. Na contramão disso, as FA tiveram drástica redução em relação ao ano anterior, embora o País esteja mais rico e vá gastar mais este ano que em 2010, para atingir o crescimento desejado de 4 a 5%. Ou seja, As FA foram escolhidas para pagarem alto tributo, para que outras áreas tivessem maiores ganhos.

### *5.1.2.3 A Indústria Nacional de Defesa*

Outro aspecto que merece ser destacado é a situação atual da indústria nacional de defesa. Logo após a promulgação da PDN, foi elaborada a Política Nacional da Indústria de Defesa (PNID). Ela entrou em vigor no dia 20 de julho de 2005, 20 dias após a PDN.

Seu propósito principal foi o de fortalecer a Base Industrial de Defesa (BID), por intermédio dos seguintes objetivos:

- I - conscientização da sociedade em geral quanto à necessidade de o País dispor de uma forte BID;
- II - diminuição progressiva da dependência externa de produtos estratégicos de defesa, desenvolvendo-os e produzindo-os internamente;
- III - redução da carga tributária incidente sobre a BID, com especial atenção às distorções relativas aos produtos importados;

<sup>46</sup> Este assunto será abordado com maior profundidade no capítulo A MARINHA DO BRASIL E SEUS PRINCIPAIS DESAFIOS.

- IV - ampliação da capacidade de aquisição de produtos estratégicos de defesa da indústria nacional pelas Forças Armadas;
- V - melhoria da qualidade tecnológica dos produtos estratégicos de defesa;
- VI - aumento da competitividade da BID brasileira para expandir as exportações; e
- VII - melhoria da capacidade de mobilização industrial na BID (POLÍTICA, 2005).

Seria redundante tratar do primeiro deles, pois já foi exaustivamente explorado. Quanto aos demais, eles visam precipuamente equipar as FA com equipamentos nacionais no estado da arte, sem dependência externa. Posteriormente, buscar a exportação dos produtos de defesa nacionais. Para a concretização do segundo ponto, o primeiro tem que ser alcançado, pois é a base de credibilidade do produto de defesa. As FA do país produtor devem validar a qualidade, comprando o material do seu próprio país.

No Brasil, isso não vem ocorrendo, por duas razões. Primeiro, porque a indústria de defesa, com raras exceções, não produz equipamentos de ponta. Segundo, porque as FA não dispõem de recursos para fomentar a indústria de defesa nacional, que é altamente dependente de recursos orçamentários, uma vez que seus artigos nem sempre interessam ao setor privado. O que tem ocorrido com as FA são as chamadas compras de oportunidade. Quando um produto de defesa, novo ou usado, é oferecido no mercado internacional a preços e condições tentadoras, as FA veem-se obrigadas a adquiri-los, sob pena de, se assim não o fizer, comprometer seriamente seu adestramento e operacionalidade. Desta forma ocorreram as compras de todos os blindados sobre lagartas já adquiridos, vários aviões, navios, equipamentos de comunicações etc. É importante ressaltar que o Brasil já foi um dos grandes exportadores de produtos de defesa na década de 80, e abastecia fortemente as FA com equipamentos nacionais. O caso mais marcante foi a ENGESA, que produziu uma família de blindados sobre rodas que fez sucesso em vários países do mundo. Por falta de visão estratégica, aquela empresa faliu, sem ser socorrida pelo governo federal.

Atualmente, as FA estão cada vez mais dependentes de produtos importados, e não se vê expectativa a curto prazo de que essa tendência se reverta.

De tudo o que foi tratado sobre a política de defesa, pode-se concluir, portanto, que ela tem sido relegada a um papel secundário no contexto nacional, por duas razões básicas: a falta de mentalidade de defesa de toda a sociedade brasileira, com destaque para os poderes Executivo e Legislativo federais, e aos recursos insuficientes para tornar realidade todo o planejamento muito bem elaborado e conduzido pelo MD nesta última década. Este segundo problema só é resolvido de duas formas: a melhor forma, pela mudança de mentalidade dos brasileiros de que a defesa é fundamental para garantir o tão almejado desenvolvimento nacional; de outra forma, que desejamos não venha a ocorrer, é se as latentes ameaças se transformarem em realidade. Neste caso, por maior e melhor que sejam os planejamentos e execuções, o resultado estará longe do aceitável, pois a situação atual não se reverte em curto prazo.

É importante destacar que investir em defesa e na indústria de defesa tem forte repercussão social, que é a principal bandeira do governo federal, pois movimenta um segmento de mercado com forte tendência de expansão, gerando milhares de empregos e resultando em intenso retorno na economia nacional. O senhor Moreira Franco, Ministro-Chefe da SAE, no Fórum Empresarial de Defesa e Segurança da Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (FIRJAN), ocorrido em maio deste ano, afirmou que é chegada a hora da indústria nacional de defesa contribuir para o desenvolvimento nacional.

Complementou:

De forma gradativa, vinculam-se os interesses imediatos dos agentes econômicos à promoção dos objetivos nacionais de longo prazo. E essa tendência contribui não apenas para a construção da base industrial de defesa no Brasil, extensiva à América do Sul, mas também para o desenvolvimento socioeconômico de nosso País (BRASIL, 2011e).

O pré-sal reforça este momento histórico, da grande oportunidade para a aproximação, articulação e, principalmente, complementaridade entre as políticas de defesa e de segurança energética.

## 5.2 O pré-sal entre as políticas de defesa e de segurança energética

Já foi discutido pelo autor que seu objetivo principal, dentro do tema, é analisar as políticas públicas de segurança energética e de defesa, procurando identificar se há desconpassos na condução delas, e suas implicações sobre o petróleo brasileiro no mar, com enfoque no pré-sal. Como já deve ter ficado bem claro, esse recurso energético está intimamente relacionado a essas duas políticas.

O petróleo responde por mais de 35% da matriz de fontes primárias de energia consumida no Brasil. E 90% das reservas desta fonte estão no mar. A cada nova descoberta no pré-sal, esse percentual aumenta. Isto quer dizer que sem essa fonte, o Brasil não pode almejar nem realizar qualquer desenvolvimento minimamente sustentável.

Geograficamente, as jazidas de petróleo *offshore*<sup>47</sup> estão numa posição bastante vulnerável. As plataformas de E&P nas bacias de Santos, Campos e Espírito Santo encontram-se em distâncias que chegam a 370 Km da costa, extremo da ZEE brasileira de 200 milhas náuticas. Essa vulnerabilidade se manifesta de diversas formas, desde a logística diária necessária até o extremo da proteção e defesa desse patrimônio. Qualquer operação nessas condições adquire contornos e envergadura muito maiores. A simples evacuação de um empregado que se acidenta envolve um planejamento e execução por várias pessoas e meios aéreos e marítimos.

No caso da proteção e defesa, essa vulnerabilidade chega aos mais desafiadores limites. O primeiro deles a se considerar é que, sem o petróleo dessas três bacias petrolíferas, o País para. Sem essa fonte de energia, toda a grandeza e robustez do Brasil cai de joelhos.

---

<sup>47</sup> *Onshore* e *offshore* querem dizer, respectivamente, em terra e no mar.

Os mais desavisados e pseudo-otimistas argumentam que é praticamente improvável que algum país queira se apoderar do nosso petróleo no mar para utilizá-lo em benefício próprio. É verdade. Nem seria possível em termos logísticos. Segundo Elie Abadie, Consultor Sênior e Engenheiro de Processamento Sênior da Universidade Petrobras, afirma ser impossível explorar petróleo na ZEE brasileira sem apoio em terra (ABADIE, 2011). De fato, não é coerente imaginar essa hipótese, sem antes considerar diversas outras. Contudo, o que se tem que ter em mente é que em todos os planejamentos militares, no nível estratégico, qualquer que seja a hipótese de emprego das FA, a vulnerabilidade maior estará nas bacias petrolíferas. Se o Brasil envolver-se num confronto no extremo oeste da Amazônia ou nos últimos rincões do sul do País, a principal fonte para garantir não apenas a entrada no conflito, mas, principalmente, sua permanência nele (ou “durar na ação”, como se diz no vocabulário militar), chama-se petróleo. Ou seja: um inimigo não precisa se apropriar do nosso petróleo para tirar vantagem fazendo uso dele. Não precisa nos roubar, basta que nos negue. Os planejamentos militares terão que obrigatoriamente destinar boa parte dos recursos e forças militares para a proteção do petróleo no mar. No caso das forças militares, isso pode vir a ser uma séria restrição. Sem este petróleo, não existe inimigo fraco para o Brasil.

A política de segurança energética tem cuidado bem disso. Recursos não têm faltado para investimentos em todos os passos da cadeia produtiva do petróleo, desde a pesquisa até o consumo final. Planejamentos têm sido feitos e tornados realidade dentro dessa política. Graças a isso, o País tem atingido índices invejáveis de crescimento, precisando até mesmo de ações do governo para frear essa sede insaciável da sociedade por crescimento. O Brasil tem sido um grande exemplo para outros países que também buscam seu pleno desenvolvimento.

Já em relação à política de defesa, tudo parece apontar para o oposto. Em que pese os relevantes trabalhos de planejamento e estruturação legal e jurídica, os esforços do MD e



dos Comandos da Marinha, Exército e Força Aérea, pouco se tem feito no sentido de minorar o abismo entre o mínimo necessário e o existente. Sem conscientização nacional e recursos ideais, nada mais pode ser feito além do que se dispõe hoje.

O pré-sal precisa de um exército cada vez maior, dada sua importância para o País. Soldados de todas as especialidades, desde aqueles que apenas pensam e labutam em suas mesas, estudando, planejando e decidindo, passando por outros que encaram as tarefas mais árduas, enfrentando as agruras do mar e outras condições adversas de trabalho, até aqueles que pegam em armas para garantir ao país se autodeterminar.

Sobre esses últimos destina-se o próximo capítulo.

## 6 A MARINHA DO BRASIL E SEUS PRINCIPAIS DESAFIOS

É graças aos soldados, e não aos sacerdotes, que podemos ter a religião que desejamos. É graças aos soldados, e não aos jornalistas, que temos liberdade de imprensa. É graças aos soldados, e não aos poetas, que podemos falar em público. É graças aos soldados, e não aos professores, que existe liberdade de ensino. É graças aos soldados, e não aos advogados, que existe o direito a um julgamento justo. É graças aos soldados, e não aos políticos, que podemos votar. É graças aos soldados que saúdam a bandeira, que servem à bandeira, e cujos caixões são envoltos pela bandeira, que é permitido aos que protestam queimar a bandeira.

Charles Michael Province  
Veterano de Guerra do Exército dos EUA<sup>48</sup>

Neste ano, no dia 30 de maio, o presidente dos EUA, Barack Obama, iniciou seu discurso na cerimônia em homenagem aos veteranos de guerra daquele país recitando o poema acima, fazendo referência de como aquela nação entende a finalidade, ou melhor, a necessidade, de suas FA.

Muito se questiona sobre a forma como o governo estadunidense utiliza as FA para o atingimento de seus objetivos. Explora-se o suposto paradoxo de uma nação que se autodenomina berço da democracia utilizar repetidas vezes a força militar para a solução de problemas e a garantia da prevalência de seus interesses ao redor do mundo.

Contudo, em que pese a bandeira do liberalismo ter mais apelo junto à opinião pública internacional para a busca da tão sonhada paz, a lógica tem mostrado que em muitos casos o realismo tem prevalecido. A força coercitiva legal tem sido sucessivas vezes empregada como meio para se buscar a paz no mundo, para se estabelecer e garantir as bases das sociedades democráticas e os interesses nacionais.

Um país, para preservar sua democracia e influenciar seu entorno estratégico, não pode prescindir de FA fortes na justa medida de sua estatura geopolítica.

As FA Brasileiras estão em descompasso com a necessidade nacional, tanto em efetivos quanto em quantidade e qualidade de seus materiais de emprego militar (MEM), fruto de sucessivos anos com restrições orçamentárias. Uma vez que não se vislumbra qualquer ameaça premente à sua soberania ou violação ao território, a classe governante tem priorizado

<sup>48</sup> Disponível em <<http://www.military-money-matters.com/it-is-the-soldier.html>>. Acesso em 27 jul. 2011.

os investimentos sociais, em detrimento da defesa. O que se espera é que este erro de visão estratégica não custe caro demais ao País no futuro.

Para reverter esse quadro, o MD tem concentrado esforços para equipar as FA adequadamente. A END foi uma iniciativa que buscou colocar um ponto de inflexão nessa trajetória. Todavia, como já foi mostrado no capítulo anterior, muito do que se estabeleceu naquele decreto presidencial não está sendo executado<sup>49</sup>.

### 6.1 A Missão da Marinha do Brasil

As FA são regidas pelo artigo 142 da Constituição Federal (CF):

As Forças Armadas, constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica, são instituições nacionais permanentes e regulares, [...] e destinam-se à **defesa da Pátria**, à garantia dos poderes constitucionais e, [...] da lei e da ordem (LAZZARINI, 2004, p. 93, grifo nosso).

Para atender ao preconizado na CF, cada Força Singular definiu suas tarefas. Nesse contexto, a Marinha do Brasil entendeu que deve estar permanentemente capacitada a cumprir quatro tarefas básicas: controlar águas marítimas, negar o uso do mar, projetar poder sobre terra e contribuir para a dissuasão estratégica (BRASIL, 2008, p. 20). Dentro do escopo deste trabalho, pode-se afirmar que três das quatro tarefas (excetua-se apenas a projeção de poder sobre terra) estão intimamente relacionadas ao tema em discussão.

A Marinha do Brasil tem outras missões subsidiárias. Dentre elas a Autoridade Marítima merece destaque especial. O decreto presidencial nº 3.939, de 26 de setembro de 2001, define o Comandante da Marinha como a Autoridade Marítima Brasileira, cabendo-lhe, por força de lei, a função subsidiária de atuar nas principais vias navegáveis marítimas, lacustres e fluviais do território nacional, exercendo o poder de fiscalização em segurança da navegação, salvaguarda da vida humana no mar e prevenção à poluição hídrica. Portanto, toda

---

<sup>49</sup> Vide folha 45.

atividade de Marinha Mercante, nacional ou estrangeira, nas AJB, bem como a exploração dos recursos marítimos, lacustres e fluviais com fins econômicos, turísticos ou de lazer, estão sob a responsabilidade do Comandante da Marinha.

Para um país que possui uma costa de 8.500 Km de extensão, com 200 milhas náuticas de ZEE, totalizando mais de 4.500.000 Km<sup>2</sup>, e ainda 40.000 Km de rios navegáveis, os encargos e responsabilidades da Autoridade Marítima e, conseqüentemente, da Marinha do Brasil ganham proporções difíceis de serem sequer imaginadas. Se for acrescida a área internacional de busca e salvamento – *Search And Rescue (SAR)*, prevista em convenções internacionais, a área total sob responsabilidade brasileira chega a 1,5 vezes o território nacional (MOURA NETO, 2011).

Depreende-se, portanto, a envergadura do conjunto de tarefas, atribuições e encargos da Marinha do Brasil.

Até que o Estado brasileiro proveja a Marinha com as condições necessárias a atingir o preparo e aprestamento necessários, permanecerá a dúvida se o poder naval atual encontra-se em condições de garantir a soberania do Brasil no mar. Também deve-se questionar até que ponto o governo pode e deve investir na produção de petróleo do pré-sal com a questionável garantia da sua segurança.

Em seu artigo Defendendo o pré-sal, o Comandante da Marinha esclareceu que a Força Naval concebeu uma estratégia para a defesa das plataformas petrolíferas em três áreas distintas, conforme as distâncias ao redor delas:

- Defesa aproximada: de 5 a 15 milhas;
- Defesa afastada: de 15 a 60 milhas; e
- Defesa aleatória: em toda a área (MOURA NETO, 2011, p. 458).

Para poder cumprir essa concepção estratégica, a Marinha precisa dos seguintes meios navais:

- Defesa aproximada: 46 Navios-Patrolha (NPa) de 500 toneladas e 12 de 1.800 toneladas;
- Defesa afastada: 30 Navios Escolta (NEsc), dois Navios-Aeródromos (NAe), quatro Navios de Propósitos Múltiplos (NPM), cinco Navios de Apoio Logístico (NApLog), 50 Helicópteros de Múltiplo Emprego (HME) embarcados nos NAe, NPM e NEsc e 56 Aeronaves de Alarme, Interceptação e Ataque embarcadas nos NAe; e
- Defesa aleatória: 15 Submarinos Convencionais (SBR) e seis de Propulsão Nuclear (SNBR) (MOURA NETO, 2011, p. 460).

Todos estes meios estão previstos no PAEMB, para serem obtidos até 2030.

Moura Neto finaliza enfatizando que para se passar da estratégia da dissuasão, em tempo de paz, para a estratégia da defensiva, em tempo de crise ou conflito armado, ambas previstas na Estratégia Militar de Defesa (EMID), a Marinha do Brasil precisa de quantidade considerável de meios de diversos tipos, dos quais não dispõe suficientemente (MOURA NETO, 2010, p. 461). Portanto, destaca ele a absoluta importância da aprovação integral do PAEMB.

## **6.2 O PAEMB**

Devido à evidente desproporção entre as FA que o País tem e a que necessita ter para cumprir a missão constitucional, o MD iniciou um plano de articulação e equipamento para a Marinha, Exército e Força Aérea. Como consequência, elaborou-se, em 2009, o PAEMB.

O PAEMB é um documento, fruto de um minucioso estudo conduzido pelo Comando da Marinha do Brasil, para capacitar a Força a cumprir estritamente suas atribuições legais. Quando de sua elaboração, o efeito desejado era

...a obtenção de capacidade plena para o cumprimento das tarefas básicas do Poder Naval: negar o uso do mar ao inimigo, projetar poder sobre terra, controlar áreas marítimas e contribuir para a dissuasão estratégica. Também se busca obter capacidade para o cumprimento, com eficácia, das atividades subsidiárias afetas à Autoridade Marítima, bem como para a realização de operações de manutenção de paz, sob a égide de organismos internacionais, operações humanitárias e de resgate de não combatentes no exterior (BRASIL, 2009b, f. 2).

Pensou-se, na elaboração do plano, na formulação da Marinha que o País precisa num futuro próximo, com horizonte visualizado para o ano de 2030. “Pensou-se grande, pois grande se deve pensar quando falamos em Defesa. Pensou-se em uma Marinha crível, que deixe claro aos possíveis opositores nossa capacidade de sobrepujar forças antagônicas.” (BRASIL, 2009b, f. 5).

O conhecimento da existência do pré-sal influenciou fortemente a elaboração da END e, principalmente, do PAEMB. Observam-se claramente algumas ações previstas, voltadas prioritariamente para uma das áreas estratégicas de acesso marítimo, definidas na END, que é a faixa que vai de Santos a Vitória, onde se situa o pré-sal. Dentre essas ações, podem ser ressaltadas a construção do estaleiro e base naval de submarinos em Itaguaí-RJ, a construção de 15 submarinos convencionais e cinco nucleares e a obtenção de 12 navios-patrolhas (NPa) de 1.800 toneladas e 48 de 500 toneladas, adequados à patrulha em alto-mar. Inúmeras outras ações previstas no PAEMB também contemplam, de forma direta ou indireta, as missões da Marinha do Brasil nessa área estratégica. A obtenção de mais dois Navios-Aeródromos (NAe), por exemplo, agregarão significativo valor no poder dissuasório sobre todas as AJB. Conforme preconiza o General Carlos de Meira Mattos (MATTOS, 2004), “para que a defesa pela dissuasão seja efetiva é mister que o grau de ameaça oferecido pela vítima seja concreto, revelando vontade férrea de resistir e exibindo meios capazes de realizar essa resistência.”

O PAEMB contempla também outro grande projeto da Marinha do Brasil: o Sistema de Gerenciamento da Amazônia Azul (SisGAAz), que permitirá à Força Naval monitorar e controlar todo o espaço das AJB com precisão e oportunidade para agir. Estão previstas a implantação de um Centro de Operações Marítimas e a criação de três centros de *Vessel Traffic Service (VTS)* e mais vários equipamentos VTS e radares ao longo da costa (BRASIL, 2009b, f. 21).

Como já foi explanado, o PAEMB foi avaliado em aproximadamente 91 bilhões de reais para sua plena execução, até 2030. Para o fim a que se destina, o valor desse plano é mais que razoável. Com sua concretização, o País estará adequadamente seguro e defendido, sob todos os aspectos, das mais diversas formas de ameaças. Naturalmente, isso não quer dizer livre completamente das ameaças, mas protegido com um grau de confiabilidade desejado para a nossa realidade.

Falando em recursos financeiros, adentra-se na maior vulnerabilidade que a Marinha do Brasil enfrenta atualmente, colocando também o País nessa condição. Defende-se a posição de que o Brasil não precisa se preocupar com sua defesa, pois não tem oponentes reais que o ameacem. O que ocorre é que até agora vivemos em paz por quase que total falta de importância do Brasil para o mundo dito desenvolvido. Porém isso já começou a mudar, e o Brasil passou a ser alvo da preocupação dos demais países.

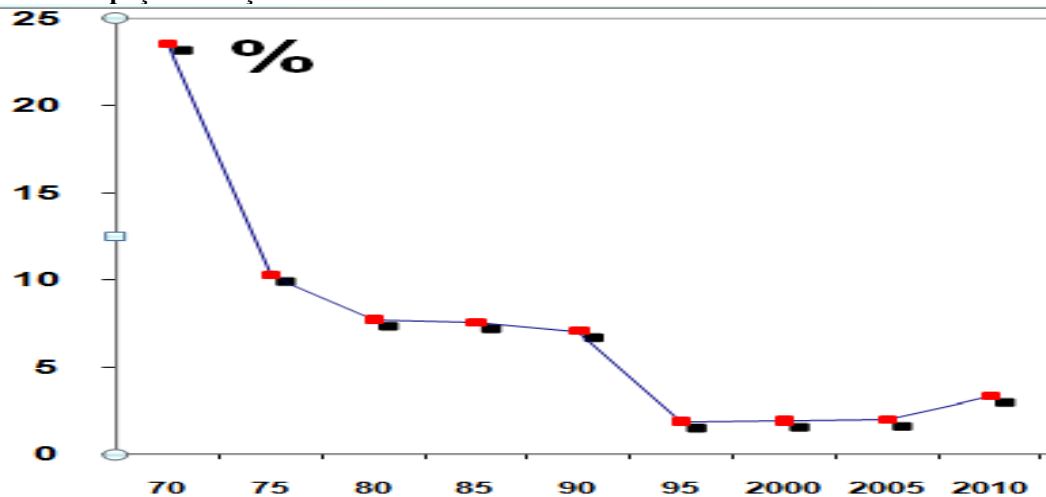
Portanto, urge ao País investir em suas FA. Porém, isso não vem ocorrendo. Os orçamentos estreitos e os posteriores contingenciamentos e cortes têm levado a Marinha do Brasil a esforços hercúleos para manter-se ativa com o mínimo necessário. É o que veremos a seguir.

### 6.3 O Orçamento da Marinha do Brasil

Tema extremamente sensível, o orçamento merece destaque neste trabalho. A intenção do autor é mostrar que relevante parte do problema em discussão se baseia na crítica situação que a Marinha do Brasil vem enfrentando em relação a recursos para custeio e investimentos.

A forma como os poderes Executivo e Legislativo contemplam os setores da estrutura estatal com recursos financeiros evidencia suas prioridades em relação a políticas públicas. Desde o governo do presidente José Sarney, em 1985, cujo lema era TUDO PELO SOCIAL, que os sucessivos governantes são fortemente tendenciosos a investirem nas áreas com diretos e imediatos retornos e ganhos sociais para a população. Um dos setores que mais está pagando essa conta é o de Defesa. Isso está bem exemplificado no quadro a seguir:

Figura 5: Participação do orçamento de defesa no PIB brasileiro:



Fonte: (DALL'ANTONIO, 2011).

Por dever de justiça, todos nós devemos reconhecer que o Estado brasileiro tem enorme dívida com seu povo. O Brasil precisa recuperar um século e meio de malversação da



*res publica*, com origem no término da escravidão e retorno da guerra do Paraguai<sup>50</sup>, o qual promoveu pesadas injustiças e desigualdades sociais, com fortes reflexos nos dias atuais.

Todavia, prioridade não quer dizer exclusividade, nem tampouco esquecimento de uma determinada área em benefício de outra. Se assim o fizer, estar-se-á criando, num futuro próximo, outro grave problema de desigualdade intra-Estado.

Mas é o que está ocorrendo no período da Nova República<sup>51</sup>, com maior ou menor intensidade ao longo desses últimos 26 anos. Não é intenção deste trabalho discutir todo o período, mas reter-se ao problema atual. Portanto, serão apresentadas considerações sobre a situação hoje dos recursos disponíveis para a Marinha do Brasil.

### 6.3.1 O orçamento para 2011

O processo orçamentário inicia-se no ano anterior com a discussão no Congresso Nacional do Projeto de Lei do Orçamento Anual (PLOA), encaminhado pelo Poder Executivo. Na ocasião, os congressistas propõem várias alterações, inclusões ou cortes. Uma vez votado no Congresso e sancionado pelo Presidente da República, transforma-se na Lei de Orçamento Anual (LOA) e regulará todos os gastos do governo para o ano seguinte.

Para o ano de 2011, o processo deu-se da seguinte forma:

**Tabela 4: Processo de aprovação do orçamento da Marinha do Brasil/2011:**

<b>Pré-proposta orçamentária (solicitado pela MB)</b>	<b>R\$ 9.500.000.000,00</b>
<b>PLOA</b>	<b>R\$ 4.470.000.000,00</b>
<b>LOA</b>	<b>R\$ 4.710.000.000,00</b>
<b>Limite Máximo de Empenho (LME)<sup>52</sup></b>	<b>R\$ 3.070.000.000,00</b>

Fonte: (LOPES, 2011).

<sup>50</sup> Nestes dois episódios históricos, o governo central deixou à mercê da sorte milhares de brasileiros, tanto ex-escravos libertos quanto ex-soldados desmobilizados da guerra, sem qualquer programa de reintegração social, gerando os primórdios das comunidades pobres e excluídas, nas periferias e favelas das grandes cidades.

<sup>51</sup> Termo cunhado em 1985, logo após a transição do governo do presidente João Figueiredo para o presidente José Sarney, numa alusão ao término do período dos governos contra-revolucionários e início de uma nova fase da história contemporânea do Brasil.

<sup>52</sup> Quanto o governo federal autorizou gastar.

Como pode ser observado, o Poder Legislativo tomou a iniciativa de aumentar a proposta de orçamento do Executivo para a Marinha em 240 milhões de reais. A chefe do Executivo, todavia, decidiu reduzir drasticamente em 35% o teto aprovado na LOA para a Marinha do Brasil, dentro do grande corte de 50 bilhões de reais no orçamento da União de 2011, para frear a tendência inflacionária nos primeiros meses do ano. Se se comparar o concedido pelo Executivo e o solicitado pela Força, chega-se ao percentual de 68% de redução.

O orçamento de 2010 foi aprovado pela lei nº 12.214, de 26 de janeiro de 2010, num montante de R\$ 1.860.428.516.577,00 (um trilhão, oitocentos e sessenta bilhões, quatrocentos e vinte e oito milhões, quinhentos e dezesseis mil e quinhentos e setenta e sete reais) (BRASIL, 2010). O de 2011 foi sancionado na lei nº 12.381, de 9 de fevereiro de 2011, num total de R\$ 2.073.390.152.400,00 (dois trilhões, setenta e três bilhões, trezentos e noventa milhões, cento e cinquenta e dois mil e quatrocentos reais) (BRASIL, 2011c). Logo, o corte de 50 bilhões não tornou o orçamento de 2011 menor que o de 2010, mas um pouco “menos maior”. Se assim não fosse, o governo estaria provocando uma recessão na economia do País, e não uma freada no desenvolvimento exagerado.

Entretanto, na Defesa ocorreu diferente. Com a fatia do corte que lhe foi imposta, o orçamento de 2011 da Marinha do Brasil ficou 40% menor que o de 2010, que fora de R\$ 5.140.000.000,00 (LOPES, 2011). Então, no ano de 2011, indo na contramão do País que cresceu 7,5% em 2010, a Marinha do Brasil terá que encolher para poder “caber” dentro do seu orçamento.

Outro aspecto deteriora ainda mais esta situação. A partir de 2009, o governo federal inseriu no orçamento da Marinha todos os recursos previstos para o Programa de Desenvolvimento de Submarinos (PROSUB)<sup>53</sup>, engessando metade destes recursos para

---

<sup>53</sup> O PROSUB é um projeto estratégico do Estado Brasileiro, em parceria com a França, cujo objetivo principal é capacitar o país a construir, até o ano de 2022, um submarino a propulsão nuclear para a Marinha do Brasil.

cumprir um contrato firmado entre os governos do Brasil e da França. Por ser um projeto de Estado estratégico, estes recursos não deveriam estar inseridos como gastos da Marinha, mas diretamente vinculados ao governo central. Neste ano, o PROSUB absorverá 49% deste orçamento, num montante de 1,5 bilhões de reais (*idem*, 2011).

Pode-se acrescentar mais um complicador neste intrincado problema: os *royalties* oriundos da exploração petrolífera *offshore*, devidos à Marinha do Brasil, que será tratado a seguir.

#### 6.4 Os *Royalties* para a Marinha e a *Mens Legis*<sup>54</sup>

Algo inusitado ocorre com os *royalties* devidos à Marinha do Brasil, oriundos da E&P de petróleo *offshore*. Segundo o artigo 7º da Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989,

[...] A sociedade e suas subsidiárias ficam obrigadas a pagar a **compensação financeira** aos Estados, Distrito Federal e Municípios, correspondente a 5% (cinco por cento) sobre o valor do óleo bruto, do xisto betuminoso e do gás extraído [...], quando o óleo, o xisto betuminoso e o gás forem extraídos da plataforma continental [...] sendo 1% (um por cento) ao Ministério da Marinha, para atender aos encargos de fiscalização e proteção das atividades econômicas das referidas áreas [...] (BRASIL, 1989, grifo nosso).

Ou seja, 20% dos 5% do valor correspondente ao óleo extraído devem ser destinados à Marinha do Brasil, para que esta possa se aparelhar e se preparar para defender esse riquíssimo e cobiçado patrimônio nacional.

Se o poço for de alta produtividade, a critério da ANP, a Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, faculta a cobrança de até mais 5% sobre o valor correspondente ao óleo extraído. Neste caso, cabe à Marinha mais uma parcela, conforme se vê no artigo 49:

<sup>54</sup> Termo jurídico que se refere ao "espírito da lei", expressão essa que, da sua parte, remonta a Rudolph Von Ihering. Pode-se dizer que a *Mens Legis* é o significado atribuído ao texto jurídico. No sentido de que ele se configura um produto autônomo do legislador, com suas intenções e idiosincrasias. Normalmente relaciona-se esse termo a outro termo - *Mens Legislatoris* - que diz respeito à intenção do legislador ao criar uma nova norma legal. Tudo depende de cada caso. Cabe à Hermenêutica estudar e estipular os parâmetros de interpretação. É por essa razão que a norma deve ser interpretada não pela sua literalidade, mas com vistas a salvaguardar os valores protegidos e/ou o alcance pretendido com a lei.

Art. 49. A parcela do valor do *royalty* que exceder a cinco por cento da produção terá a seguinte distribuição:

[...]

II – quando a lavra ocorrer na plataforma continental:

[...]

c) **quinze por cento** ao Ministério da Marinha, para atender aos encargos de fiscalização e proteção das áreas de produção; (BRASIL, 1997, grifo nosso).

Logo, a Marinha do Brasil pode vir a receber até 1,75% (20% de 5% mais 15% de 5%) sobre o valor total de produção de um poço.

### Segundo Carlos Pacheco e Giovani Machado

O *royalty* é a renda da escassez: trata-se de uma **compensação** ao proprietário de seu recurso [...] por seu uso hoje ao invés de no futuro. A promoção dessas compensações às gerações futuras deve ocorrer tanto em escala nacional, como também por estados e municípios (esferas subnacionais). [...] é pertinente que ocorra o ressarcimento da geração futura que não poderá utilizar, na mesma magnitude, da riqueza mineral extraída hoje (PACHECO E MACHADO *in* SZKLO, 2008, p. 67).

Isso quer dizer que a empresa que obtiver lucros da E&P de petróleo deve indenizar a União, estados e municípios num determinado valor correspondente a este bem que se torna escasso dia após dia, uma fonte que um dia secará.

A União, ao definir os destinos destes *royalties*, dividiu-os em partes proporcionais aos estados e municípios onde se produz o petróleo e onde também se fixaram instalações em terra destinadas a essa indústria. Definiu, ainda, quais instituições federais fossem aquinhoadas com partes dos *royalties*, como é o caso da Marinha do Brasil.

Prendendo-se acuradamente na análise da *mens legis* - o espírito desta lei, estes recursos devem ser extraorçamentários (complementares aos orçamentos), pois visam compensar os estados e municípios pelos problemas reais e potenciais dessa atividade em suas terras e litoral, como poluição, acidentes ecológicos etc. Visam também fomentar o desenvolvimento regional necessário a dar suporte à atividade, tais como estradas, portos, depósitos, formação e qualificação da mão de obra e outras. No caso da Marinha, dar condições para que esta melhor se prepare para essa tarefa a mais, afinal, pois se não existisse a exploração petrolífera no mar territorial, suas responsabilidades seriam bastante menores.

Depreende-se que a finalidade é também **compensar** a Marinha pelos encargos e **gastos a mais** com essa missão.

Assim vem ocorrendo com os estados e municípios da federação. Os *royalties* são um recurso a mais, somados às receitas próprias dos estados e municípios e às cotas do Fundo de Participação dos Estados (FPE) e Fundo de Participação dos Municípios (FPM)<sup>55</sup>. Recentemente, assistiu-se a vociferadas manifestações de governadores e prefeitos ante a emenda conjunta dos deputados Ibsen Pinheiro e Humberto Souto, que propõe, grosso modo, distribuir igualmente os *royalties* entre todos os estados e municípios do Brasil.

Todavia, com a Marinha do Brasil o tratamento não é o mesmo, pois os *royalties* devidos têm sido considerados como parte integrante dos orçamentos previstos para a Força na LOA, deixando de ser uma fonte de recursos extra. A União apenas complementa o que falta para se atingir o teto do orçamento previsto à Força. Se este problema for interpretado de forma diversa a do autor, não faz sentido incluir a Marinha do Brasil na redação do texto da lei, como uma das beneficiárias.

O governo federal tem-se valido capciosamente da imprecisão da lei, que não explicitou serem estes recursos extraorçamentários. Sobre isso Montesquieu já escrevera, em 1748, no seu livro *Do Espírito das Leis*, que “...é essencial que as palavras das leis despertem em todos os homens as mesmas idéias” (MONTESQUIEU, 2006, p. 598). A clareza da redação de uma lei evitará que se deem interpretações segundo os interesses dos decisores. Segue Montesquieu afirmando que “...em caso de presunção, a da lei vale mais que a do homem” (*idem*, 2006, p. 601). Logo, a presunção inserida na lei de que os *royalties* são compensações extras deveria valer também para a Marinha do Brasil. Prevaleceu a presunção dos homens...

---

<sup>55</sup> Recursos oriundos da União, repassados aos estados e municípios, proporcionais às suas populações.

A Marinha do Brasil tem seu orçamento para seu custeio e investimento necessários à sua subsistência, considerando suas necessidades atuais. Os campos produtores de petróleo são tarefas extras que se somam às suas já existentes, o que justificaria receber recursos extras para fazer frente a isso, preparar-se material e pessoalmente para essas novas demandas.

Resumindo, atualmente os *royalties* de petróleo repassados à Marinha do Brasil significam exatamente NADA!, pois a União os desconta no orçamento planejado para a Instituição. A lei virou “letra morta” e, conseqüentemente, os *royalties* devidos à Marinha do Brasil ficam com o governo, via de regra empregados para aumentar seu superávit primário.

É importante destacar, também, que a Marinha do Brasil só recebe atualmente os *royalties* na íntegra pelo motivo do seu orçamento ter sido significativamente aumentado, em razão da agregação dos recursos destinados ao PROSUB ao seu orçamento. Até o ano de 2007, aproximadamente 55% dos *royalties* da Marinha do Brasil foram contingenciados, pois só eles isoladamente já eram suficientes para ultrapassar o teto do orçamento previsto à Força. Destaca-se que este recurso jamais foi repassado, mas foi revertido à União, para a consecução da política econômica de superávit primário. Apenas estes recursos contingenciados somariam hoje valores em torno de 4,5 bilhões de reais (BOMFIM, 2008, f. 53).

Para se ter uma visão do impacto que os *royalties* teriam para a Marinha do Brasil, caso fossem repassados integralmente como extraorçamentários, basta observar a tabela 5, onde constam os valores recebidos em *royalties* nos últimos quatro anos e quanto esses valores representariam no custeio do PAEMB.

Portanto, apenas com os *royalties* devidos à Marinha do Brasil poder-se-ia custear mais da metade do valor necessário à consecução do PAEMB, nestes seus anos iniciais. Considerando-se as estimativas de que a produção de petróleo provavelmente triplicará até

2025, muito provavelmente a Marinha do Brasil poderia tornar o PAEMB em realidade somente com essa fonte de recursos extraorçamentários, sem comprometer o seu próprio orçamento, nem tampouco necessitar de outras fontes governamentais.

**Tabela 5: Royalties repassados à MB:**

Ano	Valor	% do PAEMB <sup>56</sup>
2008	R\$ 1.758.241.677,00	40,5%
2009	R\$ 2.781.955.915,00	64,2%
2010	R\$ 2.622.251.440,00	60,5%
2011	R\$ 1.830.963.537,00	42,2%
<b>Média</b>		<b>51,8%</b>

Fonte: FERREIRA, 2011.

## 6.5 A mentalidade marítima e a Amazônia Azul

O Brasil é uma grande nação marítima. Possui um extenso litoral, com 8.500 Km de extensão. Pelo mar foi descoberto e por intermédio dele transaciona com o mundo 95% do seu comércio exterior. Do mar, retira alimento e energia. Com o mar, proporciona trabalho e lazer a milhares de brasileiros. Nas suas AJB repousam incontáveis recursos econômicos. Apesar disso, o brasileiro tem pouca percepção da importância do mar para o País. Em entrevista concedida ao autor, Simonaci afirmou que

No Brasil, apesar de 80% da população viver a menos de 200 quilômetros do litoral, pouco se sabe sobre os direitos que o País tem sobre o mar e seu significado estratégico e econômico, fato que, de alguma forma, parece estar na raiz da escassez de políticas voltadas para o aproveitamento e a proteção dos recursos e dos benefícios dali advindos (SIMONACI, 2011).

Em razão disso, a Marinha, por intermédio da Secretaria da Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (SECIRM)<sup>57</sup>, vem empreendendo grande esforço no sentido de desenvolver na população brasileira a mentalidade marítima. Baseado em pesquisa realizada em todo o País no ano de 1997, Simonaci apontou alguns resultados interessantes:

<sup>56</sup> Considerando-se um custo anual médio aproximado de 4,33 bilhões de reais.

<sup>57</sup> Órgão que assessora o Comandante da Marinha nos assuntos atinentes à Autoridade Marítima.

embora os brasileiros deem importância ao mar, 80% o associam a alimentos e lazer. Portanto, o brasileiro tem uma visão basicamente lúdica em relação ao mar; a maior preocupação dos brasileiros com o mar refere-se ao meio ambiente, ao receio da poluição; quando se fala em exploração econômica, fica evidente o pouco conhecimento: 90% dos brasileiros desconhecem a relevância e o volume de exploração de petróleo no mar. Consideram que a produção *onshore* é julgada mais importante do que no mar; da mesma forma, os brasileiros não têm conhecimento do volume de exportação e importação feitas pelo mar, muito menos o que isso representa na nossa economia (SIMONACI, 2011).

A CIRM tem o Programa de Desenvolvimento da Mentalidade Marítima - o PROMAR, que contribui para formação dessa mentalidade junto ao povo brasileiro. Além deste, vários outros programas também contribuem para o uso racional e sustentável dos recursos naturais das AJB. Dentre eles, merece destaque especial o PPG-MAR - Consolidação e Ampliação dos Grupos de Pesquisa e Pós-Graduação em Ciências do Mar, cujo objetivo é apoiar, consolidar e avaliar a formação de pessoal em Ciências do Mar, por meio de cursos de graduação e pós-graduação, criando uma base para o desenvolvimento destas ciências no País (SIMONACI, 2011). Desta forma, começa-se a capacitar massa crítica no País sobre o assunto.

Moura Neto disse que “..., em sintonia com os anseios da sociedade brasileira, [a Marinha] estará sempre pronta para atuar no mar e em águas interiores” (MOURA NETO, 2010, p. 450). Para tanto, é imprescindível que a sociedade brasileira anseie a Marinha que o País precisa ter. Para isso trabalha o PROMAR, buscando desenvolver a mentalidade da preservação desse patrimônio, que é a Amazônia Azul, bem como seus recursos, notadamente o pré-sal.



## 7 CONCLUSÃO

O “ouro negro” impera como fonte de energia há aproximadamente um século. Embora o mundo esteja buscando vorazmente outras fontes de energia renováveis e limpas, nada indica alguma ameaça à sua posição num horizonte próximo até de meados do século atual.

Antes que pensemos no petróleo como o grande vilão, responsável por inúmeros conflitos, guerras e poluição, temos que reverenciá-lo por tudo que proporcionou à humanidade, nesse período chamado de “era do homem hidrocarboneto”. As nações e sociedades experimentaram espetacular progresso e desenvolvimento, escoradas nas fontes energéticas, e o petróleo é a principal delas. Ao par de representar mais de 30% da matriz mundial, o petróleo também impulsionou uma infinidade de inovações e desenvolvimentos tecnológicos em outras áreas, desde a farmacologia até a agricultura, passando por incontáveis outros produtos, como, por exemplo, os materiais baseados nos polímeros. Não há um minuto sequer que o ser humano das sociedades desenvolvidas não depreze, ou melhor, não dependa dos produtos oriundos do petróleo, energéticos ou não energéticos.

Por essa razão, o petróleo adquiriu estatura própria e ímpar, justificando o tema deste trabalho: GEOPOLÍTICA DO PETRÓLEO. Ele é o mais cobiçado recurso econômico, influenciando as políticas externas das nações poderosas e as relações entre os Estados.

Pode-se dividir o mundo entre os principais consumidores e produtores de petróleo, cada um desempenhando seu papel de *global player* no tabuleiro internacional. Também foi visto, e foi um dos propósitos deste trabalho mostrar, que o Brasil está mudando significativamente seu papel nesse jogo geopolítico, inicialmente de pequeno consumidor, passando para grande consumidor e, finalmente, assumindo a importante posição de grande

produtor, com potencial para se tornar grande exportador. A partir daí começarão seus maiores ganhos, mas também inúmeras outras preocupações, incertezas e possíveis ameaças.

A evolução do Brasil para uma melhor posição no jogo geopolítico mundial do petróleo deveu-se ao seu ótimo desempenho econômico e social nos últimos 17 anos, desde a estabilidade econômica em 1994<sup>58</sup>, mas nada o alavancou tanto quanto as recentes descobertas de petróleo na província do pré-sal, que fizeram o mundo acordar para um novo Brasil, produtor em larga escala.

Neste novo patamar, carece ao País adotar outras posturas, coerentes com uma nação que conquistou nova visibilidade internacional. A análise dos conceitos apresentados pela geopolítica permite que, a partir de fatores observados, sejam estabelecidos os fundamentos necessários para a conquista e a manutenção dos objetivos do Estado. Portanto, cabe ao País definir claramente quais são seus objetivos enquanto Estado soberano, frente a esta nova realidade, e persegui-los sem vacilar.

Este trabalho, em resumo, tratou da segurança do Estado brasileiro. Abordou-o sob dois enfoques básicos: a segurança energética e a defesa do Estado, ambos intrinsecamente relacionados com o pivô do estudo: as novas descobertas de petróleo no pré-sal.

Nessa nova realidade brasileira, somos obrigados a admitir a possibilidade de ocorrência de situações de tensão nas relações internacionais, pois tratou-se precipuamente de fonte de energia e sua proteção. Ampliando as possibilidades de situações de tensão, visualizamos as ações decorrentes das “novas ameaças”, sem olvidar das formas mais clássicas de conflitos, notadamente aqueles com objetivos econômicos, ainda que velados ou mascarados por outras razões. Afinal, energia é condição essencial de sobrevivência dos Estados.

---

<sup>58</sup> Ano de lançamento do Plano Real.

Nesse contexto, constata-se a necessidade do fortalecimento e, simultaneamente, da atualização do conceito de Segurança Nacional na sociedade brasileira. O autor buscou ressaltar, no confronto entre as políticas públicas de segurança energética e de defesa, a grande carência da consciência nacional quanto à segurança do Estado, tomando-se por base a forma como o governo federal tem tratado a proteção da Amazônia Azul, onde se encontra mais de 90% do petróleo, e em particular como tem atendido precariamente a Marinha do Brasil, que é a única ferramenta que o País poderá dispor para fazer-se presente, com autoridade e força, nas AJB.

É certo e imperativo que o País busque a igualdade no desenvolvimento nacional, e para isto está conduzindo muito bem sua política de fomento de fontes de energia abundantes, de menor custo e acessíveis a todos. Inúmeros programas têm levado cidadania e dignidade a cidadãos até então ignorados pelo Estado. O Brasil está incluindo o Brasil excluído, num esforço sem precedentes.

Todavia, este esforço não pode ser em vão. As conquistas têm que estar protegidas. Para tal, é mister saber equalizar as demandas nacionais, e não são apenas sociais. Num mundo em que o que verdadeiramente vale são os interesses, quanto mais o Brasil se projetar, tanto mais vai despertar insegurança, desconfiança e cobiça, que poderão se manifestar pacífica e diplomaticamente, mas também não se pode excluir as piores formas: os conflitos de alta intensidade.

Para tal o País tem que se preparar. Embora o *softpower* tenha desempenhado significativo papel nas relações internacionais, um Estado que busca projetar-se, num horizonte de 20 a 30 anos, entre as cinco maiores economias do mundo, jamais poderá descurar do seu *hardpower*.

Intencionou-se mostrar os males que assolam o estamento militar, o *hardpower* brasileiro, em particular a Marinha do Brasil, mercê da visão política e estratégica míope que

os governantes e decisores têm, em específico dos poderes Executivo e Legislativo, a respeito da proteção do Estado brasileiro, na hora de se tomar decisões que afetem as FA.

Não se pode impor responsabilidade sobre a classe política isoladamente. O problema começa na sociedade. O povo brasileiro, cujo *ethos* baseia-se mais na passividade do que na beligerância, preocupa-se mais com os problemas imediatos, de cunho econômico e social, não se sensibilizando nem se ocupando com temas de segurança e defesa. Prefere acreditar no *status quo* pacífico do entorno estratégico regional brasileiro. A academia prefere não se envolver no tema, até mesmo por ressentimento histórico nascido com a Nova República, e, assim, os representantes do povo seguem preocupados e engajados nas causas sociais, quando não por bandeiras menos nobres.

Este trabalho de pesquisa demonstrou que as políticas públicas de segurança energética e de defesa não estão devidamente alinhadas, não andam *pari passu*. A política de defesa está defasada do País como um todo. A nova posição geopolítica do Brasil é a oportunidade histórica que não pode ser desperdiçada. Certamente há uma saída, para que o País não se surpreenda no futuro.

A Presidente da República, numa feliz iniciativa, lançou em 1º de agosto deste ano o programa Brasil Maior, com o objetivo de alavancar a indústria nacional, que vinha sofrendo com a apreciação da moeda nacional. No mês anterior, criou mecanismos de incentivo às Empresas Estratégicas de Defesa, proporcionando tratamento fiscal e tributário diferenciados, hajam vistas as peculiaridades deste segmento e sua importância político-estratégica.

São passos importantes do governo federal que alentam aqueles que ambicionam ver este País galgando os postos mais altos no pódio internacional, na justa medida de seu mérito.

Há que se ressaltar que investimentos e estímulo à defesa e à indústria de defesa

também repercutem diretamente nos indicadores sociais, pois, além de promover a geração de empregos, o comércio internacional de produtos de defesa impacta significativamente na balança comercial do País, com seus produtos de alto valor agregado, como ocorreu na década de 80, quando o País chegou a ser o 8º maior exportador do mundo. Justamente por esse motivo é que nos EUA, o órgão encarregado da política industrial é o Departamento de Defesa.

Quanto ao que foi discutido sobre os reflexos para a Marinha do Brasil, evidencia-se a necessidade do Comando dessa Força não esmorecer em sua batalha diária, no seu esforço em recompor o hiato tecnológico legado por anos de austeridade financeira extrema imposta, e de levar a Força Naval a patamares mínimos compatíveis com suas tarefas.

A Marinha do Brasil é uma das poucas instituições nacionais permanentemente engajadas na causa da proteção da Amazônia Azul, não apenas por ser uma das suas tarefas básicas, mas por perceber imediata e diretamente a atual situação de insegurança e desproteção desse imenso patrimônio. Sendo o único recurso que o Estado tem para impor sua soberania nas AJB, ela preocupa-se com a possibilidade de, caso necessário, não contar com as capacidades exigidas para tal.

A perseverança na consecução do PAEMB, na concretização do seu programa nuclear, na obtenção do submarino a propulsão nuclear e no desenvolvimento de uma mentalidade marítima na população brasileira devem ser os grandes motivadores dessa permanente batalha de chegarmos à Marinha que o Brasil merece.

O pré-sal é a oportunidade histórica! Ele nos mostra que o Brasil está definitivamente destinado à grandeza. Essa é a sua trajetória única. O pré-sal veio para acordar o País no sentido de que a defesa complementa o arcabouço de segurança que a Nação precisa e que não pode ser descuidado. Não há necessidade de se reduzir investimentos sociais para o atendimento da defesa. Esta complementa o desenvolvimento sustentável da

sociedade como um todo, como mais um rico e promissor segmento da economia.

O Brasil precisa mais do que nunca do pré-sal para prosseguir na sua caminhada rumo ao desenvolvimento pleno, com uma sociedade mais justa e igualitária, livre de mazelas e pobreza. Por isso é que devemos cuidá-lo com muita atenção e carinho. Perder a oportunidade de bem utilizá-lo por desatenção ou negligência é condenar o País ao retrocesso, e esse papel não combina com o Brasil que conhecemos hoje e almejamos no futuro.

Quando for chegada a hora, esperamos não ter que nos lembrar, atônitos e imobilizados, da sentencial frase de Rui Barbosa:

**ESQUADRAS NÃO SE IMPROVISAM!**

## REFERÊNCIAS

ABADIE, Elie. Rio de Janeiro, 1º jul. 2011. 1 gravação (2 h.) Entrevista concedida a Paulo A. B. Pacheco.

ALBUQUERQUE, Edu Silvestre de. **A (geo)política de defesa brasileira**. Ponta Grossa: Revista de geopolítica, v. 1., n. 1., p. 46-59, jan./jun. 2010. Disponível em <<http://www.revistageopolitica.com.br/ojs/ojs-2.2.3/index.php/rg/article/viewFile/6/5>>. Acesso em 25 abr. 2011.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. Monteiro Lobato e a emergência da política do petróleo no Brasil. In: Barros Filho, Omar L. e Bojunga, Sylvia (orgs.). **Potência Brasil: gás natural, energia limpa para um futuro sustentável**. Porto Alegre: Laser Press Comunicação, 2008, p 12-33. Disponível em <<http://www.pralmeida.org/05DocsPRA/1925MonteiroLobatoPetroleoBr.pdf>>. Acesso em 26 maio 2011.

*APEC - Asia-Pacific Economic Cooperation. APEC Energy Overview 2009. Japan 2011.* Disponível em <<http://www.ieej.or.jp/aperc/2009pdf/Overview2009.pdf>>. Acesso em 14 maio 2011.

BASTOS, Ricardo Fagundes; SENA, Richard Almeida de. **Uma Análise Comparativa entre os Modelos de Concessão e de Partilha do Setor Petrolífero**. 2010. 113 f. Monografia (Curso de Engenharia do Petróleo) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2010. Disponível em <<http://monografias.poli.ufrj.br/monografias/monopoli10001516.pdf>>. Acesso em 03 jun. 2011.

BOMFIM, José Airton Somavilla. **Geopolítica do Petróleo: Implicações das novas riquezas para o Brasil e o repasse de “royalties” para a Marinha**. 2008. 66 f. Monografia (Curso de Política e Estratégia Marítimas) – Escola de Guerra Naval, Rio de Janeiro, 2008.

BRASIL. **Lei nº. 7.990, de 28 de dezembro de 1989**. Institui, para os Estados, Distrito Federal e Municípios, compensação financeira pelo resultado da exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica, de recursos minerais em seus respectivos territórios, plataformas continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva, e dá outras providências. Brasília, 1989. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L7990.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L7990.htm)>. Acesso em: 20 mar. 2011.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº. 1, de 11 de janeiro de 1991**. Regulamenta o pagamento da compensação financeira instituída pela Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989, e dá outras providências. Brasília, 1991. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/sf/legislacao/sicon>>. Acesso em: 5 mar. 2011.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 1.530, de 22 de junho de 1995**. Declara a entrada em vigor da Convenção das Nações Unidas sobre o direito do mar. **Sítio do Senado Federal**. Disponível em: <[http://www2.mre.gov.br/dai/m\\_1530\\_1995.htm](http://www2.mre.gov.br/dai/m_1530_1995.htm)>. Acesso em: 23 mar. 2011.

\_\_\_\_\_. **Lei nº. 9.478, de 6 de agosto de 1997 (Lei do Petróleo)**. Dispõe sobre a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo, institui o Conselho Nacional de Política Energética e a Agência Nacional do Petróleo e dá outras providências.

Brasília, 1997. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9478.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9478.htm)>. Acesso em: 5 mar. 2011.

\_\_\_\_\_. Leis, etc. **Legislação do petróleo**. 8. ed. Rio de Janeiro: Petrobras. Comunicação institucional, 2004. 160 p.

\_\_\_\_\_. **Decreto 5.484, de 30 de junho de 2005**. Aprova a Política de Defesa Nacional e dá outras providências. Brasília, 2005. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5484.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5484.htm)>. Acesso em 25 abr. 2011.

\_\_\_\_\_. **Decreto 6.703, de 18 de dezembro de 2008**. Aprova a Estratégia Nacional de Defesa, e dá outras providências. Brasília, 2008. Disponível em: <[http://www.defesa.gov.br/projetos/web/estrategia/arquivos/estrategia\\_defesa\\_nacional\\_portugues.pdf](http://www.defesa.gov.br/projetos/web/estrategia/arquivos/estrategia_defesa_nacional_portugues.pdf)>. Acesso em 25 abr. 2011.

\_\_\_\_\_. **Balço Energético Nacional 2010: Ano base 2009**. Empresa de Pesquisa Energética. Rio de Janeiro, EPE. 2009. 276 p. Disponível em <<https://ben.epe.gov.br/>>. Acesso em 17 jun. 2011.

\_\_\_\_\_. **Plano de Articulação e Equipamento da Marinha do Brasil (PAEMB)**. Brasília, 2009b. Disponível em <<http://www.mar.mil.br/paemb/paemb.html>>. Acesso em 28 jun. 2011.

\_\_\_\_\_. **Lei 12.214, de 26 de janeiro de 2010 (LOA)**. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2010. Brasília, 2010. Disponível em <[http://www.camara.gov.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/or2010/lei/lei\\_12214\\_26jan2010.pdf](http://www.camara.gov.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/or2010/lei/lei_12214_26jan2010.pdf)>. Acesso em 26 jul. 2011.

\_\_\_\_\_. **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, 2010b. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2010/Lei/L12351.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12351.htm)>. Acesso em 2 jun. 2011.

\_\_\_\_\_. **Programa de Aceleração do Crescimento**. Sítio oficial. 2011. Disponível em <<http://www.brasil.gov.br/pac/relatorios/nacionais/11o-balanco-4-anos/parte-5/view>>. Acesso em 17 jun. 2011.

\_\_\_\_\_. Ministério da Defesa. **Situação das tarefas previstas na estratégia nacional de defesa em 04 abr. 2011b**. Brasília, DF, Secretaria de Coordenação e Organização Institucional, 2011. Não publicado.

\_\_\_\_\_. **Lei 12.381, de 9 de fevereiro de 2011 (LOA)**. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2011. Brasília, 2011c. Disponível em <[http://www.camara.gov.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/or2011/lei/Lei\\_12381.pdf](http://www.camara.gov.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/or2011/lei/Lei_12381.pdf)>. Acesso em 26 jul. 2011.

\_\_\_\_\_. **Agência Nacional do Petróleo**. Sítio Oficial. 2011d. Disponível em <http://www.anp.gov.br>. Acesso em 6 maio 2011.



\_\_\_\_\_. **Secretaria de Assuntos Estratégicos**. Sítio oficial. 2011e. Disponível em <<http://www.sae.gov.br/site/?p=5554>>. Acesso em 30 abr. 2011.

CHADE, Jamil. Crise faz petróleo atingir maior cotação em 2 anos: instabilidade na Líbia, 12º produtor de óleo, eleva preço do barril a US\$ 105 e já ameaça abastecimento na Europa. **Jornal O Estado de São Paulo**, 22 fev. 2011.

\_\_\_\_\_. Crise árabe ameaça economia global: para a Agência Internacional de Energia, alta do petróleo pode afetar a recuperação da economia mundial; analista prevê risco de ‘estagnação’. **Jornal O Estado de São Paulo**, 23 fev. 2011.

CONANT Melvin A.; GOLD Fern Racine. **A Geopolítica Energética**. Apresentação de Robert Ellsworth; tradução de Ronaldo Sérgio de Biasi. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1981. 239 p.

DALL’ANTONIO, Glauco Castilho. **A Subchefia de Orçamento e Plano Diretor do Estado-Maior da Armada**. Rio de Janeiro: EGN, 2011. Palestra do Subchefe de orçamento e plano diretor do Estado-Maior da Armada ao Curso de Política e Estratégia Marítimas – C-PEM, 6 jun. 2011. Acervo eletrônico de palestras, seminários e conferências do C-PEM.

DIÁRIO DO PRÉ-SAL. **O que é o pré-sal**. Blog com notícias sobre o pré-sal. Disponível em: <<http://diariodopresal.wordpress.com/o-que-e-o-pre-sal/>>. Acesso em: 20 mar. 2011.

\_\_\_\_\_. **O petróleo no Brasil**. Blog do Planalto. 30 ago. 2009. Disponível em: <<http://diariodopresal.wordpress.com/httpblog-planalto-gov-bro-petroleo-no-brasiltrackback/>>. Acesso em 20 mar. 2011.

*Energy Information Administration (EIA)*. 2011. *Country analysis briefs*. Washington, DC. Apresenta dados sobre energia relativos aos países. Disponível em: <<http://www.eia.doe.gov/countries/country-data.cfm?fips=IN>>. Acesso em 13 maio 2011.

EUROPEAN UNION. *Eurostat: Energy, transport and environment indicators*. 211 f. European Commission, Belgium, 2010. Disponível em [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY\\_OFFPUB/KS-DK-10-001/EN/KS-DK-10-001-EN.PDF](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-DK-10-001/EN/KS-DK-10-001-EN.PDF). Acesso em 12 maio 2011.

FARIA, Antonio Fernando Garcez. **Geopolítica do petróleo: a nova perspectiva brasileira e seus reflexos para a Marinha do Brasil**. 2010. 117 f. Monografia (Curso de Política e Estratégia Marítimas) – Escola de Guerra Naval, Rio de Janeiro, 2010.

FERREIRA, Antonio Bernardo. Rio de Janeiro, 20 ago. 2011. Entrevista concedida a Paulo A. B. Pacheco.

FREITAS, Jorge Manuel da Costa. **A escola geopolítica brasileira**. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 2004, 136 p.

GIANINI, Tatiana; CARNEIRO, Felipe; VITAL, Nicholas. Campos de petróleo no Iraque: turbulências geopolíticas na região que concentra o petróleo do mundo. **Revista Exame**, 9 mar. 2011, 142 p.

\_\_\_\_\_. O Poder do petróleo: O Oriente Médio, região que mais produz petróleo no mundo, entra em crise e ameaça o fornecimento do bem mais estratégico para o mundo. **Revista Exame**, 9 mar. 2011, 142 p.

JUNIOR, Cirilo. Empresas privadas investem US\$ 36 bi em petróleo. **FOLHA DE SÃO PAULO**, São Paulo, 15 jun 2011.

LANDIN, Washington José. **Geopolítica brasileira e a proteção da Amazônia Azul**. 2008. 58 f. Monografia (Curso de Política e Estratégia Marítimas) – Escola de Guerra Naval, Rio de Janeiro, 2008.

LAZZARINI, Álvaro (org.). **Constituição Federal, Estatuto dos Militares, Código Penal Militar, Código do Processo Penal Militar**. 5. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004. 863 p.

LIMA, Haroldo. **Petróleo no Brasil: a situação, o modelo e a política atual**. Rio de Janeiro: Synergia, 2008. 158 p.

LIMA, Maria Regina Soares de. Diplomacia, defesa e a definição política dos objetivos nacionais: o caso brasileiro. **Revista Segurança Internacional: perspectivas brasileiras**. Nelson A. Jobin, Sergio W. Etchegoyen, João Paulo Alsina (org.). Rio de Janeiro: FGV, 2010. 648 p.

LOPES, Eduardo Monteiro. **A Secretaria-Geral da Marinha**. Rio de Janeiro: EGN, 2011. Palestra do Secretário-Geral da Marinha ao Curso de Política e Estratégia Marítimas – C-PEM, 13 maio 2011. Acervo eletrônico de palestras, seminários e conferências do C-PEM.

MATTOS, Carlos de Meira. **A geopolítica e as projeções do poder**. Rio de Janeiro: BIBLIEX, 1977. 148 p.

\_\_\_\_\_. **Brasil: geopolítica e destino**. 2. ed. Rio de Janeiro: J. Olympio, 1979. 151 p.

\_\_\_\_\_. **Geopolítica e modernidade: geopolítica brasileira**. Rio de Janeiro: BIBLIEX, 2002. 160 p.

\_\_\_\_\_. A Estratégia: origem, fundamentos, desdobramento no espaço e no tempo. **PADECEME**, Rio de Janeiro, n. 8, p. 34-38, maio/ago. 2004.

MERCADANTE, Aloísio. Os Campos do Possível: A Oportunidade Histórica do Pré-Sal. **Revista Interesse Nacional**, Ed. 4, p. 30, jan./mar. 2009. Disponível em: <[http://interessenacional.com/artigos-integra.asp?cd\\_artigo=29](http://interessenacional.com/artigos-integra.asp?cd_artigo=29)>. Acesso em: 4 mar. 2011.

METRI, Paulo. Pré-sal: riqueza, poder e discórdia. *in* **Tensões Mundiais: Revista do Observatório das Nacionalidades**. – v. 5. n. 9. (jul./dez. 2009). Fortaleza: Banco do Nordeste; Rio de Janeiro: Gramma, 2009. 293 p.

MONTESQUIEU. **Do Espírito das Leis**. Tradução de Jean Melville. São Paulo: Martin Claret, 2006. 727 p.

MOURA NETO, Julio Soares de. Defendendo o pré-sal. **Revista Segurança Internacional: perspectivas brasileiras**. Nelson A. Jobim, Sergio W. Etchegoyen, João Paulo Alsina (org.). Rio de Janeiro: FGV, 2010. 648 p.

NINIO, Marcelo. Cercado, ditador ameaça cortar petróleo: três quartos da produção já estão paralisados; revolta elevou o preço do barril em 20% em apenas uma semana. **Jornal Folha de São Paulo**, 25 fev. 2011.

OLIVEIRA, Eliézer Rizzo de. **Democracia e Defesa Nacional: a criação do Ministério da Defesa na Presidência de FHC**. São Paulo: Manole, 2005. 361 p.

\_\_\_\_\_. A Estratégia Nacional de Defesa e a Reorganização e Transformação das Forças Armadas. **Revista Interesse Nacional**, Ed. 5, p. 71, abr./jun. 2009. Disponível em: <[http://interessenacional.uol.com.br/artigos-integra.asp?cd\\_artigo=40](http://interessenacional.uol.com.br/artigos-integra.asp?cd_artigo=40)>. Acesso em: 2 ago. 2011.

PETROBRAS. **Sítio oficial**. *Copyright* 2009, Petrobras. Disponível em <<http://www.petrobras.com.br/pt/>>. Acesso em 26 maio 2011.

PETRÓLEO líbio cai à metade e preço dispara no mundo: ações da Petrobras têm alta de até 4,66% e viram alvo de estrangeiros. **O GLOBO**, Rio de Janeiro, 24 fev. 2011.

PIXININE, Carlos Antonio Rodrigues. **A geopolítica do petróleo**. A nova visibilidade do Brasil. Reflexos para a MB: A adequação do poder naval brasileiro. 2009. 61 f. Monografia (Curso de Política e Estratégia Marítimas) – Escola de Guerra Naval. Rio de Janeiro, 2009.

POLÍTICA de Defesa Nacional e Política Nacional da Indústria de Defesa. **Defesa BR**. 2005. Disponível em: <[http://www.defesabr.com/MD/md\\_pdn.htm#PNID-ACOES](http://www.defesabr.com/MD/md_pdn.htm#PNID-ACOES)>. Acesso em: 04 jul. 2011.

SAUER, Ildo. Pré-sal brasileiro: uma nova independência? **Revista Interesse Nacional**, Ed. 8, p. 5, jan./mar. 2010. Disponível em: <[http://interessenacional.com/artigos-integra.asp?cd\\_artigo=62](http://interessenacional.com/artigos-integra.asp?cd_artigo=62)>. Acesso em: 5 mar. 2011.

SIMONACI, Aldecir Vieira. Rio de Janeiro, 21 jul. 2011. 1 questionário. Entrevista concedida a Paulo A. B. Pacheco.

SOUTO, João José Nora. **Os empreendimentos petrolíferos brasileiros no mar**. Rio de Janeiro: EGN, 2011. Palestra da Secretaria de Petróleo, Gás Natural e Combustíveis Renováveis do Ministério das Minas e Energia (MME) ao Curso de Política e Estratégia Marítimas – C-PEM, jun. 2011. Acervo eletrônico de palestras, seminários e conferências do C-PEM.

SOUZA, Rainer. História do petróleo no Brasil. **Brasil Escola**: Rio de Janeiro, 2011. Disponível em <<http://www.brasilecola.com/brasil/historia-do-petroleo-no-brasil.htm>>. Acesso em 23 maio 2011.

SUN TZU. **A arte da guerra**. 21. ed. Rio de Janeiro: Record, 1999, 111 p.

SZLKO, Alexandre Salem (Org.); MAGRINI, Alessandra (Org.). **Textos de discussão em geopolítica e gestão ambiental de petróleo**. Rio de Janeiro: Interciência, 2008. 424 p.

TAMER, Alberto. Há mais petróleo, mas não se sabe quanto. **Jornal O Estado de São Paulo**, São Paulo, 20 fev. 2011. Caderno Economia, p. B4.

TOSTA, Octavio. **Teorias geopolíticas**. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1984. 103 p.

TRAVASSOS, Mario. **Projeção continental do Brasil**. 3. ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1938. 214 p.

*UNITED STATES OS AMERICA. **Blueprint for a secure energy future**. 44 f. White House: Washington, 2011. Disponível em <[http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/blueprint\\_secure\\_energy\\_future.pdf](http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/blueprint_secure_energy_future.pdf)>. Acesso em: 6 maio 2011.*

VENTURA, Altino. **A política energética brasileira e a defesa nacional**. Rio de Janeiro: EGN, 2011. Palestra da Secretaria de Planejamento Energético do Ministério de Minas e Energia (MME) ao curso de Política e Estratégia Marítimas – C-PEM, jun. 2011. Acervo eletrônico de palestras, seminários e conferências do C-PEM.

VESENTINI, José William. **Novas geopolíticas**. 3. ed. São Paulo: Contexto, 2004. 125 p.

YERGIN, Daniel. **O petróleo: uma história mundial de conquistas, poder e dinheiro**. São Paulo: Terra e Paz, 2010. 1080 p.

ZANETTI, Marcio João. **Forças armadas brasileiras na Amazônia: fator de Integração, desenvolvimento e segurança no contexto regional**. 2006, 60 f. Monografia (Curso Superior de Defesa e Segurança Hemisférica). Colégio Interamericano de Defesa. Washington-DC, 2006.

ZARA, Thaís Marzola. Tensão no Egito ressalta necessidade de encontrar alternativas ao petróleo. **Jornal Folha de São Paulo**, São Paulo, 2 fev. 2011.

## APÊNDICE

### PRINCIPAIS ATORES NA GEOPOLÍTICA DO PETRÓLEO

Falar sobre geopolítica do petróleo nos leva necessariamente a falar sobre seus principais atores, aqueles que determinam o rumo desse mercado e seu poder econômico e geopolítico.

O gráfico a seguir dá uma boa visão geral de como se comportam todos os atores citados neste trabalho, mostrando os principais fluxos do comércio do petróleo.

**Figura 4 - Fluxo do comércio mundial do petróleo**



Fonte: *Le Monde Diplomatique/BP Statistical Review in SOUTO, 2011.*

### 1 ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA

Os EUA são, hoje, os maiores consumidores de petróleo, chegando a quase ¼ do consumo mundial, acima de 22%. No ano de 2009<sup>59</sup>, seu consumo foi de 18,68 mbp/d, enquanto o do mundo foi de 83,58 mbp/d. Produziu no mesmo período 7,2 mbp/d, sendo, portanto, altamente dependente de importações. Suas reservas são da ordem de 28,4 bbp.

Eles buscam diversificar ao máximo sua carteira de importações, chegando a ter mais de 50 fornecedores em 2007. Seus principais fornecedores são Canadá, México, Arábia Saudita, Venezuela e Nigéria. Do Brasil, importaram 49.811 mbp naquele ano, representando 26% de nossas exportações dessa *commodity*<sup>60</sup>. Em recente visita ao Brasil, o Presidente daquele país declarou sua intenção em comprar mais petróleo do Brasil.

<sup>59</sup> Dados retirados do sítio da ANP. Disponível em <[http://www.anp.gov.br/?pg=31286#Se\\_\\_o\\_1](http://www.anp.gov.br/?pg=31286#Se__o_1)>. Acesso em 06 maio 2011.

<sup>60</sup> *Commodity* é um termo de [língua inglesa](#) que significa [mercadoria](#). É utilizado nas [transações comerciais](#) de produtos de origem primária nas [bolsas de mercadorias](#). É usado como referência aos produtos de base em estado bruto (matérias-primas) ou com pequeno grau de [industrialização](#), de qualidade quase [uniforme](#), produzidos em grandes quantidades e por diferentes produtores.

Em 30 de março deste ano, o presidente Barack Obama expediu seu plano de ação para um futuro seguro de energia<sup>61</sup>, estabelecendo como metas: 1 - expandir o desenvolvimento e produção de óleo e gás domésticos de forma segura e responsável; 2 - liderar o mundo na busca de recursos energéticos mais seguros e limpos; 3 - reduzir os custos de abastecimento aos consumidores com veículos mais eficientes; 4 - reduzir as contas de energia com casas e edifícios mais eficientes; 5 - aproveitar o potencial de energia limpa dos EUA; 6 - conquistar o futuro com pesquisa e desenvolvimento de energia limpa; e 7 - liderar pelo exemplo: o Governo Federal e a Energia Limpa (*UNITED*, 2011, f. 2).

Fica evidente a extrema preocupação dos EUA com suas fontes atuais de energia, baseados nos hidrocarbonetos. Nessas sete metas estabelecidas pelo presidente dos EUA, a energia limpa é citada quatro vezes. Isso bem demonstra a urgente necessidade dos EUA em se libertarem da dependência do petróleo e demais combustíveis fósseis. Soma-se a isso o fato de as maiores reservas e os maiores produtores estarem numa região altamente instável.

Essa dependência é, sem dúvida, uma de suas maiores vulnerabilidades. O próprio presidente declarou: “Com mais pesquisa e incentivos, podemos quebrar nossa dependência do petróleo com biocombustíveis, e nos tornarmos o primeiro país a ter milhões de veículos elétricos nas ruas em 2015” (*ibidem*, 2011, f. 19, tradução nossa<sup>62</sup>).

Os EUA se apresentam, então, como um ator que, embora possua significativa reserva e seja um produtor em alta escala, é altamente dependente do petróleo, um voraz consumidor, que não se constrange em afirmar que “as FA americanas devem assegurar o acesso incondicional ao fornecimento de energia” (METRI, 2009, p. 154).

## 2 CHINA

Como segundo ator, não há como se desviar da China, atualmente a segunda maior economia do mundo e, a mais de uma década, líder isolada em parâmetros de desenvolvimento. Vem crescendo a uma taxa de aproximadamente 10% ao ano e já é a segunda maior economia do mundo, ultrapassando a do Japão no ano de 2010. Possui mais de 1,3 bilhões de habitantes, sendo a nação mais populosa da face da terra. Com essa taxa de crescimento, está incluindo a cada ano uma gigantesca massa humana no mercado consumidor, o que tem exigido grande esforço governamental para atender a essa demanda.

Embora o petróleo represente apenas 25% de sua matriz energética, é o segundo maior importador, ultrapassando o Japão no ano passado. Sua crescente demanda por petróleo a torna um fator significativo no mercado mundial de petróleo.

A China<sup>63</sup> possui quase 16 bbp como reservas provadas, produzindo cerca de 3,8 mbp/d. Contudo, seu consumo atual é de mais de 8,3 mbp/d, o que lhe dá um déficit acima de 50% nas suas necessidades, tornando-a uma grande importadora. Seus maiores campos produtores já estão maduros e a produção atingiu seu pico, levando as companhias estatais a buscar petróleo no mar territorial e em reservas ainda não exploradas no oeste do país.

<sup>61</sup> Disponível em [http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/blueprint\\_secure\\_energy\\_future.pdf](http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/blueprint_secure_energy_future.pdf). Acesso em 6 maio 2011.

<sup>62</sup> Originalmente em inglês.

<sup>63</sup> Dados de 2009. Disponíveis em <http://www.eia.doe.gov/countries/country-data.cfm?fips=CH>. Acesso em 09 maio 11.

Para fazer frente a essa carência de recursos energéticos, a China tem buscado diversificar suas fontes de energia doméstica, colocou em operação plena em 2009 a hidrelétrica de Três Gargantas, no rio Yang Tsé, a maior do mundo, com capacidade de 18,2 MW, destronando a hidrelétrica de Itaipu. Da mesma forma, procura diversificar seus parceiros na importação de petróleo, o que certamente gerará, num horizonte temporal bem próximo, conflito com os EUA na disputa por mais fontes de recursos, dentre elas certamente o Brasil.

### 3 UNIÃO EUROPEIA

Seguindo na abordagem sobre os principais atores na geopolítica do petróleo, a União Europeia (UE)<sup>64</sup> desempenha importante papel. Consome aproximadamente 15,8 mbp/d, mas produz apenas 4,6 mbp/d. É, portanto, importadora de significativa quantidade de petróleo, chegando a valores em torno de 70% de sua demanda. Suas importações provêm principalmente da Rússia, norte da África e Oriente Médio. Possui 14,7 bbp como reservas provadas, sendo a Noruega o mais destacado produtor, com 7,1 mbp/d.

A Europa está bem no meio da atual crise, causada pela instabilidade nos países árabes. O ditador da Líbia, ante o ataque da OTAN, já ameaçou cortar suas exportações para o “velho continente”. Vários países europeus, não por acaso, fazem parte da coalizão da OTAN que realizou os ataques aéreos à Líbia, bem como estão fornecendo material bélico e treinamento aos rebeldes daquele país para fazerem frente às tropas leais a Kadafi.

O Conselho da UE acordou, em 2008, uma nova política integrada de mudança climática e energia. Dentre outras, estabelece um novo pacote de medidas administrativas, com os seguintes objetivos ambiciosos para o ano de 2020:

Acordado em 2008, o novo pacote legislativo da UE para o clima e energia compreende medidas adequadas para: promover fontes de energia renovável autóctones, reduzir a emissão de gases de efeito estufa, e estimular a segurança e competitividade energéticas da UE. Essa política integrada para o clima e energia visa garantir à Europa um futuro sustentável baseado numa economia com eficiência energética e baixa emissão de carbono. O acordo estabelece metas ambiciosas a serem atingidas até 2020:

- reduzir a emissão de gases do efeito estufa na UE em 20% comparado aos níveis de 1990; e chegar a 30% se outros países industrializados se comprometerem a reduções similares;
- reduzir o consumo de energia da UE em 20% através da otimização da eficiência energética;
- alcançar 20% das necessidades energéticas da Europa com fontes renováveis de energia.

A UE também estabeleceu uma meta de 10% de energia renovável para o transporte até 2020. Para assegurar a produção de biocombustíveis de forma sustentável, sem agressão ao meio-ambiente, bem como não haja impacto negativo nos preços mundiais dos alimentos, a EU estabeleceu critérios rigorosos de sustentabilidade, envolvendo condições sociais e ambientais (EUROPEAN, 2010, f. 20, tradução nossa<sup>65</sup>).

<sup>64</sup> Não foi considerada a Rússia, que será apresentada separadamente. Dados de 2009. Disponíveis em <<http://www.eia.doe.gov/countries/country-data.cfm?fips=CH>>. Acesso em 12 maio 11.

<sup>65</sup> Originalmente em inglês.

O texto continua destacando que todas essas metas são mais rigorosas que as estabelecidas no Protocolo de Quioto<sup>66</sup>.

Pode-se inferir que a Europa está decidida a encarar um significativo esforço em reduzir sua dependência do petróleo, também por questões ambientais, seguindo a tendência mundial em investimentos em fontes de energia limpas e renováveis.

#### 4 ÍNDIA

Dentre os principais consumidores, a Índia vem apresentando, como a China, taxas surpreendentes de crescimento, em torno de 9% ao ano, desde a última década do século passado. Segundo país mais populoso do mundo, com 15% dos habitantes da terra, também vem permitindo o acesso, ano após ano, de uma grande parcela de sua população no mercado consumidor, o que gera pressões nas demandas por produtos e energia. Particularmente no setor de transportes baseado nos veículos de quatro rodas, há forte expectativa de crescimento nos próximos anos.

Embora sua matriz<sup>67</sup> seja predominantemente o carvão (40,8%), o petróleo representa 23,7% de todo o seu consumo energético. A Índia<sup>68</sup> possui 5,8 bbp de reservas provadas, a terceira maior reserva da Ásia, depois da Rússia e China. Seu petróleo é de muito boa qualidade, leve e doce, variando entre 32° e 38° API, nos campos *onshore* e *offshore*, respectivamente.

Em números absolutos, produz modestos 754.000 bp/d e consome nada modestos 3,2 mbp/d, o quarto maior consumo do mundo, o que lhe dá um déficit de 45%. Seus principais parceiros comerciais na importação do petróleo são Arábia Saudita (18%), Irã (16%), Kuwait (10%), Iraque (9%), Nigéria (8%), Emirados Árabes Unidos (8%), Angola (5%) e Venezuela (4%). Observa-se alta concentração de suas importações provenientes do Oriente Médio.

Tendo uma reserva bastante significativa, mas ao mesmo tempo altamente dependente das importações, o governo tem buscado regular menos a indústria de hidrocarbonetos e encorajar maiores investimentos estrangeiros, visando estimular a E&P doméstica. Atualmente, o setor é dominado pelas estatais *Oil and Natural Gas Corporation (ONGC)*, *Oil India Limited (OIL)* e *Indian Oil Corporation (IOC)* (EIA, 2011).

O governo criou em 2000 a Nova Política de Licença de Exploração (NELP, em inglês), permitindo às empresas estrangeiras arrematar até 100% dos lotes disponíveis nos leilões. Aproveitando essa onda, a Petrobras<sup>69</sup> chegou lá em 2007, arrematando numa das rodadas daquele ano 25% de um bloco de 12.000 km<sup>2</sup> em águas profundas na bacia de Cauvery, na costa leste, em parceria com a estatal indiana ONGC e outras.

<sup>66</sup> Tratado internacional com compromissos para a redução da emissão dos gases que agravam o efeito estufa, considerados, de acordo com a maioria das investigações científicas, como causas aquecimento global. Discutido e negociado em Quioto no Japão em 1997, foi aberto para assinaturas em 11 de Dezembro de 1997 e ratificado em 15 de março de 1999. Para entrar em vigor precisou que 55% dos países, que juntos, produzem 55% das emissões, o ratificassem. Assim, entrou em vigor em 16 de fevereiro de 2005, depois que a Rússia o ratificou em Novembro de 2004. Os EUA não o assinaram nem ratificaram até esta data.

<sup>67</sup> Dados disponíveis em <<http://www.eia.doe.gov/countries/cab.cfm?fips=IN>>. Acesso em 12 maio 2011.

<sup>68</sup> Dados retirados do site da ANP. Disponível em <[http://www.anp.gov.br/?pg=31286#Se\\_\\_o\\_1](http://www.anp.gov.br/?pg=31286#Se__o_1)>. Acesso em 12 maio 2011.

<sup>69</sup> Disponível em <<http://www.petrobras.com/pt/paises/india/india.htm>>. Acesso em 12 maio 2011.



Preocupada com sua segurança energética, o governo central está construindo depósitos estratégicos de reservas de petróleo e derivados. Até final de 2012 deverão estar prontos três depósitos, com capacidades para 39,1 mbp.

## 5 JAPÃO

Encerrando a lista dos “grandes beberrões” de óleo, o Japão atualmente ainda é o terceiro maior consumidor do mundo, com 4.396 mbp/d<sup>70</sup>, mesmo apresentando quedas sucessivas no consumo desde 2000, devido sua longa recessão por toda a década, mas também à política governamental de reduzir a dependência ao petróleo. Sua estratégia, desde 2006 (*New National Energy Strategy*), enfatizou o incremento na eficiência e conservação de energia.

Como possui a insignificante reserva provada de 44 mbp, importa quase todo o óleo que consome, sendo o segundo maior importador. O petróleo representa 46% de sua matriz energética, seguido pelo carvão (21%), gás natural (17%) e nuclear (11%). Seus contenciosos com a China o impedem de explorar mais reservas no mar entre eles (EIA, 2011).

Para enfrentar sua peculiar condição, o Japão desenvolveu uma poderosa indústria na área de energia e é hoje o maior exportador mundial de capital nesse setor. Desenvolve também uma forte pesquisa em energia, subsidiada pelo governo, buscando sua segurança e eficiência energéticas e redução da emissão de CO<sub>2</sub> (EIA, 2011).

Seus principais fornecedores estão no Oriente Médio, especificamente Emirados Árabes Unidos, Arábia Saudita, Irã, Catar e Kuwait. Sua dependência do petróleo do Oriente Médio cresceu significativamente de 68% em 1985 para 86% em 2007, principalmente devido à redução de importações das economias asiáticas, como Indonésia e Malásia (APEC, 2011).

Para reduzir sua dependência do petróleo, o governo japonês adotou a política dos 3E: *Energy security*, *Economic growth* e *Environmental protection* (APEC, 2011, f. 80)<sup>71</sup>. Garantir o fornecimento seguro e reduzir a dependência do petróleo são algumas das principais metas perseguidas pelo governo, particularmente depois das experiências sofridas nas crises do petróleo. Para tal, possui em estoque o equivalente a 151<sup>72</sup> dias de suprimento, considerando os setores governamental e privado. Outra medida é o investimento maciço em fontes alternativas de energia, particularmente o biocombustível e o elétrico (APEC, 2011, f. 81).

Em 2006, o Japão lançou sua Nova Estratégia Nacional de Energia para o período até 2030. Em resumo, essa estratégia estabelece:

A estratégia contempla um programa de ação para 2030 que enfatiza consideravelmente o **atingimento da segurança energética**. Suas cinco metas são:

- ganho em eficiência energética de no mínimo 30%;

<sup>70</sup> Dados retirados do sítio da ANP. Disponível em <[http://www.anp.gov.br/?pg=31286#Se\\_\\_o\\_1](http://www.anp.gov.br/?pg=31286#Se__o_1)>. Acesso em 13 maio 2011.

<sup>71</sup> Dados disponíveis em <<http://www.ieej.or.jp/aperc/2009pdf/Overview2009.pdf>>. Acesso em 14 maio 2011.

<sup>72</sup> A EIA recomenda que os países devam ter pelo menos 90 dias de estoque, para garantir estabilidade no mercado.

- aumentar a distribuição de energia elétrica proveniente de fonte nuclear para mais de 30%–40%;
- reduzir a dependência do petróleo no setor de transporte para aproximadamente 80%;
- aumentar investimentos japoneses na exploração de petróleo e em projetos de desenvolvimento; e
- **reduzir a dependência do petróleo** para abaixo de 40% (APEC, 2011, f. 80, grifos nossos, tradução nossa<sup>73</sup>).

Como se pode observar de tudo o que foi exposto, os principais esforços governamentais podem ser resumidos em duas grandes preocupações: a segurança energética e a redução da dependência do petróleo.

## 6 ORIENTE MÉDIO

Quando se fala em petróleo, o Oriente Médio é a primeira idéia associada a essa palavra, e não é por mero acaso. A mídia nos bombardeia com inúmeras informações associando o petróleo ao Oriente Médio, Segundo dados de 2009 da ANP, aquela região detém 57% das reservas provadas de petróleo do mundo, destacando-se os seguintes países: Arábia Saudita (264,6 bbp – 19,8% do mundo), Irã (137,6 bbp – 10,2%), Iraque (115 bbp – 8,6%), Kuwait (101,5 bbp – 7,6%) e Emirados Árabes Unidos (97,8 bbp – 7,3%). Coerentemente com suas reservas, é o maior produtor (24,4 mbp/d) e exportador (19,7 mbp/d), responsável por 30,5 da produção mundial (ANP, 2011d).

Merece destaque, também, a relevância geográfica do Oriente Médio, pois está situado entre três continentes: Europa, Ásia e África. Nele estão o canal do Suez, o mar Vermelho, o estreito de Ormuz e o golfo Pérsico, por onde passam as principais rotas marítimas de petróleo entre os mares Mediterrâneo e Arábico, encurtando significativamente o comércio marítimo entre o mar do Norte e o oceano Índico, entre os oceanos Atlântico e Pacífico, todas as rotas estratégicas para a comercialização de mercadorias transacionadas por navios.

A relevância dessa região é confirmada pela presença da 5ª esquadra dos EUA, baseada no Bahrein, dentro do golfo Pérsico, bem como a China tem mantido uma frota em operação de escolta naval na região. Ambos os países com preocupações em relação à segurança energética.

Mas essa situação à primeira vista privilegiada não lhe concede apenas benefícios. É justamente essa grande riqueza sua maior fonte de problemas, haja vista as sucessivas crises e conflitos envolvendo o petróleo que o Oriente Médio tem enfrentado, chegando, às vezes, às últimas conseqüências, ou seja, guerras, muitas delas mascaradas por outros motivos.

No Oriente Médio nasceu a OPEP, criada em 10 de setembro de 1960, na Conferência de Bagdá, fruto de uma reação daqueles países produtores contra as grandes multinacionais estadunidenses, britânica e holandesa, que detinham o controle da produção, exploração e comercialização do petróleo. Inicialmente eram quatro países da região e a Venezuela. Hoje, a OPEP já não é tão concentrada no Oriente Médio, tendo doze membros<sup>74</sup>,

<sup>73</sup> Originalmente em inglês.

<sup>74</sup> Vide nota de rodapé 18 da folha 16.

de todos os continentes. Curiosamente, sua sede nunca foi onde nasceu. Estabeleceu-se em Genebra, Suíça, e depois em Viena, Áustria, onde se encontra até hoje.

Sua relevância na geopolítica do petróleo se traduz pela sua capacidade de definir políticas de E&P e influenciar diretamente nos preços de comercialização da *commodity*. Também demonstrou força geopolítica quando utilizou o petróleo como arma, durante a guerra do Yom Kippur, em 1973, pressionando os EUA e aliados de Israel a sentarem-se à mesa para negociações, e na tentativa de manipulação dos preços durante a década de 80, o que já não ocorre mais. Hoje, sua relevância se traduz nos seguintes números: detém 77,2% das reservas provadas do mundo, responde por 41,3% da produção e 55% da exportação mundiais.

Embora não tenha a mesma força geopolítica que teve nas décadas de 70 e 80, ainda é um ator importante, que deve sempre ser considerado e respeitado, e com forte inclinação aos interesses do Oriente Médio.

## 7 RÚSSIA

A Rússia<sup>75</sup> possui a sétima maior reserva do mundo, com 74,2 bbp, o que representa 5,6% das reservas mundiais. É a maior produtora mundial, com mais de 10 mbp/d, ultrapassando inclusive a Arábia Saudita. Consome por volta de 2,7 mbp/d, o que lhe dá um expressivo superávit, tornando-a uma das maiores exportadoras (ANP, 2011d).

Sua grande expressão mundial é no gás e carvão, detendo as primeira e segunda maiores reservas, respectivamente. Nestas duas fontes de energia residem a grande dependência europeia, para onde vão suas maiores exportações.

Como os demais BRICs<sup>76</sup>, vem apresentando alta taxa de desenvolvimento, graças em parte aos ganhos com essas *commodities* fontes de energia (óleo e gás). Essas exportações colocam a Rússia em destaque dentro da geopolítica do petróleo, com forte poder de influência nos assuntos internacionais, particularmente relativos ao Oriente Médio e Europa.

Em 2003, o governo russo elaborou sua estratégia energética para 2020, que foi em 2009 revisada com metas até 2030. Basicamente, ela contempla as seguintes medidas: 1. aumento da eficiência energética; 2. maior inserção no mercado mundial de energia, 3. ampliação do seu mercado de exportação; 4. desenvolvimento da infraestrutura e instituições do mercado energético; 5. diminuição da dependência do petróleo e gás; e 6. segurança no atendimento ao consumo doméstico de energia.

## 8 ÁFRICA

A África também tem seu espaço na geopolítica do petróleo. Naquele continente encontram-se importantes reservas provadas, bem como produtores e exportadores, a começar pela Líbia, que já foi comentada neste trabalho por estar sendo pivô de mais uma guerra, não declaradamente por causa do petróleo, mas indiretamente ligada. Suas reservas somam 44,3 bbp, colocando-a na oitava posição mundial. Somadas às reservas da Nigéria, Angola e

<sup>75</sup> Dados de 2009, retirados do sítio da ANP. Disponível em <[http://www.anp.gov.br/?pg=31286#Se\\_\\_o\\_1](http://www.anp.gov.br/?pg=31286#Se__o_1)>. Acesso em 16 maio 2011.

<sup>76</sup> Sigla que identifica Brasil, Rússia, Índia e China, que se destacam no cenário mundial pelo rápido crescimento das suas economias. O acrônimo foi cunhado pelo economista Jim O'Neill, do grupo financeiro Goldman Sachs, em um estudo de 2001 intitulado "*Building Better Global Economic BRICs*". Disponível em <<http://pt.wikipedia.org/wiki/BRIC>>. Acesso em 16 maio 2011.

Argélia, totaliza 107,2 bbp. Considerando todo o continente, chega-se a 127,7 bbp, quase 10% das reservas mundiais. Há que se considerar que, por ser um continente pobre, muito pouco foi prospectado, bem como os países possuem pouca capacidade de E&P. Cabe destacar que já está comprovada a mesma formação geológica do pré-sal brasileiro em trechos da costa oeste africana, o que pode-se especular com razoável probabilidade de acerto de que essas regiões possuem promissoras reservas de petróleo. Certamente a África já é motivo de cobiça internacional, neste período em que vivemos que os volumes das novas descobertas estão em velocidade menor que o do consumo global.

## **9 OUTROS**

Por último, merecem destaque, ainda, o Cazaquistão (39,8 bbp), mas com produção ainda não muito significativa, e a Noruega, no oposto, com reserva pequena (7,1 bbp), mas com produção significativa, particularmente para a Europa, de 2,3 mbp/d (ANP, 2011d).