

A REGULAMENTAÇÃO PETROLÍFERA NO BRASIL: RELEVÂNCIA, POSIÇÃO ATUAL E EXPECTATIVAS. UM ESTUDO A PARTIR DA ANÁLISE DAS CRISES DO PETRÓLEO DE 1970 E SEUS IMPACTOS NO PAÍS.

Tatyana Scheila Friedrich

Doutora, professora de Direito Internacional da UFPR.

Paula Ritzmann Torres

Bacharel em Direito, pela Universidade Federal do Paraná, e em Relações Internacionais, pela Unicuritiba. Pós-graduanda em Direito pela Fundação Escola do Ministério Público do Estado do Paraná.

Sumário: Considerações introdutórias; 1. Conformação das Crises do Petróleo da década de 1970: a ascensão do petróleo para o posto de principal insumo da matriz energética mundial; 2. Os efeitos socioeconômicos das crises do Petróleo da década de 1970 no Brasil: a constatação da dependência em relação a essa matéria prima; 3. Da situação energética atual no panorama mundial e no Brasil: a manutenção do petróleo como principal fonte energética; 4. A Legislação vigente sobre a regulação petrolífera no Brasil: a constante intervenção estatal e o desenvolvimento do modelo exploratório das concessionárias; 5. Perspectivas para a futura prática perante a nova regulação petrolífera no Brasil: a expectativa de uma alternativa socioambiental.

Resumo: A matriz energética é tema de extrema importância econômica, social, ambiental e, conseqüentemente, jurídica. No Brasil, como o petróleo constitui a principal fonte de energia desde a década de 1960, torna-se imperioso avaliar a regulamentação vigente e as prospecções futuras sobre o arcabouço jurídico que envolve essa problemática, a partir da experiência vivenciada logo após as Crises do Petróleo na década de 1970, com o intuito de evitar novos surtos de dependência externa e de garantir que a legislação petrolífera reflita a aspiração de um desenvolvimento socioeconômico sustentável.

Palavras-chave: petróleo; matriz energética; regulamentação no Brasil.

Abstract: The energy matrix is a subject of great economic, social, environmental, and therefore legal importance. In Brazil, as oil is the main energy source since the 1960s, it becomes imperative to evaluate current regulations and future prospects on the legal framework surrounding this issue, based on the after Oil Crises lived experience, in order to prevent new outbreaks of external dependence and to ensure that the oil legislation reflects the concerns of a sustainable socioeconomic development.

Key words: oil; energy matrix; Brazilian legislation.

Resumen: la matriz energética es un tema de gran importancia económica, social, ambiental y, por consiguiente, jurídica. En Brasil, como el petróleo es la principal fuente de energía desde la década de 1960, se hace imprescindible evaluar la normativa vigente y las perspectivas futuras de ese marco jurídico, desde la experiencia vivida después de la crisis del petróleo en la década de 1970, con el fin de prevenir nuevos brotes de la dependencia externa y para asegurarse de que la legislación refleja la aspiración de un desarrollo socioeconómico sostenible.

Palavras-chave: petróleo; matriz energética; legislação brasileira.

CONSIDERAÇÕES INTRODUTÓRIAS

Os aspectos relativos à política do petróleo, desde a década de 1960, influenciam todos os setores produtivos do Brasil, já que as variações no valor desse insumo impactam diretamente o setor de transportes, o que, num país cuja malha viária é predominantemente rodoviária, repercute essencialmente no binômio para determinação do preço final dos bens. Ademais, o ouro negro ainda se configura como a principal fonte da matriz energética brasileira, motivo pelo qual, além das previsões de sua decadência e suplantação se mostrarem, ainda, precipitadas, mantém-se a atualidade do estudo dessa temática.

Devido à relevância dessa matéria prima para a economia brasileira, bem como analisando as repercussões que as Crises do Petróleo causaram a curto e médio prazo no país, impende-se avaliar a atual regulamentação petrolífera nacional, com o intuito de garantir que, enquanto esse insumo subsistir como fonte central de energia no Brasil, tenha-se uma legislação que efetivamente proteja os anseios dos brasileiros.

Adotar-se-á, neste trabalho, um estudo transdisciplinar e holístico, uma vez que o Direito, atualmente, não pode ser vislumbrado senão inserido em contexto com as demais áreas do conhecimento, posto que, primordialmente, a lei deve representar um reflexo do panorama social, numa intrínseca correlação, no sentido preceituado pelas teorias kantianas do conhecimento e da ética, entre o ser e o dever-ser (LUDWIG, 2006. p. 66).

Para examinar todo esse quadrangular histórico, jurídico e econômico, dividir-se-á o estudo em quatro partes: primeiro, demonstrar-se-á a conformação da crise do petróleo e seus efeitos na economia brasileira, explicando o valor que tal insumo possuiu para a configuração da chamada “década perdida”; a seguir, explanar-se-á os dados atuais, para construir um quadro atual do petróleo; depois, expor-se-á a evolução da legislação brasileira sobre o assunto; por fim, analisar-se-á se as atuais regras jurídicas estão em consonância com a realidade econômica e social do país e falar-se-á sobre as projeções futuras para a prática da nova regulação petrolífera no Brasil.

Em síntese, o intuito do presente estudo é ressaltar o contemporâneo denodo da temática petrolífera que, não obstante extremamente criticada por sua finitude e por seus negativos impactos sobre o meio ambiente, em verdade, é essencial para a economia do Brasil, bem como apontar algumas diretrizes da regulamentação nacional dessa questão, objetivando fazer com que essa fonte energética seja, igualmente, participante ativa na implementação de melhorias sociais e ambientais no país.

1. Conformação das Crises do Petróleo da década de 1970: a ascensão do petróleo para o posto de principal insumo da matriz energética mundial

As crises do petróleo da década de 1970 foram resultado de uma conjuntura específica de fatores de diversas ordens que remontam às décadas de 1950 a 1970. Com o intuito de mera instrução ao leitor, tais fatores serão, brevemente, mencionados no presente trabalho. Cumpre assinalar, destarte, que a política de determinação dos preços do óleo foi apenas um dos fatores determinantes do mosaico político-social-econômico nacional nas décadas de 1970 e 1980. O petróleo não foi o único elemento responsável pelo cerceamento da situação que o país vivenciou nesse período, contudo, devido a sua essencialidade enquanto principal matriz energética para a economia, e insumo predominante para o setor de transportes brasileiro, é inegável que a política petrolífera internacional teve relevância para a materialização dessa realidade no Brasil.

Logo, ponderar a situação de vulnerabilidade presenciada pelo Brasil na década de 1970, e seus desdobramentos sobre a economia brasileira na década

subseqüente, é cogente como elemento para que, a seguir, se sopesse a melhor forma do Brasil se posicionar no diapasão petrolífero internacional.

A despeito de, desde sua descoberta, o hidrocarboneto sempre ter tido um papel fundamental para as civilizações¹, foi somente no século XIX, durante a II Revolução Industrial, com a invenção do motor de combustão, que o petróleo iniciou sua ascensão em direção ao posto de matéria-prima mais importante da economia mundial, consolidada na década de 1960, com os exorbitantes níveis de produção e consumo.

Nesse contexto, Churchill foi um dos primeiros estadistas a perceberem a importância crescente que o petróleo estava adquirindo no cenário internacional:

é preciso acumular nesse país reserva de óleo suficiente para garantir nossa segurança na guerra e permitir conter as flutuações de preço na paz. [...] Depois, é preciso tornarmo-nos proprietários de uma certa porção mínima de petróleo natural, necessária a nosso estabelecimento, ou pelo menos, controlar a sua fonte na proporção de que precisamos. Eis as linhas a respeito das quais estamos avançando rapidamente (MARINHO JUNIOR, 1989, p. 31).

Com a eclosão das Guerras Mundiais², a posição inglesa se mostrou acertada, já que a posse de tanques, caminhões, e navios (movidos à gasolina e diesel) teve central relevância para o saldo positivo das batalhas, na medida que já fornecia melhor desempenho e menor custo que os combustíveis sintéticos provenientes do carvão.

Após o desfecho do segundo confronto mundial, quando os países que participaram da guerra estavam econômica e humanamente devastados, advieram a conferência de Bretton Woods, e os planos Marshall e Goya, com a finalidade de restaurar a confiança do sistema monetário internacional, além de garantir a reconstrução dessas economias, através da disponibilização de crédito (americano), para acelerar o processo de reconstrução e recomposição do padrão aquisitivo e de consumo desses Estados.

¹ Devido à facilidade de ser transformado em outros compostos, esse insumo foi empregado, durante o desenvolvimento da humanidade, em diversas áreas, tal qual a pavimentação de ruas, iluminação e o embalsamamento de corpos (THOMAS, 2004, p.1).

² No período entre guerras (1918-1939), marcado pelo crescimento do sentimento nacionalista, aliado ao valor ascendente que o petróleo adquiria na economia mundial, e aos absurdos acordos concessionários realizados entre as empresas e os países produtores, ocorreu um movimento generalizado de aumento da intervenção estatal no setor petrolífero quer através da conformação de empresas de capital misto, quer através do aumento dos royalties, ou diminuição da superfície e do tempo destinados a concessão, quer através da nacionalização (DIAS; RODRIGUES, 1994, p. 199).

Em conseqüência da melhora gradual nos indicativos econômicos, houve um emparelhamento tecnológico e produtivo desses países em relação aos Estados Unidos, além de um aumento no poder aquisitivo de suas populações, que passaram, conseqüentemente, a necessitar, em maior grau, dos derivados de óleo³. Ademais, a evolução do binômio produção-consumo fora impulsionada pela Ordem Internacional da Guerra Fria, especialmente depois que se comprovou ser o petróleo fundamental para a manutenção das maiores economias do planeta (DALEMONT, 1961, p. 71).

Paralelamente a isso, os países produtores, ao perceberem que suas reservas multiplicavam-se de acordo com as necessidades de consumo, ficaram cientes da sua potencial influência na determinação dos lucros advindos do petróleo e, por isso, decidiram organizar-se de maneira a conter coletivamente a tendência de baixa dos preços do barril. Assim, surgiu, em 1960, em Bagdá, a Organização dos Países Exportadores de Petróleo, cujos objetivos principais eram defender a posição dos países produtores no embate contra a política de preços das empresas estrangeiras e garantir a estabilidade na cotação do óleo⁴.

Em meados da década de 1970, os Estados Unidos, que não estavam mais conseguindo sustentar a intensificação de ataques especulativos contra o dólar sobrevalorizado e a conseqüente escalada do déficit americano, causado pela recuperação das demais economias e pelos gastos com a Guerra Fria, anunciaram que desvalorizariam o dólar em 12%, que acabariam com a vinculação com o ouro e que não mais resgatariam os dólares acumulados por investidores privados e governos estrangeiros (REZENDE FILHO, op. cit., p. 328).

A perda do valor dessa moeda desorganizou o sistema monetário internacional, obrigando os produtores de óleo a reavaliarem seus preços, o que gerou uma injeção de inflação nos demais países. Esses motivos permitiram uma

³ O Consumo mundial de petróleo cresceu vertiginosamente no desenrolar das décadas. Em 1957, 30% do consumo das fontes de energia provinha do petróleo. Na década de 1960, o consumo mundial de energia cresceu 6% ao ano, sendo que em 1972, 43% desse consumo energético era derivado do petróleo (CHOUCRI, 1976, p. 11). Da produção total desse insumo, os países da Europa ocidental, Estados Unidos e Japão eram responsáveis pelo consumo de 80% da produção mundial (Ibid., p. 9). Os Estados Unidos, maior produtor e consumidor de petróleo, haviam extraído, até 1956, mais de 350 milhões de toneladas (DALEMONT, op. cit., p. 66) e seu consumo de energia ainda crescia 3,1% anualmente (CHOUCRI, op. cit., p. 3).

⁴ Devido ao aumento gradativo do poder da OPEP, “de uma hora para outra, o poder da Standard Oil, de Wall Steet, do banco mundial, da bolsa de Londres e dos bancos suíços viu-se impotente diante da aliança dos xeques e emires sentados sobre milhões de toneladas de petróleo” (MELO FILHO, 1974, p. 195).

ação conjunta dos países produtores, que, na XXI Conferência da OPEP, em 1971, elaboraram a Resolução XXI/120, na qual definiram que haveria uma uniformidade dos preços de referência cotados pelo maior preço vigente e um progressivo aumento desse preço referencial, (MARINHO JUNIOR, 1989, p. 148).

A desvalorização do dólar americano e a inflação mundial dos anos anteriores ao Choque vinham reduzindo, em termos reais, o valor do barril de petróleo, reduzindo a renda real dos países exportadores de petróleo, que já era baixíssima na média por barril exportado, *vis-a-vis* o valor real do produto, quando considerada sua importância estratégica e não-renovabilidade (SOUZA, 2006, p. 29).

Essa decisão diminuiu o poder de compra dos países membros da OPEP, já que “grande parte de suas importações era oriunda de países com moedas flutuantes em relação ao dólar. Ajustes nos *royalties* e nas taxas foram obtidos das petroleiras para compensar os efeitos do dólar e o preço oficial de referência foi elevado no início de 1973 em 5,7%” (PERTUSIER, 2004, p. 29-30), corroborando para o desenvolvimento de um cenário em que não mais bastava realizar aumentos nos preços de referência; era necessário cobrar um preço político pelo ouro negro.

Nesse panorama, enquanto do lado da demanda as necessidades energéticas aumentaram em razão do desenvolvimento industrial ter se expandido acima do previsto e a exploração de outras fontes ter sido abandonada,

do lado da oferta, as quantidades disponíveis foram sendo reduzidas pelo efeito somatório da expropriação no Iraque, da escalada nacionalizante na Argélia, da ruptura provavelmente acidental e depois voluntariamente mantida do Oleoduto Transarabico (Tapline) na Síria, que prejudicou as exportações da Arábia Saudita, do contínuo fechamento do canal de Suez, juntamente com a estratégia baixa de produção da Líbia (MARINHO JUNIOR, 1989, p. 130).

Esses acontecimentos, conjuntamente a um aumento de poder da OPEP e, principalmente, da OPAEP⁵, e as guerras árabe-israelenses, convergiram para o estabelecimento do Choque petrolífero de 1973.

Os acordos de aumento dos preços do ouro negro de 1973 (I Crise do Petróleo) oficializaram a tendência de preços crescentes no mercado petrolífero,

⁵ Em 1968 surge a Organização dos países árabes exportadores de petróleo, inicialmente sem conotação política, cujo objetivo era congrega apenas países produtores de petróleo de origem árabe, visando a defesa de seus interesses específicos perante o mundo. A entrada do Iraque fez com que o cunho eminentemente político aflorasse na instituição, contribuindo para a ocorrência do embargo de 1973.

comprovando que os países exportadores finalmente legitimaram sua posição de manipuladores nos preços da principal matriz energética mundial.

O imediato crescimento nos custos de fornecimento de petróleo para os países importadores – que saltou de US\$ 20 bilhões, em 1972, para US\$ 100 bilhões, em 1973 (MARINHO JUNIOR, 1989, p. 174) – impulsionou a adoção de medidas para tentar minimizar a sobrecarga que a balança de pagamentos desses Estados subitamente sofreu, através de uma redução instantânea no consumo de óleo. Também foram tomadas medidas no âmbito diplomático, através da adoção do posicionamento pró-árabe, com o intuito de obter dos países do Golfo a suspensão no boicote às exportações⁶.

Os europeus e japoneses, sem embargo tenham amargado os impactos inesperados da I Crise do Petróleo, foram capazes de implementar medidas eficazes que conseguiram sobrestar a sua vulnerabilidade, graças a consolidação da estabilização de suas economias ocorrida com o emparelhamento produtivo e econômico para com os Estados Unidos na década de 1960, e com a mudança na composição do mercado energético mundial, através da busca por outras fontes de energia.

Em contrapartida, os países periféricos, dentre os quais o Brasil, ao verem aumentar o seu dispêndio com a aquisição de óleo, posto que os termos de troca de seus produtos se deterioraram sem a compensação do aumento das exportações, tiveram que buscar empréstimos externos para garantir o pagamento da importação dessa fonte energética.

No cenário geral dos fluxos de comércio do petróleo, o Brasil se encontrava em posição de grande importador, já que o consumo de energia primária no Brasil havia evoluído substancialmente das últimas décadas: entre 1941 e 1972, o hidrocarboneto, superando a cana de açúcar, saltara de 9,6% para 44,8% do total da energia utilizada no país (DORIA, 1976, p.49-54). Contudo, não obstante o Brasil produzisse petróleo, até 1970 o consumo nacional era abastecido predominantemente por importações – a relação entre a produção nacional e as

⁶ Para tentar demonstrar um posicionamento anti-israelense, a Grécia, Itália, Turquia e Espanha negaram o pouso de aviões dos EUA em direção a Israel em suas bases. Os japoneses, pela sua posição de extrema dependência externa no suprimento de petróleo, chegaram a romper relações diplomáticas e econômicas com Israel. A Europa enveredou pelo mesmo caminho ao apoiar a resolução da ONU que exigia a retirada das tropas israelenses dos territórios árabes ocupados (JACOBY, 1974, p. 267-268).

importações, em 1970, era de 50 milhões de barris produzidos internamente, contra 150 milhões importados (IBGE, 2010).

Em 1979, adveio a II Crise petrolífera, causada pela progressiva desvalorização do dólar e pela deflagração da revolução iraniana. A desvalorização da moeda americana gerou um aumento nas taxas de juros nos Estados Unidos, os quais, com o objetivo de recuperar o poder de compra da moeda americana, realizaram uma diminuição na quantidade de dólar no mercado, enxugando a liquidez internacional, agravando a recessão e colapsando os países endividados do terceiro mundo. Os gigantescos acréscimos dos preços do petróleo gerados pela revolução iraniana⁷ foram, igualmente, responsáveis pela ampliação do surto inflacionário, pela estagnação do crescimento industrial e pela recessão econômica que se generalizaria na década de 1980.

Para os países consumidores industrializados, dessa vez mais preparados para as instabilidades do mercado petrolífero, a II Crise do Petróleo gerou apenas uma contabilização de déficits nas suas balanças de pagamentos, pelo aumento dos gastos com esse insumo. As conseqüências para os países consumidores subdesenvolvidos e em desenvolvimento, entretanto, foram infinitamente mais devastadoras, já que, além dos altos níveis de inflação, eles foram sobrecarregados com o pagamento de inesperados juros exorbitantes, advindos de empréstimos internacionais, realizados tanto para suprir os custos de importação de óleo, como, em maior medida, para financiar os projetos de crescimento econômico doméstico⁸.

⁷ “Em meados dos anos 70, tinha ficado evidente que o Irã simplesmente não conseguiria absorver o vasto aumento dos lucros oriundos do petróleo que inundaram o país. Os petrodólares, megalomaniacamente jogados fora em extravagantes programas de modernização ou perdidos em desperdícios e corrupção, estavam gerando o caos econômico provocando tensões sociais e políticas por toda a nação. A massa rural fluía das vilas, despejando-se nos já superlotados centros urbanos, a produção agrícola diminuía, enquanto aumentavam as importações de alimento. A inflação havia tomado conta do país, gerando todos os inevitáveis descontentamentos [...] A infraestrutura iraniana não podia suportar a pressão exercida repentinamente sobre ela. O transporte ferroviário estava sobrecarregado, as ruas de Teerã congestionadas pelo tráfego [...] Iranianos de todos os setores da vida nacional perdiam a paciência com o regime do Xá e sua insensata corrida para a modernização. Buscando ancorar-se em alguma certeza em meio a confusão geral, prestavam atenção, modo crescente, a chamada ao Islã tradicional e a um fundamentalismo cada vez mais rigoroso. O beneficiário era o aiatolá Khomeini, cuja retidão religiosa e inabalável resistência faziam dele a encarnação da oposição ao Xá e ao seu regime” (YERGIN, 1992, p. 707-708).

⁸ Os países subdesenvolvidos foram obrigados a contrair mais vultosos empréstimos – agora a juros altos e em curto prazo -, não mais destinados para o investimento em projetos nacionais, mas sim à minimização dos déficits de suas balanças de pagamentos. Nessa esteira, vários países foram obrigados, mesmo sabendo que isso os vincularia a adoção de medidas prejudiciais a suas economias, a recorrer ao Fundo Monetário internacional.

2. Os efeitos socioeconômicos das crises do Petróleo da década de 1970 no Brasil: a constatação da dependência em relação a essa matéria prima.

O Brasil, devido a sua condição de importador de petróleo, de sua situação de prestador de dinheiro dos bancos privados internacionais, e da essencialidade desse insumo para o setor de transportes nacional, sofreu gravemente dos acontecimentos de 1973 e 1979.

A elevação nos preços do óleo gerou um incremento nos preços finais dos produtos brasileiros, que se tornaram menos competitivos no mercado internacional, ampliando o déficit na balança comercial brasileira e no balanço de pagamentos.

Analisando a balança comercial, com base nesses períodos, observa-se que: no período de 1974-1976 há um déficit de 3.459 milhões de dólares; entre 1977-78 o déficit diminuiu, graças ao superávit de 1977, chegando ao indicador negativo de 464 milhões de dólares; no biênio de 1979-80 o saldo negativo é de 2832 milhões de dólares; entre 1981-82 constata-se um superávit de 991 milhões de dólares; e no triênio 1983-85 o saldo positivo é de 10677 milhões de dólares (CARDOSO; FISHLOW, 1989, p. 100). De maneira geral, a balança comercial brasileira se manteve negativa entre 1974 e 1981 devido aos efeitos diretos da I Crise do Petróleo, e recuperou-se no início da década de 1980, em face do aumento da quantidade exportada e das mudanças estruturais geradas pelo processo de substituição de importações.

No balanço de pagamentos, entre os anos de 1974 e 1975, conformou-se uma situação deficitária, em grande parte, devido aos valores negativos da balança de transações correntes. Entre 1976-1979, porém, apesar dos saldos negativos nessas transações, o balanço, como um todo, se mostrou positivo, graças aos saldos na conta de capital. Entre 1979-1980, com o II Choque Petrolífero, o balanço de pagamentos entrou, novamente, em déficit, pelo aumento das despesas financeiras, conseqüências do *boom* dos juros internacionais. O balanço de pagamentos voltou a apresentar saldo positivo em 1984, porém, a um preço social extremamente alto (CARNEIRO, 2002, p. 123).

Nesse diapasão, Belluzzo e Coutinho (1983, p. 168) destacam o papel do petróleo como componente definidor do quadro econômico brasileiro no final da década de 1970, frisando que

além do volumoso déficit financeiro do Tesouro (de 280 bilhões de cruzeiros, sendo aproximadamente 5% do PIB) os preços internacionais do petróleo bruto estavam subindo de forma extremamente rápida (desde a queda do Xá do Irã). A forte subida do preço do petróleo (de 110% entre junho/79 e fevereiro/80) não somente viria reforçar a aceleração inflacionária, mas também contribuiria para deteriorar seriamente o balanço de pagamentos.

No tocante à inflação, tem-se que, entre 1974 e 1984, os choques externos e internos foram transferidos para os consumidores finais, quer através do sistema de indexação, quer através dos poderes de vários setores essenciais que tomavam medidas para manter o seu percentual de lucratividade. Quem mais sofreu com o surto inflacionário foi a população brasileira, que, além de pagar mais pelos produtos, teve os seus salários deteriorados pela inflação acelerada, implicando na diminuição de seu poder aquisitivo e conseguinte piora na sua qualidade de vida.

O PIB *per capita* brasileiro, nesse período, por sua vez, foi diminuindo seus índices percentuais de crescimento: enquanto entre 1970-1973 crescera 9.7%, a partir de então decaiu vertiginosamente, já que entre 1974-1977 marca 4.6%, entre 1978-1981 2.1% e entre 1982-1984 foi de -0.93%. O crescimento médio do PIB *per capita*, entre 1974 e 1984, foi de 2.22% ao ano (DIAS; RODRIGUES, 1994, p. 73).

Em suma, a I Crise do Petróleo causou uma deterioração nos termos de troca dos produtos brasileiros contribuindo para o imediato déficit da balança comercial e do balanço de pagamentos, bem como ressuscitou o fenômeno inflacionário que vinha decaindo desde a década de 1960. O ambiente internacional de sobreliquidez e de baixas taxas de juros que se formou entre 1975-1979 estimulou o governo brasileiro a manter o crescimento econômico através do financiamento externo, enquanto, concomitantemente, aumentava-se a dívida externa. O II Choque do Petróleo e a revolução monetarista americana multiplicaram a dívida externa e a inflação, forçando o Brasil a aumentar os juros internos para equilibrar o balanço de pagamentos, e a transferir recursos ao exterior para pagar os encargos do endividamento⁹. Isso prejudicou a população brasileira que passou de um período de crescimento econômico, no início da década de 1970, para um momento de altos

⁹ A área de energia, por utilizar elevadas quantias de investimento, colaborou para o agravamento da situação internacional do Brasil, colocando-o numa posição de devedor internacional, e agravando seus índices de desenvolvimento social e econômico, na década de 1980.

níveis de inflação e desemprego, baixo crescimento do PIB e estagnação da economia na segunda metade dessa década e na década seguinte (SOUZA, 2006).

Para tentar adequar a realidade brasileira às transformações que os choques do petróleo causaram no âmbito doméstico e internacional, adotou-se uma série de medidas institucionais.

Em relação à dependência direta de petróleo, em curto prazo, principalmente a partir de 1973, o Brasil adotou algumas medidas visando reduzir a aquisição de hidrocarboneto estrangeiro, quais foram: o aumento da produção interna; a intensificação das pesquisas para novas jazidas petrolíferas, formas de transporte em massa e medidas de conservação de energia; escalonamento de preços da gasolina; fechamento de postos de gasolina nos finais de semana e feriados.

Juridicamente, o país passou a celebrar acordos com petrolíferas estrangeiras que ficaram conhecidos como "contratos de risco":

No setor petrolífero, tentando incrementar a produção nacional e reduzir a dependência externa, o governo brasileiro elaborou os Contratos de Risco, nos quais as petrolíferas vinham ao Brasil prospectar e perfurar e, se fosse encontrado o óleo, os contratados exploravam-no sob o regime de partilha. (PAZINATO DA SILVA, 2010, p. 143)

A principal tentativa brasileira para a superação da dependência externa foi a ampliação da capacidade de produção doméstica de bens e petróleo, através de um ajuste estrutural¹⁰ realizado com o II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND). Melhor solução teria sido se o governo brasileiro, nesse ambiente pós-choque, tivesse freado o crescimento ocasionado pelo Milagre Econômico, para evitar o aumento da dívida externa. Contudo, optou-se por emprestar dinheiro dos bancos internacionais, elevando instantaneamente a dívida externa líquida brasileira (BCB, 2010), para manter os níveis exorbitantes de crescimento, financiar o II PND e as onerosas importações de óleo.

Entre 1974 e 1979 (Era Simonsen) a política econômica do Brasil estilou-se na tentativa de projetar um novo padrão de expansão para sustentar as elevadas taxas de crescimento, através do II PND, que buscava modificar a estrutura

¹⁰ Como bem ressalta Ricardo Carneiro (2002, p. 55), "há, pelo menos, três correntes de interpretação sobre o período, cada qual com suas variantes, que merecem ser assinaladas: uma visão ortodoxa, na qual estratégia de política econômica é vista como uma evasão ao ajustamento; uma interpretação estruturalista, segundo a qual o período pode ser caracterizado como de ajustamento estrutural; e, por fim, uma vertente crítica que enfatiza a inadequação e o fracasso do ajustamento estrutural". A opção adotada nesse trabalho é pela corrente crítica.

produtiva brasileira para viabilizar novos segmentos da indústria de bens de capital, através de transformações na matriz energética e da ampliação da participação da indústria pesada e intermediária no PIB do país, enquanto, paralelamente, buscava-se reverter a aceleração da inflação e conter o déficit do balanço de pagamentos (BELLUZZO; COUTINHO, 1983, p. 159).

Como a crise energética de 1973 evidenciou a dependência de petróleo e seus derivados na formação da matriz de energia brasileira, a minimização dessa vulnerabilidade foi um dos pontos centrais desse plano desenvolvimentista. Com esse intuito, diversos programas energéticos foram implantados, sendo que se destacaram, no setor industrial, o fomento à energia elétrica e nuclear, e na área de transportes, a implementação de combustíveis alternativos, o aumento da produção nacional de óleo e os estudos para a expansão de malhas de transporte opcionais à rodoviária.

O choque do petróleo de 1973 (e 1979) trouxe o endividamento, mas também novos horizontes. A necessidade de redução de gastos com este insumo viabilizou outras políticas, como por exemplo as políticas públicas para energias "alternativas". Esta denominação deve-se à vinculação ao petróleo, ou seja, eram políticas que visavam a pesquisas e implementação de projetos ampliando outras fontes de energia, com a consequente redução da dependência do óleo importado. (PAZINATO DA SILVA, 2010, p. 143)

A alternativa que mais se desenvolveu foi o Programa Nacional do Álcool, que, baseado no emprego da cana de açúcar como matéria-prima para o álcool carburante, foi inaugurado com a finalidade de abrandar a vinculação externa aos derivados de petróleo e, com isso, preservar a indústria automobilística doméstica e garantir uma economia de divisas¹¹ (MELO; FONSECA, 1981, p. 13).

Analisando sob a ótica estritamente energética percebe-se que, em pequena medida, o objetivo do II PND foi atingido já que a matriz energética brasileira, em 1984, se encontrava mais variada do que na década anterior¹². É imperioso frisar,

¹¹ É pertinente, aqui, realizar um brevíssimo parêntesis para destacar a existência de extenso debate acadêmico a cerca dos benefícios e prejuízos relacionados a adoção do Proálcool enquanto alternativa à I Crise do Petróleo. Os autores se dividem entre os apoiadores do Proálcool, representados por João Paulo Magalhães, Nelson Kuperman, Roberto Crivano Machado, e os opositores do programa, tais como Fernando Homem de Melo, Eduardo Giannetti da Fonseca, Uta Borges, entre outros. Independente de se adotar uma ou outra corrente doutrinária é evidente que o Proálcool abrandou a dependência externa de derivados de petróleo ao criar uma alternativa para os combustíveis comuns; em contrapeso, a essencialidade do financiamento do governo para a subsistência do programa contribuiu para o incremento do endividamento externo do Brasil.

¹² No ano de 1984, a participação das diversas fontes de energia no consumo brasileiro total era a seguinte: 27.8% de derivados de petróleo, 32.9% de energia elétrica, 1.6% de álcool, 3.1% de carvão mineral, 1.4% de gás natural, 14.7% de lenha e 17.7% de outras fontes. A participação da energia

em contraponto, que a evolução do setor energético brasileiro se realizou com base em investimentos e subsídios estatais, sendo que estes eram financiados por meio de empréstimos internacionais, além de não ter continuado, nas décadas subseqüentes, no mesmo nível de diversificação.

Cumprir destacar, ainda, que, no âmbito socioeconômico, inúmeros foram os prejuízos apontados pela escolha brasileira ao ajuste externo na década de 1980 como solução para a crise econômica e social que se deflagrara no país. Destacam-se a escalada da dívida interna, que acelerou a deterioração das finanças públicas - pois as maxidesvalorizações cambiais aumentaram o custo interno a ser pago pelo endividamento, enquanto a transferência de recursos produtivos para a exportação causou uma diminuição na arrecadação fiscal - e a inflação - causada pela necessidade do Banco Central em emitir moeda para pagar a dívida externa, provocando um surto inflacionário ainda maior (VELLOSO, 1998).

Os efeitos do ajustamento externo, conjuntamente com a inflação, tiveram como conseqüência o desestímulo ao investimento privado no país, o aumento do déficit público causado pelo efeito Oliveira-Tanzi¹³, a desorganização da economia doméstica, a queda nos níveis reais de crescimento do PIB, a diminuição na capacidade de compra da população e o aumento nos percentuais de desemprego. Não se pode olvidar, ainda, que a implementação das medidas contencionistas foi imposta com um alto custo social, visto que ocasionou a deterioração dos serviços públicos, impossibilitando a manutenção do Estado na gestão do crescimento econômico brasileiro, o que, juntamente com a inflação desordenada, acarretou na piora nas relações de emprego, salário, qualidade de vida e bem-estar da população brasileira.

3. Da situação energética atual no panorama mundial e no Brasil: a manutenção do petróleo como principal fonte energética.

Impende-se examinar, hoje, a situação energética em âmbito nacional e global, com o intuito de vislumbrar a atual proeminência do petróleo, e seus

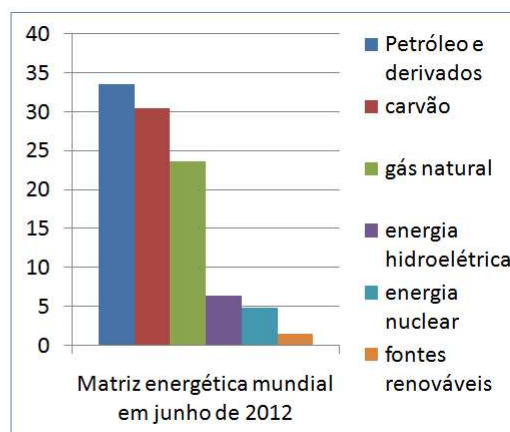
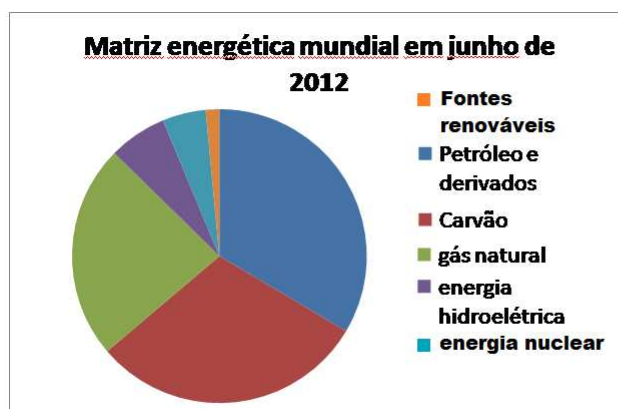
elétrica, do álcool, do carvão mineral, do gás natural e de outras fontes alternativas melhoraram em comparação com a composição do ano de 1974, evidenciando o aumento da diversificação (DIAS; RODRIGUES, 1994, p. 74).

¹³Segundo o conceito elaborado por esses dois estudiosos, há uma perda real de receita fiscal devido à defasagem causada pela inflação, entre as transações e o momento em que os tributos são recolhido, ou seja, a carga fiscal é corroída pela inflação.

derivados, na economia e, conseqüentemente, sua relevância no âmbito jurídico, que a regulamenta, e a amolda aos ditames sociais preceituados na Carta Política brasileira.

No ano de 2011, o consumo mundial de energia atingiu 12274,6 milhões de toneladas de equivalentes a óleo. Desse total, 4059,1 milhões de toneladas foram gastos em petróleo e derivados; 3724,3 milhões de toneladas, em carvão; 2906,6 milhões de toneladas, em gás natural; 791,5 milhões de toneladas, em energia hidroelétrica; 599,3 milhões de toneladas, em energia nuclear; 194,8 milhões de toneladas, em energias renováveis (BP, 2012).

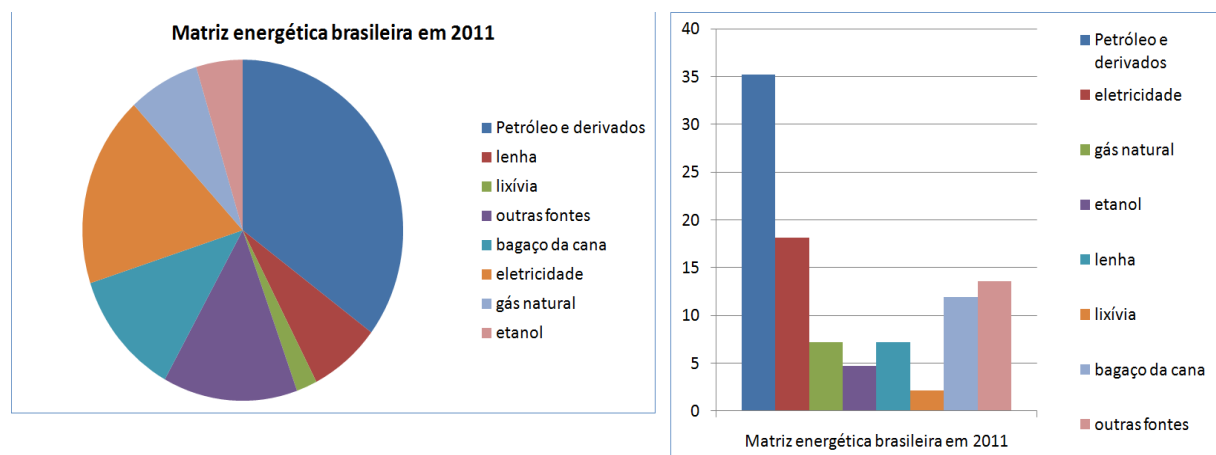
Convertendo tais números em percentuais, tem-se que a matriz energética mundial atual é formada da seguinte maneira: 33,6% da energia gasta provêm do ouro negro e seus derivados; 30,4%, do carvão; 23,6% do gás natural; 6,4% da energia hidroelétrica; 4,8% da energia nuclear; 1,5% das energias renováveis.



No Brasil, mais de trinta anos após a II Crise do Petróleo, a realidade, é totalmente distinta, já que houve uma significativa melhora na indústria produtiva e de capitais nacional, estruturou-se as diretrizes econômica e financeira, democratizou-se a política e implementou-se diversos projetos sociais. É inegável a evolução do Brasil que, a despeito de ainda ser uma nação de desigualdades e abismos sociais, já sustenta a 6ª posição no ranking das maiores economias mundiais (EIU, 2011).

Em termos de política energética, sempre essencial para o crescimento e desenvolvimento de um Estado, importante ressaltar que a matriz brasileira não se alterou muito em relação à conformação da década de 1970, tampouco se difere do

painel energético apresentado em nível mundial, posto que as fontes de energia contribuem para o total utilizado no Brasil, na seguinte proporção: bagaço da cana (11,9%), eletricidade (18,11%), gás natural (7,2%), lenha (7,2%), etanol (4,7%), lixívia (2,1%), outras fontes (13,6%) e petróleo e derivados (35,2%) (BEN, 2012).



Ademais, o Brasil, atualmente, se encontra em 13º lugar dentre os maiores produtores mundiais de petróleo, com uma produção diária de 2193 mil barris de óleo, além de possuir a 14ª maior reserva mundial provada desse insumo, a qual totaliza 15.1 bilhões de barris (BP, 2012).

Da avaliação dos dados, extrai-se que a energia proveniente do ouro negro, ainda é amplamente utilizada, quer em âmbito mundial, quer em âmbito nacional. Esta constatação silencia, ao menos momentaneamente, os críticos que, desde a década de 1970, desacreditaram a relevância dessa matéria prima para a economia mundial, bem como corrobora para a necessária avaliação da legislação vigente sobre tema de tamanha repercussão nos mais diversos aspectos da sociedade brasileira.

4. A Legislação vigente sobre a regulação petrolífera no Brasil: a constante intervenção estatal e o desenvolvimento do modelo exploratório das concessionárias.

A despeito de terem existido várias modalidades exploratórias durante o percurso da exploração petrolífera no Brasil, é inegável o notório espaço assumido pela Petrobrás. Até o seu surgimento, na década de 1950, as fases da exploração

do óleo se desenvolveram do seguinte modo: com a Constituição de 1981, criou-se o regime fundiário para a exploração dos recursos naturais; a partir de 1934, com o Código de Minas, de 1934, impo-se uma série de requisitos e condições para a exploração petrolífera por particulares; com a Constituição de 1937, vedou a participação estrangeira no setor petrolífero nacional; com a Emenda Constitucional de 1940, atribuiu-se competência privativa a União para tributar a produção, comércio, distribuição e consumo de todos os combustíveis líquidos; com a Constituição de 1946, reatou-se a possibilidade das empresas estrangeiras que estiverem instaladas no Brasil desenvolverem pesquisas no setor. A permissão concedida para estrangeiros explorarem riquezas brasileiras causou revoltas entre os estudantes que – sob a erige do slogan “o petróleo é nosso” – foram às ruas gritar pela reação nacionalista com a volta do monopólio estatal, o que efetivamente ocorreu, na década de 1950, com a criação da Petrobrás (MATTOS DIAS; QUAGLINO, 1993).

O Monopólio estatal dessa empresa sobre a produção petrolífera nacional perdurou por mais de quarenta anos. Após a promulgação da Constituição da República, ajustamento normativo do ideário constitucional aos anseios da sociedade, tal regime exclusivo de exploração fora repensado para adequar-se, tanto a funcionalização de dispositivos tradicionalmente individualistas - refletindo a preocupação do legislador em garantir que os direitos essenciais dos cidadãos não fossem suprimidos em benefício da iniciativa privada – quanto à necessidade de regulamentação da ordem econômica capitalista - o artigo 173¹⁴, por exemplo, enxugou a área de atuação estatal, que passou a estar restrita aos serviços indispensáveis ao funcionamento do Estado e ao provimento da população (FERREIRA, 1994, p. 308).

Assim sendo, o texto constitucional, visando à manutenção da segurança nacional e do uso racional do óleo, manteve o monopólio das jazidas de petróleo pela União (art. 177 da Carta Magna):

Art. 177. Constituem monopólio da União: I - a pesquisa e a lavra das jazidas de petróleo e gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos; II - a refinação do petróleo nacional ou estrangeiro; III - a importação e exportação dos produtos e derivados básicos resultantes das atividades

¹⁴ Art. 173. Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei.

previstas nos incisos anteriores; IV - o transporte marítimo do petróleo bruto de origem nacional ou de derivados básicos de petróleo produzidos no País, bem assim o transporte, por meio de conduto, de petróleo bruto, seus derivados e gás natural de qualquer origem; V - a pesquisa, a lavra, o enriquecimento, o reprocessamento, a industrialização e o comércio de minérios e minerais nucleares e seus derivados, com exceção dos radioisótopos cuja produção, comercialização e utilização poderão ser autorizadas sob regime de permissão, conforme as alíneas b e c do inciso XXIII do caput do art. 21 desta Constituição Federal.

A despeito da garantia da propriedade exclusiva sobre os poços de petróleo, a Constituição da República, no parágrafo 1º deste dispositivo, introduzido pela Emenda Constitucional 09/1995, estabeleceu a faculdade de a União contratar com empresas estatais ou privadas para a realização das atividades relacionadas à exploração, produção, refinação, exportação, importação e o transporte referentes à indústria do hidrocarboneto, nos termos previstos na Lei 9.879/1998.

Sobre este tema, enfatiza Ferreira que (2010, p. 81):

Parece claro que o corolário do monopólio estatal e da exclusividade de empresas públicas sob controle do Estado declinou progressivamente para uma atividade de regulação setorial que, visando a resguardar os interesses estratégicos do Estado, promoveu o câmbio de um modelo estatizante para outro, que privilegia a livre competição dos agentes econômicos.

Carlos Ari Sundfeld (2000, p. 391), nessa seara, esclarece que a previsão do §1º do art. 177 da Constituição Federal apenas “possibilitou o fim da exclusividade da exploração das atividades por empresa estatal federal. Mas não alterou o monopólio da União em relação às mesmas. Este persiste existindo”. Tanto é que o art. 20, IX, da Constituição Federal de 1988 prevê que “são bens da União os recursos minerais, inclusive os do subsolo”.

A EC 09/1995, portanto, apenas relativizou o monopólio da Petrobrás¹⁵, enquanto gerenciadora da União sobre as reservas petrolíferas do país, para

¹⁵ Vale asseverar que, não obstante tenha se estabelecido um regime de ampla concorrência, a Petrobrás, atuando na modalidade de sociedade de economia mista prestadora de atividade econômica – posto que suas atividades não foram consideradas, pelo Supremo Tribunal Federal, como serviços públicos - continua concentrando grande parte das atividades do ciclo produtivo do óleo no país. Atualmente, dos 20 maiores campos existentes no Brasil, apenas dois não são operados pela Petrobrás, o que resulta no domínio, pela empresa de 94,25% da produção nacional. Ademais, a Petrobrás é responsável por 98,5% da distribuição da produção de gás natural e por 93,4% da distribuição de petróleo e derivados no Brasil (ANP, 2011). A empresa, ainda, em 2011, posicionou-se em 75º lugar no ranking das 100 marcas mais valiosas do mundo, e, está na 5ª colocação no ranking específico do setor mundial de petróleo (MILLWARD BROWN, 2011). A expressiva concentração exploratória dessa empresa evidencia sua capacidade produtiva e importância tanto para o setor energético quanto para toda a economia brasileira, uma vez que,

outorgar, às empresas privadas, o direito de participar das atividades petrolíferas, sem conceder-lhes os direitos reais ou pessoais sobre as jazidas, mas, somente, o direito de explorá-las e de apropriar-se de seus produtos. Desse modo, as reservas, “ainda que dentro da área afeta à concessão, são de propriedade da União, que poderá atribuir o seu aproveitamento econômico a terceiros com base no sistema dominical consagrado pela Carta de 1988” (PIRES, 2000, p. 129).

A nova redação dada ao supracitado dispositivo constitucional foi seguida pela consolidação da matéria, em nível infraconstitucional, na lei 9.478/97, a qual teve, como um de seus objetivos principais, “permitir o ingresso de empresas não estatais na exploração e produção de petróleo e gás, antes exclusivas da Petrobrás e suas subsidiárias, e submeter todos os prestadores – estatais ou não – ao sistema contratual, da concessão petrolífera” (SUNDFELD, 2010, p. 31). A Lei do Petróleo configura, até hoje, o principal instrumento normativo para as áreas de exploração fora do pré-sal.

A mencionada lei prevê, em seu artigo 1º, os princípios gerais que vão orientar tais atividades, quais sejam:

I - preservar o interesse nacional; II – promover o desenvolvimento, ampliar o mercado de trabalho e valorizar os recursos energéticos; III - proteger os interesses do consumidor quanto a preço, qualidade e oferta dos produtos; IV - proteger o meio ambiente e promover a conservação de energia; V - garantir o fornecimento de derivados de petróleo em todo o território nacional, nos termos do § 2º do art. 177 da Constituição Federal; VI - incrementar, em bases econômicas, a utilização do gás natural; VII – identificar as soluções mais adequadas para o suprimento de energia elétrica nas diversas regiões do País; VIII - utilizar fontes alternativas de energia, mediante o aproveitamento econômico dos insumos disponíveis e das tecnologias aplicáveis; IX - promover a livre concorrência; X - atrair investimentos na produção de energia; XI - ampliar a competitividade do País no mercado internacional.

Este dispositivo legal criou, ainda, o Conselho Nacional de Política Energética (CNPE), para o assessoramento presidencial no estabelecimento de políticas públicas relacionadas a recursos energéticos, e a Agência Nacional do Petróleo, Gás e Biocombustíveis (ANP), uma autarquia especial federal, com a finalidade de promover a regulação e fiscalização das atividades petrolíferas. Há previsão, igualmente, sobre as regras gerais para a exploração e produção do petróleo, bem

segundo o IBGE, em 2010, a Petrobrás respondeu pela movimentação de cerca de 10% do PIB brasileiro.

como as normas para licitação e celebração dos contratos de concessão estão nos artigos 21 a 24.

Com base no modelo de concessões, as empresas concessionárias, em contraprestação à outorga do direito de explorar e produzir óleo, pagam ao Estado tributos e participações governamentais (*royalties*, bônus de assinatura, participação especial e pagamento pela ocupação ou retenção de área¹⁶) à título indenizatório pelos reflexos prejudiciais causados pela exploração desse insumo, bem como devem destinar parcela da produção ao abastecimento do mercado interno do país.

No diapasão dos hidrocarbonetos, relevante apontar que o Brasil apresentou, em 2004, uma proposta de ampliação, para 360 milhas, da sua plataforma continental, obtendo, da Comissão de limites da plataforma continental, a sugestão para que o país reformulasse sua proposta, recuando em cerca de 35% sua pretensão extensiva do território. Caso o novo projeto do Brasil seja aceito, o país poderá ser pioneiro na ampliação da sua plataforma continental. Tal ampliação, para o Brasil, tem atrativos econômicos, científicos e políticos, uma vez que calcula-se que 1/3 das reservas totais de hidrocarboneto do mundo se situem nas plataformas continentais, onde também se abrigam, “depósitos de carvão, estanho, ferro, diamante, chumbo, prata, ouro, urânio, níquel, tungstênio, manganês, cobre e cobalto”. (RANGEL, 2004, p. 38-39 e LEPLAC, 2011).

Com a descoberta do pré-sal, em 2007, além de ampliar os interesses pela extensão do território marítimo nacional, ascendeu-se o debate sobre a necessidade de reformulação do modelo regulatório dessa problemática, com o intuito de aumentar a intervenção estatal sobre a produção desse recurso natural.

Assim, desde 2010, vigora no Brasil um regime regulador misto para a exploração e produção de petróleo e gás natural. A Lei nº 12.351, promulgada em 22/12/2010, estabeleceu, para as áreas não licitadas do polígono do pré-sal e outras áreas estratégicas, o regime de partilha da produção, tal como se verá adiante. Para todo o restante do território, cerca de 98% da área total das bacias sedimentares

¹⁶ O bônus de assinatura é uma receita contraprestacional decorrente da exploração e da aquisição de um bem da União pelo concessionário. Os royalties são pagos mensalmente, na quantidade de 10% sobre a produção, desde o início da produção comercial. As participações especiais são compensações financeiras, aplicadas sobre a receita bruta da produção, deduzidos os royalties, os investimentos na exploração, os custos operacionais, a depreciação e os tributos. O pagamento pela ocupação ou retenção de área, por fim, é valor pago anualmente, fixado por quilômetro quadrado ou fração da superfície do bloco (FERREIRA, 2010, p. 84).

brasileiras, continuou em vigor o regime de concessão estabelecido pela referida Lei nº 9.478.

A Lei nº 12.276/2010 autorizou a União a ceder onerosamente à Petrobras o direito de exercer atividade de pesquisa e lavra de petróleo em áreas do pré-sal com até 5 bilhões de barris de óleo equivalente (boe), em troca de aumento de participação do estado brasileiro no capital da empresa. Isso foi fundamental para o processo de capitalização da Petrobrás, necessário para atuar no novo cenário. A Petrobrás captou o equivalente a US\$ 70 bilhões no mercado e a União passou de detentora de 41% do capital total da empresa para 48%.

A Lei nº 12.304/2010 criou e determinou as atribuições da empresa pública Pré-Sal Petróleo SA (PPSA), que representará a União na gestão dos contratos de partilha de produção celebrados entre o Ministério de Minas e Energia e as empresas de E&P e na gestão dos contratos para comercialização do petróleo e do gás natural do pré-sal. A PPSA terá, entre outras missões, a de fazer parte - com 50% - dos consórcios formados para executar os contratos de partilha e representar a União nos comitês operacionais dos consórcios, com metade de seus membros.

A Lei nº 12.351/2010 estabeleceu o regime de partilha para as áreas não concedidas do pré-sal e outras áreas consideradas estratégicas. Definiu novas funções para a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), do Ministério de Minas e Energia (MME) e do Conselho Nacional de Política Energética (CNPE) no novo regime. Criou o fundo social para gerir a aplicação dos recursos da União oriundos da produção do pré-sal.

É evidente que o intuito da adoção do regime de partilha é o aumento no controle da exploração petrolífera, além da reversão igualitária dos ganhos para a sociedade brasileira, nos termos do artigo 3º, III, da Constituição Federal, ao contrário de apenas gerar lucratividade para as operadoras concessionárias. O novo arranjo permitirá que o Estado, de forma compatível com os preceitos constitucionais, assumo, plenamente, o seu papel de maximizar os resultados da exploração de tais reservas naturais em benefício, econômico, da sociedade brasileira.

5. Perspectivas para a futura prática da nova regulação petrolífera no Brasil: a expectativa de uma alternativa socioambiental.

Fazendo uma conexão cronológica com a atualidade, nota-se que vários acontecimentos ocorridos nas décadas de 1980, 1990 e 2000, tais como a guerra do Golfo, as recentes invasões do Afeganistão e Iraque, e o litígio internacional quanto à soberania sobre as Ilhas Malvinas e sobre a Antártica, os quais tiveram, ao menos no plano de fundo, alguma relação com a temática petrolífera, corroboram para a comprovação da atualidade do ouro negro para garantir a perpetuação da civilização capitalista pós-moderna.

Nesse ínterim, o Brasil chega ao século XXI invertendo o seu posicionamento no quadro petrolífero internacional, pois, com as recentes descobertas na plataforma continental e na camada pré-sal, pode-se atingir a meta da autossuficiência produtiva de petróleo.

Com a adoção do novo regime do pré-sal, manter-se-á a política capitalista, porém, aumentar-se-á o protecionismo no setor energético, mediante a ampliação do intervencionismo estatal no domínio econômico. A adoção dessa corrente deve, já que o Brasil possui extensa produção desse insumo, efetivamente, evitar que, em termos estritamente setoriais, o país, mais uma vez, padeça gravemente quando de uma nova instabilidade na determinação dos preços internacionais do óleo.

Em contrapartida, se se considerar que a economia é afetada por uma série de fatores e que a dependência de capitais estrangeiros no Brasil é uma realidade, imperioso admitir que não se está imune diante da eclosão de uma crise econômica mundial. Ainda, mais relevante é o fato de que a disposição de grande explorador do Brasil não garante, necessariamente, o desenvolvimento da nação, principalmente, se tal matéria prima energética for pensada exclusivamente sobre o viés econômico.

Destarte, em que pesem esse posicionamento, exclusivamente extrativista¹⁷, há, ainda, outra corrente, transdisciplinarmente mais engajada, a qual, mediante a conjugação de objetivos socioeconômicos e ambientais, visa converter a primazia petrolífera em política econômica efetiva, capaz de concorrer para o

¹⁷ Baseando-se nas leis atuais: “o modelo a ser praticado, em especial aquele referente à partilha da produção, não parece possível outra conclusão que não seja a da manutenção, pelo Brasil, de uma postura exclusivamente extrativista em relação aos seus recursos petrolíferos. Isso porque, não encontramos no novo marco critérios de sustentabilidade ambiental e social no médio e no longo prazo. Ainda que possa se argumentar o papel do Fundo Social, notamos que esse instituto não foi criado a partir de uma diretriz ambiental e a aplicação dos recursos financeiros para sanar desigualdades intrageracionais não pode ser associada diretamente à melhoria da qualidade de vida das futuras gerações” (MACHADO; VILANI; 2010, p. 129).

desenvolvimento do país e para a melhoria na qualidade de vida e na realidade social do povo brasileiro, ao mesmo tempo em que cumpre os ditames da sustentabilidade e da proteção ambiental intergeracional (MACHADO, VILANI, 2010, p. 129).

A limitação da visão economicista tem sido sistematicamente delatada, entre outros, por Guido Soares, Bresser-Pereira, Paulo Leme de Affonso Machado, Carlos Saldanha Machado, Rodrigo Machado Vilani e Pires Ferreira, os quais vislumbram o desenvolvimento enquanto um processo de transformação global (BRESSER-PEREIRA, 2003, p. 32).

Para esses autores, primar por uma análise socioambiental cautelosa, em detrimento de uma análise estritamente econômica, é o mais apropriado, porquanto os hidrocarbonetos são recursos finitos, porém, cuja escassez não é definida apenas pela irreversibilidade do consumo (ALTVATER, 1989, p. 6), mas, igualmente, pelo princípio do uso racional, limitado no tempo e no espaço pela capacidade de assimilação pelo meio ambiente (EEA, 1999).

Assim, a despeito dos protestos por parte dos que alegam que os problemas de escassez no uso dos recursos naturais pode ser resolvido com as inovações tecnológicas (VOGLER, 2000, p. 176), é mister reconhecer que os obstáculos que envolvem a relação entre a exploração dos recursos naturais e o meio ambiente somente serão resolvidos através de sua inter-conexão, com o desígnio de incrementar o desenvolvimento sustentável.

O binômio entre a exploração dos recursos naturais e a proteção do meio ambiente se compõe de maneira complexa, pois, se, por um lado, é inegável a retribuição econômica que os recursos naturais possuem, por outro lado, igualmente notório é a essencialidade do meio ambiente para a vida humana.

Pensando nessa adoção de critérios distributivos o Nosso Futuro Comum (UNITED NATIONS, 2008) pleiteia a reformulação da política energética mundial:

em relação a recursos não renováveis, como combustíveis fósseis e minerais, seu uso reduz o estoque disponível para as futuras gerações. Entretanto, isto não significa que estes recursos não devam ser usados. De maneira geral, a taxa de esgotamento deve levar em conta aspectos críticos do recurso, a disponibilidade de tecnologias para minimizar a depleção e a probabilidade de existirem substitutos disponíveis.

Na mesma direção, Guido Soares (2001, p. 892), asseverou que

dada a indivisibilidade do meio ambiente que, por sua natureza, desconhece fronteiras de fixação de limites físico entre o interno e o internacional, a tendência dos assuntos relativos ao mesmo é tornar-se de pertinência concomitante da política interna e da diplomacia dos Estados.

Para amoldar tais ideais teóricos ao plano prático no setor petrolífero brasileiro, Machado e Vilani (2010, p. 103-130), apontam para a implementação do controle da quantidade de óleo extraído, como mecanismo apto a garantir um avanço, concomitantemente, rentável e sustentável. Como contraponto aos projetos de partilha e concessão, que acompanham a dinâmica da lei da oferta e da procura, mantendo-se a mercê da flutuação do mercado internacional, o controle da quantidade de petróleo explorado garante a manutenção de um estoque estratégico de reservas para as futuras gerações.

Tal proposta pode significar, em síntese, pensar, tanto quanto no desenvolvimento econômico e social, na justiça ambiental, nos moldes como fora proposta por Alexandre Kiss (2005, p. 51), ou seja, no fato de que os seres humanos devem deixar para as próximas gerações recursos naturais, em quantidade e qualidade suficientes para assegurar que essas riquezas possam atender suas necessidades básicas.

A iniciativa supramencionada é apenas uma das várias idéias que podem nortear o posicionamento do país na execução da regulamentação petrolífera, visando garantir, paralelamente, os interesses nacionais econômicos, sociais e ambientais. Além disso, sabendo que este combustível fóssil é limitado, pleitear a sua racionalização - garantindo sua subsistência até a promoção e estabilização de outras fontes de energia capazes de sustentarem a demanda do país - é inevitável para a manutenção do bem-estar nacional.

O hidrocarboneto é um recurso do solo brasileiro, devendo propiciar o desenvolvimento sustentável ao cidadão brasileiro, além de favorecer o Brasil no contexto geopolítico, industrial, político, econômico e ambiental, nos moldes mirados pela Agenda XXI.

Em epítome, o que se pretendeu trazer à tona, através da revisitação das Crises do Petróleo da década de 1970 e de suas repercussões na economia brasileira em curto e médio prazo, foi o imperativo dos brasileiros, engajados com o incremento da nação, estarem cientes do novo arcabouço jurídico da matéria petrolífera, para que possam apoiar – e exigir de seus representantes políticos – um

posicionamento embasado em princípios¹⁸ que realmente os favoreçam e beneficiem.

O ouro negro tem sido uma temática estratégica, e, nesse liame, é pertinente a analogia de Georges Clemenceau de que uma gota de petróleo equivale a uma gota de sangue. Destarte, para enfrentar os ímpetus geopolíticos que permeiam esta atividade, questiona-se a formulação de um projeto petrolífero nacional que se coadune com a utilização do petróleo para a propulsão econômica e social, ao mesmo tempo em que explora sustentavelmente o conjunto ambiental, em benefício de todas as gerações, presentes e futuras, idealizando a implementação de uma gestão dos recursos naturais principiologicamente comunitária e favorável a todos os brasileiros.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALTVATER, E., 1989. Ecological and economic modalities of time and space. *Capitalism, Nature, Socialism*, n. 3, p. 59-70.

ANP. **Boletim da produção de Petróleo e Gás Natural**. Junho de 2011. Disponível em: www.anp.gov.br/?dw=57292 . Acesso em: 20/06/2012.

BEN. **Balanço Energético Nacional. Resultados preliminares de 2012**. Disponível em: https://ben.epe.gov.br/downloads/Resultados_Pre_BEN_2012.pdf . Acesso em: 20/06/2012

BCB. **Títulos da dívida externa**. 2004. Disponível em: http://www.bcb.gov.br/pre/bcuniversidade/Palestras/BC_Univ_20041015_titulos_divida_externa.pdf >. Acesso em: 28 março 2010.

BELLUZO, Luiz Gonzaga de Mello.; COUTINHO, Luciano G. **Política econômica, inflexões e crise: 1974-1981**. In: BELLUZO, Luiz Gonzaga de Mello.; Coutinho, Renata (orgs.). *Desenvolvimento Capitalista no Brasil: ensaios sobre a crise*. 2.ed. São Paulo: Brasiliense, 1983.

¹⁸ Nesse sentido, ainda que verse sobre os princípios do Direito Internacional que não foi objeto de análise nesse trabalho, merece menção a conclusão de Wagner Menezes (2009, p. 699) sobre o tema, por corroborar do mesmo viés idealista adotado neste estudo: “o desafio para a sociedade internacional contemporânea é o respeito e reconhecimento pelos povos desses valores como uma conquista civilizacional de toda a humanidade para a consolidação da paz como desafio maior e fim último do Direito Internacional (...) Que o reconhecimento e a valorização dos princípios conduzam Direito Internacionais a estes objetivos e que lhe permitam resgatar a sua essência distorcida pela frieza do positivismo dominante no meio acadêmico nos últimos anos”.

BP STATISTICAL REVIEW OF WORLD ENERGY. JUNE 2012. Disponível em: http://www.bp.com/assets/bp_internet/globalbp/globalbp_uk_english/reports_and_publications/statistical_energy_review_2011/STAGING/local_assets/pdf/statistical_review_of_world_energy_full_report_2012.pdf. Acesso em: 22/06/2012.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Da crise fiscal a redução da dívida**. In João Paulo dos Reis Velloso (org.). Dívida externa e desenvolvimento. Rio de Janeiro: José Olympio, 1990: 16-46. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/papers/1988/97aDaCriseFiscalAReducaoDaDivida.pdf>. Acesso em: 10 junho 2010.

CARDOSO, Eliana A.; FISHLOW, Albert. **Macroeconomia da dívida externa brasileira**. Tradução de Laura Teixeira Motta. São Paulo: Brasiliense, 1989.

CARNEIRO, Ricardo. **Desenvolvimento em crise**: a economia brasileira no último quarto do século XX. São Paulo: UNESP, IE – Unicamp, 2002.

CASELLA, Paulo Borba. **Direito Internacional dos Espaços**. Editora Atlas, 2009.

CHOUCRI, Nazli. **International politics of energy interdependence**: The Case of petroleum. Toronto: Lexington Books, 1976.

DALEMONT, Etienne. **O petróleo**. Tradução de Wanda da Motta Silveira. 2.ed. São Paulo: Difusão européia do livro, 1961.

DIAS, Danilo de Souza.; RODRIGUES, Adriano Pires. **Petróleo, livre mercado e demandas sociais**. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 1994.

DORIA, Pedro Ricardo. **Energia no Brasil e dilemas do desenvolvimento**. Petrópolis: Editora Vozes Ltda, 1976.

ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT. **Graphic Detail. Focus Brazil**. Disponível em: <http://www.economist.com/blogs/dailychart/2011/11/focus> . Acesso em: 29/06/2012.

EUROPEAN ENVIRONMENT AGENCY. **The concept of environmental space - implications for policies, environmental reporting and assessments**. EEA, 1999. Disponível em: <http://www.eea.europa.eu/publications/92-9167-078-2>. Acesso em 22 ago. 2009.

FERREIRA, Lier Pires. **O Diálogo entre o Direito do Petróleo e o Direito do Desenvolvimento**. In: Revista da Escola de Guerra Naval, Rio de Janeiro, no 16 (2010), p. 61-94.

FERREIRA, Pinto. **Comentários à Constituição Brasileira**. São Paulo: Saraiva, 1994.

MELO FILHO, Murilo. **O modelo Brasileiro**. 3.ed. Rio de Janeiro: Edições Bloch, 1974.

IBGE. **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística**. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/seculoxx/economia/atividade_economica/setoriais/energia/energia.shtm>. Acesso em: 13 maio 2010.

JACOBY, Neil H. **Multinational Oil**. A study in Industrial Dynamics. New York: MacMillan, 1974.

KISS, Alexandre-Charles. **Justiça ambiental e religiões cristãs**. In Desafios do Direito Ambiental no século XXI: estudos em homenagem a Paulo Affonso Leme Machado. São Paulo: Malheiros, 2005.

LEPLAC. **Plano de levantamento da plataforma continental brasileira**. Disponível em: http://www.mar.mil.br/dhn/dhn/ass_leplac.html . Acesso em: 17/09/2011.

LUDWIG, Celso. **Para uma filosofia jurídica da libertação: paradigmas da filosofia, filosofia da libertação e direito alternativo**. Florianópolis: Conceito Editorial, 2006

MACHADO, Carlos José S.; VILANI, Rodrigo Machado. **O novo marco regulatório brasileiro para a exploração das reservas petrolíferas no pré-sal**. In Rev. Fac. Direito UFMG, Belo Horizonte, n. 56, p. 101-138, jan./jun. 2010.

MARINHO JUNIOR, Ilmar Penna. **Petróleo, política e poder: um novo choque do petróleo?**. Rio de Janeiro: José Olympio, 1989.

MATTOS DIAS, José Luciano de.; QUAGLINO, Maria Ana. **A questão do petróleo no Brasil: uma historia da Petrobras**. Rio de Janeiro: CPDOC: PETROBRAS, 1993.

MATTOS, Fernando Augusto Mansor de. **Elementos explicativos da expansão econômica virtuosa dos anos dourados (1945-1973)**. Revista de Economia Política, v. 25, n.1, p. 28-49, mar. 2005.

MELO, Fernando Homem de.; FONSECA, Eduardo Giannetti da. **Proálcool, energia e transportes**. São Paulo: Pioneira: FIPE, 1981.

MENEZES, Wagner. **Os princípios do Direito Internacional**. In CASELLA, P. B.; CARVAHO RAMOS, André de (orgs.). Direito Internacional: homenagem a Adherbal Meira Mattos. São Paulo: Quartier Lati, 2009, p. 683-801.

MILLWARD BROWN. **Brandz**. Disponível em: <http://www.millwardbrown.com/BrandZ/default.aspx> . Acesso em: 13/04/2012.

PAZINATO DA SILVA, Guilherme Amintas. **Integração Regional e Políticas Públicas para Energias Renováveis**. in BACELLAR FILHO e PAZINATO DA SILVA. (Coord.) Direito Administrativo e Integração Regional: Anais do V Congresso da Associação de Direito Público do Mercosul. Belo Horizonte: Forum, 2010. p.139-147.

PERTUSIER, Rafael Rezende. **Sobre a eficácia da OPEP como cartel e de suas metas como parâmetros de referência para os preços do petróleo.** 137f. dissertação (Mestrado em economia) - Instituto de economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2004. Disponível em: <http://www.gee.ie.ufrj.br/publicacoes/pdf/2004_eficacia_opep.pdf>. Acesso em: 14 fevereiro 2010.

PIRES, P.V. **A evolução do monopólio estatal do petróleo.** Rio de Janeiro: L. Juris, 2000.

RANGEL, Vicente Marotta. **A problemática contemporânea do Direito do Mar.** In O Brasil e os novos desafios do direito internacional. Coord. Leonardo N. C. Brant. Rio de Janeiro: Forense: 2004.

REZENDE FILHO, Cyro de Barros. **História econômica geral.** 9.ed. São Paulo: Contexto, 2007.

SOARES, Guido Fernando Silva. **Direito Internacional do Meio Ambiente.** Emergência, obrigações e responsabilidade. São Paulo: Atlas, 2001.

SOUZA, Fernando Rocha. **Impacto do preço do petróleo na política energética mundial.** 171f. Dissertação (mestrado em ciências em planejamento energético) – programa de pós-graduação em engenharia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2006. Disponível em: <www.ppe.ufrj.br/pppe/production/tesis/souzafr.pdf>. Acesso em: 10 março 2010.

SUNDFELD, Carlos Ari. **Quanto reformar do direito brasileiro do petróleo?.** Revista de Direito Público da Economia, n. 29, janeiro 2010.

THOMAS, José Eduardo. **Fundamentos de Engenharia de petróleo.** 2. ed. São Paulo Interciência, 2004.

UNITED NATIONS. **Our Common Future, Chapter 2:** towards sustainable development. Disponível em: <<http://www.un-documents.net/ocf-02.htm>>. Acesso em: 15/05/2012.

VELLOSO, João Paulo dos Reis. A fantasia política: a nova alternativa de interpretação do II PND. **Revista de economia política** v. 18, n. 2 (70), jun. 1998. Disponível em: <<http://www.rep.org.br/pdf/70-9.pdf>>. Acesso em: 26 março de 2010.

VOGLER, John. **The Global Commons:** Environmental and Technological Governance. Liverpool: Liverpool John Moores University, 2000.

YERGIN, Daniel. **O petróleo:** uma história de ganância, dinheiro e poder. Tradução de Leila Marina U. Di Natale, Maria Cristina Guimarães e Maria Christina L. de Goes. São Paulo: Scritta, 1992.