

ano 1  
número 2  
ISSN 2595-8232

Título | Caminhos e descaminhos da gestão do pré-sal: entre a soberania e a subordinação

Autores | William Vella Nozaki  
Rodrigo Pimentel Ferreira Leão  
Eduardo Costa Pinto  
Cloviomar Cararine Pereira

Palavras-chave | Petróleo, Petrobras, Pré-sal e Operadoras Estrangeiras.

Agosto de 2018



Instituto de pesquisa de natureza privada criada pela Federação Única dos Petroleiros (FUP) que fornece suporte técnico às ações da Federação e fomenta o debate público dos mais diversos por meio da produção e divulgação de pesquisas, artigos e palestras O espírito do Instituto tem um caráter público no sentido de prover uma compreensão das transformações e os impactos econômicos, políticos e sociais das empresas do setor de petróleo, gás natural e biocombustíveis para a sociedade brasileira.

## TEXTO PARA DISCUSSÃO

Publicação que divulga uma série de textos elaboradas pelos pesquisadores do Instituto e também de trabalhos acadêmicos realizados por pesquisadores parceiros que tratam dos temas relacionados ao setor energético, principalmente geopolítica, petróleo, gás natural e biocombustíveis.

### **Instituto de Estudos Estratégicos de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis – Ineep**

---

Texto para Discussão / Instituto de Estudos Estratégicos de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis – Rio de Janeiro: Ineep, 2018

ISSN 2595-8232

---

## 1. Introdução

A descoberta do pré-sal configura um dos mais importantes acontecimentos da indústria mundial do petróleo nesse início de século XXI. Com esse novo ativo o Brasil não pode desconsiderar sua vantagem comparativa em recursos naturais estratégicos, mas tampouco pode ignorar os riscos implícitos no desenvolvimento econômico pautado em recursos primário-exportadores, daí a importância de uma governança que zele pela propriedade desses recursos, bem como pela apropriação e pela distribuição das rendas derivadas da exploração desses hidrocarbonetos.

Nas últimas décadas, uma certa interpretação na economia generalizou a percepção de que os países mais ricos em recursos naturais têm, em termos gerais, menores níveis de desenvolvimento econômico. A chamada hipótese da “maldição dos recursos naturais” traz consigo importante alerta para o risco de “doença holandesa”<sup>1</sup> dado que a intensificação da exportação de óleo e gás, por exemplo, pode provocar uma sobrevalorização cambial e uma subsequente diminuição dos preços relativos de bens importados, favorecendo o consumo em detrimento da produção nacional. Esse efeito negativo sobre a estrutura produtiva seria ainda acompanhado de redução da diversificação produtiva, perda de competitividade do parque empresarial do país, alta instabilidade na arrecadação fiscal e baixa capacidade de geração de empregos diretos, piorando a distribuição de renda e, portanto, intensificando a desigualdade.

As experiências internacionais mostram o risco efetivo de situações em que a exploração da renda petroleira é capturada por pequenos grupos econômicos e políticos que a utilizam para reforçar padrões predatórios de exploração e desigualdade, muitas vezes lançando mão de controles autoritários sobre a gestão da política energética. No entanto, há também casos em que a disputa pela renda petroleira é adequadamente regulada pelo Estado que a emprega de forma adequada como instrumento para minimizar restrições externas, diminuir fragilidades macroeconômicas e melhorar a quantidade e a qualidade de investimentos públicos, em políticas industriais, tecnológicas ou sociais.

Em outras palavras, a “maldição dos recursos naturais” não é um problema intrínseco às *commodities*, é sim uma decorrência de um certo tipo de economia política que bloqueia o exercício de uma governança capaz de gerir da melhor forma os frutos da renda petrolífera. Ou seja, a relação entre abundância de recursos

---

<sup>1</sup> Segundo a United Nations Conference on Trade and Development (Unctad), a doença holandesa “se refere a uma situação na qual a descoberta de novos recursos naturais de um país ou um *boom* nos preços de tais recursos conduz a uma apreciação real da moeda do país, o que, por sua vez, pode dificultar o crescimento do setor manufatureiro ou de outros bens comercializáveis” (PRIEWE, 2012, p. 1 *apud* BLACK, 2017, p. 67).

naturais e menor desenvolvimento econômico não pode ser tratada como uma lei econômica universal, inúmeros países desfrutam de recursos naturais abundantes e figuram entre os países desenvolvidos (como é o caso de Austrália, Canadá ou Noruega).

Há múltiplos fatores que fazem a mediação entre recursos naturais, crescimento econômico e distribuição de renda, não levando necessariamente a um resultado deletério para as economias detentoras desse tipo de recurso. Uma parte deles dizem respeito a aspectos institucionais, segundo Melhum, Moene e Torvik (2006) o mais preciso seria afirmar que os recursos naturais estratégicos podem gerar melhores níveis de crescimento econômico em países com instituições fortes e piores níveis de concentração de renda em países com instituições frágeis. Além disso, as leituras dos desequilíbrios regionais, da legitimidade dos governos e da dimensão intergeracional também seriam fundamentais para a construção de uma governança adequada de recursos como o pré-sal.

Sendo assim, a criatividade institucional, regulatória, jurídica e política é parte fundamental da constituição de instrumentos adequados para que se possa viabilizar a gestão dessas riquezas naturais e das rendas petrolíferas delas oriundas.

Nesse sentido, a estratégia de gestão do pré-sal implementada, sobretudo, entre 2003 e 2010, principalmente com a implementação de um novo marco geral das compras governamentais favorecendo a produção com conteúdo local (Lei 12.349/2010) e de mudanças nos regimes de exploração do petróleo caminharam no sentido de proteger o pré-sal como um patrimônio nacional e utiliza-lo como propulsor do desenvolvimento industrial nacional. Entre tais mudanças, cabem destacar, a criação do Regime de Partilha de Produção (Lei 5938/2009) e o regime de Cessão Onerosa (Lei 5941/2009).

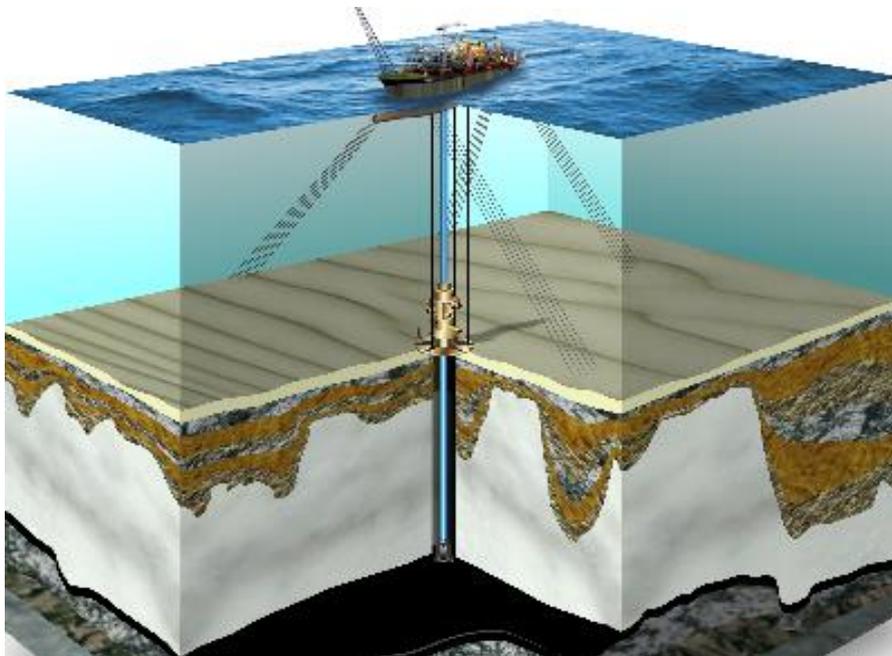
Desde 2016, entretanto, todo esse arranjo econômico-institucional tem sido objeto de célere desregulamentação; a retirada da Petrobras como operadora única dos campos do pré-sal, os leilões acelerados das reservas em águas ultraprofundas e as mudanças nos marcos regulatórios de exploração e produção são algumas das manifestações mais visíveis e contundentes dessa nova etapa. Esse descaminho, ao contrário do que tem sido amplamente divulgado, não visa melhorar as condições econômicas ou de eficiência do setor, mas conecta-se a interesse de países e empresas em acessar as reservas do pré-sal reduzindo, naquilo que for possível, as incertezas associadas a exploração do petróleo. Não é por outra razão que os recentes leilões realizados na camada do pré-sal mostram o apetite das empresas estrangeiras sem abrir mão, contudo, da presença da Petrobras que funciona para essas empresas como uma espécie de “mitigadora de riscos”.

No presente texto apresentam-se, além desta introdução e conclusão, a saga de descoberta do pré-sal, seu significado e suas potencialidades (seção 2), as pressões realizadas por operadoras estrangeiras interessadas em acessar as reservas de petróleo brasileiras (seção 3), bem como os embates e consequências do desmonte do arranjo econômico institucional de governança do óleo e gás extraído de águas profundas (seções 4 e 5). Trata-se, em última instância, de problematizar como a recente fragilização institucional pode tornar o país mais exposto e suscetível à velha maldição da abundância dos recursos naturais, em detrimento do desenvolvimento produtivo, tecnológico, social e intergeracional.<sup>2</sup>

## 2. A trajetória do pré-sal: descoberta, ascensão e disputa

Dez anos após a descoberta de grandes reservas de petróleo no pré-sal, o Brasil iniciou uma nova fase de exploração e produção de petróleo e gás nessa área. Essa descoberta – uma grande jazida de petróleo localizada abaixo do leito do mar, sob 3 a 4 km de rochas abaixo do fundo marinho (Figura 1) e se estende do litoral do Espírito Santo até o litoral de Santa Catarina, com aproximadamente 200 mil km<sup>2</sup> – colocou o país como um ator potencialmente relevante tanto na posição de produtor, como exportador de petróleo no mundo.

**Figura 1 – Localização da camada do pré-sal no mar**



Fonte: Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP)

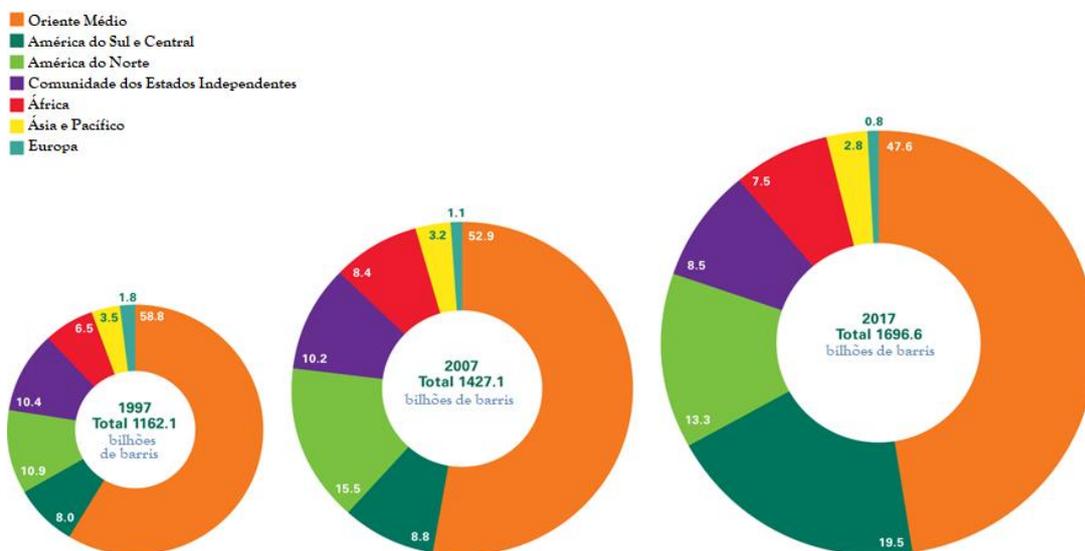
<sup>2</sup> Este texto é uma versão atualizada e mais detalhada da série de divulgada, em outubro de 2017, pelo Instituto de Estudos Estratégicos de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (Ineep) em parceria com a CartaCapital denominada “Pré-sal e os interesses em jogo: realidade e desafios”.

Esse potencial já tem se expressado na rápida expansão da produção de petróleo e gás na camada do pré-sal.<sup>3</sup> Quase metade de todo o petróleo produzido no Brasil em agosto de 2017 foi oriundo de 84 poços em produção nos campos do pré-sal. Dez meses depois, em junho de 2018, o pré-sal já representava 54,4% de toda a produção nacional procedente de 86 poços em operação.

A produção nessa região saltou de 45 mil barris/dia em 2010 para 1.423 mil barris/dia em junho de 2018, ao passo que nas áreas do pós-sal (terra e mar) a produção caiu de 2.015 mil barris/dia em 2010 para 1.174 mil barris/dia (PRODUÇÃO NO PRÉ-SAL..., 2018). Outro destaque positivo do pré-sal são os seus custos decrescentes de extração que já estão abaixo de US\$ 7 por barril equivalente de petróleo (bep); para se ter uma ideia, em 2012, os custos de extração da Petrobras eram cerca a US\$ 13/bep.

Essa descoberta foi a maior dos últimos cinquenta anos da indústria de petróleo e gás natural mundial. A partir dos anúncios já divulgados, estima-se que há cerca de 100 bilhões de barris recuperáveis nos campos do pré-sal, o que colocaria o Brasil entre os maiores detentores de reservas, tais como Venezuela e Arábia Saudita (SAUER; RODRIGUES, 2016). Outro dado que mostra a grandeza do pré-sal é a ascensão da América do Sul, nos últimos dez anos, entre as regiões com maior volume de reservas provadas de petróleo no mundo.

Figura 2 – Distribuição das reservas provadas de petróleo (1997, 2007 e 2017)



Fonte: BP. Tradução dos autores.

<sup>3</sup> No dia 08 de novembro de 2007, a Petrobras anunciou que encontrou petróleo de elevada qualidade e em grandes volumes recuperáveis nessa área geológica e que o seu potencial petrolífero torna o Brasil um dos maiores detentores de reservas de petróleo e gás do mundo (BARBASSA, 2007).

Dados da British Petroleum (BP) mostram que, muito em função da Venezuela, a América do Sul e Central detinham 8% das reservas globais de petróleo em 1997. Esse número permaneceu praticamente inalterado em 2007. No entanto, dez anos depois em razão do *boom* do pré-sal, a América do Sul e Central se tornou a segunda macrorregião com maior volume de reservas de petróleo do mundo (19,5%) atrás somente do Oriente Médio (47,6%) (Figura 2).

Essa grande quantidade de petróleo recuperável descoberto no pré-sal somente foi possível em virtude (i) de um longo processo evolutivo de desenvolvimento da capacidade tecnológica e geológica da Petrobras em atividade exploratória em águas profundas<sup>4</sup> e; (ii) de uma aposta política/estratégica que não se subordinou a uma lógica estritamente microeconômica, pois havia enormes obstáculos tecnológicos e financeiros até a Petrobras encontrar petróleo no segundo poço perfurado no campo de Tupi (bloco exploratório BM-S-11).

No que tange à questão tecnológica e geológica, o desafio era perfurar poços com profundidade entre cinco e sete mil metros, sendo que até então a Petrobras tinha alcançado a profundidade máxima de 1.886 metros (que era o recorde mundial), e procurar petróleo em rochas desconhecidas geologicamente com mais de 120 milhões de anos. Como lembra Campos (2009), em meados dos anos 1990, a equipe técnica da Petrobras já vislumbrava o alto potencial exploratório na Bacia de Santos.

Conhecedora do potencial dessa área, a Petrobras, em parceria com outras empresas, arrematou todos os blocos oferecidos na licitação de 2000. (...) No bloco BM-S-10 [onde foi realizado a primeira perfuração do pré-sal] se situava a locação que a empresa havia proposto quando requereu o antigo bloco BS-300 ainda em 1997. (...) A Petrobras levou cinco anos estudando a tecnologia necessária para essa descoberta ocorrida em 2006 (CAMPOS, 2009).

Esse relato comprova um esforço tecnológico de, pelo menos, uma década para iniciar a exploração da região do pré-sal (GUEIROS, 2011).<sup>5</sup> Uma matéria

<sup>4</sup> Essa capacidade desenvolvida pela Petrobras em exploração de óleo em águas profundas, segmento conhecido como Offshore, somente consegue ser explicada pelo aprendizado derivado da execução de projetos tecnológicos nacionais que articularam a Petrobras, empresas privadas e as Universidade (especialmente o Cenpes da UFRJ) e o centros de pesquisas sem fins lucrativos. Um dos mais importantes projetos (de investimento em P&D) foi o PROCAP - Programa de Capacitação Tecnológica em Águas Profundas -, promovido pela Petrobras, entre 1986 e 1992.

<sup>5</sup> Cabe ressaltar que somente no processo de perfuração do pré-sal precedeu um longo período de desenvolvimento tecnológico, mais de cinco anos, por conta dos elevados riscos e incertezas, como aponta Gueiros (2011, p. 28): “A Petrobras levou cinco anos para desenvolver a tecnologia (aquisição e principalmente interpretação de dados sísmicos das bacias marítimas, além da caracterização de modelos geológicos, dentre outros) e endereçar as questões críticas relativas à perfuração da camada de sal. Durante

publicada pelo Estado de São Paulo reforça essa percepção ao detalhar os desafios de tecnologia associados estritamente à perfuração do pré-sal:

Há anos a Petrobras sabia da possibilidade da existência de reservatórios do pré-sal e não tinha tecnologia disponível no mundo para extrair a riqueza do fundo do mar. O maior desafio era a própria camada de sal, que teimava em voltar para os poços recém-perfurados, conta o gerente-geral do centro de pesquisa da Petrobras para desenvolvimento em exploração e produção, Farid Salomão Shecaira. “Quando furaram os primeiros poços do pré-sal, a camada de sal, apesar de rígida, fluía como uma gelatina para dentro do poço. Isso era considerado um grande desafio. Hoje, a gente fura com tranquilidade, já se furou mais de 200 poços e nunca aconteceu uma catástrofe”, disse o executivo. O problema foi resolvido após muito trabalho de geofísica e laboratório. Foi feita uma modelagem geomecânica (estudo do comportamento mecânico do solo e das rochas) para esse tipo de poço (...). Entre o primeiro teste em 2006 e o início da produção foram apenas 30 meses. O tempo para construção de poços caiu de 225 dias, do pioneiro Paraty, para 40 dias (LUNA, 2017).

O desafio também era enorme em termos financeiros em decorrência dos enormes custos de exploração. A Petrobras e seus parceiros no projeto chegaram a desembolsar mais de U\$ 100 milhões no primeiro poço na área de Parati que ainda não havia alcançado o pré-sal.<sup>6</sup> Esse alto custo sem êxito exploratório levou a Chevron a desistir do projeto e vender sua participação para a própria Petrobras e para a Partex (empresa portuguesa). Mesmo não encontrado petróleo nesse poço – que alcançou a profundidade de 7.600 metros, custou US\$ 240 milhões e possuía um enorme reservatório de gás – a estatal brasileira apostou na continuidade do projeto e perfurou um segundo poço na área de Tupi, onde a operadora encontrou enormes reservas de petróleo (entre cinco e oito bilhões de barris). Depois disso, novos poços foram perfurados com êxito, novas reservas foram comprovadas e o pré-sal, de uma aposta, tornou-se uma realidade (DIEGUEZ, 2009).

O diretor de Exploração e Produção da Petrobras à época, Guilherme Estrela (*apud* DIEGUEZ, 2009), afirmou que a estatal não poderia ser guiada apenas pela dinâmica microeconômica/financeira, pois “[...] uma empresa de petróleo tem que correr riscos, tem que ser agressiva na exploração, tem que investir muito e desenvolver tecnologia e conhecimento geológico [...]”. Sem isso, as empresas desses segmentos não conseguiriam controlar o acesso aos recursos que poderiam se transformar em reservas.

---

quase um ano realizou os trabalhos de perfuração e somente em 2006 pode concluir seu primeiro poço exploratório”.

<sup>6</sup> Até aquele momento o poço mais caro do mundo tinha custado U\$ 100 milhões (DIEGUEZ, 2009).

A descoberta do pré-sal abriu uma oportunidade imensa de geração de uma renda petroleira excedente. Tal oportunidade inaugurou uma intensa disputa sobre a geração futura dessa renda que tem influenciado a construção e reconstrução dos marcos regulatórios, bem como a forma de apropriação dos recursos do petróleo por agentes públicos e privados.

Os principais protagonistas do setor, com forças assimétricas, lutam primordialmente pelo controle do acesso aos recursos do pré-sal e pela apropriação dessa renda petrolífera que está longe de ser pequena, mesmo com a redução dos preços internacionais de petróleo em relação ao ápice superior a US\$ 100 o barril (alcançado na primeira metade dos anos 2010), uma vez o *breakeven* (ponto de equilíbrio) do pré-sal hoje é de US\$ 30 por barril. Ou seja, a produção nessa região é viável economicamente com o preço do petróleo acima desse valor.

Não por o acaso, no momento da redefinição dos marcos regulatórios do setor, no final da primeira década do século XXI, houve uma forte disputa entre os diferentes atores do setor, colocando frente a frente os interesses públicos e privados. A construção de uma nova regulação que aumentava a apropriação dos recursos do pré-sal para o Estado Nacional recebeu forte apoio da Petrobras diferentemente da posição das grandes operadoras privadas do setor de petróleo e gás natural. Enquanto o governo federal defendia uma proposta de maior apropriação estatal dos recursos do pré-sal por meio da instauração de um Regime de Partilha de Produção<sup>7</sup> e da participação obrigatória da Petrobras na exploração e produção dessa região, as operadoras privadas divergiam frontalmente dessa visão:

A opinião das petroleiras privadas sobre as mudanças na legislação geralmente são negativas. O que pode ser sintetizado na declaração do Instituto Brasileiro de Petróleo, Gás e B combustíveis (IBP) que defende “a manutenção, com alguns ajustes, do modelo de concessão atual – competitivo, transparente e estável”. A entidade representa as principais companhias do setor petrolífero brasileiro, incluindo Repsol e ExxonMobil. A negativa dessas petroleiras pode ser explicada pela perda de receita devido a maior participação do Estado, conjugado com a menor autonomia na administração do produto extraído (DALLA COSTA; SOUZA-SANTOS, 2009, p. 137).

Apesar disso, os mesmos Dalla Costa e Souza-Santos (2009) afirmam que, a despeito da contrariedade com a legislação que foi proposta e efetivada posteriormente, esta não afastaria as petrolíferas estrangeiras de investirem nas regiões do pré-sal. Como observado, o potencial gigantesco do pré-sal, em termos geopolíticos e econômicos, se sobrepõe a possíveis obstáculos impostos pelo novo marco regulatório. Exemplo disso é que algumas dessas operadoras ingressaram no

<sup>7</sup> Na quarta seção deste texto, encontra-se uma explicação detalhada sobre este modelo.

leilão de Libra (1ª rodada do Regime de Partilha de Produção realizada em 2013) em parceria com a Petrobras, bem como já adquiriram blocos localizados nessa região no âmbito do processo de venda de ativos promovido pela gestão do ex-presidente Pedro Parente.<sup>8</sup>

O volume significativo de petróleo de boa qualidade, a existência de uma razoável infraestrutura de logística e a inexistência de conflitos geopolíticos relevantes foram alguns dos aspectos que colocaram o pré-sal e a Petrobras na mira das operadoras privadas. Se, num primeiro momento, a aprovação do Regime de Partilha da Produção significou uma primeira derrota dessas empresas quanto à sua forma de inserção no pré-sal brasileiro, isso não significou uma saída da arena de disputa. Muito pelo contrário, a atuação dessas empresas se intensificou mediante a associação com partidos políticos de oposição, realização de lobby e aproximação com o judiciário brasileiro.

A próxima seção visa detalhar esses mecanismos, ao longo do processo de consolidação do pré-sal, que forçou a abertura de novos espaços para elas em detrimento da Petrobras, embora a estatal brasileira continue desempenhando um papel estratégico relevante para o desenvolvimento do setor.

### 3. A disputa do pré-sal: a fragilização dos interesses nacionais em favor das operadoras estrangeiras

Passada uma década da descoberta do pré-sal e mais de um ano do governo Temer são muitas as evidências de que a instabilidade política provocada pelo *impeachment* e as mudanças nos marcos de produção e exploração do petróleo conformam uma trama complexa de inter-relações entre distintos grupos de pressão, liderados principalmente por atores internacionais, envolvendo tanto interesses estratégicos e empresariais de longo prazo, quanto oportunismos políticos e financeiros de curto prazo.

O primeiro capítulo dessa trama relacionou-se a um acontecimento pouco lembrado atualmente: em janeiro de 2008, um ano após o anúncio da descoberta do pré-sal, a Petrobras foi vítima do furto de um de seus contêineres dentro do qual havia quatro *notebooks*, dois *hard disks* (HDs) e um conjunto de informações sigilosas sobre a exploração de petróleo na bacia de Santos. O contêiner deveria sair de Santos (SP) em direção à Macaé (RJ), sua origem e seu destino eram justamente cidades onde se encontram dois dos maiores campos do pré-sal.

---

<sup>8</sup> Diferente do esperado, o leilão de Libra não foi “simplesmente um “acordo de estatais” entre a Petrobras e suas equivalentes chinesas, como temiam alguns críticos, mas atraiu duas gigantes privadas do setor, a francesa Total e anglo-holandesa Shell, que juntas detêm 40% da empreitada” (UCHOA, 2013).

Na ocasião a polícia federal definiu uma linha única de investigação: a hipótese de espionagem industrial, dado que não se furtou todo o conteúdo do contêiner, mas apenas aqueles itens em que havia informações sigilosas. Foram investigadas as duas empresas responsáveis pelo transporte: a norte-americana Halliburton e a brasileira Transmagnó, entretanto, subitamente a polícia federal mudou a linha de investigação e passou a tratar o caso como furto comum, prendendo apenas quatro vigilantes do terminal portuário.

O segundo capítulo dessa história nos levou ao ano seguinte. Em outubro de 2009 foi realizada uma grande conferência no Rio de Janeiro reunindo membros da polícia federal, do ministério público e do judiciário com autoridades do governo norte-americano a fim de debaterem procedimentos e métodos de combate à lavagem de dinheiro e ao terrorismo. Esse evento contou com a participação ativa do até então desconhecido juiz Sérgio Moro, no âmbito de uma articulação denominada *Bridge Project* (Projeto Pontes). Vale lembrar também que o evento foi aberto pela embaixadora norte-americana Shari Villarosa, especialista em gestão de crises políticas que envolvam a ação de movimentos sociais, tendo atuado na repressão de grupos organizados em Myanmar (NOZAKI, 2018).

O caso veio à tona apenas com o vazamento feito pela Wikileaks, no qual também se pode verificar que Sérgio Moro foi o único juiz de primeira instância citado nominalmente na ata do encontro.<sup>9</sup> Alguns anos depois, seu método de condução da Operação Lava Jato trataria de criar, de forma simplista e equivocada, uma associação direta entre os pacotes de investimentos da Petrobras no pré-sal e os desvios provocados pelos casos de corrupção.

O terceiro capítulo, por seu turno, tratou da disputa eleitoral ocorrida em 2010 tendo como principais candidatos José Serra (PSDB) e Dilma Rousseff (PT). Uma vez mais, um vazamento posterior da Wikileaks revelou que naquela ocasião o candidato tucano trocou um conjunto de telegramas com uma alta executiva da petrolífera norte-americana Chevron<sup>10</sup> – a mesma empresa que desistiu do projeto de exploração do pré-sal em virtude dos elevados custos de exploração no primeiro poço – tratando da importância de se fazerem mudanças mais drásticas nos marcos de exploração e produção do pré-sal.

Vale lembrar: o projeto que retirou a obrigatoriedade da participação da Petrobras na exploração do petróleo na camada do pré-sal foi originalmente concebido por José Serra, que antes mesmo de ganhar as eleições, provavelmente, já

<sup>9</sup> O telegrama sigiloso “Wikileaks-Moro” pode ser lido em: <[https://wikileaks.org/plusd/cables/09BRASILIA1282\\_a.html](https://wikileaks.org/plusd/cables/09BRASILIA1282_a.html)>.

<sup>10</sup> Os telegramas sigilosos “Serra-Chevron” podem ser lidos em: <<https://wikileaks.org/Nos-bastidores-o-lobby-pelo-pre.html>>.

se comprometia com pressões e interesses não necessariamente nacionais como deixam claros os telegramas vazados. Além disso, a nomeação de José Serra para o Ministério das Relações Exteriores do governo Temer, dada sua derrota eleitoral, talvez esse tivesse sido o melhor espaço para que o atual senador pudesse cumprir as promessas que antes havia realizado para as petrolíferas de fora do país (NOZAKI, 2018).

O quarto capítulo desse rascunho histórico-conjuntural se deu entre 2011 e 2012. Nesse momento a grande imprensa começou a noticiar de forma mais sistemática as “frustrações do mercado” com o desempenho da Petrobras. O argumento pró-mercado se concentrava na reclamação de que a estatal não estaria batendo suas metas de produção e lucro, a gestão da companhia já alertava para o fato de que o grande pacote de investimentos, da ordem de US\$ 55 bilhões, feitos pela empresa exigia um tempo de maturação até que a produção aumentasse de forma crescente e exponencial, como veio a acontecer pouco tempo depois graças ao sucesso da produção do pré-sal e da redução de seus custos de extração.

Nesse mesmo ano ocorreu um redirecionamento estratégico da política de energia norte-americana, detalhada no documento governamental *Blue Print for a Secure Energy*. O Brasil apareceu em três das sete diretrizes estratégicas elencadas no documento, sendo tratado como um país cujas tecnologias nas áreas do pré-sal, biocombustíveis e hidrocarbonetos não convencionais precisavam ser observadas com cuidado.

Não por acaso, ainda em 2011, Barack Obama visitou as instalações da Petrobras, repetindo o gesto que havia sido realizado no ano da descoberta do pré-sal, em 2007, por George Bush. Mas, além dos EUA, há ainda mais players interessados nessa nova fronteira; França<sup>11</sup>, Noruega e China<sup>12</sup> colocaram no centro de suas políticas energéticas a entrada no segmento do pré-sal brasileiro. Além disso,

<sup>11</sup> Em 2013, “a petroleira francesa Total traçou planos ambiciosos para expandir sua atuação no Brasil. O primeiro passo foi dado (...) com o consórcio formado para exploração de petróleo da área do pré-sal de Libra, na Bacia de Campos. Nesse caso, a Total se associou a Petrobras, Shell e às chinesas CNPC e CNOOC. (...) “Libra foi um passo muito importante e reforçou a decisão estratégica da Total de crescer no País”, disse Denis Palluat de Besset, presidente da petroleira no Brasil. A companhia deverá investir US\$ 300 milhões em exploração. “Esse valor representa 10% do orçamento global do grupo para óleo e gás. E é, sem a menor sombra de dúvida, o maior investimento feito pela companhia no Brasil”, afirmou o executivo, que também responde pela área de exploração e petróleo da companhia. Segundo Besset, os aportes da companhia em óleo e gás até 2020 estão estimados em, no mínimo, US\$ 2 bilhões no País” (SCARAMUZZO, 2014).

<sup>12</sup> Em 2011, “o vice-presidente da China National Petroleum Company (CNPC) Manufacturing, Zhang Hanliang, afirmou (...) que a empresa chinesa busca parceiros nacionais e internacionais para investir na extração de petróleo na camada do pré-sal. O executivo reuniu-se (...) com o governador de São Paulo, Geraldo Alckmin (PSDB), no Palácio dos Bandeirantes. “A CNPC tem muito interesse em investir no Estado de São Paulo e, em especial, na camada do pré-sal”, disse o empresário chinês” (URIBE, 2011).

empresas como a europeia Shell e a asiática CNPC ampliaram seus investimentos em exploração e produção no Brasil (NOZAKI, 2018).

Não é exagero afirmar que nesse momento boa parte da grande imprensa nacional atuou como porta-voz das operadoras estrangeiras interessadas em ingressar no pré-sal brasileiro.

Já em 2013, tomou forma o quinto capítulo dessa história conturbada: o consultor de informática da Agência Nacional de Segurança (NSA, sigla em inglês), Edward Snowden, revelou documentos que mostravam como a presidenta Dilma, ministros e altos dirigentes do governo, assim como a rede privada de computadores da Petrobras estavam sendo alvo de alta espionagem, uma vez mais ficava claro o interesse norte-americano sobre a tecnologia envolvendo a exploração em águas profundas (MANZANO, 2013).

Nesse mesmo ano, após os vazamentos, o governo norte-americano decidiu pela troca de sua embaixadora no Brasil, nomeando Liliana Ayalde, conhecida por ter atuado no Paraguai participando ativamente das movimentações que derrubaram o presidente Fernando Lugo, intensificando a reversão liberal-conservadora na América Latina. Além dessa troca, em outubro de 2013, foi realizado o primeiro leilão do pré-sal sob o Regime de Partilha de Produção, como forma de pressão contra o protagonismo da Petrobras as petrolíferas norte-americanas (ExxonMobil e Chevron) e inglesas (BP e BG) boicotaram o leilão e decidiram pela não participação.

Logo depois, em março de 2014, coincidência ou não, foi deflagrada a primeira fase ofensiva da Operação Lava Jato, criminalizando desde o princípio o projeto de desenvolvimento baseado no ativismo estatal e na centralidade da Petrobras como polo para o avanço industrial e tecnológico do país. É incontestável o mérito da pauta de combate à corrupção, entretanto os métodos utilizados pela Operação Lava Jato são integralmente contestáveis, pois se valem de procedimentos seletivos, além da espetacularização de suas ações, tudo ancorado na problemática premissa de que o Estado seria o império do vício, enquanto o mercado caberia no reino da virtude.<sup>13</sup>

O resultado tem sido a destruição da economia nacional em favor da autopromoção de uma casta jurídica de atuação, no mínimo, duvidosa e, no caso do setor petróleo, na fragilização da Petrobras e, ao mesmo tempo, na aceleração da entrada de atores estrangeiros na exploração e produção do pré-sal, já com o projeto do senador José Serra em fase de conclusão. Para completar o (des)arranjo

---

<sup>13</sup> É curioso notar: o empenho que a Operação Lava Jato desde seu início dedica à busca de conflitos de interesse e tráficos de influência envolvendo a Petrobras nem de longe se compara à negligência com que ela trata as empresas estrangeiras.

regulatório, em julho de 2018, um novo projeto de lei (PL 8939/2017) do deputado do Democratas da Bahia, José Carlos Aleluia, autorizou a Petrobras a vender até 70% dos campos que foram a ela concedidos pelo Regime de Cessão Onerosa (POLITO, 2018). Evidentemente, assim como na retirada da obrigatoriedade da Petrobras de participar da exploração do pré-sal no Regime de Partilha de Produção, as operadoras devem ser as grandes beneficiadas com essa mudança, fazendo ofertas para comprarem essas áreas.

Esses movimentos, como todos sabem, geraram não o fim de um período de instabilidade, mas o início de uma crise ainda mais profunda que atravessou o ano de 2015 e culminou na conformação do governo Temer em 2016, trazendo ao desmonte da Petrobras<sup>14</sup> e à entrega do pré-sal nos leilões realizados em 2017 e 2018.<sup>15</sup>

No entanto, embora o desmonte da Petrobras seja uma porta de entrada para as operadoras estrangeiras, toda essa trama por elas organizada, ou pelo menos, protagonizada, envolvendo o judiciário, o legislativo e o executivo, teve como grande objetivo uma reconstrução, ou melhor, uma desconstrução do marco regulatório do pré-sal. Carneiro e Delgado (2017) lembra que, após o *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff, ocorreram um conjunto de mudanças que evidenciou o interesse do atual governo em abrir “diálogo com diferentes players da indústria” de óleo e gás para recuperar os investimentos. Entre as quatro mudanças destacadas pelos autores, duas delas estiveram relacionadas ao modelo de regulação do pré-sal: (i) fim do operador único e (ii) aceleração do calendário de rodadas a partir do novo regime (CARNEIRO; DELGADO, 2017).

No caso do fim do operador único, como já mencionado, observou-se a retirada da obrigatoriedade da Petrobras de participar de todos os leilões do pré-sal, facilitando o acesso da exploração e produção do pré-sal por empresas estrangeiras. Para impulsionar ainda mais esse movimento, a aceleração do calendário de rodadas de licitação inviabilizaria a participação da Petrobras dada a elevada exigência de capital para ingressar nos leilões e realizar os investimentos necessários.

<sup>14</sup> Para o biênio 2017-2018 a Petrobras estipulou como meta se desfazer de ativos em um montante que totalize US\$ 21 bilhões e, não restam dúvidas, que o pré-sal é o elemento que mais tem despertado o interesse e o apetite de investidores internacionais, todos eles buscando acessar os seus recursos e se apropriar da renda petrolífera.

<sup>15</sup> É importante destacar: a confluência de interesses difusos do capital internacional, da elite político-partidária, da casta jurídico-policial, e da grande imprensa oligopólico-espetacularizada convergiram para o mesmo horizonte, tais atores não assistiram a esse processo apenas como titeres coadjuvantes dos interesses internacionais, mas se valeram desse momento para impor, como protagonistas agindo ao arremedo das urnas, os seus interesses corporativos, nos conduzindo até o problemático estado de coisas em que o país se encontra.

Isso ficou muito claro nas segunda e terceira rodada das licitações do pré-sal realizadas em 2017. Segundo a ANP, houve um número considerável de empresas interessadas e habilitadas a participarem dessas rodadas, como ExxonMobil (EUA), Petrogal (Portugal), Petronas (Malásia), Repsol (Espanha), Shell e BP (Reino Unido), Statoil (Noruega), Total (França) e CNODC (China).

Tendo em vista, a importância central da modificação do marco regulatório para a estratégia de inserção das operadoras estrangeiras no pré-sal brasileiro, a seção seguinte descreve, em linhas gerais, essas modificações para posteriormente comprovar que elas foram o canal principal para impulsionar o acesso do capital internacional ao petróleo brasileiro.

#### 4. Marco regulatório do pré-sal: do ativismo estatal à subordinação ao mercado

Assim que a Petrobras anunciou a descoberta do pré-sal em 2007, houve uma mudança no curso das rodadas de licitações que vinham sendo praticadas até então. Apesar de a ANP insistir na realização dos leilões programados, os gestores da estatal brasileira defenderam a interrupção dos mesmos em virtude das características distintas das áreas do pré-sal (com baixo risco exploratório) em relação ao pós-sal.<sup>16</sup> Tal impasse foi decidido pelo então presidente, Luís Inácio Lula da Silva, que, por sugestão de Haroldo Lima então diretor-geral da ANP, manteve a rodada, mas retirou do leilão os 41 blocos localizados no pré-sal.

O Regime de Concessão (único vigente no país naquela data) não se mostrava adequado para regular a exploração e produção do pré-sal em virtude da passiva atuação estatal. Tal regime – estabelecido em 1997 – garantia às empresas vencedoras o direito de propriedade do petróleo e do gás natural extraídos após o pagamento das taxações, como os tributos incidentes sobre a renda (imposto de renda, contribuições etc.), participações governamentais e a taxa de ocupação da área. Ou seja, após o pagamento dos tributos devidos, a empresa privada possuía direito sob todo o óleo produzido.

Tendo em vista o papel essencial da Petrobras para o sucesso exploratório do pré-sal e o volume de recursos envolvidos, num cenário de amplo apoio popular ao projeto político em curso, foi possível desenhar um novo aparato regulatório para

---

<sup>16</sup> Em entrevista à Folha, o ex-presidente da Petrobras, José Sérgio Gabrielli de Azevedo, tratou do tema: “Temos na Bacia de Santos, a área mais nova e a mais desconhecida, mais de 20 poços perfurados com sucesso. Temos sísmica de alta qualidade, conhecimento geológico de alta qualidade e produção contínua, desde maio de 2009. Vamos iniciar produção comercial agora no final de outubro, início de novembro. Portanto, o risco exploratório na área do pré-sal é mínimo. Em áreas de risco exploratório baixo, fazer a concessão é dar ao setor privado, às empresas que investirem, a maior rentabilidade” (AZEVEDO, 2010).

exploração exclusiva do pré-sal em 2010. Machado (2013) lembra que, além dos aspectos técnicos relativos ao pré-sal e o pioneirismo tecnológico da Petrobras, havia uma coalizão política favorável à aprovação da nova legislação, denominada Regime de Partilha de Produção:

(...) a votação tranquila da novidade deveu-se à construção, pelo governo, maioria dos partidos e elites econômicas e políticas regionais, de uma razoável maioria em torno de tratar de forma diferenciada a grande riqueza encontrada, numa expressão importante do que Medeiros (2010) chama de “coalizão keynesiana liderada por um grupo desenvolvimentista” – em grande medida graças aos interesses das oligarquias políticas regionais em uma parcela da futura renda petrolífera (MACHADO, 2013, p. 93-94).

Além do Regime de Partilha de Produção, foi também constituído um terceiro modelo de exploração, chamado de Cessão Onerosa. Esses dois novos regimes ensejaram uma maior participação estatal seja nas atividades exploratórias, seja na apropriação da renda gerada pelo petróleo e gás natural. No caso da partilha, permite-se um maior controle do Estado pois

inverte a lógica do fluxo-moeda dos países que o adotam. Isso porque sua conformação jurídica permite aos estados produtores transferirem às empresas apenas o direito de conduzir as atividades de exploração e produção dos minerais do subsolo (...) os hidrocarbonetos produzidos permanecem na propriedade do Estado hospedeiro, que contrata a companhia petrolífera para efetuar a exploração econômica de hidrocarbonetos sob seu próprio risco (PRISCO, 2011).

Segundo o Cambridge Research Energy Associates, sob a concessão, o Estado brasileiro arrecadou entre 50% e 60% da receita do petróleo, enquanto países que adotaram o sistema de partilha ficavam com até 90%.

Na lei n. 12.276/10, que regulamentou o regime de Cessão Onerosa, a União foi autorizada a ceder diretamente à Petrobras, dispensada a licitação, o exercício das atividades de pesquisa e exploração de petróleo em áreas não concedidas localizadas no pré-sal, até o limite de 5 bilhões de barris de petróleo. Após pagamento dos royalties,<sup>17</sup> a Petrobras adquiriu o direito sob os hidrocarbonetos extraídos. Além disso, esse regime aumentou a participação do capital votante da União na Petrobras, de 40% para 49%, e capitalizou a petrolífera brasileira para a realização de novos investimentos. O valor inicial do contrato foi de R\$ 74,8 bilhões com prazo de vigência de até 40 anos. Desse modo, o modelo de

---

<sup>17</sup> Por se tratar de uma petrolífera brasileira e de um recurso natural estratégico, na ocasião o governo concedeu algumas outras vantagens para a Petrobras, como os royalties pagos foram fixados em percentuais menores do que o padrão e o contrato não envolveu pagamento de bônus de assinatura.

Cessão Onerosa permitiu uma maior ação estatal mediante: (i) o aumento da participação da União no capital votante da Petrobras; (ii) a ampliação do volume de reservas de óleo e gás para Petrobras e (iii) a capitalização realizada pela Petrobras (DIEESE, 2013).

Na lei n. 12.351/10, que estabeleceu o Regime de Partilha da Produção somente para as áreas do pré-sal e aquelas tidas como estratégicas, além de criar um Fundo Social e uma empresa pública (Pré-Sal Petróleo S.A. – PPSA) para gerir o excedente de óleo dos contratos de partilha da produção do petróleo, exigiu que a Petrobras fosse operadora do contrato e participasse de todos os contratos (com um mínimo de 30% sobre as áreas licitadas).

Nesse novo modelo regulatório, definiu-se como critério de decisão do leilão a parcela do petróleo excedente destinado à União, já descontado o percentual da Petrobras (no mínimo 30%) e as taxas incidentes sobre a produção (royalties e impostos). O restante do petróleo e do gás natural ficaria com as empresas participantes do consórcio. Em relação a tributação, ao invés das participações especiais e da taxa de ocupação, o consórcio vencedor da licitação na área do pré-sal teria de ceder à União uma fração excedente de óleo (petróleo bruto) estipulada em contrato. Portanto, nesse caso, o maior controle do Estado se observou na obrigatoriedade da participação da Petrobras e no controle estatal de uma parcela significativa dos recursos extraídos por intermédio da PPSA (DIEESE, 2013).

O Quadro 1 abaixo sistematiza as principais diferenças entre o Regime de Concessão e o de Partilha de Produção.

**Quadro 1 – Principais diferenças entre os Regimes de Concessão e o de Partilha de Produção até 2015**

	Regime de Concessão	Regime de Partilha
Operador obrigatório	Não	Sim
Participação mínima do operador	Não	Mínimo de 30%
Participação da PPSA	Não	Administração do excedente óleo e poder de veto
Participações Governamentais		
i) Royalties	Alíquota entre 5% e 10%	Alíquota de 15%
ii) Participação Especial	Alíquota entre 10% e 40%	Não
iii) Taxa de ocupação ou retenção	Pagamento anual por km <sup>2</sup> da área	Não
iv) Bônus de assinatura	Sim	Sim
v) Excedente em óleo para a União	Não	Sim, definido dentro dos contratos de licitação
Crítérios para escolha do vencedor	Bônus de assinatura, conteúdo local e programa exploratório mínimo	Maior excedente em óleo

Fonte: ANP. Elaboração própria

Sob a égide do Regime da Partilha e da Cessão Onerosa, a perspectiva era de que uma parcela maior da riqueza do pré-sal tinha como destinação o financiamento de gastos sociais e o apoio ao desenvolvimento das atividades produtivas nacionais com a Petrobras assumindo a função de grande articuladora desse processo.

No entanto, como observado na seção anterior, após a aprovação desses novos regimes exploratórios, houve uma grande ofensiva das operadoras globais de petróleo para inviabilizar a efetivação dessas leis. Desde reuniões e acordos com políticos de partidos de oposição passando pela redefinição dos planos energéticos de vários *players* internacionais, constatou-se uma incessante atuação de empresas e nações interessadas no pré-sal para alteração dos marcos regulatórios visando facilitar sua entrada na exploração e produção dessas áreas.

Foi nesse contexto que, logo após a ascensão do governo de Michel Temer, o senador José Serra elaborou o projeto de lei que retirou a cláusula de obrigatoriedade de participação da Petrobras no Regime de Partilha:

O projeto acaba com a obrigatoriedade da Petrobras de participar de todas as licitações referentes à exploração do pré-sal. A partir de agora, a petroleira poderá escolher os projetos nos quais quer participar. (...) O Conselho Nacional de Política Energética (CNPE) oferecerá à estatal, considerando o interesse nacional, a preferência para ser a operadora dos campos a serem leiloados. Se a Petrobras se interessar, a petroleira continuará tendo uma participação mínima obrigatória de 30% no consórcio, um percentual considerado razoável no setor para garantir o envolvimento e a confiança de qualquer sócio. Se recusar, o bloco passaria às mãos de um operador estrangeiro (MARTÍN, 2016).

A justificativa para tal projeto seria a incapacidade da Petrobras de investir em todas as áreas do pré-sal, embora não houvesse (e não há) nenhum motivo, do ponto de vista da matriz energética brasileira, para se acelerar a exploração dos campos do pré-sal. Na realidade, essa mudança simplesmente quebrou um dos pilares de controle estatal sobre as reservas do pré-sal em favor das empresas estrangeiras.<sup>18</sup> Além disso, tal alteração deve impactar negativamente na própria indústria de fornecedores – uma vez que as petrolíferas estrangeiras tendem a

---

<sup>18</sup> Um CEO de uma operadora estrangeira considerava essa medida, a primeira de uma série que fortalecerão a abertura para o capital internacional: “(...) é a ponta do iceberg. Será algo gradativo”, avalia o CEO de uma petroleira estrangeira presente no Brasil. “Há muitas empresas estrangeiras que não têm interesse ou condições de assumir a exploração de um campo de pré-sal, mas com a mudança você elimina uma carga financeira da Petrobras que vai permitir que o Governo lance novos leilões e apareçam novos interessados” (MARTÍN, 2016).

contratar bens e serviços dos seus países de origem – e, principalmente, reduzir o controle do Estado Nacional das reservas nacionais de petróleo no longo prazo.

Enquanto a maior parte dos países produtores e/ou consumidores de petróleo têm estruturado estratégias bem definidas para o desenvolvimento do seu setor, incluindo ações de fortalecimento da indústria local em âmbito internacional e o acesso a reservas de petróleo, utilizados suas empresas nacionais, o Brasil tem seguido o caminho oposto. A mudança do Regime de Partilha de Produção, junto com a aceleração dos leilões, reduziu drasticamente a possibilidade de controle das reservas de petróleo descobertas pela Petrobras (LEÃO, 2017).

Para piorar o cenário, em 2018, foi a vez da Cessão Onerosa ser desmontada, pelo projeto do deputado José Carlos Aleluia, que autorizou a Petrobras a vender até 70% dos seus direitos de exploração adquiridos quando da assinatura do contrato de cessão onerosa. Isso significou a possibilidade de a petrolífera brasileira repassar para empresas estrangeiras o direito de exploração de até 3,5 bilhões de barris do pré-sal (VASCONCELOS, 2018).

A Petrobras argumenta que tal mudança pode significar uma melhora nas contas financeiras da empresa no curto-prazo, mas omite que a realização dessa operação em um momento de possível alta no preço do barril pode representar uma perda de oportunidades de ganho no médio-prazo. Na realidade, a finalidade dessa mudança era permitir que o governo federal realizasse uma rodada de licitações das áreas conhecida como excedente da Cessão Onerosa:

Como o negócio foi fechado em 2010, com o preço do barril de petróleo mais alto do que os atuais US\$ 70, a estatal agora reclama compensação financeira que contemple as variações no preço da *commodity*. A oposição, porém, argumenta que a companhia ainda vai atuar na área pelas próximas décadas, o que pode modificar, novamente, os parâmetros. Na prática, a nova lei permite que a União pague a estatal com óleo e não só em dinheiro, conforme previa a lei anterior. O governo promete se esforçar para operar dentro do Orçamento, mas, em dificuldade fiscal, é provável que recorra à medida. Este era o aspecto do projeto que mais interessava ao governo e à base aliada, porque viabiliza o megaleilão do excedente das áreas [da Cessão Onerosa], estimado pelo Conselho Nacional de Política Energética em até 15 bilhões de barris. Para que a União pudesse negociar esse volume extra, o Tribunal de Contas da União exige a solução da chamada Cessão Onerosa (VASCONCELOS, 2018).

Junto às mudanças que permitem à Petrobras vender parte das reservas da do regime da Cessão Onerosa e aumentam os pagamentos de royalties, o projeto também autoriza que sejam realizados leilões para exploração do volume excedente dessa área, ou seja, o volume superior aos 5 bilhões de barris concedidos à Petrobras. Essa medida também significa uma nova rodada de desnacionalização das reservas

de petróleo, uma vez que empresas estrangeiras devem participar de forma intensa neste leilão.

A mudança brusca no Regime de Partilha de Produção e da Cessão Onerosa deve ser compreendida no interior de um quadro mais amplo, estrutural e nacional, de desmonte do conjunto de medidas que buscava tratar o pré-sal como um recurso natural estratégico capaz de alavancar o desenvolvimento econômico, industrial e tecnológico do país.

Afinal, essas foram apenas duas de uma série de mudanças que atendeu o setor externo em detrimento dos interesses nacionais. Outras que chamaram a atenção foram: (i) o abandono da busca pela autossuficiência energética na política de exploração e produção de petróleo e gás e; (ii), a redução do percentual mínimo de compras nacionais no fornecimento de bens e serviços à indústria de petróleo e gás.<sup>19</sup>

Essas modificações deslocaram o eixo estratégico que o pré-sal poderia ter para o planejamento energético de longo prazo e para a indução da cadeia do setor petróleo no Brasil. A retirada da obrigatoriedade da participação da Petrobras em todos os leilões do pré-sal e a permissão para a venda dos campos da Cessão Onerosa, sem dúvidas, foram de encontro aos interesses das grandes petrolíferas internacionais. No futuro, a maior parte da renda gerada na exploração e produção de petróleo no pré-sal deve, portanto, ser vazada para o exterior, gerando o desenvolvimento industrial em outros países. Mesmo no presente, essas medidas já ensejaram uma entrada agressiva daquelas petrolíferas nos leilões realizados pelo governo nos últimos dois anos. Esse é o tema de análise da próxima seção.

##### 5. Das mudanças regulatórias aos leilões do pré-sal: o protagonismo das operadoras estrangeiras

A segunda, a terceira e a quarta rodada de licitações do pré-sal, realizadas entre o final de 2017 e meados de 2018<sup>20</sup>, aconteceram num contexto bem diferente da primeira rodada (realizada em outubro de 2013) em que o Estado brasileiro possuía maior capacidade de coordenação das atividades de petróleo e gás, em virtude do modelo anterior em que a Petrobras assumia o papel obrigatório de operadora e de participar do consórcio dos campos leiloados, naquele caso o de Libra.

---

<sup>19</sup> Sobre este ponto, ver o texto de Leão e Nozaki (2017) que mostra a atuação da Grã-Bretanha para desmontar essa política de conteúdo nacional realizada no Brasil.

<sup>20</sup> A segunda e a terceira rodada foram realizadas no dia 27 de outubro de 2017 e a quarta rodada no dia 07 de junho de 2018.

Todavia, a partir as mudanças regulatórias apresentadas na seção anterior, as rodadas posteriores à de 2013 abriram uma janela de oportunidade para maior atuação das empresas estrangeiras, sem a exigência da Petrobras como operadora única.

Na segunda rodada foram ofertadas quatro áreas localizadas nas bacias de Santos e Campos, com jazidas unitizáveis, ou seja, adjacentes a campos cujos reservatórios se estendem para além da área concedida anteriormente; e, na terceira quatro áreas novas, ainda não exploradas, localizadas também nas bacias de Campos e Santos. Esses oito campos correspondem uma área de 7.977 km<sup>2</sup> e, naquele momento, foi estimado pela ANP um volume de reservas de petróleo de cerca de 12 bilhões de barris, sem levar em conta dois dos oito campos (Alto de Cabo Frio-Oeste e Alto de Cabo Frio-Central) que não tiveram suas estimativas divulgadas.

Já em 2018, a quarta rodada disponibilizou para o leilão quatro setores do pré-sal, também nas bacias de Campos e de Santos, totalizando uma área de 4.231 km<sup>2</sup>. Estima-se, segundo ANP, um volume de reservas de petróleo de cerca de 14 bilhões de barris. A agência esperava arrecadar, como bônus mínimo de assinatura, o montante de R\$ 3,2 bilhões.

Chamou a atenção nessas últimas três rodadas, a forte redução do percentual mínimo de excedente de óleo necessário para participar dos leilões. Nas segunda e terceira rodadas, a média aritmética simples de excedente mínimo exigido foi de 16,18% e na quarta de 29,40%, muito abaixo dos 41,65% do leilão de Libra. Mesmo a média ponderada, ou seja, considerando o mínimo de excedente exigido ponderado pelo volume de reservas estimado em cada área, a média cai ainda mais no caso da primeira rodada; 15,50%. Lima e Da Costa Lima (2107), em estudo elaborado para a Câmara dos Deputados, mostraram que, atualmente sob o regime de concessão, o campo de Sapinhoá já recebe o equivalente a 28,67% da produção de petróleo, quase treze pontos percentuais acima do mínimo exigido, na média dos campos. Considerando-se apenas o campo Entorno de Sapinhoá, o mínimo exigido foi de somente 10,34%, quase dezoito pontos percentuais a menos que o valor obtido pelo Estado com a participação especial.

Para além da retirada da Petrobras como participante de todas as licitações, esse movimento de forte diminuição das exigências mínimas de óleo excedente destinado à União, na prática, seria um atrativo adicional às empresas estrangeiras participantes dos leilões, uma vez que uma maior parte do óleo produzido deveria ficar com as operadoras vencedoras do leilão. Esse foi mais um dos resultados das grandes pressões realizadas, ao longo dos últimos anos, pelas empresas estrangeiras para facilitar sua entrada no pré-sal.

Em relatório recente, a Atlantic Council recomendou que o Brasil

necessitava destravar o seu potencial e aumentar a produção de petróleo e gás. O pré-sal devia ser aberto a diferentes operadores. (...) Investidores capazes de precificar corretamente oportunidades de investimento, ativos e empresas no Brasil têm diante de si a maior janela de oportunidade em décadas (ODDONE, 2016, p. 4).

Mesmo com todo o interesse das empresas estrangeiras no pré-sal, em função das excelentes perspectivas proporcionadas por essa região, o governo brasileiro optou por mudanças regulatórias que beneficiaram ainda mais a petrolíferas estrangeiras (de capital privado e estatal) em detrimento dos interesses nacionais. Os resultados das três últimas rodadas deixaram isso evidente.

### 5.1. Resultados da segunda e terceira rodada dos leilões do pré-sal

A segunda e a terceira rodada de licitações do pré-sal realizadas no dia 27 de outubro começaram com atraso de mais de quatro horas em virtude de uma liminar concedida pela 3ª Vara Federal Cível da Justiça do Amazonas, por iniciativa do Sindicato dos Petroleiros do Amazonas (Sindipetro-AM), que suspendeu o leilão na noite anterior à sua realização. A ação foi fundamentada a partir de dois eixos: (i) lesão contra o patrimônio público, em virtude de possível perda de receita tributária e, (ii) lesão contra o desenvolvimento nacional, dada a potencial perda para a indústria nacional.

Na manhã do leilão, a Advocacia Geral da União (AGU) conseguiu reverter a suspensão. Ao comentar o episódio, o ex-presidente da Petrobras, Pedro Parente, afirmou que a liminar concedida pela justiça era um “ato político”. Chama a atenção esse tipo de discurso quando feito por um dos participantes do certame, que parece atuar como uma espécie de Ministro de Minas e Energia invocando para si a tarefa política de questionar a justiça e os rumos dos leilões. Tal posicionamento, coincidiu com a postura da Petrobras no período imediatamente anterior ao leilão: atuando muito mais como um grande articulador no processo de abertura do setor petróleo do que como um defensor dos interesses da estatal brasileira.

Tal impressão foi reforçada, em primeiro lugar, pela própria postura da Petrobras nos leilões realizados, uma vez que a empresa ingressou apenas nas áreas que já havia manifestado previamente seu interesse de exercer sua participação de operadora com mínimo de 30% dos blocos. Ou seja, um adiamento dos leilões não alteraria as chances de participação da Petrobras nas áreas desejadas.

Além disso, em segundo lugar, o indício se reafirmou quando se observa o apetite das empresas estrangeiras nas duas rodadas realizadas no dia 27 de outubro de 2017. Dos oito blocos licitados (área 7.977 km<sup>2</sup>), seis blocos foram arrematados com a presença de petrolíferas do exterior (6.786 km<sup>2</sup>), cerca de 85% em termos de área. O valor arrecadado com bônus de assinatura pelo governo foi de R\$ 6,15 bilhões, abaixo do valor esperado de R\$ 7,75 bilhões caso todas as áreas fossem arrematadas (Quadro 2). Destacou-se o elevado percentual médio de 55,72% da parcela do petróleo excedente destinado à União resultante do leilão, bem acima do valor médio de 16,18% exigido pela ANP nas licitações. Considerando-se a média ponderada pelo volume estimado de reservas nas áreas leiloadas, esse percentual superou a faixa dos 70%.

**Quadro 2 – Descrição da segunda e terceira rodada de leilões no Regime de Partilha de Produção: bônus de assinatura, valor mínimo e resultado do leilão**

Rod	Campo	Bacia	Bônus de assinatura (milhões R\$)	Percentual mínimo de excedente de óleo (%)	Excedente de óleo ofertado pelas vencedoras (%)	Consortio Vencedor
2 <sup>a</sup>	Sul de Gato do Mato	Santos	100	11,53	11,53	Shell (80%) Total (20%)
2 <sup>a</sup>	Norte de Carcará	Santos	3.000,00	22,08	67,12	Statoil (40%) Petrogal (25%) ExxonMobil (40%)
2 <sup>a</sup>	Entorno de Sapinhoá	Santos	200	10,34	80	Petrobras (45%) Repsol Sinopec (25%) Shell (30%)
2 <sup>a</sup>	Sudoeste de Tartaruga Verde	Campos	100	12,98	0,00%	Não houve ofertas
3 <sup>a</sup>	Peroba	Santos	2.000,00	13,89	76,96	Petrobras (45%) CNODC (20%) BP Energy (40%)
3 <sup>a</sup>	Pau Brasil	Santos	1.500,00	14,4	0,00%	Não houve ofertas
3 <sup>a</sup>	Alto de Cabo Frio-Oeste	Campos	350	22,87	22,87	Shell (55%) CNOOC (20%) QPI Brasil (40%)
3 <sup>a</sup>	Alto de Cabo Frio-Central	Campos	500	21,38	75,86	Petrobras (50%) BP Energy (50%)

Fonte: ANP. Elaboração própria.

Participaram dessas rodadas quinze empresas de dez países estrangeiros, sendo que desse total dez empresas estrangeiras de oito países compuseram os seis consórcios vencedores. A Shell (anglo-holandesa) ingressou de três consórcios vencedores. A Petrobras participou e venceu também nas três áreas onde fez oferta.

Esses resultados (duas áreas não arrematadas, elevado ágio do óleo excedente, especialmente dos consórcios liderados pela Petrobras, além de três áreas leiloadas que a Petrobras não operará) novamente confirmam a relevância da estatal brasileira para o desenvolvimento do pré-sal, a despeito das ofensivas realizadas contra ela inclusive com participação das operadoras estrangeiras. Isso se deve, em grande medida, ao fato de que nesse processo a Petrobras tem um papel de absorver o risco do investimento inicial para as empresas estrangeiras maximizarem os retornos garantidos no futuro.

Apesar da lógica subordinada, a Petrobras ainda assumiu o papel descrito acima, graças ao seu conhecimento geológico do pré-sal associado ao êxito exploratório da estatal brasileira nessa área. Por isso, foram exatamente nas áreas em que a Petrobras participou onde verificaram-se as maiores ofertas de excedente de óleo e a busca de parceria pelas empresas estrangeiras. Além dessas parcerias (nos casos dos campos de Entorno de Sapinhoá, Alto Cabo Frio-Central e Peroba), as petrolíferas estrangeiras entraram em áreas que possuem proximidade com campos que elas atuam (a Shell em Sul de Gato do Mato e a Statoil em Carcará). Ou seja, o ingresso das empresas no pré-sal brasileiro ocorreu no “rastros” da Petrobras ou em áreas que já detinham conhecimento prévio.

Esses dois leilões também explicitaram mais um passo da estratégia chinesa de atuação no setor de óleo e gás brasileiro. Por meio de diferentes empresas (SINOPEC, CNOOC Petroleum e CNODC), a China fez parte de três consórcios vencedores. Com efeito, o país asiático ingressou de modo diversificado e mais pulverizado nos leilões, na esteira da Shell e da Petrobras que são as duas principais operadoras do pré-sal e em áreas distintas.

A crescente demanda interna por petróleo, o interesse global de se posicionar em outras regiões fora da Ásia e o acesso a novos espaços territoriais foram alguns dos interesses que moveram os chineses para ingressar no setor de petróleo e gás (P&G) brasileiro.<sup>21</sup> Além de parcerias em outros segmentos da cadeia de P&G, na exploração e produção, a China, que já possuía acordos de cooperação para fornecimento de petróleo com a Petrobras, consolidou-se como o segundo grande “parceiro” brasileiro no pré-sal.

Até este leilão a Sinopec já tinha participação nos campos de Carioca e Sapinhoá na Bacia de Santos e se tornou concessionária do bloco BM-C-33 na Bacia

---

<sup>21</sup> “(...) há de se considerar que o crescimento chinês entrou em uma nova etapa: após se consolidar como principal absorvedor de IDE entre as economias emergentes (...) governo e empresas, estatais ou privadas com fortes conexões com o poder central, estão se expandindo por meio do investimento direto no exterior, (...) particularmente depois de 2005. Setores de energia e de recursos naturais diversos têm sido priorizados, bem como países que se caracterizam pela abundância relativa daqueles produtos e que estão localizados na Ásia, África, América Latina e no Oriente Médio” (CUNHA; LÉLIS; BICHARA, 2012, p. 215).

de Campos. Segundo a ANP, em agosto de 2017, a operadora chinesa já estava na terceira posição entre os maiores produtores de petróleo e gás do Brasil, com uma produção de 103.407 bep/dia. Além da Sinopec, a CNOOC e CNPC ingressaram como sócias no leilão de Libra em 2013. Somando as licitações da segunda e da terceira rodada, a China já obteve um volume de reservas de óleo recuperáveis superior a três bilhões de barris, como mostra o Quadro 3.

**Quadro 3 – Posição chinesa no pré-sal brasileiro até a terceira rodada de licitações**

Bacia	Área	Reserva recuperável mínima esperada (em milhões de barris)	Concessionária	Participação das chinesas no pré-sal (%)	Volume de óleo da concessionária chinesa (em milhões de barris)
Santos	Carioca	500	Sinopec	25,00%	125
Santos	Sapinhoá	2.100	Sinopec	25,00%	525
Santos	Libra	8.000	CNPC	10,00%	800
			CNOOC	10,00%	800
Santos	Peroba	2.000	CNOOC	20,00%	400
Santos	Entorno de Sapinhoá	200	Sinopec	25,00%	50
Campos	Alto de Cabo Frio-Oeste	Não informado	CNOOC	20,00%	-
Campos	Pão de Açúcar e Gávea	1200	Sinopec	35,00%	420
Total		14.000		22,30%	3120

Fonte: Inep

O suposto êxito do leilão (ágio elevado e grandes volumes de recursos arrecadados através do bônus de assinatura) reafirmou o que foi demonstrado ao longo deste texto: a subordinação da atual política de exploração e produção aos interesses estrangeiros. O roteiro estratégico das grandes empresas de petróleo e de seus países para tomarem suas decisões de investimento no setor, levaram em consideração a busca de redução de incertezas futuras, materializadas nas mudanças da regulação do setor, na aceleração dos leilões e na fragilização da Petrobras enquanto protagonista do setor (mas não como parceira dessas empresas). Sob um novo regime regulatório e assinatura de novos contratos, as operadoras estrangeiras ganharam um nível a mais de segurança e facilitação para entrar no pré-sal.

## 5.2. Resultados da quarta rodada dos leilões do pré-sal<sup>22</sup>

A ANP realizou no dia 07 de junho de 2018 mais uma rodada de licitação de campos em área do pré-sal. Das quatro áreas ofertadas (Três Marias, Uirapuru, Dois Irmãos e Itaimbezinho), apenas a última não recebeu oferta. As outras três

<sup>22</sup> Os autores agradecem ao economista do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (Dieese), Iderley Colombini, pela colaboração nesta última subseção do texto.

foram arrematadas pelo total de R\$ 3,15 bilhões, com um ágio de 202,3% e o percentual mínimo de excedente em óleo para a União ficou em 47,29% na média (LUNA; NUNES, 2018).

O campo de Uirapuru foi o mais disputado, com quatro consórcios de empresas na disputa, e o percentual mínimo de excedente em óleo passou de 22,18% para 75,49% (ágio de 240%). Também se destacou a variação deste indicador no caso de Três Marias, de 8,32% para 49,95% (ágio de 500%), que colocou frente a frente dois consórcios de empresas. O campo de Dois Irmãos teve apenas um consórcio e seu percentual mínimo não variou, ficando no mínimo estabelecido, 16,43%.

Apenas os campos onde a Petrobras havia mostrado interesse foram arrematados e receberam ofertas de outras petrolíferas. Percebeu-se ainda que estes eram os campos mais promissores, com maiores volumes de petróleo, chegando ao total de 12,1 bilhões de barris, cerca de 86% do volume ofertado de reservas, de acordo com as estimativas da ANP.

A exemplo das duas rodadas anteriores, o percentual mínimo de excedente exigido pela União ficou muito abaixo da primeira rodada de leilões do pré-sal, no campo de Libra. Naquela rodada, o percentual mínimo foi de 41,65%, nas duas seguintes (2017) a média ficou em 16,18% e, nesta quarta rodada se situou num patamar ainda mais baixo: 13,5%. Os percentuais de Itaimbezinho (7,07%) e Três Marias (8,32%) foram ainda mais baixos.

Esses dados demonstram um movimento claro, adotado pelo Ministério de Minas e Energia (MME), não somente de atrair empresas estrangeiras (privadas ou estatais) para a explorar o petróleo do pré-sal, como também de elevar o volume de recursos nas mãos dessas empresas. Ao conceder a maior parte do óleo produzido para as operadoras vencedoras do leilão e requerer um valor menor de pagamento de bônus de assinatura, é um truísmo afirmar que o Estado brasileiro tem transferido renda presente e futura do pré-sal para as grandes petrolíferas estrangeiras.

Por fim, vale mencionar a postura passiva da Petrobras que disputou três blocos (Três Marias, Uirapuru e Dois Irmãos), mas ganhou apenas o de Dois Irmãos, no qual a parceria da estatal com a Statoil e a BP foi a única participante. Nos leilões dos blocos de Três Marias e Uirapuru, ela perdeu para os outros consórcios concorrentes. Contudo, exerceu seu direito de preferência de participação com ao menos 30%, proporção inferior ao pretendido inicialmente.

Os dois consórcios vencedores contavam com empresas norte-americanas: a Chevron (ao lado da anglo-holandesa Shell) e a ExxonMobil (com a Petrogal e a

Statoil, respectivamente). Para tal êxito no leilão, ambos os consórcios ofereceram uma participação nos lucros muito mais elevada do que a exigida pela ANP, ágio de 240% e 500%. Essa atitude demonstra a intenção das empresas do exterior em controlar os campos do petróleo do pré-sal, mesmo que à custa de 75% dos lucros.

O governo brasileiro, por sua vez, ao rebaixar demasiadamente o valor do bônus de assinatura e o percentual mínimo de excedente em óleo, “fabrica” um elevado ágio nas ofertas vencedoras de cada um dos blocos, mesmo com preços médios do barril a níveis baixíssimos e com taxas quase inexistentes de conteúdo local. Dessa forma, pode se utilizar de tais ágios para festejar um suposto sucesso do leilão, impondo um ar de vitória sob a farsa da lógica da desvalorização e entrega dos ativos nacionais.

No entanto, tanto nessa rodada como das duas anteriores, o que se observou foi uma maior apropriação dos recursos do pré-sal por empresas estrangeiras, o uso da Petrobras como “escada” para a escolha das áreas de atuação e menor distribuição de recursos para o Estado. Isso sem considerar que a redução dos índices de conteúdo nacional também transfere o fornecimento de bens e serviços da indústria brasileira para a estrangeira.

Enganam-se aqueles que pensam que isso é resultado de uma postura mais eficiente de empresas privadas. Como demonstrado ao longo do texto, elas representam interesses de suas nações de origem que não se constroem em utilizar os mais diversos métodos para operacionalizar sua estratégia no setor de petróleo que, nesse caso, é a de ampliar a absorção do conhecimento da Petrobras e as reservas do pré-sal no tempo mais rápido que for possível. Não é atoa que o diretor técnico do Inep e ex-presidente da Petrobras, José Sergio Gabrielli de Azevedo lembra que “(...) acordos e disputas de grandes empresas, negociatas, pressões diplomáticas e guerras, tanto no passado, como no presente, marcam a história da exploração e produção pelo mundo” (GABRIELLI, 2018, p. 29).

## 6. Conclusão

Em momentos históricos decisivos para a estratégia de desenvolvimento nacional, a elite brasileira parece sempre ceder à sua cômoda posição de sócia-subalterna do capitalismo central e das grandes petrolíferas estrangeiras, uma posição favorável para sua acumulação privada, mas muitas vezes danosa para o projeto de desenvolvimento do país, que, a propósito, de tempos em tempos se vê sabotado diante de grupos de pressão cujos interesses pessoais, corporativos, paroquiais e muitas vezes provincianos acabam levando à instabilidade das nossas instituições políticas e à entrega do nosso patrimônio nacional.

As mudanças regulatórias do setor petróleo, bem como do próprio papel de coadjuvante que a Petrobras tem se sujeitado a assumir nos últimos anos é mais uma prova deste fenômeno. Nem mesmo as possibilidades de ganhos excepcionais futuras tanto para o governo, como para a indústria nacional foram capazes de atenuar esse processo. A retirada da Petrobras como operadora única do Regime de Partilha de Produção e a descaracterização da Cessão Onerosa, num cenário de esvaziamento da Petrobras e de abandono das políticas de conteúdo nacional, somente podem atender aos interesses um único ator: as operadoras estrangeiras. Utilizando como alicerces a elite financeira e política nacional, essas empresas foram minando uma a uma a estrutura institucional criada para ampliar o controle e a apropriação nacional dos recursos do pré-sal.

A estratégia explícita de atração do capital estrangeiro, na verdade, é produto da própria pressão por elas realizada que se cristaliza nas mudanças regulatórias e no aumento da apropriação da renda petrolífera pelas empresas de fora. Essa estratégia, na contramão dos interesses nacionais, desfruta do forte apoio da gestão da Petrobras, a despeito da estatal brasileira ser uma concorrente das operadoras estrangeiras.

A partir disso, as empresas ingressaram com extrema volúpia para adquirir ativos da Petrobras na camada do pré-sal, bem como para participar dos leilões realizados a “toque de caixa”. Com isso, em menos de dois anos, a perspectiva futura é de uma forte redução da participação da Petrobras na exploração do pré-sal, diminuição das oportunidades para a indústria nacional fornecedora de bens e serviços, assim como menor apropriação dos recursos provenientes do petróleo. Essa conta é inversamente proporcional para as operadoras estrangeiras: maior participação na produção brasileira de petróleo, mais demanda para suas fornecedoras e mais renda no futuro.

## 7. Referências bibliográficas

AZEVEDO, J. S. G. **Disputas entre grandes empresas, impérios e regimes no confronto Europa, Ásia e Américas: o petróleo antes de 1930.** Texto para Discussão, ano 1, n. 1. Rio de Janeiro: Instituto de Estudos Estratégicos de Petróleo, Gás Natural e Bicombustíveis Zé Eduardo Dutra (Inep), jul. 2018.

AZEVEDO, J. S. G. Governo FHC preparou privatização da Petrobras. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 18 out. 2010. Poder. Entrevista concedida a Fabia Prates e Plínio Fraga.

BARBASSA, A. **Análise da área de Tupi [S.I]: Fato Relevante**, Petrobras, 08 nov. 2017. Disponível em: <<http://www.investidorpetrobras.com.br/pt/comunicados-e>

fatos-relevantes/fato-relevante-analise-da-area-de-tupi>. Acesso em: 19 de julho de 2018.

BLACK, C. Uma avaliação da teoria da doença holandesa e da hipótese da maldição dos recursos naturais. **Análise Econômica**, Porto Alegre, ano 35, v. especial: 65-82, jul. 2017.

CAMPOS, J. V. **A verdadeira história do pré-sal** [S.I.]: Correio da Cidadania, 24 jun. 2009. Disponível em: <<http://www.correiocidadania.com.br/politica/3435-24-06-2009-a-verdadeira-historia-do-pre-sal>>. Acesso em: 14 de julho de 2018.

CARNEIRO, J.; DELGADO, F. **A crise de atratividade do setor de óleo e gás no Brasil** [S.I.]: Boletim Energético, Fund. Getúlio Vargas, jun. 2017. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/bc/article/viewFile/71051/68498>>. Acesso em: 09 de julho de 2018.

CUNHA, A. M.; LÉLIS, M. T. C.; BICHARA, J. S. O Brasil no espelho da China: tendências para o período pós-crise financeira global. **Revista de Economia Contemporânea**, v. 16, n. 2: 208-236, mai./ago. 2012.

DALLA COSTA, A. J.; SOUZA-SANTOS, E. R. Exploração das reservas petrolíferas do pré-sal, papel da Petrobras e os novos marcos regulatórios. **Economia & Tecnologia**, ano 5, v. 19: 129-142, out./dez. 2009.

DIEESE. **Os modelos de exploração de petróleo no Brasil e as questões relacionadas ao surgimento do pré-sal: o debate sobre o campo de Libra**. Nota Técnica, n. 129. São Paulo: DIEESE, out. 2013.

DIEGUEZ, C. O desafio do pré-sal. **Revista Piauí**, São Paulo, ed. 28, jan. 2009. Questões Energéticas.

LEÃO, R. P. F. **A Petrobras na contramão das estratégias globais do setor**. Carta Capital, abr. 2017. Economia.

LEÃO, R. P. F.; NOZAKI, W. V. **O lobby petrolífero britânico: nova cena de uma velha história**. CartaCapital, nov. 2017. Economia.

LIMA, P. C. R.; DA COSTA LIMA, P. G. **Análise das rodadas de licitação previstas para o pré-sal**. Estudo Técnico. Brasília: Consultoria Legislativa/Câmara dos Deputados, set. 2017.

LUNA, D; NUNES, F. Governo vende 3 de 4 blocos do leilão do pré-sal e arrecada R\$ 3,15 bilhões. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 07 jun. 2018. Economia & Negócios.

LUNA, D. Salto tecnológico levou à marca de 1 milhão de barris/dia. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 21 out. 2017. Economia & Negócios.

MACHADO, A. C. C. **O que o pré-sal traz de novo para o país no sistema internacional**. 2012. 142 f. Dissertação (Mestrado em Economia Política Internacional) – Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013.

MANZANO, G. Documentos indicam que Petrobrás é espionada por agência americana. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 08 set. 2013. Política.

MARTÍN, M. O pré-sal será aberto ao capital estrangeiro. Entenda o que muda. **El País**, Rio de Janeiro, 16 nov. 2016. Economia.

MEHLUM, H.; MOENE, K.; TORVIK, R. Institutions and resource curse. **The Economic Journal**, n. 116: 1-20, jan. 2006.

NOZAKI, W. V. **O golpe e o pré-sal: origem, desenvolvimento e consolidação da crise** [S.I.]: Revista do Brasil, Rede Brasil Atual, 18 mar. 2018. Disponível em: <<https://www.redebrasilatual.com.br/revistas/138/o-golpe-e-o-pre-sal-origem-desenvolvimento-e-consolidacao-da-crise-brasileira>>. Acesso em: 14 de julho de 2018.

ODDONE, D. **Óleo e gás no Brasil: uma oportunidade histórica?** Washington, DC: Atlantic Council, jul. 2016. Disponível em: <<http://publications.atlanticcouncil.org/brasil-oleo-gas/brasil-oleo-gas.pdf>>.

POLITO, R. Cessão onerosa pode render US\$ 28 bilhões à Petrobras, afirma Moreira. **Valor Econômico**, São Paulo, 27 jun. 2018. Brasil.

PRISCO, A. V. Atuação da Empresa Brasileira de Administração de Petróleo e Gás Natural S.A. – Pré-Sal Petróleo S.A. (PPSA): gestão e risco no regime jurídico-regulatório dos consórcios constituídos no âmbito do sistema de partilha de produção. **Revista de Direito Público da Economia**, Belo Horizonte, v. 9, n. 34, abr./jun. 2011.

PRODUÇÃO NO PRÉ-SAL sobe 2,3% e bate recorde, diz ANP do IBP sobre a crise de abastecimento [S.I.]: **G1.com**, jun. 2018. Disponível em: <<https://g1.globo.com/economia/noticia/producao-no-pre-sal-sobe-23-e-bate-recorde-diz-anp.ghtml>>. Acesso em: 15 de julho de 2018.

SAUER, I. L.; RODRIGUES, L. A. Pré-sal e Petrobras além dos discursos e mitos: disputas, riscos e desafios. **Estudos Avançados**, v. 30, n. 88: 185-229, set./dez. 2016.

SCARAMUZZO, M. Francesa Total vai investir US\$ 2 bilhões no Brasil e quer entrar em novos negócios. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 15 jan. 2014. Economia & Negócios.

UCHOA, P. **Leilão de Libra foi um sucesso?** [S.I.]: BBC News Brazil, 22. out. 2013. Disponível em: <[https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2013/10/131021\\_pre\\_sal\\_brasil\\_m\\_m\\_pu](https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2013/10/131021_pre_sal_brasil_m_m_pu)>. Acesso em: 15 de julho de 2018.

URIBE, G. Chinesa CNPC discute com Alckmin investir no pré-sal. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 11 out. 2011. Economia & Negócios.

VASCONCELOS, G. Acordo da Cessão Onerosa vai liberar megaeleição de excedentes de petróleo. **Jornal do Brasil**, Rio de Janeiro, 21 jun. 2018. Economia.