

| 09 | SEGURANÇA ENERGÉTICA E NOVAS FRONTEIRAS PARA A INDÚSTRIA PETROLÍFERA

Rosélia Perissé da Silva Piue

No debate energético, as questões que cercam a indústria do petróleo ocupam um lugar de destaque por sua condição de principal fonte de energia primária e por sua desigual distribuição entre as regiões do mundo. Tais questões referem-se ao esgotamento das reservas, à valorização de fontes de energia menos impactantes para o meio ambiente, ao forte crescimento da demanda dos países emergentes e à gestão dos riscos da produção em bacias localizadas em países caracterizados por grande instabilidade política.

Para tratar de questões tão polêmicas foram convidados renomados especialistas da área, pois esse debate exige análises que incorporem um número crescente de complexas variáveis econômicas, financeiras, logísticas, ambientais e geopolíticas, uma vez que as descobertas mais recentes encontram-se localizadas em ambientes extremos como no Ártico, na Ásia Central, África ou em águas profundas, como é o caso brasileiro. As descobertas de petróleo e gás nas camadas de pré-sal na costa brasileira abrem novas perspectivas ao País elevando-o ao patamar de grande produtor. A exploração no pré-sal vem também aguçando o interesse de outras nações, no complexo jogo geopolítico característico do setor petrolífero e não serão pequenas as pressões quanto ao reconhecimento da legitimidade brasileira sobre a posse dessas jazidas.

É oportuno registrar que a abundância de jazidas de hidrocarbonetos se constitui num fator potencial de geração de riqueza. Entretanto, trata-se de um recurso esgotável e o ritmo de aproveitamento das jazidas é uma variável-chave. Igualmente importante é o regime fiscal que incide sobre este bem mineral e os efeitos gerados por sua produção sobre a economia como um todo. Experiências mal-sucedidas em diferentes países com relação ao uso de mecanismos de controle deficientes dessas duas variáveis-chave não são raras.

Os efeitos perversos podem se traduzir no esgotamento precoce das reservas ou tornar a economia de um país dependente demais do setor petrolífero, acarretando perda de competitividade e atrofia dos demais setores econômicos. O fracasso de alguns países com abundância de recursos naturais, em especial o petróleo, em superar a pobreza e promover o desenvolvimento, fez com que surgisse a proposição de que os recursos naturais podem representar uma “maldição” ao invés de uma bênção. Assim, historicamente, constata-se que a disponibilidade de recursos naturais abundantes não implicou, necessariamente, em estágios mais altos de desenvolvimento econômico do país produtor, não sendo convertida em bem estar para sua população. Este paradoxo é bastante conhecido na literatura pelo nome de “maldição dos recursos naturais” ou “doença holandesa”, enfatizado pelos economistas para explicar a concentração da atividade econômica na exploração de recurso natural e a perda de dinamismo da indústria.

A expansão do setor petrolífero alimenta também dinâmicas de polarização dos fluxos de investimento, de recursos técnicos e de mão de obra em direção à dispositivos produtivos apresentando uma elevada seletividade espacial e um baixo grau de interação com seu entorno imediato. Com base nesses pressupostos, os participantes pretendem mergulhar especificamente no debate sobre como o Brasil deve repensar seus caminhos para aprimorar sua Segurança Energética e manter a racionalidade na exploração dos recursos petrolíferos e gasíferos, uma vez que esses recursos continuarão a representar elementos fortes das políticas energética e exterior brasileiras.

As reservas oriundas do pré-sal, embora ainda longe de serem delimitadas, pois dependem da realização de testes de longa duração, assumem uma escala gigantesca frente aos

parâmetros atuais. As perspectivas de incremento trazidas por estas descobertas colocam novos desafios para a indústria petrolífera brasileira na medida em que se faz necessário não somente acessar os hidrocarbonetos, mas, sobretudo, efetivar a sua extração a custos viáveis em termos econômicos. Contudo, o país reúne as condições técnicas, econômicas e regulatórias capazes de superar tais desafios, permitindo que a indústria de petróleo e gás natural possa efetivamente se constituir num importante vetor do seu desenvolvimento econômico e social. Tais descobertas ampliaram significativamente as reservas nacionais, inaugurando um novo ciclo virtuoso da cadeia produtiva de petróleo no Brasil.

No entanto, o ciclo não ficou livre de tensões, que serão examinadas, envolvendo de um lado setores nacionalistas que reivindicaram a ampliação da participação da Petrobras e a ruptura da flexibilização anteriormente adotada. De outro lado, representantes de grandes corporações nacionais e estrangeiras exigindo a manutenção dos marcos regulatórios adotados na década de 1990 e ameaçando suspender os investimentos e procurar novas áreas de exploração na África e em novas fronteiras caso fossem revogados estes dispositivos.

Atenção especial merece ser dada ao complexo debate acerca da distribuição das rendas do petróleo, sendo possível destacar duas principais tensões que podem comprometer a vinculação destas receitas com a promoção da justiça intergeracional. No rateio vertical das rendas petrolíferas deve ser entendida como crucial a definição do quantum destinado ao Governo Federal, dado o seu potencialmente maior alcance articulador e coordenador de políticas de mais longo prazo, como, por exemplo, de promoção de investimentos em infraestrutura produtiva e na capacidade de fomentar a pesquisa e o desenvolvimento de fontes renováveis de energia.

Quanto ao rateio horizontal vale ressaltar que existe um forte determinismo físico que privilegia estados e municípios em função da proximidade com os poços/campos produtores na plataforma continental. Por vezes, de fato, municípios próximos às áreas de produção são fortemente impactados, contudo, não são poucos os casos em que municípios litorâneos, sem instalação portuária ou qualquer outro equipamento que atenda a indústria petrolífera, recebam volumes vultosos das rendas petrolíferas. Ironicamente, há um conjunto expressivo de municípios cuja única vinculação com o setor petróleo resume-se ao fato de receberem royalties.

Tal determinismo físico, presente nas regras de rateio das rendas do petróleo, portanto, tem como consequência deletéria o sobrefinanciamento de unidades territoriais, o que tem significado desperdício de recursos públicos - sobretudo no nível municipal, e um elevado custo de oportunidade ao interditar uma distribuição mais equânime desta riqueza. O fato de um único município - entre os 5.565 municípios brasileiros - concentrar 20,8% de todas as rendas petrolíferas destinadas à esfera municipal pode traduzir o tamanho da indignação dos não beneficiários em relação às regras atuais de divisão desta receita. Ou seja, do ponto de vista do desenvolvimento regional e da equidade do sistema federativo, é imperativo que se altere o modelo atual com vistas a impedir o aprofundamento das tensões federativas.

As descobertas de petróleo e gás nas camadas de pré-sal na costa brasileira abrem novas perspectivas ao País, uma vez que possibilitarão não só garantir às próximas gerações a oportunidade da oferta de milhares de postos de trabalho, como também alavancar o aumento da geração de renda e fortalecer o capital local com a formação de novas empresas, desde que os recursos daí originários não sejam dilapidados.

Em síntese, a mesa tem por objetivo dar continuidade aos debates no âmbito da ANPUR já ocorridos nos encontros de 2009 e 2011 buscando apresentar, analisar e discutir as seguintes questões:

- as consequências do novo cenário petrolífero internacional sobre a economia brasileira;
- as estratégias de abastecimento dos países consumidores;
- os desafios que enfrentam os operadores do setor;

- os desafios enfrentados pelos países produtores para transformar a renda petrolífera em vetor de desenvolvimento.

Palavras-chave: Crise energética mundial; novas fronteiras para a indústria petrolífera; petróleo e desenvolvimento no Brasil.

SEGURANÇA ENERGÉTICA NO BRASIL

Edmilson Moutinho dos Santos

Resumo

Apresentam-se inicialmente conceitos amplos de novas fronteiras e de recursos não-convencionais de petróleo e gás natural. Esses conceitos são dinâmicos e fortemente influenciados pela geopolítica, economia e tecnologia da exploração dos recursos naturais. O autor foca, em seguida, no papel das novas fronteiras e dos recursos não-convencionais de petróleo e gás natural na problematização da segurança energética dos países. Analisa-se como esses recursos desenvolvem um papel *sui generis* na construção da segurança energética mundial, pois sua viabilização técnica, econômica e política é essencial para o desenvolvimento energético de longo prazo do planeta. Esse desenvolvimento levará a profundas revisões e novas construções de relações de interdependência entre países consumidores e produtores. No entanto, a abertura de tais novas fronteiras depara-se com uma situação de fortes instabilidades e incertezas, econômicas e políticas, nas nações mais desenvolvidas e consumidoras de energia. Como consequência, a evolução da exploração de recursos não-renováveis enfrenta riscos econômicos e políticos de curto prazo. Esse quadro é apresentado em uma perspectiva histórica. O autor mergulha especificamente no debate sobre como o Brasil deve repensar seus caminhos para aprimorar sua Segurança Energética e manter a racionalidade na exploração dos recursos petrolíferos e gasíferos. Esses recursos continuarão a representar elementos fortes das políticas energética e exterior brasileiras. No entanto, os objetivos a serem alcançados e as estratégias e táticas a serem adotadas requererão profundas revisões.

Palavras-chave: Recursos não-convencionais; novas fronteiras exploratórias; segurança energética.

ÁFRICA SUBSAARIANA: PETRÓLEO, INTEGRAÇÃO ESPACIAL E DESENVOLVIMENTO

Frédéric Monié

Resumo

Além de reposicionar a região no cenário energético global atual, a corrida ao petróleo da África subsaariana contribui para a aceleração do crescimento econômico, para a inserção das economias do continente nos fluxos da globalização e por um forte aumento das receitas fiscais e de divisas. Mas a pujança do atual boom petrolífero levanta também questionamentos relativos a seu potencial desenvolvimentista e aos impactos da atividade

sobre os espaços e as sociedades. De maneira paradoxal, o aumento das receitas é associado a trajetórias de crescimento sem desenvolvimento, ao agravamento das desigualdades sociais, a rivalidades para o acesso às redes de redistribuição da renda e à consolidação de regimes políticos autoritários. A expansão do setor petrolífero alimenta também dinâmicas de polarização dos fluxos de investimento, de recursos técnicos e de mão de obra em direção à dispositivos produtivos apresentando uma elevada seletividade espacial e um baixo grau de interação com seu entorno imediato. Destacaremos de que maneira os efeitos da “doença holandesa” e do “paradoxo da abundância” se manifestam sobre as economias, as sociedades e os espaços dos países africanos produtores de petróleo. Apresentaremos também políticas públicas que objetivam canalizar parte das receitas das atividades extrativas para o financiamento do desenvolvimento através de medidas de promoção de uma maior transparência e gestão da renda petrolífera.

Palavras-chave: Petróleo; África subsaariana; desenvolvimento e integração espacial

EXPLORAÇÃO DE PETRÓLEO OFFSHORE NO BRASIL EMERGENTE: CONCILIAÇÕES E TENSÕES NAS ESCALAS GLOBAL E NACIONAL

Jacob Binsztok

Resumo

Os diversos ciclos vivenciados pela exploração de petróleo no país serão analisados desde os primórdios quando, no contexto do nacionalismo das décadas de 1950/1960, foi estabelecido um monopólio estatal conferindo a Petrobras a prospecção de óleo no continente e em águas pouco profundas. Este quadro foi mantido até os anos de 1990 quando o monopólio foi flexibilizado permitindo as corporações nacionais e internacionais compartilharem com a Petrobras a exploração de petróleo em águas profundas concentradas no litoral sudeste do país. As novas descobertas na camada do pré-sal na década anterior ampliaram significativamente as reservas nacionais, inaugurando um novo ciclo virtuoso da cadeia produtiva de petróleo no Brasil. Atento a este potencial, a China emprestou 10 bilhões de dólares à Petrobras com o compromisso da empresa exportar 200 mil b/d por um período de 10 anos, tornando este país o principal importador do petróleo brasileiro. No entanto, o ciclo não ficou livre de tensões, que serão examinadas, envolvendo de um lado setores nacionalistas que, inspirados pela política energética de Hugo Chaves e do Iran, reivindicaram a ampliação da participação da Petrobras e a ruptura da flexibilização anteriormente adotada. De outro lado, representantes de grandes corporações nacionais e estrangeiras exigem a manutenção dos marcos regulatórios adotados na década de 1990 ameaçando suspenderem investimentos e procurar novas áreas de exploração na África e em novas fronteiras caso fossem revogados estes dispositivos.

Palavras-chave: Exploração de petróleo; conciliações e tensões; global e nacional

PADRÕES HISTÓRICOS DE INDUSTRIALIZAÇÃO BASEADA NA EXPLORAÇÃO DE RECURSOS NATURAIS: O CASO DO PETRÓLEO

Luciano Losekann

Resumo

Um dos fatos mais intrigantes no estudo dos países produtores de petróleo é que, muitas vezes, a riqueza mineral de suas reservas de petróleo não é convertida em bem estar para sua população. Este paradoxo é bastante conhecido na literatura pelo nome de Maldição dos Recursos Naturais. A doença holandesa é fator mais enfatizado pelos economistas para explicar a concentração da atividade econômica na exploração de recurso natural e a perda de dinamismo da indústria.

Os impactos da abundância de petróleo não ocorrem de forma homogênea entre os países. Mas, quanto maior é o grau de dependência do país quanto à sua produção com base em recursos naturais os impactos são mais significativos. São aspectos que caracterizam a dependência, as participações das exportações de petróleo na pauta de exportações, da renda petrolífera sobre a renda do governo e do setor extrativista mineral no PIB.

Diferenciar o grau de dependência dos países em relação ao petróleo é fundamental para verificar a validade da relação empírica inversa entre abundância de recursos minerais e desempenho econômico. A história mostra que vários países basearam seu crescimento econômico na exploração de recursos naturais.

Desta maneira, são abordadas as diversas faces que o problema da maldição dos recursos naturais apresenta, além de mostrar mais detalhadamente a intensidade da dependência do setor petróleo nos principais países produtores. Por fim, mostra-se que a adoção de políticas econômicas pode permitir que países ricos em petróleo apresentem desempenho econômico favorável.

Palavras-chave: Exploração de recursos naturais; petróleo; maldição dos recursos naturais.

PETRÓLEO, ROYALTIES E DESENVOLVIMENTO: BRASIL E EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS

Rodrigo Valente Serra

Resumo

Representando um fundo anual de cerca de R\$ 32 bilhões (em 2012), a distribuição das rendas do petróleo (royalties + participação especial) tem estimulado um importante debate acerca do espírito compensatório deste sistema redistributivo e uma aberta disputa federativa, com importantes desdobramentos para o desenvolvimento regional brasileiro.

Na presente contribuição, expomos os problemas relacionados à distribuição vertical (entre as esferas de governo) e à distribuição horizontal (entre os entes de uma mesma esfera de governo) das rendas petrolíferas no país; tarefa que se inicia com a apresentação de algumas premissas teóricas que abraçamos para tratar do espírito compensatório que deve, idealmente, nortear o rateio das referidas rendas em contextos de países organizados como federações. Posteriormente, realizamos um esforço de sistematização da forma como as rendas do petróleo são distribuídas entre o conjunto dos beneficiários, no Brasil, para, enfim, trazeremos notícias sobre outras possibilidades de rateio desta riqueza em algumas federações objeto de nossas pesquisas.

Palavras-chave: Royalties do petróleo: distribuição; indústria petrolífera: regimes tributários; indústria petrolífera: impactos territoriais.