

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA**

**O IMPACTO DOS CHOQUES PETROLÍFEROS NA DIPLOMACIA
BRASILEIRA (1969-1985).**

MÁRCIO ROBERTO VOIGT

Porto Alegre, Agosto de 2010

MÁRCIO ROBERTO VOIGT

**O IMPACTO DOS CHOQUES PETROLÍFEROS NA DIPLOMACIA
BRASILEIRA (1969-1985).**

**Tese apresentada como requisito
parcial à obtenção do grau de Doutor.
Curso de Pós-Graduação em Ciência
Política, Centro de Filosofia e Ciências
Humanas, Universidade Federal do Rio
Grande do Sul.**

**Orientador: Prof. Dr. Paulo Gilberto
Fagundes Vizentini.**

PORTO ALEGRE

2010

**O IMPACTO DOS CHOQUES PETROLÍFEROS NA DIPLOMACIA
BRASILEIRA (1969-1985).**

Tese apresentada por

Márcio Roberto Voigt

Porto Alegre, _15_de_Setembro_de 2010.

Esta tese foi julgada e aprovada em sua forma final
pelo Orientador e Membros da Banca Examinadora,
composta pelos professores:

Prof. Dr. Paulo Gilberto Fagundes Vizentini - Orientador. (UFRGS)

Prof. Dr. Pedro Cezar Dutra Fonseca (UFRGS).

Prof. Dr. Ricardo Dathein (UFRGS).

Prof. Dr. André Luiz Reis da Silva (UFRGS)

Profa. Dra. Ana Regina Falkembach Simão (ESPM e ULBRA)

A meus pais, Rolf (in memoriam) e Crista Voigt, pelo apoio e incentivo recebidos durante estes anos de trabalho. À Daniela, pela compreensão e companheirismo sempre presentes.

Agradecimentos

Ao orientador, Prof. Dr. Paulo Gilberto Fagundes Vizentini pela orientação que me proporcionou o caminho para a realização deste trabalho.

Ao grande amigo e colega de Doutorado, Rogério Santos da Costa, pelo incentivo e ajuda durante a realização dos créditos e elaboração da tese.

Aos colegas de trabalho e amigos da UNISUL e UNIVALI, Karine de Souza Silva, Paulo Jonas Grando, Raphael Spode, Sílvia Natália Barbosa Back pelo companheirismo e pelas discussões fora e dentro de sala de aula.

Aos meus alunos de Relações Internacionais da UNIVALI e UNISUL, que durante todos estes anos me ajudaram com suas perguntas, comentários e críticas para o aperfeiçoamento da atividade docente.

Resumo.

Este trabalho tem por objetivo principal descrever e avaliar os impactos dos choques petrolíferos da década de 1970 (1973-1974 e 1979-1980) na condução e transformação da diplomacia brasileira. Utilizando a Análise dos Sistemas Mundo (ASM) como principal pressuposto para a compreensão do Sistema Internacional e do Modelo Nacional Desenvolvimentista da Política Externa Brasileira como referencial específico para a avaliação da ação externa brasileira, esse trabalho procurou contribuir com um estudo que abordou de forma seqüencial três governos do regime militar brasileiro, Médici, Geisel e Figueiredo (1969-1985). Este recorte espaço temporal se justifica fundamentalmente por permitir uma abordagem de médio e longo prazo do problema petrolífero brasileiro que evite análises de caráter conjuntural das crises. Dividido em quatro capítulos, o trabalho trata em seu primeiro capítulo da ASM, do Modelo Nacional Desenvolvimentista e da situação petrolífera do Brasil. Nos três capítulos subseqüentes, cada um dos governos anteriormente referidos são abordados e avaliados, destacando o contexto petrolífero e econômico particular de cada um deles, assim como as principais alterações e permanências da diplomacia brasileira. De forma geral, as principais conclusões são: a) Os choques petrolíferos impactaram decisivamente e comprometeram o processo de inserção do Brasil no sistema internacional dos anos 70; b) a política externa modificou sua atuação no sistema internacional, transformando a questão petrolífera em elemento fundamental na condução e modificação dos vetores em vários cenários regionais como o Oriente Médio, África e América Latina; c) as subsidiárias internacionais da Petrobras, BRASPETRO e INTERBRAS tornaram-se elementos determinantes na resolução do dilema energético externo através da prospecção, exploração e formação de redes de contatos no exterior que internacionalizaram a empresa brasileira; d) a atuação da diplomacia brasileira nos cenários regionais não foi preventiva, mas sim reativa aos problemas criados pelos choques, modificando significativamente sua ação externa no Oriente Médio e África durante a gestão de Ernesto Geisel como presidente; e) A partir da administração Figueiredo, a condução do problema petrolífero brasileiro manteve continuidade na ação externa brasileira nos cenários do Oriente Médio e África, mas modificou sua ação externa para a América Latina, colhendo nessa região bons resultados no processo de diversificação das importações que se tornou objetivo básico da política externa de Figueiredo para o dilema energético.

Abstract

This paper aims to describe and assess the impacts of the 1970s (1973-1974 and 1979-1980) oil shocks on the conducting and transformation of Brazilian diplomacy. Using the World-Systems Analysis (WSA) as the main presupposition for understanding the International System and National Developmental Model of the Brazilian Foreign Policy as a specific benchmark for evaluating Brazilian external action, this work has contributed to a study that addressed sequentially three military regime governments in Brazil, led by Médici, Geisel and Figueiredo (1969-1985). This part of the timeline is justified primarily because it allows a medium and long term approach to the Brazilian oil problem which avoids analysis of the conjunctural aspect of crises. Divided into four chapters, this work treats of WSA, the National Developmental Model and the oil state in Brazil in its first chapter. In the three subsequent chapters, each of the governments mentioned above are addressed and evaluated, highlighting their particular oil and economic context, as well as major changes and continuities of Brazilian diplomacy. The overall conclusions are: a) The oil shocks affected and impacted decisively on the insertion of Brazil in the international system of the 70s; b) foreign policy changed its role in the international system, making the oil issue into a fundamental element for conducting and modification of the vectors in various regional scenarios like the Middle East, Africa and Latin America; c) the international subsidiaries of Petrobras, BRASPETRO and INTERBRAS became decisive factors in solving the external energy dilemma by means of prospection, exploration and establishment of foreign contact networks who have internationalized the Brazilian company; d) the performance of Brazilian diplomacy in the regional scenarios was not preventive, but reactive to the problems created by the shocks, significantly changing its external action in the Middle East and Africa during the administration of Ernesto Geisel as president; e) from Figueiredo's administration on, the driving of Brazilian oil issue kept continuity in Brazilian external activity in the Middle East and Africa, but changed its action in Latin America, achieving, in this region, positive results regarding the diversification process of imports, which became a basic objective of Figueiredo's foreign policy concerning the energy dilemma.

Lista de Tabelas.

Tabela 1. Consumo de Energia Primária, Segundo as Fontes de Energia (1966-1969) (em uep - unidades equivalentes de petróleo).....	70
Tabela 2. Consumo de Energia Primária, Segundo as Fontes de Energia (1966-1969). Números relativos (%).....	71
Tabela 3. Taxas Médias de Crescimento do Consumo, Segundo as Fontes de Energia Primária (1966-1976). Números relativos em %.....	72
Tabela 4. Produção Nacional de Óleo (em Mbpd) e Valores Relativos (%).....	80
Tabela 5. Produção, Consumo e Dependência Externa de Petróleo em 1000t. e Dependência Externa em Números Relativos (%).....	81
Tabela 6. Origem das Importações Brasileiras de Petróleo por Região em 1000m ³ (1968-1974).....	83
Tabela 7. Origem das Importações Brasileiras de Petróleo por País em 1000m ³ (1968-1974).....	84
Tabela 8. Valores das Importações Brasileiras de Petróleo em US\$ 1000 e Valores Médios por m ³ (1968-1974).....	86
Tabela 9. Variação Percentual Anual das Importações Brasileiras de Petróleo (1968-1974).....	87
Tabela 10. Divisão do Mercado Nacional de Derivados (1965-1971) em %.....	92
Tabela 11. Distribuição do Mercado Nacional de Derivados (1975-1977)%.....	93
Tabela 12. Importações Brasileiras de Petróleo por Região do Mundo (1968-1974). Números relativos.....	102
Tabela 13. Importações Brasileiras de Petróleo de Países da América Latina (1968-1974). Números absolutos em 1000m ³ e relativos.....	104
Tabela 14. Importações Brasileiras de Petróleo de Países da África (1968-1974). Números absolutos em 1000 m ³ e relativos (%).....	109
Tabela 15. Importações Brasileiras de Petróleo dos Países do Oriente Médio (1968-1974). Números absolutos em 1000m ³ e relativos (%).....	114
Tabela 16. Crescimento do PIB Nominal no Brasil 1969-1979. Números Relativos.....	128
Tabela 17. Produção Nacional, Importação de Petróleo e Dependência Externa em 10 ³ Barris e Números Relativos (1974-1980).....	129

Tabela 18. Produção Nacional de Óleo Bruto de 1974 a 1980 (em 10 ³ Barris).....	130
Tabela 19. Preços Pagos pelo Brasil em US\$ por Barril (1973-1980).....	136
Tabela 20. Exportações (FOB), Importações (FOB) e Balança Comercial Brasileira (1969-1979) em US\$ milhões.....	136
Tabela 21. Exportações (FOB), Importações (FOB), Balança Comercial Brasileira e Valor das Importações de Petróleo (1974-1979) em US \$ milhões.....	137
Tabela 22. Balanço de Pagamentos do Brasil (1969-1979) em US \$ milhões.....	138
Tabela 23. Evolução da Dívida Externa Bruta Brasileira (1969-1979) em US \$ bilhões.....	139
Tabela 24. Participação do Carvão Mineral na Matriz Energética Brasileira (1969-1979). Números absolutos em 1000 tep e relativos (%).....	146
Tabela 25. Participação e Importação do Carvão Mineral na Matriz Energética Brasileira (1969-1979). Números absolutos em 1000 tep e relativos (%).....	147
Tabela 26. Participação da Hidroeletricidade na Matriz Energética Brasileira (1969-1979). Números absolutos em 1000 tep e relativos (%).....	148
Tabela 27. Participação do Alcool na Matriz Energética Brasileira (1969-1979). Números absolutos em 1000 tep e relativos (%).....	151
Tabela 28. Importações Brasileiras de Petróleo de Países do Oriente Médio (1974-1979). Números absolutos em 10 ³ barris e relativos (%).....	164
Tabela 29. Importações Brasileiras de Petróleo de Países da África (1974-1979). Números absolutos em 10 ³ barris e relativos (%).....	165
Tabela 30. Importações Brasileiras de Petróleo de Países da América Latina (1974-1979). Números absolutos em 10 ³ barris e relativos (%).....	167
Tabela 31. Evolução dos Preços do Petróleo Pagos pelo Brasil (1979-1986) em US \$ por Barril e Percentuais Anuais de Crescimento.....	178
Tabela 32. Evolução da Dívida Externa Bruta Brasileira (1974-1986) em US \$ Bilhões.....	180
Tabela 33. Crescimento do PIB Nominal do Brasil e Inflação (1974-1986) em Números Relativos.....	181

Tabela 34. Exportações (FOB), Importações (FOB), Balança Comercial Brasileira e Valor das Importações de Petróleo (1974-1986) em US\$ milhões.....	182
Tabela 35. Balanço de Pagamentos do Brasil e Valor das Importações de Petróleo (1974-1986) em US\$ Milhões.....	183
Tabela 36. Produção Nacional, Importação de Petróleo e Dependência Externa em 10 ³ Barris e Números Relativos (1974-1986).....	187
Tabela 37. Produção Nacional de Óleo Bruto em 10 ³ b (1974-1986).....	189
Tabela 38. Evolução Setorial do Consumo de Derivados de Petróleo (1979-1985) em 10 ³ tep.....	191
Tabela 39. Oferta Interna de Energia do Brasil. Evolução dos Principais Indicadores em % (1979-1986).....	193
Tabela 40. Produção de Álcool no Brasil. (1975-1985).....	194
Tabela 41. Participação do Álcool no Setor de Transportes do Brasil. (1975-1986).....	195
Tabela 42. Importações Brasileiras de Petróleo por Regiões do Mundo (1974-1986). Números relativos.....	199
Tabela 43. Importações Brasileiras de Petróleo de Países do Oriente Médio (1979-1986). Números absolutos em 10 ³ barris e relativos (%).....	200
Tabela 44. Importações Brasileiras de Petróleo de Países da África (1979-1986). Números absolutos em 10 ³ barris e relativos (%).....	203
Tabela 45. Exportações (FOB), Importações (FOB) e Balança Comercial Brasileira com Alguns Países da África (1981-1986) em US\$.....	208
Tabela 46. Importações Brasileiras de Petróleo de Países da América Latina (1979-1986). Números absolutos em 10 ³ barris e relativos (%).....	209
Tabela 47. Importações Brasileiras de Petróleo da URSS, RPC e Outros Países da Ásia (1979-1986). Números absolutos em 10 ³ barris e relativos (%).....	212
Tabela 48. Consumo de Petróleo dos EUA, Japão, Países da OCDE, e Números Totais (1973-1986) em Milhões de Barris por Dia.....	217
Tabela 49. Produção de Petróleo dos Países da OPEP (1978-1986) em 10 ³ m ³	218

Lista de Siglas e Abreviaturas.

ANP – Agência Nacional do Petróleo.

ASM – Análise dos Sistemas Mundo.

BM – Banco Mundial.

BNDE – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico.

BRASPETRO – Brasil Petróleo Internacional S.A.

CNP – Conselho Nacional do Petróleo.

CPDOC – Centro de Processamento de Documentação da Fundação Getúlio Vargas.

ENI – Ente Nazionale Idrocarburi.

FMI – Fundo Monetário Internacional.

GATT – General Agreement on Tariffs and Trade.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

IEA – International Energy Agency.

INOC - Iraq National Oil Company.

INTERBRÁS – Petrobrás Comércio Internacional S.A.

KNPC - Kuwait National Petroleum Corporation.

MME – Ministério das Minas e Energia.

MRE – Ministério das Relações Exteriores.

NIOC - National Iranian Oil Company.

OCDE – Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico.

ONU – Organização das Nações Unidas.

OPEP – Organização dos Países Exportadores de Petróleo.

PEI – Política Externa Independente.

PETROMIN - General Petroleum and Mineral Organization.

PETROQUISA – Petrobrás Química S.A..

II PND – Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento.

UNB – Universidade de Brasília.

UNCTAD – United Nations Conference on Trade and Development.

YPF – Yacimientos Petrolíferos Fiscales.

YPFB - Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos.

ÍNDICE

INTRODUÇÃO.....	15
1 RELAÇÕES INTERNACIONAIS, POLÍTICA EXTERNA E O REGIME MILITAR BRASILEIRO. PARADIGMAS E INTERPRETAÇÕES.....	26
1.1 O MODERNO SISTEMA MUNDIAL E A CRISE DO CAPITALISMO NOS ANOS 1970.....	26
1.1.1 Crise do petróleo ou do capitalismo?.....	26
1.1.2 O Sistema Mundo e a Política Internacional: Um Debate.....	27
1.1.3 A Crise da Hegemonia Estadunidense no Moderno Sistema Mundial.....	34
1.1.4 A Crise do Paradigma Fordista-Keynesiano de Acumulação de Capital.....	38
1.2 OS PARADIGMAS DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA E OS GOVERNOS MILITARES.....	39
1.2.1 O Paradigma Nacional Desenvolvimentista da Política Externa Brasileira.....	40
1.2.2 O Regime Militar e o Nacional Desenvolvimentismo.....	44
1.3 O BRASIL, O PETRÓLEO E O SISTEMA INTERNACIONAL. UMA ECONOMIA SEMIPERIFÉRICA EM UM QUADRO GLOBAL.....	48
1.3.1 O Surgimento da Indústria Petrolífera Internacional no Século XX...48	48
1.3.2 Os Choques Petrolíferos e o Moderno Sistema Mundial.....	56
1.3.3 O Brasil e sua Inserção no Quadro Petrolífero Global.....	59
2 O GOVERNO MÉDICI ENTRE O “MILAGRE” E A CRISE. AS ORIGENS DO PROBLEMA PETROLÍFERO BRASILEIRO, A BRASPETRO E A DIPLOMACIA BRASILEIRA.....	63
2.1 A POLÍTICA EXTERNA DE MÉDICI E O “MILAGRE”. UM MODELO DE CRESCIMENTO ACELERADO EM UM AMBIENTE DE ALTA LIQUIDEZ NO MERCADO INTERNACIONAL.....	64

2.2 O I PND (PLANO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO) E A DEPENDÊNCIA ENERGÉTICA EXTERNA.....	70
2.3 O PRIMEIRO CHOQUE DO PETRÓLEO: DO YOM KIPPUR ÀS REPERCUSSÕES NA PERIFERIA DO SISTEMA.....	76
2.4 O SETOR PETROLÍFERO BRASILEIRO DURANTE O GOVERNO MÉDICI. A PETROBRÁS SOB O COMANDO DE GEISEL.....	80
2.5 A DIPLOMACIA BRASILEIRA, A PETROBRÁS E A BRASPETRO. A GARANTIA DO FORNECIMENTO DE PETRÓLEO PARA O BRASIL E A ATUAÇÃO NOS CENÁRIOS REGIONAIS.....	99
2.5.1 A Atuação da BRASPETRO de 1972 a 1973.....	100
2.5.2 A América Latina.....	102
2.5.3 África.....	108
2.5.4 Oriente Médio.....	113
3 A POLÍTICA EXTERNA DE GEISEL E A QUESTÃO PETROLÍFERA.....	120
3.1 ALGUNS ASPECTOS DA POLÍTICA EXTERNA DE GEISEL.....	120
3.2 AS MATRIZES ENERGÉTICAS E DE DESENVOLVIMENTO DO BRASIL E A DEPENDÊNCIA ESTRUTURAL DE PETRÓLEO IMPORTADO.....	125
3.3 O II PND, A BALANÇA COMERCIAL, O BALANÇO DE PAGAMENTOS E A ECONOMIA BRASILEIRA.....	131
3.4 O “FRONT” INTERNO. OS PROJETOS DE AUTONOMIA E COMBATE À CRISE. PRODUÇÃO NACIONAL DE PETRÓLEO, ENERGIA NUCLEAR, HIDRELÉTRICA, CARVÃO, PRÓ-ÁLCOOL E ENERGIAS ALTERNATIVAS.....	142
3.5 A BRASPETRO NO GOVERNO GEISEL E A CRIAÇÃO DA INTERBRÁS.....	154
3.6 A DIPLOMACIA BRASILEIRA E OS CENÁRIOS REGIONAIS: AMÉRICA LATINA, ORIENTE MÉDIO, ÁFRICA E EXTREMO ORIENTE.....	161
3.6.1 O Oriente Médio, a África e os Vetores da Ação Externa Brasileira.....	163
3.6.2 América Latina e Extremo Oriente.....	167

4 O GOVERNO FIGUEIREDO. O UNIVERSALISMO ENTRE A SEGUNDA CRISE DO PETRÓLEO E O CONTRA-CHOQUE.....	169
4.1 ALGUNS ASPECTOS DA POLÍTICA EXTERNA DE FIGUEIREDO.....	170
4.2 O SEGUNDO CHOQUE DO PETRÓLEO: DA REVOLUÇÃO IRANIANA À GUERRA IRÃ-IRAQUE.....	174
4.3 O “UNIVERSALISMO” E OS PROBLEMAS ECONÔMICOS. ENVIDAMENTO, INFLAÇÃO E O AUMENTO DAS TAXAS INTERNACIONAIS DE JUROS.....	180
4.4 ESTRATÉGIAS E ATUAÇÃO DO GOVERNO DE FIGUEIREDO NO SETOR DE PETRÓLEO. O FRONT INTERNO E A MELHORIA DOS INDICADORES.....	184
4.5 ESTRATÉGIAS E ATUAÇÃO DA DIPLOMACIA DO GOVERNO DE FIGUEIREDO NO SETOR DE PETRÓLEO. OS CENÁRIOS REGIONAIS....	196
4.5.1 Organismos Multilaterais na Área Energética e Petrolífera.....	196
4.5.2 O Oriente Médio e a África.....	199
4.5.3 BRASPETRO e INTERBRÁS.....	206
4.5.4 América Latina, URSS e RPC.....	209
4.6 O “CONTRA-CHOQUE”, AS ALTERAÇÕES NO SISTEMA PETROLÍFERO GLOBAL EM MEADOS DOS ANOS 80 E A POSIÇÃO BRASILEIRA.....	214
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	220
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS E FONTES.....	229
ANEXOS.....	239

INTRODUÇÃO

O campo de estudo das Relações Internacionais tem se ampliado de forma significativa no Brasil nas últimas duas décadas. A análise da Política Externa Brasileira, uma das áreas fundamentais dessa matéria, também tem crescido e, nesse contexto, cada vez mais são necessários trabalhos que se proponham a discutir e analisar novos temas, aspectos ou períodos da ação externa brasileira.

De certa forma, pode-se afirmar que esta ampliação da área das Relações Internacionais vem ao encontro do aumento da própria relevância do Brasil no atual sistema internacional. Tal percepção não é alimentada apenas por opiniões ou estimativas de autores, analistas ou políticos brasileiros, mas é percebida de uma forma geral, já que é inegável a maior participação do Brasil em negociações bilaterais, fóruns multilaterais e no próprio peso e influência crescentes da economia, do Estado brasileiro e na cooperação internacional do país em diversos cenários. Três exemplos ilustram esta ampliação da atuação e da importância brasileira: o primeiro relaciona-se ao fato de que a economia brasileira comportou-se de uma maneira bastante sólida na recente crise, iniciada em 2008, pela qual passou o sistema capitalista global. Acostumada a sofrer reveses, instabilidades e problemas graves quando da simples menção de problemas no plano global, a economia brasileira, ao contrário do que ocorreu seguidas vezes em momentos do passado, não só se manteve estável, como demonstrou a capacidade de enfrentar uma das maiores crises financeiras globais. Mais que isto, comportou-se bem em um cenário de crise que emergiu do centro da potência hegemônica global, os EUA. Ora, em décadas anteriores, a simples percepção de uma grave crise nos EUA serviria para colocar em xeque a capacidade brasileira de superar semelhante cenário. Tal não ocorreu desta vez, pelo contrário, vários analistas brasileiros, de outros países e de organismos internacionais reputam amplamente a relativa estabilidade e recuperação da economia brasileira, se comparadas a de outros países, inclusive muitos deles desenvolvidos. Na maioria dessas percepções, ressalta-se, entre outros aspectos, a solidez do mercado interno do país, o aumento das reservas internacionais e a dinâmica e maturidade da economia nacional como fatores que explicam esse comportamento.

Um segundo exemplo diz respeito à crescente influência regional do Brasil, que articulou com relativo sucesso diversos processos políticos e econômicos de forma autônoma e independente, sem se reportar à influência dos EUA, de países europeus ou de organismos internacionais. Neste sentido, merecem referência a rejeição do Brasil ao projeto estadunidense da ALCA (Área de Livre Comércio das Américas) e a intensificação dos projetos regionais como o MERCOSUL (Mercado Comum do Sul) e a UNASUL (União das Nações Sul-Americanas), a ampliação do comércio brasileiro na América do Sul, a interferência brasileira em várias crises regionais com posição conciliadora e estabilizadora como as crises institucionais vividas pelo Paraguai nos anos 90, o golpe de Estado na Venezuela em 2002, a crise boliviana de 2008, a tensão entre Equador, Venezuela e Colômbia no mesmo ano e a crise hondurenha de 2009¹. Em todos esses casos, o Brasil participou ou liderou iniciativas que levaram à solução negociada e pacífica desses problemas. Essa ação brasileira, se comparada a outros momentos da política externa do Brasil, notabilizou-se por um aspecto bastante distinto. O Brasil pautou sua ação por uma perspectiva regional e construtiva, sem fazer uso de práticas que, no passado, causaram amplas desconfianças de muitos de nossos vizinhos, os quais percebiam a atuação brasileira como reflexo de ligações com as potências internacionais, em especial os EUA. O Brasil, portanto, abandonou a posição de executor de ações norteadas pela sua ligação política e econômica com os EUA e buscou de forma conjunta com outros países da região soluções pacíficas, democráticas e estabilizadoras.

Um terceiro exemplo diz respeito ao aumento inegável da participação brasileira em fóruns internacionais como o G20², IBAS (Fórum de Diálogo

¹ Em todos os casos mencionados, houve significativos problemas institucionais nos ou entre os países citados. Em todos os casos, a atuação brasileira pautou-se por apoiar a manutenção e recuperação da ordem democrática e institucional. Em nenhum momento, o Brasil apoiou ou interferiu em favor de movimentos de caráter golpista ou partidários de soluções violentas.

² É importante referir, para evitar confusões, que há pelo menos dois G20 nas relações multilaterais recentes. O primeiro, criado em 20 de agosto de 2003, no âmbito da preparação para a V Reunião Ministerial da OMC, que se realizou em setembro do mesmo ano, trata exclusivamente de questões agrícolas atinentes à rodada Doha da OMC. Já o outro G20, criado em 2008 e diversas vezes denominado G20 financeiro para diferenciá-lo de seu homônimo antes referido, congrega os ministros da fazenda e economia das 20 maiores economias do planeta e foi estabelecido com fórum de debate da crise financeira iniciada nos EUA deste mesmo ano e que se alastrou por todo o sistema internacional.

Índia, Brasil e África do Sul), BRICs³ (Brasil, Rússia, Índia e China) e a nova posição do Brasil na qualidade de credor do FMI⁴. Em todos esses casos, fica evidente que a atuação brasileira não se realizou por mera e submissa ligação com as potências globais, mas sim pela percepção externa de que o peso do Brasil na política e economia globais aumentou consideravelmente e que o Brasil, na qualidade de um dos principais países emergentes do sistema internacional, merece e deve ter maior espaço no cenário internacional. Esse espaço, é claro, decorre do fato de que toda a arquitetura econômica e política do sistema está em transformação; o Brasil é um dos grandes países emergentes e, apesar de seus evidentes problemas políticos, econômicos e institucionais internos, tem, sim, uma maior representação e atuação em várias esferas e temas internacionais.

Sendo o Brasil, portanto, um ator cada vez mais influente e importante no sistema internacional, é natural que seus interesses, áreas de atuação e agendas se ampliem. Neste sentido, um dos temas pouco ou insuficientemente abordados na área de Relações Internacionais é, sem dúvida, o da energia e de suas correlações estratégicas, políticas e econômicas. Ora, seja no plano regional onde o Brasil exerce cada vez mais influência, seja no plano global no qual as iniciativas e fóruns com participação brasileira se multiplicam, o tema da energia é recorrente e relevante. Em muitos casos, está institucionalizado através de grupos de trabalho como nos casos do MERCOSUL, UNASUL e IBAS⁵. Nenhum país do mundo, portanto, seja no plano bilateral, ou multilateral, pode-se dar ao luxo de minimizar ou desprezar tal tema.

É verdade que a posição brasileira no quadro energético global é bem mais segura e estável na atualidade do que a maioria dos países centrais e mesmo dos emergentes, já que o Brasil é um dos poucos países do mundo que

³ A denominação BRICs nasceu informalmente para designar quatro das mais importantes economias emergentes do mundo e, na atualidade, apesar de não configurar nenhuma instituição mais densa, possui já agenda e diversos acordos assinados entre os supracitados 4 países.

⁴ O Brasil, após décadas de contínuas e constantes solicitações de recursos ao FMI, não só quitou seu débitos com a instituição como recentemente aportou recursos da ordem de US\$ 10 bilhões, sendo pela primeira vez credor e não devedor da famosa instituição nascida dos acordos de Bretton Woods de 1944.

⁵ Uma das formatações típicas dos fóruns internacionais e processos de integração é a criação de grupos temáticos com rodadas periódicas devidamente agendadas, o que ocorre com o SGT 9 do Mercosul, que trata da temática da Energia e o Conselho Energético Sul-Americano da UNASUL.

possui autossuficiência em recursos energéticos fósseis e grande potencial produtivo em energéticos renováveis. Ainda assim, e justamente por possuir uma matriz energética diversificada e com um grande potencial de crescimento, é que o estudo do tema na área de RI deveria ser ampliado. Neste sentido, este trabalho se propõe a realizar uma contribuição ao estudo das transformações da ação externa brasileira nos anos 70 em função dos dois choques petrolíferos ocorridos nessa década.

Duas perguntas emergem dessa afirmação: Em primeiro lugar, por que os choques dos anos 70? E, em segundo lugar, porque a temática do petróleo e não da energia como um todo?

De maneira geral, pode-se afirmar que a percepção da energia como um problema e uma ameaça potencial aos interesses das grandes potências e da economia internacional ocorreu apenas nos anos 70 do século XX; antes disso, o consumo energético era farto e barato, e os consumidores dos países centrais acostumaram-se a perceber os recursos energéticos como um produto que convidava a um consumo crescente e contínuo. Esse contexto remete também a resposta da segunda questão: os chamados combustíveis fósseis foram, são e serão a base fundamental da sustentação da economia mundial.⁶ Desde o século XIX, quando o carvão suplantou os combustíveis pré-industriais, como a lenha, a matriz energética mundial vem utilizando de forma crescente e contínua esse tipo de recurso. Os três combustíveis fósseis mais importantes (petróleo, carvão e gás natural) tornaram-se e permanecem até hoje a base de sustentação dos diversos ramos da economia mundial, sendo usados para aquecimento (nos países do norte), produção industrial, petroquímica, e, fundamentalmente, no setor de transportes.

Desses, sem dúvida, o petróleo é o mais valorizado e o mais consumido, e foi justamente o que se tornou o epicentro da crise que, pela primeira vez, tornou um combustível o motivo das discussões da economia mundial. Na perspectiva deste trabalho, essa caracterização da crise é parcial e insuficiente

⁶ Segundo as previsões da IEA (*International Energy Agency*), organismo ligado à OCDE (Organização para Cooperação e Desenvolvimento), e uma das principais referências em estudos energéticos mundiais, as projeções até 2030 ainda mantém os combustíveis fósseis como principais fontes da matriz energética mundial. Supondo o cenário de referência desta organização, as atuais estimativas são de que o petróleo seguirá sendo a principal fonte com 32%, o carvão aumentará sua participação para 28% e o gás natural ganhará um leve incremento, atingindo 22%. Somados, os três perfazem 82% da matriz mundial. IEA. **World Energy Outlook 2007. Resumen Ejecutivo**. Paris: IEA-OCDE, 2007. p. 6.

para explicar as estruturas do sistema internacional, mas não há como negar que, após 1973-1974, o petróleo ganhou uma importância que jamais perdeu e tornou-se a *commodity* mais relevante da economia mundial.

O objetivo central deste trabalho, portanto, é analisar e avaliar a ação diplomática externa brasileira nos governos Médici, Geisel e Figueiredo (1969-1985) em relação ao setor petrolífero, e em especial os momentos mais críticos que envolveram os antecedentes e os desdobramentos das duas crises petrolíferas (1973-1974 e 1979-1980).

Com relação aos objetivos específicos, os quais permitem atingir a meta fundamental do estudo, o presente trabalho irá:

a) Descrever o intrincado cenário internacional do mundo do petróleo desde a formação do mercado mundial do produto no século XX até a década de 70.

b) Diferenciar os contextos e características dos dois “choques” petrolíferos na década de 70.

c) Compreender a frágil situação do Brasil na área de combustíveis fósseis no final da década de 60 e início da década seguinte.

d) Dimensionar os principais problemas estruturais e conjunturais da economia brasileira em função dos choques petrolíferos.

e) Debater as consequências da manutenção do projeto de crescimento brasileiro durante o regime militar, em especial, o II PND (Plano Nacional de Desenvolvimento) durante o Governo Geisel.

f) Relacionar as principais medidas e estratégias do governo brasileiro no front interno em função da crise no setor de combustíveis.

g) Analisar as ações externas do governo brasileiro nos cenários do Oriente Médio, África, Ásia e América Latina que buscaram superar o impacto dos choques petrolíferos.

h) Avaliar a atuação das duas principais subsidiárias internacionais da Petrobrás – BRASPETRO e INTERBRÁS.

i) Correlacionar as estratégias do Itamaraty no cenário petrolífero global com as ações dos demais órgãos do governo brasileiro, procurando estabelecer uma coerente visão da ação externa brasileira.

A proposta central deste trabalho é a de que a Política Externa Brasileira do período estudado modificou-se basicamente em torno de três aspectos.

Em primeiro lugar, o Estado brasileiro, procedendo de forma análoga à maioria dos outros países dependentes de óleo, procurou diversificar a origem das ofertas de petróleo importado, ou seja, o Brasil procurou importar petróleo de vários países fornecedores, em distintas regiões do globo. Esse comportamento tinha o objetivo de evitar que problemas ou dificuldades verificadas em um cenário ou região, como o que ocorreu no Oriente Médio no primeiro choque do petróleo em 1973-1974, comprometessem completamente as importações brasileiras. Ora, essa tarefa era uma das funções fundamentais da diplomacia brasileira do período e do governo de maneira geral. Deseja-se verificar empiricamente, portanto, como e de que forma os articuladores da política externa brasileira a realizaram.

Em segundo lugar, a diplomacia brasileira procurou, na medida do possível, estabelecer novas parcerias internacionais entre a estatal brasileira Petrobrás e governos e empresas de países produtores de petróleo. A lógica subjacente a esse comportamento é a de que, com novos contratos, concessões e parcerias, a posição do Brasil no mercado mundial de petróleo era fortalecida, minimizando os problemas típicos dos momentos de crise. A internacionalização da empresa favorecia uma melhor inserção do país no mercado mundial de petróleo e auxiliava na resolução de fragilidades do país no setor. A avaliação das missões e contatos brasileiros no exterior no período estudado pretende averiguar essa assertiva.

Em terceiro lugar, pode-se observar que a posição da Política Externa Brasileira em relação a esse setor foi pautada pelo interesse e pelas necessidades prementes do capitalismo brasileiro em uma posição semiperiférica, ficando em segundo plano as considerações quanto à orientação ideológica, política ou econômica dos países fornecedores de petróleo. Isto explica o pragmatismo da diplomacia brasileira em negociar com países do Oriente Médio e África que simpatizavam e orbitavam em torno do campo soviético. Apesar da retórica do regime militar brasileiro ser claramente identificada com os interesses e valores dos EUA e do mundo ocidental durante a Guerra Fria, o país distinguia alinhamento político e interesses econômicos prementes como os da área petrolífera, inseridos num quadro típico de uma economia semiperiférica.

O aporte teórico conceitual apoia-se basicamente em duas vertentes. Por um lado, em uma concepção do sistema internacional pautada na tradição da Análise dos Sistemas Mundo (ASM) que procura descrever, compreender e analisar a Política Internacional como uma correlação entre a Economia Mundo Capitalista, sistema social histórico vigente no sistema mundial há pelo menos cinco séculos, e o sistema interestatal. As hegemonias, os ciclos sistêmicos, a divisão internacional do trabalho, as tendências seculares e as estruturas do sistema são elementos básicos para compreender a lógica de atuação dos atores estatais e não estatais no cenário mundial. A construção desse corpo teórico iniciou nos anos 70 com seus dois principais expoentes, o estadunidense Immanuel Wallerstein e o italiano radicado nos EUA, Giovanni Arrighi. A partir dessas contribuições seminais, centenas de pesquisadores oriundos de várias regiões do mundo têm se dedicado a ampliar, criticar e utilizar a ASM como ponto de apoio para a compreensão das dinâmicas do sistema mundial. Uma abordagem ampla e detalhada dessa perspectiva será exposta no capítulo 1. Por outra parte, um estudo da Política Externa Brasileira pode e deve utilizar uma abordagem conceitual coerente e ampla para estudar a ação externa do país, evitando as abordagens excessivamente descritivas e conjunturais que marcaram grande parte das obras mais tradicionais da área. Neste sentido, pretende-se recorrer ao que se pode qualificar de uma forma aproximada como o Modelo Nacional Desenvolvimentista da Política Externa Brasileira. É certo que essa caracterização não é simples ou consensual, no entanto, aponta para vetores claramente perceptíveis na Política Externa Brasileira do período. Autonomia, multilateralismo, expansão da ação diplomática brasileira em novos cenários, busca de uma inserção adequada do país no sistema internacional e crítica de diversas mazelas da ordem internacional em foros diversos marcaram esse posicionamento da diplomacia brasileira. No capítulo 1 será feita uma breve, mas consistente exposição desta perspectiva teórica.

O recorte temporal, como já foi citado anteriormente, envolve três governos do Regime Militar (Médici, Geisel e Figueiredo) e justifica-se por três motivos. Em primeiro lugar, porque, apesar do primeiro choque ocorrer apenas em 1973-74 e o segundo, em 1979, as alterações no sistema petrolífero global já eram percebidas pelos analistas no final da década de 60. Em segundo

lugar, uma avaliação que considere três governos tem a possibilidade de analisar as repercussões de médio e longo prazo dos choques, evitando uma abordagem estritamente conjuntural, muito comum em muitos estudos sobre as crises do petróleo dos anos 70. Por último, cabe referir que o Brasil viveu nesses três governos o verso e reverso de uma grande fase de crescimento econômico e sua posterior crise. O petróleo foi um elemento crucial tanto no projeto nacional-desenvolvimentista do governo militar como em sua crise e decadência.

O trabalho foi dividido em quatro capítulos. No primeiro, busca-se fazer simultaneamente uma breve discussão teórica do campo das RI, da política externa brasileira e da posição do Brasil no quadro da economia petrolífera global. Nos três capítulos subsequentes, são abordados respectivamente os governos Médici, Geisel e Figueiredo, destacando seus contextos particulares, suas ações externas em relação ao quadro global e suas ações diretas no que se refere ao cenário petrolífero global e as necessidades brasileiras. Cada capítulo, portanto, procura sintetizar e avaliar de forma abrangente as ações externas brasileiras em cada um dos cenários regionais em que o Brasil interveio com o objetivo de solucionar seus problemas no setor petrolífero.

As fontes à disposição são vastas e complexas. As principais bibliografias incluem trabalhos sobre as crises do petróleo, a política externa brasileira do período como um todo e os três governos citados em particular, assim como obras acerca da atuação da Petrobrás e de suas duas principais subsidiárias no exterior, a BRASPETRO e a INTERBRÁS. Várias dissertações e teses, principalmente as ligadas aos departamentos de História e Relações Internacionais da UNB, assim como trabalhos de especialistas do departamento de economia da UFRJ, foram consultados. As fontes documentais incluem material do centro de documentação do arquivo histórico do Itamaraty em Brasília como relatórios, telegramas, memorandos e correspondência geral entre as diversas unidades da diplomacia brasileira no exterior e Brasília. Além disso, há considerável correspondência e relatórios ligando o Itamaraty com outros atores diretamente envolvidos na questão petrolífera brasileira, quais sejam a Petrobrás, o Ministério da Minas e Energia e o Conselho Nacional do Petróleo. Um razoável número de informações, discursos e relatórios da diplomacia brasileira foram obtidos em pesquisa na

Biblioteca Antônio Azeredo da Silveira, no Ministério das Relações Exteriores em Brasília e através das transcrições publicadas na Revista Resenha de Política Exterior, publicada pelo MRE desde 1974. Essa publicação foi consultada até a data limite desse trabalho (1985).

Muitos dados e séries específicas longas da atividade petrolífera brasileira no Brasil e exterior foram encontrados em fontes do Conselho Nacional do Petróleo (Anuário Estatístico do CNP e Revista Atualidades do CNP), Agência Nacional do Petróleo (Relatórios recentes e bases de dados da instituição) da Petrobrás (Relatório Anual da Petrobrás, Anuário Estatístico da Petrobras, Revista da Petrobrás e Boletim Técnico da Petrobrás), Ministério das Minas e Energia (Balanços Energéticos Nacionais) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE (Estatísticas do Século XX, Anuários Estatísticos do Brasil). Essas fontes foram obtidas em diferentes bibliotecas (UNB, UFRGS, UFSC e UFRJ), mas, principalmente, em pesquisa realizada no Instituto Brasileiro do Petróleo – IBT, e na biblioteca do COOPPE-UFRJ (Instituto Alberto Luiz Coimbra de Pós-Graduação). Essas duas instituições possuem significativa e consistente quantidade de dados e relatórios.

De grande valia foram também as entrevistas e informações disponíveis no acervo do CP DOC da Fundação Getúlio Vargas no Rio de Janeiro, que desenvolveu amplo trabalho intitulado “Memória da Petrobrás”. Essa instituição dispõe de vários depoimentos de importantes funcionários da Petrobrás, diplomatas, políticos e personalidades de atuação marcante no tema e período estudados.

Um trabalho de doutoramento possui algumas exigências que não devem ser omitidas. Originalidade, ineditismo, construção de conhecimento e um exame criterioso e crítico das fontes e a utilização coerente de um referencial teórico adequado. Muitos trabalhos de excelente qualidade já trataram da política externa brasileira do período. Outros tantos levantaram, sistematizaram e discutiram distintos aspectos específicos das relações do Brasil com o Oriente Médio, África, América Latina e países centrais.

Há também, por fim, bibliografia específica sobre a Petrobrás, suas subsidiárias no exterior (BRASPETRO e INTERBRÁS) e sobre aspectos energéticos no âmbito da política interna e externa do país. A contribuição do presente trabalho pretende ser inovadora em pelo menos três aspectos.

Em primeiro lugar, é uma tentativa ainda não realizada de correlacionar de forma mais ampla os choques petrolíferos, momento original do debate energético mundial com a ação externa brasileira. A percepção deste trabalho é que uma tradição de estudos que deseja se ampliar e abordar a inserção do Brasil no sistema energético mundial prescinde de uma avaliação do momento crítico e original dessa realidade, ou seja, o dos dois choques dos anos 70-80.

Outra tentativa que, na compreensão deste autor, é inédita na área de Ciência Política e Relações Internacionais é a aplicação de um conjunto de conceitos e ideias derivados da ASM como ponto de reflexão e embasamento para a compreensão do tema. Ao que parece, essa perspectiva, um tanto negligenciada pela maioria dos analistas de RI e Ciência Política, possui grande capacidade de explicar de forma coerente aquele contraditório e complexo momento do que as abordagens excessivamente comprometidas com as tradições epistemológicas mais tradicionais, como as derivadas do Realismo e Liberalismo.

Outro elemento original é a tentativa de construir um quadro estrutural das crises acompanhado de seus desdobramentos e recuos em três governos, evitando, assim, avaliações que isolem apenas as ações de um governo do período. Existem excelentes trabalhos, por exemplo, sobre o sistema Petrobrás no governo Geisel ou que avaliam as relações bilaterais do Brasil com o Iraque⁷, mas a proposta aqui pretendida é acompanhar a evolução do processo histórico do final dos anos 60 a meados dos 80, permitindo uma visão de conjunto da problemática petrolífera e sua correlação com a política externa.

A opção pelo corte em 1985, final do governo Figueiredo, também possui uma lógica intrínseca. É comum ver neste ponto o chamado momento do contrachoque, ou seja, a ocasião em que as economias dos países desenvolvidos conseguiram diminuir seu consumo relativo aos anos anteriores e em que simultaneamente houve uma oferta crescente de petróleo no

⁷ TOSCANO, Daniela Maria Barandier. **A Influência do Sistema Petrobrás sobre a Ação Externa do Governo de Ernesto Geisel (1974-1979)**. 2004. 130f. Dissertação de Mestrado. Instituto de Relações Internacionais - Universidade de Brasília, Brasília, 2004.

WANG, Ana Beatriz Gartner Marabuto. **Os Anos Geisel: Dilema Energético e Política Exterior**. 2003. 157f. Dissertação de Mestrado. Instituto de Ciências Humanas Departamento de História - Universidade de Brasília, Brasília, 2003.

FARES Seme Taleb. **O Pragmatismo do Petróleo: As Relações entre o Brasil e o Iraque, de 1973 a 2007**. 2007. 265f. Dissertação de Mestrado. Instituto de Relações Internacionais - Universidade de Brasília, Brasília, 2007.

mercado internacional abastecido por produtores OPEP e não OPEP. Nesta conjuntura, os preços baixaram sensivelmente e assim se mantiveram por bastante tempo. Não é demais lembrar que o próprio crescimento dos preços permitiu e tornou viável tecnológica e financeiramente a produção em países e áreas onde isto não era possível anteriormente. Um dos melhores exemplos disto foi o início da exploração *offshore*⁸ no Mar do Norte e na costa brasileira. Atuar com tantos riscos e custos não era uma atitude sensata na época anterior aos choques em que o petróleo era farto, barato e garantido por empresas multinacionais instaladas em países com pouca capacidade de barganha no cenário petrolífero global.

Portanto, este trabalho pretende contribuir e ser o início de uma tradição de estudos que procure conhecer os aspectos energéticos da atuação brasileira no cenário global e correlacioná-la ao campo da Ciência Política e das Relações Internacionais. Em trabalhos posteriores, pretende-se avançar abordando outros aspectos, períodos, governos e estratégias da política externa brasileira. A lógica subjacente a essa expectativa é que não se pode conhecer amplamente os cenários, temas e agendas atuais sem compreender de forma clara e extensa as origens do processo, que seguramente remontam aos anos 70. Naquela década, o Brasil, assim como a maioria dos atores internacionais, estatais ou não, identificou claramente a energia como problema que acompanharia de forma vital o ambiente internacional. Passadas quase quatro décadas do primeiro choque, o Brasil inverteu sua posição no sistema petrolífero global tornando-se autossuficiente e com reservas crescentes, além de ter grande potencial na produção de outras formas de combustíveis e energia. Olhar para esse passado não tão distante é simultaneamente um desafio e o início de uma trajetória de pesquisas que se pretende conhecer e decifrar.

⁸ Tecnicamente a exploração *onshore* refere-se àquela praticada em terra e *offshore*, no mar (plataforma continental e águas profundas). Desde os anos 70, a Petrobrás, no cenário interno, desenvolveu ativa exploração das bacias marinhas brasileiras. Hoje a empresa é recordista mundial em exploração em profundidade e quase todo o petróleo nacional é retirado por plataformas de exploração no litoral brasileiro.

1 RELAÇÕES INTERNACIONAIS, POLÍTICA EXTERNA E O REGIME MILITAR BRASILEIRO. PARADIGMAS E INTERPRETAÇÕES

O estudo do impacto dos choques petrolíferos na Política Externa Brasileira necessita de uma abordagem que envolva simultaneamente uma avaliação teórica do sistema internacional, uma reflexão acerca dos “paradigmas” da Política Externa Brasileira e uma contextualização da temática do petróleo e suas correlações com a situação brasileira em particular. Essas são as partes fundamentais deste capítulo.

1.1 O MODERNO SISTEMA MUNDIAL E A CRISE DO CAPITALISMO NOS ANOS 1970

1.1.1 Crise do petróleo ou do capitalismo?

A crise do petróleo foi um tema recorrente na academia e fora dela nos anos 70. A explicação mais usual do fenômeno remetia a uma lógica simplista e claramente vinculada aos interesses dos centros hegemônicos de poder. De maneira geral, descrevia-se a crise do petróleo como o elemento desencadeador das dificuldades pelas quais a maioria dos países centrais passou naquele momento, e, mais que isto, como o motivo central da própria crise que tomou conta do capitalismo e de seu centro hegemônico fundamental, os EUA.

A culpa da interrupção de décadas de crescimento e prosperidade no sistema internacional, após a Segunda Guerra Mundial, devia-se aos países exportadores de petróleo, que, ao utilizarem de mecanismos egoístas, de um cartel que violava as leis de mercado e de interesses que estavam acima dos da sociedade internacional, haviam criado um fenômeno que prejudicava todo o mundo. Essa versão desse processo, muito popular naquela época e ainda hoje lembrada em momentos de altas internacionais do petróleo, se caracteriza por um elemento bastante interessante: o deslocamento do nexo causal à periferia do sistema, ou seja, a causa fundamental da crise não estava no sistema capitalista em si, nem em seus atores principais, mas na periferia, que, de forma inadvertida, imprudente e mesquinha, havia prejudicado a paz e a prosperidade da humanidade. Essa explicação, é claro, assim como outras

muito comuns na atualidade acerca de outros processos e fenômenos, era muito conveniente aos principais atores estatais, aos vários organismos internacionais e às empresas multinacionais da área do petróleo, identificadas com os interesses dos países centrais. Isso evitava também aos principais formuladores da política externa da potência hegemônica, os EUA, o ônus de admitir falhas e problemas estruturais na condução da economia e da política externa dos EUA e do próprio capitalismo liberal de matriz ocidental. É por isto que boa parte dos textos sobre esse processo dos anos 1970 refere-se genericamente à “crise do petróleo”⁹.

Essa explicação, utilizada com fortes contornos políticos e ideológicos, encobre uma realidade bem mais complexa que remete a uma explicação de caráter estrutural. Para os propósitos deste trabalho, pretende-se estudar esse contexto como o início de uma crise de hegemonia no Moderno Sistema Mundial, ou seja, uma crise estrutural dos processos de acumulação da economia mundo capitalista. A crise do petróleo deve ser compreendida como parte de um processo histórico estrutural de larga duração que pode ser mais bem entendida sob a ótica de um referencial teórico que procure relacionar o capitalismo e seus ciclos sistêmicos de acumulação ao sistema mundial interestatal e seus quadros hegemônicos mais amplos.

1.1.2 O sistema mundo e a política internacional: um debate

Esta opção teórico-metodológica remete aos conceitos fundamentais de uma das mais importantes tradições epistemológicas das Relações Internacionais do século XX, a Análise dos Sistemas Mundos. Essa orientação teórica teve no sociólogo e analista estadunidense Immanuel Wallerstein seu principal formulador. Seu conjunto de obras procurou estabelecer uma abordagem alternativa às teorias realistas e liberais fortemente identificadas com o pensamento dos centros hegemônicos de poder¹⁰.

⁹ Para uma versão do processo, ver: LEVY, Walter J. Oil and The Decline of The West. **Foreign Affairs**. New York: Council on Foreign Relations. 58, (5). p. 999 -1015, Summer 1980.

¹⁰ Entre a vasta produção bibliográfica do autor, é particularmente relevante sua obra inaugural, *The Modern World-System* publicada em três volumes. WALLERSTEIN, Immanuel. **The Modern World-System**. Capitalist Agriculture and the Origins of the European World-Economy in the Sixteenth Century. New York: Academic Press, 1974. V. 1; WALLERSTEIN, Immanuel. **The Modern World-System**. Mercantilism and the Consolidation of the European World-

Outro importante analista dessa perspectiva teórica foi o italiano radicado nos EUA que lecionou na Universidade *Johns Hopkins* até seu falecimento em junho de 2009, Giovanni Arrighi. Sua mais importante obra, “O Longo Século XX”, é uma ambiciosa avaliação do Moderno Sistema Mundial, e, em especial, da crise de hegemonia iniciada nos anos 1970¹¹.

Cabe, portanto, destacar alguns dos fundamentos dessa abordagem. Em primeiro lugar, parece ser vital a compreensão do sentido que a expressão sistema mundo adquire nesta tradição teórica. Segundo Wallerstein:

Um sistema mundo não é o sistema do mundo, mas um sistema que é um mundo e que pode ser, e freqüentemente tem sido, localizado numa área menor que o globo inteiro. Uma análise de sistemas mundiais argumenta que as unidades da realidade social dentro das quais nós operamos, cujas regras nos restringem, são na maioria tais sistemas mundos¹².

Para o autor, há duas variedades de sistemas mundos no transcorrer da existência humana: impérios mundiais e economias mundo. A distinção entre esses dois modelos também é importante:

Um império mundial (tal como o Império romano, a dinastia Han na China) é uma grande estrutura burocrática com um único centro político e uma divisão de trabalho central, mas culturas múltiplas. Uma economia mundo é uma grande divisão central de trabalho com centros políticos múltiplos e culturas múltiplas¹³.

Economy (1660-1750). New York: Academic Press, 1980. V.2; WALLERSTEIN, Immanuel. **The Modern World-System**. The Second Era of Great Expansion of the Capitalist World-Economy. (1730-1840). Cambridge: Cambridge University Press, 1984. V.3. Uma versão recente de sua construção teórica encontra-se em WALLERSTEIN, Immanuel. **World-System Analysis**. An Introduction. Durham and London: Duke University Press, 2004. 109 p.

¹¹ ARRIGHI, Giovanni. **O Longo Século XX**. Dinheiro, Poder e as Origens de Nosso Tempo. Rio de Janeiro: Contraponto; São Paulo: UNESP, 1996. Além desta obra, publicou em colaboração com Beverly Silver outra obra destinada à análise da crise sistêmica do capitalismo. ARRIGHI, Giovanni e SILVER, Beverly J. (Org). **Caos e Governabilidade no Moderno Sistema Mundial**. Rio de Janeiro: Contraponto; UFRJ, 2001 e, ainda mais recentemente, ARRIGHI, Giovanni. **Adam Smith em Pequim**. Origens e fundamentos do século XXI. São Paulo: Bontempo, 2008.

¹² A world-system is not the system of the world, but a system that is a world and that can be, most often has been, located in an area less than the entire globe. World-systems analysis argues that the unities of social reality within which we operate, whose rules constrain us, are for the most part such world-systems. WALLERSTEIN, Immanuel. **World-System Analysis**. An Introduction. Durham and London: Duke University Press, 2004. p. 98-99.

¹³ A world-empire (such as the Roman Empire, Han China) is a large bureaucratic structure with a single political center and an axial division of labor, but multiple cultures. A world-economy is a large axial division of labor with multiple political centers and multiple cultures. WALLERSTEIN, op. cit., p. 99.

Para Wallerstein, portanto, as unidades de análise do sistema internacional não são os Estados, como na tradição realista, mas os sistemas mundos. No passado, vários desses coexistiram em diversas partes do globo e, apesar dos contatos, não criaram um único sistema com abrangência global. A outra distinção que o autor faz entre impérios mundiais e economias mundo possui um elemento fundamental: enquanto os impérios mundiais, como o romano, caracterizavam-se por um processo de centralização política, as economias mundo caracterizam-se justamente pelo contrário, ou seja, múltiplos centros políticos em constante e complexa luta interestatal pela hegemonia do sistema. Para Wallerstein, o melhor exemplo de uma economia mundo foi e ainda é o chamado Moderno Sistema Mundial. Esse teve suas origens no século XVI, na Europa, expandiu-se nos séculos seguintes e abarcou todo o globo no século XX. Foi a primeira vez que um sistema mundo coincidiu com a totalidade do globo, sem em nenhum momento configurar um império mundial, já que os atores estatais jamais conseguiram construir uma unidade política que abrangesse todo o globo, ou seja, nenhum Estado conseguiu transformar o Moderno Sistema Mundial em um Império Mundial, apesar de tentativas neste sentido terem sido realizadas como, por exemplo, a da Alemanha nazista.

Além disso, para Wallerstein, outro elemento fundamental do Moderno Sistema Mundial é sua caracterização como uma economia mundo capitalista.

O mundo no qual nós estamos inseridos agora, ou seja, o sistema mundial moderno, teve suas origens no século dezesseis. Este sistema mundial foi então localizado em somente uma parte do globo, principalmente em regiões da Europa e das Américas. Ele se expandiu ao longo dos anos e atingiu todo o globo. É, e sempre foi, uma economia mundo. É, e sempre foi, uma economia mundo capitalista ¹⁴.

Como foi referido pelo autor, o Moderno Sistema Mundial, entendido como uma economia mundo capitalista, possui múltiplos centros políticos, ou seja, diversas unidades políticas que disputam a hegemonia do sistema como um todo: os Estados.

¹⁴ The world in which we are now living, the modern world-system, had its origins in the sixteenth century. This world-system was then located in only a part of the globe, primarily in parts of Europe and the Americas. It expanded over time to cover the whole globe. It is and has always been a world-economy. It is and has always been a capitalist world-economy. WALLERSTEIN, op. cit., p. 23.

Uma das grandes contribuições de Wallerstein foi, portanto, relacionar o sistema interestatal com as estruturas do capitalismo e seus processos de acumulação. Em oposição ao realismo cuja abordagem do sistema internacional é essencialmente estatocêntrica, o modelo de Wallerstein atribuiu à economia mundo capitalista um papel definidor da Política Internacional. Acerca ainda desse debate, cabe referir que a abordagem realista, o paradigma predominante no cenário acadêmico das Relações Internacionais, após a Segunda Guerra Mundial, especialmente no mundo anglo-saxão, tem reformulado constantemente suas premissas e conceitos¹⁵. Isso, por vezes, torna difícil extrair de todas as vertentes um núcleo comum de aspectos a esta construção teórica. Para Nogueira e Messari¹⁶, por exemplo, cinco são os elementos que permeiam todas as tendências: a centralidade do Estado, o ambiente internacional anárquico, o poder, a sobrevivência e a auto-ajuda. Dunne e Schmidt¹⁷, em obra já referida anteriormente, resumem esses mesmos pontos em três elementos essenciais do realismo: o “estatismo”, sobrevivência e auto-ajuda¹⁸.

Para os propósitos da discussão aqui colocada, cabe destacar que o elemento fundamental da centralidade do Estado como ator no sistema internacional é justamente um dos alvos de inúmeras críticas de outras correntes. Nos casos de Wallerstein e Arrighi, esta crítica liga-se basicamente ao papel secundário que os realistas dão a outros atores, como, por exemplo, as corporações capitalistas no processo de articulação da Política Internacional. Essa crítica torna-se mais vigorosa, na medida em que, após o final da Guerra Fria, a atuação cada vez mais agressiva do capital internacionalizado tem influído de maneira cada vez mais forte na construção

¹⁵ Para Tim Dunne e Brian C. Schmidt, há pelo menos três fases de evolução do modelo teórico: o realismo clássico, cujo principal autor foi Hans Morgenthau; o estrutural de Kenneth Waltz e John Mearsheimer; e os debates atuais que envolvem contribuições e discussões entre estes últimos e realistas neoclássicos e da escolha racional como Farred Zakaria e Gideon Rose. DUNNE, Tim; SCHMIDT, Brian C. *Realism*. BAYLIS, John; SMITH, Steve. **The Globalization of World Politics**. An Introduction to International Relations. 3. ed., London: Oxford University Press, 2004. cap. 7, p. 165-171.

¹⁶ MESSARI, Nizar; NOGUEIRA, João Pontes. *O Realismo. Teoria das Relações Internacionais*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005. Cap. 2, p. 23-24.

¹⁷ DUNNE; SCHMIDT, op. cit., p. 172-176.

¹⁸ De forma geral, o “Estatismo” define o Estado como único ou pelo menos o principal ator das Relações Internacionais. A sobrevivência em um ambiente internacional anárquico é um dos objetivos centrais de qualquer Estado, e, neste contexto, cada Estado deve contar apenas com suas próprias capacidades (*self-help*) e recursos para realizar o objetivo da sobrevivência.

da agenda internacional de vários Estados, inclusive das grandes potências, e das organizações e agências internacionais. Essa capacidade de pautar a agenda internacional parece ainda mais evidente como, por exemplo, na crise financeira internacional iniciada nos EUA em 2008 e que atingiu todo o globo. As corporações rapidamente declararam sua incapacidade em gerir os problemas decorrentes dela e prontamente receberam recursos estatais em quantidade e valores jamais vistos em crises anteriores do sistema capitalista.

Outro aspecto fundamental na perspectiva do sistema mundo é a definição de hegemonia e sua ligação com os chamados ciclos sistêmicos de acumulação. O sistema interestatal acaba por consagrar em cada fase de expansão do Moderno Sistema Mundial um quadro hegemônico particular.

Arrighi, em seu “O Longo Século XX”, trata justamente dessas hegemonias do Moderno Sistema Mundial. Para ele, o sistema capitalista passou por quatro ciclos sistêmicos de acumulação e expansão que tiveram suas respectivas hegemonias. Os quatro ciclos foram o genovês, o holandês, o britânico e o estadunidense¹⁹. O último desses quatro ciclos marcou a expansão do Moderno Sistema Mundial durante boa parte do século XX e, segundo o autor, entra em crise justamente nos anos 70 do século XX.

A definição de hegemonia é também bastante precisa e surge de uma reflexão originada na tradição gramsciana. Para Arrighi, a hegemonia não é apenas dominação, mas também liderança e consenso.

A hegemonia, portanto, é mais do que a dominação pura e simples, e diferente dela: é o poder adicional que compete a um grupo dominante, em virtude de sua capacidade de conduzir a sociedade em uma direção que não apenas atende aos interesses do grupo dominante, mas é também percebida pelos grupos subalternos como servindo a um interesse mais geral.²⁰

¹⁹ “Serão identificados quatro ciclos sistêmicos de acumulação, cada qual caracterizado por uma unidade fundamental do agente e estrutura primários dos processos de acumulação de capital em escala mundial: um ciclo genovês, do século XV ao início do século XVII; um ciclo holandês, do fim do século XVI até decorrida a maior parte do século XVIII; um ciclo britânico, da segunda metade do século XVIII até o início do século XX; e um ciclo norte-americano, iniciado no fim do século XIX e que prossegue na atual fase de expansão financeira. Como se vê por esta periodização aproximada e preliminar, os ciclos sistêmicos consecutivos de acumulação se superpõem e, embora adquiram uma duração progressivamente mais curta, todos duram mais de um século: daí a idéia de ‘século longo’, que será tomada como unidade temporal básica na análise dos processos mundiais de acumulação de capital.” ARRIGHI, op. cit, p. 6.

²⁰ Ibid., p.36.

A origem dessa reflexão está nos trabalhos do filósofo político italiano Antônio Gramsci e refere-se ao ambiente interno dos Estados. Para Arrighi, no entanto, a transposição dessa avaliação para o sistema internacional é não só necessária como vital para compreender os mecanismos de reprodução dos processos de hegemonia no Moderno Sistema Mundial, assim como seus momentos de crise e mudança.

Arrighi não foi o único analista a empreender essa avaliação. Dentro do conjunto de obras de inspiração marxista que influenciaram a Teoria das Relações Internacionais, a melhor contribuição neste sentido foi a do canadense Robert W. Cox, que dedicou boa parte de seus estudos a transpor conceitos e concepções gramscianas ao ambiente internacional. Segundo Hobden e Jones²¹, Cox procurou sistematicamente expor como a construção de uma hegemonia baseada não apenas em coerção, mas em liderança e consenso é responsável pela estabilidade dos interesses da potência hegemônica do Moderno Sistema Mundial.

O exemplo mais citado por Cox é o do livre comércio. Ao analisar as hegemonias britânica e estadunidense, o autor procura demonstrar que a hegemonia destas não se baseou apenas em coerção e dominação, mas na sustentação de um elaborado discurso que identificava seus principais interesses com os da sociedade internacional, e gerou a compreensão, em muitos momentos amplamente aceita, de que o livre comércio levaria ao benefício de todos os atores estatais do sistema internacional.

Arrighi, em sua avaliação dos quadros hegemônicos intrínsecos ao Moderno Sistema Mundial, deriva dessa reflexão sua compreensão das hegemonias. O desgaste das hegemonias não é, portanto, apenas um processo de desgaste das capacidades materiais do Estado hegemônico, mas da sua capacidade de liderar de forma consensual os valores do Moderno Sistema Mundial.

A Análise dos Sistemas Mundos é também uma importante crítica aos principais postulados da corrente liberal. Esta última, em conjunto com o realismo, representa o núcleo hegemônico dos debates acadêmicos e dos

²¹ HOB DEN, Stephen; JONES, Richard Wyn. Marxist Theories of International Relations. BAYLIS, John and SMITH, Steve. **The Globalization of World Politics**. An introduction to International Relations. 3. ed., London: Oxford University Press, 2004. cap. 10, p. 235-239.

formuladores de políticas dos países centrais do sistema e de muitas organizações internacionais.

Dentre os principais aspectos formulados pela perspectiva liberal, Nogueira e Messari²² apontam três elementos: o livre-comércio, a democracia e as instituições. Partindo do mesmo ponto que os realistas, os liberais concordam que a anarquia predomina no sistema internacional, mas, ao contrário deles, afirmam que essa condição não é imutável e pode ser transformada em função da promoção conjunta e contínua dos três elementos antes citados.

Não há como negar a íntima identificação entre os clássicos postulados liberais advindos desde os séculos XVIII e XIX e a evolução histórica do capitalismo no Moderno Sistema Mundial. Desde os textos de Smith e Ricardo até as proposições de Hayek, os liberais insistem no livre-comércio como forma de gerar prosperidade a todos os atores do sistema internacional, entendendo que o comércio internacional não é um jogo de soma zero. Esta visão positiva e civilizatória do intercâmbio comercial internacional é duramente criticada por Wallerstein e Arrighi, sustentando estes últimos que a distribuição dos Estados no Moderno Sistema Mundial é essencialmente desigual e injusta, transferindo renda através de diversos mecanismos e instrumentos dos países periféricos aos países centrais do sistema. O comércio internacional não é, portanto, um processo de maximização da renda e da riqueza para todo o sistema internacional, mas expressão clara das relações assimétricas entre atores estatais e não-estatais do centro e da periferia do sistema. A divisão internacional do trabalho é claramente favorável aos atores do centro e responsável pela transferência de imensos recursos das áreas mais pobres às mais desenvolvidas.

Outra divergência bastante clara é a forma como liberais e marxistas identificam boa parte das instituições e organizações internacionais. Para os primeiros, instituições como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e Banco Mundial (BM), por exemplo, contribuem para a diminuição dos conflitos, das desigualdades e tornam o sistema mais estável, apesar da anarquia. Esta confiança no papel civilizatório e estabilizador do sistema é típica das preferências institucionalistas de muitos liberais. Para Wallerstein, várias

²² MESSARI; NOGUEIRA, op. cit., p. 58 -73.

dessas instituições, em seu atual formato, apenas reproduzem os interesses e discursos da potência hegemônica, de seus aliados e do capital internacionalizado. A adoção, por parte dos países periféricos, das recomendações desses organismos contribui para a manutenção das assimetrias e, em muitos momentos, para seu aprofundamento.

Enfim, a Análise dos Sistemas Mundos possui uma abordagem que, para os propósitos deste trabalho, parece ter uma avaliação mais completa e complexa do ambiente internacional, e principalmente da crise estrutural do capitalismo moderno, evitando um aporte conjuntural centrado apenas na crise do petróleo.

1.1.3 A crise da hegemonia estadunidense no Moderno Sistema Mundial

Para Wallerstein e Arrighi, os anos 70 representam um momento de inflexão no quadro hegemônico do sistema internacional. Os EUA, potência hegemônica do que Arrighi classifica como o quarto ciclo sistêmico de acumulação, começam a apresentar um desgaste bastante claro em sua posição no sistema internacional. Esse desgaste possui alguns elementos estruturais bastante importantes. De acordo com Vizontini, o primeiro deles é que a economia estadunidense, que fora, durante as décadas subsequentes à Segunda Guerra Mundial, o carro chefe do capitalismo ocidental, começa a sofrer a concorrência de pelos menos mais duas regiões do centro do sistema capitalista mundial: a Europa (em especial a Alemanha) e o leste asiático, sendo esse último liderado pela experiência japonesa.

Apesar da clara vinculação política e estratégica e da dependência militar dessas duas áreas em relação aos EUA no contexto da Guerra Fria, não há como negar que, nas décadas de 50 e 60 do século XX, essas duas regiões aumentaram consideravelmente sua inserção e poder no sistema internacional e passaram a competir e rivalizar com os EUA em amplos setores da economia capitalista internacionalizada, tendo, inclusive, superado a potência hegemônica em setores tecnológicos específicos e aumentado a participação de suas empresas multinacionais no competitivo mercado capitalista internacional. Japão e Alemanha, duas das maiores economias mundiais, atingiram essa posição em condição subordinada e dependente do ponto de

vista estratégico-militar, mas não do ponto de vista econômico. Ou seja, a imensa vantagem econômica e financeira que os EUA obtiveram sobre outras áreas centrais do Moderno Sistema Mundial, nas décadas posteriores à Segunda Guerra Mundial, estava sendo diluída em uma competição intercapitalista cada vez mais forte e intensa²³.

Um segundo elemento estrutural de desgaste à hegemonia estadunidense diz respeito ao crescimento econômico de alguns países periféricos dentro da esfera capitalista, países esses que, calcados em projetos nacionalistas e anti-hegemônicos, iniciaram tentativas regionais de afirmação de seus interesses. Em alguns casos, esses países, apesar da evidente dependência em relação ao centro do sistema capitalista, conseguiram relativo sucesso em algumas áreas de seus processos produtivos e passaram também a competir com as potências capitalistas centrais. Bons exemplos disto foram os projetos nacional-desenvolvimentistas subjacentes aos processos de países como Coreia do Sul, África do Sul, Índia e Brasil, os quais, em seus respectivos cenários regionais, ou mesmo em fóruns multilaterais como a ONU (Organização das Nações Unidas), GATT (Acordo Geral de Tarifas e Comércio) e UNCTAD (Conferência Internacional para o Desenvolvimento da ONU), desenvolveram uma ativa diplomacia que, além de denunciar as incoerências e injustiças do Sistema Internacional, articularam discursos e práticas que procuraram romper parcialmente com sua situação periférica.

Wallerstein afirma de forma bastante consistente que esses processos configuram inclusive uma nova denominação para a posição que tais países passam a ocupar no sistema interestatal. Em sua compreensão, essas nações desempenham a função de países semiperiféricos, ou seja, já não se limitam mais ao fornecimento exclusivo de matérias-primas aos países centrais, mas ainda não romperam totalmente com a sua condição de países periféricos. Aliás, a própria definição da divisão internacional do trabalho merece uma melhor apreciação. Além da clássica divisão entre centro e periferia, bastante conhecida e debatida, a semiperiferia é uma categoria importante de análise:

O sistema mundial moderno tem características que podem ser descritas em termos de espaço e tempo. A dimensão espacial

²³ VIZENTINI, Paulo G. F. O Desgaste da Hegemonia dos Estados Unidos. **O Século XX**. Porto Alegre: Novo Século, 1998. cap. 5, p. 143.

enfoca os diferentes papéis econômicos desempenhados por regiões diferentes dentro da economia mundial. À distinção periférica principal, Wallerstein adicionou (ainda que controversamente) outra zona econômica na sua descrição da economia mundial, uma zona semiperiférica intermediária. De acordo com Wallerstein, a zona semiperiférica tem um papel intermediário dentro do sistema mundial, exibindo certas características de centro e outras características de periferia. Por exemplo, embora invadido por interesses econômicos centrais, a semiperiferia tem sua própria base industrial, relativamente nativa e vibrante. Por causa dessa natureza híbrida, a semiperiferia desempenha importantes papéis políticos e econômicos dentro do sistema mundial moderno. Em particular, ela fornece uma fonte de trabalho que contraria qualquer pressão ascendente em salários no centro e também fornece um novo lar para aquelas indústrias que não podem mais funcionar lucrativamente no centro (por exemplo, linhas de montagem de carros e tecidos). A semiperiferia também desempenha um papel vital na estabilização da estrutura política do sistema mundial²⁴.

O Brasil dos anos 70 encaixa-se claramente nessa caracterização. Apesar da evidente orientação política do país em consonância com os interesses hegemônicos dos EUA, no quadro da Guerra Fria, não há como negar que o Brasil dos anos 70 já não era mais a imensa “fazenda” que tão bem ilustrou a posição brasileira na divisão internacional do trabalho durante o Império e a Primeira República. O Brasil não logrou romper a dependência, mas construiu mecanismos, que, em algumas áreas, desafiaram a hegemonia estadunidense, levando o país a alguns sérios confrontos com a superpotência do norte e, inclusive, a competir com ela em cenários regionais como Oriente Médio, África e América Latina.

Um terceiro elemento estrutural que deve ser considerado é o progressivo desgaste dos EUA no quadro do conflito da Guerra Fria. Esse elemento pode ser desdobrado em dois argumentos. Os gastos militares, no

²⁴ The modern world-system has features which can be described in terms of space and time. The spacial dimension focuses in the differing economic roles played by different regions within the world-economy. To the core-periphery distinction Wallerstein has (somewhat controversially) added another economic zone in this description of the world-economy, an intermediate semi-periphery. According to Wallerstein, the semi-peripheral zone has an intermediate role within the world-system displaying certain features characteristic of the core and others characteristic of the periphery. For example, although penetrated by core economic interests, the semi-periphery has its own relatively vibrant indigenously owned industrial base. Because of this hybrid nature, the semi-periphery plays important economic and political roles within the modern world-system. In particular, it provides a source of labour that counteract any upward pressure on wages in the core and also provides a new home for those industries that can no longer function profitably in the core (for example car assembly and textiles). The semi-periphery also plays a vital role in stabilizing the political structure of the world-system. HOBDEN; JONES, op. cit., p. 232.

setor aeroespacial e de alta tecnologia representaram custos altíssimos ao estado norte-americano. A URSS, a RPC (República Popular da China) e o restante do mundo socialista não integravam o sistema capitalista, não fazendo, portanto, parte do Moderno Sistema Mundial, entendido como uma economia mundo capitalista. Esse desafio à hegemonia estadunidense foi parcialmente superado com a queda da URSS em 1991, mas essa “vitória” não foi conseguida sem graves prejuízos ao estado norte-americano, que passou a colecionar déficits fiscais e comerciais crônicos²⁵. Os EUA, que durante décadas haviam depositado sua prosperidade em vultosos superávits fiscais e comerciais, passaram a conviver com uma realidade oposta. As disputas da Guerra Fria representaram, sem dúvida, um aspecto relevante na configuração desse elemento estrutural. Um segundo aspecto desse argumento diz respeito aos gastos e desgastes decorrentes de inúmeros conflitos periféricos da Guerra Fria. Em vários cenários regionais, o envolvimento militar estadunidense constituiu, sim, um fator de progressivo desgaste interno e externo ao país. O exemplo mais conhecido é evidentemente o da Guerra do Vietnã, conflito esse que, em sua fase mais aguda, nos anos 60, significou prejuízos imensos tanto do ponto de vista interno, com o questionamento da presença norte-americana na região, quanto do ponto de vista externo, com a derrota militar estadunidense. Inúmeros outros exemplos de conflitos regionais podem ser citados, como os do Oriente Médio, em que a posição dos EUA pró-Israel contribuiu para ampliar inimizades no campo árabe-muçulmano, os da América Latina, onde a Revolução Cubana, os movimentos guerrilheiros dos anos 70 e os conflitos na América Central nos anos 80 (em decorrência da Revolução Sandinista na Nicarágua) exigiram recursos financeiros, armas e, muitas vezes, intervenções militares. Ora, nessa mesma época, países como Alemanha e Japão, protegidos pelo “guarda-chuva” estadunidense, dedicaram-se a progressivamente solapar as vantagens econômicas da superpotência, sem estarem expostos aos custos da manutenção de uma posição hegemônica.

²⁵ WALLERSTEIN, Immanuel Maurice. Globalização: uma trajetória a longo prazo do sistema mundo. **O Declínio do Poder Americano**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2004. Parte II, Cap. 3, p. 53-76.

1.1.4 A crise do paradigma fordista-keynesiano de acumulação de capital

Outro elemento estrutural que fornece subsídios para a compreensão da crise de hegemonia do Moderno Sistema Mundial nos anos 70 diz respeito às transformações dos processos produtivos que marcaram o ciclo estadunidense, em especial no pós-Segunda Guerra Mundial.

O capitalismo industrial do século XX possui alguns elementos fundamentais que configuram o que vários autores denominam o paradigma fordista-keynesiano de acumulação. Esse se encontra assentado, por um lado, na grande indústria e seus processos de produção em larga escala e organizado em linhas de montagem, e, por outro lado, numa maciça intervenção estatal pautada em princípios derivados da orientação keynesiana. Esse paradigma produtivo marcou amplamente o Moderno Sistema Mundial, após a Segunda Guerra e implicou na construção de uma sociedade de consumo em massa que tão bem caracterizou a expansão capitalista nos países centrais do sistema.

Segundo Arrighi, esse modelo entra em crise nos anos 70, configurando um elemento fundamental, já que os EUA, a potência hegemônica do ciclo, era o país que melhor exemplificava a utilização desse paradigma produtivo. O ciclo estadunidense estava, portanto, pautado nesse modelo produtivo²⁶.

Na visão de Vinentini, uma série de alterações se processava no modelo, tais como:

O capitalismo baseado em indústrias motrizes, como os automóveis e outros bens de consumo durável, encontrara seus limites por razões como a rigidez produzida pela exigência político-ideológica de garantir pleno emprego e conceder aumentos salariais reais continuamente. Isto conduziu ao declínio da taxa de crescimento e, logo, da de lucro. No campo político-ideológico, aliás, as sociedades de consumo haviam atingido seus limites, como ficou evidente com as revoltas estudantis de 1968 em Paris e em outras grandes cidades do mundo, as quais contaram com o apoio de certas categorias de trabalhadores. Além disso, o tipo de indústrias em que se baseava o *american way of life* requeria investimentos de porte cada vez maior, tais como a urbanização e a construção de infra-estruturas rodoviárias e de serviços. Deve-se levar em conta, também, o desperdício produzido pelos serviços acessórios e de comercialização, requeridos por mercados de concorrência monopolista. Finalmente, é preciso considerar que a divisão mundial do

²⁶ ARRIGHI, op cit., p. 2

trabalho então existente tornava-se um entrave para o desenvolvimento deste modelo²⁷.

Os “trinta gloriosos”, expressão de origem francesa que marcou as três décadas após a Segunda Guerra Mundial, produziu uma imensa expansão produtiva e prosperidade no centro do Moderno Sistema Mundial, que foram calcadas nesse paradigma produtivo, mas seu posterior desgaste trouxe o germe de sua superação. Os processos de ajuste da economia global nos anos 70 e 80 do século XX, assim como a ofensiva neoliberal no centro e posteriormente na periferia do sistema, devem ser entendidos como parte do processo de transformação e questionamento do paradigma fordista-keynesiano e seu reordenamento produtivo. A crise do modelo produtivo do pós-guerra, portanto, explica muito melhor a crise de hegemonia do sistema do que a conjuntura energética que, é claro, era um dos aspectos da realidade, mas não seu elemento irradiador.

1.2 Os paradigmas da política externa brasileira e os governos militares

A história da Política Externa Brasileira, assim como a História das Relações Internacionais, exige uma reflexão mais ampla do que a simples enumeração e caracterização de aspectos conjunturais. Em várias abordagens mais tradicionais, era comum que a política externa de um estado fosse apenas descrita como a ação de seus principais agentes, ou seja, os diplomatas, presidentes, militares e líderes políticos, que tomavam as decisões necessárias à condução da postura externa de um país. Essa visão por demais estreita deslocava toda a atividade política externa de um estado para o âmbito individual²⁸.

Hoje, no entanto, é consensual que os mecanismos de decisão e formulação da política externa de um estado são muito mais complexos, sendo influenciados por uma quantidade relativamente grande de atores que, com

²⁷ VIZENTINI, op. cit., p. 144.

²⁸ Para uma breve exposição da crítica à história diplomática tradicional e a construção da História das Relações Internacionais, ver: SARAIVA, José Flávio Sombra. O continente e a ilha: de Pierre Renouvin a Adam Watson. **Relações Internacionais**. Dois Séculos de História. Brasília: IBRI, 2001. v.1, cap. 1, seção 01, p. 18-25.

pesos diferentes, acabam por influir na construção da agenda internacional de um país. Para melhor compreender essa realidade marcada por complexas relações de poder e interesses econômicos, parece ser mais adequado não tratar de cada governo como uma unidade desprovida de sentido dentro de um quadro maior, mas sim traçar uma visão de longo prazo que dá sentido à atuação externa de um estado. Neste sentido, parece ser mais adequado tratar de “paradigmas” da Política Externa Brasileira ao invés das políticas externas isoladas de cada governo.

1.2.1 O paradigma nacional desenvolvimentista da política externa brasileira

Os três governos que serão estudados neste trabalho (Médici, Geisel e Figueiredo) fazem parte do que vários autores qualificam como o paradigma nacional-desenvolvimentista da Política Externa Brasileira. É bem verdade que há muitas discordâncias e divergências sobre a origem e aspectos dessa construção teórica, mas há também a clareza de que elementos estruturais permitem uma abordagem dessa natureza.

A ideia central é de que, desde a década de 30, no primeiro governo de Vargas, ou então pelo menos após a Segunda Guerra Mundial, a Política Externa Brasileira deslocou de forma clara sua atuação, objetivando a construção, através de um projeto nacionalista e autônomo, do desenvolvimento do país. Alguns elementos ilustram essa mudança, tais como o processo de industrialização do país por substituição de importações, a barganha política com outras potências e não apenas o alinhamento automático aos EUA, a multilateralização da diplomacia brasileira com a abertura de novos espaços para o Brasil em países centrais ou periféricos do sistema mundial e a forte participação em organismos multilaterais e a denúncia constante das incoerências desses. A diplomacia brasileira, acompanhando a própria transformação do país, buscou transformar os vetores da ação externa brasileira em função deste objetivo: um desenvolvimento autônomo e alicerçado em um projeto nacional²⁹.

²⁹ Para uma ampla exposição desta perspectiva teórica, as referências escolhidas foram: CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. **História da Política Exterior do Brasil**. 2. ed.,

Pelo menos duas ressalvas devem, no entanto, ser feitas a essa caracterização. Em primeiro lugar, é forçoso admitir que nem todos os governos brasileiros entre 1930 e 1990 mantiveram esses vetores em sua ação externa. Os governos de Gaspar Dutra (1946-1950), Castelo Branco (1964-1967)³⁰ e boa parte do governo de Juscelino Kubitschek foram marcados pelo retorno à antiga perspectiva de alinhamento automático aos EUA, configurando uma opção de aproximação com a superpotência hegemônica, objetivando uma relação privilegiada que garantisse ao país o reconhecimento por parte dos EUA da fidelidade do país aos seus interesses.

Para a maioria das lideranças conservadoras civis e militares do Brasil, uma aproximação desse tipo garantiria uma série de vantagens em relação aos nossos vizinhos latino-americanos, como por exemplo, um razoável fluxo de investimentos diretos dos EUA e dos organismos internacionais influenciados pelos estadunidenses, acordos vantajosos em várias áreas estratégicas e o reconhecimento da liderança regional brasileira sobre a América Latina. Evidentemente, essa postura renovou as desconfianças de muitos países da região, em especial os sul-americanos, de que o Brasil desejava assumir uma postura subimperialista, assumindo na região e com a anuência de Washington, a função de país disciplinador da ordem hegemônica norte-americana. Essas desconfianças não eram infundadas, haja vista que em um passado não tão distante, o Brasil caracterizou sua política externa por uma ação francamente solidária aos interesses hemisféricos dos EUA e em claro confronto com qualquer ação voltada à integração ou aproximação dos países da região. O melhor exemplo disso foi a gestão de Rio Branco à frente do Ministério das Relações Exteriores entre 1902 e 1912, quando o chanceler brasileiro, além de aproximar o Brasil dos EUA, corroborou a maioria das ações intervencionistas dos estadunidenses na América Latina, defendendo claramente o imperialismo norte-americano em plena ação no continente.

Brasília: UNB, 2002. p. 273-277; 309-312; 351-354 e 380-387. VIZENTINI, Paulo G. F. **A Política Externa do Regime Militar Brasileiro**. Multilateralização, desenvolvimento e construção de uma potência média (1964-1985). Porto Alegre: UFRGS, 1998. p. 14-17; 84-92; 136-147; 202-212. CANANI, Ney. Paradigmas da Política Externa Brasileira. **Política Externa no Governo Itamar Franco. (1992-1994)**. Porto Alegre: UFRGS, 2004. Cap. 2, p. 25-39.

³⁰ Para uma avaliação da política externa de Castelo Branco: SILVA, André Luiz Reis da. **A Diplomacia Brasileira entre a Segurança e o Desenvolvimento**. A Política Externa do Governo Castelo Branco (1964-1967). Porto Alegre: UFRGS, 2004. 123 p.

Clodoaldo Bueno, ao estudar o período, caracteriza com bastante clareza a postura brasileira:

Rio Branco captou com precisão a nova distribuição do poder mundial e, sobretudo, a posição ocupada pelos EUA que já possuíam a maior economia do planeta e ingressavam na política das grandes potências, buscando a formação do seu sistema de poder. O chanceler brasileiro não contestou as pretensões dos norte-americanos e até lhes facilitou a tarefa, na medida em que procurou uma aproximação ainda maior do que a que já existia e manifestou o desejo de vê-los desempenhando o papel de *leadership* do continente. Um dos pilares da política exterior de Rio Branco foi a amizade dos EUA, com a qual se contemplavam os interesses da agro-exportação e facilitava-lhe o exercício de uma política sub-regional. Inaugurado pelos fundadores da República, o redirecionamento da política externa brasileira para a potência hegemônica do hemisfério foi de tal modo consolidado que sobreviveu ao próprio chanceler e adquiriu novas características, adequadas à ordem mundial surgida durante e após as crises do sistema internacional da primeira metade do século XX³¹.

Como se pode perceber, a gestão de Rio Branco não foi um caso isolado na Política Externa Brasileira, mas um divisor de águas, que marcou a ação brasileira no sistema internacional em boa parte do século XX. O Brasil manteve por décadas sua vinculação hemisférica e, em vários momentos, declaradamente subserviente à potência do norte, que, durante a primeira metade do século XX, deixou de ser uma potência emergente e desafiante, para tornar-se a potência hegemônica, superando os países europeus de uma maneira geral e a Grã-Bretanha em particular, tendo, esta última, sofrido uma lenta decadência, que lhe retirou a condição de potência hegemônica do Moderno Sistema Mundial.

Ainda na atualidade, há vários setores do empresariado, da classe política e da academia que defendem claramente o abandono de iniciativas diplomáticas que confrontem os EUA, argumentando que os interesses nacionais brasileiros coincidem com os da superpotência hegemônica e que o melhor caminho para a inserção brasileira no sistema mundial é a adoção pura e simples da agenda e das recomendações de Washington e das organizações internacionais e corporações capitalistas influenciadas pelos estadunidenses.

³¹ BUENO, Clodoaldo. Consolidação e Limites da Amizade Norte-Americana. **Política Externa da Primeira República**: os anos de apogeu (de 1902 a 1918). São Paulo: Paz e Terra, 2003. cap. 5, p. 145.

Uma segunda ressalva ao chamado período nacional-desenvolvimentista diz respeito às dificuldades de implementação dessa postura na Política Externa Brasileira, assim como aos problemas econômicos e financeiros do país em vários governos do período. Em relação à primeira dificuldade, é importante lembrar que nem sempre houve consenso entre a posição da chancelaria brasileira e de outros setores do governo ou mesmo da economia brasileira. A formulação da agenda internacional do país nunca foi uma arena simples, comportando simultaneamente vários agentes com proposições distintas e por vezes antagônicas do processo.

Em vários momentos, houve uma clara disputa, por exemplo, entre os ministérios da área econômica e as posições da diplomacia brasileira. Esse confronto acabou por prejudicar o conteúdo e as ações externas brasileiras do Itamaraty. Em vários casos, as negociações externas do país, especialmente em relação aos organismos internacionais de financiamento, foram conduzidas por ministros da área econômica que claramente discordavam da visão desenvolvimentista da chancelaria. Mais que isto, representavam eles, dentro do governo, elementos identificados com os interesses de setores do capital nacional e/ou internacional. Um bom exemplo disso foram as negociações levadas a cabo por Roberto Campos e Otavio Gouveia de Bulhões, respectivamente, ministros do Planejamento e da Fazenda de Castelo Branco, os quais representavam setores do governo brasileiro claramente vinculados aos interesses do chamado grupo “liberal-imperialista”, decidido a impor uma posição brasileira francamente integrada aos interesses do capital internacional e, por via de consequência, aos dos EUA, potência hegemônica do sistema³².

Outra dificuldade na construção de uma agenda nacional-desenvolvimentista esteve vinculada aos diversos momentos de fragilização da economia e das finanças do país. Seja nos anos 60 ou 70, mas principalmente nos 80, o Brasil passou por vários períodos em que o balanço de pagamentos, o endividamento externo e a inflação tornaram-se graves problemas para os projetos do país. A chamada década perdida não foi um fenômeno particular do Brasil, tendo sido comum à maioria dos países da América Latina. Ora, isto teve um impacto desestabilizador em todos os projetos de largo prazo que visavam à uma postura mais autônoma. É bastante óbvio que qualquer projeto

³² SILVA, op. cit., p.29-34.

de autonomia externa necessita de um bom quadro econômico interno, e confrontar a potência hegemônica e os organismos internacionais amplamente influenciados por ela implica em dispor de uma margem de manobra adequada a esses propósitos. Em muitos casos, não foi isto que ocorreu. O exemplo emblemático disso foram os governos de Figueiredo, mas principalmente o de Sarney, nos quais se podem observar claramente as dificuldades econômicas externas do país. A crise da dívida e a crescente inflação prejudicaram visivelmente as iniciativas externas brasileiras. A necessidade de recorrer aos organismos internacionais de financiamento evidentemente implicou em maior subordinação aos interesses dos centros hegemônicos do sistema internacional. Negociar de forma autônoma e independente em um quadro de flagrante dependência não é o melhor cenário para qualquer país que almeje uma inserção madura no sistema internacional.

Nenhum setor prejudicou tanto as relações exteriores do Brasil, a economia e a sociedade brasileira desde 1980 quanto o de endividamento externo. É inútil, porém, buscar na vasta documentação publicada pela Chancelaria informações sobre o andamento das negociações, porque o Itamaraty esteve ausente desse processo como também o Congresso Nacional. As negociações foram conduzidas pelos economistas da Fazenda, do Planejamento e do Banco Central, à revelia da sociedade e de outros órgãos que a representavam³³.

Em suma, a despeito da evidente construção de um paradigma nacional-desenvolvimentista, é preciso reconhecer que as dificuldades de um país semiperiférico em um quadro global adverso dificultaram a continuidade e a efetividade de muitas dessas políticas.

1.2.2 O regime militar e o nacional desenvolvimentismo

Um erro muito comum, ao se tratar do regime militar brasileiro, é confundir o discurso anticomunista do período com uma posição totalmente subordinada à potência hegemônica em outros temas. O jogo da Política Internacional é muito complexo e disputado em múltiplas arenas e nesse intrincado contexto, nem sempre o aliado ideológico é o melhor parceiro em todos os setores da ação externa de um país.

³³ CERVO; BUENO, op. cit., p. 435.

Dos cinco governos militares após o golpe, apenas o primeiro, o de Castelo Branco (1964-1967), como foi referido anteriormente, representou um alinhamento incontestado aos EUA e seus interesses na região. A diplomacia brasileira desse governo condicionou o desenvolvimento à segurança, em uma clara aproximação com a interpretação estadunidense do quadro regional. Para os norte-americanos, a prioridade era combater os movimentos subversivos que pudessem representar algum perigo à sua flagrante hegemonia no hemisfério. O próprio golpe de estado no Brasil, em 1964, representou claramente essa disposição.

A diplomacia da Segurança e do Desenvolvimento, expressão que caracterizou a gestão de Vasco Leitão da Cunha e de Juracy Magalhães à frente do MRE (Ministério das Relações Exteriores), claramente subordinou o desenvolvimento à segurança, corroborando a visão estadunidense do processo. Para os EUA, em boa parte dos anos 60 e 70, a prioridade era o combate à subversão no continente, identificada com grupos sociais, movimentos guerrilheiros e partidos de esquerda.

Outra tendência era evitar a vinculação entre falta de desenvolvimento e ameaças socialistas, algo que diversos governos latino-americanos reafirmaram em suas negociações com a potência hegemônica nas décadas anteriores. O desenvolvimento brasileiro de Castelo era associado aos interesses predominantes do capital externo, identificado com o que vários autores denominam grupo “liberal-imperialista”. Segundo Vizontini, essa vertente entendia o desenvolvimento brasileiro da seguinte forma:

Este conjunto de posições ganha sentido como parte da estratégia do “liberal-imperialismo”. Este, no plano econômico, objetivava o interesse do capital estrangeiro pelo mercado nacional, ampliado por suas ramificações “subimperialistas” na América do Sul. No âmbito político, acolhia o desejo norte-americano na manutenção de um padrão de associação vertical e na subdivisão do sistema de relações centro-periferia em subsistemas regionais, garantindo aos EUA a posição de pólo de gravitação dos países latino-americanos, subordinados a sub-lideranças regionais³⁴.

A partir de Costa e Silva (1964-1967), mas, principalmente em Médici e Geisel, o regime militar, apesar de seu tom francamente anticomunista e pró-

³⁴ VIZENTINI, op. cit., p. 35.

americano, excludente do ponto de vista social e economicamente dependente do sistema capitalista, recria discursos e práticas da política externa que foram amplamente usados durante as experiências nacional-desenvolvimentistas dos anos 50 e 60. De modo algum isto pode ser interpretado como uma inflexão ideológica à esquerda ou uma propensão nacionalista de inspiração populista. Os militares brasileiros, associados a uma substancial parte da burguesia nacional e amparados em uma parte da classe média que se nutria dos altos índices de crescimento econômico (principalmente durante a gestão de Médici) necessitavam resolver os problemas de uma economia de caráter semiperiférico que necessitava abrir novos mercados, expandir seu projeto industrial, garantir infraestrutura e oferta de energia, entre outras coisas.

Novamente a estrutura econômica brasileira e sua inserção no sistema internacional explicam muito melhor o pragmatismo externo da diplomacia brasileira do que a retórica conservadora e alinhada aos EUA.

Outro aspecto fundamental para compreender o retorno da política externa do regime militar a discursos e práticas nacional-desenvolvimentistas é o reconhecimento do fracasso da política externa de Castelo em relação aos EUA. Ao vincular o desenvolvimento à segurança, assumindo claramente a tese norte-americana de que a prioridade na América Latina era o combate à subversão e não os recursos necessários ao desenvolvimento, tão reclamados por vários líderes latino-americanos, e, em especial, por vários presidentes brasileiros desde Vargas até João Goulart, a diplomacia de Castelo não obteve sucesso em sua interlocução com os EUA³⁵.

A potência hemisférica possuía outras prioridades que incluíam cenários muito mais relevantes e desafiadores à hegemonia estadunidense como a Europa Ocidental, o Leste Asiático e o Oriente Médio. Já que o presidente brasileiro se conformava subservientemente com os ditames de Washington, não havia necessidade de carrear recursos para um país no qual a hegemonia estadunidense não sofria ameaças sérias. De forma semelhante ao que já havia ocorrido em outros momentos do século XX, a estratégia de franca e irrestrita solidariedade com a potência do norte visando vantagens econômicas

³⁵ LESSA, Antônio Carlos Moraes. Instabilidade e Mudanças: Os Condicionantes Históricos da Política Externa Brasileira Sob Geisel (1974-1979). **Revista de Informação Legislativa**. Brasília: 34 (133): p 76-77, jan-mar 1997.

e estratégicas regionais e, que, por vezes, surpreendeu os próprios norte-americanos pelo grau de subserviência, apenas mostrou a estes últimos que regimes como o brasileiro podiam ser contentados com as “migalhas” econômicas, destinando aos cenários mais desafiadores os maiores recursos econômicos e estratégicos. Quando um governo não dispõe de altivez, corre o risco de conviver com o desprezo e o desleixo por parte da potência hegemônica.

A citação a seguir ilustra bem esse contexto:

Como foi visto anteriormente, em troca das facilidades econômicas concedidas aos EUA, o governo brasileiro aspirava receber investimentos, empréstimos, ajuda técnica e financeira, uma estrutura de preços mais compensadores para seus produtos, a abertura do mercado norte-americano e o recuo regional das matrizes das transnacionais em proveito de suas subsidiárias instaladas no Brasil. No campo político-estratégico, em troca da aliança incondicional, Castelo Branco esperava que, através de um sistema de defesa coletiva, se estabelecesse uma divisão de funções no âmbito hemisférico, atribuindo um status de sub-liderança regional, através de um tratamento preferencial em relação aos demais países. No fundo, tratava-se de uma velha fórmula tentada no passado (...). A diplomacia castelista esperava, interpretando os interesses estratégicos norte-americanos, criar um quadro econômico favorável ao capital estrangeiro, bem como acatar a subordinação vertical, dentro de um cenário em que o sistema centro-periferia fosse subdividido em pólos regionais (coordenados por um aliado local), onde a liderança dos EUA se exercesse a um menor custo, **contudo, o que este esquema não levou em conta é que quanto mais o Brasil colaborasse, menos se fazia necessário pagar por sua colaboração** (grifo nosso), desviando-se a atenção e os recursos norte-americanos para outros cenários mais problemáticos. A isto se somará o insuficiente montante da cooperação, comércio e investimentos destinados pelos Estados Unidos a seu aliado, elemento que enfraquecerá os liberais-internacionalistas no bloco de poder do regime³⁶.

Pode-se, portanto, referir o regime militar, com a exceção da gestão de Castelo, como uma continuidade do projeto nacional-desenvolvimentista, ainda que amparado em orientação ideológica diversa do populismo nacionalista de experiências anteriores. O nacionalismo dos militares era anticomunista, mas tinha sua própria visão e interpretação para o processo de inserção do Brasil no sistema mundial.

Como última ressalva, pode-se referir que, a despeito dessa unidade de ações e interesses, cada um dos governos militares agiu em função de

³⁶ VIZENTINI, op. cit., p. 40.

realidades externas e internas diversas. Enquanto o governo de Médici foi ufanista em sua percepção das potencialidades externas e do crescimento econômico do Brasil, assentado no “milagre brasileiro”, Geisel, mas principalmente Figueiredo, enfrentaram uma conjuntura política interna adversa e uma flagrante fragilização econômica em função da crise de hegemonia do sistema capitalista, anteriormente abordada, e em virtude do processo de ajuste promovido pelos países centrais que, fundamentalmente nos anos 80, jogou a América Latina na década perdida da crise do endividamento externo. Os detalhes e enfoques específicos de cada um dos três governos serão convenientemente analisados em seus respectivos capítulos.

1.3 O BRASIL, O PETRÓLEO E O SISTEMA INTERNACIONAL. UMA ECONOMIA SEMIPERIFÉRICA EM UM QUADRO GLOBAL

1.3.1 O surgimento da indústria petrolífera internacional no século XX

A indústria petrolífera nasceu nos EUA, nas últimas décadas do século XIX, no processo de transformação dos meios produtivos que muitos historiadores denominaram Segunda Revolução Industrial³⁷.

O capitalismo industrial já não era mais um modelo produtivo restrito à Grã-Bretanha, e novas potências industriais europeias e não europeias iniciavam uma violenta competição intercapitalista. O desenvolvimento tecnológico necessitava de uma fonte de energia nova e mais eficiente que o carvão, o qual, durante décadas, havia sido a matriz predominante.

Na virada do século XX, mais especialmente após a Primeira Guerra Mundial, a utilização do petróleo já havia se disseminado por vários países, levando a indústria petrolífera a uma segunda etapa muito importante, a de seu processo de internacionalização, operação essa que, aliás, a caracteriza até a atualidade. Os países centrais e suas principais companhias iniciaram um importante momento de prospecção e pesquisa em várias regiões do globo. Foi nessa época que o potencial petrolífero do Oriente Médio, em especial o do

³⁷ Para uma avaliação do período e desta transformação, ver HOBBSAWN, Eric. **A Era dos Impérios (1875-1914)**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2003.

Golfo Pérsico, foi descoberto³⁸. Na América Latina também foram localizadas substanciais jazidas, mormente no México e Venezuela, países que até hoje possuem grande importância nos cenários petrolíferos regional e mundial.

As concessões às companhias petrolíferas ocidentais foram implementadas por meio de contratos que eram absolutamente favoráveis às mesmas, transformando a indústria petrolífera em uma das mais lucrativas do sistema internacional. No caso do Oriente Médio, é importante lembrar que a região era dividida entre dois estados de características pré-modernas, a Pérsia e o Império Turco Otomano. O Império Turco desintegrou-se na esteira de sua derrota no conflito para as potências ocidentais após a Primeira Guerra Mundial e a Pérsia não tinha até então condições de fazer frente à forte presença ocidental na região. Ainda estava longe o momento de formação dos modernos estados do Oriente Médio, o que ocorreria com maior força a partir do final da Segunda Guerra Mundial³⁹.

Após a Segunda Guerra Mundial, pode-se afirmar com segurança que o desenvolvimento do capitalismo dos chamados países do primeiro mundo deveu-se, entre outras coisas, ao fornecimento de uma fonte energética barata e abundante: o petróleo. As chamadas “sete irmãs” (*Texaco, Mobil, Exxon, Gulf, Chevron, British Petroleum e Shell*), apoiadas pelos seus governos, controlaram o mercado mundial de petróleo, impondo aos países produtores seus interesses e fornecendo aos países centrais uma fonte energética que, naquela época, era tratada como inesgotável, apesar da óbvia natureza finita dos recursos.

Das “sete irmãs”, a BP era britânica e a *Shell*, anglo-holandesa. As demais eram estadunidenses. O próprio processo de formação dessas corporações, pouco conhecido pela academia e pelo público em geral, ilustra o caráter acintosamente oligopolista do setor. Das cinco companhias norte-americanas, três eram, na realidade, o produto da dissolução judicial de uma única companhia, a *Standard Oil* do magnata John Rockefeller. A dissolução foi imposta pela Suprema Corte dos EUA em 1911, já que, desde a segunda

³⁸ Para uma detalhada exposição deste processo, consultar MARINHO JR., Ilmar Penna. Os Idos da Conquista do Eldorado. **Petróleo: Política e Poder**: um novo choque do petróleo? Rio de Janeiro: José Olympio, 1989. cap. 3, p. 43-77 e YERGIN, Daniel. **O Petróleo**: Uma História de Ganância, Dinheiro e Poder. São Paulo: Scritta, 1992. p. 126-142 e 179-201.

³⁹ VIZENTINI, Paulo G. Fagundes. A Formação dos Estados no Oriente Médio. **O Oriente Médio e Afeganistão**. Um século de conflitos. Porto Alegre: Leitura XXI, 2002. cap. 1, p. 17-25.

metade do século XIX, quando Rockefeller iniciou seu império, a empresa tornou-se célebre pela agressividade e por seus abusos e violações ao mercado. Apenas na segunda década do século XX e após intensas protelações, foi finalmente dissolvida. Da empresa original emergiram, portanto, a *Standard Oil of New Jersey*, que mudou sua denominação duas vezes, primeiramente para *Esso* e depois para *Exxon*, a *Standard Oil of New York*, que transformou-se na *Mobil* e a *Standard Oil of California*, que se tornou a *Chevron*⁴⁰. No caso da *British Petroleum (BP)*, foi particularmente marcante sua origem, já que, de forma bastante diversa do que atualmente veiculam os principais analistas do mercado de petróleo comprometidos com o dogma do “mercado livre” e fervorosos detratores da iniciativa estatal em qualquer época, essa empresa tornou-se sólida e relevante justamente por interferência do Estado inglês, que a capitalizou e se tornou seu principal mandatário, com um aporte de 2 milhões de libras em 1914, por ocasião do início das atividades de exploração da *Anglo-Persian*. Essa última havia conseguido a concessão por 60 anos dos direitos de exploração de petróleo e gás em todo o território persa. O autor do projeto aprovado no parlamento e principal defensor dessa interferência do Estado inglês foi Winston Churchill, à época, político inglês profundamente preocupado com o fornecimento de óleo para a *Royal Navy*. Para o lorde inglês era imperioso garantir o petróleo como recurso estratégico, já que a armada de sua majestade era totalmente dependente desse combustível e o Reino Unido, naquele tempo, não possuía reservas de óleo⁴¹. A *Anglo-Persian* forneceu todo o petróleo necessário à marinha britânica e ainda tornou-se extremamente lucrativa. Décadas mais tarde, tornou-se a BP⁴².

Ironicamente, na atualidade, seja na mídia, na academia ou nos meios empresariais, é regra geral referir-se à OPEP (Organização dos Países Exportadores de Petróleo) como um cartel, e, mais que isto, imputa-se à organização a maioria das mazelas das flutuações do mercado internacional de

⁴⁰ ALVEAL, Carmem. **Evolução da Indústria de Petróleo: Nascimento e Desenvolvimento**. Rio de Janeiro: COPPEAD-IE/UFRJ, 2003. p. 5 e MARINHO JR., op. cit., p. 23-24.

⁴¹ O carvão, recurso fóssil base da Primeira Revolução Industrial, era abundante nas Ilhas Britânicas. O petróleo não. Pela primeira vez, os britânicos, após iniciada sua experiência como potência industrial e ainda na condição de potência global, alicerçaram suas necessidades energéticas, incluindo as de sua máquina de guerra, em um recurso sobre o qual não dispunham de controle imediato e completo em seu próprio território. A relação deste tema com a segurança do Estado britânico era evidente e Churchill rapidamente percebeu isto.

⁴² ALVEAL, op. cit. p. 6 e MARINHO JR., op. cit., p. 29-33.

petróleo. Ora, obviamente a denominação de cartel caracterizou muito melhor as “sete irmãs” em seu período áureo, apesar de isso não ser costumeiramente referido, do que as companhias estatais dos países da OPEP que, na atualidade, controlam menos da metade da produção mundial⁴³. Mais uma vez, isso denota a tendência de transferir para a periferia a responsabilidade de problemas que atingem os países centrais, suas empresas e organizações.

Durante décadas, portanto, os países produtores tiveram muita dificuldade para reverter essa realidade marcada pelo predomínio das gigantes do petróleo apoiadas pelos seus respectivos governos.

Essa situação só começou a mudar nos anos 60 e foi drasticamente sentida pela opinião pública dos países desenvolvidos nos choques petrolíferos dos anos 70. Dois foram os principais instrumentos utilizados pelos países produtores nesse processo. Em primeiro lugar, pode-se destacar a já referida OPEP, fundada em 1960, e, em segundo lugar, a criação de várias companhias estatais de petróleo, que desafiaram a hegemonia das “sete irmãs” em seus próprios países e, depois, no cenário internacional.

A OPEP congregou inicialmente os grandes produtores e exportadores de petróleo, Venezuela, Irã, Iraque, Kuwait e Arábia Saudita. Nos anos subsequentes, Qatar (1961), Indonésia e Líbia (1962), Emirados Árabes Unidos (1967), Argélia (1969), Nigéria (1971), Equador (1973) e Gabão (1975) adentraram a organização. Estes dois últimos se retiraram respectivamente em 1992 e 1995, e a Indonésia deixou a instituição em 2008. A saída da Indonésia deu-se em função do país deixar de ser exportador para tornar-se importador líquido de petróleo, em função da diminuição de suas reservas e do aumento considerável do consumo de óleo de um país que possui a quarta maior população do globo. Em contrapartida, Angola entrou para a instituição no final de 2006, e o Equador, quinze anos após sua saída, retornou à organização,

⁴³ Segundo o *World Energy Outlook 2004*, publicação da Agência Internacional de Energia, os países da OPEP, de acordo com os dados disponíveis de 2002, produziam apenas 37% do petróleo no mundo. É provável que a parcela da produção petrolífera da OPEP cresça nos próximos anos, mas nada comparável ao verdadeiro cartel das “sete irmãs”. INTERNATIONAL ENERGY AGENCY. **World Energy Outlook 2004**. Paris: IEA, 2004. p 106. Dados mais recentes da mesma instituição revelam que, apesar do crescimento do volume da produção OPEP para 44% da demanda mundial em 2007, apenas em 2030 (de acordo com o cenário de referência) a OPEP superará os países não OPEP na produção de óleo, atingindo 51%. INTERNATIONAL ENERGY AGENCY. **World Energy Outlook 2008**. Resúmen Ejecutivo. Paris: IEA, 2008. p 7.

por meio do presidente Rafael Corrêa, aliado de Hugo Chávez. A instituição possui, portanto, 12 membros na atualidade⁴⁴.

A OPEP não conseguiu atingir seus propósitos inicialmente pela forte pressão dos países ocidentais e de suas empresas, assim como principalmente pela dificuldade de coordenar suas políticas em um ambiente tão diverso política e ideologicamente. Todos os países da organização tinham, sem dúvida, um objetivo em comum - valorizar suas rendas decorrentes da exportação de óleo -, mas os caminhos efetivos para essa coordenação eram complexos e instáveis, já que boa parte dos governos mantinha estreitos vínculos políticos com as principais potências ocidentais e, além disso, havia celebrado contratos com várias das grandes empresas ocidentais.

O Irã do Xá, a Arábia Saudita da família Saud⁴⁵, e as outras petromonarquias do Golfo, figuravam como grandes aliados dos EUA e Grã-Bretanha no Oriente Médio; eram governos autoritários e conservadores e, seguramente, não queriam nem podiam confrontar diretamente as empresas e os países ocidentais. De outra parte, Líbia e Argélia, por exemplo, tinham desenvolvido regimes nacionalistas árabes e ansiavam pela oportunidade de romper com o *status quo*. A Venezuela, único país americano da OPEP, era também bastante dependente dos EUA, mas seguramente desejava melhorar sua posição no mercado internacional do produto. Após anos de iniciativas pouco efetivas, a OPEP deixou a obscuridade nos anos 70 e tornou-se mundialmente famosa como uma organização com grande influência nos rumos da economia global, mas isto não ocorreu devido a radicais mudanças nos regimes dos países-membros, mas, sim, a uma série de fatores que conjuntamente permitiram a transformação e que serão abordados no próximo subitem⁴⁶.

É forçoso ainda lembrar que essa mudança se insere no quadro de uma crise de hegemonia do Moderno Sistema Mundial e não é em si o seu fator desencadeador, como propugnam muitos teóricos liberais ligados ao Ocidente.

⁴⁴ OPEC. **General Information 2002**. Vienna: OPEC, 2002. p. 13 e OPEC. **World Oil Outlook 2009**. Vienna: OPEC, 2009. p. 5.

⁴⁵ Para uma exposição sobre o tema: RUSTOW, Dankwart A. US-Saudi Relations and the Oil Crises of the 1980's. **Foreign Affairs**. New York: Council on Foreign Relations. 55, (3), p. 494-516, Apr. 1977.

⁴⁶ RUIZ-CARO, Ariela. **El Papel de la OPEP em el Comportamiento del Mercado Petrolero Internacional**. Santiago: CEPAL, 2001.

A segunda estratégia que procurou romper com o *status quo* do sistema petrolífero mundial foi a criação de várias companhias estatais. Essa estratégia não se restringiu aos grandes produtores e exportadores de petróleo, mas incluiu também países desenvolvidos desprovidos de reservas em seus territórios e dispostos a romper com a vergonhosa lucratividade das “sete irmãs” e países periféricos ou semiperiféricos que necessitavam diminuir sua dependência do petróleo importado e, ao mesmo tempo, abrir novos espaços e oportunidades de negócios para suas estatais em grandes países produtores. Essas empresas, de forma gradual, mas firme, acabaram por romper o poder do cartel das sete, oferecendo contratos mais vantajosos, aceitando pagar mais *royalties* e transferindo tecnologia a países produtores pertencentes à OPEP. Vários países europeus e alguns asiáticos em plena expansão econômica e mesmo países semiperiféricos com projetos industriais nacionais desejavam controlar melhor os recursos energéticos vitais para seu desenvolvimento. Vários desses países, premidos talvez por temores semelhantes aos que inspiraram a Inglaterra de Churchill, ou seja, a dependência excessiva de um recurso que não controlavam, agiram de forma estratégica e, à semelhança do lorde inglês, procuraram criar ou garantir reservas, controlar melhor o fornecimento e o refino e, sobretudo, procuraram estratégias para fugir dos preços praticados pelo cartel, mesmo que isso significasse fazer concessões aos países produtores.

Bons exemplos dessas ações estratégicas foram os casos da ENI italiana e da Petrobrás. A primeira, *Ente Nazionali Idrocarburi* (ENI), criada em 1953, foi a empresa estatal italiana responsável por vários confrontos com o cartel internacional do petróleo. A Itália do pós-Guerra se modernizou rapidamente e foi um dos seis Estados que iniciou o processo de aproximação e integração que levaria posteriormente à União Europeia⁴⁷. A rápida expansão produtiva necessitava de recursos energéticos e, como se sabe amplamente, a Itália não os dispõe em seu território. O grande articulador dessa iniciativa, Enrico Mattei, adotou ações agressivas e desafiantes ao cartel das sete irmãs. Entre suas estratégias, estava a de assinar novos contratos de concessão com países produtores, quebrando a tradicional regra empregada pelas *majors* de

⁴⁷ Além do Benelux (Bélgica, Holanda e Luxemburgo), Alemanha Ocidental e França compunham esta iniciativa integracionista europeia.

dividir os lucros com o país hospedeiro em 50%. Mattei ofereceu contratos em que apenas 25% dos lucros seriam da empresa estrangeira, mantendo o governo hospedeiro 75% dos lucros. Apesar das pressões, boicotes e ameaças e das ligações de muitos líderes do Golfo Pérsico com o Ocidente, não se tem notícia de xeques que não gostem de dinheiro. Mattei conseguiu aos poucos abrir espaço e muitas outras companhias o seguiram⁴⁸.

O caso da Petrobrás se encaixa no perfil de um típico país semiperiférico que precisava modificar sua posição no sistema. Apesar de não possuir a capacidade de barganha das empresas de países desenvolvidos, a estatal brasileira, criada em 1953, também se empenhou em ações estratégicas, entre as quais se podem citar a quebra do boicote imposto pelo cartel internacional ao Iraque no início dos anos 70, durante a gestão de Ernesto Geisel frente à empresa, e, justamente em função dessa ação, os contratos que sua subsidiária, a BRASPETRO, assinou com vários países da região nos anos subsequentes. Além do Oriente Médio, a estatal brasileira e sua subsidiária conseguiram vários contratos de prospecção e exploração de óleo em vários países da África e América Latina⁴⁹.

No caso das estatais dos países da OPEP, é conveniente lembrar que a criação dessas empresas não implicou necessariamente na nacionalização abrupta de todos os setores da indústria petrolífera desses países. Em alguns casos, as estatais competiam com as multinacionais do cartel na exploração de áreas que ainda não tinham sido alvo de concessões a essas últimas; em outros casos, associavam-se por meio de *joint-ventures* a empresas como as referidas anteriormente, na busca de melhores condições para seus países, repasse de tecnologia e, é claro, robustos ingressos em termos de dinheiro. Aos poucos, os líderes dos países produtores perceberam que poderiam ganhar muito mais em poucos anos do que haviam percebido em décadas, desde que pudessem controlar e agir melhor no sistema internacional do petróleo.

No final dos anos 60 e início da década seguinte, portanto, a maioria dos países da OPEP, vários países desenvolvidos dependentes das grandes multinacionais e países periféricos não pertencentes à OPEP tinham empresas

⁴⁸ MARINHO JR., op. cit., p. 102-108.

⁴⁹ Ibid., p. 366.

estatais de grande relevância para o sistema. Desta forma, de maneira gradual, porém contínua, o cartel perdeu força e o cenário petrolífero internacional tornou-se mais complexo, mas, ao mesmo tempo, menos fechado.

Na América Latina, o fenômeno das estatais já era bem mais antigo, apesar da região, com exceção de México e Venezuela, não possuir reservas relevantes, quando comparadas às reservas totais do globo. Os projetos nacionalistas e autonomistas, apesar das evidentes fragilidades de uma região periférica, passavam pela tentativa de pelo menos diminuir a dependência e a presença de interesses das *majors* no setor de energia. Assim, a Argentina foi a primeira a criar sua estatal em 1922. A YPF (*Yacimientos Petrolíferos Fiscales*) foi criada em uma conjuntura que ilustra isso muito bem, já que seu idealizador, o Coronel Enrique Mosconi, era o comandante da Força Aérea Argentina. Desejava ele romper com uma prática aviltante e comprometedora para a soberania do Estado argentino por parte da subsidiária local da *Standard Oil*, que exigia pagamento adiantado para vender gasolina à Força Aérea Argentina⁵⁰. A YPF, desde sua fundação nos anos 20, tornou-se uma empresa de boa inserção no cenário petrolífero sul-americano, construindo boas reservas, criando parques de refino e distribuindo combustível em rede própria. Nos anos 90, na esteira da onda privatizante do governo de Carlos Saul Menem, a YPF, assim como quase todas as estatais argentinas, foram vendidas à iniciativa privada. A nova administradora da ex-estatal argentina, a espanhola REPSOL, mantém até a atualidade o controle da empresa. Apesar do discurso de eficiência, lucratividade e progresso, a Argentina passou por uma crise energética na primeira década do novo século. Para muitos dos críticos da era Menem, a origem dos problemas do setor energético estava justamente na abertura irrestrita do setor de hidrocarbonetos. Os governos de Nestor e Cristina Kirchner, em clara contestação à herança dos anos 90, renovam as expectativas de reformar o setor a partir da criação da nova companhia estatal, a ENARSA (*Energía Argentina SA*) no final de 2004. Desta vez, não apenas uma petroleira tradicional, mas uma companhia de energia⁵¹.

⁵⁰ MARINHO JR., op. cit., p. 85-86.

⁵¹ Acerca da crise energética argentina e da sua correlação com o processo de privatizações dos anos 90, há o importante trabalho de DICCO, Ricardo Andrés de. **Crisis Energética en Argentina?** Buenos Aires: Universidad del Salvador, 2004. p. 15-27 e 57-70. Sobre a origem,

No cenário latino-americano, a nacionalização mais famosa foi a da *PEMEX (Petróleos Mexicanos)* em 1938, empresa que permanece até hoje nas mãos do Estado mexicano, apesar das promessas de abertura do setor petrolífero, feitas pelo presidente Felipe Calderon, continuador do projeto de Vicente Fox e aberto defensor da ligação do país aos ditames de Washington.

A Petrobrás, já referida anteriormente, fundada em 1953 e a *PDVSA (Petróleos de Venezuela)* constituída em 1976, completam o quadro das empresas latino-americanas mais representativas do setor.

Na Europa, o caso da já citada italiana ENI foi particularmente transformador, e, no Oriente Médio, temos os casos mais emblemáticos das estatais dos quatro principais países do Golfo Pérsico, detentores das maiores reservas do mundo: a *Iraq National Oil Company-INOC* (Iraque), *National Iranian Oil Company NIOC* (Irã), *General Petroleum and Mineral Organization-PETROMIN* (Arábia Saudita) e a *Kuwait National Petroleum Corporation- KNPC* (Kuwait).

De maneira geral, o quadro do sistema petrolífero internacional iniciou os anos 70 com sensíveis alterações e o primeiro choque do petróleo confirmou uma tendência que já se avizinhava desde os idos da década de 60.

1.3.2 Os choques petrolíferos e o moderno sistema mundial

A década de 70 do século XX foi a primeira em que o petróleo tornou-se um problema para a maioria dos países centrais do Moderno Sistema Mundial. Apesar das nítidas alterações no *status quo* da indústria petrolífera internacional e das mudanças estruturais que se operavam na demanda internacional e nos processos produtivos, a maioria dos cidadãos comuns desconhecia as intrincadas conexões políticas que envolviam os países ocidentais, a OPEP e suas respectivas companhias e os demais países desenvolvidos ou periféricos. A partir dos anos 70, a *commodity* tornou-se uma referência importante para a estabilidade e instabilidade da economia internacional. Compreender esse processo de mudança implica, como foi referido nas primeiras páginas deste capítulo, ultrapassar as explicações mais

simplistas que associam o quadro de crise da economia internacional como um processo originado apenas na crise do petróleo.

A versão mais conhecida considera a crise do petróleo como consequência única e direta da Guerra do Yom Kippur iniciada em outubro de 1973⁵². Essa foi a quarta guerra entre árabes e israelenses desde a fundação do estado judeu em 1948, e até esse momento a arma do petróleo nunca havia sido usada. Israel, após a vitória esmagadora na guerra dos seis dias de 1967 contra vários estados árabes, foi atacado de surpresa no feriado religioso judeu por Egito e Síria. Inicialmente os Estados árabes obtiveram sucesso no confronto, logrando recuperar boa parte dos territórios que Israel havia tomado na guerra de 1967. Com o passar dos dias, no entanto, Israel, amplamente apoiado pelos EUA, conseguiu equilibrar a guerra e acabou por manter as posições e territórios que já tinha ocupado. O gritante e explícito apoio estadunidense à causa israelense, que mais uma vez tornou-se bastante claro, precipitou uma decisão inédita da parte dos países árabes produtores de petróleo: o embargo contra os EUA, vários países europeus, e outros países aliados do ocidente, que apoiavam Israel. Nos meses seguintes, o preço do óleo quadruplicou. De um preço que girava em torno de US\$ 3,00, atingiu-se um pico em torno de US\$ 11,00 a US\$ 12,00 o barril. A mídia ocidental e os dirigentes políticos dos países desenvolvidos rapidamente culpavam a OPEP e os principais países árabes pelo ocorrido. Desse momento em diante, o petróleo permaneceu durante vários anos como elemento fundamental nas discussões acerca do que havia ocorrido.

Essa versão do primeiro choque petrolífero, apesar de coerente com os fatos, não explica completamente a arena de disputa tão complexa daquela época. Em primeiro lugar, o embargo não foi de longo prazo como muitos pensam, tampouco foi coordenado de forma radical. Os países produtores do Oriente Médio, em sua maioria aliados conservadores de Washington, levantaram o embargo em março de 1974, procurando evitar estragos exagerados à economia mundial. Mesmo assim o preço do produto não retroagiu.

⁵² LEVY, op. cit., p 999-1015.

Em segundo lugar, é preciso lembrar que a dependência de petróleo importado dos países ocidentais não era uniforme. Vários países europeus e asiáticos, em especial os de grande desenvolvimento econômico como a Alemanha e o Japão, eram totalmente dependentes de óleo importado, já que não possuem reservas. Em contrapartida, nos EUA, a parcela de óleo importado era baixa, uma realidade muito distinta da de hoje. O aumento abrupto do preço do petróleo atingiu, portanto, de maneira muito mais forte as economias de Japão e Alemanha do que a dos EUA. Consoante Vizontini, esse aspecto corrobora claramente a intenção de contenção por parte dos EUA das ameaçadoras economias emergentes desses dois países no quadro do desgaste da hegemonia estadunidense.

Ora, considerando que os EUA importavam menos de 10% de seu petróleo do Oriente Médio, não é difícil constatar que o Japão e a Europa Ocidental foram os maiores afetados pelo embargo. É importante salientar, ainda, que a maioria esmagadora dos membros da OPEP era aliada dos EUA e que este país também possuía ampla ascendência sobre as empresas transnacionais deste setor. Assim, esta manobra atingia particularmente as ascendentes economias japonesa e européia, não-produtoras de combustíveis⁵³.

Vários países árabes da OPEP, em especial Irã e Arábia Saudita, eram aliados históricos dos EUA. Se a ameaça à economia estadunidense fosse realmente tão profunda, seguramente o Departamento de Estado pressionaria os sauditas de forma muito mais impactante do que os protestos da época.

Um terceiro elemento importante que deve ser considerado é que o choque petrolífero teve importante reflexo no aumento dos lucros das grandes companhias ocidentais. Apesar de essas companhias estarem, conforme foi explicado anteriormente, num processo de diminuição de seu poder em relação às ascendentes companhias estatais de países produtores e não produtores, não há como negar que o aumento do preço do petróleo multiplicou seus ganhos. Os consumidores dos países desenvolvidos e periféricos pagaram uma conta altíssima que engordou não apenas os cofres dos países da OPEP, como na época a mídia ocidental insistia em afirmar, mas também das companhias ocidentais, já que os contratos de concessão não foram

⁵³ VIZENTINI, op. cit., p. 146.

abruptamente interrompidos com a crise e os lucros das *majors* aumentaram consideravelmente.

Por fim, mas não menos importante, é preciso reconhecer que o choque do petróleo é um elemento conjuntural em um processo estrutural. O que estava em crise era o capitalismo ocidental e seu modelo de acumulação. Os anos 70 indicam o início de uma crise de hegemonia no Moderno Sistema Mundial.

Entre os países mais prejudicados pelo aumento dos preços figuravam também vários países semiperiféricos como o Brasil. Sem os recursos financeiros e tecnológicos dos países desenvolvidos, mas precisando desesperadamente manter suas economias em processo de crescimento econômico e industrial, a semiperiferia enfrentaria uma encruzilhada e ações precisavam ser implementadas.

1.3.3 O Brasil e sua inserção no quadro petrolífero global

Ao tratar da posição do Brasil no mercado petrolífero mundial, quatro aspectos precisam ser considerados. Em primeiro lugar, o Brasil sempre foi um importador de petróleo. Desde as origens da exploração até o ano de 2006, a produção nacional nunca permitiu ao país atingir a autossuficiência. Mesmo tendo atingido esse ponto em 2006, é forçoso reconhecer que a natureza de uma parte do óleo brasileiro ainda exigirá importações. Uma parcela do petróleo brasileiro é extrapesado, sendo, portanto, necessário para um adequado processo de refino a associação desse tipo de óleo com petróleo mais leve importado.

Nos anos 60 e 70, a dependência de petróleo importado era gigantesca, girando em torno de 80% das necessidades do país⁵⁴. Essa não era uma situação incomum, já que grande parte dos países industrializados ou em processo de industrialização importava petróleo de forma massiva. Até o primeiro choque em 1973, os riscos de desabastecimento não eram evidentes e os preços eram baixos. Desta forma, era muito mais lógico e barato importar

⁵⁴ Em 1973, o ano do início da crise, por exemplo, o consumo diário do Brasil era de 838.000 barris e a produção de 174.000, perfazendo um valor de 20,76 %. **BP Statistical Review of World Energy June 2006**. Disponível em [http://www.bp.com/statistical review](http://www.bp.com/statistical%20review). Acesso em 20 de Out de 2006.

o óleo do que lançar-se em arrojados processos de prospecção, especialmente em países nos quais a possibilidade de jazidas *onshore* de baixo custo de extração não era comum. É sempre importante lembrar que, das usuais quatro fases que compõem a exploração petrolífera, a saber, prospecção e produção, refino, transporte e distribuição, a primeira delas é que envolve os maiores custos e riscos. Os grandes investimentos e, simultaneamente, a falta de garantias de sucesso encontram-se na primeira fase do processo. Portanto, era normal até 1973 evitar investimentos em áreas de difícil acesso e produção se os preços internacionais convidavam a um consumo energeticamente seguro.

Um segundo elemento diz respeito ao tamanho e localização das reservas brasileiras. Mesmo após as expressivas descobertas *offshore*, nos anos 70, 80 e 90, feitas pela Petrobrás, as reservas brasileiras eram apenas relevantes para o contexto nacional, ficando bem atrás, por exemplo, das da Venezuela, o principal país detentor de reservas na América Latina e grande exportador OPEP. Essa característica das reservas do país sempre foi clara aos analistas e estrategistas da empresa, marcando sua orientação e investimento até bem pouco tempo em território nacional. Recentemente, com a descoberta do imenso potencial petrolífero do pré-sal, essa situação deve mudar. No entanto, o cenário de um Brasil produtor e exportador de grandes quantidades de petróleo ainda não se concretizou, já que as descobertas do pré-sal ainda estão na fase preliminar e a produção só deve ser significativa na segunda década do século XXI⁵⁵.

Ainda em relação à caracterização das reservas brasileiras, deve-se insistir que foi justamente a alta internacional do produto nos anos 70 que permitiu a viabilidade da prospecção *offshore*. O investimento inicial, a tecnologia e o alto custo por barril só seriam viáveis com um preço bem mais alto que nos momentos pré-crise. A título de comparação, basta lembrar que, em muitos dos países do Golfo Pérsico, há imensos poços com uma capacidade de produção e custo individual por barril baixíssimo. Não foi apenas o Brasil que se lançou às pesquisas no mar, foi também nessa época que o

⁵⁵ Para uma detalhada exposição das ações da estatal brasileira, assim como das expectativas de produção do pré-sal, consultar: PETROBRÁS. **Plano de Negócios 2009-2013**. Rio de Janeiro: Petrobrás, 2009. p. 50-58.

Reino Unido e a Noruega, os dois principais produtores europeus até a atualidade, iniciaram intensas atividades *offshore*.

Um terceiro elemento importante diz respeito à dependência de derivados do Brasil até o final dos anos 60. O parque de refino era até essa data insuficiente, e na pauta de importações, além do óleo cru, o país recebia uma grande quantidade de produtos derivados que ainda não eram adequadamente produzidos em território nacional. A autossuficiência em derivados foi o primeiro objetivo da estatal, já que, obviamente, era muito mais caro importar derivados do que o óleo cru de valor bastante baixo até 1973.

O processo de industrialização do Brasil e a opção por um sistema rodoviário multiplicaram o número de automóveis, ônibus e caminhões nos crescentes centros urbanos brasileiros. Havia, portanto, urgência em equiparar as necessidades de consumo de uma frota cada vez maior com a capacidade de produção do país.

Um dos aspectos marcantes em um país semiperiférico, de acordo com a caracterização de Wallerstein, é a transposição de setores da indústria dos países centrais a países onde as condições de produção sejam mais vantajosas ao capital, em especial os baixos salários. Um desses setores foi o da produção de veículos automotores. Várias empresas multinacionais aproveitaram-se dessa situação e do crescente processo de urbanização e crescimento econômico que permitiu a amplos setores da elite e da classe média o consumo de automóveis.

Por último, mas talvez o aspecto mais importante do ponto de vista econômico, foi o aumento significativo dos custos da importação de petróleo e seu impacto no projeto de crescimento econômico do país. No início dos anos 70 e, principalmente, no período pós-choque, o comprometimento de recursos com esse setor multiplicou-se várias vezes e esse foi um dos fatores fundamentais para o desgaste do regime militar com o comprometimento da balança comercial e do balanço de pagamentos, mormente após o governo de Médici.

Mesmo entendendo que a crise do petróleo é um fator e não o ponto de partida da crise de hegemonia no centro do Moderno Sistema Mundial, cabe ressaltar que, em países semiperiféricos como o Brasil, a “conta do petróleo” foi um elemento bem mais significativo na fragilização da economia do país e

comprometedor inclusive do projeto de desenvolvimento do Brasil. Segundo Vizentini:

O aumento vertiginoso do preço do petróleo no final de 1973 atingiu o Brasil em cheio, não apenas em suas contas externas, mas no próprio cerne do projeto de desenvolvimento. Os governos militares haviam negligenciado o transporte ferroviário e hidroviário, em proveito do rodoviário, e o público em proveito do individual, o que favorecia as indústrias automobilísticas transnacionais e implicava num crescente consumo de petróleo importado⁵⁶.

Enfim, a inserção dependente do Brasil no quadro petrolífero global, somada à sua condição de país semiperiférico, lançaram o germe de problemas que seriam fortemente sentidos nos anos seguintes e necessitaram, para sua solução, de uma série de medidas. Entre elas, as ações externas brasileiras no quadro de uma diplomacia multilateral serão particularmente relevantes e alterarão substancialmente a agenda do país no sistema mundial.

⁵⁶ VIZENTINI, op. cit., p. 198.

2 O GOVERNO MÉDICI ENTRE O “MILAGRE” E A CRISE. AS ORIGENS DO PROBLEMA PETROLÍFERO BRASILEIRO, A BRASPETRO E A DIPLOMACIA BRASILEIRA

Ainda na atualidade é comum ouvir elogiosas e saudosistas referências de determinados setores mais conservadores das elites e da classe média brasileiras ao Regime Militar, em especial aos anos do “milagre”. De certa forma, esta avaliação pautada no senso comum e em alguns dados econômicos superficiais, baseia-se grosseiramente em três argumentos: em primeiro lugar, na ideia de que o regime havia acabado ou pelo menos minimizado a corrupção e a desordem representadas pelos governos anteriores de perfil populista, em especial o de João Goulart. Um segundo argumento muito usado é o de que os militares haviam coibido os movimentos e partidos subversivos e comunistas, que eram uma ameaça ampla, muito bem articulada e com grandes ligações com Estados comunistas que tinham intenções expansionistas na América do Sul e em todo o mundo. Por último, mas talvez o argumento mais utilizado; a economia brasileira viveu seu melhor momento. O país crescia, o acesso ao consumo e ao crédito (em especial para a classe média) multiplicou-se e o Brasil, nesta visão ufanista e descontextualizada, caminhava com ordem e progresso para um futuro no qual seria certamente uma grande potência.

O governo que melhor personificou esta caracterização foi, sem dúvida, o do General Emílio Garrastazu Médici (1969-1974). O “milagre econômico” e a repressão são facetas bastante conhecidas de seu governo. De certa forma, pode-se afirmar que estes dois elementos encontravam-se intimamente interligados. A utilização dos brutais AIs (Atos Institucionais criados nos governos anteriores) só seria melhor digerida em um ambiente de prosperidade e crescimento que conferia grande força legitimadora a um regime oriundo de um golpe de estado. As perseguições, prisões e desaparecimentos eram mais facilmente mascarados em um ambiente que convidava ao sucesso econômico, mesmo que este crescimento fosse orientado apenas para o consumo de uma parcela da sociedade brasileira.

A corrupção, como se sabe, não desapareceu, a ameaça comunista era bem mais perigosa nos discursos do regime do que na realidade e o “milagre”

não perdurou. Este último, em especial, estava assentado numa base muito mais frágil do que se supunha e, além disso, estava alicerçado em uma matriz energética que possuía uma perigosa dependência de recursos importados, temática, esta última, que é o principal enfoque deste capítulo. O “milagre” era bem menor do que supunham seus defensores do passado e do presente e não poderia se sustentar indefinidamente. Esse ambiente de grande otimismo e expectativa espelhou também a política externa do governo, que foi caracterizada como a “diplomacia do interesse nacional”.

Este capítulo, dividido em cinco partes, aborda em primeiro lugar as especificidades e vetores da ação externa de Médici; em seguida, trata da situação energética do país em seu governo; em terceiro lugar, descreve o contexto internacional do primeiro choque do petróleo, para, nas duas últimas partes, tratar da atuação específica da Petrobrás sob a gestão do General Geisel e das ações da diplomacia brasileira no setor externo, em especial as que envolveram o início do processo de internacionalização da empresa através da BRASPETRO, criada ainda em 1972.

2.1 A POLÍTICA EXTERNA DE MÉDICI E O “MILAGRE”. UM MODELO DE CRESCIMENTO ACELERADO EM UM AMBIENTE DE ALTA LIQUIDEZ NO MERCADO INTERNACIONAL

Em primeiro lugar, deve-se esclarecer que esta seção não tem o objetivo de debater de forma exaustiva a política externa de Médici, mas apenas caracterizá-la de tal forma que o objeto de estudo deste trabalho possa ser melhor compreendido e instrumentalizado.

Médici nomeou o embaixador Mário Gibson Alves Barboza⁵⁷ como seu Ministro das Relações Exteriores, permanecendo este à frente da pasta durante todo o mandato do presidente. As bases teóricas e os principais vetores de sua ação externa já foram referidos por vários autores e convém referir em linhas gerais seus principais elementos, para que se possa

⁵⁷ Nascido em Olinda, graduado em Direito no Recife e membro da diplomacia brasileira desde 1939, Gibson Barboza atuou como embaixador em diversas representações brasileiras (Áustria, Grécia, Itália, EUA, Paraguai). Foi também Secretário Geral de Política Exterior em parte do Governo de Costa e Silva e, antes disto, chefe de gabinete de Afonso Arinos de Melo Franco, Ministro das Relações Exteriores de Jânio Quadros. BARBOSA, Mário Gibson Alves. **Na Diplomacia, o Traço Todo da Vida**. 3. ed., São Paulo: Francisco Alves, 2007.

compreender como a diplomacia de Médici se portou em um momento de flagrante otimismo e até ufanismo em relação ao futuro, e entender a inserção do país no sistema internacional, apesar da notória e perigosa dependência energética externa decorrente do modelo de crescimento acelerado da economia.

Como já referido anteriormente, a política externa de Médici insere-se em um quadro bastante mais amplo, ou seja, o do projeto nacional desenvolvimentista brasileiro. Assim como seu antecessor, e os governos militares que lhe sucederam, inclusive, o primeiro governo civil após a ditadura (o de Sarney), Médici pautou sua política externa pela percepção da necessidade de adequar suas ações a esta imperiosa exigência do país, o desenvolvimento. Ironicamente, o mais repressivo dos governos militares retomou concepções que lembravam os discursos da PEI (Política Externa Independente) sem, evidentemente, endossar sua formulação teórica. Ainda assim, alguns elementos da postura externa de Médici são específicos de seu governo e justificam-se simultaneamente pelas conjunturas internacional e interna.

Uma das principais obras dedicadas à Política Externa de Médici é a dissertação de mestrado da professora Cíntia Vieira Souto, que procura avaliar a ação externa desse governo em seus mais distintos aspectos⁵⁸. Uma das principais preocupações da autora é asseverar que a “Diplomacia do Interesse Nacional” possuía, sim, considerável grau de autonomia e especificidade, não podendo ser descrita como uma simples continuação do governo anterior⁵⁹. A partir dessa constatação, a autora traça simultaneamente uma série de elementos que tipificam e desmistificam a ação externa desse governo.

Em relação ao processo decisório do governo, por exemplo, a autora afirma que a formulação da política externa era engendrada em uma arena complexa e ampla, tendo em vista os múltiplos interesses dos diversos grupos e instituições que procuravam influir na tomada de decisões. Ainda assim, a autora conclui que o Itamaraty possuía razoável grau de autonomia e voz na formulação das ações externas.

⁵⁸ SOUTO, Cíntia Vieira. **A Diplomacia do Interesse Nacional**. A política externa do Governo Médici. Porto Alegre: UFRGS, 2003.

⁵⁹ Ibid., p. 29-33.

[...] a política externa brasileira é implementada em vários níveis considerando as relações de poder existentes entre os ministérios, os interesses nacionais prevalentes naquele momento, a situação internacional e o quadro internacional. Deste ponto de vista, as decisões em política externa brasileira são tomadas em três instâncias: a diplomática, a econômica e a militar; sendo que, pelo menos formalmente, a decisão final cabe ao presidente. [...] Concluimos, não só a partir da leitura da entrevista, (do ex-Ministro Barboza) mas também do exame da prática de política externa que o Itamaraty dispõe de considerável autonomia no período; autonomia muito maior do que a idéia de delegação da política para a economia poderia supor⁶⁰.

Em contrapartida a essa caracterização, Souto procura também desmistificar uma interpretação corrente sobre o caráter da Política Externa do Brasil: a do imperialismo brasileiro associado a uma formulação geopolítica agressiva e desejosa de subordinar a América Latina a seus interesses e de acordo com as formulações da potência hegemônica, os EUA.

O 'mito' mais conhecido e poderoso é a idéia do 'imperialismo brasileiro'. A idéia de imperialismo brasileiro foi muito alimentada pela escola geopolítica argentina, especialmente por um grupo de autores ligados à revista *Estratégia*. De acordo com tal visão, o Brasil ambicionaria tornar-se potência mundial, expandindo-se e subordinando a América Latina. Assim, após os militares assumirem o poder, a política externa teria sido colocada a serviço deste propósito, com Golbery do Couto e Silva na posição de mentor intelectual deste projeto e os Estados Unidos como fonte ideológica⁶¹.

A autora assevera ainda que o discurso do Brasil Grande Potência e as postulações geopolíticas brasileiras no subcontinente tão conhecidas e famosas não eram o verdadeiro vetor da ação brasileira; procura desconstruir esta versão e afirma em contrapartida que os objetivos do governo não só possuíam originalidade em relação ao seu antecessor, mas também indicavam o projeto de um desenvolvimento pautado no interesse nacional⁶².

Por fim, para Souto, três elementos relevantes na concepção da política externa de Médici são a caracterização do modelo de desenvolvimento desejado, a saber, a divisão de funções e objetivos das agendas bilateral e multilateral e a posição em relação ao Terceiro Mundo. Quanto ao primeiro, a autora admite que a simples evocação da ideia de desenvolvimento era já uma

⁶⁰ SOUTO, op. cit., p. 30-31.

⁶¹ Ibid., p. 27.

⁶² Ibid., p. 23-29.

tradição que remontava aos anos 30 e que a especificidade da ação externa de Médici comportava uma síntese entre as propostas contraditórias de seus dois antecessores, Castelo Branco e Costa e Silva.

O exame da política externa do governo Médici permite-nos afirmar que tal conceito original de desenvolvimento foi testado nesses anos. Trata-se de uma via separada de desenvolvimento, que rejeita tanto os alinhamentos automáticos, quanto o multilateralismo reivindicatório, estilo Não-Alinhados. Trata-se, portanto, da rejeição simultânea dos esquemas de Castelo Branco e Costa e Silva. É tentador, inclusive, perceber uma espécie de movimento dialético, no qual dois projetos antagônicos resultam em um terceiro, que os supera, guardando, todavia, elementos de ambos⁶³.

Já em relação ao segundo elemento, a autora afirma que a opção bilateral continuamente referida como vetor da política externa de Médici corresponde realmente ao comportamento do país, mas destaca que isto não significava o abandono dos temas nos fóruns multilaterais e que essa opção bilateral comportava também uma certa dose de pragmatismo, na medida em que proporcionava ganhos individuais ao país e aos seus objetivos materiais. Neste sentido, as relações com muitos países da América Latina e África atenderam expectativas específicas, na medida em que o Brasil evitava posições excessivamente questionadoras da ordem internacional e procurava angariar espaços, recursos e mercados nos países em desenvolvimento⁶⁴.

Esta avaliação está intimamente comprometida com o posicionamento em relação ao Terceiro Mundo. O Brasil procurava simultaneamente desvincular-se das posições mais “radicais” e reivindicatórias dos países em desenvolvimento e solidarizar-se com estes países em temas e fóruns nos quais pudesse ganhar espaços e recursos. Novamente a opção pragmática é clara, segundo a autora. O Brasil está numa posição intermediária entre o primeiro e o terceiro mundo, sua via de desenvolvimento é solitária e autônoma, mas nenhum espaço deve ser desperdiçado.

O Brasil, na visão desses estrategistas, estava entre o Terceiro e o Primeiro Mundo. E é exatamente assim que se apresenta nos foros multilaterais, que representam uma espécie de ‘vitrine’ da política externa de uma nação. [...] Ao contrário dos países afro-asiáticos, que defendem uma redistribuição mundial de riqueza, o Brasil enfatiza mais a criação de riqueza global pela difusão de oportunidades iguais de comércio e tecnologia. Fundamentalmente, mais do que buscar uma

⁶³ SOUTO, op. cit., p. 37.

⁶⁴ Ibid., p. 38-41.

radical transformação da ordem econômica, o Brasil trabalha para que o que já existe opere de forma mais eficiente. Novamente a idéia subjacente é a da superação do desenvolvimento sem contestação à ordem capitalista⁶⁵.

Outra referência muito importante para o período em questão é o trabalho de Paulo Gilberto Fagundes Vizontini sobre a Política Externa do Regime Militar Brasileiro. Obra mais ampla, que envolve todos os cinco governos da ditadura, há pontos de convergência e divergência com a avaliação mais específica de Cíntia Souto.

Para esse autor, houve sim uma significativa perda de influência do Itamaraty em relação à área econômica e ao hipertrofiado setor de segurança, assim como havia também um projeto definido e claro de inserção no Primeiro Mundo que pode ser denominado Brasil Grande Potência. Por outra parte, as convergências também são percebidas na medida em que os dois autores asseveram que a ação bilateral brasileira predominava, que possuía caráter pragmático e significava uma via de desenvolvimento própria. Além disso, há concordância no que se refere à rejeição de posturas terceiro-mundistas radicais que se coadunavam com o pragmatismo e correspondiam a objetivos materiais da opção externa brasileira.

Quanto à política externa propriamente dita, durante os anos imediatamente anteriores ao governo Geisel, o próprio modelo econômico e de organização burocrático-militar paralelamente a certa indefinição do Itamaraty no que tange a suas atribuições específicas, produziu um relativo esvaziamento das funções diplomáticas em favor da participação de outros órgãos burocráticos essencialmente técnicos ou ligados à segurança. [...] Já que o Terceiro Mundo não poderia elevar-se em conjunto na ordem internacional sem ameaçar o sistema vigente, seria conveniente uma via separada e individual, a qual seria mais propícia para um país com as características do Brasil. Desta forma rejeitava-se uma 'diplomacia coletiva da prosperidade' tal como proposta pela chancelaria de Costa e Silva, em nome de uma diplomacia do interesse nacional', preocupando-se mais com os ganhos mesmo que às vezes modestos, do que com concessões feitas. A estratégia não era mais a do anti-imperialismo, mas a da busca de uma melhor posição para o Brasil dentro do Imperialismo, passando-se do radicalismo ao gradualismo e oportunismo (ou pragmatismo), evitando-se os extremos da prepotência (de Costa e Silva) e da subserviência (de Castelo Branco)⁶⁶.

⁶⁵ SOUTO, op. cit., p. 42-43.

⁶⁶ VIZENTINI, Paulo G. Fagundes. **A Política Externa do Regime Militar Brasileiro.** Multilateralização, desenvolvimento e construção de uma potência média (1964-1985). Porto Alegre: UFRGS, 2004. p. 136 e 139.

Outro elemento fundamental na agenda da gestão de Barboza diz respeito à clara divisão de funções entre a agenda multilateral e bilateral. Para Vizentini, esta divisão diz respeito à forma e interesses do país.

Estabeleceu-se, todavia, uma espécie de divisão do trabalho entre o multilateralismo e o bilateralismo, na medida em que o primeiro era voltado às questões ligadas à ordem política econômica mundial, onde o Brasil exercia uma diplomacia geralmente contestatória e geralmente voltada para as questões gerais, que o país não possuía condições de enfrentar isoladamente. Já o bilateralismo, dizia respeito aos interesses materiais do país⁶⁷.

Todo este período, no entanto, não pode ser compreendido sem sua correlação com o ambiente externo de alta liquidez no mercado financeiro internacional. Em parte estes recursos externos tomados pelo regime militar, contribuíram para a realização de grandes projetos de infra-estrutura, e mais tarde foram essenciais no processo de financiamento e equilíbrio do deficitário balanço de pagamentos no governo posterior. As impressionantes taxas de crescimento do PIB nominal nos primeiros anos da década de 1970 foram utilizadas como sinônimo de desenvolvimento e progresso que tiveram amplo impacto no processo de legitimação da ditadura⁶⁸.

Os vetores da Política Externa de Médici, portanto, indicavam uma posição pragmática, com uma clara divisão das agendas bilateral e multilateral, uma opção por uma via de desenvolvimento solitária e um caráter contestador da ordem econômica mundial sem entrar, no entanto, no caráter reivindicatório característico de outros momentos da diplomacia brasileira. A ação externa espelha e ao mesmo tempo influencia outros elementos da administração de Médici, em especial o I Plano Nacional de Desenvolvimento (I PND), no qual a questão da dependência energética é tratada de forma secundária.

⁶⁷ Ibid., p.137.

⁶⁸ Para uma ampla exposição do cenário econômico e financeiro brasileiro dos anos 70, da tomada de recursos por parte do regime militar e do processo de endividamento decorrente deste contexto, uma obra de referência é a de CRUZ, Paulo Davidoff. **Dívida Externa e Política Econômica**. São Paulo: Brasiliense, 1984.

2.2 O I PND (PLANO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO) E A DEPENDÊNCIA ENERGÉTICA EXTERNA

O Brasil, no final dos anos 60, passou por uma transição energética muito importante. Apesar do processo de industrialização ter iniciado em décadas anteriores e ser bastante evidente em alguns dos Estados da federação, apenas no final da década de 60 o petróleo suplantou a lenha como maior fonte de energia primária no país. Esta transformação, tão comum em países industrializados⁶⁹, os quais realizaram esta transição bem mais cedo, demonstra o grau tardio de modernização dos setores produtivos brasileiros, já que a lenha é reconhecidamente a base de sistemas energéticos pré-industriais. De acordo com os dados do Anuário Estatístico do Brasil de 1977, publicado pelo IBGE, e que traz interessantes dados comparativos, essa transformação ocorreu no ano de 1968.

TABELA 1. Consumo de Energia Primária, Segundo as Fontes de Energia (1966-1969) (em uep - unidades equivalentes de petróleo)⁷⁰

FONTE	ANOS			
	1966	1967	1968	1969
Petróleo	16.126	17.371	20.279	21.993
Gás Natural	98	105	93	96
Alcool	289	338	150	25
SUBTOTAL	16.513	17.814	20.522	22.114
Hidráulica	8.092	8.465	8.860	9.481
Carvão Mineral	1.922	2.048	2.317	2.342
Lenha	18.837	19.291	18.048	18.999
Bagaço de Cana	2.784	2.825	2.564	2.762
Carvão Vegetal	962	1.003	1.094	1.191
TOTAL	49.110	51.446	53.405	56.889

Fonte: IBGE. *Anuário Estatístico do Brasil 1977*. Rio de Janeiro: IBGE, 1977. p. 487.

⁶⁹ Segundo Santos, esta importante transição, em termos globais ocorreu após o final da 1ª Guerra Mundial. O próximo conflito mundial já tinha no petróleo seu principal combustível. No Brasil, a alteração da matriz ainda demoraria várias décadas. Neste sentido, consultar: SANTOS, Edmilson Moutinho dos. Petróleo – Quadro estratégico-global no início do século XXI. *Política Externa*. São Paulo: Edusp, 12 (1): 95-115, Jun, Jul Ago 2003.

⁷⁰ Uep, ou unidade equivalente de petróleo, é a medida utilizada em grande parte dos balanços, relatórios e séries estatísticas nacionais e internacionais, quando se busca comparar fontes de energia de procedência e capacidade energética diferentes. A conversão é feita de acordo com complexas fórmulas que procuram aproximar os indicadores, permitindo, portanto, que se possa fazer avaliações mais amplas tanto da matriz energética quanto do consumo de energia primária de um país. Uma relação ampla e completa destes conceitos e conversões pode ser vista em IEA/OCDE. *Manual de Estadísticas Energéticas*. Paris: OCDE-IEA, 2007.

Até 1968, em números absolutos, a lenha ainda era a maior fonte primária de energia do país. A partir de 1968, o petróleo ocupa esta posição e, nos anos seguintes, seguirá ampliando esta diferença na matriz energética brasileira. Outros elementos interessantes são os baixíssimos indicadores de consumo de gás natural (GN) e de álcool, sendo o primeiro, de tradicional uso em muitos países centrais e mesmo em outros países da América Latina e o último, de importância ínfima em uma época que o petróleo parecia interminável, barato e abundante. Apesar do excelente potencial hidrelétrico brasileiro, essa fonte ainda representava menos da metade do que o consumo de lenha e petróleo nos anos destacados. Essa realidade também será modificada substancialmente nas duas décadas seguintes com as grandes obras na área de hidroeletricidade.

Tabela 2: Consumo de Energia Primária, Segundo as Fontes de Energia (1966-1969). Números relativos (%)

	ANOS			
FONTE	1966	1967	1968	1969
Petróleo	32,8	33,8	37,9	38,7
GN	0,2	0,2	0,2	0,2
Álcool	0,6	0,7	0,3	0
SUBTOTAL	33,6	34,7	38,4	38,9
Hidráulica	16,5	16,5	16,6	16,7
Carvão Mineral	3,8	4,0	4,3	4,0
Lenha	38,4	37,4	33,8	33,4
Bagaço de Cana	5,7	5,5	4,8	4,9
Carvão Vegetal	2,0	1,9	2,1	2,1
TOTAL	100	100	100	100

Fonte: IBGE. *Anuário Estatístico do Brasil 1977*. Rio de Janeiro: IBGE, 1977. p. 487.

Os números relativos de consumo de energia primária no país apontam mais claramente duas tendências do período. Os consumos de petróleo e lenha são diametralmente opostos, tendendo o primeiro a um crescimento proporcional à queda do segundo, ou seja, há uma clara substituição da lenha pelo petróleo. As outras fontes de energia primária mantêm indicadores próximos de um equilíbrio, não havendo substanciais alterações proporcionais da utilização de cada uma destas fontes na matriz energética brasileira.

Tabela 3. Taxas Médias de Crescimento do Consumo, Segundo as Fontes de Energia Primária (1966-1976). Números relativos em %

FONTES	ANOS		
	1966/71	1971/76	1966/76
Petróleo	10,2	10,4	10,3
Hidráulica	9,2	13,5	11,3
Carvão Mineral	4,8	7,2	6,0
Lenha	0	2,5	1,2
Bagaço de Cana	5,0	3,2	4,1
Carvão Vegetal	11,5	13,8	12,6
GN	7,4	21,3	14,1
Alcool	-7,6	-9,7	-8,7
TAXAS MÉDIAS	6,0	8,6	7,3

Fonte: IBGE. *Anuário Estatístico do Brasil 1977*. Rio de Janeiro: IBGE, 1977. p. 487.

A comparação dos números gerais com os das taxas percentuais médias de crescimento de consumo é ainda mais reveladora. É prudente observar, no entanto, que a tabela três inclui já uma série mais longa abrangendo uma década de evolução das taxas médias de crescimento do consumo de energia primária no país (1966-1976).

Apesar das taxas de crescimento do petróleo não serem as maiores do quadro acima, há que se considerar que o gás natural representava uma parte muito pequena da matriz do país (como visto anteriormente nas tabelas 1 e 2). As fontes hidráulicas e de carvão vegetal cresceram também a taxas médias anuais superiores a 10%, mas o que se deseja destacar é a comparação entre petróleo e lenha, tendo o primeiro uma taxa de crescimento anual média na casa dos 10%, enquanto a lenha permanece estável no primeiro período e cresce a taxas de 2,5% no segundo, com uma taxa geral na década avaliada de 1,2%. Ora, estas duas fontes de energia eram as mais utilizadas na matriz brasileira e a transformação fica evidente.

Finalmente, tendo em vista as taxas médias de crescimento anual durante toda a década, observa-se que as mesmas oscilam entre 6 e 8,6% ao ano, o que são taxas altas, considerando a clara tendência de substituição de uma fonte de energia de origem interna por uma fonte importada.

Haja vista esta mudança considerável no perfil energético do país, é necessário comparar isto com os planos nacionais de desenvolvimento, já que estes últimos eram os documentos mais importantes para a estratégia interna do país num cenário de dependência crescente de um insumo importado.

Antes de avaliar o I PND, é necessário lembrar que a realização de planos que envolviam planejamento econômico e o desenvolvimento foram comuns a todos os governos brasileiros das décadas de 50, 60 e 70. Desde o Plano de Metas de Juscelino, passando pelo Plano Trienal de João Goulart (1963-1965) e chegando aos planos dos governos militares, PAEG (Programa de Ação Econômica do Governo – 1964-1966) de Castelo Branco, PED (Programa Estratégico de Desenvolvimento) de Costa e Silva (1968-1970) e o I PND de Médici, há uma preocupação em delinear metas para desenvolvimento do país. Evidentemente o suprimento de energia faz parte deste contexto⁷¹. O mais famoso deles, o II PND, de 1975, tornou-se objeto de intensas e amplas discussões fora e dentro da academia. O I PND é bem menos referido e conhecido⁷². No que concerne a este trabalho, o interesse fundamental está na percepção dos problemas energéticos do país, assim como as soluções e objetivos buscados, principalmente os voltados ao setor externo.

Os objetivos gerais do I PND eram ambiciosos. O primeiro afirmava que, no espaço de uma geração, o Brasil deveria se tornar um país desenvolvido. O segundo pretendia duplicar a *renda per capita* do país até 1980 e o terceiro definia metas de crescimento do PIB a taxas de 8 a 10% ao ano⁷³.

Esse ambicioso plano estava evidentemente alicerçado em alguns aspectos energéticos fundamentais que, na concepção deste trabalho, não receberam a atenção e espaço adequados. O I PND, por exemplo, faz poucas correlações com a dependência energética externa e quando a isto se refere, as principais preocupações estão direcionadas ao setor nuclear, que recebe muito mais ênfase do que o petrolífero, apesar de, em 1971, as mudanças no cenário petrolífero global já serem visíveis.⁷⁴ Apenas para ilustrar essa percepção, pode-se utilizar o interessante texto de autoria de Ilmar Penna Marinho Junior, importante analista e escritor da área que descreve

⁷¹ Para uma detalhada exposição do planejamento energético brasileiro a partir destes planos governamentais, ver: CALABI, Andréa Sandro. O Papel Ordenador do Estado no Setor Energético. **A Energia e a Economia Brasileira**. São Paulo: Pioneira, 1983.

⁷² O I PND, datado de dezembro de 1971, traça objetivos, estratégias e planejamento para os anos de 1972 a 1974. BRASIL. **I PND. 1972-1974**. Guanabara: IBGE, 1971. 149 p.

⁷³ I PND. op. cit., p. 14-15.

⁷⁴ Uma das fontes que confirma a percepção de que a crise era possível e previsível é a entrevista concedida pelo General Araken de Oliveira, então presidente do Conselho Nacional do Petróleo, na qual o mesmo refere os aspectos que antecederam e anunciaram a mudança petrolífera. BERTELLI, Luiz Gonzaga. Crise do Petróleo: Os Limites da Dependência. **Revista do Gás**. Rio de Janeiro: 4 (26): p.45-50, ago 1974.

amplamente os processos de acirramento de interesses entre as *Majors* e os países produtores nos anos que antecederam o primeiro choque. Segundo o autor, já nos acordos de Teerã, celebrados em fevereiro de 1971 e praticamente desconhecidos do público e de boa parte da academia, as *Majors* haviam acordado com os grandes exportadores OPEP o gradual aumento dos preços pagos aos países exportadores, em troca da garantia de fornecimento para os próximos anos. Segundo o mesmo autor, o impacto destes acordos recairia principalmente sobre os países em desenvolvimento como o Brasil e influiria claramente nas contas externas do país. A alta internacional, como se vê, faz parte de uma crônica anunciada e com diversos passos anteriores ao choque. Marinho Jr., de forma bastante clara, já antevia a necessidade da Petrobrás intensificar seus processos de produção interna, inclusive *offshore*, para evitar um mal futuro, que acabou invariavelmente por se confirmar⁷⁵.

Ao tratar da estratégia de desenvolvimento (capítulo III do documento), o I PND simplesmente refere que o governo será o responsável pela garantia de insumos básicos para a indústria, incluindo, entre eles, o petróleo e seus derivados, mas em nenhum momento discute o impacto desta garantia no próprio projeto de crescimento do país⁷⁶. Apesar da clara preocupação com a sofisticação tecnológica e a necessidade de ganhar espaço em diversos setores, a única referência concreta ao setor petrolífero diz respeito à utilização da PETROQUISA - subsidiária criada em 1967, responsável pela produção de diversos produtos do setor como derivados utilizados na fabricação de plásticos e fertilizantes - como empresa de fomento de grandes empreendimentos, assim como o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) associado com o Banco do Brasil e a Caixa Econômica Federal. Não há maiores detalhes sobre o papel que a PETROQUISA deveria protagonizar.

No capítulo quarto, o plano discorre em apenas seis páginas sobre a estratégia econômica externa. A estratégia de ampliação dos mercados externos está bastante bem caracterizada e há uma percepção de que isto é vital para limitar o hiato no balanço de pagamentos e na manutenção das

⁷⁵ MARINHO Jr, Ilmar. A Guerra Fria do Petróleo. **Atualidades do Conselho Nacional do Petróleo**. Rio de Janeiro: CNP, 3 (18): p. 12-17. mai/jun 1971.

⁷⁶ I PND. Op. Cit., p. 20-21.

reservas externas⁷⁷. De forma geral, a intenção básica é diversificar a pauta de exportações em duas categorias; manufaturados e minérios e produtos agrícolas não tradicionais (ou seja, tudo que não fosse o café).

No capítulo sexto, intitulado grandes prioridades e metas setoriais, o plano refere-se a elementos específicos que deveriam ser atingidos. Novamente a única referência ao setor petrolífero diz respeito a dois indicadores: capacidade de refino e investimentos em exploração e desenvolvimento. No primeiro, a meta a ser atingida para 1974 era aumentar a capacidade de refino para 283.050 barris de petróleo por dia (bpd) (a situação em 1970 era de 188.450 bpd.). Os investimentos deveriam saltar de Cr\$ 759 milhões para Cr\$ 1 bilhão, cento e sessenta e oito milhões em 1974. Não há nenhuma descrição pormenorizada sobre a origem dos recursos ou em que cenário se faria o investimento (externo ou interno). Quanto à capacidade de refino, este era um objetivo perseguido desde as origens da estatal nos anos 50. Vale lembrar que muito mais caro que importar óleo cru, era a necessidade de importar produtos derivados. A perseguição do ideal de autossuficiência em derivados passou por várias fases e é difícil precisar um único momento de sua obtenção, já que havia diversas metas a atingir. A primeira era superar o consumo de derivados através da ampliação e criação de um parque de refino que tivesse capacidade instalada para isto. Tal fato ocorreu em 1961. Em seguida, projetou-se a autossuficiência nos derivados mais consumidos (gasolina, diesel, óleo combustível, solventes), o que ocorreu em 1964, e a completa autossuficiência com relação a outros derivados, como o Gás Liquefeito de Petróleo (GLP) e a gasolina de aviação, ocorreu no final da década de 60 e no início da seguinte⁷⁸.

Na parte II, onde o I PND se propõe a expor a execução da estratégia, há também um capítulo (o segundo) em que são descritos os fatores da política científica e tecnológica e a principal referência é ao setor nuclear. Nenhuma definição explícita acerca da área petrolífera é citada⁷⁹. Aliás, em se tratando dos diversos planos referidos anteriormente, há uma percepção, por parte de

⁷⁷ O hiato do balanço de pagamentos deveria permanecer em um déficit de US\$ 200 a US\$ 300 milhões e as reservas deveriam manter-se no mesmo nível do início do plano, ou seja, US\$ 1.400 bilhão. **I PND**. op. cit., p. 34.

⁷⁸ QUAGLINO, Maria Ana; DIAS, José Luciano de Mattos. **A Questão do Petróleo no Brasil: Uma História da Petrobrás**. Rio de Janeiro: CPDOC: Petrobrás, 1993. p. 159-160.

⁷⁹ I PND, op. cit., p. 55-61.

Calabi e Fonseca, de que as metas que se referem aos insumos energéticos tratam basicamente de petróleo e hidroeletricidade e viam a energia nuclear como fonte futura. O carvão mineral, álcool e gás natural são tratados de forma secundária e acessória. Outra percepção é de que os objetivos no setor petrolífero mantinham-se basicamente em duas áreas: refino e aumento da produção nacional, prevendo os seguidos governos que a prospecção conseguiria atingir em algum momento as metas propostas⁸⁰. No caso específico do I PND, os autores concluem que a relativa “negligência” com a energia se assentava na confiança ufanista que marcou os anos de Médici:

Não é estranho, portanto, que, cristalizado o modelo energético e associado à fase de expansão que se inicia em fins dos anos sessenta, o I PND (de 1971) encarasse o tema energia apenas como outra das faces ufanistas do programa de governo e uma face não problemática⁸¹.

Como ponto fundamental, pode-se discorrer, por conseguinte, que o crescimento acelerado da economia brasileira, atrelado a uma mudança fundamental da matriz energética do país, possuía um perfil típico das economias industrializadas daquela época, ou seja, a aceitação tácita da dependência de recursos importados para o abastecimento do país, caso as metas de aumento da produção interna não se realizassem (que foi o que de fato ocorreu). Se o petróleo se tornava a fonte mais importante da matriz, sua origem externa ampliaria uma dependência perigosa e preocupante. É verdade que, nos últimos anos da década de 60, poucos apostariam em um cenário tão distinto como o que se seguiu a 1973-1974.

2.3 O PRIMEIRO CHOQUE DO PETRÓLEO: DO YOM KIPPUR ÀS REPERCUSSÕES NA PERIFERIA DO SISTEMA

Como já foi referida anteriormente no capítulo primeiro, a versão recorrente e mais conhecida do choque do petróleo de 1973/74 é baseada em um conjunto de elementos bastante simples. Em primeiro lugar, ela é descrita como o elemento desencadeador da violenta crise do sistema capitalista a partir dos anos 70. Os problemas da economia mundial nos anos subsequentes

⁸⁰ CALABI, op. cit, p. 113.

⁸¹ Ibid., p. 113.

são continuamente ligados à crise petrolífera e esta é percebida pelos principais atores estatais e não estatais como o motivo fundamental na ruptura do intenso ciclo de crescimento e desenvolvimento econômico registrado após a II Guerra Mundial. Essa versão não foi apenas difundida por especialistas da área como se tornou quase consensual na abordagem dos meios de comunicação, em especial as grandes redes de comunicação e imprensa.

Em segundo lugar, a crise foi considerada um ato deliberado de um pequeno grupo de países reunidos em uma nova e poderosa organização, ou seja, os países produtores e exportadores de petróleo da OPEP. O mundo desenvolvido, locomotiva da expansão econômica mundial, estava sendo prejudicado por interesses mesquinhos de um grupo de países comprometidos apenas com seus objetivos particulares e sem apreço pelo bom desenvolvimento da economia internacional. É interessante observar que esta versão ganhou muita popularidade na época e, ainda hoje, suas variantes são utilizadas em momentos de flagrante aumento dos preços da *commodity* no mercado internacional. A descrição e avaliação das variáveis e fatores quase sempre admite que o problema se encontra na gestão inadequada dos recursos petrolíferos pelo “cartel” do petróleo que se resume aos países membros da OPEP. Apesar de estes países produzirem menos da metade do petróleo do mundo, sua intervenção é considerada decisiva e predominante no mercado. Referências às companhias petrolíferas ocidentais e seus governos quase sempre são colocadas em segundo plano, isto ainda quando não se atribui o problema a uma mudança climática ou a um movimento militar ou revolucionário em algum país produtor. O cinismo do setor se impõe pela desinformação e pela complexidade que o assunto adquire, ainda mais quando os especialistas corroboram amplamente a versão tradicional, já que muitos possuem amplas e lucrativas relações com muitas das principais companhias mundiais de petróleo e energia. Um bom exemplo disso é o conhecidíssimo analista estadunidense Daniel Yergin, autor de diversas obras da área e de centenas de artigos de opinião em dezenas de periódicos. Em entrevista de 2003, concedida ao *Oil and Gas Investor*, o famoso e prestigioso analista responde a várias perguntas e garante aos seus interlocutores que o petróleo é uma *commodity* regulada pelo mercado, e que a guerra no Iraque, em curso na época, não tinha nada a ver com busca de óleo, mas sim com as temidas

armas de destruição em massa de Saddam Hussein. Ora, todos esses argumentos corroboram uma versão tradicional, parcial e com evidentes dificuldades de sustentação, a não ser que se compreenda claramente que este tipo de autor se apresenta como figura confiável e adequada ao mercado, mantendo, inclusive, empresas de consultoria amplamente usadas pelas grandes empresas do setor⁸².

Por fim, a crise foi a resposta a um evento específico, a Guerra do Yom Kippur, durante o feriado religioso israelense, em que este país foi atacado por dois países árabes (Síria e Egito). Estes últimos buscavam recuperar territórios perdidos na Guerra dos Seis Dias de 1967, e o apoio ocidental a Israel, em especial estadunidense, foi crucial para o êxito do Estado judeu nesse conflito, impedindo sua derrota. A resposta a esta ação por parte do mundo árabe foi o embargo do petróleo e a conseqüente alta internacional dos preços.

Apesar de esse conflito ter sido o quarto na história das relações entre árabes e israelenses, foi apenas em 1973 que a “arma” do petróleo foi usada. A versão mais tradicional desta conjuntura afirma que o embargo e seus desdobramentos foram catastróficos para a economia mundial e dissociam completamente o fenômeno dos interesses das companhias ocidentais e dos governos ocidentais, vistos estes últimos como vítimas do processo da mesma forma que os consumidores comuns pegos de surpresa com a quadruplicação dos preços dos combustíveis naqueles fatídicos meses do final de 1973 e início de 1974. Como já foi referida anteriormente (capítulo primeiro), e cabe apenas lembrar rapidamente, esta versão por demais simplificada e parcial encobre uma série de interesses e fatores que não podem e devem ser ignorados.

Em primeiro lugar, a crise energética deve ser vista como um dos elementos conjunturais mais preocupantes e evidentes de uma crise estrutural dos processos de acumulação da economia capitalista global, que vivia um momento de passagem de um ciclo de impressionante expansão nas décadas posteriores à II Guerra Mundial para um período longo de crise da hegemonia estadunidense. O problema energético é fator e não o elemento irradiador do processo.

⁸² YERGIN, Daniel. Is it about the oil? **Oil and Gas Investor**. ABI/INFORM Global, june 2003. p. 30-32.

Os EUA tinham, entre seus aliados, os principais produtores da OPEP no Oriente Médio (Arábia Saudita, Irã e as demais petromonarquias do Golfo Pérsico) e, portanto, tinham enorme capacidade de pressão sobre estes que eram os principais países da organização. Se o movimento ameaçasse de fato ou comprometesse decisivamente os interesses da potência hegemônica, certamente a sua atuação seria muito mais contundente. De certa forma, o embargo ia ao encontro de alguns elementos favoráveis à posição estadunidense, já que o país naquele momento importava pouco óleo do cenário do Oriente Médio (algo em torno de 10% de suas necessidades externas) e alguns de seus principais rivais dentro da esfera do mundo capitalista ocidental dependiam, sim, de maciças importações de petróleo da região (em especial Japão e Alemanha). Estes países sentiram de forma muito mais impactante a alta dos preços do que os EUA. Além disso, vários países em desenvolvimento, como o Brasil, também foram atingidos, pois também dependiam fortemente de importações do produto.

Por fim, cabe lembrar que as principais empresas petrolíferas do sistema, em sua maioria estadunidenses, apesar da clara perda de espaço, poder e recursos no cenário petrolífero global, foram imensamente beneficiadas com a alta dos preços, uma vez que viram seus lucros com a venda do petróleo quadruplicarem em poucos meses e ainda conseguiram atribuir o ônus de tal iniciativa aos dirigentes árabes da OPEP, desviando para estes últimos toda a indignação e insatisfação dos consumidores que, de forma geral, não associaram a alta dos preços com os interesses das *majors* do petróleo.

Portanto, pode-se afirmar que as economias que sofreram mais com a transformação dos preços foram as economias desenvolvidas mais dependentes da importação de petróleo e, é claro, países em desenvolvimento com pouca capacidade tecnológica imediata de fazer frente à crise, como o Brasil. A periferia e a semiperiferia, portanto, foram as áreas mais atingidas, em especial países que não dispunham de reservas, produção ou alternativas energéticas e tecnológicas para rapidamente se adaptar à nova situação. O impacto das importações, absolutamente necessárias na manutenção dos projetos de crescimento destes países, foram nefastas, como o Brasil certamente exemplifica.

2.4 O SETOR PETROLÍFERO BRASILEIRO DURANTE O GOVERNO MÉDICI. A PETROBRÁS SOB O COMANDO DE GEISEL

Neste item cabe descrever as principais iniciativas da estatal no respectivo governo. Antes de referir de forma detalhada as ações da Petrobrás durante a gestão de Geisel à frente da empresa, cabe descrever de forma adequada a situação petrolífera brasileira durante esse período, no governo Médici. Para tanto, cabe apontar e avaliar de forma articulada e sequencial os principais indicadores do setor, assim como a realidade das importações de petróleo do Brasil no período pré-choque, ou seja, quase todo o governo de Médici, que coincide, como já foi visto, com o momento de maior crescimento das taxas nominais do PIB durante o regime militar.

Tabela 4: Produção Nacional de Óleo (em Mbpd)⁸³ e Valores Relativos (%)

Ano	Óleo				
	Terra		Mar		Total
	Quantidade	%	Quantidade	%	Quantidade
1968	149.706,2	93,4	10.524,6	6,6	160.230,8
1969	163.166,3	94,8	9.032,5	5,2	172.198,8
1970	155.549,0	94,8	8.539,0	5,2	164.088,0
1971	158.690,2	93,2	11.516,0	6,8	170.206,2
1972	156.056,7	93,7	10.417,9	6,3	166.474,6
1973	155.505,8	91,4	14.547,1	8,6	170.052,9
1974	151.721,2	85,7	25.330,1	14,3	177.051,3

Fonte: Petrobras. Disponível em: <http://petrobras.com.br>. Acesso em: 26 de março de 2007.

O exame da produção nacional de óleo, incluindo, a título de comparação, o ano de 1968 e os números totais de 1974 (já no início da administração Geisel como presidente do país) revelam basicamente duas coisas. O crescimento da produção nacional em números absolutos é bastante modesto, passando de pouco mais de 160 mil barris diários em 1968 para 177 mil barris em 1974; e, mais que isto, menos de 10% da produção nacional estava situada na plataforma continental em reservas *offshore*. Como se sabe

⁸³ Mbpd – Milhares de barris por dia.

amplamente na atualidade, as maiores e mais significativas reservas do país encontram-se na plataforma continental e em águas profundas. Antes do primeiro choque, portanto, a produção ainda se concentrava em terra em áreas com produção declinante. É conveniente lembrar que isso não era fruto de incapacidade ou erro de estratégia, mas da própria conjuntura internacional de preços e da tecnologia *offshore* à disposição na época, já que, com preços baixos (em torno de US\$ 3,00 o barril), a exploração no mar era um contrassenso devido ao alto preço da produção por barril no mar e a incipiente e cara tecnologia à disposição na época. Mesmo os países com maior capacidade técnica não desenvolviam tais atividades em grande escala pelo mesmo motivo referido anteriormente.

Outro elemento interessante para melhor avaliar a situação petrolífera brasileira nos anos de Médici é a comparação dos números da produção anual com os do consumo. Dessa forma, estabelece-se uma visão mais clara da realidade do país.

Tabela 5: Produção, Consumo e Dependência Externa de Petróleo em 1000t. e Dependência Externa em Números Relativos (%)

ANO	Consumo Anual	Produção Anual	Dependência Externa	<i>Dependência Externa (%)</i>
1968	21.211	7.863	13.348	62,92
1969	23.005	8.422	14.583	63,39
1970	24.475	8.010	16.465	67,27
1971	27.322	8.315	19.007	69,56
1972	30.503	8.162	22.341	73,24
1973	36.757	8.304	28.453	77,40
1974	39.684	8.650	31.034	78,20

Fonte: **MME**. Balanço Energético Nacional 1978. Brasília: MME, 1978. p. 92.

Como se pode perceber pelos dados acima expostos, a produção nacional, apesar das reiteradas expectativas de novas descobertas, permaneceu muito baixa e cada vez mais se distanciava dos volumes necessários ao abastecimento. Isso se agravava na medida em que o crescimento da economia representava uma elevação substancial do consumo energético, em especial de petróleo. As metas de crescimento da produção interna fracassaram neste momento, mas como já mencionado, esse fracasso ainda não incomodava de forma contundente e ampla o governo de Médici.

A solução para equacionar o crescimento do consumo com uma produção praticamente estável era evidentemente o aumento vertiginoso da dependência energética externa. Apesar do óbvio risco que tal dependência traz, no final da década de 60 muitos países desenvolvidos e em desenvolvimento haviam tomado tal caminho, e com o Brasil não foi diferente. O sistema petrolífero global estava claramente mudando, mas a maioria dos grandes países importadores não havia ainda tomado medidas mais drásticas, já que, apesar de bastante provável para vários especialistas, a alta dos preços não havia ocorrido em todo o período pós-II Guerra Mundial, e boa parte dos atores se comportou como se isto de fato não fosse ocorrer⁸⁴.

A avaliação conjunta do aumento dos indicadores absolutos e das taxas relativas de dependência externa ilustra bem o processo brasileiro. Se em 1968, ano inicial do quadro, a produção brasileira ainda representava mais de um terço do total, em 1974, apenas seis anos depois, era apenas um quinto do total. O aumento dos percentuais anuais de dependência é bastante significativo. Não é um processo lento e de longo prazo como ocorreu com vários países. Em apenas seis anos, o Brasil já dependia em quase 80% de suas necessidades de óleo externo.

Outro fator relevante para compreender o contexto petrolífero do governo Médici diz respeito a origem, volumes e valores das importações brasileiras de petróleo. Mais do que conhecer os indicadores gerais, que permitem uma visão panorâmica, cabe avaliar de quais cenários regionais o Brasil mais dependia e se isto sofreu substanciais alterações.

⁸⁴ Entre os grandes importadores de petróleo do mundo desenvolvido estavam Japão, Alemanha Ocidental e França. O Brasil era um dos maiores importadores entre as economias em crescimento. Os EUA, naquele momento, ainda não dependiam tanto de recursos petrolíferos externos, algo muito distante da realidade atual da superpotência do norte.

Tabela 6: Origem das Importações Brasileiras de Petróleo por Região em 1000m³ (1968-1974)⁸⁵

Região	Anos						
	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974
Oriente Médio	9.789	10.857	11.609	14.896	22.694	35.774	31.857
África	2.183	3.676	5.810	5.612	4.788	2.435	5.943
América do Sul	2.741	2.681	2.921	2.717	2.302	2.291	1.569
América do Norte							100
América Central		426	508	507	226	361	88
Europa	489	148			22	45	654
Ásia							50
TOTAL	15.202	17.788	20.848	23.732	30.032	40.890	40.261

Fonte: PETROBRAS. Anuário Estatístico da Petrobras. Rio de Janeiro: Serplan, 3 (3): 190 p. nov 1978.

O quadro demonstra claramente o aumento da dependência de óleo externo proveniente do Oriente Médio. A importação da região quase quadruplica entre 1968 e 1973, decaindo um pouco no ano seguinte, o que parece bastante natural, já que o epicentro do primeiro choque registrou-se entre outubro de 1973 e março de 1974. África e América do Sul são as outras duas regiões das quais o Brasil recebeu significativas quantidades de petróleo. No caso da primeira, houve um grande incremento entre 1968 e 1970 e um abrupto declínio em 1973, que chama atenção e sugere alguma causa específica. No ano seguinte, no entanto, as importações brasileiras de petróleo africano chegam ao seu nível mais alto para todo o período. No caso da América do Sul, os volumes permanecem quase que constantes durante a maior parte dos anos e decaem em 1974, o que merece avaliação específica. As importações de todas as outras regiões são bem menores e não representam volumes que possam ser considerados determinantes na estratégia geral de importação de óleo brasileiro. Neste sentido, surpreende o fato de o Brasil não possuir significativas importações da América do Norte, tendo em vista o alto potencial petrolífero mexicano e a descontinuidade das importações da URSS. Os bons volumes importados em 1968 desaparecem nos anos seguintes e só retornam no momento agudo da crise em 1974.

⁸⁵ Esta tabela foi adaptada da original que consta no Anuário Estatístico da Petrobras de 1978. Preferiu-se usar a designação de Oriente Médio ao invés de Ásia, que consta no original, mesmo porque as importações "asiáticas" do período não passam de 50.000 m³ em um único ano (1974) e de apenas dois países (Japão e Sri-Lanka). Observando os dados, percebeu-se também que as importações provenientes da URSS nos anos de 1968-69, 1972 e 1974 estão contabilizadas como provenientes da Europa, ou seja, na prática, as importações asiáticas que a tabela original contabiliza não passam de 0,12% das importações de um único ano.

Tabela 7 Origem das Importações Brasileiras de Petróleo por País em 1000m³ (1968-1974)

País	Ano						
	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974
Iraque	3.649	4.034	3.825	3.924	6.189	9.443	8.859
Arábia Saudita	4.887	3.547	4.664	7.608	13.014	19.024	16.574
Irã	0	1.165	744	414	327	2.265	632
Coveite	1.255	1.845	1.965	2.153	2.153	2.400	1.870
Zona Neutra	0	0	137	94	394	2.216	2.540
Argélia	676	1.109	1.897	2.345	2.468	0	1.235
Líbia	290	370	714	806	868	1.821	3.924
Egito	0	270	1.064	856	0	265	265
Nigéria	1.217	1.927	2.135	1.605	1.221	309	0
Catar	0	0	82	594	282	0	0
Bahrain	0	188	0	0	0	0	0
Angola	0	0	0	0	0	0	0
Abu Dabi	0	58	0	63	136	0	398
Argentina	84	0	30	113	54	0	0
Bolívia	0	0	0	0	326	386	161
Canadá	0	0	0	0	0	0	24
Dubai	0	0	188	446	199	183	0
Equador	0	0	39	0	107	0	0
Gabão	0	0	0	0	231	40	0
Itália	0	0	0	0	0	45	169
Japão	0	0	0	0	0	0	24
Oman	0	0	0	0	0	183	766
Peru	44	7	0	0	0	0	0
Congo	0	0	0	0	0	0	0
Sri Lanka	0	0	0	0	0	0	26
Trinidad	0	426	508	507	226	361	88
Tunísia	0	0	0	0	0	0	519
URSS	489	148	0	0	22	0	525
Uruguai	0	0	0	0	0	0	26
Venezuela	2.613	2.674	2.852	2.604	1.815	1.865	2.003
México	0	0	0	0	0	0	76
TOTAL	15.204	17.788	20.844	24.132	30.062	40.890	40.694

Fonte: PETROBRAS. Anuário Estatístico da Petrobras. Rio de Janeiro: Serplan, 3 (3): 190 p. nov 1978.

Várias observações importantes podem ser retiradas do quadro anterior: em primeiro lugar, percebe-se que a origem das importações brasileiras durante o governo Médici sofre claras alterações. Parece haver dois movimentos ocorrendo paralelamente. Por um lado, conforme o momento da crise energética vai se aproximando, tem-se a impressão de existir uma clara intenção de diversificação das regiões de origem. Este comportamento, no entanto, longe de evidenciar um plano estratégico de longo prazo (que não é citado em nenhuma das fontes), parece corresponder a desesperada intenção de garantir o suprimento o mais rápido possível, o que fez com que fossem importados volumes de óleo cru de países dos quais nada era importado no final da década de 60 como, por exemplo, Argentina, Bolívia, Gabão, Canadá e

até de Japão e Itália (apesar do volume inexpressivo destes dois últimos). Por outro lado, há a concentração e aumento da importação de dois países-chaves, ambos do Oriente Médio, árabes e entre os principais produtores OPEP (Arábia Saudita e Iraque). No caso do primeiro, as importações quase quadruplicaram e, no do segundo, mais que dobraram. Ambos os países aumentaram muito sua participação no total das importações brasileiras nos anos imediatamente anteriores e durante a fase mais aguda da crise. Aparentemente, esse movimento indica, sim, estratégias específicas de aproximação com estes dois países, procurando garantir o fornecimento de óleo. A avaliação e confrontação desses números com as estratégias e aproximações entre a diplomacia brasileira e a destes países revelará a extensão da importância destes posicionamentos.

Outro elemento interessante que se depreende do quadro anterior é a origem africana de recursos petrolíferos brasileiros e a forma como estes países participaram do conjunto das importações brasileiras de petróleo. Por um lado, há países como a Líbia, com o qual o intercâmbio brasileiro de óleo cresceu de forma contínua e expressiva. Com outros três países, Nigéria, Egito e Argélia há um substancial aumento das importações nos primeiros anos (1968-1972) e, depois, uma diminuição drástica do fornecimento destes países ou mesmo a inexistência de importações (como no caso da Argélia em 1973). Ora, esta diminuição ocorre justamente nos anos mais críticos de 1973 e 1974, momento em que o país mais precisava de fontes de óleo. Resta confrontar tais indicadores com as informações acerca da diplomacia brasileira com o intuito de verificar se tal comportamento foi uma escolha deliberada da Petrobrás, do executivo e da diplomacia brasileira ou se questões internas destes países em relação ao setor de petróleo produziram tal comportamento. Por último, cabe observar a inexistência de intercâmbio petrolífero com Angola, algo que se modificará rapidamente nos anos seguintes. Nessa época, esta era ainda colônia portuguesa, e a diplomacia brasileira optou por não iniciar ações da Petrobrás, o que simbolizaria anuência e cumplicidade com o regime colonialista português que, àquela época, insistia de forma anacrônica e desgastante na manutenção de suas colônias africanas⁸⁶.

⁸⁶ Na parte referente à atuação do Brasil no cenário petrolífero africano, no último item deste mesmo capítulo, há uma exposição mais detida do colonialismo português, da posição

Quanto à América Latina, duas observações podem ser feitas. Em relação aos dois grandes produtores e exportadores de óleo da região, a situação brasileira é oposta. Substancial volume é importado da Venezuela e nada do México. Além disso, observa-se que pequenas quantidades de óleo são obtidas de outros países latino-americanos nos momentos mais agudos da crise. Deste modo, a estratégia da diversificação desesperada parece explicar o comportamento. Neste caso estão Bolívia, Equador, Argentina e Trinidad e Tobago, no entanto, os números absolutos são bastante pequenos.

Em relação aos outros países do Golfo Pérsico, as chamadas petromonarquias (Kuwait, Catar, Bahrein, Abu-Dabi, Dubai e Oman)⁸⁷, a participação no conjunto das importações brasileiras de óleo ainda é pequena, se comparada com o potencial de fornecimento destes países, o qual aumentará consideravelmente nos anos seguintes.

Por fim, mas não menos importante, cabe expor e avaliar o dispêndio de recursos brasileiros com a importação de petróleo. Se a garantia do fornecimento era a variável mais importante até o choque de 1973-1974, o valor das importações também tem que ser analisado.

Tabela 8 Valores das Importações Brasileiras de Petróleo em US\$ 1000 e Valores Médios por m³ (1968-1974)

	Ano						
Valores	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974
Valor total US\$ 1000	143.756	168.792	198.514	280.165	376.019	718.289	2.812.400
Valor médio (m ³)	9.46	9.49	9.52	11.81	12.52	17.57	69.85

Fonte: PETROBRAS. Anuário Estatístico da Petrobras. Rio de Janeiro: Serplan, 3 (3): 190 p. nov 1978.

A avaliação dos valores confirma uma tendência já reconhecida e identificada, qual seja, um movimento claro de aumento dos preços médios que inicia de forma bem comedida nos últimos anos da década de 60, se acelera no início da década seguinte e explode com a crise. Em relação aos valores totais, há um crescimento significativo que, em princípio, pode ser atribuído ao

brasileira e da opção por manter a Petrobrás fora de Angola e das demais colônias portuguesas da África até que o “problema colonial” fosse resolvido.

⁸⁷ Convém lembrar que a formação destes países data justamente desse período, quando a influência britânica na região é substituída pelas monarquias que darão origem aos cinco principados atuais: Kuwait, Emirados Árabes Unidos, Catar, Bahrein e Oman. Abu-Dabi e Dubai, que aparecem separados nas fontes da Petrobrás, são os dois principados mais importantes dentre os sete que formarão a partir de 1971 os Emirados Árabes Unidos (EAU).

aumento da dependência externa. Entre 1973 e 1974, no entanto, fica evidente o abrupto e impressionante crescimento dos valores totais, já como resultado da quadruplicação dos preços internacionais.

Tabela 9 Variação Percentual Anual das Importações Brasileiras de Petróleo (1968-1974)⁸⁸

	Anos						
Valores	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974
Valor US\$ 1000	143.756	168.792	198.514	280.165	376.019	718.289	2.812.400
% crescimento anual		17,41	17,60	41,13	34,21	91,02	291,54
Valor Médio por m ³	9.46	9.49	9.52	11.81	12.52	17.57	69.85
% <i>crescimento anual</i>		0,31	0,31	24,05	6,01	40,33	297,55

Fonte: **PETROBRAS. Anuário Estatístico da Petrobras.** Rio de Janeiro: Serplan, 3 (3): 190 p. nov 1978.

A avaliação do crescimento percentual dos gastos totais com petróleo é ainda mais reveladora da imprudente posição brasileira no final dos anos 60. Mesmo sendo neste momento a preocupação com a garantia do fornecimento o principal objetivo do governo, o aumento anual dos gastos relativos com a conta do petróleo é gritante. Mesmo nos final dos anos 60, nos quais os preços relativos sobem menos, o incremento anual passa dos 17%. No início da década de 70, os percentuais médios anuais de gastos sobem para, respectivamente, 41 e 34% e, finalmente, nos anos da crise, os indicadores sobem a 91 e 291%. Mesmo ponderando que boa parte destes gastos, conforme o que já foi dito antes, dissessem respeito ao aumento do consumo de uma economia em plena expansão, os valores médios relativos também são alarmantes, na medida em que, de 1970 para 1971, os valores anuais médios já haviam subido 24% e nos anos da crise subiram 40,33% em 73 e 297% em 1974, superando inclusive o percentual dos gastos totais desse último ano. O último ano de Médici e o primeiro de Geisel como presidente colocam, portanto, um desafio energético ao regime militar que se chocava frontalmente com os planos de manutenção da ampliação da economia brasileira.

Após essa breve caracterização dos indicadores de produção, consumo, importação, origem, valores e volume do óleo brasileiro, cabe, por conseguinte, tratar da gestão de Geisel à frente da estatal. Durante a maior parte do governo Médici, a presidência da Petrobrás esteve sob o comando do General Ernesto

⁸⁸ Tabela elaborada pelo autor a partir dos dados do Anuário Estatístico da Petrobrás de 1978.

Geisel⁸⁹. Apesar do futuro presidente da República não mais ser seu dirigente no momento mais difícil da crise do petróleo entre outubro de 1973 e início de 1974, foi ele quem determinou as maiores e mais importantes mudanças de postura da empresa no contexto nacional e internacional da época.

De maneira geral, a principal preocupação da Petrobrás, assim como dos demais atores envolvidos nesse processo, era garantir o fornecimento de óleo para um país que crescia a taxas muito altas e que havia feito a transição para uma economia industrializada e dependente de óleo importado. Neste sentido, muitas das mudanças institucionais corroboram esta estratégia de ampliação da atuação da empresa, assim como a tendência, nesse momento ainda secundária, mas que, no futuro, se tornará prioritária, de atuação simultânea da estatal nos cenários interno e externo. Dessa forma, mudou-se a perspectiva tradicional de abordagem do problema petrolífero brasileiro, que era de manter-se até o final dos anos 60, restrita à busca de óleo em território brasileiro. Na década de 70, a antiga e persistente busca por petróleo será conjugada com o processo de expansão da empresa para outros cenários. Geisel, à frente da estatal, iniciará as reformas institucionais internas que levarão a empresa a uma arriscada, mas importante ação em cenários nos quais sua experiência era mínima e nos quais levava imensa desvantagem em relação às companhias petrolíferas dos países desenvolvidos que, há muitas décadas, participavam da exploração dos três principais cenários petrolíferos em regiões periféricas do mundo, a saber, Oriente Médio, África e América Latina.

Sobre a postura pessoal de Geisel, Quaglino e Dias avaliam a postura do presidente da empresa:

Tais condições apenas viriam a ser inequivocamente preenchidas com a nomeação do general Ernesto Geisel para a presidência da empresa, em 1969. A partir de sua administração, a expansão da empresa nas áreas não incluídas no monopólio da União deveria seguir, em forma e

⁸⁹ A gestão do General Ernesto Geisel à frente da estatal vai precisamente de 06/11/1969 até 06/07/1973. Assume, portanto, no início do Governo de Médici e deixa o cargo meses antes da nomeação como sucessor deste último. É substituído por Floriano Peixoto Faria Lima, que permanecerá à frente da estatal até 01/10/1974, finalizando o período de Médici e presidindo a estatal nos primeiros meses da administração de Geisel, que escolherá o General Araken de Oliveira como mandatário da empresa durante o restante de sua gestão como presidente até 14/03/1979.

independência gerencial, um modelo o mais próximo possível da iniciativa privada⁹⁰.

Uma outra fonte que revela o caráter e a postura de Geisel à frente da empresa é a longa entrevista concedida pelo ex-presidente à Fundação Getúlio Vargas em 1993-1994, que foi publicada e tornou-se grande fonte de informações sobre os anos 70, já que o próprio Geisel era extremamente reticente a entrevistas aos meios de comunicação⁹¹. Nesta, em seu capítulo décimo quarto, Geisel revela uma série de detalhes que permitem compreender melhor suas intenções, assim como o grau de autonomia e capacidade de decisão do presidente à frente da empresa. Um dos melhores exemplos disso é a relação do então presidente da estatal com o ministro das Minas e Energia de Médici, Antônio Dias Leite, estando Geisel, em tese, hierarquicamente abaixo do ministro, já que a estatal estava na alçada do referido ministério. Algumas passagens mostram, no entanto, que a proximidade de Geisel com seu irmão, Orlando Geisel, Ministro do Exército de Médici, trazia ao dirigente da estatal uma capacidade de decisão que lhe proporcionou grande margem de manobra a frente da empresa⁹². Dessa forma, o general comandou e determinou várias alterações substanciais que certamente não seriam tão simples sem o prestígio e proximidade que ele desfrutava com seu irmão e deste com o presidente Médici. Várias das ações foram julgadas polêmicas e arriscadas, mas implementadas num espaço de tempo relativamente pequeno.

A posição do general em relação à presença do Estado na economia era bastante clara ao julgar que o Estado deveria estar no comando das ações pela incapacidade do capital nacional e por desconfiança acerca do capital internacional que, em sua visão, tinha, em geral, caráter especulativo.

Estou aqui com os recalques de um velho de 86 anos. Pode ser que eu esteja muito errado, mas minha concepção é esta: o Estado tem que dirigir. Tanto o capital privado nacional, que no meu modo de ver é escasso, quanto o capital estrangeiro são bem-vindos se forem adequadamente aplicados. Não sou contra isso. Pode mesmo chegar um dia em que realmente devamos passar adiante todas as empresas que estão aí. Mas não sei quando esse dia vai chegar. Acho que ainda está longe e que o país está estagnado porque ninguém fez mais nada⁹³.

⁹⁰ QUAGLINO; DIAS, op. cit., p. 179.

⁹¹ CASTRO, Celso; D'ARAUJO, Maria Celina (Org). **Ernesto Geisel**. 4. ed., Rio de Janeiro: FGV, 1997. 494 p.

⁹² Ibid., p. 237-238.

⁹³ CASTRO; D'ARAUJO, op. cit., p.253.

Sobre o caráter de parte do empresariado nacional e dos investidores externos, Geisel reafirma suas desconfianças:

Não sou inimigo do capital estrangeiro, mas acho que a gente tem que ter inteligência adequada para tratar com ele. Se vier para cá para ser investido em indústrias, em outros empreendimentos, muito bem! Será muito bem aceito. Mas se vier aqui para nos explorar, sem deixar rastro! O sujeito entra com o dinheiro, faz o lucro e vai embora! [...] Há muito empresário nacional bom, capaz, mas há muito empresário nacional que, no meu modo de ver, não é bom. Há muito empresário que quer lucro fácil⁹⁴.

O ciclo de transformações na gestão de Geisel na Petrobrás inicia com o setor de distribuição de derivados e a criação da BR Distribuidora. Essa ação, na concepção deste trabalho, vai ao encontro da intenção de garantir o suprimento de derivados no país através da presença marcante da estatal que, desta forma, evitava que um setor tão importante ficasse preferencialmente sob o controle de poucas empresas privadas, quase todas estrangeiras. Vale lembrar que, até o início dos anos 70, muito mais caro do que importar petróleo bruto era importar e depender de derivados vindos do exterior ou distribuídos por empresas privadas, em geral, multinacionais. O valor dos derivados era bem mais alto ainda do que o petróleo bruto. Tendo em vista essa realidade e a opinião anterior expressada pelo general Geisel acerca das empresas nacionais e multinacionais, é bastante perceptível seu empenho em modificar o setor de distribuição, colocando a Petrobrás como o agente mais importante nesse setor.

É preciso lembrar ainda que o setor de distribuição não foi incluído no monopólio estatal. As empresas privadas, em geral multinacionais, possuíam consideráveis margens de lucro nesse setor e haviam pressionado para que este permanecesse aberto e sob seu controle. Durante a maior parte do século XX e mesmo após a criação do monopólio estatal sobre o petróleo em 1953, esse setor permaneceu nas mãos de poucas empresas privadas multinacionais e a única distribuidora privada nacional que possuía relevância, a Petróleos Ipiranga. *Esso, Atlantic, Texaco, Shell e Mobil* formavam um seleto grupo que, ao contrário do momento atual onde a distribuição foi diluída entre centenas de empresas de diferentes portes e abrangência no país, controlavam o mercado

⁹⁴ Ibid., p. 253.

há muitos anos com relativa facilidade. Apesar da notória e conhecida integração vertical⁹⁵ das empresas petrolíferas mundiais, no Brasil a Petrobrás controlava todos os setores, mas não interferia na distribuição e as empresas petrolíferas multinacionais e a Ipiranga controlavam a distribuição e parcelas do refino, já que adquiriam da estatal os derivados refinados ou o petróleo bruto para realizar a refinação em suas próprias unidades, um cenário distinto do que ocorreu na maioria dos países centrais. A Petrobrás, que desde sua origem possuía o monopólio do setor, conseguiu aos poucos ampliar sua atuação. Uma das mais importantes mudanças ainda na década de 60, mais precisamente a partir de 1963, foi o direito exclusivo de realizar todas as compras externas de óleo necessário ao país, impedindo, portanto, as multinacionais de utilizar de suas reservas e concessões nos diversos cenários regionais em que atuavam⁹⁶.

A BR Distribuidora nasceu em 1971 e cresceu rapidamente, ocupando espaços e mercados de suas concorrentes. Evidentemente a resistência do setor privado a essa mudança foi grande e as críticas de setores da imprensa também. A versão corrente e plenamente de acordo com a crença liberal de que o Estado não deveria interferir onde a iniciativa privada tivesse condições materiais para cuidar do setor norteava esta proposição. Apesar disso, a ascensão da distribuidora estatal redefiniu o papel do setor dentro da cadeia petrolífera no país.

Segundo Wimmer e Caldas⁹⁷, o processo de ocupação do setor de distribuição pela Petrobrás teve pelo menos dois momentos marcantes. De 1962 a 1971, a Petrobras, mesmo não possuindo uma subsidiária específica, começou a participar da distribuição por meio do fornecimento direto das refinarias da empresa a órgãos e setores do governo, iniciando pela Marinha

⁹⁵ Por integração vertical, no setor petrolífero, se entende um modelo administrativo e empresarial em que todas as fases do processo produtivo, desde a prospecção, perfuração, exploração, transporte, refino e distribuição são concentradas nas mãos de uma única empresa, ou seja, esta detém toda a tecnologia e a capacidade para realizar a atividade fim da empresa. Idealizado por John Rockefeller, o magnata do petróleo estadunidense e dono da *Standard Oil*, no século XIX, esse modelo permaneceu efetivo e adequado ao setor durante a maior parte do século XX. A concentração do setor petrolífero em poucas empresas de atuação mundial foi consequência deste processo e tornou-as imensamente lucrativas durante décadas. Para uma detalhada descrição do modelo de Rockefeller, ver: MARINHO JR., op. cit., p. 16-22.

⁹⁶ QUAGLINO; DIAS, op. cit., p. 146.

⁹⁷ WIMMER, Gerhard; CALDAS, Luiz Emygdio Navaes. Na Concorrência do Mercado Distribuidor de derivados de Petróleo (1968 a 1977). **Boletim Técnico da Petrobrás**. Rio de Janeiro, 20 (4): 337-350, out/dex 1977.

do Brasil e estendendo-se depois a outros órgãos governamentais⁹⁸. Essa atuação, é claro, ligava-se a considerações de ordem estratégica, pela necessidade de garantir fornecimento às forças armadas e a órgãos do governo sem depender de companhias privadas estrangeiras. Ainda na década de 60, a Petrobrás aumentou sua participação no setor com a venda de derivados a empresas privadas. Dessa forma, sua participação no setor aumentava ano a ano conforme registra a tabela a seguir:

Tabela 10. Divisão do Mercado Nacional de Derivados (1965-1971) em %

Ano	Petrobrás	ESSO	SHELL	Outras	Total
1965	10,0	33,0	24,4	32,6	100
1966	11,9	31,6	24,0	32,5	100
1967	12,3	31,7	23,9	32,1	100
1968	14,7	30,4	23,8	31,1	100
1969	15,9	29,2	23,8	31,1	100
1970	15,0	28,5	24,5	32,0	100
1971	21,1	26,1	23,3	29,5	100

Fonte: WIMMER, Gerhard e CALDAS, Luiz Emygdio Navaes. Na Concorrência do Mercado Distribuidor de derivados de Petróleo. (1968 a 1977). *Boletim Técnico da Petrobrás*. Rio de Janeiro, 20 (4): 337-350, out/dex 1977.

O crescimento da empresa neste setor espelha, portanto, a disposição em garantir em um setor fora do monopólio a forte presença estatal. Entre 1965 e 1970, o crescimento da empresa deu-se mais lentamente, ocupando 5% a mais do mercado em 1970 do que em 1965. Institucionalmente a distribuição fazia parte do Departamento Comercial (DECOM) que criou uma superintendência específica para o setor em 1967⁹⁹.

Nos anos seguintes, com o progressivo aumento da participação da empresa, cabia retirá-la institucionalmente de simples subsetor do Departamento Comercial e conferir-lhe a importância que merecia através da criação de uma empresa subsidiária própria com maior capacidade de ação no mercado e com condições de reverter o quadro que, por décadas, havia sido favorável às distribuidoras das empresas multinacionais. Assim, quando a subsidiária foi fundada por Geisel em 1971, ela já possuía uma boa fatia do mercado (em torno de 21%) e, dali em diante, superou amplamente suas concorrentes privadas multinacionais. Já no ano seguinte a sua criação (1972),

⁹⁸ Ibid., p. 338.

⁹⁹ Ibid., p. 338.

a BR Distribuidora assumiu a liderança no mercado de derivados do país, suplantando a *Shell* e a *ESSO*, e só ampliou sua fatia do mercado nos anos seguintes como assinala a tabela a seguir:

Tabela 11. Distribuição do Mercado Nacional de Derivados (1975-1977) em %

Ano	Petrobrás	ESSO	SHELL	Texaco	Atlantic	Ypiranga	Outras	Total
1975	31,2	18,0	21,1	8,3	8,2	6,7	6,5	100
1976	32,3	17,7	21,0	8,2	8,1	6,8	5,9	100
1977	34,1	17,5	20,9	8,2	8,0	6,7	4,6	100

Fonte: WIMMER, Gerhard e CALDAS, Luiz Emygdio Navaes. Na Concorrência do Mercado Distribuidor de derivados de Petróleo. (1968 a 1977). **Boletim Técnico da Petrobrás**. Rio de Janeiro, 20 (4): 337-350, out/dex 1977.

De apenas 10% do mercado em 1965, chegando a 21% no ano de sua criação, a BR abarcou nos anos seguintes um terço do mercado, ampliando sua vantagem sobre as multinacionais. Percebe-se, portanto, no setor, a clara política de ocupação de espaços da estatal que o ciclo de subsidiárias significou na indústria petrolífera brasileira.

No entanto, institucionalmente e para as intenções deste trabalho, a medida mais arrojada e relevante foi a criação da Petrobrás Internacional S.A. (BRASPETRO) no ano seguinte, 1972. A decisão de criá-la também foi cercada de polêmicas e tinha clara relação com a incapacidade da empresa de fazer a produção interna crescer em um ritmo adequado ao da demanda em uma economia em acelerado ritmo de crescimento. Após anos seguidos de tentativas de aumentar os recursos internos disponíveis que não acompanharam nem de perto o aumento do consumo e da dependência externa, a terceira subsidiária¹⁰⁰ da Petrobrás esteve ligada a duas ordens de fatores:

Em primeiro lugar, a necessidade da Petrobrás de abrir um front internacional para sua atuação. Como já mencionado, o objetivo fundamental, nesse momento, era o de garantir o suprimento de petróleo, e a arena internacional era uma destas opções, ainda que não fosse a prioritária. Segundo Quaglino e Dias, a hipótese de participação da Petrobrás em cenários externos havia já sido sugerida em décadas anteriores como, por exemplo, na década de 60, por ocasião da elaboração do chamado Relatório Link em

¹⁰⁰ A Petroquisa S.A. de 1967 foi a primeira; a BR Distribuidora de 1971, a segunda e a Braspetro, a terceira.

1961¹⁰¹. Neste, o engenheiro estadunidense contratado emitiu parecer bastante pessimista em relação à obtenção de substanciais reservas em território brasileiro e sugeria, entre outras coisas, a ação externa.

O “relatório Link” oferecia como conclusão lógica de suas perspectivas pessimistas quanto ao petróleo brasileiro, a sugestão de que a Petrobrás partisse para a exploração no exterior, aproveitando a abertura de novas áreas no Oriente Médio, e buscasse associações com outras empresas multinacionais¹⁰².

A Petrobrás não seguiu os conselhos de Link. O motivo para isso residia em parte na resistência dos setores nacionalistas do país em aceitar a derrotista observação do norte-americano, mas também pela falta de recursos humanos, capacidade técnica e dinheiro para empreitada tão arriscada em um mercado ainda dominado pelas *Majors*. No final da década de 60, no entanto, parte destas limitações já pareciam superadas, e a Petrobrás poderia, sim, se lançar a objetivos externos, mesmo que inicialmente comedidos e modestos.

(...) por volta do período de 1968/1969, os responsáveis pelas atividades de exploração da empresa já dispunham de uma perspectiva mais realista quanto ao petróleo brasileiro e tinham consciência de que a fronteira disponível – a plataforma continental brasileira – exigiria dinheiro e, mais que dinheiro, tempo. Por último, o processo de capacitação tecnológica já havia atingido um ritmo muito mais satisfatório, com a substituição dos profissionais estrangeiros e com avanços nas áreas de processamento de dados e geofísica. Tornava-se viável, diante desses novos fatos, o desenvolvimento das atividades de exploração no exterior, ainda mais que as antigas restrições nacionalistas estavam silenciadas politicamente¹⁰³.

Um segundo fator importante para o surgimento da BRASPETRO diz respeito à necessidade de a empresa empreender a ação externa para melhor conhecer os diferentes cenários regionais, os modelos de contratos e gestão petrolífera de outros países e a própria dinâmica da ação de uma empresa internacionalizada. Até a criação da BRASPETRO, a atuação se resumia às compras externas, que, como antes já dito, faziam parte da estrutura do monopólio. O próprio Geisel, em suas memórias, esclarece bem o caráter

¹⁰¹ Walter K. Link era um geólogo estadunidense que havia trabalhado na *Standard Oil Co.* Foi contratado na década de 50 pela Petrobrás pela carência de profissionais experientes no país para chefiar o Departamento de Exploração da empresa. Link permaneceu por muitos anos na empresa e elaborou o supracitado relatório. QUAGLINO; DIAS, op. cit., p. 118-119.

¹⁰² QUAGLINO; DIAS, op. cit., p. 181.

¹⁰³ QUAGLINO; DIAS, op. cit., p. 182.

“pedagógico” das primeiras iniciativas, contratos, prospecções e negociações da nova subsidiária:

Criou-se a Braspetro, uma empresa que começou a trabalhar no exterior com o objetivo principal, além de pesquisar e produzir óleo, inclusive para o nosso abastecimento, de conhecer e familiarizar-se com as modalidades dos contratos de *joint venture* celebrados por diversos países com as empresas petrolíferas visando à produção de óleo. Nessa época, já explorávamos algumas áreas e pensávamos na possibilidade de, eventualmente, o Brasil vir a praticar este tipo de contrato. São os contratos de “risco”, realizados durante o meu governo, e que a Constituição de 1988 proibiu. [...] Quando se criou a Braspetro, nossa idéia foi conhecer o problema geral do petróleo no mercado internacional. A empresa fazia contratos com a Líbia, com a Argélia, com a Colômbia, etc., para explorar petróleo nestes países, e queríamos também saber como se comercializava esse petróleo. A Petrobrás conhecia todas estas questões, mas, teoricamente, porque estava muito isolada. Era necessário termos maior contato internacional, e foi daí que surgiu a Braspetro, que até hoje opera e com resultados relativamente bons¹⁰⁴.

A Petrobrás de Geisel, seja por força das circunstâncias internas, seja pela necessidade de abrir um front externo, iniciou o processo central de construção, negociação e ampliação dos interesses internacionais brasileiros na área petrolífera.

Os depoimentos de outros funcionários de carreira e de ex-diretores da empresa, também coletados pela Fundação Getúlio Vargas em um amplo conjunto de entrevistas, trazem informações valiosas sobre os principais momentos de transformação institucional da empresa no início dos anos 70¹⁰⁵. A entrevista de Antonio Seabra Moggi¹⁰⁶ revela importantes traços da estratégia de internacionalização da Petrobrás através da BRASPETRO. Para ele, a atuação da BRASPETRO deveria se restringir ao terceiro mundo, já que não existiam condições para competir com as empresas do primeiro mundo em

¹⁰⁴ CASTRO; DARAÚJO, op. cit., p. 245.

¹⁰⁵ A FGV-RJ, dentro da mesma proposta da qual resultou a publicação das memórias do ex-presidente Geisel e justamente para melhor fundamentar a obra já citada de Quaglino e Dias, realizou trinta e oito entrevistas entre 1987 e 1990, que constituíram o projeto Memória do Setor Petrolífero Brasileiro: A História da Petrobrás. Essas entrevistas são rica fonte de informação acerca de toda a história e memória da empresa. Trechos de duas entrevistas foram aqui usadas e dizem diretamente respeito a aspectos específicos, estratégias, dificuldades e ambiguidades da ação da Braspetro. QUAGLINO; DIAS, op. cit. p IX.

¹⁰⁶ Antonio Seabra Moggi era italiano de nascimento e químico de profissão. Foi contratado pela Petrobrás e foi o fundador do Centro de Pesquisas da Empresa (atual CENPES). Teve diversos cargos na Petrobrás e foi vice-presidente da Braspetro. FGV. Antonio Seabra Moggi. Disponível em: http://www.cpdoc.fgv.br/historal/asp/idx_ho_ce_popce.asp?cd_ent=40. Acesso em: 24 ago. 2008.

seus próprios cenários. Outro elemento importante revela a estratégia de diversificação de cenários de exploração para minimizar perdas. Segundo o entrevistado:

Mas tudo isto é para demonstrar que os resultados na área de exploração e produção não são imediatos. É como plantar semente de carvalho: você tem que esperar e ver o que vai dar. Então a boa prática é dividir os riscos: não concentrar todo o capital disponível de investimentos em pessoal e tudo o mais em poucas áreas. É melhor participar pouquinho de muitas áreas, correndo o risco com outras empresas, do que ficar isolado em poucas áreas. Porque o risco é grande. [...] ¹⁰⁷.

Ainda sobre a forma de atuação da Petrobrás no exterior e seu poder de barganha em função das compras, Edson Leitão ¹⁰⁸ detalha a estratégia de atuação junto aos fornecedores de óleo e a coincidência de interesses.

Os países produtores estavam entrando agressivamente na participação do comércio de petróleo, estavam começando nacionalizações de empresas tradicionais, empresas privadas tradicionais que operavam nesses países, como a Argélia, o Iraque, a Líbia, e essas nacionalizações já mostravam que estes países iriam ser agentes vendedores, iriam ser importantes participantes do mercado de petróleo. Então já fui dentro dessa idéia de a empresa ter presença no exterior ¹⁰⁹.

Sobre as negociações brasileiras com os países produtores e os interesses comuns de ambas as partes:

A Petrobrás era bem recebida, porque já era conhecida no mercado, já tinha um nome, eles sabiam que a Petrobrás era o principal comprador deles. A nossa linguagem de introdução era a seguinte 'Olhem, eu represento a empresa, que é uma das maiores compradoras de vocês, só que nós não compramos diretamente, compramos através das empresas que têm concessão e direito de exploração aqui. Se vocês tiverem petróleo e quiserem comerciar diretamente com o consumidor, nós, como empresa consumidora, não vamos pegar o petróleo e jogar no mercado para revender, vamos levar para o Brasil e refinar'. Essa linguagem foi muito importante, era a linguagem que eles queriam ouvir. Os países produtores estavam procurando refinadores para receber diretamente nas suas refinarias o seu petróleo, então havia coincidência de interesses: eles procurando grandes

¹⁰⁷ Entrevista n° 253, de Antonio S. Moggi. Rio de Janeiro: FGV. p. 310.

¹⁰⁸ Edson Gueiros Leitão nasceu em Garanhuns (PE) e era estatístico. Entrou na Petrobrás em 1955 e lá desempenhou várias funções, entre elas a de assessor de contratos da BRASPETRO e de diretor da INTERBRÁS a partir de 1976. FGV. Edson Gueiros Leitão. Disponível em: http://www.cpdoc.fgv.br/historal/asp/idx_ho_ce_popce.asp?cd_ent=88 Acesso em: 25 set. 2008.

¹⁰⁹ Entrevista n° 118, de Edson Leitão. Rio de Janeiro: FGV. p. 50.

consumidores e nós nos aproximando dos grandes produtores¹¹⁰.

Os depoimentos de Seabra Moggi e Edson Leitão corroboram algumas das percepções antes expostas: a BRASPETRO não podia arriscar-se a empreitadas para as quais não tinha recursos e experiência. A estratégia de diversificação de cenários aponta para isso. Ao contrário das *Majors*, ou mesmo de companhias independentes ou estatais de outros países desenvolvidos que já possuíam concessões, experiência e imensos recursos para investimento, a Petrobrás não podia, nos anos iniciais de sua ação externa, arriscar-se em apenas um ou dois países, comprometendo a credibilidade da decisão de buscar petróleo no exterior, que já havia sido rejeitada nos anos 60 e que havia sofrido sérias resistências dos setores nacionalistas dentro e fora da empresa.

Outro fator que vai ao encontro da perspectiva aqui defendida é de que os cenários para o início da ação externa tinham que ser os dos países periféricos do Oriente Médio, África e América Latina. Nestes, a estatal brasileira seria bem vinda e teria como apresentar propostas com efetiva capacidade de inserção, já que muitos destes países possuíam grandes reservas, mas, em geral, pouca tecnologia, recursos humanos e experiência. Comparada com as novas empresas nacionalizadas ou recém-criadas dos países produtores, a estatal brasileira já entrava em sua terceira década de existência.

O depoimento de Edson Leitão também chama a atenção pela caracterização da estratégia de intromissão da Petrobrás nos cenários regionais. Os grandes produtores desejavam ampliar sua fatia nas rendas do petróleo e, por vezes, ainda estavam amarrados a contratos antigos com cláusulas muito desvantajosas, que garantiam às empresas multinacionais os ganhos e lucros do petróleo. A sedutora proposta da estatal brasileira era um convite à revisão das vantagens das *Majors*. Por que não vender a um comprador diretamente, evitando intermediários e tendo a certeza de que a estatal brasileira precisava do óleo para uso interno e não o revenderia no

¹¹⁰ Entrevista nº 118, de Edson Leitão. Rio de Janeiro: FGV. p. 50 e 51.

mercado internacional? Esta ação foi comum a muitas das novas empresas estatais de vários países que procuravam quebrar o oligopólio das gigantes.

Um último fator relevante e que foge ao perfil “frágil” do início da BRASPETRO diz respeito ao principal trunfo da empresa: o crescente potencial de compra do Brasil no mercado petrolífero global. Se o consumo de óleo brasileiro não podia sequer ser comparado aos dos países desenvolvidos em indicadores absolutos, era, sim, relevante na medida em que as compras de óleo de muitos dos outros países eram diluídas entre várias empresas com diversas concessões. O monopólio estatal brasileiro exigia que todo o petróleo do país fosse adquirido pela Petrobrás, o que certamente era atraente a muitos governos e empresas de países produtores. A isto se pode acrescentar o fato de que, para muitos países produtores, empresas como a Petrobrás significavam a oportunidade de barganhar melhores ganhos e estabelecer relações mais horizontais do que com as experientes e poderosas companhias estadunidenses ou europeias. A BRASPETRO, como subsidiária da Petrobrás, tinha vantagens a oferecer que iam ao encontro das expectativas de muitos dos produtores.

Por fim, é imperioso lembrar que, no decorrer da década de 60 e, principalmente no início da seguinte, muitos países produtores, OPEP ou não, aspiravam a obter melhores rendas para seu óleo exportado e tal comportamento não advinha apenas de países com regimes nacionalistas e revolucionários, desejosos de mudanças radicais e rápidas no sistema petrolífero global; mesmo os países mais conservadores, inclusive os aliados das grandes potências e das *Majors*, procuravam ampliar suas rendas e instrumentos de barganha.

A Petrobrás sob o comando de Geisel foi, portanto, o laboratório que, durante a presidência do general, realizou projetos e ações bem mais ousadas e arriscadas. A BRASPETRO foi o principal instrumento desta estratégia no setor internacional.

2.5 A DIPLOMACIA BRASILEIRA, A PETROBRÁS E A BRASPETRO. A GARANTIA DO FORNECIMENTO DE PETRÓLEO PARA O BRASIL E A ATUAÇÃO NOS CENÁRIOS REGIONAIS

Este item finaliza este capítulo, descrevendo e analisando os primeiros momentos da atuação da estatal brasileira através de sua nova subsidiária internacional e faz a correlação entre essa atuação e as ações da diplomacia brasileira, percebendo de maneira geral os vetores da política externa do país para o setor neste momento.

Apesar de a BRASPETRO pertencer formalmente à Petrobrás, não há como dissociar sua criação e atuação nos primeiros anos da década de 70, do conjunto de estratégias da diplomacia brasileira e dos objetivos gerais do país, que incluíam o MRE, os Ministérios das Minas e Energia e Fazenda, o CNP (Conselho Nacional do Petróleo) e a própria ação do executivo.

Na perspectiva deste trabalho, o impacto das ações da diplomacia brasileira no setor não pode ser qualificado como uma arena simples, em que o Ministro das Relações Exteriores e o Executivo estabeleciam a agenda que era executada pelos funcionários do MRE. Para uma avaliação mais ampla e coerente, cabe perceber como os diferentes atores e instituições do governo Médici se comportaram e quais foram as principais definições deste governo na formulação de sua estratégia petrolífera externa.

Neste sentido, optou-se por descrever e avaliar de forma sequencial e simultânea a atuação específica da BRASPETRO entre 1972 e 1973, da Petrobrás como o ator responsável pelas importações brasileiras e da diplomacia brasileira profissional através do MRE, nos três principais cenários regionais: América Latina, África e Oriente Médio. Evidentemente, não é nem poderia ser pretensão deste trabalho consultar e dominar todas as fontes, mas sim estabelecer uma estratégia de análise que possa extrair e avaliar os principais impactos da diplomacia brasileira no setor durante a administração de Médici.

2.5.1 A atuação da BRASPETRO de 1972 a 1973

Criada em 1972, a BRASPETRO teve pouco tempo para realizar suas primeiras atividades antes do primeiro choque petrolífero em 1973-74. Como exposto anteriormente, a sua criação envolveu polêmicas e resistências. Curiosamente, essas resistências não vinham apenas dos setores liberais, que há muito tempo atacavam o monopólio estatal, mas também dos setores nacionalistas inconformados com a criação de uma empresa que destinaria recursos que, segundo eles, deveriam ser integralmente aplicados na prospecção e produção nacional. Consoante estes últimos, a vocação da Petrobrás era a obtenção da autossuficiência a qualquer custo e a criação de um braço internacional da empresa lembrava a herança do relatório Link, já citado neste trabalho, e duramente criticado. Geisel, portanto, ao iniciar as atividades da BRASPETRO, atraiu contra si críticas de ambos os lados, como adequadamente relata Marinho Jr.:

Para os nacionalistas, apegados à densidade ideológica dos encargos da Lei 2004 (a lei de criação da Petrobrás), a razão de ser da empresa continuava sendo a conquista da auto-suficiência, mesmo sacrificando a ordenada e harmônica integração vertical conquistada a duras penas pelos diferentes setores da Petrobrás. Não alcançar este objetivo supremo, não politizar ou reverenciar este desiderato nacional, era negar a própria essência do monopólio, que nasceu para dar petróleo em território brasileiro e não para buscá-lo lá fora. Frustrar esta aspiração histórica era renegar a vitoriosa campanha “o petróleo é nosso”, municiando o sarcasmo dos seus inimigos sobre a vocação da Petrobrás. (...) Do outro lado da cerca, os tradicionais inimigos da Petrobrás consideravam o Presidente Geisel um autocrata que, valendo-se da vitalidade financeira e do prestígio político da empresa, desvirtuara germanicamente o monopólio para criar um “poder dentro do Poder”, numa escalada tanto empresarial como pessoal em direção ao Planalto, sem permitir a entrada do capital estrangeiro, tido como imprescindível para desenvolver a produção nacional. Era um estatizante nato que usou e abusou do instrumento monopolístico, legalmente investido e limitado, para encampar indiretamente as refinarias privadas, dominar o setor de comercialização de combustíveis, com a criação da Petrobrás Distribuidora S.A. – BR, em 1971, desequilibrar a atividade petroquímica em favor da empresa-matriz e aventurar-se além-fronteiras numa negação à origem histórica da Petrobrás, buscando explorar concessões lá fora, quando no território nacional se vedava o ingresso à iniciativa privada e estrangeira¹¹¹.

¹¹¹ MARINHO JR., op. cit., p. 364-365.

Apesar das desconfianças e críticas, a BRASPETRO iniciou suas atividades em 1972 e, como é comum no mundo do petróleo, seus resultados só apareceriam anos após. Com o pouco tempo entre sua criação e o primeiro choque, pode-se afirmar que, nos anos finais da administração de Médici, sua contribuição foi muito mais de caráter “pedagógico” como queria o presidente da Petrobrás, do que de vultosas e preciosas contribuições ao esforço brasileiro de aumentar a produção e o abastecimento nacional. Tal condição não era um fracasso, como alguns propugnaram, mas uma estratégia que trouxe no governo seguinte, o do general Presidente da República, resultados significativos e representativos na estratégia externa da empresa.

De acordo com os relatórios da Petrobrás, em 1972, primeiro ano da existência da BRASPETRO, esta realizou atividades em três países: Irã, Madagascar e Colômbia. Nos dois primeiros, foram realizadas apenas atividades de levantamento sísmico que eram prévias à perfuração. No Irã, o mesmo relatório afirma que 3.520 km foram avaliados e em Madagascar, 437 km¹¹². O único país no qual a BRASPETRO realizou atividades de perfuração foi a Colômbia. Ainda assim, ao se comparar esta informação com os quadros de importação de petróleo da América Latina para o Brasil no período, percebe-se que a Colômbia sequer aparece como fornecedora de petróleo para o país (ver tabela 7, p. 84).

Em 1973, as atividades nos três países anteriormente citados permaneceram. Segundo o relatório de 1978 da Petrobrás¹¹³, a Colômbia teve outras fases de levantamento sísmico e no Irã e Madagascar foram levadas a cabo atividades de perfuração. Mais dois países foram incluídos nas atividades da BRASPETRO: Egito e Iraque. Em ambos, a atividade desenvolvida limitou-se a levantamentos sísmicos sem qualquer referência a processos de efetiva perfuração.

Como avaliação das atividades da BRASPETRO nestes dois anos, pode-se afirmar que seus objetivos estavam ligados muito mais à inserção da empresa nos cenários pretendidos do que qualquer resultado em termos de

¹¹² **PETROBRAS. Anuário Estatístico da Petrobras.** Rio de Janeiro: Serplan, 1 (1): nov. 1976, p. 9.

¹¹³ **PETROBRAS. Anuário Estatístico da Petrobras.** Rio de Janeiro: Serplan, 3 (3): nov. 1978. Quadro 4.14. s/p.

produção e abastecimento para o Brasil. Se a intenção fundamental da Petrobrás era a garantia do fornecimento, as atividades da BRASPETRO ocorreram no sentido de abrir canais de negociação, estabelecer parcerias com as companhias estatais dos países em questão, compreender o complexo processo de realização de *joint ventures* ou o aprendizado dos contratos de risco nos mercados produtores periféricos. Os resultados, em termos de produção de óleo e economia de recursos, só apareceriam efetivamente nos anos seguintes. Em dois anos, a BRASPETRO já atuava nos três cenários do terceiro mundo mais relevantes para a atividade petrolífera: América Latina, África e Oriente Médio.

2.5.2 A América Latina

A América Latina era, em números gerais, a terceira fonte das importações brasileiras de óleo no governo de Médici. O quadro a seguir sintetiza a posição da região em termos percentuais no quadro geral das importações brasileiras:

Tabela 12. Importações Brasileiras de Petróleo por Região do Mundo (1968-1974). Números Relativos¹¹⁴

	Anos						
Regiões	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974
Oriente Médio	64,39	61,03	55,68	62,76	75,56	87,48	79,12
África	14,35	20,66	27,86	23,64	15,94	5,91	14,65
América Latina	18,05	17,48	16,46	13,60	8,43	6,50	4,44
EUA e Canadá	0	0	0	0	0	0	0,05
Europa	3,21	0,83	0	0	0,07	0,11	1,62
Ásia	0	0	0	0	0	0	0,12
Total	100	100	100	100	100	100	100

Fonte: PETROBRAS. Anuário Estatístico da Petrobras. Rio de Janeiro: Serplan, 3 (3): nov. 1978.

As taxas relativas de importação demonstram claramente a queda da participação da América Latina no conjunto das importações brasileiras de óleo. Durante todo o governo Médici, que vai de 1969 a 1974, os percentuais decrescem e apenas em um ano (1973) superam os da África, ainda que tal situação seja conjuntural, já que, no ano seguinte, as importações africanas quase triplicam e as latino-americanas continuam seu decréscimo.

¹¹⁴ Percentuais calculados pelo autor de acordo com dados retirados de PETROBRAS. Anuário Estatístico da Petrobras. Rio de Janeiro: Serplan, 3 (3): nov. 1978, s/p.

O fato de ser apenas a terceira fonte das importações, apesar de geograficamente ser a região mais próxima e, por via de consequência, a de menor tempo e custo para transporte de óleo, pode indicar basicamente duas motivações: a percepção do governo brasileiro de que a região como um todo, excetuando a Venezuela, não era adequada às necessidades brasileiras de cru ou então os preços praticados pelos produtores do Oriente Médio e África eram substancialmente mais atraentes. As fontes oficiais e alguns analistas assinalam a segunda alternativa. Para Carlos Ribeiro Santana¹¹⁵, a opção pelo menor preço foi o critério básico para as compras externas e evidentemente essa motivação se tornou ainda mais necessária após o primeiro choque.

A culpa pela não-diversificação dos fornecedores de petróleo foi atribuída à Petrobrás, a qual perseguia política de adquirir petróleo exclusivamente pelos preços mais baixos, em lugar de diversificar os fornecedores. Todavia, a estratégia da estatal brasileira não pode ser totalmente criticada, uma vez que a opção por importar óleo de outros países, como, por exemplo, Equador, México e Venezuela, sairia bem mais cara, onerando, assim, ainda mais o grande déficit no balanço de pagamentos, o que punha em risco o projeto desenvolvimentista do regime militar¹¹⁶.

Ainda de acordo com fontes oficiais da Petrobrás, a opção pelo preço era vital para a empresa e para o país, o que corrobora a visão de Santana.

Em cumprimento às diretrizes emanadas do Governo [...], foi conferida especial ênfase à garantia da continuidade do abastecimento nacional de petróleo e derivados, a custo mínimo de divisas para o País¹¹⁷.

O detalhamento das importações brasileiras da América Latina, por país, permite uma avaliação ainda mais detalhada e reveladora.

¹¹⁵ O autor supracitado, além de diplomata de carreira, realizou seus estudos de pós-graduação na área, tendo elaborado sua dissertação de Mestrado na UNB com o título *O Brasil e o Conflito Árabe-Palestino (1947-2005)*, defendida em 2005.

¹¹⁶ SANTANA. Carlos Ribeiro. *O aprofundamento das relações do Brasil com os países do Oriente Médio durante os dois choques do petróleo da década de 1970: um exemplo de ação pragmática*. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília: UNB, 49 (2): 157-177. 2006.

¹¹⁷ **PETROBRÁS. Relatório Anual Consolidado 80**. Rio de Janeiro: Petrobrás, 1981. p. 3.

Tabela 13. Importações Brasileiras de Petróleo de Países da América Latina (1968-1974). Números absolutos em 1000m³ e relativos¹¹⁸

PAÍSES	Anos		1969		1970		1971		1972		1973		1974	
	1968	%		%		%		%		%		%		%
Venezuela	2.613	95,33	2.674	86,25	2.852	83,17	2.604	80,76	1.815	71,79	1.865	71,40	2.003	85,09
Equador	0	0	0	0	39	1,13	0	0	107	4,23	0	0	0	0
Bolívia	0	0	0	0	0	0	0	0	326	12,89	386	14,77	161	6,83
Argentina	84	3,06	0	0	30	0,87	113	3,50	54	2,1	0	0	0	0
Peru	44	1,60	7	0,22	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Trinidad	0	0	426	13,74	508	14,81	507	15,72	226	8,9	361	13,80	88	3,73
México	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	76	3,22
Uruguai	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	26	1,10
Total	2.741	100	3.100	100	3.429	100	3.224	100	2.528	100	2.612	100	2.354	100

Fonte: **PETROBRAS. Anuário Estatístico da Petrobras.** Rio de Janeiro: Serplan, 3 (3): 190 p. nov. 1978.

No cenário pré-crise de 1969 a 1972, a Venezuela é de longe o principal fornecedor brasileiro da região (95% das importações brasileiras em 1968), apesar da participação do óleo venezuelano diminuir ao longo dos anos, de acordo com o próprio perfil declinante de toda a América Latina no conjunto das importações brasileiras. Ainda assim, é importante notar que a Venezuela é dentre todos os países dos três cenários analisados (América Latina, Oriente Médio e África) o que proporcionalmente mais vende ao mercado brasileiro, considerando sua posição em seu respectivo cenário. O México, outro grande fornecedor de óleo para diversos países, em especial os EUA, sequer aparece no período pré-choque, contribuindo com apenas 3,22% das compras brasileiras em 1974, já no momento da busca quase desesperada por óleo durante a crise, o que sugere desacerto entre os dois países neste setor, ainda mais quando se tem em vista o perfil estatista das duas companhias dos dois países (PEMEX e Petrobrás), o que sugeriria em tese mais pontos de convergência do que de afastamento.

Chama também a atenção o fato de que vários produtores médios como Equador (que se juntará à OPEP nos anos 70), Bolívia, Argentina, Colômbia e Peru pouco representaram nas compras externas brasileiras do período. Sabe-se que tal não decorreu por falta de produção nesses países, uma vez que, já naquela década, dispunham de reservas e produziam além das suas necessidades nacionais, mas, mesmo assim, a sua participação é pequena no cenário latino-americano e quase residual nas compras totais do Brasil. Como exemplos podem-se citar as importações da Argentina que, em seu maior ano, 1971, não passam de 113.000 metros cúbicos ou 0,47% das importações totais

¹¹⁸ Números absolutos retirados diretamente do Relatório da Petrobrás e relativos calculados pelo autor.

do ano, e as da Bolívia em 1973, que somam 386.000 metros cúbicos ou 0,94% do referido ano. Até mesmo a Venezuela, a potência petrolífera da América do Sul e que, como já referido, era a grande fornecedora brasileira da região, contribuiu em seu melhor ano (1970) com 13,67% do total, mas cai para apenas 4,97% em 1974, num momento em que as necessidades brasileiras de cru eram muito grandes¹¹⁹.

De outra parte, a posição de Trinidad no quadro das importações brasileiras chama atenção pela condição inversa. A ilha caribenha é, no governo Médici, a segunda fonte de importações brasileiras e só perde tal posição no ano de 1972, quando a Bolívia assume esta posição.

Ao se considerar o período do choque que envolve 1973 e 1974, confirma-se para a região um comportamento típico da maioria dos importadores, ou seja, a diversificação das origens, mas é importante frisar que tal não ocorreu por um plano ou estratégia preestabelecida com antecedência, mas pela necessidade imediata de óleo. Desta forma, se em 1969, o Brasil importava 99,78% de seu petróleo de Venezuela e Trinidad, em 1974, cinco eram os fornecedores da região (Venezuela, Trinidad, Peru, Bolívia e Uruguai). No caso deste último, que é reconhecidamente um país sem reservas, este valor (1,1%) das importações de 1974, refere-se a produtos já refinados visto que a tabela original inclui, além de óleo cru, a nafta, que era produto específico para a indústria petroquímica.

Uma outra fonte reveladora da postura brasileira é a atuação específica do MRE no cenário latino-americano e suas referências ao tema. Para tanto, as memórias do ministro Barboza são uma coerente fonte de informações¹²⁰. Ao se referir ao cenário latino-americano, o ministro procura enumerar suas conquistas e ações. Em primeiro lugar e de acordo com o exposto anteriormente (capítulo 1), a visão do ministro corrobora a perspectiva teórica antes vista de que, para Gibson, o Brasil não era nem deveria ser tratado de forma igual aos outros países latino-americanos. O Brasil era um país latino-americano, mas reclamava sua condição de país diferenciado no respectivo cenário. A descrição de sua interlocução com o secretário de estado norte-

¹¹⁹ Números absolutos retirados da tabela 07 e valores relativos calculados pelo autor.

¹²⁰ BARBOZA, op. cit., p. 303-310.

americano Henry Kissinger é ilustrativa desta percepção¹²¹. Nessa, o ministro brasileiro procura convencer seu colega norte-americano de que os EUA não deviam tratar a região de forma homogênea, mas sim de forma bilateral.

Tem sido este, através dos anos, o equívoco principal do enfoque dos Estados Unidos em suas relações com a área: precisamente o de considerar-nos um bloco, uma unidade. É decerto mais confortável para os Estados Unidos tratar-nos globalmente, uma super-simplificação bem ao gosto de uma cultura que inventou a produção em série¹²².

E, ainda ao justificar-se perante o secretário de estado norte-americano, Gibson acrescenta:

Nós no Brasil não temos uma política externa global para a América Latina e, sim, espero, uma individual para cada país da área¹²³.

Em seguida, o ministro brasileiro descreve o desenrolar de suas tratativas com Kissinger e procura evidenciar que o estadunidense não se sensibilizou por suas ponderações que se ancoravam num tratamento diferenciado para os países da América Latina. Essa reclamação vai ao encontro da clara opção brasileira por um tratamento bilateral diferente e por sua própria via isolada de desenvolvimento.

Outro aspecto relevante é sua descrição sobre as viagens aos países centro-americanos. Para Gibson, tal ação foi inédita na política externa brasileira e atendia demandas específicas: projetos de cooperação, financiamento das exportações brasileiras, abertura de linhas de transporte que viabilizassem o transporte de mercadorias brasileiras a serem exportadas. Caso exemplificador disto é sua tratativa com o ministro dos transportes do Brasil, Mario Andreazza, que decide junto com Barboza sobre a abertura de uma linha de transporte naval que deveria ser quinzenal entre o Brasil e a região. Para o ministro, não havia intercâmbio comercial porque não havia transporte. Segundo ele, o risco dessa iniciativa que custou um milhão de dólares anuais ao Brasil trouxe intercâmbio comercial muito superior e atestou o acerto e o risco de sua proposição. Essa ação em relação a esses países corrobora também a percepção de que os países menos expressivos da América Latina deveriam ser alvos de uma ação brasileira para que um dos

¹²¹ Ibid., p. 306-308.

¹²² Ibid., p. 306.

¹²³ Ibid., p. 307.

objetivos centrais da política externa fosse atingido, qual seja, o da promoção da expansão do comércio brasileiro. Essa já conhecida estratégia de usar as relações com os parceiros periféricos de menor capacidade econômica como forma de fomento e intercâmbio do comércio nacional vai claramente ao encontro também das metas do I PND que, em sua parte sobre comércio exterior, preconizava a ampliação das exportações de produtos agrícolas não tradicionais e manufaturas.

No que se refere especificamente ao campo energético, fica a impressão de que o tema e a região não receberam muita importância. Barboza, após longa exposição de seu contato com Kissinger e de igualmente detalhada exposição da visita e resultados em relação à América Central, apenas cita os contatos com Venezuela e Colômbia. No primeiro, que, como já visto, era com larga margem o grande fornecedor de óleo para o país, há apenas a menção a contratos sobre petróleo e, no segundo, sequer há qualquer menção à presença da BRASPETRO, havendo apenas a referência a contratos envolvendo importação de carvão mineral. Por fim, ao tratar da Bolívia, o ministro procura demonstrar sua “visionária proposta” para o país andino, inclusive com a intenção da elaboração de um gasoduto, mas acaba por concluir que na verdade as desconfianças no lado boliviano acarretavam dificuldades que não foram transpostas. Para Gibson, o campo diplomático boliviano amaldiçoado por seu passado de difíceis relações com seus vizinhos não percebia a aproximação brasileira como produtiva e positiva. Esta avaliação parece corroborar a visão tradicional de muitos diplomatas brasileiros de que a Bolívia não desejava aproximação e que isso se devia apenas aos temores do país vizinho. Curiosamente, portanto, o tema energético nesse cenário é apenas referido e não amplamente tocado. Barboza parece mais preocupado com as tratativas com Kissinger e com a demonstração de suas habilidades do que com este assunto. Nas nove páginas dedicadas à América Latina, a cooperação petrolífera é apenas citada, indo ao encontro da mesma percepção vista por ocasião da análise do I PND. O petróleo ainda não era problema. O ministro, aparentemente, não tinha as mesmas preocupações energéticas que o Presidente da Petrobrás.

Outro elemento que reforça a impressão de pouco interesse pelo tema petrolífero diz respeito à imensa quantidade de informações recebidas pelo

MRE da embaixada brasileira em Quito acerca do tema, porém, sem nenhuma referência do ministro, em suas memórias, sobre o impacto das compras e parcerias com este país na conjuntura petrolífera da época.¹²⁴ A América Latina, portanto, tornou-se um fornecedor cada vez menos relevante no conjunto dos interesses petrolíferos brasileiros da época.

2.5.3 África

A África aumentou notavelmente sua participação nas importações brasileiras de petróleo (ver tabela 12, p. 102). Ainda assim, o comportamento deste cenário como fornecedor brasileiro possui duas oscilações. Um crescimento considerável entre 1968 e 1970 (de 15 para 27% das importações brasileiras, para depois registrar uma grande baixa, justamente no primeiro ano do choque (1973 - 5,91%) e, logo em seguida, a triplicação deste último percentual no ano seguinte.

Aparentemente o Brasil obteve bom resultado em sua estratégia de abertura do mercado petrolífero africano, mas sofreu ameaça de boicote em 1973, em função de sua posição de apoio às políticas portuguesas para a região e ao relacionamento com o regime da África do Sul¹²⁵. No ano seguinte, 1974, estas resistências foram vencidas e as importações africanas voltaram a ocupar a posição de segunda origem do petróleo brasileiro com larga margem sobre a América Latina.

Uma abordagem dos indicadores absolutos e relativos por país também permite algumas considerações:

¹²⁴ Na pesquisa realizada no CDO (Centro de Documentação do MRE em Brasília), este aspecto chamou a atenção. Dezenas de caixas com documentos traziam informações sobre o Equador, sua política externa, produção petrolífera e inclusive o acompanhamento quase diário de jornais de Quito que tratavam de questões energéticas. Apesar da grande quantidade de informações, não há registro relevante de ações do MRE com este país nesta temática, tampouco da presença da BRASPETRO ou de compras relevantes do Brasil. Aparentemente, o motivo mais importante para isto era o preço do óleo proveniente deste país andino, como já foi referido anteriormente.

¹²⁵ Segundo Ana Beatriz Wang, o Brasil foi incluído em novembro de 1973, por dezessete nações africanas, em uma lista de países que poderiam sofrer o embargo de petróleo em função das posições brasileiras que eram vistas como excessivamente favoráveis a Portugal e com grandes relações comerciais com a África do Sul. WANG, Ana Beatriz Gartner Marabuto. **Os Anos Geisel: Dilema Energético e Política Exterior**. 2003, 157f, Dissertação de Mestrado. Instituto de Ciências Humanas Departamento de História - Universidade de Brasília: Brasília, 2003. p. 112.

Tabela 14. Importações Brasileiras de Petróleo de Países da África (1968-1974). Números absolutos em 1000 m³ e relativos (%)

Países	Anos		1969		1970		1971		1972		1973		1974	
	1968	%		%		%		%		%		%		%
Argélia	676	30,96	1109	30,16	1897	32,65	2345	41,78	2468	51,54	0	0	1235	20,78
Líbia	290	13,30	370	10,06	714	12,30	806	14,36	868	18,12	1821	74,78	3924	66,02
Egito	0	0	270	7,36	1064	18,31	856	15,27	0	0	265	10,90	265	4,47
Nigéria	1217	55,74	1927	52,42	2135	36,74	1605	28,59	1221	25,50	309	12,68	0	0
Gabão	0	0	0	0	0	0	0	0	231	4,84	40	1,64	0	0
Tunísia	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	519	8,73
Total	2183	100	3676	100	5810	100	5612	100	4788	100	2435	100	5943	100

Fonte: PETROBRAS. Anuário Estatístico da Petrobras. Rio de Janeiro: Serplan, 3 (3): 190 p. nov. 1978.

O cenário africano diferencia-se do latino-americano pela inexistência de um fornecedor massivo de óleo como a Venezuela durante todo o período. A Nigéria é a maior origem entre 1968 e 1970, mas é suplantada pela Argélia em 1971 e 1972 e pela Líbia em 1973 e 1974. De forma bastante interessante, um país líder em fornecimento em um ano pode nada prover no seguinte como ocorreu com a Argélia entre 1972 e 1973. Em contrapartida, a participação nigeriana é predominante e depois declinante e a da Líbia é relativamente pequena nos primeiros anos, mas decisiva nos anos do choque.

A análise do cenário africano, portanto, permite muitas conjecturas e estava longe de ser estável e previsível. Confirma-se também nos anos do choque a tendência da importação de mais países da região. O Brasil importava, em 1973, de 4 países diferentes e o mesmo ocorre no ano seguinte. A diferença é que dois novos países farão parte deste contexto: O Gabão em 1973 (que foi membro OPEP nos anos 70) e a Tunísia em 1974, apesar de, em ambos os casos, a origem de óleo destes países ser residual e aparentemente fazer parte da posição de diversificar em todos os cenários possíveis no momento da crise.

Um último elemento sobre o óleo africano diz respeito ao Egito. Como se sabe amplamente, esse país árabe, apesar das prospecções e das descobertas de reservas, jamais foi uma potência petrolífera e nunca integrou a OPEP. Ainda assim, tornou-se a terceira fonte de óleo do Brasil em três anos da série (1970, 1971 e 1973). Foi o único país africano no qual a BRASPETRO atuou diretamente no governo Médici e, neste caso, apesar das informações dos relatórios da Petrobrás indicarem apenas levantamento e prospecção, certamente a proximidade da empresa brasileira com o governo e a estatal egípcia tiveram influência na aproximação petrolífera entre os dois países. Vale

lembrar que, no momento da chegada da BRASPETRO ao país, o governo egípcio já estava nas mãos de Anuar Sadat, sucessor de Gamal Abdel Nasser, que falecera em 1970.

Ao tratar do Egito de Nasser e Sadat, cabe um parêntese importante para tratar desse cenário. Nem sempre as divisões geográficas correspondem aos interesses e alinhamentos políticos. Os cinco países do norte da África, o chamado Magreb, apesar de serem geograficamente africanos, têm muito mais ligação cultural, religiosa e histórica com o Oriente Médio do que com a chamada África Subsaariana. A ocupação muçulmana, desde os séculos VII e VIII d.C., a cultura e a língua árabes que predominaram na região e principalmente a intensa relação destes países com o processo de ocupação ocidental e depois de reafirmação de suas identidades no processo de formação dos Estados da região no século XX, confere à região uma participação muito mais efetiva no Oriente Médio do que na África como continente. Além disso, é essencial reafirmar que boa parte dos movimentos de resistência do mundo muçulmano, assim como algumas de suas lideranças mais combativas, tiveram no Magreb sua região de origem. Além de Nasser, o grande líder nacionalista árabe, Muammar al Khadafi da Líbia e Houari Boumediène da Argélia representaram algumas das lideranças mais preocupadas com a criação de uma agenda árabe comum e com o combate a Israel e ao Ocidente¹²⁶. A colocação desses países no cenário africano reflete, portanto, uma escolha puramente didática e justifica-se, pois assim está discriminada na maioria dos relatórios, documentos e séries estatísticas consultadas. Evidentemente, ao se realizar a avaliação da diplomacia brasileira nesses países, assim como suas estratégias, tem-se plena consciência do seu caráter cultural, religioso e da agenda internacional em plena consonância com as questões do Oriente Médio, em especial a da Palestina.

As memórias de Gibson Barboza também tratam do cenário africano e revelam aspectos importantes da linha geral de atuação do Itamaraty no cenário. Barboza refere-se à região, em especial nos capítulos 12 e 13. O primeiro tem um título bastante adequado ao principal problema brasileiro para

¹²⁶ Para uma exposição da formação destes países, de suas agendas e dos líderes citados, consultar: SARAIVA, José F. S. **Formação da África Contemporânea**. São Paulo: Atual, 1991.

a região na época (Portugal e África)¹²⁷, o segundo narra a visita do ministro aos nove países africanos que foram escolhidos pela diplomacia brasileira¹²⁸.

Cabe lembrar que, contrariando a tendência geral das outras metrópoles europeias de aceitar que a fase colonial já havia passado, Portugal insistiu firmemente na manutenção do que denominava suas “províncias ultramarinas”. O Brasil, apesar de possuir uma política africana desde os anos 60, tinha nessa questão um grande problema a resolver, já que, por diversas vezes no passado mais distante, mas ainda mesmo nessa época (anos 70), manifestara apoio a Portugal constringendo e atraindo a desconfiança e mesmo a ira de dirigentes africanos identificados com a descolonização.

Nas quase sessenta páginas das memórias de Barboza dedicadas ao tema, ele descreve retrospectivamente o problema e tenta demonstrar que o Brasil buscava uma saída pacífica e negociada para a situação. O Brasil não se sentia à vontade, segundo o chanceler, com a tomada de posição de rompimento com Portugal, nem com a de apoio à descolonização imediata e radical. A visão de Gibson expressa de forma consistente sua preocupada e delicada posição. As longas conversas com lideranças portuguesas como, por exemplo, com o presidente Marcelo Caetano e as interlocuções com líderes africanos demonstram a difícil tentativa brasileira de conciliar interesses tão distintos¹²⁹.

A posição brasileira no passado e nos anos setenta havia criado muitas inimizades no campo africano e Gibson admite isto ao justificar sua visita ao continente em 1972:

Esta oportunidade nos permitiria expor nossos pontos de vista sobre os grandes temas internacionais e contribuiria para reduzir, senão anular, por melhor compreensão de nossas razões, o clima de desconfiança que se criou na África em relação ao Brasil e que poderá tornar-se em frieza ou disfarçada hostilidade, em virtude das posições que tradicionalmente assumimos diante do problema dos territórios portugueses. Estou bem consciente dos riscos que assumiremos com minha visita a esses países africanos, pois receberemos frontalmente as queixas de cada um deles contra

¹²⁷ Interessante observar que o capítulo 12, que trata de Portugal e da África, é bem mais extenso que o 13, que trata exclusivamente da viagem de Gibson ao continente. A questão portuguesa era conjunturalmente o grande motivo de dificuldades, tensões e problemas da inserção brasileira na região.

¹²⁸ Entre 3 e 18 de novembro de 1972, o chanceler brasileiro visitou nove países africanos: Costa do Marfim, Gana, Togo, Daomé (Benin), Zaire, Gabão, Camarões, Nigéria e Senegal.

¹²⁹ BARBOZA, op. cit., p. 384-394. Uma extensa e detalhada descrição da visão do chanceler brasileiro em sua interlocução com o presidente português.

o Brasil. Creio, porém, que melhor será o debate franco e aberto sobre o delicado tema do que o silêncio, pejado de ameaças, que hoje se pode sentir¹³⁰.

Em relação direta com a temática petrolífera, a visita do chanceler à África espelha a mesma impressão já obtida em relação ao cenário latino-americano. A preocupação petrolífera era ainda secundária. Nas cinquenta páginas que descrevem a pioneira viagem do ministro brasileiro a nove países da África, em apenas dois pequenos momentos há referência à questão energética e petrolífera. Na visita à Nigéria, o representante brasileiro reconhece a grande importância deste país africano em função de seu grande potencial como mercado consumidor e sua importante projeção como produtor de petróleo. No entanto, não há nenhuma referência a alguma relação mais densa no que se refere a esta agenda¹³¹. Na visão de Gibson, os nigerianos se encontravam entre as lideranças africanas mais radicais na defesa da saída portuguesa do continente e o próprio chanceler brasileiro percebe uma certa dificuldade em “vender” aos mesmos a visão conciliadora pretendida pelo Brasil.

A outra referência é ainda mais ilustrativa dessa pouca relevância. O único protocolo assinado com claras vinculações com a área petrolífera foi assinado com o Gabão. Este país não figurava entre os países que deveriam ser visitados e tal alteração ocorreu apenas no meio da viagem por intermédio do presidente da Costa do Marfim, que sugeriu um encontro entre o chanceler brasileiro e lideranças do Gabão, ou seja, o único protocolo assinado na área de petróleo foi produto de uma interferência conjuntural de outro líder africano¹³². E, ainda assim, manifestava apenas intenções e nenhum projeto concreto e imediato.

Há, no entanto, uma passagem bastante relevante no capítulo sobre Portugal e a África que diz respeito à estratégia petrolífera brasileira futura. Nesta, Gibson descreve a reunião ministerial brasileira em que houve amplo choque entre sua visão e a de Geisel, então Presidente da Petrobrás. Este

¹³⁰ Ibid., p. 348-349.

¹³¹ Ibid., p. 428.

¹³² BARBOZA, op. cit., p. 426-427. Foi uma visita breve, concluída com a assinatura de declaração conjunta nos moldes já referidos, na qual se destacou, como adendo específico e importante, o “interesse para as duas partes em uma participação do Brasil na exploração petrolífera no Gabão”.

último desejava a imediata associação da estatal brasileira com sua congênere portuguesa na exploração de petróleo em Angola, na região de Cabinda. Barboza se opôs a essa tese argumentando que isso associaria o Brasil ao colonialismo português e traria altos riscos à posição brasileira futura, tendo em vista a delicada posição portuguesa. Para o chanceler, o Brasil deveria se abster de vincular-se com Portugal diretamente, assim como defender os projetos emancipacionistas africanos. A visão de Gibson prevaleceu no embate e Médici decidiu por manter a Petrobrás fora de Angola naquele momento. Segundo o próprio Gibson, Geisel, em contato futuro, reconheceu o acerto da posição do ministro brasileiro, que poupou o Brasil de constrangedora posição em sua relação com o nascente país africano¹³³.

Apesar disso, fica patente que a opção da diplomacia brasileira como um todo estava vinculada com uma tese conservadora, ou seja, aproximar-se da África sem desapegar-se de Portugal. O próprio Gibson tem uma certa dificuldade, ao final de seu extenso capítulo sobre o tema, em demonstrar porque quatro anos de negociações tão delicadas acabaram por ser atropeladas pelos fatos. Para ele, a intransigência portuguesa fora o motivo, mas fica difícil entender porque o Brasil, ao perceber a relutância do decadente regime português, não tomou medida mais rápida, ainda mais quando se leva em conta o isolamento do regime português e a clara percepção que seu futuro não seria longo. No governo de Geisel, as decisões e a atuação na África serão muito mais dinâmicas e rápidas, sem os excessivos cuidados do ministro brasileiro de Médici, e os frutos serão colhidos mais rapidamente.

2.5.4 Oriente Médio

Como era comum para a maioria dos grandes importadores mundiais, o Oriente Médio figurava, pelo seu próprio potencial, como origem mais importante das importações brasileiras de cru. A evolução da série permite claramente perceber isto. De 9.789 mil toneladas (64,39% das importações) em 1968, o Brasil passa a 22.694 (75,56%) em 1972. No período da crise (1973-1974), as importações aumentam no primeiro ano (já que a crise inicia apenas em outubro) para 35.774 (87,48%) e decrescem para 31.857 (79,12%) do total

¹³³ Ibid., p. 352-353 e 355.

(ver tabela 12, p. 102). Mesmo considerando o recuo de 1974, que era esperado pelo próprio fato de ser esse cenário o epicentro da crise, ainda assim a dependência brasileira da região é muito alta: quase 80% de todo o petróleo brasileiro.

Tabela 15. Importações Brasileiras de Petróleo dos Países do Oriente Médio (1968-1974). Números absolutos em 1000m³ e relativos (%)

Países	Anos													
	1968	%	1969	%	1970	%	1971	%	1972	%	1973	%	1974	%
Iraque	3649	37,27	4034	37,15	3825	32,94	3924	26,34	6189	27,27	9443	26,39	8859	27,80
Arábia Saudita	4887	49,92	3547	32,67	4664	40,17	7608	51,07	13014	57,34	19024	53,17	16574	52,02
Irã	0	0	1165	10,73	744	6,40	414	2,77	327	1,44	2265	6,33	632	1,98
Coveite	1255	12,82	1845	16,99	1965	16,92	2153	14,45	2153	9,48	2400	6,70	1870	5,86
Catar	0	0	0	0	82	0,70	594	3,98	282	1,24	0	0	0	0
Bahreïn	0	0	188	1,73	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Abu-Dahbi	0	0	58	0,54	0	0	63	0,42	136	0,59	0	0	398	1,24
Dubai	0	0	0	0	188	1,61	446	2,93	199	0,87	183	0,51	0	0
Oman	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	183	0,51	766	2,40
Zona Neutra	0	0	0	0	137	1,18	94	0,63	394	1,73	2216	6,19	2540	7,97
Total	9789	100	10857	100	11609	100	14896	100	22694	100	35774	100	31857	100

Fonte: PETROBRAS. Anuário Estatístico da Petrobras. Rio de Janeiro: Serplan, 3 (3): nov. 1978.

Considerando o cenário com os dados específicos dos países, podem-se inferir algumas observações interessantes:

Em primeiro lugar, parece clara a predominância no respectivo cenário de dois países: Arábia Saudita e Iraque. Estes dois foram e serão, com larga margem, os dois maiores fornecedores do Brasil por toda a década de 70. O primeiro manteve-se como origem prioritária das importações brasileiras em todos os anos, com exceção de 1969. O Iraque viria a ser o grande parceiro da BRASPETRO em momentos futuros e as bases para isso foram lançadas ainda no governo de Médici, quando Geisel, à frente da Petrobrás decidiu quebrar o boicote das empresas dos países desenvolvidos por ocasião da nacionalização realizada pelos iraquianos. Esse episódio, de marcada significação na estratégia petrolífera brasileira, merece maiores detalhes.

O Iraque, no início da década de 70, assim como outros países produtores de petróleo, buscava melhores formas e modelos para aumentar suas rendas. Uma destas possibilidades era a nacionalização de ativos de empresas estrangeiras concessionárias. Em muitos casos, essas concessões eram antigas, com baixíssimos valores e *royalties*. A nacionalização iraquiana produziu intensa e ampla resistência das *majors*, que reagiram com as

habituais ameaças e pressões sobre o país hospedeiro. Uma dessas ações das *majors* foi realizar amplo boicote à exportação de petróleo iraquiano nacionalizado.

Nesse contexto, o Brasil foi o primeiro de vários países a ignorar o boicote e a comprar óleo iraquiano da recém-criada estatal iraquiana *INOC (Iraq National Oil Company.)*. O Brasil, ao contrário das empresas lá instaladas, viu nesse cenário a oportunidade para construir uma sólida parceria tanto em termos de fornecimento de óleo quanto na possibilidade de adentrar o complexo e cobiçado mercado de petróleo deste país.

A decisão de Geisel (presidente da Petrobrás) de romper o bloqueio é detalhadamente descrita por Fares, que, em sua obra, evidencia a importância e peso do general na condução desse processo. As empresas estrangeiras que detinham o consórcio da IPC- *Iraq Petroleum Company- (BP, Shell, Esso, Mobil CFC)* procuraram bloquear todas as vendas de petróleo iraquiano, classificando qualquer negociação com esse país como compra de petróleo roubado¹³⁴.

Geisel não só se apressou em comprar o petróleo iraquiano como pressionou diretamente para que manobras judiciais da *British Petroleum* no Brasil não fossem efetivas. A BP conseguiu medida judicial de um tribunal no Rio de Janeiro que impedia a Petrobrás de receber e descarregar petróleo iraquiano. O general não só afrontou a decisão, como garantiu o desembarque do óleo. Daí em diante, as compras continuaram e outros países seguiram o exemplo brasileiro¹³⁵.

O primeiro contrato da BRASPETRO foi assinado em agosto de 1972. Definia uma associação entre a subsidiária brasileira e a INOC para a exploração de três áreas do Iraque. Assinalava também que o período seria de sete anos e que as perfurações iniciariam em 1974¹³⁶.

O reconhecimento da iniciativa brasileira pelos iraquianos redundou em contínua e profícua presença brasileira neste país, já que a diplomacia iraquiana da época era considerada excessivamente radical e nacionalista pela maioria dos atores estatais e não estatais do ocidente. O Brasil, por sua vez,

¹³⁴ FARES, Seme Taleb. Op. Cit., p. 60.

¹³⁵ FARES, Seme Taleb. Op. Cit., p. 60.

¹³⁶ Ibid., p. 61-62.

percebeu a oportunidade e construiu posição sólida em um país em que sua presença era inexpressiva. Um dos principais motivos e evidentemente uma das maiores vantagens que a associação com os iraquianos trouxe foi que o petróleo destes, além de possuir boa qualidade, era um dos mais baratos oferecidos pelos países produtores. Com o crescente preço do óleo no mercado internacional, isso significava economia de divisas. Além disso, os iraquianos aceitaram assinar acordos em que se comprometiam a comprar produtos brasileiros em proporção igual ou superior às compras de óleo feito pelo Brasil¹³⁷.

Essa concessão traria dividendos importantes ao Brasil nas negociações posteriores com aquele país. Neste sentido, a participação do óleo iraquiano no conjunto das importações brasileiras foi sempre significativa e cresceria ainda mais. Uma importante diferença entre a presença brasileira no Iraque e na Arábia Saudita é que naquele país vislumbravam-se amplas possibilidades de ação direta da estatal brasileira com contratos de prospecção e produção. Uma clara oportunidade para a BRASPETRO.

Em segundo lugar, cabe destacar a presença de uma das petromonarquias no conjunto das importações brasileiras: O Coveite¹³⁸ ou Kuwait manteve sempre a terceira posição no conjunto das importações brasileiras, com exceção de 1974.

Ainda em relação ao cenário, cabe lembrar que várias das petromonarquias estavam em formação, o que explica a presença de Dubai e Abu-Dhabi separadas¹³⁹. Ainda nessa época, a zona neutra (que contém significativa importação brasileira) significava um aspecto da antiga ocupação estrangeira ainda não resolvida, em que a região era administrada por sauditas e kuwaitianos, com as rendas da venda do petróleo divididas entre os dois países. Em relação às petromonarquias, não há clara indicação de forte

¹³⁷ Ibid., p. 59.

¹³⁸ A forma aportuguesada Coveite é muito comum em muitos relatórios mais antigos, no lugar da denominação mais recente Kuwait.

¹³⁹ A retirada britânica do Golfo Pérsico foi progressiva. Muitos dos emirados mantinham governos locais, o que trazia vantagens aos interesses ocidentais que, obviamente, não desejavam a formação de países com grande capacidade de barganha e concentração de poder na região mais rica em petróleo do mundo. A formação dos Emirados Árabes Unidos em 1971 correspondeu a uma destas tendências. Além dos três países maiores: Irã, Arábia Saudita e Iraque, mais 5 outros Estados se constituíram no Golfo: Catar, Bahrein, Oman, Kuwait e os Emirados Árabes Unidos.

relação com estes países além da aquisição de óleo que ainda é bastante pequena, se comparada ao potencial destes países.

Como já anteriormente mencionado, a tese principal sobre a ação externa brasileira no setor petrolífero no governo Médici é de que a garantia do fornecimento era a preocupação central. A atuação externa direta com contratos, prospecção e produção através da recém criada BRASPETRO cumpria objetivos de médio prazo, tais como o de abrir o “front” externo, aproveitando as brechas entre as gigantes do setor, conhecer melhor o mercado internacional de petróleo e seus respectivos cenários e criar novos canais de negociação com os países produtores e muitas de suas novas empresas (em geral, estatais recém-criadas). Todas essas possibilidades permitiam ao Brasil atingir o objetivo central do período e se preparar para um futuro bem mais complexo e dinâmico na indústria petrolífera global.

Finalmente, os relatórios anuais do MRE durante o governo Médici parecem confirmar a perspectiva deste trabalho de que a temática petrolífera do Brasil era tratada de forma conjuntural e secundária pelo Itamaraty, só recebendo atenção no relatório de 1973, quando a crise já havia estourado. No relatório de 1969, por exemplo, a temática do petróleo não recebe sequer uma menção específica, e as referências aos cenários regionais que citam iniciativas no campo petrolífero são bastante superficiais.¹⁴⁰ Na extensa parte sobre a América Meridional, uma única informação é revelada: a de que, em função do MRE, a Petrobrás e o Ministério das Indústrias e Comércio do Equador estudavam formas de cooperação entre os dois países no tema dos combustíveis¹⁴¹. Em relação a todo o leste europeu e URSS, há apenas uma referência sobre uma reunião no Rio de Janeiro da comissão mista Brasil-Romênia, que tratou de questões comerciais e que a Petrobrás se fez presente nestas negociações. Este Estado socialista não aparece em nenhum dos relatórios da Petrobrás ou do CNP dos anos 70, como parceiro petrolífero do

¹⁴⁰ Ao confrontar esta afirmação com a documentação do Itamaraty, no entanto, fica claro que esta omissão não se deu por falta de informação já que há documentos internos datados de 1969 em que o chefe da divisão do Oriente Médio, Antonio Amaral de Sampaio descreve, quantifica e avalia os fornecedores de óleo do Brasil desde o final da década de 50, sugerindo ações e precauções em relação ao tema. **MRE. CDO. Importações Brasileiras de Petróleo do Oriente Próximo. Arquivo Confidencial. Pasta 844.42(42)(53).**

¹⁴¹ **MRE. Relatório 1969.** Brasília: Seção de Publicações da Divisão de Publicações, 1973. p. 24.

Brasil¹⁴². No mesmo ano, as únicas tratativas em relação ao Oriente Próximo envolvem o início de relações diplomáticas com Arábia Saudita e a criação do COARABE (Grupo de Coordenação do Comércio com os Países Árabes)¹⁴³. Ainda segundo o documento, a abertura das relações com o Reino Saudita era a continuidade de um processo que havia sido iniciado nos anos anteriores com o estabelecimento de relações formais com Sudão e Coveite (através da Embaixada no Cairo) e com o Iraque (embaixada em Damasco)¹⁴⁴.

Nos dois relatórios seguintes (1970 e 1971), a abordagem específica do tema petróleo não supera dois parágrafos em cada um desses documentos. No primeiro, o Itamaraty afirma que houve sensível esforço para estabelecer ligações entre a diplomacia brasileira, o CNP e a Petrobrás no sentido de obter maiores informações sobre petróleo e contratos possíveis de compra de óleo no exterior, assim como revela que, depois da visita do Ministro do Petróleo do Iraque ao Brasil em dezembro de 1970, esse país árabe manifestou intenção de aumentar seu intercâmbio comercial com o Brasil¹⁴⁵. No segundo relatório, há a importante referência à intermediação do MRE com vários países produtores de óleo, para que estes últimos, através de suas estatais pudessem fornecer petróleo bruto ao Brasil. A instrumentalização deste processo ocorreu pelo envio de uma missão brasileira a vários países produtores (Venezuela, Trinidad e Tobago, Irã, Argélia, Líbia, Arábia Saudita e República Árabe Unida). A contrapartida esperada era o crescimento substancial do comércio com esses países. O relatório de 1971 ainda destaca que o contato feito com os iraquianos no final de 1970 frutificou em acordo assinado em maio de 1971, no qual os árabes se comprometiam a adquirir produtos brasileiros na mesma proporção das compras brasileiras de petróleo¹⁴⁶.

O relatório de 1972 continua com a mesma trajetória dos anteriores, apenas referindo o aumento do número de representações diplomáticas na região: oito embaixadas (Rabat, Argel, Tunis, Cairo, Beirute, Tel-Aviv, Teerã e Damasco) e mais cinco em caráter acumulativo (Trípoli, Cartum, Coveite, Anã e

¹⁴² Ibid., p. 58

¹⁴³ Neste relatório, assim como nos posteriores, não há referência à continuidade e efetividade desta iniciativa. A COARABE foi uma das iniciativas que não produziu resultados adequados.

¹⁴⁴ MRE. **Relatório 1969**. Op. Cit. p. 71 e 72.

¹⁴⁵ Ibid., p. 117.

¹⁴⁶ MRE. **Relatório 1971**. Brasília: Seção de Publicações da Divisão de Publicações, 1974. p. 118.

Nicósia). A simples relação já demonstra que a maioria das embaixadas está posicionada em países com pouca representatividade petrolífera para o Brasil. Além disso, o Itamaraty registra mais uma missão que foi a Bagdad e Argel, com a intenção de intensificar as relações comerciais e cita a tentativa de equilibrar a balança comercial com o país do norte da África que vendia óleo ao Brasil¹⁴⁷.

Por fim, o relatório de 1973 muda o impacto e o tom do período, com várias medidas. A primeira é o estabelecimento de relações diplomáticas plenas com Iraque e Arábia Saudita, através de embaixadas em Bagdad e Jeddah, os dois países que mais vendiam petróleo ao Brasil durante todo o governo Médici, mas que ainda eram tratados, em termos de representação diplomática, como países de menor importância. Outro ponto de destaque do relatório é a conjugação de esforços do MRE, do Ministério das Minas e Energia e da Petrobrás para garantir ao Brasil a manutenção do fornecimento de óleo. Neste sentido, é relatada a viagem de funcionário do Itamaraty e de outros funcionários da Petrobrás e MME, com o intuito específico de negociar esta garantia de fornecimento. Por fim, o relatório informa a participação de Gibson Barboza na reunião que criou a OLADE (Organização Latino-Americana de Energia)¹⁴⁸. Esta última, ativa até a atualidade, funciona como organização que, no cenário da América Latina, realiza estudos, estabelece e coordena iniciativas dos países em matéria energética. Aliás, este tipo de organização que guarda semelhança com o formato e intenções da IEA (*International Energy Agency*) é uma típica iniciativa do pós-choque, procurando minimizar e ou encontrar soluções para o problema energético.

A diplomacia de Médici, por conseguinte, excetuando as ações mais assertivas da Petrobrás sob Geisel, permaneceu em posição um tanto tímida em relação ao problema energético, que, como foi visto, já era perceptível no horizonte, antes do choque de 1973. O Brasil, no governo de Geisel, mudou esse perfil e procurou recuperar espaços tão relevantes ao modelo de inserção do país no sistema internacional.

¹⁴⁷ MRE. **Relatório 1972**. Brasília: Seção de Publicações da Divisão de Publicações, 1974. p. 74.

¹⁴⁸ MRE. **Relatório 1973**. Brasília: Seção de Publicações da Divisão de Publicações, 1974. p. 146-147.

3. A POLÍTICA EXTERNA DE GEISEL E A QUESTÃO PETROLÍFERA

Geisel assumiu e deixou seu mandato em momentos de grave crise petrolífera. Mais que isto, durante todo o seu mandato, a preocupação com insumos energéticos, em especial o petróleo, foi constante - uma conjuntura bem distinta da de seu antecessor. Dessa forma, a questão energética foi uma das variáveis mais importantes de sua ação externa. A manutenção do crescimento, a legitimidade política, o processo de abertura e o próprio modelo de desenvolvimento tinham grande correlação com a resolução dessa problemática. Assim, este capítulo procura demonstrar que, dos três governos abordados, é o de Geisel o que melhor sintetiza a ação externa no setor petrolífero, apesar dos indicadores apresentarem significativas melhoras apenas no governo de seu sucessor. Em outras palavras, se, para Médici, a energia ainda não era um problema e se, para Figueiredo, a margem de manobra do regime era estreita, tendo em vista o claro caráter terminal da ditadura, foi no governo de Geisel que foram lançadas as grandes diretrizes da estratégia energética e, em especial, petrolífera do governo brasileiro. Para tanto, o capítulo encontra-se dividido em seis partes. Nas duas primeiras, busca-se tratar sucintamente de alguns aspectos gerais da política externa do presidente Geisel e das matrizes energética e de desenvolvimento do respectivo governo. Na terceira, trata-se do II PND, de suas principais estratégias e de seus impactos na economia brasileira. Na quarta parte, descreve-se o chamado front interno de Geisel em que simultaneamente foram realizadas diversas ações para fazer frente ao problema envolvendo projetos de investimento em prospecção de petróleo, energia nuclear, hidrelétrica e o Pró-Alcool, e, nas duas partes finais, avalia-se a ação externa por meio da BRASPETRO e INTERBRÁS e, por fim, a atuação do MRE e as transformações dos vetores da política externa brasileira frente aos cenários regionais, objetivando conhecer e discutir melhor os indicadores, as alterações ou não da diplomacia brasileira e o impacto do choque na mesma.

3.1 ALGUNS ASPECTOS DA POLÍTICA EXTERNA DE GEISEL

O Governo do General Ernesto Geisel foi seguramente o que mais recebeu estudos entre os cinco do regime militar. Em grande parte isso se deve

ao papel divisor de águas de seu governo no que concerne ao processo de abertura política, mas também por uma série de ações e medidas no campo da Política Externa, pois que foram qualificadas como ousadas se comparadas às de seus predecessores e de seu sucessor, como, por exemplo, o acordo nuclear com a Alemanha, o reconhecimento e estabelecimento de relações diplomáticas com a República Popular da China e com o governo socialista do MPLA (Movimento Popular para a Libertação de Angola), a postura ativa e assertiva no Oriente Médio e África, assim como as reconhecidas divergências e choques com a diplomacia estadunidense, em especial durante a gestão de James Earl Carter à frente da potência do Norte¹⁴⁹. Para os propósitos deste trabalho, portanto, cabe referir alguns aspectos que corroboram e vão ao encontro da temática, ao invés de realizar ampla e detalhada exposição da política externa de Geisel, o que já foi feito por diversos analistas e estudiosos¹⁵⁰.

Geisel nomeou Antonio Francisco Azeredo da Silveira como seu chanceler, permanecendo este, durante todo o mandato do general, à frente do MRE¹⁵¹. A diplomacia de Geisel recebeu a denominação de pragmatismo ecumênico e responsável e procurou, nessas expressões, sintetizar a preocupação do ministro e do presidente em determinar sua postura externa.

¹⁴⁹ Carter governou os EUA entre 20 de janeiro de 1977 e 20 de janeiro de 1981. Foi derrotado e sucedido pelo republicano Ronald Reagan. Conforme: White House. Presidents of United States. Disponível em: <http://www.whitehouse.gov/about/presidents>. Acesso em: 20 out. 2009.

¹⁵⁰ Entre as inúmeras obras e artigos sobre o período, cabe destacar as de Paulo Vizentini acerca da Política Externa do Regime Militar Brasileiro e de Willians Gonçalves e Shiguenoli Miyamoto sobre os militares na política externa brasileira, ambos já citados, e os trabalhos de Antônio Carlos Lessa, Maria Regina Soares de Lima, Gerson Moura, Amado Cervo, Letícia Pinheiro e Henrique Altemani de Oliveira, que tratam especificamente de aspectos ou temas da inserção brasileira no sistema internacional no governo Geisel. LESSA, Antonio Carlos. Instabilidade e Mudanças: Os Condicionantes Históricos da Política Externa Brasileira Sob Geisel (1974-1979). **Revista de Informação Legislativa**. Brasília: 34 (133): 73-81, jan-mar 1997; LIMA, Maria Regina Soares de; MOURA, Gerson. A Trajetória do Pragmatismo: Uma Análise da Política Externa Brasileira. **Dados**. Rio de Janeiro: IUPERJ 25 (3): 349-363, 1982; CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. **História da Política Exterior do Brasil**. 2. ed., Brasília: UNB, 2002. 525 p.; PINHEIRO, Letícia. *Foreign policy decision-making under the Geisel government: the President, the military and the foreign ministry*. London School of Economics and Political Science, 1994; OLIVEIRA, Henrique Altemani de. As relações comerciais Brasil-África nos governos Médici e Geisel. **Política e Estratégia**. 8 (2): 1989. p. 189-215.

¹⁵¹ A chancelaria de Azeredo da Silveira coincide com o mandato de Geisel: precisamente de 15 de março de 1974 a 15 de março de 1979. Nascido no Rio de Janeiro e iniciando sua carreira na diplomacia brasileira nos anos 40, Azeredo da Silveira passou por várias representações brasileiras no exterior e tornou-se o chanceler de Geisel, assumindo depois o cargo de embaixador nos EUA, durante o governo de Figueiredo. Faleceu no Rio de Janeiro em 1990.

Uma ilustrativa e breve descrição da acepção destas palavras encontra-se no próprio discurso do ministro, por ocasião da abertura da XXIX Assembléia Geral das Nações Unidas em 1974:

Queremos que a nossa linguagem, no plano internacional, seja direta e simples, sem ambigüidades nem subterfúgios. Queremos que o governo brasileiro possa cumprir a vocação **ecumênica** de seu povo, aberto à comunicação desinibida e franca. Queremos explorar todas as vias do entendimento por acreditarmos, fundamentalmente, que a cooperação é mais eficaz do que o antagonismo e que o respeito mútuo é mais criador do que as ambições de preponderância. Nossa conduta, para alcançar esses objetivos, é **pragmática e responsável**. **Pragmática**, na medida em que buscamos a eficácia e estamos dispostos a procurar, onde quer que nos movam os interesses nacionais brasileiros, as áreas de convergência e as faixas de coincidência com os interesses nacionais de outros povos. **Responsável**, porque agiremos sempre na moldura da ética e exclusivamente em função de objetivos claramente identificados e aceitos pelo povo brasileiro (grifo nosso)¹⁵².

Como se pode perceber, há uma preocupação em justificar as atitudes da diplomacia brasileira, evitando, desta forma, críticas que colocassem em xeque o perfil do regime militar brasileiro. Destinada tanto ao ambiente externo como ao público interno, a intenção era garantir margem de manobra sem abdicar do perfil conservador e alinhado ao campo ocidental e capitalista.

Apesar da exposição do ministro ser carregada de um tom que evoca aspectos de uma orientação realista na condução da política externa, a interpretação deste trabalho é que os três termos fundamentais: pragmatismo responsável e ecumênico ilustram de forma mais clara do que no governo anterior a posição do Brasil no sistema-mundo capitalista. Pragmático não apenas pelas necessidades materiais do país, mas pelo próprio nível de desenvolvimento do capitalismo semiperiférico brasileiro, que exigia do governo atitudes mais ousadas na projeção dos interesses comerciais do país. É importante lembrar que a complementaridade, tão comum nas relações entre o Brasil e as potências capitalistas durante boa parte do século XX, já não mais refletia a situação da década de 70. Como novo país industrializado, vários setores exigiam simultaneamente insumos, crédito, tecnologia e novos mercados para escoar seus produtos. O ecumenismo, mais que uma postura

¹⁵² MRE. Brasil na XXIX Assembleia Geral das Nações Unidas. **Resenha de Política Exterior Brasileira**. Brasília: MRE, 1 (2): 40, ago/set 1974.

de respeito e maleabilidade, era a admissão de que a velha projeção dependente da esfera americana havia chegado a seus limites. A abertura de espaços em outros cenários, inclusive os de países socialistas ou nacionalistas periféricos correspondia à posição do Brasil no sistema internacional, em função da própria crise da hegemonia dos EUA, que inicia nos anos 70. O termo responsável guardava clara relação com a origem e o perfil do regime, que não desejava que suas posições fossem mal interpretadas fora e dentro do país pelos agentes mais conservadores, como os governos dos países desenvolvidos e, principalmente, com uma parcela das elites nacionais, inclusive a linha dura do regime e a imprensa de perfil mais conservador.

A diplomacia de Geisel representou também, de acordo com o que foi exposto no capítulo primeiro, a empreitada mais arrojada do modelo Nacional Desenvolvimentista dentro do ciclo de governos militares. Na percepção deste trabalho, a motivação para tal atitude um tanto discrepante do próprio perfil conservador do presidente se explica em grande parte pela escolha no governo Geisel da manutenção do modelo de acelerado crescimento econômico em um momento de crise do sistema. Neste sentido, uma avaliação mais detida de alguns aspectos desta estratégia parece corroborar esta visão: a diplomacia de Geisel se caracterizou por uma postura acentuada no sentido de ampliar e aprofundar parcerias em diversos cenários. Sob certo sentido, essa postura pode ser qualificada como de multilateralização¹⁵³ da diplomacia brasileira. Tal característica vai ao encontro das perspectivas teóricas deste trabalho. O regime militar não pode ser dissociado do quadro mais amplo da diplomacia brasileira que objetivava o desenvolvimento do país. Evidentemente, era uma percepção de desenvolvimento que não questionava o modelo capitalista, nem propunha uma alteração radical no sistema internacional, e não desejava substanciais alterações no ordenamento social interno, mas buscava, para o Brasil, uma posição mais adequada à sua condição de novo país industrializado. Apesar de desigual e excludente, o modelo havia criado uma economia com forte grau de industrialização que não poderia simplesmente retroceder à posição anterior. Com a crise energética, o Brasil necessitava de

¹⁵³ Cabe esclarecer que se utiliza, nesse caso, a expressão multilateralização como sinônimo de ampliação de parcerias e não no seu sentido usual de atuação junto às instituições e organizações multilaterais.

maior ligação com outros cenários e isto estava de acordo tanto com as necessidades de insumos energéticos, como com as de novos mercados consumidores, parcerias tecnológicas e cooperação.

Outro elemento da ação externa de Geisel é sua constante e contínua linha de atrito com os EUA e, por via de consequência, a ampliação de parcerias com outros países do centro capitalista. Durante a gestão do general, apesar do tom amplamente conservador de suas reformas e concessões, o choque com os EUA foi bem mais frequente do que em administrações passadas. Isso, de um certo modo, deveu-se à manutenção, por parte da potência do norte, do mesmo perfil de ligação com o Brasil, que já não mais atendia as próprias necessidades. Curiosamente, o governo estadunidense de Carter, de perfil bem mais conciliador do que o de seu antecessor e de seu sucessor, acabaria por entrar em choque com a postura externa brasileira. Em consequência disso, o Brasil também se aproximou de outros países do centro capitalista, como Alemanha Ocidental, França e Japão, buscando, nesses, alternativas à atuação insatisfatória da postura estadunidense, ou seja, a decadência estrutural da economia norte-americana no quadro do sistema global exigia alianças mais amplas e coerentes com a posição brasileira no sistema internacional. O período de amplo domínio da economia estadunidense havia dado lugar a um sistema em que pelo menos outras áreas do mundo concorriam com a potência anglo-saxônica. Para Lessa, a posição da Europa Ocidental está clara nesta estratégia:

A Europa Ocidental entra cedo para o rol de prioridades da ação externa desenhada por Geisel. Surge para desempenhar o papel de antítese daquele efeito perturbador provocado pela perda de qualidade das relações brasileiro-norte-americanas, configurando-se numa “vertente redentora” para a ação imediata do Nacional-desenvolvimentismo. É o caminho ideal, porque pode ser imediatamente percorrido, para a estratégia de diversificação de parcerias: oferece a possibilidade de contruir-se, no curto prazo, um modelo de relações bilaterais baseado em amplas linhas de cooperação econômica e técnico-científica¹⁵⁴.

Outro elemento da ação externa brasileira era a atuação mais intensa nos cenários periféricos, marcada predominantemente pela via bilateral. Essa leitura, semelhante à do governo anterior, era de que, com muitos países

¹⁵⁴ LESSA, Antônio Carlos. *A Estratégia de Diversificação de Parcerias no Contexto do Nacional-desenvolvimentismo*. op. cit, p. 25.

latino-americanos, africanos ou do Oriente Médio, de economia e desenvolvimento semelhantes ou inferiores, a atuação bilateral poderia ser vantajosa e produzir de forma mais eficiente os resultados desejados. A cooperação técnica e as parcerias entre instituições de ensino do Brasil e de países africanos, por exemplo, poderiam produzir o desejado aprofundamento dos laços e ligações dos futuros gestores e governantes destes países com os interesses brasileiros. As visitas e missões empresariais cumpriam o propósito de divulgar os novos produtos e serviços brasileiros disponíveis a países que, em muitos casos, tinham restrições à atuação de suas antigas metrópoles e países ocidentais de perfil colonialista. O escoamento dos produtos brasileiros amenizaria os impactos dos déficits crescentes em função das importações, em especial de petróleo.

Nas Organizações Internacionais, a atuação do Brasil tornou-se mais assertiva e mais solidária com os discursos dos países do terceiro mundo. Se para seu antecessor, Gibson Barboza, este conceito deveria ser negado, na chancelaria de Azeredo, esta designação poderia ser aproveitada para granjear ainda mais o apoio de países com os quais o Brasil já intensificava sua agenda bilateral. É imperioso lembrar que esta mudança de discurso e de atitude não significava uma via contestadora e radical, já que o Brasil de Geisel não endossou nem participou de nenhum movimento radical dos países periféricos ou semiperiféricos, mas a percepção de que uma diplomacia excessivamente tímida não produziria os resultados materiais necessários.

A diplomacia de Geisel agiu de forma bem mais intensa e direta nos cenários que permitiriam ao Brasil resolver ou, pelo menos, minimizar os problemas decorrentes da crise que, como já foram referidos, foram intensificados pela crescente dependência externa de petróleo.

3.2 AS MATRIZES ENERGÉTICA E DE DESENVOLVIMENTO DO BRASIL E A DEPENDÊNCIA ESTRUTURAL DE PETRÓLEO IMPORTADO

O primeiro ano da administração Geisel iniciou com a sombria perspectiva de agravamento da crise internacional, em especial após o primeiro choque do petróleo. Se o choque não foi a causa imediata dos problemas mundiais, influiu sobremaneira no agravamento desses ao atingir em cheio

vários dos países desenvolvidos e em desenvolvimento dependentes de maciças importações de óleo barato para manter seus índices de crescimento, aliás, é imperioso afirmar que, na maioria dos casos, os danos maiores foram sentidos entre os países em desenvolvimento muito mais vulneráveis do que entre as economias robustas e desenvolvidas do centro.

Ao contrário das conjunturas interna e externa favoráveis de Médici, os anos seguintes foram bem mais complexos e difíceis. O desgaste interno da repressão do governo Médici somava-se aos desafios da recessão mundial e da crise energética. O general Geisel, ao assumir, tinha plena consciência dos problemas, em especial por ter sido, desde o governo anterior, o presidente da estatal petrolífera brasileira.

As opções eram basicamente de duas ordens: manter o modelo ou freá-lo com um processo recessivo. A opção da recessão impunha um corte nas importações de petróleo para diminuir o seu impacto na balança comercial e, principalmente, no balanço de pagamentos. Essa postura, obviamente, teria clara repercussão no processo de crescimento do país, já que grande parte dos altos índices registrados estava alicerçado no consumo dessa que era a sua principal fonte de energia. Enfim, cortar drasticamente as importações não era apenas um golpe no setor automotivo ou de transportes, mas na própria matriz de desenvolvimento do governo, que tinha óbvias relações com a legitimação interna do regime¹⁵⁵.

Muitos países desenvolvidos optaram pela via da recessão, reduzindo o consumo e os gastos. Além disso, investiram rápida e efetivamente em projetos energéticos diversos (energia nuclear, gás natural, energia solar e eólica). A bem da verdade, a maioria desses países tinha já capacidade tecnológica e financeira bem superior à da brasileira para desenvolver essas opções energéticas. Paralelamente a isso, muitos países do centro ampliaram suas pesquisas e exploração de petróleo, buscando basicamente dois objetivos: ampliar, quando possível, a produção nacional reduzindo as compras externas, como foi o caso do Reino Unido, ou então diversificar os fornecedores evitando

¹⁵⁵ Essa é justamente a tese central de Ana Beatriz Wang em trabalho já referido. As ações no campo energético possuíam efeito legitimador do governo, na medida em que mantinham indicadores de crescimento altos em uma conjuntura externa difícil. O crescimento econômico nos anos 70 não poderia ser dissociado de elevado consumo de energia que era, em geral, importado. WANG, Ana Beatriz Gartner Marabuto. op. cit., p. 55-60.

o petróleo árabe, o que foi uma ação bastante comum para muitos países desenvolvidos. A busca por esse óleo não árabe foi um dos objetivos mais perseguidos por muitas companhias europeias e asiáticas. Se a opção de buscar petróleo em território próprio era quase nula para esses países, havia a opção de construir sólidos espaços em cenários como a África, Ásia e América Latina. Se tais cenários não eram estáveis, seguramente o eram bem mais que o Oriente Médio. Com o passar dos anos, o consumo mundial de petróleo diminuiu e vários países obtiveram sucesso em seu processo de diversificação de importações.

Outra opção, a escolhida pelo governo Geisel, foi a de manter os níveis de crescimento, mantendo as importações altas e buscando, dessa forma, manter um espaço de legitimação para o regime. Evidentemente, isso trazia efeitos colaterais presumíveis, tais como o aumento expressivo e rápido do déficit comercial com os países fornecedores de petróleo para o Brasil, o gigantesco impacto no balanço de pagamentos e o endividamento externo. É claro que essa escolha foi fruto de um cálculo presumido de que estes efeitos colaterais poderiam ser amplamente superados por uma estratégia agressiva de compensação, que, na pior das hipóteses, minimizaria o impacto da crise energética. Esperava-se a ocorrência de um considerável investimento oriundo de países exportadores de petróleo para o Brasil (os petrodólares) e um expressivo aumento das exportações para esses mesmos países, o que compensaria as compras externas de óleo, e havia, ainda, a leitura inicial de que a crise não seria longa e que os preços voltariam aos do período pré-choque¹⁵⁶.

Ao assumir a perspectiva de acelerar ao invés de frear a economia, a administração de Geisel fez apostas que continham riscos consideráveis, mas essa era a estratégia. O próprio presidente, em suas memórias, detalha sua intenção:

No final do governo Médici, houve o primeiro choque do petróleo, e os preços do óleo cru quadruplicaram. Mas quem foi sentir as consequências foi o meu governo. Para enfrentar a situação criada, havia duas soluções: uma era moderar a atividade nacional, colocando a nação em recessão, seguindo o exemplo do que fizeram outros países, inclusive os mais

¹⁵⁶ MARINHO JR., Ilmar P., op. cit, p. 383.

desenvolvidos, outra, ao contrário, era ativar a economia, desenvolver o país e, assim, enfrentar esse quadro difícil, evitando paralelamente o agravamento do nosso problema social do desemprego. Muitos economistas, Roberto Campos inclusive, achavam que o Brasil devia entrar em recessão, que o governo tinha que se retrair, cancelando os empreendimentos. Fui contrário a isso. Como é que eu iria justificar uma recessão depois da euforia, do desenvolvimento do governo de Médici?¹⁵⁷

Como se pode perceber na justificativa do presidente, a abordagem do problema ia ao encontro do desenvolvimento. Em momento nenhum, Geisel refere-se à escolha como objeto e forma de legitimação do regime. O impacto dessa aceleração teve várias consequências tanto nos indicadores gerais da economia, quanto no processo de dependência de insumos energéticos externos. Desta vez, no entanto, ao contrário do governo Médici, em que a crise energética era uma possibilidade, no de Geisel era uma realidade que não podia ser ignorada nem contornada.

Como se pode avaliar a opção geiseliana? Sucesso ou desastre? Caso a avaliação dos anos de Geisel leve em consideração os indicadores gerais de crescimento do PIB do período, pode-se concluir que houve relativo sucesso na estratégia do governo, pois, apesar das taxas serem inferiores às de seu antecessor, foram, mesmo assim, bastante elevadas, tendo em vista o contexto interno e externo da época. Numa época em que boa parte dos economistas identificava desenvolvimento com significativas taxas de crescimento do PIB nominal, o Brasil conseguiu resultados bastante representativos.

Tabela 16: Crescimento do PIB Nominal no Brasil 1969-1979. Números Relativos

ANOS	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979
PIB %	9,5	10,4	11,34	11,94	13,97	8,15	5,17	10,26	4,93	4,97	6,76

Fonte: IBGE. Estatísticas do Século XX. Rio de Janeiro: IBGE. 2003.

Como se pode perceber, apesar da queda dos índices em relação aos do governo anterior (1969-1973), as taxas ainda são consideravelmente altas, tendo em vista o cenário mundial de recessão. O ano de 1976, por exemplo, apresenta taxa bem próxima da dos anos do “milagre”, e em todos os anos de Geisel o crescimento jamais baixou de algo em torno de 5%. A título de

¹⁵⁷ D'ARAUJO e CASTRO. op. cit, p. 288.

comparação, pode-se dizer que as piores taxas da década de 70 seriam hoje sinônimos de sucesso e de grande capacidade de crescimento da economia brasileira.

Deslocando, no entanto, a avaliação para os indicadores de produção, importação e dependência externa de petróleo, pode-se perceber claramente um dos principais efeitos colaterais da opção do governo brasileiro.

Tabela 17: Produção Nacional, Importação de Petróleo e Dependência Externa em 10³ Barris e Números Relativos (1974-1980)

ANOS	Produção Nacional	%	Petróleo Importado	%	Total
1974	64.754	20,4	252.058	79,6	321.399
1975	62.767	19,3	262.190	80,7	324.957
1976	61.027	16,9	300.837	83,1	351.864
1977	58.690	16,5	296.643	83,5	355.333
1978	58.527	15,2	327.641	84,8	386.168
1979	60.766	14,3	364.738	85,7	425.504
1980	66.441	17,3	316.922	82,7	383.363

Fonte: CNP. Anuário Estatístico do CNP 1982. Brasília, 1983. p. 59.

Os indicadores absolutos mostram, em geral, a queda da produção nacional. Em apenas dois anos da série, 1979 e 1980, a produção brasileira aumentou. De forma inversa, em apenas dois anos da série, a importação diminuiu (1977 e 1980). Ainda é importante notar que, enquanto a produção manteve-se em níveis relativamente próximos, 58.527 a menor e 66.441 a maior (13,52% de variação), a importação apresentou saltos representativos em alguns anos (1976, 1978 e 1979). A diferença entre o menor índice (252.058) e o maior (364.738) é bastante significativa (44,7%). A importação cresceu percentualmente mais de três vezes em relação à produção.

O pior elemento da série, no entanto, é o aumento das taxas relativas. Em todos os anos do governo de Geisel, as taxas relativas de importação aumentaram, passando de 79,6% para 85,5%. A diminuição de 1980 já ocorre no governo Figueiredo. O perfil petrolífero brasileiro, em relação à produção e importação, guarda, pois, estrita semelhança com o do governo anterior, com a importante diferença de que o cenário petrolífero de Geisel é completamente inverso e adverso ao de Médici.

Um dos elementos positivos durante a gestão de Geisel foi a progressiva transferência dos esforços da produção brasileira para a plataforma continental. A tabela seguinte ilustra essa passagem.

Tabela 18: Produção Nacional de Óleo Bruto de 1974 a 1980 (em 10³ Barris)

Ano	Óleo				
		Terra		Mar	Total
	Quantidade	%	Quantidade	%	Quantidade
1974	55.812	86,20	8.942	13,80	64.754
1975	52.699	83,96	10.068	16,04	62.767
1976	49.125	80,50	11.902	19,50	61.027
1977	44.679	76,13	14.011	23,87	58.690
1978	42.712	72,98	15.815	27,02	58.527
1979	39.931	65,71	20.835	34,29	60.766
1980	39.099	58,85	27.342	41,15	66.441

Fontes: CNP Anuário Estatístico do CNP de 1983. Rio de Janeiro, 1984. p.13 e CNP Anuário Estatístico do CNP de 1987. Rio de Janeiro, 1988. p.17.

Examinando a série, pode-se perceber o início da construção do perfil produtor brasileiro do futuro, ou seja, o aproveitamento do óleo da plataforma continental e a diminuição da produção em terra. Aproximadamente um terço do óleo brasileiro foi extraído da plataforma continental em 1979. No ano seguinte, o índice passou dos 40%. Em comparação com os indicadores de 1974, houve uma significativa diferença (248% de incremento da produção no mar em pouco mais em cinco anos [74-79]; 298%, caso se incluam os dados de 1980).

Apesar de ser uma tendência claramente positiva no sentido de encaminhar aquela que seria a solução da dependência externa brasileira no futuro, a interpretação dos dados pode gerar dúvidas. A Petrobrás fracassou ou conseguiu atingir seus objetivos de produção durante o governo Geisel? Se a avaliação levar em conta apenas o aumento da produção nacional e o atendimento das necessidades brasileiras de acordo com o modelo de crescimento, a resposta é claramente não, pois, como a tabela anterior demonstrou, a dependência externa aumentou e a produção nacional cresceu pouco.

De outra parte, deve-se compreender que a passagem da exploração massiva da terra para o mar não é um processo rápido em nenhum país do mundo. Primeiro porque envolve um grau de sofisticação tecnológica alto que,

nos anos 70, ainda era novidade para boa parte dos países, inclusive os centrais. Em segundo lugar, havia a óbvia limitação dos preços. Nenhum país ou empresa, estatal ou privada, exploraria petróleo na plataforma continental, o que gerava custo elevado se houvesse disponibilidade de óleo barato e de fácil acesso em poços em terra. O Brasil, portanto, apesar do fracasso no aumento da produção e da desesperada necessidade de óleo nacional, conseguiu sucesso em prazo relativamente curto no seu acesso ao petróleo da plataforma marinha. O Brasil, em cinco anos, triplicou sua produção no mar. Algo rápido para um país com vários problemas a resolver no plano interno e internacional.

Um texto da época dimensiona melhor os prazos comuns para os anos 70. Luiz Gonzaga Bertelli, em trabalho publicado na revista oficial do Conselho Nacional do Petróleo, alega que:

(...) em condições normais, o prazo estimado entre a descoberta e a produção de petróleo não é menor que 5 anos. Desta forma, mesmo que a Petrobrás, em regime de urgência, aprove as propostas recebidas, começaremos a extrair o ambicionado óleo no início de 1981. Empregando tecnologia própria, a Petrobrás conseguiu, no campo de Guaricema, descoberto em 1974, com produção iniciada em 1976, reduzir o espaço de tempo previsto para dois anos¹⁵⁸.

O texto trata especificamente dos contratos de risco e expõe detalhes e dificuldades da produção *offshore* da época. O prazo curto em Guaricema não era a regra e poucos campos gigantes foram descobertos naqueles anos.

3.3 O II PND, A BALANÇA COMERCIAL, O BALANÇO DE PAGAMENTOS E A ECONOMIA BRASILEIRA

Um dos elementos mais estudados e conhecidos dos anos Geisel foi o II PND (II Plano Nacional de Desenvolvimento), enviado ao Congresso Nacional em 10 de setembro de 1974 e sancionado pelo presidente no dia 04 de dezembro do mesmo ano, já como a Lei N^o 6151¹⁵⁹. Seu período de ação

¹⁵⁸ BERTELLI, Luiz Gonzaga. Os Contratos de Risco e a Auto-Suficiência Petrolífera. **Atualidades do Conselho Nacional do Petróleo**. Rio de Janeiro: CNP, 8, (51): p. 21. nov/dez 1976.

¹⁵⁹ O curto período entre o envio do projeto, sua tramitação nas duas casas do legislativo e a pronta sanção do presidente reflete uma época em que a capacidade de questionamento do legislativo era bastante pequena. Apesar da “derrota” nas eleições proporcionais de 1974, o controle do congresso era amplo por parte da ARENA, partido do regime e da ditadura.

englobava os anos de 1975 a 1979 e constava de quatro grandes partes¹⁶⁰ que eram antecedidas por uma introdução denominada “Síntese: As conquistas econômicas e sociais”. Nesta parte, a política de energia é referida:

III – A Política de Energia, num país que importa mais de dois terços do petróleo consumido (respondendo este por 48% da energia utilizada) passa a ser peça decisiva da estratégia nacional. O Brasil deve, no longo prazo, atender internamente ao essencial de suas necessidades de energia. Na etapa dos próximos cinco anos, o País realizará grande esforço de reduzir sua dependência em relação a fontes externas de energia¹⁶¹.

Ao contrário do I PND, já visto no capítulo segundo, o II PND dá amplo destaque às questões energéticas. Além disso, os temas que envolvem o setor externo, energia e estratégias, encontram-se contemplados em vários capítulos de cada uma das quatro partes.

A política de energia configura um capítulo inteiro do plano (capítulo oitavo da parte II) e descreve em detalhes a situação, dificuldades e propostas do governo, que havia iniciado sua administração em março de 1974.

Inicialmente, o capítulo procura minimizar as fragilidades energéticas do país ao procurar assegurar que a dependência de energia externa era baixa, se comparada a de outros países. Os dois principais argumentos para isso eram a baixa utilização do petróleo para produção de eletricidade e a pequena dependência de energia para aquecimento residencial. Caso o país fosse um frio país do norte, o segundo argumento teria algum sentido, mas parece ser uma justificativa bastante frágil. Em relação a pouca dependência de insumos externos na produção de energia elétrica, isso, na verdade, é uma característica de um país com ampla oferta de recursos hidrelétricos subaproveitados até os anos 70¹⁶².

Após uma defesa um tanto curiosa da “baixa dependência externa” nos critérios antes expostos, o documento reconhece a alta dependência externa no setor de transportes e faz uma acurada observação em relação à estratégia do período: o Brasil enfrentaria a crise sem sacrificar o crescimento, o que vai plenamente de acordo com a opção de manutenção do crescimento, descrita

¹⁶⁰ As quatro partes eram respectivamente: 1. Desenvolvimento e grandeza: O Brasil como potência emergente; 2. Grandes temas de hoje e de amanhã; 3. Perspectivas: O Brasil no fim da década e 4. Ação para o Desenvolvimento.

¹⁶¹ BRASIL. II PND, op. cit., p. 17.

¹⁶² BRASIL. II PND, op. cit., p. 81-82.

no item anterior. Neste sentido, seriam tomadas seis medidas na política energética que visavam enfrentar e resolver esse quadro: a primeira e mais importante era a redução da dependência em relação a fontes de energia externa, a segunda, o emprego intensivo de energia de origem hidrelétrica, a terceira, a execução do programa ampliado de energia elétrica, a quarta, o programa do carvão, a quinta, o desenvolvimento do programa de pesquisa em fontes não convencionais de energia e a última, a produção de minerais energéticos nucleares¹⁶³.

Como é fácil perceber pela própria disposição e abordagem das medidas, a primeira recebe muito mais atenção e aborda indicadores específicos:

Nela são percebidas três linhas de ação: a) aumentar a oferta interna de petróleo; b) diversificar as fontes internas de energia substituindo petróleo por outras fontes energéticas e c) reduzir a demanda por petróleo (em especial para fins industriais) evitando o desperdício¹⁶⁴.

As três linhas de ação que levariam ao objetivo de reduzir a dependência externa de energia possuíam as mais diversas iniciativas. A mais relevante dessas era o maciço investimento em prospecção e exploração de petróleo com a intenção de aumentar a produção interna. Essa iniciativa, como já visto, não foi atingida.

Entre as outras iniciativas, havia a pretensão de extrair petróleo de xisto; deslocar parcela do transporte de massas para os modais ferroviário, fluvial e marítimo (o que diminuiria o consumo de petróleo e derivados); produzir álcool para adição e substituição da gasolina; ampliar o uso do carvão mineral e implementar medidas de contenção de consumo que envolviam prioritariamente o aumento dos preços dos derivados de petróleo, eliminando subsídios e chegando até o ponto de limitar o horário de funcionamento dos postos de gasolina.

As outras cinco medidas já referidas não recebem tanto detalhamento, mas incluem o melhor aproveitamento de recursos energéticos. Todas, apesar de não terem estrita ligação com o tema do suprimento de petróleo, pois são comuns em qualquer país com matriz energética diversa, dizem respeito ao

¹⁶³ Ibid., p. 82-84.

¹⁶⁴ Ibid., p. 82-83.

processo de ampliação e substituição de recursos energéticos e, por via de consequência, à resolução do problema principal: a dependência externa de petróleo cada vez mais caro.

Ainda sobre o II PND, resta referir que, em seu capítulo sétimo, “Integração com a Economia Internacional”, a administração Geisel expõe as principais diretrizes que visavam nortear a ação externa do Brasil. Logo no início do capítulo e de forma bastante distinta do I PND, havia a percepção de que os desafios externos eram maiores e mais complexos e que a posição brasileira não era tão simples ou tranqüila. O reconhecimento da gravidade da conjuntura mundial, da necessidade de coordenar agendas e de procurar manter os indicadores externos favoráveis. Neste último aspecto, havia a percepção de que o balanço de pagamentos se mantivesse em “padrões mais normais de longo prazo” e que havia necessidade de evitar “excessivo déficit em conta-corrente”. O crescimento das exportações deveria ficar em torno de 20% ano, e as importações deveriam ficar abaixo disso¹⁶⁵.

Entre as áreas prioritárias, são citados quase todos os cenários: EUA, Comunidade Europeia, Japão, URSS, América Latina e África, o que vai ao encontro da ideia de diversificação de cenários e parceiros. A necessidade de aumentar a exportação de produtos primários convencionais e de produtos manufaturados também é elemento fundamental da estratégia externa. No governo de Geisel, os manufaturados já superavam 30% do conjunto das exportações brasileiras e tal índice precisava ser ampliado¹⁶⁶.

Além do planejamento geral do II PND, outros documentos do governo Geisel, como os relatórios do Ministério das Minas e Energia, também corroboram e detalham a estratégia energética do país. Aliás, foi apenas no governo Geisel que foram criados, pela primeira vez, os balanços energéticos nacionais, instrumento muito comum em muitos estados e mais do que básico para a avaliação da posição energética de um país¹⁶⁷. Em alguns aspectos, a visão do ministério repete a do II PND e, em alguns elementos, há aspectos novos como, por exemplo, o bagaço de cana, lenha, e o detalhamento da

¹⁶⁵ BRASIL. II PND, op. cit., p. 75.

¹⁶⁶ Ibid., p. 77.

¹⁶⁷ Segundo o próprio Ministério das Minas e Energia, o BEN (Balanço Energético Nacional) foi criado em 12 de maio de 1976 pela portaria N° 574 do referido ministério.

utilização das fontes renováveis. No que se refere ao front interno, as principais diretrizes eram¹⁶⁸:

- a. Ampliação interna do fornecimento de óleo, principalmente através da exploração da plataforma marinha;
- b. Aumento e intensificação dos projetos de energia hidrelétrica, em especial no setor elétrico, em função do caráter renovável desta fonte;
- c. Prospecção de urânio para seu futuro aproveitamento como base para a energia nuclear;
- d. Incentivo ao consumo de carvão mineral nacional, apesar do reconhecido perfil de pouca capacidade calorífica das jazidas brasileiras;
- e. Produção e substituição dos combustíveis derivados de petróleo por álcool;
- f. Pesquisa e aproveitamento energético do xisto;
- g. Reaproveitamento das fontes de biomassa que estavam em declínio como a lenha e o bagaço de cana;
- h. Pesquisa em fontes alternativas renováveis como solar, eólica e das marés. Para tanto, foi criado o chamado Projeto Ipiranga, que trataria de boa parte destas iniciativas;
- i. Medidas de conservação de energia e racionalização de seu uso.

Do ponto de vista energético, portanto, tanto o II PND quanto os relatórios do MME expressavam bem os cuidados com a estratégia energética, como um todo, e com a petrolífera, em especial. A ligação com o setor externo, de forma específica, a balança comercial e o balanço de pagamentos, foi adequadamente percebida, apesar das principais proposições energéticas não terem sido objetivamente atingidas.

O impacto da crise no setor externo da economia brasileira envolveu fundamentalmente o que se denominou de “conta petróleo”. O imenso impacto dos crescentes valores de importação de cru repercutiram simultaneamente na balança comercial brasileira, sobretudo com os países exportadores da *commodity*, no balanço de pagamentos e no processo de endividamento

¹⁶⁸ MME. **Balanço Energético Nacional 1977**. Brasília: 1978. MME. **Balanço Energético Nacional 1978**. Brasília: 1979 e MME. **Balanço Energético Nacional 1980**. Brasília: 1981.

externo. Para melhor dimensionar esta situação, cabe, em primeiro lugar, descrever o aumento linear dos preços.

Tabela 19: Preços Pagos pelo Brasil em US\$ por Barril (1973-1980)¹⁶⁹

Ano	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980
Preço	2,78	11,11	10,48	11,50	12,30	12,44	17,11	29,46

Fontes: CNP. Anuário Estatístico 1984, p. 19 e CNP. Anuário Estatístico 1985, p. 20.

Como a série demonstra, há a exata quadruplicação dos valores pagos pelo país entre 1973 e 1974, no auge do primeiro choque. Nos anos seguintes de Geisel, o valor cai um pouco em 1975 e volta a subir entre 1976 e 1978, estabilizando-se em um valor bastante alto, ao contrário das expectativas de queda nos preços esperadas pelo governo. Nos anos de 1979 e 1980, a alta já representa o impacto do segundo choque, que será muito representativo para o governo de Figueiredo. De maneira geral, os preços jamais retornaram aos valores pré-choque.

Tabela 20: Exportações (FOB), Importações (FOB) e Balança Comercial Brasileira (1969-1979) em US\$ milhões

Ano	Exportações (FOB)	Importações (FOB)	Saldo Comercial
1969	2.311,0	1.993,0	318,0
1970	2.739,0	2.507,0	232,0
1971	2.904,0	3.247,0	-343,0
1972	3.991,0	4.232,0	-241,0
1973	6.199,2	6.192,2	7,0
1974	7.951,0	12.641,3	-4.690,3
1975	8.669,9	12.210,3	-3.540,4
1976	10.128,3	12.383,0	-2.254,7
1977	12.120,2	12.023,4	96,8
1978	12.658,9	13.683,1	-1.024,2
1979	15.244,4	18.083,9	-2.839,5

Fonte: IBGE. Estatísticas do Século XX. Rio de Janeiro: IBGE, 2003.

Buscando uma perspectiva comparativa, é fácil perceber uma clara alteração entre os perfis da balança comercial dos governos Médici e Geisel. No primeiro, a alternância entre superávits e déficits é proporcional aos valores. Se, no biênio 1969-1970, houve superávits de cerca de 318 e 232 milhões de

¹⁶⁹ Do anuário de 1984, foi retirado o valor para 1973. Do anuário seguinte, foram extraídos os outros valores que, segundo a própria fonte do CNP, foram retificados em relação ao relatório de 1984. Preferiu-se, portanto, utilizar os valores do relatório mais recente.

dólares, nos dois anos seguintes, o déficit foi proporcional (343 e 241 milhões de dólares, respectivamente). Na administração de Geisel, nos anos seguintes, excetuando o atípico ano de 1977 (com pequeno superávit de 96 milhões), o déficit não só é a regra como o montante é impressionante (4 bilhões, 690 milhões em 1974, 3 bilhões, 540 milhões no ano seguinte e 2 bilhões, 254 milhões em 1976).

A título de comparação, basta referir que o déficit de 1974, o maior da série, é 13,67 vezes superior ao do pior déficit dos anos de Médici. Apesar do nível declinante dos déficits nos anos seguintes, o valor é gritante e muito alto para um período de dificuldades conjunturais internas e externas. Como os piores indicadores aparecem justamente em 1974-1975, é bastante óbvia a participação da “conta petróleo” nesses valores tão altos e discrepantes, se comparados aos anos anteriores. Para melhor caracterizar esse processo, resulta interessante comparar os indicadores de importação, exportação e saldo da balança comercial com os valores da importação de petróleo:

Tabela 21: Exportações (FOB), Importações (FOB), Balança Comercial Brasileira e Valor das Importações de Petróleo (1974-1979) em US \$ milhões¹⁷⁰

Ano	Exportações (FOB)	Importações (FOB)	Importações Petróleo (FOB)	Saldo Comercial
1974	7.951,0	12.641,3	2.812	-4.690,3
1975	8.669,9	12.210,3	2.747	-3.540,4
1976	10.128,3	12.383,0	3.460	-2.254,7
1977	12.120,2	12.023,4	3.663	96,8
1978	12.658,9	13.683,1	4.089	-1.024,2
1979	15.244,4	18.083,9	6.263	-2.839,5

Fontes: **IBGE**. Estatísticas do Século XX. Rio de Janeiro: IBGE, 2003 e CNP. Anuário Estatístico de 1985, p. 20.

Na série acima, que trata especificamente do governo Geisel, há pelo menos duas constatações que corroboram a relevância e peso das importações de petróleo, na avaliação do intercâmbio comercial brasileiro. Em primeiro lugar, enquanto as importações totais do período crescem aproximadamente 43%, o valor das importações de petróleo cresceu 222%. Se o valor absoluto das importações já impressiona, a comparação dos índices relativos é ainda mais reveladora.

¹⁷⁰ Tabela elaborada pelo autor com dados originais das duas fontes citadas: IBGE. Estatísticas do Século XX e CNP. Anuário de 1985.

Em segundo lugar, o valor das importações de petróleo, considerado de forma isolada, representa o equivalente a 35% das exportações de 74, e assim permanece durante boa parte do período, chegando ao pico em 1979, com quase 41% do valor das exportações brasileiras. Dito de outra forma, apenas a conta petróleo representava, no mínimo, 1/3 do valor das exportações totais do país e ultrapassou os 40% em 1979, já a reboque dos impactos do segundo choque do petróleo, na administração de Figueiredo, ou seja, um peso muito grande para um país em um contexto adverso e preocupante e que possuía a tarefa de utilizar bens e serviços exportáveis como alavanca para minorar os problemas financeiros.

Outro elemento fundamental da economia brasileira da época é o balanço de pagamentos¹⁷¹ do país:

Tabela 22: Balanço de Pagamentos do Brasil (1969-1979) em US\$ milhões

Ano	Resultado
1969	-543
1970	-545
1971	-530
1972	2.439
1973	2.178
1974	-936
1975	-950
1976	1.191
1977	630
1978	4.262
1979	-3.214

Fonte: IBGE. Estatísticas do Século XX. Rio de Janeiro: IBGE, 2003.

Ao contrário da balança comercial, que teve contínuos e graves déficits no governo Geisel, o balanço de pagamentos apresentou indicadores que parecem bem mais próximos de uma economia equilibrada e adequada, pois os déficits de 1974 e 1975 são relativamente compensados pelos três superávits seguintes (76-78) e, apenas em 1979, há um expressivo déficit, o qual, proporcionalmente, está abaixo do superávit relevante do ano anterior.

A simples descrição desses indicadores parece, em princípio, levar à conclusão de que se a balança comercial parece ter sido severamente atingida

¹⁷¹ Ao contrário da balança comercial, que registra apenas o superávit ou déficit nas transações comerciais do país, o balanço de pagamentos leva em conta todas as suas contas (serviços, investimentos, contratação de empréstimos). Dessa forma, pode-se averiguar se o conjunto das transações do país aferiu realmente superávit ou déficit.

pela “conta petróleo”, tal não ocorreu com o balanço de pagamentos. Como este último é indicador mais amplo do comportamento geral da economia de um país, prontamente se chegaria à conclusão que a administração Geisel teve sucesso no equacionamento financeiro do problema externo. No entanto, há que se levar em conta que a estratégia escolhida para “fechar as contas” do país foi o maciço endividamento externo via tomada de recursos junto às instituições privadas e organismos internacionais. A tabela a seguir revela esta tendência:

Tabela 23: Evolução da Dívida Externa Bruta Brasileira (1969-1979) em US \$ bilhões

Ano	Valor
1969	4,4
1970	5,3
1971	6,6
1972	9,5
1973	12,6
1974	17,2
1975	21,2
1976	26,0
1977	32,0
1978	43,5
1979	49,9

Fonte: CRUZ, Paulo Davidoff. **Dívida Externa e Política Econômica**. São Paulo: Brasiliense, 1984. p. 12.

A tendência em aumentar o aporte de recursos externos já era clara no governo de Médici e tornou-se muito maior no de Geisel. Antes do choque, Médici já havia triplicado o valor desses recursos (de 4,4 para 12,6 bilhões de dólares), e Geisel fez o mesmo em seu governo (12,3 para 49,9 bilhões de dólares), com o agravante de que a diferença entre a dívida herdada e repassada no governo de Médici era de apenas oito bilhões e no de Geisel, chegou a quase trinta e oito bilhões de dólares.

O próprio presidente admite o endividamento da época e defende-se das críticas, comentando a estratégia:

Sim. O endividamento cresceu, atingindo em 1978 cerca de 43 bilhões de dólares – cerca de 14 bilhões de entidades privadas – enquanto as nossas reservas se elevaram a 12 bilhões. Fazem esta crítica, mas sem considerar, em contrapartida, o outro prato da balança, isto é, o que se fez com este dinheiro. Não foi roubado. [...]. Um dos pontos graves que tivemos que enfrentar foi o balanço de pagamentos. A balança comercial e o balanço de pagamentos eram deficitários. Lutamos, aumentando nossas exportações, sobretudo de produtos

industrializados, substituindo importações, e, no final, praticamente equilibramos a balança comercial¹⁷².

Para Davidoff Cruz, em uma análise desse processo, essa aceitação tácita do processo de endividamento externo trazia uma visão positiva da origem e da aplicação dos recursos externos. Sobre o período de 1968-1973, o autor destaca:

Segundo o discurso oficial da época, as tomadas de recursos externos constituíam elemento de vital importância para a viabilização de altas taxas de crescimento do produto interno. Tal afirmativa se assentava no suposto de que a economia brasileira, dado seu estágio de desenvolvimento – ainda com notórias insuficiências quanto à produção de diversos bens intermediários e de capital – esbarraria em restrições tanto pelo lado do setor externo como pelo lado da poupança interna, caso intentasse acelerar a sua taxa de crescimento. O apelo a recursos externos era, portanto, condição *sine qua non* e expressava, em última instância, a contribuição de poupanças externas ao esforço de desenvolvimento da economia nacional. A partir destas proposições, o endividamento externo ocorrido no período passou a ser apresentado como o resultado necessário de um ciclo expansivo numa economia ainda em desenvolvimento¹⁷³.

No governo de Geisel, a aceleração significativa da tomada de recursos externos serviu para financiar grandes projetos de infraestrutura do Estado, decorrentes da opção de acelerar a economia e para equacionar os problemas energéticos e, é claro, a conta petróleo. Esses empréstimos foram tomados em um ambiente internacional de alta liquidez e taxas de juros baixas. Tal ocorria principalmente pelo processo de reciclagem dos petrodólares dos países exportadores de petróleo, em especial os árabes da OPEP, os quais colocaram suas imensas rendas no sistema bancário dos países centrais, que, por sua vez, buscavam tomadores de recursos para esses capitais, fundamentalmente em países da periferia e semiperiferia. O Brasil foi um dos grandes tomadores de recursos e, dessa forma, resolveu seu problema financeiro imediato. No médio prazo, na década seguinte, o processo de ajuste da economia global e a vertiginosa alta das taxas internacionais de juros jogaram vários países do mundo, em especial os da América Latina, na década de violentos problemas econômicos. Os empréstimos tomados em momento de alta liquidez e baixas

¹⁷² CASTRO, Celso, e D'ARAÚJO, Maria Celina, op. cit., p. 294.

¹⁷³ CRUZ, Paulo D., op. cit., p. 15.

taxas de juros foram cobrados em momento inverso, o que representou imensas dificuldades a muitos países latino-americanos, entre eles, o Brasil¹⁷⁴.

Davidoff detalha aspectos da tomada de recursos externos pela administração de Geisel:

Ao contrário do período anterior, o triênio 1974-1976 é marcado por fortes desequilíbrios do balanço comercial que apresenta um déficit acumulado de 10,5 bilhões de dólares nos três anos considerados. [...]. Esta profunda inversão de sinal das condições do comércio internacional se dá num momento em que a economia brasileira, a despeito de já experimentar os primeiros sinais de desaceleração, continua a apresentar taxas elevadas de crescimento. [...]. Na verdade, o discurso oficial, como será visto no capítulo 2, atribuía um caráter predominantemente conjuntural e transitório às adversidades externas. Estas eram vistas como resultado exclusivo do 'choque do petróleo', e este, como um fenômeno que seria absorvido e neutralizado no plano das relações econômicas internacionais. [...]. Neste contexto, o aprofundamento do endividamento externo era visto como desejável, de vez que financeira não mais um crescimento desequilibrado, como o do período anterior, mas sim a erradicação estrutural da dependência da economia brasileira em relação aos países centrais¹⁷⁵.

A avaliação do II PND, de suas diretrizes e aspectos energéticos, assim como dos principais indicadores econômicos do período refletem, portanto, a aposta do governo Geisel no processo de manutenção do crescimento e numa estratégia energética ousada e arriscada. De forma semelhante, a opção pelo endividamento externo, pela expectativa de que os gastos com importação de petróleo seriam compensados pelo investimento direto externo e pela ampliação das exportações, foi uma leitura de oportunidades a serem aproveitadas e não de um momento de recuo. Essa opção era evidentemente norteadas pela clara percepção de que um recuo causaria sérios prejuízos ao projeto de legitimação interna do regime, criando problemas ainda maiores ao governo.

¹⁷⁴ Para uma descrição acurada do período, ver: BOERSNER, Demétrio, op. cit., p. 255-266. O autor, com muita propriedade e clareza, relaciona o processo de ajuste das economias desenvolvidas, em especial os EUA da era Reagan nos anos 80 e a espiral negativa da América Latina de inflação, estagnação e endividamento, que carrou centenas de bilhões de dólares das economias da América Latina para o centro do sistema.

¹⁷⁵ CRUZ, Paulo D., op. cit., p. 19-20.

3.4 O “FRONT” INTERNO. OS PROJETOS DE AUTONOMIA E COMBATE À CRISE. PRODUÇÃO NACIONAL DE PETRÓLEO, ENERGIA NUCLEAR, HIDRELÉTRICA, CARVÃO, PRÓ-ÁLCOOL E ENERGIAS ALTERNATIVAS

Apesar de este trabalho possuir como objeto fundamental de estudo as ações da diplomacia brasileira na arena internacional as quais procuraram fazer frente aos dois choques petrolíferos dos anos 70, é necessário referir aqui que os problemas energéticos do país não foram abordados de forma única e exclusiva. Se o propósito deste texto é analisar a diplomacia e o setor petrolífero em seu cenário externo, a estratégia do governo Geisel e dos que o sucederam envolveu evidentemente uma forte ação interna, algo que, aliás, foi comum à maioria dos países desenvolvidos ou em desenvolvimento e dependentes de óleo importado.

Qualquer país consumidor e importador de petróleo tem como cenário ideal a autossuficiência, seja por questões de segurança, ou pelo elevado custo das importações. Dessa forma, o Brasil empreendeu ampla atuação na tentativa de resolver ou, pelo menos, minimizar o problema energético nacional. De forma sucinta, essa ação envolveu atividades na área de petróleo (prospecção, aumento da produção, refino, ampliação da distribuição) assim como nos setores hidrelétrico, de carvão mineral, nuclear e de combustíveis alternativos (o principal foi sem dúvida o álcool representado pelo Programa Nacional do Álcool, ou Pró-Álcool). Cada um desses setores da energia brasileira possui suas especificidades, particularidades e avaliações próprias, e, na perspectiva dessa abordagem, cabe apenas uma modesta intenção: procurar verificar o impacto dos programas internos de readequação energética no conjunto da matriz brasileira, ou seja, o quanto da matriz energética brasileira foi modificada pelas ações em outros setores energéticos internos e se isso determinou ampla alteração na resolução da crise energética.

Como foi referido no capítulo anterior, a percepção de que problemas no setor de energia ocorreriam era já uma expectativa bastante clara para os especialistas do setor, acadêmicos ou não, uma vez que as transformações no sistema petrolífero global eram perceptíveis desde os anos 60 (organização dos principais produtores através da OPEP, crescente participação dos países produtores na indústria petrolífera mundial, perda de espaço e poder das

majors no mercado internacional, fortalecimento de companhias privadas independentes e de muitas estatais de países importadores). Já foram descritas e analisadas, também no capítulo anterior, várias das ações tomadas por Médici no período de 1969 a 1974. É claro que o contexto do último trimestre de 73 e do início de 1974 tornou claro a todos, conhecedores ou não do tema, que a crise energética era algo imediato, grave e que necessitava de medidas de curtíssimo prazo, uma conjuntura diferente do passado em que o petróleo ainda era barato, abundante e com procedência garantida.

Durante a administração Geisel, a abordagem do que muitos autores chamaram “o dilema energético” foi direta, intensa e ampla. O caso do acordo nuclear com a RFA (República Federal da Alemanha) talvez tenha sido o episódio que mais repercutiu externamente e o que mais destaque recebeu da imprensa, da academia e do público em geral. Pode-se atribuir esse nível de polêmica e preocupação interna e externa ao perfil emblemático de um programa nuclear realizado por um governo militar em um país com fortes pretensões a autonomia no sistema internacional.

Apesar dos entendimentos nessa área terem iniciado já em 1969, no final do governo de Costa e Silva e terem progredido durante a administração de Médici, foi no governo de Geisel que o acordo foi assinado oficialmente, em 27 de junho de 1975. No ano anterior, havia sido criada a Nuclebrás, estatal responsável pelo setor¹⁷⁶. Os antecedentes, os problemas com a animosidade estadunidense em relação ao projeto brasileiro, a violenta polêmica na imprensa são aspectos bastante conhecidos. Sem entrar na controversa questão sobre as intenções militares ou não do regime brasileiro com o projeto nuclear, cabe acompanhar a evolução do setor, traçando um breve quadro da sua participação na matriz energética brasileira.

O projeto nuclear brasileiro correspondeu a uma das iniciativas mais ousadas, autônomas e politicamente legitimadoras do governo de Geisel, afinal representou simultaneamente uma demonstração de determinação e continuidade de um projeto que recebeu intenso ataque na arena interna e externa. É sempre conveniente lembrar que a administração Carter opôs-lhe sérias restrições, apostando também em uma dura denúncia do desrespeito do regime militar brasileiro aos direitos humanos como mecanismo de pressão. De

¹⁷⁶ WANG, Ana Beatriz, op. cit., p. 67-82.

outra parte, houve na época e há ainda hoje, a percepção de que a energia nuclear representou um desperdício colossal de recursos que poderiam ser mais bem direcionados para a pesquisa em outras fontes de energia e de que, ao mesmo tempo, gerou baixa capacidade de produção, se comparada ao montante de recursos investidos. Do projeto original, apenas duas usinas saíram do papel e funcionam até a atualidade. A primeira delas, Angra I, só iniciou a produzir energia em 1985 e Angra II, em 2000. Recentemente, no ano de 2007 o projeto de Angra III, paralisado desde a década de 80, foi retomado como opção em função do novo contexto de obtenção de energias não derivadas de combustíveis fósseis, o que causou novas polêmicas e discussões¹⁷⁷.

Qual o impacto e a importância da energia nuclear brasileira na matriz energética do país? A resposta simples adviria do simples exame do peso desse modelo na sua evolução. Neste sentido, a avaliação seria bastante modesta, já que o setor nuclear jamais ultrapassou um patamar considerável na matriz brasileira (3% do total da energia na atualidade). No governo Geisel, a geração de energia a partir de usinas nucleares não foi sequer iniciada. O peso na matriz foi, portanto, zero. Obviamente, assim como outros projetos no campo energético, a criação de uma nova fonte não é uma tarefa simples nem do ponto de vista tecnológico, nem do processo de investimento. A barganha de Geisel no campo nuclear e linha de atrito com os EUA revelam e confirmam um dos principais traços da política externa do período e não podem e nem devem ser avaliados de forma simplista. Nos dias de hoje, em que o problema energético voltou com toda força à agenda internacional, o tema da obtenção de energia com as usinas nucleares ganhou traços ainda mais polêmicos entre os que percebem nisso uma alternativa “limpa” aos gases emitidos pela queima de combustíveis fósseis e os que veem na energia nuclear a manutenção de uma opção cara, ultrapassada, perigosa, ambientalmente irresponsável e gastadora de recursos que poderiam ser utilizados na massificação de fontes renováveis, como a eólica, solar ou geotérmica.

A título de comparação, é importante observar que muitos dos países desenvolvidos atingidos diretamente pela crise energética dos anos 70

¹⁷⁷ **MME**. Histórico da Eletronuclear. Disponível em: <http://www.Eletronuclear.gov.br/historico.php>, Acesso em: 10 dez. 2009.

obtiveram resultados bem mais representativos e rápidos com seus programas nucleares e que, ainda no século XXI, mantêm essas usinas funcionando, sendo essas mesmas responsáveis por parcela significativa da matriz destes países. Evidentemente, a capacidade tecnológica destes últimos era bem superior à brasileira. EUA, Japão, Alemanha e França são bons exemplos desta tendência.

De acordo com relatório da Agência Internacional de Energia, os países da OCDE detinham, em 1973, 92,8% da produção de energia nuclear do mundo e, em 2007, diminuíram esta fatia para 83,6%, indicador este que ainda demonstra o grau de concentração de produção dessa energia. Individualmente, EUA, França e Japão ocupam os três primeiros lugares na produção atual de energia nuclear (30,8%, 16,2% e 9,7%, respectivamente). A Alemanha aparece em sexto lugar, atrás de Rússia e Coréia do Sul com 5,2%. Outro elemento que ilustra a importância e o peso da energia nuclear nas matrizes dos países desenvolvidos diz respeito ao percentual de energia elétrica provinda de centrais nucleares de cada um desses quatro países. A França lidera amplamente com 77,9%, o Japão depende em 23,5% de suas usinas nucleares e a Alemanha e os EUA, respectivamente, têm na energia nuclear 22,3 e 19,4% de sua necessidade de energia elétrica¹⁷⁸.

O projeto nuclear iniciado no governo Geisel foi uma clara demonstração do pragmatismo ecumênico e responsável do regime, indo ao encontro dos vetores e estratégia da política externa brasileira, apesar de ter sido nulo no processo de substituição de insumos importados naquele momento.

A utilização do carvão mineral recebeu abordagens distintas. Sua participação na matriz jamais foi representativa e os estoques existentes em território brasileiro não possuem as características caloríficas necessárias para uma ampla utilização, ao contrário do que ocorreu em vários países da Europa do Leste na época e na República Popular da China até a atualidade.

O Programa Nacional do Carvão, citado como projeto importante durante a administração de Geisel, e presente no II PND não produziu os efeitos desejados, já que a sua participação na matriz brasileira jamais conseguiu

¹⁷⁸ IEA International Energy Agency. **Key World Energy Statistics 2009**. Paris: IEA, 2009. p. 18-19.

atingir indicadores que revelassem uma efetiva mudança no processo energético brasileiro. Considerando a matriz energética do período e comparando-a com a do governo anterior (Médici), o peso desse insumo na matriz não sofreu significativas alterações:

Tabela 24: Participação do Carvão Mineral na Matriz Energética Brasileira (1969-1979) / Números absolutos em 1000 tep e relativos (%)

Ano	Números absolutos	Percentual da matriz
1969	2.342	4,2
1970	2.391	4,0
1971	2.431	3,8
1972	2.491	3,6
1973	2.493	3,2
1974	2.469	3,0
1975	2.850	3,2
1976	3.435	3,5
1977	4.106	4,0
1978	4.781	4,3
1979	5.123	4,3

Fonte: MME. **Balanco Energético Nacional 1980**. Brasília: 1981. p. 12.

As tendências parecem bem claras. Progressiva diminuição do carvão na matriz do país no governo Médici, apesar do crescimento dos números absolutos de consumo. Nos cinco anos de Geisel, o valor absoluto aumenta de 2.469 toneladas para 5.123 toneladas, o que representa um acréscimo de 207% e que pode, à primeira vista, parecer um grande crescimento; contudo, a participação na matriz, de 4,3%, mal supera a de 1969, de 4,2%, ou seja, o consumo de carvão permaneceu o mesmo durante todo o período, sem representar substancial mudança no perfil energético do país.

Havia ainda um elemento complementar, mas representativo no perfil desse insumo. Fora o petróleo, era a única fonte energética que dependia também de importações. O Brasil precisava importar carvão mineral para seu consumo em função do perfil do carvão do país e da falta do recurso. A tabela a seguir compara a utilização do carvão na matriz com as aquisições externas do produto.

Tabela 25: Participação e Importação do Carvão Mineral na Matriz Energética Brasileira (1969-1979) / Números absolutos em 1000 tep e relativos (%)¹⁷⁹

Ano	Números absolutos	Importação de Carvão	Carvão importado %
1969	2.342	1.269	54,18
1970	2.391	1.338	55,95
1971	2.431	1.374	56,51
1972	2.491	1.366	54,83
1973	2.493	1.387	55,63
1974	2.469	1.223	49,53
1975	2.850	1.730	60,70
1976	3.435	2.286	66,55
1977	4.106	2.702	65,80
1978	4.781	2.933	61,34
1979	5.123	3.098	60,47

Fonte: MME. **Balanco Energético Nacional 1980**. Brasília: 1981. p. 12 e 14.

As taxas de importação de carvão eram altas, 49% em 1974, 60% em 1975 e 66% no ano seguinte. Nos três anos subsequentes, baixam um pouco, mas mantêm-se em 60%. Apesar de esses indicadores relativos serem menores que os da dependência externa de petróleo, que, no período, giravam entre 79 e 85%, eram altos e não produziram, portanto, um dos principais efeitos desejados da política energética da época, qual seja, substituir fontes energéticas externas por nacionais.

O setor hidrelétrico foi, em contrapartida, um dos que mais recebeu investimentos e, por conseguinte, um dos que mais cresceu na participação energética brasileira durante a administração de Geisel e até o final do regime militar. O principal projeto, obviamente, foi a construção da gigantesca hidrelétrica de Itaipu, que suscitou simultaneamente intenso debate interno e um sério contencioso internacional envolvendo a Argentina. Além disso, outras hidrelétricas também foram construídas, como as de Tucuruí e Curuá-Uma, no Pará, de Capivara e Porto Primavera, em São Paulo, e de São Simão, entre Minas Gerais e Goiás¹⁸⁰. Itaipu e Tucuruí, as duas mais importantes, só começaram a produzir efetivamente energia nos anos 80, mas representaram exemplos claros do grande investimento e disposição do governo brasileiro em ampliar consideravelmente a oferta de energia oriunda de hidrelétricas.

A participação da hidroeletricidade na matriz significou um incremento considerável na energia primária utilizada. Apresentada como uma das

¹⁷⁹ Tabela elaborada pelo autor, com dados à disposição no BEN de 1980.

¹⁸⁰ Conforme WANG, Ana B., op. cit., p. 137-138.

principais possibilidades de diversificação da matriz brasileira e amplamente referida no planejamento da época, a hidroeletricidade produziu resultados muito bons e expandiu-se de forma constante e representativa.

Tabela 26 Participação da Hidroeletricidade na Matriz Energética Brasileira (1969-1979) / Números absolutos em 1000 tep e relativos (%)

Ano	Números absolutos em tep	% da matriz
1969	9.481	16,8
1970	11.494	19,1
1971	12.444	19,3
1972	14.632	21,2
1973	16.716	21,8
1974	18.962	22,7
1975	20.898	23,5
1976	23.954	24,4
1977	26.997	26,1
1978	29.796	26,9
1979	33.379	28,3

Fonte: **MME. Balanço Energético Nacional 1980**. Brasília: 1981. p. 12.

O consumo e a oferta de energia hidrelétrica, como se pode perceber, cresceram continuamente em todo o período, desde o governo Médici e no de Geisel. Em números absolutos há um incremento significativo anual, e, considerando toda a série, a diferença entre 1969 e 1979 é de 352%. Em números relativos, o consumo passa de 16,8% para 28,3% do total da matriz. De forma emblemática, é no primeiro ano de Geisel no poder (1974) que a energia hidráulica supera a lenha e, daí em diante, só ampliará sua diferença sobre esta última, consolidando-se como segunda fonte de energia do país, atrás apenas do petróleo. O relativo sucesso desse incremento de recursos vai ao encontro do planejamento do governo e atenderá ao grande aumento de consumo industrial e doméstico.

Até a atualidade, a título de comparação, a participação do setor hidrelétrico no Brasil é uma das maiores do mundo e é um dos principais elementos no processo de diversificação da matriz do país. Poucos países dispõem de um sistema hidrográfico com o potencial de geração de energia do Brasil. Até os anos 70, esse potencial era subaproveitado. De acordo com a Agência Internacional de Energia, o Brasil produz 11,7% de toda a energia hidrelétrica do mundo (dados de 2007), ficando em segundo lugar atrás apenas da China, que produz 15,3%. A parcela da energia elétrica gerada por usinas

no Brasil é a segunda maior do mundo, com 84%, ficando apenas atrás da Noruega, que produz 98,2% de sua energia elétrica em hidrelétricas.¹⁸¹

De maneira geral, o setor hidrelétrico contribui significativamente com o total da oferta interna de energia renovável atual (13,8%) e, em conjunto com as fontes derivadas da cana-de-açúcar, lenha, carvão vegetal e outros renováveis, perfazem 45,3% da matriz energética brasileira¹⁸², um indicador muito positivo em relação à média mundial. Segundo a Agência Internacional de Energia, em média, a energia derivada de fontes hidráulicas não superava os 2% em 2008 e a soma dos renováveis atingia apenas 7,2%¹⁸³.

Voltando aos anos 70, o maior problema da hidroeletricidade é que, apesar da óbvia economia de recursos que sua utilização trouxe à matriz, pouco dessa energia pode ser utilizada no setor de transportes, o qual não teve nem possui até hoje projetos que massifiquem a utilização da energia elétrica. Ou seja, a hidroeletricidade resolveu o problema setorial do fornecimento de energia para a indústria, comércio e domicílios em geral, mas em quase nada contribuiu para o setor de transportes. Outro aspecto desfavorável do setor hidrelétrico é que seu perfil envolve, além das pesadas e caras construções, a criação de complexas e longas linhas de transmissão. Somem-se a essa problemática as condições de chuva, as quais interferem diretamente na capacidade de produção de energia. O próprio presidente Geisel destacava algumas das vantagens e desvantagens do setor hidrelétrico e, em função disso, justificava em parte a opção pela energia nuclear em seu governo:

A energia hidrelétrica, se tem a vantagem de usar a água, que não custa nada e não produz poluição, apresenta vários problemas. A usina produtora não é construída onde a gente quer, mas onde a natureza permite. Muitas vezes a usina fica longe dos centros de consumo [...]. E mais um problema é o fato de que a energia hidrelétrica depende muitas vezes do bom ou mau humor de São Pedro, que é o 'mandachuva'. Embora não fossemos contrários à energia hidrelétrica, tanto que cumprimos o contrato com o Paraguai fazendo Itaipu e construindo mais outras usinas, achávamos, tendo em vista o crescimento do consumo do país, o crescimento populacional, o aumento da atividade industrial, e o que imaginávamos para

¹⁸¹ IEA International Energy Agency. **Key World Energy Statistics 2009**. Paris: IEA, 2009. p. 21.

¹⁸² MME. **Balanço Energético Nacional 2009**. Resultados Preliminares. Rio de Janeiro: EPE, 2009. p. 18.

¹⁸³ IEA International Energy Agency. **Key World Energy Statistics 2009**. Paris: IEA, 2009. p. 9.

o futuro do país, que deveríamos implementar também um programa de energia nuclear¹⁸⁴.

Outro elemento importante das iniciativas energéticas desde os anos 70 foi a utilização de fontes renováveis oriundas de biomassa. Como já foi referido anteriormente, a utilização dessas fontes era algo novo, mesmo para os países desenvolvidos, e, apesar dos investimentos, a maioria desses países tinha, na época e mantêm até hoje, sua matriz com predominância de fósseis.

No Brasil, vários programas foram criados e, entre eles, obviamente, o mais conhecido, referido e avaliado foi o Pró-Álcool. Sua importância pode ser medida por vários indicadores, mas um dos melhores é o da presença do combustível na matriz energética brasileira. O álcool teve duas principais utilizações. A primeira, na mistura com a gasolina como forma de diminuir os gastos com esta última, o principal derivado do setor de transportes.

A segunda possibilidade e que representou a iniciativa mais inovadora do programa nos anos 70, foi a completa substituição da gasolina por álcool em veículos movidos exclusivamente por este combustível. Esse projeto, inédito no mundo, foi iniciado no Governo Geisel e atingiu seu auge de produção no governo seguinte, levando o Brasil a possuir a maior frota de veículos movidos com esse combustível no mundo. De acordo com a ANFAVEA (Associação Nacional dos Fabricantes de Veículos Automotores), o Brasil atingiu a marca de 698.765 veículos movidos a álcool em 1986, perfazendo aproximadamente 80% da frota nacional. No ano anterior, apesar do número absoluto ter sido menor (647.445), o percentual atingiu o pico de 84,84% da frota¹⁸⁵. De forma irônica, no momento em que a produção de álcool e de veículos movidos com esse combustível atingiu seu maior nível, teve início o que os especialistas em energia classificaram como o “contra-choque” de meados dos anos 80, em que os preços internacionais do petróleo foram pressionados para baixo por diversos fatores, tais como o aumento da produção de países OPEP e não OPEP, a diminuição do consumo mundial, a efetividade de projetos de eficiência energética e de energias alternativas, assim como a descoberta de novas jazidas (em especial as *offshore*) em muitos países consumidores. O

¹⁸⁴ CASTRO, Celso e D'ARAÚJO, M. C., op. cit., p. 304.

¹⁸⁵ Dados da ANFAVEA incluídos no **CNP. Anuário Estatístico do CNP 1987**. Brasília: CNP, 1987. p. 156.

preço alto do barril, que desde 1973 favoreceu e viabilizou a pesquisa, investimento e realização de projetos como o do álcool, sofreu abrupta baixa, o que atingiu em cheio o motivo principal da utilização do álcool como combustível básico dos veículos brasileiros.

No governo de Geisel, de forma semelhante ao que ocorreu com o setor nuclear, o álcool foi lançado como grande projeto, grandes investimentos foram realizados, mas sua participação na matriz permaneceria muito baixa, só ganhando relevância no governo posterior.

Tabela 27: Participação do Álcool na Matriz Energética Brasileira (1969-1979)/
Números absolutos em 1000 tep e relativos (%)¹⁸⁶

Ano	Números absolutos em tep	%
1969	27	0,04
1970	104	0,30
1971	140	0,20
1972	166	0,20
1973	178	0,20
1974	339	0,40
1975	369	0,40
1976	367	0,40
1977	492	0,50
1978	483	0,50
1979	498	0,40

Fonte: **MME. Balanço Energético Nacional 1980**. Brasília: 1981. p. 12.

Como os indicadores demonstram, o álcool combustível recebeu, na administração Geisel, seu grande impulso e, apesar do aumento dos números absolutos, passando de 178 tep em 1973 para 498 tep em 1979 (279% de aumento), a participação relativa pouco cresceu, não passando de 0,5% da matriz durante o governo de Geisel. A produção destinou-se principalmente à adição do álcool à gasolina, já que os primeiros automóveis movidos exclusivamente a álcool só surgiram em 1978.

De todas as iniciativas, no entanto, a que mais mereceu investimentos, cuidados e atenção, foi a do aumento da produção de petróleo em território nacional. Essa opção evidentemente era a mais adequada. Foi a escolha de todos os países que julgavam possuir condições para chegar à autossuficiência ou que entendiam ser possível em um horizonte de médio ou longo prazo diminuir substancialmente a dependência externa. Como já mencionado

¹⁸⁶ Números absolutos retirados do Balanço Energético de 1980 e percentuais calculados pelo autor.

anteriormente no item 2 deste capítulo, essa iniciativa não prosperou, se o critério de análise for o incremento substancial da produção. As metas do II PND e os objetivos de curto prazo de produção não foram atingidos.

Deve-se ter claro também que, diante da situação petrolífera brasileira, a intenção imediata da administração Geisel não era a autossuficiência, mas a tentativa com contornos, até desesperados, de minimizar os problemas decorrentes da “conta petróleo”. Dentro dessa perspectiva, a proposta mais polêmica e que seguramente marcou os anos Geisel foi a aprovação e utilização dos contratos de risco. Se, nas décadas anteriores, os debates internos acerca da questão petrolífera produziram intensas e apaixonadas discussões e confrontos, nos anos 70, os contratos de risco foram a reedição deste embate. Exemplo disso é a necessidade que um governo autoritário e centralizador como o de Geisel teve de justificar a adoção da medida¹⁸⁷.

De forma sucinta, os contratos de risco eram uma forma de exploração já utilizada por diversos países do mundo, em geral, países com grande potencial petrolífero. A ideia básica era de que áreas deveriam ser concedidas a empresas estrangeiras, que dispunham de amplos recursos, tecnologia e experiência na exploração de petróleo, para mais rapidamente aumentar a sua produção nacional. Aspecto relevante desses contratos é que o risco era assumido pela empresa ou consórcio contratado, que arcava com todos os custos de prospecção e exploração e recebia parte dos lucros se obtivesse sucesso. Os percentuais e os valores destes contratos variavam de país para país e a própria Petrobrás, através de sua subsidiária, a BRASPETRO, já havia participado de contratos semelhantes em vários países como a Líbia, Iraque e Egito. Esse tipo de contrato não era, portanto, novidade para a empresa brasileira.

A justificativa para a adoção dos contratos de risco era a de que, sem o investimento externo, a produção nacional demoraria muito para crescer e que a Petrobrás não dispunha de capitais nem de capacidade técnica para conduzir integralmente e sozinha o processo de exploração de petróleo na plataforma

¹⁸⁷ O anúncio oficial da adoção dos contratos de risco foi feito pelo presidente no dia nove de outubro 1975, sendo seu pronunciamento cercado de cuidados. Em grande parte, isto se devia a própria posição do presidente que, em governos anteriores, havia-lhes sido marcadamente contrário. A principal preocupação foi tentar caracterizar os contratos como algo que não atingia o monopólio da união e exaltar as suas possíveis contribuições ao delicado momento energético que o Brasil vivia.

continental brasileira. Em suma, para os defensores da proposta, a solução mais rápida para o crônico problema da produção nacional estava na abertura ao capital externo, ou seja, a manutenção da estatal como única exploradora custaria mais caro ao país, pelos preços internacionais de importação do que os ganhos que eventualmente as contratadas receberiam pela realização do investimento.

A Petrobrás detinha o monopólio das atividades de prospecção e exploração desde sua fundação e isso produziu intensas e duras críticas dos setores nacionalistas dentro e fora da empresa, que viam nos contratos de risco a aberta afronta do monopólio. O governo, em especial o ministro das Minas e Energia Shigeaki Ueki, afirmava que os contratos não rompiam o monopólio e que atendiam, sim, a uma imperiosa necessidade do Brasil¹⁸⁸.

Os contratos foram implementados em 1975 e foram mantidos até 1985. As avaliações acerca desses são, em geral, negativas e não confirmam a tese liberal. Para os principais analistas escolhidos, o impacto dos contratos de risco foi nulo ou baixo, e foi a Petrobrás, com a continuidade de seus próprios projetos de investimento, que conseguiu, aos poucos, mudar o perfil produtivo *offshore* do Brasil. Para Geisel e seus ministros, no entanto, o sucesso da exploração da Petrobrás só chegaria anos depois no governo de seu sucessor e, dessa forma, sua administração não conseguiu evitar as duras críticas que o governo recebeu.

Para Ilmar Marinho Jr., os contratos foram um fracasso:

O que só valorizou a ação direta da Petrobrás, sob seu comando (de Shigeaki Ueki), já que os 208 contratos de risco assinados desde 1975 em nada contribuíram para os records oficiais de produção nacional¹⁸⁹.

Para Quaglino e Dias, a avaliação também foi negativa:

No que se refere à exploração de petróleo por companhias privadas, nacionais e estrangeiras, sob regime de contrato de risco, finalmente adotado em 1975, os resultados foram pouco significativos. E tal situação ocorreu, na verdade, independentemente da Petrobrás, à qual foi entregue a administração das licitações e que se mostrou bastante liberal na cessão de áreas para as contratantes¹⁹⁰.

¹⁸⁸ Para uma detalhada e até apaixonada crítica da decisão favorável aos contratos de risco, ver: MARINHO JR., Ilmar Penna, op. cit., p 380-389. Uma exposição técnica dos lotes que foram concedidos e dos critérios, pode ser vista em **CNP**. Contratos de Serviços com Cláusula de Risco na Prospecção e Perfuração de Petróleo. **ACNP**. Rio de Janeiro: CNP, 6 (47): 28-31.

¹⁸⁹ MARINHO JR., Ilmar Penna, op. cit., p. 398;

¹⁹⁰ QUAGLINO e DIAS, op. cit., p. 131-132.

O próprio presidente, em suas memórias, descreve sua aceitação relutante dos contratos de risco e a percepção de que seus resultados não foram adequados:

Quando a situação do nosso suprimento foi ficando cada vez mais grave devido à exagerada multiplicação dos preços, e vendo que a resposta que a Petrobrás vinha obtendo não era muito promissora a curto prazo, pelo menos em nível que correspondesse às necessidades do Brasil, Veloso e outros fizeram a sugestão de abrir o Brasil aos contratos de risco. Eu relutei muito. Não era muito favorável, mas acabei concordando e fui à televisão anunciar a decisão de autorizar este tipo de contrato. [...]. Vários contratos de risco foram firmados, e praticamente só um deles teve resultado positivo¹⁹¹.

No front interno, finalizando, portanto, apesar da atuação rápida e da ampla diversificação das fontes, planejamento e início de grandes projetos energéticos internos e da posição quase desesperada de aumentar a produção nacional, o perfil dependente do Brasil permaneceu e a matriz energética brasileira, fora o setor hidrelétrico, que ganhou grande incremento, manteve-se bastante semelhante à do governo anterior. As propostas estratégicas e energéticas internas tinham ainda que esperar seu devido tempo para produzir os resultados desejados.

3.5 A BRASPETRO NO GOVERNO GEISEL E A CRIAÇÃO DA INTERBRÁS

Geisel, como presidente da estatal, foi um dos principais articuladores da estratégia de expansão da empresa tanto no plano interno, com a criação de subsidiárias, como no plano externo, com a criação da BRASPETRO e com a experiência “pedagógica” desta última no mercado internacional no curto período em que a subsidiária atuou antes do primeiro choque. Ao assumir a presidência da República, o general presidente, como foi visto no item anterior, buscou, de forma rápida e ampla, acelerar todos os processos que pudessem atender às necessidades do país no front interno.

No cenário externo, foi em seu governo que a BRASPETRO ganhou maturidade e outra subsidiária foi criada, a INTERBRÁS, cujo objetivo imediato era a intensificação do processo de exportação de produtos e serviços

¹⁹¹ CASTRO, C. e D'ARAÚJO, M. C., op. cit., p. 307.

brasileiros em todos os cenários, mas, em especial, para os países dos quais o Brasil mais importava petróleo. Esse item, portanto, busca avaliar a ação destas duas subsidiárias externas da Petrobrás nos diversos cenários de atuação.

A BRASPETRO ampliou, de forma substancial, sua participação internacional no governo Geisel. Novos contratos, países de atuação e parcerias foram desenvolvidos, alguns com grande sucesso, outros não.

No que se refere ao conjunto de cenários e países de atuação, houve claramente um incremento em relação ao governo anterior. Além de no Irã, Madagascar, Colômbia, Egito e Iraque, a BRASPETRO realizou atividades também na Argélia, Líbia, Angola, Filipinas, Guatemala e China, ou seja, ampliou cenários, incluindo América Central, Extremo Oriente e África Subsaariana e, ainda, acrescentou dois novos países OPEP na lista de parcerias (Argélia e Líbia).

Dos cinco países com os quais já haviam sido iniciadas atividades no governo anterior, Madagascar deixou de figurar nos registros a partir de 1975 e o Egito, a partir de 1977. No caso da ilha africana, a atuação foi feita em parceria com a petroleira privada estadunidense *Chevron* entre 1972 e 1974 e as atividades foram abandonadas porque os resultados obtidos não foram representativos, não havendo produção que pudesse ser aproveitada comercialmente¹⁹². No Egito, por sua vez, a parceria foi feita com a EGPC, *Egyptian General Petroleum Corporation*, estatal desse país. Nos anos de permanência (1973 até 1976) e, de acordo com a visão de Quaglino e Dias, a experiência egípcia da BRASPETRO também não representou nada de significativo, no entanto, na visão deste trabalho, os resultados foram importantes, já que, simultaneamente, a subsidiária brasileira ganhou experiência na sua atuação externa com uma empresa estatal, algo que será comum na ação externa da BRASPETRO nos anos seguintes, e, ainda conseguiu manter fluxo de petróleo deste país árabe para o Brasil durante sua estada no Egito e por alguns anos após deixar o país (conforme tabela 14, p. 109). Neste sentido, a ação brasileira no Egito parece ter produzido, sim, resultados interessantes, ainda mais quando se tem em conta que o Egito não era nem é até hoje um grande produtor e sequer pertence à OPEP, mas, por

¹⁹² QUAGLINO, M. A. e DIAS, J. L. de, op. cit., p. 184.

outra parte, foi o principal ator estatal árabe na condução das negociações de paz, após a guerra de 1973, que culminaram com o acordo de 1979 em Camp David, nos EUA, selando a paz entre Egito e Israel. Para a diplomacia brasileira da época, era um estado-chave na postura do Brasil para a região que, como se sabe amplamente, não envolvia apenas as questões petrolíferas, mas, principalmente, a questão palestina, epicentro do conflito árabe-israelense. Se o Brasil estava modificando os vetores de sua política para a região, a presença direta no Egito não poderia simplesmente ser descartada.

No Irã, a BRASPETRO permaneceu também até 1977. Neste caso e de acordo com a avaliação de Quaglino e Dias, a presença brasileira não produziu os resultados esperados em um país de perfil distinto do Egito, já que era um grande produtor e membro fundador da OPEP. Em toda a década de 70, este país havia fornecido consideráveis quantidades de cru ao Brasil, especialmente nos anos subsequentes ao primeiro choque, assim permanecendo até 1979, quando a opção brasileira pelo Iraque diminuiu consideravelmente o fornecimento de óleo iraniano para o Brasil nos anos seguintes. Acerca da saída da BRASPETRO, sem entrar em muitos detalhes, os autores afirmam que, neste país, o problema foi de natureza legal, o que fez com que a empresa dali se retirasse no referido ano¹⁹³. De acordo com Daniella Toscano, em trabalho já referido, um dos principais motivos da saída da BRASPETRO do Irã foi bem mais específico: o aumento dos royalties cobrados pela estatal iraniana e a cobrança de mais impostos sobre a produção realizada pela empresa brasileira no país¹⁹⁴.

É imperioso referir que, no final de 1978, o Irã iniciou o processo marcante da revolução que conduziu o país ao rompimento com o ocidente e, inclusive, com seus vizinhos muçulmanos no Golfo Pérsico. O Brasil, como se sabe, tinha relações de muito maior densidade e relevância petrolífera com o Iraque desde o início da década de 70. Irã e Iraque protagonizaram uma dura e desgastante guerra nos anos 80 e o Brasil estava bem mais próximo do segundo do que do primeiro.

Em relação aos outros dois árabes do norte da África, Argélia e Líbia, as experiências da estatal brasileira foram positivas. Nos dois países, de início a

¹⁹³ Ibid., p. 184.

¹⁹⁴ TOSCANO, Daniella, op. cit., p. 82-83.

produção foi pequena, mas, em contrapartida, permitiu a vinculação de empresas brasileiras de engenharia com projetos de infraestrutura locais, algo amplamente buscado pelo Brasil nos anos subsequentes e que seria um modelo de associação com países fornecedores de óleo durante a segunda metade da década de 70 e toda a década seguinte. É importante lembrar que, se a produção de óleo da BRASPETRO nesses países não foi tão grande, esses países foram, sim, importantes fornecedores de cru ao Brasil em toda a década e representaram a presença brasileira em áreas que, naquele momento, possuíam um perfil bastante combativo ao ocidente. O Brasil, portanto, recebia óleo de aliados tradicionais do Ocidente, como Arábia Saudita e Kuwait, ao mesmo tempo em que mantinha bom relacionamento e fluxo de cru de países que representavam o outro lado da balança, os combativos e nacionalistas regimes da Argélia e Líbia. O ecumenismo e o pragmatismo estavam, logo, bem exemplificados.

A Colômbia foi um dos primeiros parceiros da BRASPETRO já no governo Médici. Com este país, foram assinados contratos de parceria de prospecção e exploração com a estatal ECOPETROL, *Empresa Colombiana de Petróleos*. Também é importante lembrar que não apenas no campo petrolífero houve aproximação entre os dois países, mas também com a compra de carvão mineral desse país pelo Brasil. Segundo Quaglino e Dias, nos anos Geisel, a parceria com a Colômbia não produziu os resultados esperados, no que os autores concluem que “o contrato com a Colômbia redundou em pequena produção comercializada localmente, motivo esse, aliás, que determinou a venda da participação da BRASPETRO em 1979”¹⁹⁵. Esta observação explica porque os volumes de óleo produzidos não aparecem nas importações brasileiras. A Colômbia, apesar de não ser um país de grandes reservas de petróleo, nem pertencer à OPEP, como sua vizinha Venezuela, poderia ter sido um parceiro mais relevante no campo petrolífero. Neste sentido, parece ocorrer com a Colômbia algo comum à maioria dos outros países latino-americanos na época: o Brasil preferiu importar do Oriente Médio e África, cujos preços eram mais baixos e a ação externa brasileira na América Latina, apesar do discurso de aproximação e identidade, não era de fato tão relevante. A política externa de Geisel para a América Latina, em geral, seguiu

¹⁹⁵ QUAGLINO e DIAS, op. cit., p. 184.

os mesmos vetores da de Médici, ou seja, buscava na região uma aproximação bilateral que trouxesse vantagens materiais, sobretudo comerciais ao Brasil, mas não desejava uma integração real e densa. Não há, em todo o governo Geisel, por exemplo, nenhum grande projeto de integração ou aproximação no setor petrolífero, algo crucial no contexto dos anos iniciais da administração Geisel, mantendo-se a região, como um todo, em terceiro lugar nas preferências de fornecimento de cru para o Brasil, algo que já havia ocorrido no governo anterior.

No caso do Iraque, o mais conhecido e estudado pela bibliografia que trata da questão petrolífera, há inclusive um trabalho específico abordando as relações bilaterais com este país¹⁹⁶. Além disso, vários outros autores, ao tratarem dos anos 70 e 80, destacam a importância que tal país teve para o comércio exterior brasileiro, para as empresas privadas brasileiras de infraestrutura e, obviamente, para as parcerias desenvolvidas pela BRASPETRO no país. O Iraque foi o mais confiável e importante fornecedor de óleo do Brasil no difícil cenário petrolífero dos anos 70. Desde o final da década de 60 até meados dos anos 80, recorte temporal deste trabalho, o Iraque e a Arábia Saudita foram os dois países que, com larga margem sobre os demais, forneceram o óleo importado necessário ao país. No caso do reino saudita, semelhante posição era esperada, tendo em vista ser a monarquia dos Saud o maior produtor e exportador da região e da OPEP. Apesar disso, os sauditas jamais realizaram contratos e concessões diretas à BRASPETRO, exatamente o perfil oposto dos iraquianos, os quais, em vários anos da década de 70, foram os maiores fornecedores de cru para o Brasil e, simultaneamente, permitiram densas e relevantes ligações com a estatal brasileira e compraram bens e serviços brasileiros em quantidade e valores muito importantes para os intentos da estratégia brasileira para o Oriente Médio. Se o reino saudita foi um fornecedor seguro, a república iraquiana foi mais que isto: fornecedor, comprador e principal parceiro e cenário de atuação da BRASPETRO.

O maior sucesso da BRASPETRO no Iraque nos anos Geisel foi, sem dúvida, a famosa descoberta do gigantesco campo de Petróleo de Majnoon,

¹⁹⁶ A dissertação de mestrado de Seme Taleb Fares é o trabalho mais importante nesse sentido. FARES, Seme Taleb. *O Pragmatismo do Petróleo: As Relações entre o Brasil e o Iraque, de 1973 a 2007*. Brasília: UNB (Dissertação de Mestrado em Relações Internacionais - Instituto de Relações Internacionais. 2007.

ocorrido em 1976, e que, no ano seguinte, confirmou ser um campo de grandes proporções. Para a estatal brasileira, que desde 1972 estava no Iraque, a descoberta significou o coroamento de anos de intensas pesquisas e foi saudada como clara demonstração do acerto da empresa em aprofundar sua relações com o país árabe. Nos anos seguintes, no entanto, os termos do contrato foram revistos e as avaliações acerca desse episódio são distintas. Para Ana Wang, as descobertas no Iraque foram proveitosas e garantiram sucesso da Petrobrás no país¹⁹⁷; já para Seme Taleb Fares, os detalhes da renegociação fizeram com que o Brasil fosse pressionado pelos iraquianos a trocar um negócio excelente por um apenas bom, já que a estatal iraquiana recuperou o acesso ao campo e, em compensação, ressarciu a BRASPETRO dos investimentos feitos e também garantiu o fornecimento de óleo ao Brasil e a compra de produtos brasileiros como compensação¹⁹⁸. Os motivos da renegociação seriam tanto o tamanho e valores do campo que, no final da década de 70, já às vésperas do segundo choque, seriam imensos, como a alegação dos iraquianos de que a parceria iniciada em 1972 já não mais representava a realidade do final dos anos 70.

Outro aspecto relevante foi justamente a participação da empresa em conjunto com o MRE no processo de exportação de produtos e serviços brasileiros nos países onde estava atuando. Os contratos na área do petróleo abriram canais de negociação que viabilizaram bons contratos a empresas brasileiras privadas e mesmo para empresas multinacionais que produziam no Brasil e exportaram para estes países. Assim foram, por exemplo, os negócios da construtora Mendes Jr., que, entre outras obras licitadas, construiu uma ferrovia no Iraque, e a Volkswagen, que exportou veículos produzidos no Brasil para o mesmo país¹⁹⁹.

A imperiosa necessidade de ligar as compras brasileiras de petróleo com exportações e que já haviam redundado nas intermediações levadas a cabo pela Petrobrás, via BRASPETRO, exigia um canal mais adequado e, dessa forma, foi criada a subsidiária da estatal brasileira que mais distante estava da atividade original da empresa: a INTERBRÁS.

¹⁹⁷ WANG, Ana B., op. cit., p. 122-123.

¹⁹⁸ FARES, Seme T., op. cit., p. 151-155.

¹⁹⁹ Ibid., p. 87-91.

A criação da INTERBRÁS (Petrobrás Comércio Internacional S.A.), em fevereiro de 1976, se deu em um contexto bem específico, já que a opção do governo Geisel pela manutenção do processo de importações e crescimento com alto nível de endividamento implicava medidas compensatórias rápidas e agressivas a fim de, pelo menos, procurar diminuir os déficits na balança comercial com os países exportadores de petróleo e no balanço de pagamentos de uma forma geral. A resistência em vários setores, fora e dentro da empresa, foi grande, mas o momento era *sui generis* na medida em que a Petrobrás era a empresa brasileira que mais poder de compra possuía no sistema internacional, sendo ainda reconhecida nos meios internacionais como uma das maiores compradoras de petróleo do mundo. Essa condição lhe permitiu negociar, barganhar e atuar em muitos países com grande capacidade de manobra, realizando contatos que seriam praticamente impossíveis aos empresários brasileiros do momento. Os escritórios internacionais, criados pela INTERBRÁS, usavam todo o poder de compra da empresa para intermediar negócios que foram muito relevantes para várias empresas brasileiras dos setores de comércio, indústria e serviços.

Acerca do contexto de sua criação e das polêmicas levantadas, Quaglino e Dias fazem importante exposição:

A idéia enfrentou forte oposição em diversas áreas. Nos Ministérios da Fazenda e das Minas e Energia, o pensamento era de que não se devia criar mais uma *trading* governamental – já havia a COBEC, do Banco do Brasil – e de que a Petrobrás não devia se envolver com atividades distintas de seus objetivos fundamentais. [...]. Tendo iniciado suas atividades sob a diretriz de exportar produtos tradicionais para mercados não-tradicionais e produtos não tradicionais para mercados tradicionais, os produtos primários, processados ou não, deveriam ocupar a parte principal de sua pauta de exportações nos primeiros anos²⁰⁰.

No governo Geisel, por conseguinte, a ação da INTERBRÁS veio ao encontro de várias necessidades do país, as quais eram muito mais importantes do que o fato de que sua criação e existência dentro de uma companhia de petróleo ser realmente algo pouco comum para o setor.

²⁰⁰ QUAGLINO e DIAS, op. cit., p. 186.

3.6 A DIPLOMACIA BRASILEIRA E OS CENÁRIOS REGIONAIS: AMÉRICA LATINA, ORIENTE MÉDIO, ÁFRICA E EXTREMO ORIENTE

Neste último item, pretende-se tratar dos cenários petrolíferos regionais de atuação do Brasil e das suas correlações com as principais transformações dos vetores da diplomacia brasileira. Esta abordagem, de forma semelhante à já realizada quanto ao governo Médici, busca perceber alterações e/ou continuidades em relação ao governo anterior.

Os relatórios anuais do MRE, durante a gestão de Azeredo da Silveira, indicam inicialmente um período de significativa formalização e ampliação das relações diplomáticas com os países que maior importância tinham para o setor petrolífero brasileiro. Neste sentido, as recém-criadas embaixadas na Arábia Saudita e Iraque (ambas criadas em fins de 1973) deram impulso às relações do Brasil com seus dois maiores provedores de óleo durante todo o período da administração de Geisel. Foram criadas também as representações diplomáticas brasileiras com o Catar, Bahrein, Emirados Árabes Unidos e Oman, apesar destas últimas estarem ainda em caráter cumulativo com a embaixada na Arábia Saudita e também a embaixada brasileira na Líbia. A partir de 1974, o perfil das representações brasileiras no Oriente Médio e África do Norte parece corresponder melhor às necessidades imediatas do Brasil de petróleo do que a configuração anterior, na qual as representações estavam posicionadas em países com os quais a relação comercial do Brasil era bem menor²⁰¹.

Outro aspecto presente nos relatórios do MRE foi a constante e intensiva iniciativa brasileira de promover o comércio brasileiro na África do Norte e Oriente Médio por meio de vários tipos de instrumentos como, por exemplo, as feiras anuais realizadas pelos países dessas duas regiões, a realização de feiras específicas de divulgação de produtos e serviços brasileiros e a criação de várias comissões mistas com países como Irã, Líbia, Argélia, Iraque, Arábia Saudita e Kuwait que construíram projetos de cooperação e oportunidades de negócios para manufaturas e serviços do Brasil²⁰². Até a captação de recursos

²⁰¹ MRE. **Relatório 1974**. Brasília: Seção de Publicações da Divisão de Publicações, 1975. p. 76-77.

²⁰² Ibid., p. 77; MRE. **Relatório 1975**, op. cit., p. 119-121; MRE. **Relatório 1977**, op. cit., p. 78.

árabes para o financiamento de projetos no Brasil foi viabilizada, como no caso da construção de uma barragem no nordeste do Brasil com recursos do Banco de Desenvolvimento Saudita²⁰³. Deve-se, no entanto, reconhecer que, em relação a este último aspecto, a entrada de recursos financeiros árabes para financiamento de projetos no Brasil, o exemplo citado foi exceção e não a regra. Esse, aliás, foi um dos problemas da estratégia de Geisel para o período: uma das expectativas, que era justamente a entrada de petrodólares para compensar a conta petróleo, não se concretizou no montante, nem na proporção que o governo brasileiro desejava. Segundo Carlos Ribeiro Santana:

A expectativa de atrair investimentos diretos dos países daquela região (o Oriente Médio) também foi frustrada, não obstante o fato de as petromonarquias estarem altamente capitalizadas à época, devido à alta do petróleo²⁰⁴.

No campo dos organismos multilaterais, o discurso e a ação da diplomacia brasileira sofreram sensíveis alterações, quando se a compara com a posição brasileira no governo anterior. As principais alterações dizem respeito à participação do Brasil em fóruns internacionais, criados para a busca de alternativas para o problema energético, o acompanhamento direto de reuniões da OPEP e as mudanças de discurso, posicionamento e voto na ONU, em especial as relacionadas aos cenários do Oriente Médio e África.

Em relação aos dois primeiros elementos, a documentação do Itamaraty fornece interessantes informações. Em função do primeiro choque e por iniciativa do presidente da França Valery Giscard D'Estaing foi articulada, em 1975, uma reunião que congregou países produtores e consumidores de petróleo com o fim de estabelecer cooperação ou, pelo menos, minimizar o problema energético. A conferência que, inicialmente, recebeu a denominação de Conferência Internacional de Energia e que acabou se tornando a Conferência sobre a Cooperação Econômica Internacional, por abordar outros temas além do energético, ocorreu no final daquele ano. O Brasil, dela, participou, e, atentamente, procurou abrir espaços junto aos países produtores e verificar a disposição dos países desenvolvidos em questões financeiras e em desenvolvimento. Apesar das reuniões preparatórias e do esforço despendido, o momento não era muito propício a concessões nem por parte

²⁰³ Ibid., p. 79.

²⁰⁴ SANTANA, Carlos Ribeiro, op. cit., p. 19.

dos produtores em boa posição, nem dos países industrializados que haviam optado por frear suas economias²⁰⁵.

Mais exitosa, no entanto, foi a atuação do governo brasileiro junto a países da OPEP, por ocasião de reunião em Viena. Há documentos que assinalam não só a presença brasileira junto às reuniões, como negociações paralelas efetuadas com ministros do petróleo de alguns países. A intenção de tal presença era dupla. Obter informações mais amplas e precisas sobre o comportamento dos membros da OPEP, além de estreitar vínculos que pudessem garantir acesso brasileiro a petróleo desses países, o principal objetivo da época. Aparentemente, o sucesso brasileiro nessa iniciativa foi maior²⁰⁶.

Em relação à presença na ONU e as relações bilaterais, as principais alterações dos vetores da política externa brasileira em função dos interesses petrolíferos brasileiros foram a marcada posição pró-árabe do Brasil, deixando para o passado a equidistância tão propugnada por Gibson Barboza e o discurso e a ação de caráter anti-colonialista em relação à África, restando como letra morta a posição de harmonização e solução pacífica do conflito entre Portugal e suas colônias. Além disso, a condenação clara do regime segregacionista da África do Sul foi acompanhada na mudança do perfil comercial do Brasil para a África, deixando a república sul-africana de ser o seu parceiro principal no continente, substituída pela Nigéria.

Em todas essas posturas, parece haver plena correlação entre a alteração do discurso, das práticas e dos vetores e os interesses petrolíferos imediatos do Brasil. Um exame mais detalhado dessas posições, conjugado com os dados empíricos do perfil petrolífero dessas duas regiões, parece revelar interessantes correlações.

3.6.1 O Oriente Médio, a África e os vetores da ação externa brasileira

Como principal cenário das importações brasileiras de cru desde o governo anterior e ainda mais relevante, na medida em que o período entre os

²⁰⁵ MRE. Relatório 1975, op. cit., p. 213-215 e MRE. Centro de Documentação do MRE. Microfilme 2074. p.13-15.

²⁰⁶ MRE. Centro de Documentação do MRE. Microfilme 2076. p.10-17.

dois choques dominou toda a gestão Geisel, o Oriente Médio foi o cenário que mais refletiu as transformações nas ações brasileiras.

Tabela 28: Importações Brasileiras de Petróleo de Países do Oriente Médio (1974-1979). Números absolutos em 10³ barris e relativos (%)

País	Ano		1975		1976		1977		1978		1979	
	1974	%		%		%		%		%		%
Iraque	55.723	28,89	71.492	33,95	92.708	36,67	84.519	32,87	97.608	33,72	148.670	45,15
Arábia Saudita	105.433	54,67	83.255	39,54	79.506	31,45	96.514	37,54	102.577	35,44	107.685	32,70
Irã	3.975	2,06	14.492	6,88	27.978	11,07	30.280	11,78	45.741	15,80	42.168	12,81
Coveite	11.762	6,10	34.538	16,40	34.765	13,75	32.752	12,74	30.972	10,70	9.165	2,78
Catar	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	5.825	1,77
Zona Neutra	15.977	8,28	6.774	3,22	17.832	7,05	13.052	5,08	12.549	4,34	15.794	4,80
Total	192.870	100,00	210.551	100,00	252.789	100,00	257.117	100,00	289.447	100,00	329.307	100,00

Fonte: **CNP. Anuário Estatístico do CNP 1985**. Brasília: CNP, 1988. p. 21.

Nos indicadores da região, é clara a mesma tendência do governo anterior de manter Arábia Saudita e Iraque como maiores fornecedores gerais e da região, com larga diferença sobre os demais. Em 1977 e 1979, o Iraque foi o maior fornecedor; nos outros anos da série, o reino saudita. Ainda assim é possível perceber o incremento do óleo iraquiano para o Brasil como claro resultado da política de aproximação com a república árabe. Estes dois países, em vários momentos, declararam publicamente que o Brasil não sofreria qualquer embargo e que teria todas as suas demandas de óleo atendidas. Em contrapartida, a posição brasileira nos organismos multilaterais, em especial na ONU e nas negociações bilaterais, passou para uma postura claramente favorável à agenda árabe para o Oriente Médio. O Brasil votou na ONU a favor da imediata devolução dos territórios árabes obtidos por Israel na guerra dos seis dias, e mantidos após o Yom Kippur. Além disso, votou de forma surpreendente contra Israel, condenando o sionismo como forma de racismo²⁰⁷. O contexto desta última decisão trouxe polêmicas e críticas por parte de setores da imprensa, sendo considerada, por alguns, como decisão oportunista e, por conseguinte, em desacordo com o pragmatismo responsável.

²⁰⁷ A exposição da posição brasileira em relação ao cenário e a voto contra o sionismo é detalhada no documento: **MRE. A Questão da Palestina. Resenha de Política Exterior Brasileira**. Brasília: MRE, 2 (7): 79-81, out/dez 1977. Na visita do líder saudita, um exemplo na reafirmação da posição brasileira pró-árabe se verifica em **MRE. Visita de Al-Sakkaf ao Brasil. Resenha de Política Exterior Brasileira**. Brasília: MRE, 1 (2): 35-38, ago/set 1974.

Em relação ao Irã, e apesar da já mencionada saída da BRASPETRO do país em 1977, os indicadores demonstram ainda uma considerável relação quando se tem em conta a quantidade de óleo importada pelo Brasil deste país. Os números não são só representativos no cenário petrolífero mais importante do Brasil, como aumentam até 1978. A partir de 1979, essa tendência será revertida e não retornará jamais ao relacionamento entre 1974 e 1978. A documentação do Itamaraty também permite perceber que mesmo nos anos de 1977 e 1978, é perceptível a dificuldade em manter o mesmo nível de relacionamento com o Irã que havia ocorrido no passado. Em missão especial de diretores da Petrobrás ao Irã é relatada a negociação que visava intenção de aumentar a importação de cru deste país já prevista em contrato e que não foi cumprida pela estatal iraniana NIOC devido à crise política no país.²⁰⁸

Em relação aos outros fornecedores da região, cabe destacar a falta de indicadores de algumas petromonarquias com as quais haviam sido estabelecidas relações diplomáticas mais próximas, como EAU, Bahrein e Oman, e o pouco petróleo oriundo do Catar. De forma inversa, o Kuwait tem participação efetiva e significativa, especialmente quando se recorda que os números da zona neutra são parcialmente kuwaitianos (metade do volume e valores).

Em suma, o Brasil continuou fortemente dependente de importações externas no governo Geisel, e a maior parte delas provinha do Oriente Médio. A postura da diplomacia brasileira e dos seus demais agentes, em especial funcionários da Petrobrás, BRASPETRO, INTERBRÁS, parece corresponder a esta percepção.

Tabela 29: Importações Brasileiras de Petróleo de Países da África (1974-1979). Números absolutos em 10³ barris e relativos (%)

País	Ano											
	1974	%	1975	%	1976	%	1977	%	1978	%	1979	%
Argélia	7.768	21,75	5.988	18,10	4.529	14,93	0	0,00	3.592	16,78	1.050	11,14
Líbia	24.682	69,11	18.505	55,92	11.630	38,34	10.202	37,42	6.202	28,97	1.573	16,69
Egito	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00
Nigéria	0	0,00	0	0,00	5.969	19,68	6.290	23,07	4.824	22,54	1.239	13,15
Gabão	0	0,00	8.586	25,95	8.202	27,04	10.775	39,52	6.787	31,71	5.560	59,01
Tunísia	3.265	9,14	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00
Total	35.715	100,00	33.089	100,00	30.330	100,00	27.267	100,00	21.405	100,00	9.422	100,00

Fonte: **CNP. Anuário Estatístico do CNP 1985.** Brasília: CNP, 1988. p. 21.

²⁰⁸ **MRE.** CDO. Petróleo. Viagem de Missão da Petrobrás ao Irã. Embaixada Brasileira em Teerã Arquivo Confidencial. Pasta 663. 63 (E9).

O cenário africano manteve-se, durante a administração Geisel, como o segundo de maior relevância petrolífera para o Brasil. Como principais alterações do período e da série de dados, pode-se destacar a progressiva diminuição das fontes de óleo de Argélia e Líbia, apesar das boas iniciativas e presença da BRASPETRO nestes dois países e o aumento significativo das importações de petróleo da Nigéria e do Gabão (dois membros OPEP).

Os quatro fornecedores africanos do Brasil eram da OPEP e, aparentemente, a predominância do petróleo nigeriano e do Gabão não significa necessariamente perda de densidade nas relações com Argélia e Líbia, mas sim o resultado eficiente das iniciativas de aproximação com todo o continente africano. Se no governo Médici o óleo africano provinha do norte do continente, com Geisel, os principais produtores do continente exportam para o Brasil.

Além disso, como já foi referido anteriormente, Angola iniciou seu relacionamento petrolífero com o Brasil no final da administração de Geisel e a presença da estatal brasileira traria simultaneamente frutos tanto na produção local, como nas importações de óleo e nas exportações de produtos e serviços, especialmente durante os anos 80.

Essa melhora significativa do relacionamento com o continente baseou-se nas principais alterações dos vetores da política externa brasileira para a região, as quais, fundamentalmente, foram: a) abandono da posição conciliadora do governo anterior e aberto apoio à descolonização portuguesa, inclusive com o pronto e rápido reconhecimento do novo regime angolano do MPLA²⁰⁹; b) duras críticas ao regime sul-africano com progressiva diminuição da relevância comercial deste país e, em compensação, adequada e efetiva presença comercial em outros países africanos, em especial a Nigéria²¹⁰; c) aumento substancial da cooperação e presença brasileira na África que, desde o Magreb até a Angola, trouxe melhores relações e resultados para o esforço de compensação brasileiro das compras externas de petróleo.

²⁰⁹ MRE. Brasil na XXIX Assembléia Geral das Nações Unidas. **Resenha de Política Exterior Brasileira**. Brasília: MRE, 1 (): 40-41, ago/set 1974.

²¹⁰ Conforme detalhada exposição em TOSCANO, Daniella, op. cit. p. 110-117. A autora descreve os termos de comércio do Brasil com a Nigéria.

A África, muito mais do que o Oriente Médio, representou o cenário em que as estratégias de exportação de produtos e serviços tornaram-se mais efetivas. Claro que isso pode ser creditado ao volume e valor bem inferiores das importações africanas no cômputo geral das necessidades brasileiras de óleo, assim como pelo perfil de muitos países africanos nos quais os produtos brasileiros tinham maior capacidade de inserção.

3.6.2 América Latina e Extremo Oriente

Apesar das manifestações constantes de que a América Latina era uma prioridade, tal não se verificou no perfil petrolífero da região para o Brasil.

Tabela 30: Importações Brasileiras de Petróleo de Países da América Latina (1974-1979). Números absolutos em 10^3 barris e relativos (%)

País	Ano		1975		1976		1977		1978		1979	
	1974	%	1975	%	1976	%	1977	%	1978	%	1979	%
Venezuela	9466	91,23	6473	78,85	4881	63,03	6101	93,90	6554	91,58	12115	93,31
Equador	0	0	0	0	0	0	0	0	602	8,42	742	5,71
Bolívia	431	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Peru	0	0	1736	21,14	2862	36,96	396	6,10	0	0	0	0
México	478	8,76	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Trinidad	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	126	0,97
Total	10375	100	8209	100	7743	100	6497	100	7156	100	12983	100

Fonte: **CNP. Anuário Estatístico do CNP 1985**. Brasília: CNP, 1988. p. 21.

Durante a administração Geisel, as importações provenientes da América Latina permaneceram com um perfil bastante semelhante ao do governo anterior, ou seja, a região como um todo permaneceu com terceira fonte de importação geral do país, e a Venezuela permaneceu como principal e praticamente único grande fornecedor.

Algumas mudanças no perfil da região podem ser destacadas. A breve presença de óleo mexicano em 1974, que novamente não teve continuidade, o desaparecimento das importações de Trinidad, que haviam ocupado a segunda posição de origem no governo anterior e a substituição deste país pelo Peru, que, em três anos consecutivos, torna-se o segundo fornecedor para o Brasil. No biênio 1975/1976, as importações de óleo peruano aumentam significativamente, passando de um quinto do total em 1975 para mais de um terço do total no ano seguinte. Apesar dessa aparente mudança de perfil de compra na América Latina, logo no ano seguinte, o petróleo peruano cairá

bastante e desaparecerá das fontes brasileiras de importação nos dois últimos anos da série.

Confrontando estes dados com a atuação da BRASPETRO, pode-se inferir que não houve qualquer atuação da subsidiária brasileira nesse país andino e nem na Venezuela. Com esta última, a parceria brasileira continuará no nível de fornecimento de óleo.

Além da América Latina, o governo Geisel inaugurou outra frente em sua estratégia externa. De um lado, a busca por relacionamento comercial mais intenso com os países socialistas do leste europeu e, inclusive, com a URSS. De outra parte, a ação mais polêmica e comentada foi o estabelecimento de relações diplomáticas com a República Popular da China e, mais que isto, a progressiva inserção da BRASPETRO no país. A partir de 1978, a China passa também a fornecer óleo para o Brasil, tendência que se ampliará constantemente nos anos subsequentes na administração Figueiredo. Ironicamente, passados mais de 35 anos da volta das relações com os chineses, são estes últimos que buscam, em vários cenários do globo, recursos energéticos para sustentar seu crescente e contínuo desenvolvimento. Naquela época, a economia socialista de mercado ainda dava seus primeiros passos.

A ação externa de Geisel, em relação ao setor petrolífero, foi, logo, emblemática e diferenciada na busca de alternativas e estratégias para fazer do setor externo uma possibilidade real de equacionar os principais problemas brasileiros da conta petróleo. No front interno, os frutos foram colhidos mais tarde, já no externo, as transformações na Política Externa produziram resultados mais rapidamente. A garantia do fornecimento de óleo foi viabilizada, a BRASPETRO e a INTERBRÁS iniciaram ou ampliaram atuação em diversos cenários e países e as mudanças nos dois principais pontos de compra (Oriente Médio e África) produziram bons resultados. As estratégias compensatórias de exportação de produtos e serviços foram significativas, mas ficaram longe de equilibrar as relações comerciais com os países exportadores de petróleo. Geisel lançou as diretrizes que produziram bons resultados nos anos de Figueiredo, apesar deste último governar em condições de maior adversidade que seu antecessor.

4 O GOVERNO FIGUEIREDO. O UNIVERSALISMO ENTRE A SEGUNDA CRISE DO PETRÓLEO E O CONTRACHOQUE

As conjunturas externa e interna do último governo do regime militar haviam sofrido ampla deterioração, o que, por sua vez, refletiu diretamente na política externa de Figueiredo, assim como no leque de possibilidades disponíveis e na margem de manobra do governo. Os principais problemas eram o impacto do segundo choque do petróleo, o processo inflacionário crescente, em grande parte decorrente do crescente endividamento externo, e, obviamente, o processo de ajuste das economias dos países desenvolvidos que transferiram grande parte do ônus da crise global à periferia do sistema. Um dos elementos mais relevantes nesse sentido foi o aviltante crescimento da dívida externa dos países latino-americanos em função do aumento unilateral das taxas de juros internacionais, o que impactou diretamente no montante da dívida dos países da região. O que para os liberais foi o espelho da incapacidade administrativa e financeira de governos com excessiva participação do Estado na economia, foi também um vigoroso ajuste imposto pelo centro. Este capítulo procura, em seis partes, descrever e avaliar a política externa de Figueiredo no que se refere ao cenário petrolífero, procurando destacar os principais cenários regionais e a posição particular do Brasil em cada um deles. De início, nas duas primeiras partes, procura-se caracterizar de forma geral a política externa deste governo, para, logo em seguida, fazer sucinta descrição do contexto da revolução iraniana e dos impactos do segundo choque do petróleo. Na terceira parte, busca-se avaliar o contexto econômico e os principais problemas enfrentados pela administração de Figueiredo, em especial os advindos do processo inflacionário e da crise da dívida externa. Nas duas partes seguintes, pretende-se tratar simultaneamente dos contextos interno e externo da questão petrolífera, explicitando a melhora dos indicadores energéticos internos e os cenários regionais externos durante tal administração, e, por fim, na última parte, uma breve exposição do contrachoque de meados dos anos 80, que encerra o ciclo de problemas petrolíferos iniciado na década de 70 e que foi escolhido, portanto, como ponto de corte deste trabalho.

4.1 ALGUNS ASPECTOS DA POLÍTICA EXTERNA DE FIGUEIREDO

A política externa de Figueiredo recebeu muito menos atenção da academia do que a de seu predecessor. Em parte, isso se justifica pelas conjunturas interna e externa que marcaram a administração de Figueiredo. Considerado por muitos como uma simples ponte entre a administração Geisel e o fim da ditadura, e desgastado no plano interno pela baixa legitimidade do governo e por indicadores econômicos ruins, o último general presidente viveu ainda a pior conjuntura externa desde os anos 60, que misturava alto endividamento externo e a crise da dívida que marcou toda a América Latina, o segundo choque do petróleo e o sufocante processo de ajuste das economias do centro que trouxe ainda mais problemas a países como o Brasil. Seu pedido, já no final de seu mandato, para que o esquecessem certamente decorreu em grande parte desta frustrante situação. Seu pedido foi atendido sem muita dificuldade.

Figueiredo nomeou Ramiro Elísio Saraiva Guerreiro como seu chanceler. Este permaneceu à frente do ministério durante todo o seu mandato. Tendo representado o Brasil na ONU, em Washington e Madri, foi o Secretário Geral do Itamaraty (o segundo cargo em importância no Itamaraty, apenas abaixo do ministro) durante a chancelaria de Antonio Azeredo da Silveira, o que encaminhou sua nomeação como Ministro das Relações Exteriores de Figueiredo²¹¹.

O governo de Figueiredo pode ser também incluído entre os que representaram a manutenção do modelo Nacional Desenvolvimentista e o da busca contínua pela inserção do Brasil no sistema internacional dentro do quadro de uma economia semiperiférica. A potência mundial sonhada por muitos militares no final da década de 60, havia se tornado uma potência média durante os anos 70, e agora buscava, pelo menos, manter esse status. A estrutura do sistema convidava a diplomacia brasileira a expressar o mesmo perfil e atuação já vistos em outros governos do regime militar. Contra Figueiredo, no entanto, pesava o fato de que não dispunha mais do “milagre”

²¹¹ GUERREIRO, Ramiro Saraiva. **Lembranças de um Empregado do Itamaraty**. São Paulo: Siciliano, 1992.

de Médici, nem da capacidade de acelerar e seguir em frente em meio à crise que foi a opção de Geisel. Restava-lhe finalizar um tanto a contragosto a transição para a democracia, já iniciada com Geisel, e administrar interna e externamente os problemas econômicos que se agravavam. É imperioso lembrar que esse contexto interno de dificuldades econômicas conjugado com os problemas do endividamento externo diminuiu sensivelmente a capacidade brasileira de abrir novas estratégias externas arrojadas, já que, obviamente, esse cenário, ao contrário dos de outros governos, não era adequado para grandes investimentos, projetos ou arriscadas guinadas na condução da política externa. A conjuntura do sistema não significou imobilização, mas prejudicou consideravelmente a capacidade de transformação dos vetores da política externa de Figueiredo²¹². Na contramão deste processo de decrescente capacidade de projeção e intensificação dos objetivos externos, estava a sensível melhoria dos indicadores energéticos nacionais e o sucesso das políticas de internacionalização da Petrobrás. Tal fenômeno expressou-se, sobretudo, pelo caráter relativamente de médio e longo prazo dos resultados dos investimentos e estratégias na área energética e, em especial, a petrolífera. Figueiredo governou os piores anos da ditadura com os melhores indicadores petrolíferos internos e externos. Um fenômeno que, *a priori*, pode parecer contraditório, mas tem razoável explicação no processo de amadurecimento das iniciativas já plantadas anteriormente e nos contínuos sucessos da Petrobrás nos fronts interno e externo e da diplomacia brasileira na arena externa.

De forma geral, os principais vetores da Política Externa de Figueiredo seguiram os da administração Geisel, aprofundando e ampliando alguns elementos e diferindo em alguns aspectos ou cenários. A tônica do Universalismo foi muito mais a continuidade do que a ruptura. Isso vai ao encontro da percepção teórica original deste trabalho de que esse governo também deva ser enquadrado no ciclo de governos nacional-desenvolvimentistas, apesar da estreita margem de manobra já explicada antes.

²¹² Talvez isso explique em parte o tom humilde e de certa forma conformado do chanceler Guerreiro ao admitir que sua atuação frente ao Itamaraty era a de um “empregado do Itamaraty”.

Para Gonçalves e Miyamoto:

O novo governo não propôs nenhuma mudança de curso da política externa. [...] Na realidade, a ruptura já havia sido realizada. O que antes fora apresentado como pragmatismo, agora consolidava-se como uma estratégia articulada e coerente²¹³.

Dentro dessa percepção, portanto, o Brasil procurou manter uma forte ligação com os países desenvolvidos do centro capitalista, sem descuidar da ampliação de esforços nos cenários regionais periféricos. O próprio mundo socialista, com o qual Geisel havia estabelecido melhores relações do que seus antecessores, também não foi descuidado. No sistema multilateral, a crítica brasileira às injustiças do sistema internacional se manteve e se aprofundou na medida em que não só o Brasil, mas toda a América Latina, passaram a sentir de forma mais clara as repercussões do processo de endividamento que, em grande parte, foi produto de estratégias do centro, em especial da nova administração estadunidense de Ronald Reagan.

Há alguns elementos, no entanto, que, se não foram originais na política externa de Figueiredo, receberam um enfoque ou peso mais claros:

Assim se pode falar da aceitação tácita e clara do caráter terceiro-mundista da inserção brasileira no sistema internacional. Apesar de o Brasil não chegar a integrar o movimento dos não-alinhados, permanecendo como membro observador das reuniões do movimento, essa condição tão combatida no passado como na gestão de Gibson Barboza, era agora aceita e utilizada amplamente. O próprio chanceler expressou isso em exposição da posição do Brasil no sistema mundial:

O Universalismo, como traço essencial de nossa diplomacia traduz-se na dupla inserção do Brasil na cena internacional: país do Ocidente e do Terceiro Mundo. Não renunciamos aos princípios pluralistas que caracterizam a tradição política do Ocidente. Tampouco podemos fazer abstração de nossa condição de país em desenvolvimento que, como tal, não pode prescindir do esforço – que permeia a atuação internacional da maioria das nações do Terceiro Mundo – em prol de reformas de substância no sistema econômico internacional e de transformações políticas que permitam superar o atual clima de confrontação e a tendência à transferência de tensões entre as superpotências para áreas do Terceiro Mundo²¹⁴.

²¹³ GONÇALVES, Willians e MIYAMOTO, Shiguenoli, *op. cit.*, p.237.

²¹⁴ GUERREIRO, Ramiro Saraiva. O Brasil e a Crise Mundial. **Política e Estratégia**. São Paulo: 2 (1): 9-17, Jan-Mar 1984. p. 11.

O discurso terceiro mundista do Brasil também servia aos propósitos de aprofundamento das relações bilaterais com vários países africanos, latino-americanos e do médio oriente, buscando uma identificação com estes últimos. Essa aproximação ia ao encontro do claro objetivo de manter a estratégia de minimização dos problemas econômicos e energéticos como recurso de obtenção de ganhos relativos em uma conjuntura externa de dificuldades crescentes.

De forma distinta do que havia ocorrido em Geisel, em que a prioridade em relação à América Latina manteve-se mais no discurso, na administração de Figueiredo, tal aproximação teve mais efetividade. Para Vizontini, por exemplo, a relação com os países da região deixou de ser uma prioridade retórica para tornar-se uma prioridade de fato:

Contudo, Argentina e América Latina, consideradas como um todo, tornaram-se prioridade da política externa universalista. Figueiredo substituiu o Pragmatismo Responsável e Ecumênico pelo Universalismo. A nova política externa continua a anterior, mas não a repete. Pela primeira vez, a América Latina, enquanto prioridade da política externa brasileira, ultrapassava a posição retórica e as iniciativas de alcance limitado. Todos os generais presidentes – inclusive Castelo Branco – colocavam a América Latina como prioridade. Mas até Figueiredo isso permaneceu só no plano do discurso²¹⁵.

Como demonstrações claras de processos e fenômenos que representam o maior comprometimento do Brasil com a região estão a aproximação com Argentina, que, no governo seguinte, produzirá um relacionamento mais forte com este país como núcleo do processo de integração o qual tomará corpo na década de 90, desembocando no MERCOSUL; a resolução da questão Itaipu-Corpus com a inauguração da usina hidrelétrica binacional brasileiro-paraguaia; a participação do Brasil no Grupo de Apoio à Contadora, que, durante a década de 80, produzirá uma solução negociada e pacífica para o complicado conflito militar que marcou a América Central; a posição brasileira favorável à Argentina durante o conflito das Malvinas, que precipitará a queda do governo militar argentino e sua substituição pelo de Raul Alfonsín; a criação da ALADI (Associação Latino-Americana de Integração) em 1980 e as tratativas do Tratado de Cooperação da Amazônia a partir de 1980.

²¹⁵ VIZENTINI, Paulo G. F. **A Política Externa do Regime Militar Brasileiro**, *op. cit.*, p. 277.

O Universalismo de Figueiredo representou, portanto, a continuidade do processo nacional-desenvolvimentista, já referido como padrão teórico dos vetores da política externa do regime militar. O sistema internacional, nos anos 80 representava claramente uma tentativa do centro do sistema de recuperar espaço e poder perdidos na década anterior. Nesse sentido podem ser compreendidas os processos de ajuste globais, a atuação dos governos Reagan e Thatcher e, regionalmente, a crise da dívida que, como já foi citada, atingiu em cheio os projetos de potências médias como o Brasil.

4.2 O SEGUNDO CHOQUE DO PETRÓLEO: DA REVOLUÇÃO IRANIANA À GUERRA IRÃ-IRAQUE

O segundo choque do petróleo iniciou nos meses finais do governo de Geisel, mas, de forma semelhante ao que havia ocorrido com o primeiro, impactou fortemente no governo seguinte, o de Figueiredo.

O contexto internacional do segundo choque do petróleo teve dois momentos muito específicos e ampla correlação com o intrincado jogo de poder do Oriente Médio e, em especial, do Golfo Pérsico: a Revolução Iraniana de 1979 e o conflito militar Irã-Iraque que perdurou por quase toda a década de 80. Em ambos os processos, apesar das insistentes versões que vinculam esses episódios apenas ao fanatismo religioso xiita iraniano e à ambição regional por poder do ditador iraquiano Saddam Hussein, há que se considerar um contexto mais amplo e coerente, que leva em consideração também o perfil do governo iraniano pré-revolucionário e a presença ocidental, em especial estadunidense, no Golfo e no conflito dos anos 80.

O regime iraniano do Xá Reza Pahlevi era um dos principais aliados dos EUA na região e governava o país desde o golpe de Estado que resultou na deposição de Mohammed Mossadegh em 1953. A família Pahlevi governava o Irã de forma autoritária e a polícia política do Xá reprimia com violência manifestações contrárias ao regime. O episódio da derrubada de Mossadegh exemplifica claramente o teor e o cinismo da ação ocidental na região. O Dr. Mossadegh, líder nacionalista iraniano de grande reputação, tornou-se primeiro-ministro do país em 1951, apesar das divergências com o Xá. Os nacionalistas iranianos liderados por Mossadegh estavam extremamente

insatisfeitos com as gritantes e espoliantes vantagens dos interesses ocidentais, em especial os da *Anglo-Iranian*, companhia britânica que recebia a maior parte dos recursos derivados da exploração de petróleo. Nesse mesmo ano, o líder iraniano buscou, em ação arrojada e arriscada, mudar radicalmente o perfil da indústria petrolífera iraniana com um processo de nacionalização rápido e radical. Para o azar ou, mais provavelmente, pela falta de capacidade de cálculo do líder iraniano, a época ainda não era propícia a manobras tão arrojadas e o chanceler iraniano foi vítima de um golpe engendrado pela família Pahlevi em estreita colaboração com os EUA e a Grã-Bretanha. Os EUA tinham interesse na deposição de Mossadegh, temendo sua aproximação com a URSS e os britânicos, e Pahlevi desejavam restituir o status quo anterior à ascensão do primeiro ministro. Uma vez consumado o processo, Reza Pahlevi centralizou poder e permaneceu à frente do país até 1979²¹⁶.

Da década de 50 até 1979, o Xá do Irã manteve seu perfil de amplo apoio à agenda estadunidense e, além disso, promoveu um processo de modernização do país com fortes contornos ocidentais. Essa postura, em um país de maioria islâmica xiita, causou sensível mal-estar tanto aos setores mais identificados com a manutenção de uma identidade religiosa mais tradicional, como, por outra parte, nos setores nacionalistas e mesmo de esquerda que viam na subserviência do regime uma atitude intolerável e aviltante aos interesses do país. Pahlevi colecionou desafetos e inimigos, e confiava, como um típico líder autoritário da região, na força de sua polícia política e exército, assim como nas ligações com seus aliados ocidentais para permanecer no poder.

A repressão aos opositores do regime na década de 70 intensificou-se e incluía desde partidos de orientação marxista até os religiosos islâmicos mais radicais, muitos deles no exílio, como o Aiatolá Ruholah Khomeini, que vivia em Paris. A legitimidade do regime era baixa, tendo em vista suas origens, o golpe contra o nacionalista Mossadegh e o posicionamento claramente favorável ao ocidente em um cenário em que a presença ocidental sempre esteve ligada a

²¹⁶ Para uma exposição e avaliação detalhada desse contexto, há as referências de MARINHO JR., Ilmar Pena, *op. cit.*, p.66-70 e de FUSER, Igor. **O Petróleo e o Envolvimento Militar dos EUA no Golfo Pérsico (1945-2003)**. 2005, 329f, Dissertação de Mestrado. Programa San Thiago Dantas – Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais. UNESP, UNICAMP, PUC-SP, São Paulo, 2005. p. 103-106.

importantes interesses petrolíferos. A queda do regime era, portanto, crônica anunciada em um contexto de inadvertida irresponsabilidade de um regime truculento e brutal, associado a uma interferência estrangeira parcial e sem nenhuma legitimidade.

A queda do regime foi relativamente rápida em seus episódios finais entre final de 1978 e início do ano seguinte. Após o exílio de Pahlevi nos EUA e sua posterior morte no Egito no ano seguinte, o novo governo iraniano revolucionário empreendeu uma ação polêmica e arriscada no episódio do sequestro dos diplomatas e funcionários estadunidenses em Teerã, na embaixada norte-americana. Após o fracasso e o fiasco da tentativa de resgate dos reféns em Teerã, os EUA conseguiram negociar a solução do impasse em 1981 descongelando recursos financeiros iranianos no exterior que haviam sido bloqueados como mecanismo de pressão ao novo governo²¹⁷.

Mesmo com a solução do impasse, a República Islâmica tornou-se desde esse momento, e mantém-se até a atualidade, como um dos principais problemas para a potência hegemônica do sistema, e uma ameaça à “paz internacional”, especialmente tendo em vista a localização estratégica deste país na saída do Golfo Pérsico, incluindo o estreito de Ormuz e as suas gigantescas reservas petrolíferas e de seus principais vizinhos. Era bastante óbvio que qualquer problema no Golfo traria amplas consequências ao mercado petrolífero global, e foi isto que ocorreu nos meses subsequentes à instalação do novo regime iraniano.

Do outro lado do *Chat-El-Arab*, o regime baahaísta²¹⁸, liderado por Saddam Hussein, havia tomado o poder e possuía claras ambições de expandir seu poder e influência na região. Naquela época, em episódio que grande parte da opinião pública estadunidense e, em geral, do mundo inteiro desconhece ou ignora, Hussein contou com a simpatia e ajuda de Washington para iniciar um confronto militar que poderia e deveria conter e, se possível, derrubar os fundamentalistas iranianos.

²¹⁷ Conforme DEMANT, Peter. **O Mundo Muçulmano**. São Paulo: Contexto, 2004. Parte 2, cap. 3, p. 231-240.

²¹⁸ Na tradição nacionalista árabe, os partidos baahaístas da Síria e Iraque representam respectivamente posições políticas nacionalistas e autonomistas. A tradução do termo pode ser definida como partidos do renascimento árabe.

A ambição de Saddam, outro líder autoritário e preocupado com o caráter fundamentalista do regime iraniano, em especial tendo em vista a considerável parcela da população iraquiana de origem xiita no sul do país e na fronteira com o Irã, conjugou-se com a perspectiva de contenção do ocidente e resultou num dos piores e mais longos conflitos da região. Com armas e o apoio do ocidente, o Iraque lançou-se a uma ofensiva que julgava oportuna pela suposta fragilidade e desorganização militar do novo regime iraniano. O Brasil também se tornou um grande fornecedor de armas ao Iraque, em especial pela forte presença brasileira neste país desde 1972 e dos contratos de risco que resultaram nas descobertas de grandes campos petrolíferos. Além de fornecer bens e serviços, o Brasil vendeu considerável quantidade de armas ao aliado do Golfo²¹⁹.

A guerra, que inicialmente parecia ser desigual e com ampla vantagem iraquiana, seja pela qualidade do aparelhamento bélico desse país, seja pela evidente dificuldade de reorganização institucional iraniana em um país que havia passado por grave processo político com óbvia repercussão em suas forças militares, não foi curta, nem favorável aos iraquianos que, após vitórias iniciais e avanços em território iraniano, acabaram por sofrer revezes que levaram o conflito a um atoleiro de oito anos (1980-1988) de inúteis perdas humanas, de recursos militares e grande comprometimento de recursos financeiros. Os desdobramentos da Guerra Irã-Iraque conduziram, como se sabe hoje amplamente, aos episódios que levaram à outra crise no Golfo, a da invasão iraquiana no Kuwait e a posterior intervenção estadunidense sob a bandeira da ONU, o que precipitou o regime iraquiano em sua lenta agonia.

De toda forma, e para os intentos deste trabalho, o reflexo petrolífero imediato da Revolução no Irã e do conflito no Golfo foi o aumento significativo dos preços internacionais do petróleo que sequer haviam retroagido no primeiro choque de 1973-1974. Novamente, os países com maior dependência de óleo da região sofreram as imediatas consequências do aumento expressivo do preço. O Brasil estava novamente neste rol.

²¹⁹ A dissertação de Mestrado de Marcelo Luís Montenegro aborda pontualmente este contexto. MONTENEGRO, Marcelo Luís. **Indústria Bélica e Diplomacia na Relação Brasil-Iraque (1979-1989):** crise de uma estratégia de política externa brasileira para os anos 80. Dissertação. Mestrado em Relações Internacionais. PUC-RJ, 1992.

TABELA 31: Evolução dos Preços do Petróleo Pagos pelo Brasil (1979-1986) em US \$ por Barril e percentuais anuais de crescimento²²⁰

Anos	US\$ / b	VARIAÇÃO ANUAL %
1978	12,44	
1979	17,11	37,54
1980	29,46	72,18
1981	34,37	16,66
1982	32,85	-4,42
1983	29,39	-10,53
1984	28,39	-3,40
1985	27,26	-3,98
1986	12,69	-53,44

Fonte: **CNP**. Anuário Estatístico do CNP 1987. Brasília: 1987. p. 28.

Apesar de a série apresentar especificamente os preços pagos pelo Brasil, esses estavam de acordo com os pagos pelos demais países e espelhavam os preços internacionais²²¹.

Em princípio, observa-se, de forma semelhante ao que já ocorrera no primeiro choque, a multiplicação dos preços. Se em 1973/74 houve imediata quadruplicação em poucos meses, no segundo choque, os aumentos foram contínuos e mais lentos, apesar de extremamente significativos (acréscimos de 37%, 72% e 16% respectivamente de 1979 a 1981). Partindo do valor base de 1978, US\$12,44 por barril, o pico do período, 1981 registrou 276% de aumento.

Deve-se acrescentar, para melhor caracterizar o contexto, que o cenário anterior ao do segundo choque não era de preços baixos como o que antecedeu o primeiro. O segundo choque, apesar de não chegar a triplicar os valores gerais, o que em princípio pode deixar a impressão de menor impacto, já foi realizado sobre um cenário de preços valorizados. O petróleo já não era mais barato.

Apesar de a série de 1981 até 1985 demonstrar pequenas baixas nos valores absolutos e relativos pagos pelo Brasil, essas baixas são muito pequenas e não alteram o quadro geral de crise que permaneceu até a metade da década. A abrupta queda de 1986 encerra o quadro geral iniciado em 1973/74 e que se manteve significativo por todo o período.

Para finalizar este item, resta comparar o perfil e o contexto internacional do segundo choque e a posição dos países importadores de óleo, em especial os da periferia, com o cenário do primeiro choque.

²²⁰ Valores absolutos retirados da fonte referida e relativos calculados pelo autor.

²²¹ De acordo com: UN. **Yearbook of World Energy**. Statistics 1981. New York: UN, 1983.

Se em 1973/74, os países centrais estavam em evidente crise, o que foi amplamente exemplificado pelo recuo da potência hegemônica no Vietnã, pelo final do sistema ouro-dólar e pelo abalamento das estruturas globais de acumulação, o segundo choque ocorreu em posição distinta com os países centrais e os EUA, em especial, procurando reverter a década anterior através de um processo de revitalização da Guerra Fria no Governo Reagan e um amplo ajuste das economias desenvolvidas. Esse processo, como se sabe amplamente, repercutiu de forma muito mais impactante na periferia. A América Latina foi apenas o exemplo mais evidente desse contexto. Se nos anos 70, vários países da região passavam por bons momentos em seus processos de desenvolvimento, os anos 80 foram de terrível espiral inflacionária e de desorganização dos processos de desenvolvimento. A conta dos empréstimos tomados a juros baixos na década de 70 foi cobrada nos anos 80 e representou um elemento crucial na fragilização da periferia²²². O segundo choque, mais que uma revolta e organização das nações produtoras de óleo (como havia ocorrido nos anos 73/74), representou um reflexo da revolução iraniana e da guerra Irã-Iraque que atingiu em cheio as nações em desenvolvimento. Entre 1973 e o início da década seguinte, muitos países desenvolvidos conseguiram criar várias alternativas (eficiência energética, produção *offshore* própria, energia nuclear, diminuição do consumo de petróleo e programas de energia alternativa) que, em parte, impediram que o cenário do segundo choque fosse tão danoso como o do primeiro.

O Brasil, de forma inversa, experimentou no final da década de 70 e início da seguinte uma série de fatores que trouxeram ainda mais problemas ao país, apesar de os indicadores energéticos melhorarem internamente. Figueiredo sequer lembrava-se do “milagre” de Médici e não dispunha da opção de acelerar em meio à turbulência, como Geisel fez. Esse contexto será detalhado na sequência.

²²² Para uma adequada e coerente exposição no contexto internacional do início da década de 80, o capítulo final da obra de Demétrio Boersner é referência fundamental. BOERSNER, Demétrio, *op. cit.*, p. 255-263.

4.3 O UNIVERSALISMO E OS PROBLEMAS ECONÔMICOS. ENDIVIDAMENTO, INFLAÇÃO E O AUMENTO DAS TAXAS INTERNACIONAIS DE JUROS

Os problemas econômicos, que sequer eram mencionados nos anos de Médici e que foram encarados como um desafio a ser vencido na administração de Geisel, estouraram com toda a violência na gestão de Figueiredo. Na percepção deste trabalho, o principal problema do período foi o grande comprometimento da capacidade financeira do Estado brasileiro em função do perfil e das contas externas do país.

Se, no governo Médici, os empréstimos externos eram vistos como uma eficiente “poupança” a ser contabilizada e se, na administração Geisel, esses foram responsáveis pelo equacionamento da “conta petróleo”, no governo Figueiredo, as taxas internacionais de juros subiram rapidamente e, dessa forma, multiplicaram por várias vezes o montante dos recursos que deveriam ser usados para amortizar os empréstimos externos. Longe de ser um problema isolado do Brasil, atingiu toda a América Latina e descontrolou indicadores macroeconômicos de todos os países da região.

Tabela 32: Evolução da Dívida Externa Bruta Brasileira (1974-1986) em US \$ bilhões

Ano	Valor
1974	17,2
1975	21,2
1976	26,0
1977	32,0
1978	43,5
1979	49,9
1980	53,8
1981	61,4
1982	70,1
1983	81,3
1984	91,0
1985	95,8
1986	101,7

Fonte: IBGE. Estatísticas do Século XX. Rio de Janeiro: IBGE. 2003. Tabela 18.

A série inclui os anos de Geisel, Figueiredo e o início da administração Sarney. À primeira vista, o processo parece decrescer, já que a dívida herdada por Geisel triplica de 1974 a 1979 e não chega a dobrar entre 1979 e 1985. No entanto, uma comparação mais longa permite perceber, de forma inversa, que

o estoque da dívida em 1974 é multiplicado mais de cinco vezes até 1984 e, se usarmos o ano de 1986 como corte, a dívida externa brasileira atingia quase seis vezes o valor nominal de 1974.

Na esteira desse processo, ocorreu uma aceleração substancial da inflação, conjugada com a retração do PIB nominal em pelo menos três anos da administração de Figueiredo. Esse contexto gerou grande instabilidade econômica interna que, obviamente, prejudicou projetos estatais ou privados de investimento maciço e de longo prazo.

Tabela 33: Crescimento do PIB nominal do Brasil e Inflação (1974-1986) em números relativos

Ano	PIB	INFLAÇÃO
1974	8,2	34,6
1975	5,2	33,9
1976	10,3	41,1
1977	4,9	45,4
1978	5,0	38,2
1979	6,8	54,4
1980	9,2	92,1
1981	-4,3	100,5
1982	0,8	101,0
1983	-2,9	131,5
1984	5,4	201,7
1985	7,9	248,5
1986	7,5	149,2

Fonte: IBGE. Estatísticas do Século XX. Rio de Janeiro: IBGE. 2003. p. 538.

A utilização de uma série mais longa permite uma melhor caracterização do processo. A primeira observação é de que, pela primeira vez no período estudado, o processo de endividamento crescente que já vinha ocorrendo nas administrações de Médici e Geisel conjugou-se com outros dois elementos de péssima repercussão na economia nacional: o aumento das taxas de inflação e a queda abrupta do crescimento do PIB, sendo estes fatores inéditos no período, já que, mesmo com o endividamento anterior, o país havia mantido taxas de crescimento e uma inflação relativamente baixa nos anos Geisel.

A conjugação destes três fatores evidentemente era um reflexo do modelo escolhido, sobretudo nos anos Geisel, mas seu peso causaria um impacto ainda não sentido durante o regime militar. Pela primeira vez, desde a década de 60, o Brasil experimentava taxas negativas ou próximas de zero

(1981-1983). A inflação que, no ano da posse de Figueiredo, superara os 50%, quintuplicou no ano de sua saída.

Pode-se referir também que tal nível de dificuldades econômicas e financeiras colocou em xeque um dos únicos elementos de legitimação que o regime havia construído nos anos anteriores: os bons indicadores econômicos. Como se sabe largamente, a legitimidade política do governo era baixa e a aceleração do processo de transição para a democracia trouxe ainda mais força à oposição, quando a economia do país se fragilizou.

Por fim, cabe ainda referir os indicadores do balanço de pagamentos, da balança comercial e do impacto específico do segundo choque nesses dois indicadores.

Tabela 34: Exportações (FOB), Importações (FOB), Balança Comercial Brasileira e Valor das Importações de Petróleo (1974-1986) em US\$ milhões²²³

Ano	Exportações (FOB)	Importações (FOB)	Importações de Petróleo (FOB)	Saldo Comercial
1974	7.951,0	12.641,3	2.812,0	-4.690,3
1975	8.669,9	12.210,3	2.747,0	-3.540,4
1976	10.128,3	12.383,0	3.460,0	-2.254,7
1977	12.120,2	12.023,4	3.663,0	96,8
1978	12.658,9	13.683,1	4.089,0	-1.024,2
1979	15.244,4	18.083,9	6.263,0	-2.839,5
1980	20.132,4	22.955,2	9.370,1	-2.822,8
1981	23.293,0	22.090,6	10.598,6	1.202,4
1982	20.175,1	19.395,0	9.565,8	780,1
1983	21.899,3	15.428,9	7.823,8	6.470,4
1984	27.005,3	13.915,8	6.749,1	13.089,5
1985	25.639,0	13.153,5	5.423,0	12.485,5
1986	22.348,6	14.044,3	2.784,4	8.304,3

Fontes: **IBGE**. Estatísticas do Século XX. Rio de Janeiro: IBGE. 2003 e CNP. Anuário Estatístico de 1985. p. 20.

No que se refere à balança comercial, o governo Figueiredo registra déficits apenas nos dois primeiros anos de governo e significativos superávits em 1983 e 1984, o que indica relativo sucesso na estratégia comercial externa. As exportações desse governo só não produziram resultados macroeconômicos melhores pelo já referido processo de endividamento externo. A título de ilustração, pode-se afirmar que, se em 1983 e 1984 o superávit foi de 6 bilhões e 470 milhões e 13 bilhões e 89 milhões de dólares respectivamente, o endividamento externo nesses mesmos anos subiu de 101 para 131 bilhões

²²³ Tabela elaborada pelo autor com dados originais das duas fontes citadas: IBGE. **Estatísticas do Século XX** e CNP. **Anuário Estatístico de 1985**. CNP, 1986.

de dólares em 1983 e, deste último valor para 201 bilhões de dólares no ano seguinte, ou seja, o incremento na balança manteve-se muito longe do ocorrido com o endividamento externo.

Outro fator importante é que os melhores superávits do período decorrem mais da diminuição das importações do que de um crescimento gigantesco das exportações. No ano de 1978, último ano de governo integral de Geisel, o valor das importações foi ligeiramente inferior ao último ano de Figueiredo (1984); se a comparação abarcar 1985, as importações na administração de Figueiredo serão menores que as de Geisel em 1978.

A confrontação dos dados da balança comercial com os da importação de petróleo, revela, no entanto, o peso da conta petróleo nos anos iniciais e cruciais de Figueiredo. Nos anos Geisel, as importações de petróleo representaram, em geral, entre um quarto e um terço das importações gerais, o que, como já foi referido no capítulo anterior, foi um ônus muito grande. No período de Figueiredo, o peso das importações de petróleo será ainda maior, atingindo quase a metade do valor das importações entre 1981 e 1984, anos fundamentais, que coincidiram com a explosão da crise da dívida, inflação e com os piores indicadores de crescimento nominal do PIB de todo o governo militar.

A conta petróleo agravou ainda mais, portanto, um cenário que já tinha indicadores bastante ruins.

Tabela 35: Balanço de Pagamentos do Brasil e Valor das Importações de Petróleo (1974-1986) em US\$ milhões

Ano	Resultado	Importações de Petróleo (FOB)
1974	-936	2.812
1975	-950	2.747
1976	1.191	3.460
1977	630	3.663
1978	4.262	4.089
1979	-3 214,9	6.263
1980	-3.471,6	9.370
1981	624,7	10.598
1982	-8.828	9.565
1983	-5.404,5	7.823
1984	700,2	6.749
1985	-3.200	5.423
1986	-12.356	2.784

Fonte: IBGE. Estatísticas do Século XX. Rio de Janeiro: IBGE. 2003. Tabela 13

Um último confronto entre os indicadores do balanço de pagamentos e os da conta petróleo permite duas inferências relevantes. Se, no governo Geisel, o balanço de pagamentos manteve-se relativamente equilibrado justamente pelo aporte de recursos externos, o que já foi anteriormente mencionado, no período de Figueiredo, os déficits serão imensamente mais impactantes do que os dois pequenos superávits de 1981 e 1984. A nova realidade de multiplicação dos valores do endividamento será o principal motivo para isso. De outra parte, o balanço de pagamentos sofre impacto extra com o crescimento significativo da conta petróleo entre 1979 e 1982, que saltou de seis bilhões e 200 milhões de dólares para quase dez bilhões e 600 milhões no último ano da série. Mesmo com a diminuição dos valores no triênio 1983-1985, só se pode relatar uma queda decisiva na conta petróleo em 1986, que, como já se relatou, coincide com o contrachoque. Figueiredo, portanto, conviveu com os piores indicadores macroeconômicos do regime militar e ainda enfrentou um choque petrolífero que só perdeu sua força e eficácia no apagar das luzes do regime. A conjugação dos indicadores ruins com a conta petróleo acompanhou o general até o limite final de seu governo. Os impactos econômicos do segundo choque também foram sentidos na medida em que o seu epicentro deu-se em um momento que os indicadores petrolíferos brasileiros apenas começavam a mudar. Nesse sentido, o dispêndio brasileiro com a importação de óleo cresceu e agravou ainda mais o quadro já problemático herdado dos anos Geisel.

A herança econômica e a aposta no crescimento em meio à crise no governo anterior custaram caro a um governo com baixa legitimidade interna, com crescimento da força e influência da oposição e dificuldade de gerenciar os impactos negativos da crise econômica.

4.4 ESTRATÉGIAS E ATUAÇÃO DO GOVERNO DE FIGUEIREDO NO SETOR DE PETRÓLEO. O FRONT INTERNO E A MELHORIA DOS INDICADORES

O balanço das ações internas do governo João Baptista de Figueiredo no que se refere à energia tem como uma de suas principais fontes oficiais e

institucionais o relatório denominado “O Brasil Rumo à Auto-Suficiência Energética”.

Elaborado no final do governo, procurava retratar a administração Figueiredo como exemplar e exitosa no que se refere a um dos principais problemas do país, a crônica dependência energética externa, em especial de petróleo.

Do ponto de vista político, o desgaste interno do regime já era notório e o próprio general tinha clareza de que seu governo deveria terminar a transição em direção à democracia iniciada no governo de seu antecessor. Uma transformação conservadora e lenta como havia sido prevista, mas em direção ao fim da ditadura.

A respeitabilidade do regime tinha, portanto, correlação com a perspectiva de resolução ou, pelo menos, minimização de alguns dos problemas mais graves do regime, e o setor energético representava, sem dúvida, um deles.

O Ministro das Minas e Energia de Figueiredo, César Cals, apresenta o documento que é dividido em treze capítulos. A primeira parte é uma apresentação geral do trabalho, seguida pelas metas do governo. Os cinco capítulos seguintes tratam de fontes energéticas, em particular (petróleo, energia elétrica, energia nuclear, álcool e fontes alternativas respectivamente). Os cinco seguintes tratam de Carajás, do potássio, carvão mineral, ouro e da região amazônica e apenas o último capítulo tece comentários ao ambiente internacional, no que se refere aos energéticos.

Apesar de não ser um documento da diplomacia brasileira de forma estrita, descreve, avalia e converge para as ações internas e de política externa, sendo, portanto, fonte adequada para avaliar este governo.

Na apresentação e nas metas, fica clara a intenção de capitalizar em favor do governo os principais avanços obtidos no cenário energético interno e externo. O documento apresenta o cenário energético global como de clara e contínua crise que iniciou com o primeiro choque do petróleo e se agravou sobremaneira com o segundo choque, já no período da administração do presidente Figueiredo. Na percepção deste trabalho, e de acordo com o que já foi apresentado em item anterior (4.2), essa leitura parece ser bastante coerente e adequada ao momento.

Como é comum neste tipo de documento, retratam-se os problemas, as deficiências de administrações anteriores e procura-se relatar as ações institucionais do ministério de uma forma positiva e solucionadora dos problemas.

Dentro dessa nova realidade, o trabalho no Ministério foi concentrado, nos seis primeiros meses de administração, na elaboração de um novo Modelo Energético para o Brasil. Era uma modificação tão rápida nos hábitos de produção e de consumo que era considerada como uma revolução energética. **O Modelo ficou tão audacioso que foi apresentado ao Presidente Figueiredo como uma simples proposta do Ministério das Minas e Energia. Preferimos assim apresentá-lo porque era muito ousado para ser aceito como um documento do governo** (grifo nosso) [...] ²²⁴.

O planejamento adequado das ações possuía três premissas básicas:

1. Aumento da produção interna de petróleo no Brasil.
2. Intensificação dos processos de conservação energética, o que visava diminuir a importação.
3. Substituição dos derivados de petróleo por fontes energéticas nacionais.

Estas três premissas, se comparadas aos planos, estratégias e ações da maioria dos países consumidores do mundo, encerram aspectos absolutamente consensuais com a maioria dos planos energéticos de outros países. Evidentemente nem todos os países detinham condições e reservas internas que possibilitassem a realização do primeiro objetivo, mas conservação de energia e substituição por fontes alternativas eram ações comuns da maioria dos governos.

As premissas também estavam de acordo com a maioria das propostas de outros planos e governos passados, o que o documento não explicita. Fica evidente a proximidade dessas medidas com as que fizeram parte, por exemplo, do II PND de Geisel (ver p. 131-134) e de outros relatórios do governo anterior. É patente que apresentar tais medidas como novas e inéditas correspondia ao objetivo de mostrar que, mesmo em vista das amplas dificuldades econômicas que o governo enfrentava, a arena energética estava

²²⁴ **MME** Ministério das Minas e Energia. **O Brasil Rumo a Auto-Suficiência Energética**. Ministério das Minas e Energia. MME: Gráfica Europa, s/d. p 17.

recebendo a devida atenção e que o dilema energético, que tanto havia prejudicado a administração anterior estava sendo vencido.

Cada uma das três premissas possuía suas próprias características e metas. O aumento da produção brasileira de petróleo implicava a obtenção de indicadores específicos e quantificáveis. Desejava-se, em relação à primeira premissa, aumentar a declinante produção interna de 164.000 mil barris diários do governo Geisel para 500 mil barris diários. No largo prazo, a intenção era a autossuficiência, já que o consumo brasileiro era, na época, de aproximadamente 900.000 barris diários. O otimismo em relação ao setor era tal que, em outro trecho do mesmo documento, se previa a autossuficiência de petróleo já para 1993, o que de fato apenas ocorreu recentemente em 2006²²⁵.

A confrontação do documento oficial com outras fontes permite perceber até onde o texto foi excessivamente otimista e com caráter legitimador, e até que ponto correspondeu à realidade.

Tabela 36: Produção Nacional, Importação de Petróleo e Dependência Externa em 10³ Barris e Números Relativos (1974-1986)

ANOS	Produção Nacional	%	Petróleo Importado	%	Total
1974	64.754	20,4	252.058	79,6	321.399
1975	62.767	19,3	262.190	80,7	324.957
1976	61.027	16,9	300.837	83,1	351.864
1977	58.690	16,5	296.643	83,5	355.333
1978	58.527	15,2	327.641	84,8	386.168
1979	60.766	14,2	366.059	85,8	428.825
1980	66.441	17,3	318.048	82,7	384.489
1981	77.901	20,2	308.373	79,8	386.274
1982	94.852	24,6	291.170	75,4	386.022
1983	120.394	31,1	266.199	68,9	386.593
1984	168.813	41,5	237.707	58,5	406.520
1985	199.450	50,1	198.949	49,9	398.399
1986	208.829	48,8	219.344	51,2	428.173

Fonte: CNP. Anuário Estatístico do CNP 1987. Brasília: 1987. p. 28.

Os números gerais de produção, consumo, importação e percentuais relativos de dependência de petróleo importado revelam alterações substanciais entre o governo Geisel e o de Figueiredo.

²²⁵ MME. **O Brasil Rumo a Auto-Suficiência Energética**, *op. cit.*, p. 19.

De início, pode-se perceber claramente que se, entre 1974 e 1979, houve um substancial crescimento geral de consumo de petróleo no país, refletindo o próprio processo de aceleração da economia em meio à crise, tal tendência foi invertida no governo posterior, havendo inclusive a diminuição do consumo geral, que cai de 428 milhões de barris/ano para um volume aproximado entre 380 e 390 milhões de barris/ano entre 1980 e 1983, só recuperando os mesmos volumes de 1979 em 1986. Dessa forma, ao contrário do período anterior, o consumo brasileiro diminuiu em termos gerais.

No que se refere à produção nacional, outro objetivo presente no II PND e no planejamento geral da Petrobrás para o período Geisel, observa-se de forma semelhante a inversão das situações. Se em Geisel os investimentos foram altos, mas a produção permaneceu baixa, no período de Figueiredo, os recordes de produção nacional vão sendo batidos ano a ano. Considerando a produção de 1979, o Brasil duplica a mesma até 1983 e mais que triplica o volume de produção em 1985.

Por via de consequência, e de acordo com as inferências anteriores, a dependência externa de óleo vai diminuindo em todo o período. De modestos 14%, a produção nacional já progride para mais de 20% em 1981 e, pela primeira vez na história do período, supera as compras externas em 1985 com 50,1% do total. Em relação inversa, a dependência externa de óleo passa dos inaceitáveis 85% para menos de 50% em 1985. A explicação para esse fenômeno é múltipla, mas, de forma geral, reflete a política de investimentos da empresa que, mantendo-se contínua, produziu frutos no médio prazo.

Duas observações de Marinho Jr. esclarecem o contexto. Sobre a ação do novo presidente da Petrobrás e ex-ministro das Minas e Energia de Geisel, Sigeaki Ueki, o autor afirma:

Mais uma vez fora modesto. Sem nunca ter-se preocupado com a meta da auto-suficiência, conseguiu atingir a meta dos 500 mil barris diários, em 28 de junho de 1984. Um ano antes do prometido. A partir de 1982, mantendo um fluxo constante de 70% dos investimentos diretos da empresa na exploração e produção de petróleo, foi batendo todos os recordes de produção de petróleo da história da Petrobrás, apenas com a atuação direta da empresa, já que os contratos de serviços se revelaram improdutivos. E, de tabela, atingiu seu 'outro objetivo': aumentou as reservas de petróleo de 1 bilhão e 264 milhões de barris, em 1979, para 2 bilhões e 35 milhões, em 1984²²⁶.

²²⁶ MARINHO JR., Ilmar P., *op. cit.*, p. 396.

Acerca do contexto interno e da queda do consumo ligada ao processo recessivo da economia brasileira, o autor assinala que tal momento auxiliou sobremaneira o processo de diminuição da dependência de óleo estrangeiro.

O êxito do terceiro “objetivo essencial”, consistente na garantia da continuidade do abastecimento nacional, seria muito facilitado não só pelo crescimento da produção nacional, que pulou de 164 mil b/d para 524 mil b/d, como pela redução do consumo, que despencou de 1.200 mil b/d para 945 mil b/d. Se bem que tal queda do consumo, com modificações no perfil da demanda, se devesse mais ao contexto recessivo da economia nacional do que propriamente aos progressos dos programas de fontes alternativas, principalmente do álcool carburante, e à política altíssima de preços, promovida de acordo com a essencialidade do uso de cada um dos derivados do petróleo²²⁷.

A primeira premissa do documento do Ministério das Minas e Energia parece se confirmar com o cruzamento de suas observações com os dados à disposição em outras fontes e com a opinião do autor citado.²²⁸ Para Geisel e Figueiredo, no entanto, os piores anos da crise energética serão aqueles em que a produção ainda era baixa e as necessidades de importação altas.

Outro indicador importante em relação à produção nacional é a conformação do perfil produtivo nacional.

Tabela 37: Produção Nacional de Óleo Bruto em 10³ b (1974-1986)

Ano	Óleo				
	Terra		Mar		Total
	Quantidade	%	Quantidade	%	Quantidade
1974	55.812	86,20	8.942	13,80	64.754
1975	52.699	83,96	10.068	16,04	62.767
1976	49.125	80,50	11.902	19,50	61.027
1977	44.679	76,13	14.011	23,87	58.690
1978	42.712	72,98	15.815	27,02	58.527
1979	39.931	65,71	20.835	34,29	60.766
1980	39.099	58,85	27.342	41,15	66.441
1981	41.344	53,07	36.557	46,93	77.901
1982	43.344	45,70	51.508	54,30	94.852
1983	48.279	40,27	71.915	59,73	120.394
1984	54.247	32,13	114.566	67,87	168.813
1985	56.428	28,29	143.022	71,71	199.450
1986	60.586	29,02	148.233	70,98	208.829

Fontes: CNP Anuário Estatístico do CNP de 1987. Rio de Janeiro, 1988. p.17

²²⁷ MARINHO JR., Ilmar P., *op. cit.*, p. 396-397.

²²⁸ Deve-se lembrar, para evitar confusões, que os indicadores das tabelas 36 e 37 estão em produção de barris por ano e os comentários do autor supracitado referem-se à produção diária.

A série longa permite perceber claramente a aceleração do processo de transferência da produção nacional para áreas *offshore*, algo que já vinha ocorrendo no governo Geisel. Se, em 1974, essas áreas produziam apenas 13% do óleo nacional e, no final do governo Geisel, pouco mais de um terço, na saída de Figueiredo do poder, mais de 70% do óleo nacional provinha da plataforma continental. Essa tendência, já apontada anteriormente, ia ao encontro da estratégia de investir na única área com reais possibilidades de sucesso, a produção em bacias sedimentares marinhas. Além disso, a concentração dos investimentos na Bacia de Campos (RJ) se justificou pela produtividade da região e pela sua participação no total nacional em termos de reservas e percentual de produção. Segundo o documento, a referida região petrolífera atingiu os 300.000 barris diários, perfazendo 55 % da produção nacional. As reservas superavam um bilhão de barris, o que, para o horizonte e números da época, era algo bastante expressivo, o que tornava essa única região capaz de fornecer todo o óleo possível e necessário num horizonte de mais de 1000 dias. Claro que os níveis de extração ainda não haviam atingido o valor máximo, mas reservas desta natureza conferiam tranquilidade no longo prazo²²⁹.

Voltando ao documento do Ministério das Minas e Energia, uma das metas setoriais era manter a demanda sempre abaixo do valor de um milhão de barris diários. Essa redução contribuiria para diminuir o hiato crescente entre o consumo e as necessidades brasileiras do setor. Segundo o documento, o sucesso desta medida pode ser avaliado pela diminuição do consumo de 1.100.000 barris diários em 1979 para 900.000 em 1984²³⁰.

A segunda premissa do documento era a da intensificação dos processos de conservação da energia. A transcrição de um trecho detalha a concepção desta proposta:

A segunda premissa aludia à conservação de energia, visando à diminuição da importação de petróleo, porque o mundo ocidental fez uma civilização esbanjadora de energia, seja nos carros de transporte individual, nos caminhões nas estradas, no desperdício das indústrias. Tudo isso fez com que propuséssemos à Comissão Nacional de Energia medidas severas, **como uma política realista de preços, fechamento**

²²⁹ MME. **O Brasil Rumo a Auto-Suficiência Energética**, *op. cit.*, p 33.

²³⁰ *Ibid.*, p. 33.

de postos de gasolina nos fins de semana e um gerenciamento do consumo industrial. (grifo nosso). Determinamos fosse feita uma verificação, em cada indústria, a fim de evitar esbanjamento, por exemplo, nas linhas de vapor com defeito, nos isolamentos de caldeiras sem reparos e, assim, foi cortado tudo o que era considerado desperdício. Foram medidas severas de conservação de energia, uma verdadeira "economia de guerra"²³¹.

O teor das medidas reflete, sim, preocupação e racionalização, o que certamente pautou a agenda da maioria dos países importadores de energia, mas revela também medidas que beiram o desespero como a do fechamento dos postos de gasolina nos finais de semana. A confrontação dessas medidas com os dados do setor permite uma melhor avaliação. De acordo com o Balanço Energético Nacional de 1987, que engloba séries longas desde 1971 e que possui tabelas e gráficos mais detalhados com dados de produção, consumo, reservas, exportação, importação gerais e por setor, tipo de energético e consumo por derivado, verificam-se alguns indicadores interessantes.

Tabela 38: Evolução Setorial do Consumo de Derivados de Petróleo (1979-1985) em 10³ tep

ANOS	Consumo setor de transportes	Consumo setor industrial	Consumo outros setores	Consumo Total
1979	23.690	15.345	15.930	54.965
1980	22.655	15.292	20.008	54.021
1981	22.534	11.359	16.088	49.981
1982	22.621	9.172	17.784	49.577
1983	21.217	7.967	17.304	46.488
1984	20.936	7.408	17.767	46.111
1985	22.007	7.145	18.970	48.122
1986	24.048	7.664	21.724	53.436

Fonte: MME. Balanço Energético Nacional 1987. Brasília: 1987. Tabela 5.18, p. 40.

De maneira geral, observa-se que houve uma clara diminuição do consumo geral de derivados, que cai de 1979 a 1984 e sobe nos dois anos seguintes sem sequer atingir em 1986 os valores de consumo de 1979.

O setor de transportes, o que mais consumia derivados, em especial o rodoviário, acompanha a queda relativa geral e mantém-se estagnado por todo o período. A título de comparação, e utilizando dado que não consta na tabela acima, mas no mesmo relatório do Ministério das Minas e Energia, no ano de

²³¹ MME. O Brasil Rumo a Auto-Suficiência Energética, *op. cit.*, p. 18

1971, o setor de transportes consumia 13.667.000 tep de derivados de petróleo, um valor bastante abaixo do início da década de 80. O setor industrial teve um desempenho de vertiginosa queda, diminuindo sua participação no setor pela metade. É difícil atribuir todas essas quedas ou a relativa estagnação do consumo ou apenas à capacidade de vigilância do governo. O quadro geral de queda do crescimento, a inflação e a crise asfixiante da dívida em muito contribuíram para esta considerável mudança de perfil de consumo de derivados do principal energético importado. De uma forma ou de outra, no entanto, o objetivo da diminuição do consumo teve efetividade. Outro elemento da estratégia de diminuição do consumo de derivados foi a política de preços que, com o epíteto de “realista”, significou na prática o fim dos subsídios e o aumento substancial dos preços ao consumidor, o que, obviamente, gerou queda no consumo.

Por fim, a terceira premissa remetia à substituição por recursos disponíveis internamente de tudo que fosse possível em relação ao consumo de derivados ou óleo cru importado. O documento esclarece a intenção:

E a terceira linha básica do Novo Modelo Energético foi a substituição de derivados de petróleo por energéticos puramente nacionais – as chamadas fontes alternativas de energia, como o álcool, o carvão mineral, o bagaço de cana, a lenha, o gás natural, o carvão vegetal, a madeira, a turfa, a biomassa e outras fontes renováveis²³².

Novamente, cabe confrontar a premissa geral com os indicadores setoriais dos principais energéticos citados, objetivando perceber seu crescimento e perfil na matriz energética nacional²³³.

De maneira geral, portanto, o front energético interno, como já visto, registrou uma significativa alteração em relação ao governo anterior. Como produto dos investimentos e programas já iniciados no período Geisel, vários setores revelaram sensível incremento na participação da produção e consumo de energia no país. Hidroeletricidade e álcool foram os indicadores que

²³² MME. **O Brasil Rumo a Auto-Suficiência Energética**, *op. cit.*, p. 18.

²³³ Cabe aqui uma breve ressalva. Para o governo Figueiredo e seus indicadores energéticos gerais, a principal fonte consultada foi o Balanço Energético Nacional de 1987, que, apesar de ser instrumento já consagrado no exame dos indicadores nacionais, possui algumas variações em relação aos relatórios anteriores do final da década de 1970. Aparentemente, a classificação, agrupamento e tratamento mais sofisticado dos indicadores trouxeram pequenas discrepâncias em relação aos BEN de 1977, 1978 e 1980, já utilizados no capítulo sobre o governo Geisel. Para manter uma sequência e a maior coerência possível, procurou-se avaliar os indicadores disponíveis do modo mais próximo ao tratamento dado no capítulo anterior.

apresentaram alterações mais significativas, mas o gás natural, o carvão mineral e outras fontes também contribuíram nesse contexto. Infelizmente, para a administração Figueiredo, essas mudanças vieram tarde demais, e grande parte delas acabou por ser parcialmente anulada pelos impactos decorrentes do segundo choque do petróleo ou pelo agravamento da crise econômica, que não era reflexo apenas de escolhas do país no campo energético. A título de comparação, pode-se afirmar que, se o primeiro choque impactou decisivamente na conjuntura interna do governo Geisel, mas não veio acompanhado de indicadores macro-econômicos tão graves, o segundo choque conjugou-se, como já descrito antes, com um cenário de desorganização macroeconômica da economia brasileira. A melhoria da matriz não trouxe a solução nem o alívio necessário aos indicadores do país, embora tenha indicado um caminho que décadas após trouxe ao Brasil uma das matrizes energéticas mais diversas e promissoras entre os países do mundo.

Tabela 39: Oferta Interna de Energia do Brasil. Evolução dos Principais Indicadores em % (1979-1986)

ANOS	Petróleo e Deriv.	Hidráulica e Eletricidade	Lenha e Carvão Vegetal	Carvão Mineral e Coque	Cana-de-Açúcar e Deriv.	Gás Natural	Urânio e Deriv	Outras Fontes	Total
1979	41,4	25,1	20,3	4,0	8,3	0,7	0	0,2	100
1980	38,9	26,8	20,3	4,2	8,8	0,8	0	0,2	100
1981	37,0	27,8	20,5	4,1	9,5	0,8	0	0,3	100
1982	35,0	29,0	20,3	4,3	10,1	0,9	0	0,4	100
1983	31,9	29,9	20,0	4,6	12,1	1,2	0	0,3	100
1984	29,8	30,8	20,2	5,3	11,6	1,4	0,5	0,4	100
1985	29,2	31,4	18,6	5,9	12,3	1,6	0,5	0,5	100
1986	30,2	31,8	17,6	5,7	12,3	1,8	0	0,6	100

Fonte: MME. Balanço Energético Nacional 1987. Brasília: 1987. Tabela 1.2, p. 10.

Os indicadores do governo Figueiredo parecem indicar quatro oscilações básicas. Em primeiro lugar, a significativa diminuição do petróleo e de seus derivados na oferta interna de energia. A queda de mais de 11 pontos percentuais não é pequena e está em concreta correlação com o aumento importante de duas outras fontes, a da hidroeletricidade, que cresce em todos os anos e supera o petróleo a partir de 1984, e o aumento da energia proveniente de formas de biomassa derivadas da cana-de-açúcar. A última oscilação representativa diz respeito ao incremento do carvão mineral que, após ter permanecido estável na administração de Geisel, volta a crescer principalmente nos últimos três anos da série (1984-1986). A oferta interna de energia começa a apresentar um perfil mais diversificado e menos dependente

de energia importada. Embora isto seja evidente, 50% do petróleo consumido ainda era importado (conforme tabela 36, p. 187).

O grande incremento da hidroeletricidade está em grande parte ligado à inauguração de grandes usinas como, por exemplo, a de Itaipu; e a presença de fontes derivadas da cana-de-açúcar ligava-se à intensificação do Pró-Álcool. Em relação a este último, cabe uma ressalva. Os indicadores da tabela anterior incluem também outros usos da cana além da produção de álcool combustível, como por exemplo, o aproveitamento do bagaço para fins energéticos.

Uma avaliação do álcool combustível necessita, portanto, da confrontação destes dados com os do setor de transportes para uma melhor caracterização da importância dessa fonte na estrutura e no perfil energético do país, já que a hidroeletricidade impacta diretamente na matriz, mas não substitui diretamente o petróleo no vital setor de transportes, ao contrário do álcool combustível, que terá direta ligação com a terceira premissa do documento do governo Figueiredo ao substituir diretamente petróleo e derivados por álcool. Nesse sentido, cabe utilizar-se de duas referências; o aumento da produção nacional de álcool em termos gerais e a participação da fonte no setor de transportes.

Tabela 40: Produção de Álcool no Brasil (1975-1985)

Ano	Números absolutos em m ³	Variação percentual anual
1975	580.130	
1976	639.292	10,19
1977	1.382.799	116,30
1978	2.251.903	62,85
1979	2.854.372	26,75
1980	3.676.725	28,81
1981	4.206.670	14,41
1982	5.618.003	33,54
1983	7.950.269	41,51
1984	9.276.984	16,68
1985	11.836.044	27,58

Fonte: CNP. **Anuário Estatístico do CNP 1986**. Brasília: 1987. p. 147.

A produção de álcool no Brasil, segundo o quadro acima exposto, representa a trajetória do setor no âmbito do Programa Nacional do Álcool, iniciado em 1975. Com taxas de crescimento nunca inferiores a 10% ao ano e em média superiores a 20%, o álcool combustível representou, sim, um incremento representativo na oferta de alternativas de renováveis no crucial setor de transportes. Em meados dos anos 80, a frota brasileira de veículos

automotores exclusivamente movidos por essa fonte chegou a mais de 80% da frota brasileira.²³⁴ No capítulo específico sobre o álcool, o documento detalha os indicadores. Em 1979, nenhum automóvel brasileiro era movido a álcool; seis anos depois, 1,6 milhão de carros já utilizava este combustível. Tal consumo significava o equivalente a cerca de 130.000 barris diários.²³⁵ Esse consumo refletiu-se duplamente. Impactou certamente na diminuição geral do consumo de petróleo no período e na substituição do fóssil importado por um energético nacional.

Tabela 41: Participação do Álcool no Setor de Transportes do Brasil (1975-1986)

Ano	Números absolutos em 10tep ³	% do setor de transportes
1975	122	0,6
1976	128	0,6
1977	474	2,1
1978	1.116	4,6
1979	1.664	6,5
1980	1.955	7,9
1981	1.727	7,0
1982	2.562	10,0
1983	3.570	14,2
1984	4.518	17,5
1985	5.552	19,9
1986	7.284	23,0

Fonte: CNP. **Anuário Estatístico do CNP 1986**. Brasília: 1987. p. 147.

Os indicadores específicos exemplificam claramente o incremento da participação do setor. De modestos 0,6% no primeiro ano do programa, o álcool atinge quase 8% no primeiro ano do segundo choque do petróleo e termina a série em 1986 com quase 1/5 de participação no setor. Novamente a ironia do processo está em que, nos anos mais preciosos dos dois choques, o álcool não ultrapassou sequer 10% das necessidades do setor e, no momento em que sua maturidade convidava à estabilidade, a deterioração dos preços internacionais do petróleo anulou, em parte, seu sucesso.

Em suma, o front interno do governo Figueiredo revelou, de maneira inversa ao quadro do governo anterior, a ampliação, diversificação e amadurecimento de novas alternativas no quadro energético brasileiro. Ao contrário do início dos anos 70, o perfil energético brasileiro ganhou contornos

²³⁴ CNP. **Anuário Estatístico do CNP 1987**. Brasília: 1988. p. 156.

²³⁵ MME. **O Brasil Rumo a Auto-Suficiência Energética**, *op. cit.*, p. 61.

mais adequados a uma típica economia semiperiférica industrializada, que precisava e obteve mais recursos indispensáveis ao seu rápido processo de modernização produtiva e às necessidades de recursos para os dois setores mais importantes (transportes e indústria). Apesar de o documento oficial da administração Figueiredo creditar isso às inovadoras e adequadas medidas desse governo, percebe-se que as iniciativas da administração anterior trouxeram seus frutos, ainda que tardiamente, já que, nos piores anos dos dois choques, as opções e recursos à disposição estavam muito aquém das necessidades do país. A conta petróleo já havia criado seus estragos e as políticas usadas para reverter esse quadro, como o aumento do endividamento externo, trouxeram consigo o germe de outros problemas que minaram a capacidade do regime de manter os mesmos indicadores econômicos dos anos 70. Caso fosse possível separar completamente o setor energético dos demais, poder-se-ia inferir que houve sintomática melhoria dessa arena, mas, tendo em vista a óbvia vinculação do setor com os demais e com os péssimos indicadores gerais da economia brasileira, pode-se dizer, no máximo, que a experiência dos anos 80 apontou os caminhos futuros para um setor que precisava de mais autonomia e recursos próprios e diversificados para alicerçar a economia do país.

4.5 ESTRATÉGIAS E ATUAÇÃO DA DIPLOMACIA DO GOVERNO DE FIGUEIREDO NO SETOR DE PETRÓLEO. OS CENÁRIOS REGIONAIS.

As negociações da diplomacia brasileira nos planos multilateral e bilateral, a atuação das subsidiárias internacionais da Petrobrás, as ações mais relevantes do executivo e a configuração dos cenários regionais de importação de óleo perfazem as partes deste item.

4.5.1 Organismos Multilaterais na Área Energética e Petrolífera

No que se refere à ação e acompanhamento no plano multilateral, esta se desenvolveu no setor petrolífero basicamente em relação a duas organizações: a OPEP e a OLADE.

Em relação à primeira, como principal instituição internacional representante dos grandes produtores e exportadores, a atuação do MRE, MME e Petrobrás pode ser exemplificada pela rede de contatos que foi articulada buscando aproximação e garantia de recursos petrolíferos num momento de nova e aguda fase de crise a partir de 1979. Em primeiro lugar, o objetivo era conhecer o teor e o direcionamento geral da organização, evitando, portanto, que o Brasil fosse surpreendido por alteração ainda maior dos preços. Paralelamente a isto, a negociação com os países mais importantes da organização e fornecedores do Brasil possuía basicamente um objetivo: garantia do fornecimento, já que o momento era novamente de aguda crise e a dependência brasileira dos países da OPEP era imensa: 92% das importações brasileiras desse ano vieram do Oriente Médio, todas de países da organização.

Se os preços já haviam subido demasiadamente e a posição brasileira era frágil, cabia pelo menos garantir o acesso aos recursos e, se possível, conseguir tratamento diferenciado, na qualidade de grande comprador de óleo da região. Durante todo o governo de Figueiredo, este acompanhamento manteve-se paralelamente a outras estratégias no campo multilateral e bilateral.

A segunda instituição, a OLADE, que havia sido criada na esteira do primeiro choque, recebeu maior atenção e participação por parte da diplomacia brasileira. De acordo com fontes do Ministério das Minas e Energia²³⁶, essa organização teve papel bem diferente na estratégia energética e petrolífera brasileira da administração Figueiredo do que no governo anterior. O processo de reaproximação visava em primeiro lugar encontrar soluções latino-americanas para os problemas energéticos da região e, além disso, propor a tese da autossuficiência energética da América Latina. Neste sentido, o documento relata duas cúpulas, a primeira na Costa Rica em 1979 e a segunda em São Domingos em 1981.

Na primeira, os países decidiram pela ampliação da cooperação entre os membros para auxiliar os países da América Central e Caribe com maiores dificuldades no campo energético; pela venda, por parte de Venezuela e

²³⁶ MME Ministério das Minas e Energia. **O Brasil Rumo a Auto-Suficiência Energética**. Op. Cit., p. 106.

México, de petróleo à região com preços mais convidativos e pela disposição brasileira de fornecer soluções tecnológicas no campo energético. Esta proposição brasileira, que a princípio poderia causar estranheza pelo fato de o Brasil ser o maior importador de energéticos da região, se explica pelo fato de, simultaneamente, o país dispor de novas e importantes soluções tanto no campo dos combustíveis fósseis (tecnologia *offshore*, capacidade de refino e pesquisa na área), como no campo das energias renováveis (principalmente setor hidrelétrico e produção de álcool). O Brasil, apesar das suas evidentes e já conhecidas dificuldades, era, na região, um dos países com maior capacidade tecnológica²³⁷.

Na segunda reunião, em São Domingos, a decisão mais importante para a diplomacia brasileira foi a proposta de criação de “[...] um mercado latino-americano de energéticos e um mercado latino-americano de tecnologia de energia [...]”²³⁸. Essa proposta estava acompanhada da dupla estratégia de que os países da região só deveriam comprar soluções energéticas de fora da região caso estas não existissem no âmbito da OLADE, e da celebração de convênios bilaterais nos setores da biomassa, álcool, petróleo, energia e carvão mineral²³⁹.

A atuação e as proposições brasileiras junto à OLADE permitem duas observações que vão ao encontro, respectivamente, da estratégia petrolífera brasileira e dos vetores da política externa brasileira para a América Latina. O Brasil necessitava diversificar seus fornecedores de óleo e viu na região uma opção relevante, algo que não havia ocorrido nos dois governos anteriores, nos quais a região esteve sempre em terceiro lugar entre as opções de fornecimento e, além disso, com indicadores declinantes. Em relação à diplomacia brasileira, a ação no campo petrolífero exemplificou e espelhou a disposição de realmente tratar a América Latina como espaço prioritário da agenda externa brasileira, o que sempre havia sido mencionado nos discursos do regime militar brasileiro, mas que não se confirmava na prática das ações.

²³⁷ MME, loc. cit.

²³⁸ MME, loc. cit.

²³⁹ MME, loc. cit.

4.5.2 O Oriente Médio e a África

Os dois principais cenários petrolíferos brasileiros, desde a origem dos choques, sofreram mudanças e permanências nos vetores e na ação externa brasileira durante o governo Figueiredo, assim como no perfil das importações de cada um desses cenários.

O Oriente Médio havia-se tornado progressivamente a principal origem das importações brasileiras e, mais que isso, tornou-se em alguns anos da série estudada o cenário decisivo da compras externas brasileiras, conforme se pode perceber na tabela a seguir:

Tabela 42. Importações Brasileiras de Petróleo por Regiões do Mundo (1974-1986). Números Relativos.²⁴⁰

Região Anos	Oriente Médio	África	América Latina	Ásia	Outros	Total
1974	77,10	14,20	3,90	1,30	3,50	100
1975	82,80	12,90	3,20	0,40	0,70	100
1976	86,50	10,10	2,60	0,30	0,50	100
1977	88,70	9,10	2,20	0,00	0,00	100
1978	89,90	7,80	2,20	0,10	0,00	100
1979	92,10	3,30	3,30	1,30	0,00	100
1980	82,30	6,80	7,60	3,30	0,00	100
1981	63,10	15,70	15,00	5,70	0,00	100
1982	64,60	10,60	19,20	5,60	0,00	100
1983	66,00	6,90	17,80	9,30	0,00	100
1984	57,00	17,60	16,40	9,00	0,00	100
1985	51,40	30,10	8,70	9,80	0,00	100
1986	71,30	30,10	3,20	9,80	0,00	100

Fontes: **CNP. Anuário Estatístico do CNP 1986.** Brasília: CNP, 1987, **CNP. Anuário Estatístico do CNP 1987.** Brasília: CNP, 1988 e **MME. Balanço Energético Nacional 1987.** Brasília: Ministério das Minas e Energia, 1987.

A partir de 1974, o crescimento relativo das importações brasileiras de cru do Oriente Médio torna essa região decisiva no quadro das necessidades nacionais. De 77,10% em 1974, para o pico de 92,10% em 1979, esses indicadores, como já se viu no capítulo anterior, corresponderam à dupla necessidade de manter o fluxo de petróleo necessário para manter o modelo de crescimento durante a gestão Geisel em função do menor preço possível, já que o crescimento nominal da produção brasileira não produziu os resultados

²⁴⁰ Índices relativos calculados pelo autor de acordo com dados retirados das fontes citadas.

esperados. Os países árabes da região e membros da OPEP satisfizeram as necessidades brasileiras e mostraram-se fornecedores confiáveis.

Desde 1979, já no governo de Figueiredo, há uma clara mudança de perspectiva, que pode ser alicerçada na tese da diversificação de cenários e de países. Em parte isto foi possível pela drástica redução do consumo em razão da recessão e também pela melhoria dos indicadores de produção interna, que, ano a ano, cresceram substancialmente. Na administração Figueiredo, portanto, percebe-se pela primeira vez, após o início dos choques do petróleo, a diminuição relativa da dependência petrolífera brasileira do Oriente Médio. Do pico histórico de 92,10%, a série decresce 10% no ano seguinte e mantém-se entre 63 e 66% de 1981 a 1983. Em 1985, chega a seu indicador mais baixo em todo o período: 51,40%. O aumento substancial no ano de 1986 já reflete o cenário do contrachoque, no qual os preços internacionais bem mais baixos não representavam mais uma ameaça tão séria como nos anos anteriores.

A confrontação com os indicadores específicos do cenário do Oriente Médio, por país, revela também aspectos importantes:

Tabela 43. Importações Brasileiras de Petróleo de Países do Oriente Médio (1979-1986). Números absolutos em 10³ barris e relativos (%).

País	1979		1980		1981		1982		1983		1984		1985		1986	
	absoluto	%														
Iraque	148670	45,15	137197	53,77	51848	27,66	74209	41,86	66202	39,04	68769	50,70	65296	63,54	71359	45,59
Arábia Saudita	107685	32,70	71756	28,12	112371	59,95	85620	48,30	71046	41,89	47828	35,26	33725	32,82	79445	50,76
Irã	42168	12,81	13983	5,48	0	0,00	1554	0,88	13725	8,09	6184	4,56	3735	3,63	5709	3,65
Coveite	9165	2,78	19707	7,72	12907	6,89	3239	1,83	7837	4,62	8256	6,09	0	0,00	0	0,00
Catar	5825	1,77	6227	2,44	5892	3,14	9196	5,19	8057	4,75	4602	3,39	0	0,00	0	0,00
Zona Neutra	15794	4,80	6271	2,46	4428	2,36	3460	1,95	2724	1,61	0	0,00	0	0,00	0	0,00
Total	329307	100	255141	100	187446	100	177278	100	169591	100	135639	100	102756	100	156513	100

Fontes: **CNP. Anuário Estatístico do CNP 1986.** Brasília: CNP, 1987, **CNP. Anuário Estatístico do CNP 1987.** Brasília: CNP, 1988 **CNP Anuário Estatístico do CNP 1987.**

De forma semelhante ao que ocorreu no cenário global, as importações da região também passaram por um cenário de diversificação de origens quando se leva em conta os momentos mais graves do segundo choque, já que as importações de Kuwait e Catar elevaram-se substancialmente entre 1979 e 1981, mantendo-se em indicadores razoáveis nos três anos seguintes e só desaparecendo da origem das importações em 1985/86. O Irã, de terceiro

fornecedor em 1979, diminuiu consideravelmente suas vendas ao Brasil, o que se explica pelo contexto do conflito no Golfo com seu vizinho e pela maior proximidade do Brasil com o Iraque. De outra parte, manteve-se no cenário a tradicional ligação prioritária com Iraque e Arábia Saudita, o que já ocorrera em outros momentos. A proximidade com esses dois países revela-se também na manutenção de boas relações bilaterais com esses últimos. Exemplos disso foram as visitas do vice-presidente do Iraque à Brasília em 1979; a do ministro dos negócios estrangeiros da Arábia Saudita ao Brasil em agosto de 1981, que redundou em acordo de cooperação científica e técnica entre os dois países, uma das reuniões da comissão mista Brasil-Iraque em agosto de 1981 e a visita do ministro do petróleo da Arábia Saudita em maio de 1982. Em todas essas ocasiões, o Brasil reafirmou sua política de aproximação com a agenda desses países e os mesmos manifestaram sua intenção de manter boas relações no campo do petróleo e ampliar cooperação técnica e científica²⁴¹.

Nesses encontros bilaterais, assim como no plano multilateral, pode-se perceber que, apesar do objetivo petrolífero geral do país ser a diversificação de cenários e, portanto, a diminuição da dependência em relação às importações provenientes do Oriente Médio, os vetores e ações da política externa brasileira expressam continuidade quando comparadas ao governo anterior. O próprio presidente descreve estas linhas gerais quando se refere ao Oriente Médio:

Também em nova e importante fase entraram as relações do Brasil com os países do Oriente Médio. Mantém meu governo as posições de princípio do Brasil quanto à questão do Oriente Médio, a saber: deseja a implementação das Resoluções 242 e 338 do Conselho de Segurança das Nações Unidas; favorece a desocupação dos territórios árabes ocupados pela força; considera que todos os países da região têm o direito de subsistir dentro de fronteiras internacionalmente reconhecidas e negociadas; e defende os direitos do povo palestino à autodeterminação, à constituição de um Estado soberano e ao retorno a seus lares. Ademais reconhece o Governo brasileiro que a Organização da Libertação da Palestina (OLP)

²⁴¹ Cf. **MRE**. Vice-Presidente do Iraque Visita Brasília. **Resenha de Política Exterior Brasileira**. Brasília: MRE, 6 (21): 39-43, abr/jun 1979. **MRE**. Ministro dos Negócios Estrangeiros da Arábia Saudita no Brasil. **Resenha de Política Exterior Brasileira**. Brasília: MRE, 8 (30): 71-76, jul/set 1981. **MRE**. Acordo de Cooperação Científica e Técnica entre o Brasil e a Arábia Saudita. **Resenha de Política Exterior Brasileira**. Brasília: MRE, 8 (30): 76-79 e 144-147, jul/set 1981. **MRE**. Segunda Reunião da Comissão Mista Brasil-Iraque. **Resenha de Política Exterior Brasileira**. Brasília: MRE, 8 (30): 89-90, jul/set 1981. **MRE**. Ministro do Petróleo da Arábia Saudita Recebe a Grã-Cruz do Cruzeiro do Sul. **Resenha de Política Exterior Brasileira**. Brasília: MRE, 9 (33): 23-24, abr/jun 1982.

representa o povo palestino e que deve estar presente no processo de negociação. Intensificaram-se, no período, de forma especialmente significativa, as relações do Brasil com os países árabes, como Arábia Saudita, a Argélia e o Iraque, aos quais foram enviadas delegações brasileiras de nível ministerial.²⁴²

Apoio à questão palestina, reconhecimento da OLP, direito à autodeterminação, cumprimento das resoluções da ONU que condenavam Israel e exigiam a devolução dos territórios tomados nos conflitos de 1967 e o diálogo de bom nível com as lideranças árabes perfazem o mesmo perfil, para a região, já característico da gestão anterior de Geisel. O presidente também reconhece especificamente que, em relação ao cenário petrolífero, a intenção era a garantia da manutenção do fornecimento da região, mesmo porque este discurso de Figueiredo ainda está no contexto do epicentro da crise. Evidentemente não relata a intenção de diminuir importações da região, que era o objetivo de médio prazo.

Dentro de um panorama petrolífero internacional marcado por uma crise generalizada e posições especulativas, o Governo, graças às excelentes relações com seus fornecedores, tem mantido o país a salvo das manifestações negativas do mercado e de possíveis tratamentos discriminatórios. Pelo contrário, tem o Brasil estabelecido novos, variados e promissores contatos com esses fornecedores e recebido firmes indicações de que o suprimento nacional de óleo será assegurado, mesmo diante de eventuais situações extremas.²⁴³

A fala do presidente certamente coincide com a realidade quando afirma que os contatos garantiram o óleo necessário ao Brasil, mas apenas expressa uma expectativa, quando conclui que o país ficou a salvo das manifestações negativas do mercado, o que, como visto anteriormente, não ocorreu. No máximo, a administração Figueiredo minimizou problemas em suas contas externas no auge do segundo choque.

Em suma, a atuação de Figueiredo repetiu e ampliou os vetores tradicionais já consagrados desde o governo Geisel em relação ao Oriente Médio e ainda conseguiu o êxito de diminuir a dependência da região. De outra

²⁴² MRE. Figueiredo: Política Externa Visa à Paz, à Independência e ao Desenvolvimento. **Resenha de Política Exterior Brasileira**. Brasília: MRE, 7 (24): p. 4, jan/mar 1980.

²⁴³ MRE. Figueiredo: Política Externa Visa à Paz, à Independência e ao Desenvolvimento. Op. cit., p. 5.

parte teve insucesso no desejado, mas não alcançado equilíbrio de contas com a região.

Em relação ao cenário africano e de acordo com a tabela 42 (p. 199), é imperioso referenciar que, em três anos do governo Figueiredo (1980, 1982 e 1983), a região deixou de ser a segunda fonte das importações brasileiras, perdendo este espaço para a América Latina. Nos demais, superou esta última com pouca margem. Outro aspecto que chama a atenção é a grande oscilação dos indicadores ano a ano. Do pico em 1974 de 14,20% das importações totais brasileiras, a África cai para 7,8% em 1978 e apenas 3,3% em 1979, ano crucial do choque. Logo em seguida, o cru africano cresce para 15,7% em 1981 e desaba novamente para apenas 6,9% dois anos depois. Em 1985 e 1986 chega, de forma inversa, ao maior nível histórico, representando pouco mais de 30% das importações brasileiras.

A tabela específica do cenário africano, a seguir, revela também algumas oscilações e permanências importantes:

Tabela 44. Importações Brasileiras de Petróleo de Países da África (1979-1986). Números absolutos em 10^3 barris e relativos (%).

País	1979		1980		1981		1982		1983		1984		1985		1986	
	Ano	%														
Argélia	1050	8,74	2176	9,73	7334	15,18	4881	15,86	4013	23,25	3837	9,17	6417	10,73	6379	18,55
Líbia	1573	13,10	3856	17,24	8957	18,53	9378	30,47	2384	13,81	0	0,00	0	0,00	0	0,00
Congo	2585	21,53	2535	11,33	3126	6,47	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00
Nigéria	1239	10,32	2434	10,88	18769	38,84	6485	21,07	2868	16,62	33139	79,21	48106	80,41	21223	61,71
Gabão	5560	46,31	7265	32,48	5931	12,27	6906	22,44	1296	7,51	722	1,73	754	1,26	1600	4,65
Angola	0	0,00	3158	14,12	4208	8,71	3132	10,17	6699	38,81	4139	9,89	4546	7,60	5187	15,08
Tunísia	0	0,00	944	4,22	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00
Total	12007	100,00	22368	100,00	48325	100,00	30782	100,00	17260	100,00	41837	100,00	59823	100,00	34389	100,00

Fontes: **CNP. Anuário Estatístico do CNP 1986.** Brasília: CNP, 1987, **CNP. Anuário Estatístico do CNP 1987.** Brasília: CNP, 1988 **CNP Anuário Estatístico do CNP 1987.**

Argélia, Nigéria e Líbia eram três dos mais tradicionais fornecedores africanos de cru para o Brasil. O primeiro manteve regularidade ao longo da série; o segundo, de algo em torno de 10% ao ano durante os anos cruciais do choque, passou a valores decisivos para a região, representando em 1984, 1985 e 1986 respectivamente, 79%, 80% e 61% das importações originárias da África. A Líbia, por sua vez de crescente fornecedor entre 1979 e 1982, quando chega ao pico de cerca de 30% das importações, decresce no ano seguinte e

desaparece completamente das origens brasileiras de óleo entre 1984 e 1986. Três fornecedores tradicionais e três comportamentos diferentes.

No que se refere aos novos parceiros africanos do Brasil, Congo, Gabão e Angola, há também um comportamento que apresenta oscilações. O primeiro, além de cenário de parcerias da BRASPETRO, aumentou substancialmente sua participação nas importações brasileiras nos momentos cruciais do choque e depois desapareceu por completo das origens do óleo nacional a partir de 1982. O segundo contribuiu significativamente entre 1979 e 1982 e depois manteve indicadores de fornecimento constantes, mas baixos, já o terceiro só iniciou o fornecimento a partir de 1980 e depois manteve anos de grande representatividade (como, por exemplo, 1983 com cerca de 38% das compras brasileiras de óleo) e anos de fornecimento mais baixo (1984 e 1985 com 9,89% e 7,60%). A parceria com os angolanos, no entanto, parece ser uma das mais importantes e sólidas, seja pela proximidade cultural com esse país, seja pelo potencial de vendas a este mercado, que se manterá inclusive depois dos momentos mais críticos dos choques, chegando até a atualidade.

O confronto dos indicadores com a atuação da diplomacia brasileira no cenário explica ou contextualiza os números. O presidente Figueiredo visitou cinco países africanos em novembro de 1983 (Nigéria, Guiné-Bissau, Senegal, Argélia e Cabo Verde) e foi antecedido por visita do chanceler brasileiro Saraiva Guerreiro a três países em março do mesmo ano (Gabão, Costa do Marfim e Guiné-Bissau)²⁴⁴. Nas duas visitas, fica clara a preocupação em alinhar interesses econômicos e petrolíferos com aspectos da agenda e vetores do Brasil para o continente. As presenças do chanceler e depois do presidente do Brasil nas antigas colônias portuguesas da Guiné-Bissau e Cabo Verde corroboram a já tradicional posição brasileira, desde Geisel, de sinalizar seu apoio à África portuguesa independente e com marcada aprovação e cooperação brasileira. Da mesma forma, a relação com os nigerianos expressa, ao mesmo tempo, o adensamento dos interesses petrolíferos e comerciais brasileiros, assim como a clara definição pró-africana do Brasil em

²⁴⁴ MRE. Presidente João Figueiredo Visita Cinco Países Africanos. **Resenha de Política Exterior Brasileira**. Brasília: MRE, 11 (39): p. 3-35, out/dez 1983. MRE. Saraiva Guerreiro Visita o Gabão, Costa do Marfim e Guiné-Bissau. **Resenha de Política Exterior Brasileira**. Brasília: MRE, 11 (36): p. 4, jan/mar 1983.

temas latentes para o início dos anos 80, como o apoio a SWAPO²⁴⁵ como grupo independentista legítimo de defesa do povo da Namíbia, a condenação veemente do Apartheid, assim como a denúncia e condenação da agressão militar sul-africana a países do sul do continente, como Angola, Lesoto e Moçambique²⁴⁶. Mais uma vez, a política africana do Brasil expressava conteúdo já alinhavado no período geiseliano, dando-lhe nova forma ainda mais clara, na medida em que, no plano internacional, a posição colonialista portuguesa já havia sido amplamente superada e que o regime segregacionista sul-africano começava a chegar próximo de seu limite no sistema internacional. No final da década de 80, a África do Sul encerraria seu regime e iniciaria o caminho rumo à sua identidade africana.

No outro lado do Atlântico, a presença de lideranças, chefes de Estado e Governo africanos foi contínua. O vice-presidente da Nigéria esteve no Brasil em janeiro de 1979, o presidente do Congo visitou o Brasil em julho de 1982, e o ministro dos petróleo de Angola em 1979²⁴⁷. Esses foram apenas alguns exemplos da reciprocidade africana ao perfil pró-africano da ação externa brasileira. Nos três casos, evidentemente, além das habituais cordialidades e manifestações de amizade, figuravam os interesses petrolíferos de exportação dos Estados africanos, assim como as intenções de comércio do Brasil, que, durante os anos 80, obteve maior êxito em suas políticas comerciais e de serviços para o continente do que as tentadas sem tanto sucesso no Oriente Médio.

No caso específico de Angola, a estratégia brasileira mostrou bons resultados na medida em que o governo brasileiro, desde a administração

²⁴⁵ A SWAPO (*South-West Africa People's Organization*) foi o grupo guerrilheiro que liderou a luta pela independência deste antigo território colonial e que, após a independência em 1990, governa a Namíbia até a atualidade.

²⁴⁶ A África do Sul, após a conformação de governos de orientação antissegregacionista e de caráter marxista em Angola e Moçambique, iniciou confronto no cone sul do continente, invadindo e ocupando território que posteriormente seria a Namíbia e também parte do território angolano. O regime socialista angolano contou com o apoio brasileiro no campo comercial e inclusive com tropas cubanas enviadas por Fidel Castro para se opor ao ataque sul-africano. Cf. SARAIVA, José Flávio Sombra. **Formação da África Contemporânea**. São Paulo: Atual, 1991.

²⁴⁷ **MRE**. A Visita do Ministro dos Petróleos de Angola, Jorge Morais. **Resenha de Política Exterior Brasileira**. Brasília: MRE, 6 (21): p. 61-62, abr/jun 1979. **MRE**. Delegação Angolana Abre Nova Fase das Relações Brasília-Luanda. **Resenha de Política Exterior Brasileira**. Brasília: MRE, 6 (21): p. 45-46, abr/jun 1979. **MRE**. A Visita do Vice-Presidente da Nigéria a Brasília. **Resenha de Política Exterior Brasileira**. Brasília: MRE, 6 (20): p. 31-38, jan/fev 1979. **MRE**. A Visita do Presidente do Congo, Denis Sassou-Nguesso. **Resenha de Política Exterior Brasileira**. Brasília: MRE, 9 (34): p. 25-28, jul/set 1982.

anterior, havia optado pelo apoio à solução do conflito interno angolano, ao mesmo tempo em que mantinha boas relações com o governo do MPLA, no poder desde 1975. A visita do chanceler angolano a Brasília em fevereiro de 1982 demonstra a clara disposição brasileira de adensamento de relações com o país africano, destacando-se, inclusive, as atividades já realizadas da BRASPETRO. No campo da cooperação técnica e científica, há referência à atuação do SENAI (Serviço Nacional da Indústria) em Luanda, a formação de professores angolanos em universidades brasileiras, a inauguração de linha aérea entre Luanda e o Rio de Janeiro e a possibilidade de cooperação em outros temas culturais como rádio-difusão, cinema e teatro²⁴⁸.

Dessa forma, as diretrizes gerais para as duas regiões permaneceram as mesmas já postuladas durante o governo anterior, e ainda foram intensificadas na medida em que o executivo e a diplomacia brasileira tinham já ultrapassado a fase inicial de mudança de vetores realizada no governo Geisel. A consolidação dessas posições trouxe benefícios em termos de segurança no fornecimento, diversificação de origens do óleo e melhoria dos indicadores das relações comerciais com os países africanos e com o Iraque, em particular no Oriente Médio.

4.5.3 BRASPETRO e INTERBRÁS

As duas subsidiárias internacionais da Petrobrás, BRASPETRO e INTERBRÁS, seguiram ampliando respectivamente a ação direta junto aos países dos quais o Brasil mais importava petróleo, buscando aumentar a participação dos negócios brasileiros nesses cenários. Em relação a novos contratos, a BRASPETRO conseguiu espaços de atuação em dois novos países: Iêmen do Sul e Congo, e assinou novos contratos de exploração ou cooperação técnica com países onde já se fazia presente: Argélia, Líbia, Iraque, Angola e China²⁴⁹. Com exceção do Iêmen, que não aparece na lista de fornecedores do Brasil na administração Figueiredo, todos os demais países citados ampliaram ou mantiveram sua participação no conjunto das relações

²⁴⁸ MRE. Presença do Chanceler de Angola no Brasil Amplia o Diálogo Brasília-Luanda. *Resenha de Política Exterior Brasileira*. Brasília: MRE, 9 (32): p. 79-87, jan/mar 1982.

²⁴⁹ MME Ministério das Minas e Energia. *O Brasil Rumo a Auto-Suficiência Energética*. op. cit., p. 106.

petrolíferas externas brasileiras (China, Angola e Iraque), ou, então, pelo menos mantiveram sua relevância em seus respectivos cenários regionais (Argélia e Líbia nos anos iniciais da década de 80).

No que se refere à INTERBRÁS, foi nos anos 80 que sua estrutura produziu melhores resultados para o comércio externo brasileiro em alguns dos países fornecedores de óleo bruto ao Brasil. A subsidiária criada por Geisel em 1976 e que surgiu justamente pela falta de contatos adequados do capital privado brasileiro em países com forte presença da Petrobrás adquiriu experiência em seus anos iniciais e foi uma das principais molas propulsoras da intensificação do comércio brasileiro. A estratégia geral de compensação das compras externas de óleo pela exportação de produtos brasileiros produziu resultados melhores na África do que no Oriente Médio. O melhor exemplo dessa realidade no Oriente Médio é o caso iraquiano e, mesmo assim, o deficit foi a regra. Com esse país, apesar do substancial incremento das vendas externas no início dos anos 80, o deficit comercial só foi amenizado a partir da metade da década, justamente como reflexo do contrachoque. Segundo Seme Taleb Fares, em obra já referida²⁵⁰, o intercâmbio comercial com o Iraque cresceu substancialmente nos anos 70, mas, a partir dos dois choques, o deficit comercial foi aumentando. Em 1972, último ano sem qualquer influência das altas do petróleo, o deficit era de apenas US\$ 59,6 milhões, saltando para US\$ 169 milhões no ano seguinte e para US\$ 538 milhões em 1974. De 1975 a 1979, o deficit cresceu de US\$ 739 milhões para US\$ 2 bilhões, 393 milhões. No ano seguinte, atingiu seu pico, US\$ 3 bilhões 491 milhões e a partir de 1981 começou a cair chegando a apenas US\$ 589 milhões em 1985. É importante frisar que as exportações brasileiras para o país do Golfo Pérsico cresceram rapidamente nos anos 80, passando de US\$ 239 milhões em 1979 para US\$ 630 milhões em 1985. Assim, parece claro que, apesar do crescimento das vendas, a conta petróleo se impôs e desfavoreceu o Brasil em sua relação com o país mais próximo e que mais se manifestou no sentido de comprar produtos brasileiros em contrapartida às importações brasileiras de óleo.

Com os países africanos, pela própria característica de sua inserção periférica no sistema internacional e sendo o Brasil simultaneamente um país semiperiférico, com uma política externa afinada em relação aos interesses e

²⁵⁰ FARES, op. cit., p. 97-98.

agenda da maioria dos países africanos e com identificação especial com os países de fala portuguesa, os exemplos de sucesso das políticas comerciais parecem ser mais comuns. No governo Geisel, segundo Daniella Toscano em obra também já referida²⁵¹, a África recebeu mais produtos brasileiros do que o Oriente Médio. Enquanto o primeiro cenário importou US\$ 416 milhões em 1974 e passou a US\$ 635 milhões em 1978, o Oriente Médio passou de US\$ 331 milhões para apenas US\$ 356 milhões.

Em termos mais específicos e já com dados dos anos 80, é possível comparar e inferir algumas observações:

Tabela 45. Exportações (FOB), Importações (FOB) e Balança Comercial Brasileira Com Alguns Países da África (1981-1986) em US\$.²⁵²

Ano	Exp (FOB) Angola	Imp (FOB) Angola	Exp (FOB) Nigéria	Imp (FOB) Nigéria	Exp (FOB) Congo	Imp (FOB) Congo
1981	106.962.199	155.875.818	770.231.782	728.523.850	77.766.229	23.764.706
1982	89.557.601	99.681.155	245.265.036	227.358.528	146.704.120	13.973.591
1983	46.449.526	214.903.730	1.954.33.642	82.821.604	147.931.549	2.492.678
1984	89.990.859	126.991.192	653.707.754	967.296.086	126.310.269	2.582.056
1985	128.884.678	147.742.627	914.702.194	1.347.592.401	154.171.786	45.000
1986	92.546.646	113.108.514	914.702.194	366.428.773	700.83.438	10.584.501

Fonte: IBGE. Estatísticas do Século XX. Rio de Janeiro: IBGE, 2003.

Três dos principais fornecedores africanos dos anos 80 registram transações comerciais que, em poucos anos, revelam gritante desvantagem para o Brasil (Angola em 1983 e Nigéria em 1984 e 1985). Nos demais anos, parece haver um equilíbrio ou então marcado saldo comercial favorável ao Brasil, algo bastante distante do cenário registrado com o Iraque, que, em comparação, apesar das reiteradas compras feitas do Brasil, sempre obteve saldos imensos como visto anteriormente.

Evidentemente não se pode creditar exclusivamente à INTERBRÁS todos os exemplos acima descritos, mas seguramente partiram da empresa subsidiária da Petrobrás os principais contatos que levaram à conformação do perfil.

²⁵¹ TOSCANO, op. cit., p. 72.

²⁵² Tabela elaborada pelo autor com dados originais de: **IBGE. Estatísticas do Século XX.** Rio de Janeiro: IBGE, 2003.

4.5.4 América Latina, URSS e RPC

Os vetores da ação externa brasileira na América Latina, como já foi exposto anteriormente, revelaram substancial mudança de conduta, apesar do discurso prioritário em relação à região já ser antigo. A confrontação dos indicadores petrolíferos da região confirma a expectativa de que houve, nesse cenário, implementação de política distinta da dos governos anteriores. Em comparação com os demais cenários e como fica claro na tabela 42 (p. 199), a origem latino-americana das importações de óleo aumenta substancialmente no governo Figueiredo, passando dos tradicionais 3 a 4% entre 1974 e 1979, para 7,6% em 1980 e crescendo substancialmente nos quatro anos seguintes para valores entre 15 e 19%. Apesar do gritante decréscimo da região em 1985 e 1986, é evidente a aproximação e efetividade da estratégia para com a região. Figueiredo tornou a América Latina, em vários anos, a segunda origem das importações, suplantando a África. Essa postura, além de ir ao encontro da perspectiva de diversificar regiões, já mencionada anteriormente, indica a intenção de confirmar na prática o discurso de aproximação já citado e avaliado no âmbito da OLADE.

Os indicadores a seguir, por país, revelam mais detalhes dessa estratégia:

Tabela 46. Importações Brasileiras de Petróleo de Países da América Latina (1979-1986). Números absolutos em 10^3 barris e relativos (%).

País	1979		1980		1981		1982		1983		1984		1985		1986	
	absoluto	%														
Venezuela	12115	100,00	18386	75,73	29223	63,08	27588	49,52	22688	47,86	19593	50,24	6783	39,23	3432	50,34
Equador	0	0,00	874	3,60	623	1,34	7221	12,96	2208	4,66	0	0,00	0	0,00	1301	19,08
México	0	0,00	4629	19,07	16480	35,57	20902	37,52	22506	47,48	19405	49,76	10508	60,77	2085	30,58
Peru	0	0,00	390	1,61	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00
Total	12115	100,00	24279	100,00	46326	100,00	55711	100,00	47402	100,00	38998	100,00	17291	100,00	6818	100,00

Fontes: **CNP. Anuário Estatístico do CNP 1986.** Brasília: CNP, 1987, **CNP. Anuário Estatístico do CNP 1987.** Brasília: CNP, 1988 **CNP Anuário Estatístico do CNP 1987.**

Se, em 1979, a Venezuela representava o único fornecedor da região, no ano seguinte, México, Equador e Peru entraram no quadro geral de origens de cru. Nos três anos subsequentes, a participação venezuelana cresceu nos indicadores absolutos, passando de pouco mais de 12 milhões de barris por

ano para 27,5 milhões, apesar de decrescer substancialmente nos valores relativos para menos de 50% das importações brasileiras desse cenário. Em contrapartida, o óleo de procedência mexicana, que havia estado ausente durante todo o período Geisel, tornou-se a segunda origem da região durante todo o restante da administração Figueiredo e mesmo após o seu término. As participações de Equador e Peru diferem bastante. No caso do primeiro, há uma grande oscilação nos indicadores, que iniciam em 3,6%, sobem para quase 13% em 1982 e desaparecem em 1984-1985. No ano seguinte, já no governo Sarney, perfazem quase 20% do óleo importado da região. No caso peruano, tanto os valores absolutos quanto relativos são pequenos e ocorrem apenas em 1980.

A correlação desses indicadores com as relações bilaterais na região merece igualmente atenção:

Em relação à Venezuela, já no início da administração de Figueiredo, o chanceler brasileiro visitou Caracas e buscou indicar aos seus interlocutores a disposição brasileira de aumentar efetivamente o relacionamento comercial com esse país, em especial no tema petrolífero. Saraiva Guerreiro assinalou que, pela primeira vez, o intercâmbio comercial entre os dois países superaria a cifra de US\$ 500 milhões anuais e que grande parte disso decorria da ativa disposição brasileira de deixar de ser um cliente marginal do óleo venezuelano.

Como elemento multiplicador do nível de intercâmbio, o petróleo ganha cada vez maior relevo, tendo-se conseguido reverter a tendência declinante que fizera do Brasil cliente marginal do óleo venezuelano. Ainda se está longe de haver esgotado o potencial do petróleo, em nosso comércio, para a expansão dos mercados de um e outro país.²⁵³

De fato, apesar dos indicadores relativos declinantes da Venezuela no cenário latino-americano, este país aumentou em valores absolutos sua participação nas compras brasileiras, como já foi referido anteriormente. No conjunto geral das origens de óleo brasileiro, a Venezuela, que, durante o governo Geisel, manteve indicadores entre 1,6% e 3,7%, passou para indicadores que pularam de 3,3% em 1979 para quase 9% do total geral em boa parte do início dos anos 80 (ver anexo B).

²⁵³ **MRE.** Na Visita a Caracas, Chanceler Instala Comissão de Coordenação Brasil-Venezuela. **Resenha de Política Exterior Brasileira.** Brasília: MRE, 6 (22): p. 41-43, jul/set 1979.

Com o Equador, no ano de maior participação desse país no cenário latino-americano, houve a importante visita do presidente equatoriano Osvaldo Hurtado Larrea, em fevereiro de 1982. Entre discursos e manifestações de amizade entre os dois países e confiança nas instituições multilaterais latino-americanas como OLADE e a ALADI, merece destaque a celebração de contrato de compra de óleo equatoriano pela Petrobrás, que elevou a participação do petróleo equatoriano de 1,34% em 1981 para 12,96% das necessidades brasileiras no cenário latino-americano. O relato do Itamaraty ainda destaca a disposição dos dois países de prospecção e exploração nesse país andino da BRASPETRO. As fontes à disposição não permitem confirmar essa intenção²⁵⁴.

O México, que durante os Governos Médici e Geisel em quase nada contribuiu nas necessidades brasileiras de cru, tornou-se sólido fornecedor na região. A visita de Figueiredo ao país em abril de 1983 detalha esses entendimentos²⁵⁵. Os dois presidentes e seus respectivos ministros de Estado declararam a intenção de aumentar o intercâmbio comercial entre os dois países fixando a meta de chegar a 2 bilhões de dólares no ano seguinte à visita. Definiram especificamente no campo petrolífero a participação da estatal mexicana em processos de exploração *offshore* no litoral brasileiro, a compra de significativos volumes de petróleo mexicano nos anos seguintes e a surpreendente intenção de iniciar conversações, em conjunto com a Venezuela, para a criação de uma empresa trinacional de prospecção e exploração no setor, que seria chamada PETROLATIN²⁵⁶. Esta última intenção chama a atenção por se tratar de tema de integração energética bastante arrojado em um momento em que a América Latina vivia momento de grande dificuldade econômica. A agenda brasileiro-mexicana demonstrou, portanto, muito mais densidade no setor petrolífero do que no passado. A empresa projetada não saiu do papel, mas o intercâmbio petrolífero entre os dois países permaneceu alto e representativo.

²⁵⁴ MRE. Na Declaração Conjunta, os Entendimentos do Presidente do Equador em Brasília **Resenha de Política Exterior Brasileira**. Brasília: MRE, 9 (32): p. 8-16, jan/mar 1982.

²⁵⁵ MRE. Programa de Trabalho Sobre a Cooperação Econômica e Comercial entre Brasil e México. **Resenha de Política Exterior Brasileira**. Brasília: MRE, 10 (37): p. 13-23, abr/jun 1983.

²⁵⁶ MRE. Programa de Trabalho Sobre a Cooperação Econômica e Comercial entre Brasil e México. Op. Cit., p. 21.

Por fim, cabe referir a inserção de URSS e RPC e de mais dois países asiáticos no quadro geral das ações petrolíferas externas brasileiras. A tabela a seguir detalha os indicadores:

Tabela 47. Importações Brasileiras de Petróleo da URSS, RPC e Outros Países da Ásia (1979-1986). Números absolutos em 10^3 e relativos (%).

País	1979		1980		1981		1982		1983		1984		1985		1986	
	absoluto	%	absoluto	%	absoluto	%	absoluto	%	absoluto	%	absoluto	%	absoluto	%	absoluto	%
RPC	4.818	100	8.322	78,8	10.643	56,4	10.781	66,3	18.750	75,6	13.818	65,0	16.730	85,6	20.701	95,7
URSS	0	0,00	0	0,00	0	0,00	5.466	33,7	5.126	20,6	4.683	22,0	1.882	9,63	923	4,3
Indonésia	0	0,00	2.227	20,2	8.221	43,6	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00
Malásia	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	899	3,6	2.752	13,0	917	4,69	0	0,00
Total	4.818	100	10.549	100	18.864	100	16.247	100	24.775	100	21.253	100	19.529	100	21.624	100

Fontes: **CNP. Anuário Estatístico do CNP 1986**. Brasília: CNP, 1987, **CNP. Anuário Estatístico do CNP 1987**. Brasília: CNP, 1988 CNP Anuário Estatístico do CNP 1987.

Antes do primeiro choque e em alguns anos do período entre 1974 e 1979, a superpotência comunista forneceu óleo ao Brasil, apesar de os valores gerais e relativos terem sido pequenos. Na administração Figueiredo, no entanto, as parcerias com a URSS e RPC se intensificaram substancialmente. A URSS manteve-se como fornecedor contínuo entre 1982 e 1986, muito embora o perfil das compras de óleo russo haja declinado em termos relativos ao longo da série. Inversamente, a RPC tornou-se o parceiro mais significativo das compras externas brasileiras fora dos cenários periféricos tradicionais (Oriente Médio, África e América Latina), além de ser cenário de prospecção e exploração da BRASPETRO. A China, que forneceu pequenas quantidades de petróleo já em 1978 (Ver Anexo B), passou de pouco mais de 4,8 milhões de barris em 1979 para mais de 18 milhões em 1983 e 20,7 milhões em 1986. Em termos relativos, a RPC foi o único fornecedor em 1979 e o fornecedor asiático predominante nos anos subsequentes, oscilando de 56% a 65% entre 1981 e 1984. Nos anos seguintes, já no governo posterior e com as baixas internacionais, a RPC aumentou sua participação para 85% e 95% do óleo importado da Ásia. A participação da Indonésia, com pouco mais de 20% em 1980 e 43,6% no ano seguinte, revela a intenção da diversificação na região nos anos mais agudos da crise, já que esse país, à época, era o único membro OPEP que não fornecia óleo ao Brasil. A participação malaia, por sua vez, foi

significativa em apenas um ano, 1984, com 13% e marginal nos anos imediatamente anterior e posterior, com 3,6% e 4,6%.

As relações bilaterais com a RPC, rompidas desde 1949 e reatadas por Geisel em 1974, levaram, no governo Figueiredo, à primeira visita de um chanceler brasileiro ao país comunista do leste asiático. Os discursos do chanceler brasileiro, assim como de seu colega chinês Huang Hua, apesar de não indicarem diretamente relacionamento no campo petrolífero, previam amplas possibilidades de cooperação. De fato, nessa época, a RPC já era o principal fornecedor asiático do Brasil e ampliaria isto até chegar a impressionantes 95% do óleo da região já em 1986, no governo seguinte²⁵⁷. Em visita realizada em agosto de 1984 pelo Ministro dos Negócios Estrangeiros da RPC, Wu Xueqian, os resultados da aproximação pareciam mais evidentes. Saraiva Guerreiro, ao discursar, relata a significativa alteração do intercâmbio comercial entre os dois países que havia passado de US\$ 18 milhões no ano da retomada das relações para mais de US\$ 700 milhões em 1983; reitera o avanço dos processos de cooperação na área científica assinados quando de sua visita à Pequim e assinala os dez anos de bom relacionamento com o governo chinês. O representante chinês, por sua vez, reiterou que essa era sua primeira visita à América Latina e que a proximidade de objetivos de China e Brasil como dois países em desenvolvimento convidava ao adensamento da cooperação e colaboração entre si. O setor petrolífero foi seguramente um dos que melhor expressou esta relação²⁵⁸.

O governo Figueiredo, portanto, apesar de, em tese, ser visto como continuidade e não como ruptura de seu antecessor, o que de fato é perceptível na manutenção e ação nos cenários do Oriente Médio, África e Ásia, produziu pelo menos duas significativas alterações no comportamento petrolífero brasileiro: em primeiro lugar, estabeleceu com a América Latina relações que representaram considerável alteração com sucesso dos indicadores e estabelecimento de relações mais densas nos planos bilateral e multilateral; em segundo lugar, e mais importante, a administração de Figueiredo, colhendo internamente os bons resultados da melhoria dos

²⁵⁷ MRE. Chanceler Brasileiro, em Pequim, Intensifica Cooperação com a China. **Resenha de Política Exterior Brasileira**. Brasília: MRE, 9 (32): p. 121-125, jan/mar 1982.

²⁵⁸ MRE. Em Brasília, o Ministro dos Negócios Estrangeiros da China, Wu Xueqian. **Resenha de Política Exterior Brasileira**. Brasília: MRE, 11 (42): p. 57-61, jul/ago 1984.

indicadores petrolíferos e do programa nacional do álcool, conseguiu, pela primeira vez desde 1974, estabelecer uma estratégia mais equitativa de diversificação de cenários e, por via de consequência, conseguiu diminuir em números totais e relativos sua dependência de poucos países OPEP do Oriente Médio.

4.6 O “CONTRACHOQUE”, AS ALTERAÇÕES NO SISTEMA PETROLÍFERO GLOBAL EM MEADOS DOS ANOS 80 E A POSIÇÃO BRASILEIRA

O recorte temporal deste trabalho, como já foi mencionado anteriormente, termina com o final do regime militar em 1985, mas o principal motivo para essa delimitação não está no encerramento do ciclo da ditadura, mas sim nos processos que levaram ao que muitos especialistas denominaram o “contrachoque” do petróleo, ou seja, o momento em que os preços foram amplamente reduzidos, a oferta substancialmente aumentada, a OPEP perdeu espaço no cenário petrolífero global em relação a países não OPEP e quando as principais iniciativas dos países consumidores surtiram efeito ao reduzir, diversificar ou substituir as elevadas compras de petróleo importado.

Apresentado por alguns autores como um fenômeno típico de uma economia de mercado em que a oferta e a demanda definem comportamentos de preços, é preciso compreender que a maioria dos condicionantes desta nova realidade tem muito mais componentes políticos do que uma simples oscilação dos indicadores econômicos e de consumo. Se as duas crises dos anos 70 estiveram permeadas por fatores políticos, estratégicos e militares, o momento oposto não pode nem deve ser interpretado como fenômeno de adequação do setor petrolífero global às regras do mercado anteriormente desrespeitadas pelo cartel dos países produtores.

Basicamente três ordens de fatores podem ser apontadas como elementos fundamentais na nova realidade petrolífera global de meados dos anos 80, que não significou o retorno ao cenário pré-choque, tampouco manteve a tensão dos momentos agudos de 1973/74 e 1979/80.

Em primeiro lugar, é importante destacar que houve, no campo político e militar, uma temporária descompressão do cenário do Oriente Médio e, simultaneamente, uma contraofensiva dos principais atores estatais e não-

estatais do Moderno Sistema Mundial contra o sistema socialista e contra regimes de caráter reivindicatório e nacionalistas do Terceiro Mundo. A economia mundo capitalista vivia anos de adequação que foram interpretados por vários teóricos liberais como a demonstração da capacidade de reforma, adaptação e triunfo do centro do sistema. Na perspectiva teórica aqui adotada, os anos 80 e, em especial, a metade dessa década, representam a busca por parte dos atores estatais, organizações internacionais e corporações capitalistas do centro do sistema, de uma acentuada e agressiva disposição de recuperar poder de influência e capacidade de comandar a economia mundo capitalista²⁵⁹. Embora essa ofensiva não altere o quadro geral de decadência da hegemonia estadunidense já exposta no capítulo primeiro deste trabalho, aos analistas de corte tradicional e com preponderante propensão a análises conjunturais da política e da economia internacionais, aquele momento transpareceu recuperação do poder militar estadunidense, desestabilização e posterior crise terminal do sistema socialista soviético, reorganização da economia global em torno de premissas de corte neoliberal e uma fragilização das pretensões autonomistas de várias potências emergentes da semiperiferia. No caso específico do Oriente Médio, houve um recuo da presença soviética na região com o duplo fracasso da sua intervenção no Afeganistão e com a passagem do Egito do campo nacionalista e reivindicatório a uma posição de aproximação com os EUA e a aceitação da paz e reconhecimento de Israel. A Guerra Irã-Iraque, estabilizada em um atoleiro sem vencedores, isolou o regime de Teerã, ao mesmo tempo em que gerou graves dispêndios ao regime baahaísta liderado por Saddam Hussein. No início da década de 90, o líder nacionalista iraquiano sofreria um dos reveses mais expressivos que um líder árabe já enfrentou, com a esmagadora derrota na Guerra do Golfo que levaria seu regime a uma lenta agonia só encerrada com a intervenção direta dos EUA no país, a partir de 2003. Pode-se dizer, portanto, que, em meados dos anos 80, o cenário regional do Oriente Médio revelava uma clara descompressão em favor do ocidente, o que auxiliou de forma geral na diminuição da capacidade objetiva dos produtores da região de desafiar o centro do sistema. A metade dos anos 80 assinala, como já foi referido, o início do processo de

²⁵⁹ Conforme WALLERSTEIN, Immanuel. **O Declínio do Poder Americano**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2004. p. 28-29.

desagregação do campo socialista influenciado pela URSS. É imperioso lembrar que os soviéticos desempenharam, nos anos críticos dos dois choques, apoio a vários regimes nacionalistas e de caráter reivindicatório no Terceiro Mundo, como as repúblicas nacionalistas islâmicas e vários governos de corte socialista ou, pelo menos, anti-imperialistas na África e Ásia²⁶⁰. Os governos neoconservadores de Ronald Reagan e Margaret Thatcher ilustram claramente, no centro do sistema, a tendência de combate às caras reformas sociais do *Welfare State* e um ataque a regimes nacionalistas na periferia. O instrumento mais eficiente para fazer retroceder as perspectivas autonomistas no sul foi, sem dúvida, o processo de endurecimento das negociações em torno da dívida dos países periféricos que debilitou sensivelmente as iniciativas dos países do sul²⁶¹.

Uma segunda ordem de fatores diz respeito aos aspectos estritamente técnicos ligados ou não à indústria do petróleo, ou seja, os instrumentos pelos quais os principais países consumidores conduziram suas estratégias de médio e longo prazo com o intuito de minimizar sua dependência dos países OPEP. Nesse sentido, podem ser relacionados os projetos de conservação energética que criaram e aperfeiçoaram uma nova geração de automóveis e máquinas que, pela primeira vez na história, incluíram a economia de combustíveis fósseis como elemento chave na produção destes bens. Outro elemento técnico diz respeito à própria tecnologia da indústria do petróleo a qual produziu importantes e relevantes pesquisas em todos os campos e que tiveram vários objetivos, tais como: a maior e melhor recuperação das reservas existentes; a criação de novas tecnologias para a busca de petróleo em áreas e condições climáticas mais adversas; a construção de eficientes tecnologias *offshore*; a maximização dos processos de refino e, é claro, a diminuição do consumo global, que passou de um período de completa expansão e amplo desperdício para um período de preocupação com o melhor aproveitamento de cada barril de petróleo importado.

²⁶⁰ BOERSNER, Demétrio, *op. cit.*, p. 255-261.

²⁶¹ Para uma detalhada descrição dos mecanismos de negociação das dívidas dos países latino-americanos, ver: BOERSNER, Demétrio, *op. cit.*, p. 266-270.

Tabela 48. Consumo de Petróleo dos EUA, Japão, Países da OCDE, e Números Totais (1973-1986) em Milhões de Barris por Dia

Ano	EUA	Japão	OCDE	Total
1973	17.31	4.95	41.80	57.24
1974	16.65	4.86	40.38	56.68
1975	16.32	4.62	39.14	56.20
1976	17.46	4.84	41.72	59.67
1977	18.43	4.88	42.78	61.83
1978	18.85	4.95	43.98	64.16
1979	18.51	5.05	44.39	65.22
1980	17.06	4.96	41.76	63.11
1981	16.06	4.85	39.49	60.94
1982	15.30	4.58	37.77	59.54
1983	15.23	4.40	36.91	58.78
1984	15.73	4.67	37.69	59.82
1985	15.73	4.44	37.48	60.09
1986	16.28	4.50	38.60	61.81

Fonte: US. EIA. **World Petroleum Consumption**, 1960-2007. Table 11.10.

O exame da série demonstra claramente o lento crescimento do consumo global entre 1973 e 1986. Os picos das duas crises representaram claramente momentos de queda nos anos subsequentes. No caso dos EUA, o maior consumidor geral, o consumo de 1986 está abaixo de 1973. O Japão, após leve crescimento, chega a 1986 consumindo também menos que em 1973. A queda na área da OCDE é mais clara a partir de 1979, já como reflexo do segundo choque. Como termo de comparação, apesar de não constar na tabela acima, os dados anteriores a 1973 revelam indicadores bem diferentes. Entre 1960 e 1972, o consumo global havia passado de 21 milhões de barris por dia para mais de 53 milhões. Os EUA, isoladamente, consumiam 9,8 milhões de barris por dia, quase metade do consumo global em 1960, e, em 1972, detinham a marca de 16,37 milhões de barris por dia, praticamente o mesmo valor de 1986.

Esses indicadores revelam perceptivelmente a passagem de uma sociedade global que consumia ampla e despreocupadamente para uma envolta em mais de uma década de crise energética contínua. Evidentemente, isso se refletiu também no comportamento dos produtores OPEP, que registraram igualmente quedas em sua produção, especialmente nos anos subsequentes ao segundo choque.

Tabela 49. Produção de Petróleo dos Países da OPEP (1978-1986) em 10³ m³

Ano	OPEP Oriente Médio	OPEP Demais Países	% de Queda na Produção	Total
1978	1.191.969	541.969		1.733.938
1979	1.216.826	571.849	+3,2	1.788.675
1980	1.036.640	518.946	-13,0	1.555.586
1981	873.028	430.406	-16,2	1.303.434
1982	679.933	390.334	-17,9	1.070.267
1983	632.310	376.721	-5,7	1.009.031
1984	615.380	390.108	-0,4	1.005.488
1985	552.279	377.341	-7,5	929.620
1986	656.176	371.367	+10,5	1.027.543

Fonte: MME. **Anuário Estatístico do CNP 1987**. Brasília: 1987. p. 19-20.

Os efeitos do segundo choque são bastante claros no processo de adequação dos indicadores de produção da OPEP. Mesmo com as grandes altas nos preços, que certamente garantiram rendas crescentes e substanciais aos países da organização, a queda nas cotas de produção impactou severamente na capacidade de auferir ganhos ainda maiores como havia ocorrido no primeiro choque. As quedas de 16 e 17% respectivamente em 1981 e 1982 são os exemplos mais contundentes da série. O cenário do primeiro choque já havia sido ultrapassado e a simples comparação dos indicadores acima com a lista dos maiores produtores globais de 1986 revela que apenas quatro países OPEP figuravam entre os maiores produtores mundiais: Arábia Saudita (3^o) com 8,44% da produção mundial; Irã (7^o) com 3,25%, Iraque (9^o) com 2,92% e Venezuela (10^o) com 2,76%.²⁶²

Por último, mas não menos importante, resta registrar que o grupo de produtores não OPEP cresceu consideravelmente, seja entre os países do centro como Reino Unido, Noruega e Canadá, assim como entre os países não OPEP já produtores como os EUA, URSS e México. Além disso, vários países estabeleceram estratégias que produziram resultados satisfatórios em seus perfis energéticos; o Brasil, como foi exposto no item 4.4, foi um exemplo representativo dessa tendência. De país completamente dependente de importações, reduziu-as para algo em torno de 50% de suas necessidades em meados da década. À parte de tudo isso, não se pode esquecer das importantes pressões e contrapressões que levaram ao substancial incremento

²⁶² A lista se completa com URSS (1^o) com 21,45%, EUA (2^o) com 17,98%, México (4^o) com 4,79%, RPC (5^o) com 4,46%, Inglaterra (6^o) com 4,34% e Canadá (8^o) com 2,98%. Fonte: MME. **Anuário Estatístico do CNP 1987**. Brasília: 1987. p. 18.

de todo os tipos possíveis de alternativas energéticas não-petrolíferas, como outros fósseis (gás natural, principalmente), além dos programas de biomassa, energia solar, eólica, geotermal, entre outras. Essa inclinação, disparada no epicentro das duas crises por necessidades óbvias, acabou se consagrando como uma tendência de longo prazo e começa a influenciar o sistema energético global na primeira década do novo século. O século XX foi energeticamente fóssil e, em especial, petrolífero. O século XXI será de transição para um sistema provavelmente pluri-energético, no qual os combustíveis fósseis ainda manterão por algum tempo sua proeminência, mas terão que ser necessariamente acompanhados por outras fontes que tornarão a matriz mundial diversa e complexa. Quando e como isso ocorrerá é uma questão sobre a qual os especialistas debatem intensamente e que não é a preocupação deste trabalho.

O Brasil, como se pode avaliar dos três elementos apresentados, foi um dos países que mais sofreram o ajuste das economias do centro na década de 80 e pouca influência direta teve na decisão e alteração do teatro político-militar do Oriente Médio. Em contrapartida, o país foi um dos que melhor representaram as estratégias de melhoria dos processos técnicos de pesquisa e exploração de petróleo, em especial *offshore*. O encaminhamento da solução do front interno esteve amplamente interligado ao processo de sofisticação tecnológica que foi liderado amplamente pela Petrobrás. Em relação às fontes energéticas não fósseis, o Brasil também empreendeu importantes alterações em seu perfil energético, as quais fizeram com que o país conseguisse diversificar sua matriz de maneira muito mais profunda do que muitos países do centro. Duas décadas e meia depois do contrachoque, o perfil energético do Brasil tornou-se completamente distinto do que o país enfrentou no epicentro das crises.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo central deste trabalho foi buscar elementos para evidenciar o impacto dos choques petrolíferos da década de 1970 na diplomacia brasileira. A proposta inicial foi a de realizar uma avaliação pautada em um referencial não tradicional da área de Política Internacional, ou seja, a Análise dos Sistemas Mundo (ASM) conjugada com uma interpretação estrutural da Política Externa Brasileira, baseada no que se denominou de Paradigma Nacional Desenvolvimentista da ação externa brasileira. Desta forma, optou-se por realizar uma avaliação do problema que demandou o recorte temporal em três governos (Médici, Geisel e Figueiredo -1969-1985), evitando uma abordagem localizada do momento das crises e procurando expandir a avaliação do final dos anos 60, momento em que os preços internacionais começaram a subir, até o contrachoque de meados dos anos 80, quando os efeitos dos dois choques foram suplantados.

Na compreensão deste trabalho, portanto, houve sim uma significativa influência dos choques na política externa brasileira tanto na condução da resolução do problema, como nas transformações dos seus vetores no sistema multilateral, nos cenários petrolíferos regionais dos quais o Brasil mais dependia e nas relações bilaterais com muitos países fornecedores de óleo para o país. Entretanto, é preciso reconhecer que nem sempre a ação externa brasileira se pautou nos cenários referidos, de acordo com as proposições iniciais que o trabalho previa como as mais prováveis e possíveis para os contextos avaliados.

Fundamentalmente, as transformações e impactos dos choques petrolíferos podem ser definidos e resumidos em cinco pontos e/ou vetores da diplomacia brasileira:

Em primeiro lugar, pode-se perceber que a temática do petróleo, antes restrita à Petrobrás, responsável pelas compras externas de óleo e pelo contato direto com os países fornecedores, ganhou muito mais importância e espaço, tornando-se um tema vital e estratégico na ação externa brasileira. A agenda petrolífera deixou de ser uma variável secundária para tornar-se, em muitos momentos, a agenda predominante na definição de ações e estratégias do país. Corroboram, neste sentido, várias decisões tomadas pela diplomacia

brasileira em conferências internacionais, no acompanhamento e participação em organismos multilaterais, na mudança e, em alguns casos, na inversão de discurso e prática em cenários regionais como a África e Oriente Médio e no teor e intensidade das relações bilaterais com vários dos fornecedores de óleo para o Brasil. Também fica evidente, neste viés, a elevação do tema da garantia do suprimento internacional de óleo como questão vital na ação externa brasileira e, em contrapartida, a intensa e, por vezes, quase desesperada atuação da diplomacia brasileira em utilizar das exportações brasileiras de produtos e serviços e dos investimentos estrangeiros, sobretudo dos países exportadores de petróleo, como contrapeso à “conta petróleo”, procurando, desta forma, conjugar a difícil equação de manter altas taxas de crescimento do PIB, grande importação de petróleo e deficits crescentes e crônicos na balança comercial do país com os países exportadores de óleo. Ainda em relação a este tema, é necessário reconhecer que, ao contrário da expectativa inicial que julgava que a diplomacia brasileira já havia se mobilizado e inteirado da gravidade dos problemas petrolíferos globais antes do primeiro choque, fica claro, na exposição e avaliação do segundo capítulo, que a política externa de Médici, capitaneada por Gibson Barboza, foi muito mais tímida do que se presumia, não se reportando aos temas energéticos com a relevância que parecia adequada e não interferindo nos cenários regionais de forma mais contundente para antecipar-se ao choque que se avizinhava no horizonte e que era claramente percebido pelos analistas e especialistas da época. As decisões mais arrojadas nesse momento no setor petrolífero brasileiro concentraram-se na Petrobrás, que, sob Geisel, ampliou a ação estratégica da estatal e iniciou o processo de internacionalização da empresa com a criação da BRASPETRO em 1972. Esse descompasso entre o MRE e a Petrobrás certamente atrasou medidas e vetores que tiveram de ser rapidamente revistos no calor da crise em 1973/74 e nos primeiros anos da administração de Geisel como presidente.

Em segundo lugar, acredita-se também que o impulso externo tomado pela Petrobrás e suas duas subsidiárias internacionais, BRASPETRO e INTERBRÁS, foi relevante e, em alguns casos, determinante na melhoria da situação petrolífera do país. Tal ocorreu tanto pela garantia do fornecimento de óleo em todo o período pesquisado, como pelas iniciativas de

internacionalização da empresa e abertura de espaços e mercados para a ação direta da estatal, via exploração de petróleo (BRASPETRO), como pela obtenção de importantes contatos e contratos para venda de bens e serviços brasileiros no exterior (INTERBRÁS). Os anos 70 prepararam a estatal brasileira para sua atuação futura, o que trouxe maturidade a uma empresa que, no século XXI, possui sua marca e negócios espalhados por dezenas de países. A experiência da BRASPETRO em prospecção, exploração e negociações, principalmente nos dois cenários petrolíferos mais relevantes para o Brasil, Oriente Médio e África, preparou a empresa para uma atuação interna mais complexa e completa, assim como se tornou uma “experiência pedagógica” relevante no aprendizado do mercado internacional de petróleo. De acordo com as próprias expectativas de Geisel como presidente da empresa e depois da República, o ciclo de subsidiárias internacionais gerou uma atuação mais densa da empresa, que minimizou e, em alguns casos, resolveu problemas na área petrolífera, como a aproximação com países produtores, a celebração de contratos de exploração que baratearam as importações brasileiras, a garantia do fornecimento internacional nos epicentros das duas crises e a construção de redes de contatos que aproximaram mercados consumidores de produtos brasileiros com empresas nacionais e os compradores desses produtos dentre os exportadores de óleo para o Brasil.

Em terceiro lugar, parece haver uma sintomática mudança de posição do Brasil em vários organismos e conferências multilaterais que, na visão deste trabalho, teve como principal motivação a resolução ou minimização do problema petrolífero. Neste sentido, cabe referir principalmente a presença do Brasil na OLADE (Organização Latino Americana de Energia), que ocorreu fundamentalmente na administração de Figueiredo, com a tentativa de transformar a região em espaço prioritário na tomada de decisões na área petrolífera, com o acompanhamento constante das reuniões da OPEP nos anos 70 e com a aproximação entre funcionários do MRE, MME e Petrobrás com representantes e ministros do petróleo das nações pertencentes à OPEP. Além disso, a posição brasileira na ONU também sofreu significativas alterações que se interligam com as necessidades petrolíferas brasileiras. Nesse sentido, podem ser citados: a mudança de voto do Brasil na ONU, em

relação à questão palestina, que passou da tradicional e conservadora equidistância dos anos 60 e início da década seguinte para uma posição favorável aos países árabes e à resolução do problema palestino; o voto brasileiro condenando o sionismo como racismo, apesar da polêmica que envolveu este episódio; e a clara alteração no discurso do Brasil na ONU em relação à questão da descolonização africana e a condenação do regime segregacionista da África do Sul. A diplomacia multilateral brasileira foi sim influenciada pelos impactos dos choques. Apesar disto, e na percepção deste trabalho, foi nos relacionamentos nos cenários regionais e nas relações bilaterais que as transformações dos vetores da política externa brasileira ficaram mais evidentes.

Em quarto lugar, portanto, pode-se perceber uma clara modificação da ação externa brasileira nos dois principais cenários regionais que tinham importância petrolífera para o Brasil: Oriente Médio e África. Tal ocorreu sintomaticamente, como anteriormente referido, apenas a partir do Governo Geisel. Parece haver uma clara correlação entre as mudanças dos vetores da Política Externa Brasileira e a importância petrolífera dos cenários para o Brasil. No que se refere ao cenário africano de uma maneira geral, a posição brasileira foi substancialmente alterada. De um relacionamento comercial prioritário com a África do Sul e de uma posição conciliadora dos interesses portugueses e dos movimentos emancipacionistas africanos, no final da década de 60, o Brasil, passou a condenar de forma veemente o racismo do regime sul-africano, diminuindo seu relacionamento com tal nação e modificou rápida e substancialmente sua relação com os novos países africanos, em especial com as antigas colônias portuguesas. Além disso, estabeleceu processos de cooperação com vários países da região, em especial com os de fala portuguesa. No que se refere à contraposição de exportação de bens, serviços e participação direta da BRASPETRO e INTERBRÁS na África, percebe-se que este foi o cenário em que houve maior efetividade desta estratégia, já que a importação de óleo africano era bem menor do que a do Oriente Médio e os países africanos aceitaram e vincularam de forma mais eficiente suas exportações de óleo à compra de bens e serviços brasileiros. A presença da BRASPETRO, inicialmente “pedagógica” na região, amadureceu para parcerias que produziram resultados tanto em termos de produção de

óleo, como de aprofundamento das relações entre os países (Líbia, Argélia, Angola e Congo principalmente). Vale lembrar que, de acordo com a própria conformação do sistema internacional, era razoavelmente claro o aprofundamento e adensamento das relações comerciais com o continente, tendo em vista a condição de país semiperiférico do Brasil e a posição periférica da maioria dos seus parceiros africanos. Na divisão internacional do trabalho, a posição, interesses e objetivos brasileiros haviam mudado e a atuação brasileira representava esta mudança do quadro geral de inserção do Brasil no sistema internacional.

Em relação ao Oriente Médio, pode-se afirmar que, contrariando a expectativa original de que o Brasil tivesse diluído suas compras de óleo pelos três cenários periféricos globais, foi nesta região que o país concentrou suas aquisições de cru, aumentando inclusive a participação deste no conjunto das compras de óleo brasileiras ao longo da maior parte do período pesquisado, atingindo o pico histórico de 92% em 1979. Tal ocorreu pela opção de aquisição de óleo ao menor preço possível, buscando minimizar os efeitos nocivos das importações de petróleo na balança comercial e no balanço de pagamentos. A partir de 1979, no entanto, a estratégia mudou e paulatinamente o cenário do Oriente Médio diminuiu sua participação no conjunto geral das compras externas brasileiras, atingindo o menor nível histórico em 1985, com pouco mais de 51% das aquisições de óleo. Entre 1979 e 1985, portanto, prevaleceu a proposição da diversificação de cenários, ao contrário do período entre 1974 e 1979 em que a opção foi o menor preço. Em contrapartida, a expectativa de que as compras brasileiras de óleo na região fossem compensadas por investimentos maciços de países árabes ou da compra de bens e serviços brasileiros por estes últimos foi frustrada. Em geral, os investimentos não ocorreram ou quando foram realizados ficaram bem abaixo das expectativas e as compras árabes de bens e produtos brasileiros não foram proporcionais aos imensos gastos brasileiros com óleo, produzindo déficits crônicos e contínuos na balança comercial brasileira com estes países e atingindo em cheio o balanço de pagamentos e a economia brasileira. Acerca deste aspecto e para ser coerente com o que já foi referido, é imperioso separar os países do Oriente Médio em dois grupos. Com Arábia Saudita, Irã, Kuwait e demais petromonarquias, as ações da diplomacia brasileira parecem

ter correspondido ao perfil acima descrito, ou seja, o suprimento de óleo foi garantido e o preço obtido foi o mais baixo possível para a época, mas a compensação em termos de exportações e investimentos foi baixa ou, pelo menos, desproporcional às expectativas da diplomacia e do executivo brasileiros; já com o Iraque, o quadro foi ligeiramente diferente. Neste país, o Brasil não só realizou suas aquisições de óleo mais relevantes e financeiramente vantajosas, como estabeleceu uma relação comercial, de fornecimento de serviços e de participação da BRASPETRO mais efetivas. Mesmo assim, o resultado final, em termos comerciais e financeiros, não foi satisfatório, ficando longe das expectativas originais do governo brasileiro de compensar as aquisições de óleo com a venda de produtos e serviços. Em relação à agenda brasileira para o Oriente Médio, houve sim uma clara guinada dos discursos e vetores da ação externa brasileira na região em direção à agenda dos países árabes, a saber: condenação das ações militares e ocupação israelense de territórios árabes, reconhecimento da OLP e apoio à resolução da questão palestina, votação brasileira na ONU a favor das causas árabes e intensificação das relações bilaterais com os países árabes da OPEP, o que incluía desde os países conservadores e tradicionais aliados dos EUA na região como a Arábia Saudita, petromonarquias do Golfo e Irã até 1979, assim como os regimes árabes de caráter nacionalista como Argélia, Líbia e Iraque.

Em quinto lugar, em relação aos cenários da América Latina, URSS e RPC, podem-se citar os seguintes elementos:

Em relação às duas potências comunistas, o comportamento foi distinto. Se, com os soviéticos, houve um relacionamento petrolífero que antecedeu os dois choques e que se intensificou nos anos mais críticos das duas crises petrolíferas, a relação de fornecimento com a URSS não foi linear e contínua, alternando anos de considerável presença do óleo soviético e anos de ausência total nas importações brasileiras. O cru soviético foi usado entre 1974 e 1976, desaparecendo nos anos seguintes e só retornando entre 1982 e 1984. Nos dois anos seguintes, seu volume e valor decresceram substancialmente. Com a RPC, o comportamento foi diferente. Desde o retorno das relações diplomáticas em 1974, no primeiro ano de Geisel, o nível de aprofundamento da agenda petrolífera entre os dois países foi muito maior pelo próprio fato de a relação não se restringir às compras brasileiras, incluindo a presença da

BRASPETRO no país do leste da Ásia. A RPC tornou-se também, aos poucos, um fornecedor confiável e significativo para o Brasil, em especial no governo de Figueiredo em que a potência chinesa representou, em valores relativos, indicadores superiores aos de muitos países de tradicional origem das importações brasileiras. Entre 1978 e 1985, as compras de cru da RPC passaram de modestos 0,10% das importações totais para 7,1% em 1983 e 9,4% em 1986, já no governo seguinte. O pragmatismo de Geisel havia produzido seus resultados e aproximado dois dos principais países que, na economia mundo capitalista, necessitavam adensar suas relações. De outra parte, ao contrário da potência comunista que experimentava os primeiros sinais de sua transformação estrutural e que viveria décadas de contínuo e grande crescimento, o Brasil vivia uma crise econômica e financeira nos anos 80, a qual trouxe instabilidade e problemas ao país.

Em relação à América Latina, houve pelo menos dois momentos distintos no comportamento petrolífero e nos vetores da política externa brasileira. Do final da década de 60 até 1979, apesar do discurso favorável de prioridade à região, não foi o que o relacionamento petrolífero brasileiro exemplificou. O Brasil não só diminuiu seu relacionamento com os fornecedores da região, como deixou uma grande potência petrolífera da região fora de seus objetivos energéticos: o México. A América Latina, apesar de possuir dois grandes produtores de petróleo e vários de potencial médio, permaneceu como terceiro cenário das importações brasileiras e com perfil declinante. Mais que isso, os documentos consultados permitem ver pouca articulação entre as necessidades energéticas brasileiras externas e os vetores da ação externa brasileira durante a administração Médici e também durante os anos seguintes do governo Geisel, o qual se preocupou mais com o Oriente Médio e África. De 1979 em diante, pela primeira vez depois da origem das crises energéticas, o Brasil aproximou discurso e prática na atuação externa em relação à região. Seja no campo multilateral através da OLADE ou na intensificação dos contatos bilaterais, parece haver maior correspondência entre os objetivos petrolíferos brasileiros e a atuação da diplomacia brasileira. Dessa forma, também foi possível ao Brasil implementar pela primeira vez uma estratégia de diversificação das fontes de fornecimento de cru, que era

originalmente prevista, mas que só foi confirmada nos anos da administração Figueiredo.

Para finalizar, na percepção deste trabalho, e de acordo com os referenciais já colocados, a atuação da diplomacia brasileira não pode ser apenas descrita e avaliada como a busca pura e simples dos interesses nacionais de uma potência média em busca de poder. O Brasil representa nos anos 70 do século XX uma potência regional emergente, com uma forte caracterização semiperiférica, ou seja, o Brasil deixou de pertencer ao grupo dos países que apenas forneciam produtos primários no quadro da divisão internacional do trabalho e se propôs a assumir uma posição mais densa, que, de forma simultânea, exigiu solidariedade com o centro na medida em que este ainda detinha a fatia maior do poder, recursos e influência no sistema internacional, mas, ao mesmo tempo, precisava de novos espaços e recursos em sua ligação com os cenários periféricos dos quais retirava o óleo tão necessário ao seu processo de desenvolvimento. A linha de atrito com os EUA e as parcerias com outros países do centro parecem corroborar a compreensão wallersteineana de que o que realmente iniciava neste momento era o lento processo de decadência da hegemonia estadunidense no quadro do sistema mundo capitalista. Na compreensão deste trabalho, os governos brasileiros de então não fizeram esta leitura a partir deste referencial, mas se adequaram ao período de forma estrutural, tendo em vista a reconfiguração do sistema nesta época.

Outro elemento que sugere a adequação do sistema ao processo dos dois choques é o caráter acintosamente oligopolístico da IMP, o que levou a Petrobrás a usar de seu processo de internacionalização como forma de adequar-se a uma das mais importantes e fechadas áreas do capitalismo internacionalizado. Do ponto de vista deste trabalho, apesar das interferências e hesitações em vários momentos, a trajetória da estatal brasileira foi exitosa.

Por fim, não há como deixar de reconhecer que a experiência vivida pelo Brasil com os dois choques representou um elemento importante da estratégia nacional desenvolvimentista, postura esta que moldou várias das ações externas brasileiras, apesar da clara diferença entre o discurso do regime militar e dos governos de caráter populista e nacionalista que o antecederam nas décadas de 50 e 60. Se a Petrobrás foi criada na década de 50 para ser

um símbolo da capacidade nacional e de sua afirmação, foi durante as crises que a empresa melhor desempenhou seu papel, construindo as bases para sua atuação internacional futura.

FONTES E REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. DOCUMENTOS E RELATÓRIOS

BRASIL. **I PND. 1972-1974**. Guanabara: IBGE, 1971. 149 p.

_____. **II PND. 1975-1979**. Guanabara: IBGE, 1976. 149 p.

CNP. **Anuário Estatístico do CNP 1978**. Brasília: CNP, 1979.

_____. **Anuário Estatístico do CNP 1979**. Brasília: CNP, 1980.

_____. **Anuário Estatístico do CNP 1981**. Brasília: CNP, 1982.

_____. **Anuário Estatístico do CNP 1982**. Brasília: CNP, 1983.

_____. **Anuário Estatístico do CNP 1986**. Brasília: CNP, 1987.

_____. **Anuário Estatístico do CNP 1987**. Brasília: CNP, 1988.

ENARSA – Energia Argentina SA. **Informe de Gestión 2004-2007**. Buenos Aires: ENARSA, 2008.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Anuário Estatístico do Brasil 1977**. Rio de Janeiro: IBGE, 1977.

_____. **Estatísticas do Século XX**. Rio de Janeiro: IBGE. 2003.

IEA – International Energy Agency. **Key World Energy Statistics 2009**. Paris: IEA, 2009.

_____. **Manual de Estatísticas Energéticas**. Paris: OCDE-IEA, 2007.

_____. **World Energy Outlook 2004**. Paris: IEA, 2004.

_____. **World Energy Outlook 2007**. Resumen Ejecutivo. Paris: IEA-OCDE, 2007.

_____. **World Energy Outlook 2008**. Resumen Ejecutivo. Paris: IEA, 2008.

MME. **Balanço Energético Nacional 1977**. Brasília: Ministério das Minas e Energia, 1978.

_____. **Balanço Energético Nacional 1978**. Brasília: Ministério das Minas e Energia, 1978.

_____. **Balanço Energético Nacional 1980**. Brasília: Ministério das Minas e Energia, 1981.

_____. **Balço Energético Nacional 1987**. Brasília: Ministério das Minas e Energia, 1987. 157 p.

_____. **Balço Energético Nacional 2009**. Resultados Preliminares. Rio de Janeiro: EPE, 2009.

_____. Ministério das Minas e Energia. **O Brasil Rumo à Auto-Suficiência Energética**. Ministério das Minas e Energia. MME: Gráfica Europa, s/d. 112 p.

MRE. Acordo de Cooperação Científica e Técnica entre o Brasil e a Arábia Saudita. **Resenha de Política Exterior Brasileira**. Brasília: MRE, 8 (30): 76-79 e 144-147, jul/set 1981.

_____. A Questão da Palestina. **Resenha de Política Exterior Brasileira**. Brasília: MRE, 2 (7): 79-81, out/dez 1977.

_____. A Visita do Ministro dos Petróleos de Angola, Jorge Morais. **Resenha de Política Exterior Brasileira**. Brasília: MRE, 6 (21): p. 61-62, abr/jun 1979.

_____. A Visita do Presidente do Congo, Denis Sassou-Nguesso. **Resenha de Política Exterior Brasileira**. Brasília: MRE, 9 (34): p. 25-28, jul/set 1982.

_____. A Visita do Vice-Presidente da Nigéria a Brasília. **Resenha de Política Exterior Brasileira**. Brasília: MRE, 6 (20): p. 31-38, jan/fev 1979.

_____. Brasil-China: Estabelecimento de Relações Diplomáticas em Nível de Embaixada. **Resenha de Política Exterior Brasileira**. Brasília: MRE, 1 (2): 17-25, ago/set 1974.

_____. Brasil na XXIX Assembléia Geral das Nações Unidas. **Resenha de Política Exterior Brasileira**. Brasília: MRE, 1 (2): 39-44, ago/set 1974.

_____. Brasil na XXIX Assembléia Geral das Nações Unidas. **Resenha de Política Exterior Brasileira**. Brasília: MRE, 1 (2): 40, ago/set 1974.

_____. CDO. **Importações Brasileiras de Petróleo do Oriente Próximo**. Arquivo Confidencial. Pasta 844.42(42)(53).

_____. CDO. Microfilme 2074. 15 p.

_____. CDO. **Petróleo**. Viagem de Missão da Petrobrás ao Irã. Embaixada Brasileira em Teerã Arquivo Confidencial. Pasta 663. 63 (E9).

_____. Chanceler Brasileiro, em Pequim, Intensifica Cooperação com a China. **Resenha de Política Exterior Brasileira**. Brasília: MRE, 9 (32): p. 121-125, jan/mar 1982.

_____. Delegação Angolana Abre Nova Fase das Relações Brasília-Luanda. **Resenha de Política Exterior Brasileira**. Brasília: MRE, 6 (21): p. 45-46, abr/jun 1979.

_____. Figueiredo: Política Externa Visa à Paz, à Independência e ao Desenvolvimento. **Resenha de Política Exterior Brasileira**. Brasília: MRE, 7 (24): p. 4, jan/mar 1980.

_____. Ministro do Petróleo da Arábia Saudita Recebe a Grã-Cruz do Cruzeiro do Sul. **Resenha de Política Exterior Brasileira**. Brasília: MRE, 9 (33): 23-24, abr/jun 1982.

_____. Ministro dos Negócios Estrangeiros da Arábia Saudita no Brasil. **Resenha de Política Exterior Brasileira**. Brasília: MRE, 8 (30): 71-76, jul/set 1981.

_____. Na Declaração Conjunta, os Entendimentos do Presidente do Equador em Brasília **Resenha de Política Exterior Brasileira**. Brasília: MRE, 9 (32): p. 8-16, jan/mar 1982.

_____. Na Visita a Caracas, Chanceler Instala Comissão de Coordenação Brasil-Venezuela. **Resenha de Política Exterior Brasileira**. Brasília: MRE, 6 (22): p. 41-43, jul/set 1979.

_____. Presença do Chanceler de Angola no Brasil Amplia o Diálogo Brasília-Luanda. **Resenha de Política Exterior Brasileira**. Brasília: MRE, 9 (32): p. 79-87, jan/mar 1982.

_____. Presidente João Figueiredo Visita Cinco Países Africanos. **Resenha de Política Exterior Brasileira**. Brasília: MRE, 11 (39): p. 3-35, out/dez 1983.

_____. Programa de Trabalho Sobre a Cooperação Econômica e Comercial entre Brasil e México. **Resenha de Política Exterior Brasileira**. Brasília: MRE, 10 (37): p. 13-23, abr/jun 1983.

_____. **Relatório 1969**. Brasília: Seção de Publicações da Divisão de Publicações, 1973.

_____. **Relatório 1970**. Brasília: Seção de Publicações da Divisão de Publicações, 1973.

_____. **Relatório 1971**. Brasília: Seção de Publicações da Divisão de Publicações, 1974.

_____. **Relatório 1972**. Brasília: Seção de Publicações da Divisão de Publicações, 1974.

_____. **Relatório 1973**. Brasília: Seção de Publicações da Divisão de Publicações, 1976.

_____. **Relatório 1974**. Brasília: Seção de Publicações da Divisão de Publicações, 1975.

_____. **Relatório 1977.** Brasília: Seção de Publicações da Divisão de Publicações, 1983.

_____. **Relatório 1978.** Brasília: Seção de Publicações da Divisão de Publicações, 1984.

_____. **Relatório 1979.** Brasília: Seção de Publicações da Divisão de Publicações, 1985.

_____. **Relatório 1985.** Brasília: Seção de Publicações da Divisão de Publicações, 1986.

_____. Saraiva Guerreiro Visita o Gabão, Costa do Marfim e Guiné-Bissau. **Resenha de Política Exterior Brasileira.** Brasília: MRE, 11 (36): p. 4, jan/mar 1983.

_____. Segunda Reunião da Comissão Mista Brasil-Iraque. **Resenha de Política Exterior Brasileira.** Brasília: MRE, 8 (30): 89-90, jul/set 1981.

_____. Vice-Presidente do Iraque Visita Brasília. **Resenha de Política Exterior Brasileira.** Brasília: MRE, 6 (21): 39-43, abr/jun 1979.

_____. Visita de Al-Sakkaf ao Brasil. **Resenha de Política Exterior Brasileira.** Brasília: MRE, 1 (2): 35-38, ago/set 1974.

OPEC. Organization of Petroleum Exporting Countries. **General Information 2002.** Vienna: OPEC, 2002.

_____. **World Oil Outlook 2009.** Vienna: OPEC, 2009.

PETROBRAS. **Anuário Estatístico da Petrobras.** Rio de Janeiro: Serplan, 1 (1): 145 p. nov. 1976.

_____. **Anuário Estatístico da Petrobras.** Rio de Janeiro: Serplan, 3 (3): 190 p. nov. 1978.

_____. **Plano de Negócios 2009-2013.** Rio de Janeiro: Petrobras, 2009.

_____. **Relatório Anual Consolidado das Atividades da Petrobrás 1981.** Rio de Janeiro: Petrobrás, 1982.

_____. **Relatório Anual Consolidado 80.** Rio de Janeiro: Petrobrás, 1981.

_____. **Relatório de Atividades 75.** Rio de Janeiro: Petrobrás, 1976.

UN. **Yearbook of World Energy.** Statistics 1981. New York: UN, 1983.

2. ENTREVISTAS

LEITÃO, Edson Gueiros. Depoimento. Rio de Janeiro: FGV-CPDOC/PETROBRAS-SERCOM, 1988.

MOGGI, Antônio Seabra. Depoimento. Rio de Janeiro: FGV-CPDOC/PETROBRAS-SERCOM, 1988.

SANT'ANNA, Carlos. Depoimento. Rio de Janeiro: FGV-CPDOC/PETROBRAS-SERCOM, 1988.

ZUCCA, Aldo Jacomo. Depoimento. Rio de Janeiro: FGV-CPDOC/PETROBRAS-SERCOM, 1991.

3. LIVROS

AB'SABER, Aziz Nacib. **Relações entre o Brasil e o Mundo Árabe: Construção e Perspectivas**. Brasília: FUNAG, 2002.

ARRIGHI, Giovanni. **O Longo Século XX**. Dinheiro, Poder e as Origens do Nosso Tempo. São Paulo: UNESP, 1996.

ARRIGHI, Giovanni e SILVER, Beverly J. **Caos e Governabilidade no Moderno Sistema Mundial**. Rio de Janeiro: Contraponto/UFRJ, 2001. 334 p.

BARBOSA, Mário Gibson Alves. **Na Diplomacia, o Traço Todo da Vida**. 3. ed. São Paulo: Francisco Alves, 2007.

BOERSNER, Demetrio. **Relaciones Internacionales de América Latina**. Breve Historia. 5. ed. Caracas: Nueva Sociedad, 1996. 290 p.

BUENO, Clodoaldo. **Política Externa da Primeira República: os anos de apogeu (de 1902 a 1918)**. São Paulo: Paz e Terra, 2003.

_____. **História da Política Exterior do Brasil**. 2. ed. Brasília: UNB, 2002.

CALABI, Andréa Sandro; FONSECA, Eduardo Giannetti *et al.* **A Energia e a Economia Brasileira**. São Paulo: Pioneira, 1983.

CANANI, Ney. **Política Externa no Governo Itamar Franco (1992-1994)**. Porto Alegre: UFRGS, 2004.

CASTRO, Celso; D'ARAÚJO, Maria Celina (Org). **Ernesto Geisel**. 4. ed. Rio de Janeiro: FGV, 1997. 494 p.

CERVO, Amado Luiz. **Relações Internacionais da América Latina**. Velhos e Novos Paradigmas. Brasília: IBRI, 2001. 315 p.

CRUZ, Paulo Davidoff. **Dívida Externa e Política Econômica**. São Paulo: Brasiliense, 1984.

DEMANT, Peter. **O Mundo Muçulmano**. São Paulo: Contexto, 2004.

DUNNE, Tim; SCHMIDT, Brian C. Realism. In: BAYLIS, John; SMITH, Steve. **The Globalization of World Politics**. An Introduction to International Relations. 3. ed., London: Oxford University Press, 2004. Cap. 7, p. 165-171.

GUERREIRO, Ramiro Saraiva. **Lembranças de um Empregado do Itamaraty**. São Paulo: Siciliano, 1992.

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. **Quinhentos Anos de Periferia**. Porto Alegre: UFRGS, 1999. 166 p.

HOBDEN, Stephen; JONES, Richard Wyn. Marxist Theories of International Relations. In: BAYLIS, John; SMITH, Steve. **The Globalization of World Politics**. An introduction to International Relations. 3. ed., London: Oxford University Press, 2004. Cap. 10, p. 225-249.

HOBSBAWN, Eric. **A Era dos Impérios (1875-1914)**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2003.

MARINHO Jr., Ilmar Penna. **Petróleo: Política e Poder: um novo choque do petróleo?** Rio de Janeiro: José Olympio, 1989.

MESSARI, Nizar; NOGUEIRA, João Pontes. **Teoria das Relações Internacionais**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005. 250 p.

QUAGLINO, Maria Ana; DIAS, José Luciano de Mattos. **A Questão do Petróleo no Brasil: Uma História da Petrobrás**. Rio de Janeiro: CPDOC: Petrobrás, 1993.

ROSA, Luciano Ozório. O Brasil e o Oriente Médio. In: ALBUQUERQUE, José G. de (Org.). **Sessenta Anos de Política Externa Brasileira (1930-1990)**. São Paulo: USP, 2000. V. 3, p. 431-454.

RUIZ-CARO, Ariel. **El Papel de la OPEP en el Comportamiento del Mercado Petrolero Internacional**. Santiago: CEPAL, 2001.

SARAIVA, José Flávio Sombra. O continente e a ilha: de Pierre Renouvin a Adam Watson. **Relações Internacionais. Dois Séculos de História**. Brasília: IBRI, 2001. V.1, cap. 1, seção 01, p. 18-25.

_____. **Formação da África Contemporânea**. São Paulo: Atual, 1991.

SENNES, Ricardo. **As Mudanças na Política Externa Brasileira nos Anos 80**. Uma Potência Média Industrializada. Porto Alegre: UFRGS, 2003. 143 p.

SILVA, André Luiz Reis da. **A Diplomacia Brasileira entre a Segurança e o Desenvolvimento**. A Política Externa do Governo Castelo Branco (1964-1967). Porto Alegre: UFRGS, 2004. 123 p.

SOUTO, Cíntia Vieira. **A Diplomacia do Interesse Nacional**. A política externa do Governo Médici. Porto Alegre: UFRGS, 2003. 128 p.

TEIXEIRA, Ivana Pedrosa. **O Universalismo diante da Possibilidade Européia**. A Política Externa do Governo Figueiredo (1979-1985). Itajaí: UNIVALI, 2002. 205 p.

VIZENTINI, Paulo G. Fagundes. **História do Século XX**. Porto Alegre: Novo Século, 1998. 246 p.

_____. **A Política Externa do Regime Militar Brasileiro**. Multilateralização, desenvolvimento e construção de uma potência média (1964-1985). Porto Alegre: UFRGS, 1998. 407 p.

_____. **O Oriente Médio e Afeganistão**. Um século de conflitos. Porto Alegre: Leitura XXI, 2002. 149 p.

WALLERSTEIN, Immanuel Maurice. **O Declínio do Poder Americano**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2004.

_____. **The Modern World-System: Capitalist Agriculture and the Origins of the European World-Economy in the Sixteenth Century**. New York: Academic Press, 1976.

_____. **The Modern World-System**. Mercantilism and the Consolidation of the European World-Economy (1660-1750). New York: Academic Press, 1980. V.2

_____. **The Modern World-System**. The Second Era of Great Expansion of the Capitalist World-Economy. (1730-1840). Cambridge: Cambridge University Press, 1984. V.3

_____. **World System Analysis**. An Introduction. London: Duke University, 2004. 109 p.

YERGIN, Daniel. **O Petróleo: Uma História de Ganância, Dinheiro e Poder**. São Paulo: Scritta, 1992.

4. ARTIGOS

ALVEAL, Carmem. **Evolução da Indústria de Petróleo: Nascimento e Desenvolvimento**. Rio de Janeiro: COPPEAD-IE/UFRJ, 2003.

BERTELLI, Luiz Gonzaga. Os Contratos de Risco e a Auto-Suficiência Petrolífera. **Atualidades do Conselho Nacional do Petróleo**. Rio de Janeiro: CNP, 8, (51): p. 21, nov/dez 1976.

CONTRATOS de Serviços com Cláusula de Risco na Prospecção e Perfuração de Petróleo. **ACNP**. Rio de Janeiro: CNP, 6 (47): 28-31.

DICCO, Ricardo Andrés de. **Crisis Energética en Argentina?** Buenos Aires: Universidad del Salvador, 2004.

GONÇALVES, Williams da Silva; MIYAMOTO, Shigueloli. Os Militares na Política Externa Brasileira. (1964-1984). **Estudos Históricos**. Rio de Janeiro: FGV, 6 (12): 211- 246. 1993.

GUERREIRO, Ramiro Saraiva. O Brasil e a Crise Mundial. **Política e Estratégia**. São Paulo: 2 (1): 9-17, jan-mar 1984.

KLARE, Michael T. Ensuring Energy Security. **Foreign Affairs**. New York: Council on Foreign Relations. 85, (2), p. 69-82, mar/apr 2006.

LESSA, Antônio Carlos Moraes. A Estratégia de Diversificação de Parcerias no Contexto do Nacional-Desenvolvimentismo. **Revista Brasileira de Política Internacional**. Brasília: IBRI, 38 (1): 24-39, 1995.

_____. Instabilidade e Mudanças: Os Condicionantes Históricos da Política Externa Brasileira Sob Geisel (1974-1979). **Revista de Informação Legislativa**. Brasília: 34 (133): 73-81, jan-mar 1997.

_____. Israel e o Mundo Árabe no Cruzamento das Escolhas Internacionais do Brasil. SANTOS, Norma Breda (Org). **Brasil e Israel: Diplomacia e Sociedades**. Brasília: UNB, 1998, p. 149-186.

_____. Pelos Quatro Cantos do Mundo: Um Balanço Histórico da Estratégia de Diversificação de Parcerias Sob o Governo Geisel (1974-1979). Brasília: UNB, 1996.

LEVY, Walter J. Oil: An Agenda For The 1980's. **Foreign Affairs**. New York: Council on Foreign Relations. 59, (5), p. 1079-1111, Summer 1981.

_____. Oil and The Decline of The West. **Foreign Affairs**. New York: Council on Foreign Relations. 58, (5), p. 999-1015, Summer 1980.

LIMA, Maria Regina Soares de; MOURA, Gerson. A Trajetória do Pragmatismo: Uma Análise da Política Externa Brasileira. **Dados**. Rio de Janeiro: IUPERJ, 25 (3): 349-363, 1982.

MARINHO JR., Ilmar. A Guerra Fria do Petróleo. **Atualidades do Conselho Nacional do Petróleo**. Rio de Janeiro: CNP, 3 (18): p. 12-16, mai/jun 1971.

MARTINS, Carlos Estevam. A Evolução da Política Externa Brasileira na Década 64/74. **Estudos Cebrap**. São Paulo: 7 (12) 45-76, abr-jun 1975.

OLIVEIRA, Araken de. Crise do Petróleo: Os Limites da Dependência. **Revista do Gás**. São Paulo: Abril, 4 (26): 43-50, ago 1974.

OLIVEIRA, Henrique Altemani de. As Relações Comerciais Brasil-África nos Governos Médici e Geisel. **Política e Estratégia**. 8 (2): 1989, p. 189-215.

PENNA FILHO, Pio; LESSA, Antonio Carlos Moraes. O Itamaraty e a África: As Origens da Política Africana do Brasil. **Estudos Históricos**. Rio de Janeiro: FGV, (39): 14-19, 2007.

RUSTOW, Dankwart A. US-Saudi Relations ant The Oil Crises of The 1980's. **Foreign Affairs**. New York: Council on Foreign Relations. 55, (3), p. 494-516 Apr 1977.

SANTANA, Carlos Ribeiro. O aprofundamento das relações do Brasil com os países do Oriente Médio durante os dois choques do petróleo da década de 1970: um exemplo de ação pragmática. **Revista Brasileira de Política Internacional**. Brasília: UNB, 49 (2): 157-177, 2006.

SANTOS, Edmilson Moutinho dos. Petróleo – Quadro estratégico-global no início do século XXI. **Política Externa**. São Paulo: Edusp, 12 (1): 95-115, jun/jul/ago 2003.

WIMMER, Gerhard; CALDAS, Luiz Emygdio Navaes. Na Concorrência do Mercado Distribuidor de Derivados de Petróleo (1968 a 1977). **Boletim Técnico da Petrobrás**. Rio de Janeiro, 20 (4): 337-350, out/dez 1977.

YERGIN, Daniel. Is it about the oil? **Oil and Gas Investor**. ABI/INFORM Global, june 2003, p. 30-32.

5. TESES E DISSERTAÇÕES

FARES Seme Taleb. **O Pragmatismo do Petróleo: As Relações entre o Brasil e o Iraque, de 1973 a 2007**. 2007. 265 f. Dissertação de Mestrado. Instituto de Relações Internacionais - Universidade de Brasília, Brasília, 2007.

FUSER, Igor. **O Petróleo e o Envolvimento Militar dos EUA no Golfo Pérsico (1945-2003)**. 2005. 329 f. Dissertação de Mestrado. Programa San Thiago Dantas – Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais. UNESP, UNICAMP, PUC-SP, São Paulo, 2005.

MONTENEGRO, Marcelo Luís. **Indústria Bélica e Diplomacia na Relação Brasil-Iraque (1979-1989): crise de uma estratégia de política externa brasileira para os anos 80**. 1992. Dissertação. Mestrado em Relações Internacionais. PUC-RJ, Rio de Janeiro, 1992.

PINHEIRO, Letícia. **Foreign Policy Decision-making Under the Geisel Government: the President, the Military and the Foreign Ministry**. London School of Economics and Political Science, London, 1994.

SILVA, Silvana Romancini. **Política Externa Brasileira para os Países Árabes de 1974 a 1984**. 1988. 76 f. Dissertação de Mestrado. Instituto de Ciências Humanas Departamento de História - Universidade de Brasília, Brasília, 1988.

TOSCANO, Daniela Maria Barandier. **A Influência do Sistema Petrobras sobre a Ação Externa do Governo de Ernesto Geisel (1974-1979)**. 2004. 130 f. Dissertação de Mestrado. Instituto de Relações Internacionais - Universidade de Brasília, Brasília, 2004.

WANG, Ana Beatriz Gartner Marabuto. **Os Anos Geisel: Dilema Energético e Política Exterior**. 2003. 157 f. Dissertação de Mestrado. Instituto de Ciências Humanas Departamento de História - Universidade de Brasília, Brasília, 2003.

6. FONTES DE INTERNET

BP. British Petroleum. **Statistical Review of World Energy June 2006**. Disponível em: <[http://www.bp.com/statistical review](http://www.bp.com/statistical_review)>. Acesso em: 20 out. 2006.

INFOPETRO. **Provedor de Informações e Análise Econômica do Setor de Petróleo e Gás**. Rio de Janeiro: Instituto de Economia da UFRJ. Disponível em: <<http://www.ie.ufrj.br/infopetro/index.htm>>. Acesso em: 10 jun. 2006.

MME. **Histórico da Eletronuclear**. Disponível em: <<http://www.eletronuclear.gov.br/historico.php>>. Acesso em: 10 dez. 2009.

US. EIA. **World Petroleum Consumption, 1960-2007**. Table 11.10. Disponível em: <<http://www.eia.doe.gov/aer/txt/ptb1110.html>>. Acesso em: 04 out. 2009.

WHITE HOUSE. **Presidents of United States**. Disponível em: <<http://www.whitehouse.gov/about/presidents>>. Acesso em: 20 out. 2009.

ANEXOS

ANEXO A**PRESIDENTES DA PETROBRÁS (1969-1985)**

Nome	Início	Fim
Waldemar Levy Cardoso	28/03/1969	30/10/1969
Ernesto Geisel	06/11/1969	06/07/1973
Floriano Peixoto Faria Lima	17/07/1973	01/10/1974
Araken de Oliveira	03/10/1974	14/03/1979
Shigeaki Ueki	26/03/1979	28/08/1984
Thelmo Dutra de Rezende	28/08/1984	19/03/1985

ANEXO B
Indicadores Gerais de Importação de Petróleo do Brasil
Governo Médici

PAÍSES	ANOS													
	1968	%	1969	%	1970	%	1971	%	1972	%	1973	%	1974	%
ARÁBIA SAUDITA	30739	28,11	22310	16,54	29336	17,50	47854	25,58	81857	37,38	119660	44,00	105.433	41,60
IRAQUE	22952	20,99	25374	18,81	24059	14,35	24682	13,19	38928	17,77	59396	21,84	55.723	22,00
IRÃ	0	0,00	7328	5,43	4680	2,79	2604	1,39	2057	0,94	14247	5,24	3.975	1,60
KUWAIT	7894	7,22	11605	8,60	12360	7,37	13542	7,24	13542	6,18	15096	5,55	11.762	4,60
ZONA NEUTRA	0	0,00	0	0,00	862	0,51	591	0,32	2478	1,13	13939	5,12	15.977	6,30
EAU	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	2.441	1,00
ABU-DHABI	0	0,00	365	0,27	0	0,00	396	0,21	855	0,39	0	0,00	0	0,00
DUBAI	0	0,00	0	0,00	1183	0,71	2805	1,50	1252	0,57	1151	0,42	0	0,00
CATAR	0	0,00	0	0,00	516	0,31	3736	2,00	1774	0,81	0	0,00	0	0,00
BAHRAIN	0	0,00	1183	0,88	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00
OMAN	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	1151	0,42	0	0,00
ORIENTE MÉDIO	61585	56,31	68164	50,54	72995	43,54	96211	51,43	142744	65,18	224639	82,59	195311	77,10
ARGÉLIA	4252	3,89	6976	5,17	11932	7,12	14750	7,88	15524	7,09	0	0,00	7.768	3,10
LÍBIA	1824	1,67	2327	1,73	4491	2,68	5070	2,71	5460	2,49	11454	4,21	24.682	9,80
EGITO	0	0,00	1698	1,26	6692	3,99	5384	2,88	0	0,00	1667	0,61	0	0,00
NIGÉRIA	7655	7,00	12121	8,99	13429	8,01	10095	5,40	7680	3,51	1944	0,71	0	0,00
ANGOLA	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00
CONGO	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00
GABÃO	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	1453	0,66	252	0,09	0	0,00
TUNÍSIA	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	3.265	1,30
ÁFRICA	13731	12,56	23122	17,14	36545	21,80	35299	18,87	30116	13,75	15316	5,63	35715	14,20
VENEZUELA	16436	15,03	16819	12,47	17939	10,70	16379	8,75	11416	5,21	11731	4,31	9.466	3,70
EQUADOR	0	0,00	0	0,00	245	0,15	0	0,00	673	0,31	0	0,00	0	0,00
MÉXICO	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	478	0,20
BOLÍVIA	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	2051	0,94	2428	0,89	0	0,00
ARGENTINA	528	0,48	0	0,00	189	0,11	711	0,38	340	0,16	0	0,00	0	0,00
TRINIDAD TOBAGO	0	0,00	2680	1,99	3195	1,91	3189	1,70	1422	0,65	2271	0,83	0	0,00
PERU	277	0,25	44	0,03	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00
URUGUAI	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00
AMÉRICA LATINA	17241	15,76	19543	14,49	21568	12,86	20279	10,84	15901	7,26	16429	6,04	9944	3,90
URSS	3076	2,81	931	0,69	0	0,00	0	0,00	138	0,06	0	0,00	3.302	1,30
RPC	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00
INDONÉSIA	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00
MALÁSIA	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00
SRI-LANKA	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00
JAPÃO	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00
ITÁLIA	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	283	0,10	0	0,00
CANADÁ	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00
OUTROS	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	8.970	3,50
OUTROS TOTAL	3076	2,81	931	0,69	0	0,00	0	0,00	138	0,06	283	0,10	12272	4,80
TOTAL	109363	100,00	134881	100	167652	100	187088	100	219016	100	271983	100	288957	100

Governo Geisel

PAÍSES	ANOS											
	1974	%	1975	%	1976	%	1977	%	1978	%	1979	%
ARÁBIA SAUDITA	105.433	41,60	83.255	31,70	79.506	26,40	96.514	32,40	102.577	31,20	107.685	29,40
IRAQUE	55.723	22,00	71.492	27,30	92.708	30,80	84.519	28,40	97.608	29,70	148.670	40,60
IRÃ	3.975	1,60	14.492	5,50	27.978	9,30	30.280	10,20	45.741	13,90	42.168	11,50
KUWAIT	11.762	4,60	34.538	13,20	34.765	11,60	35.752	11,00	30.972	9,40	9.165	2,50
ZONA NEUTRA	15.977	6,30	6.774	2,60	17.832	5,90	13.052	4,40	12.549	3,80	15.794	4,30
EAU	2.441	1,00	554	2,50	7.561	2,50	6.825	2,30	6.334	1,90	7.812	2,20
ABU-DHABI	0	0,00	0	0,00		0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00
DUBAI	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00
CATAR	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	5.825	1,60
BAHRAIN	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00
OMAN	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00
ORIENTE MÉDIO	195311	77,10	211105	82,80	260350	86,50	266942	88,70	295781	89,90	337119	92,10
ARGÉLIA	7.768	3,10	5.988	2,30	4.529	1,50	0	0,00	3.592	1,10	1.050	0,30
LÍBIA	24.682	9,80	18.505	7,00	11.630	3,90	10.202	3,40	6.202	1,90	1.573	0,40
EGITO	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00
NIGÉRIA	0	0,00	0	0,00	5.969	2,00	6.290	2,10	4.824	1,50	1.239	0,40
ANGOLA	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00
CONGO	0	0,00	868	0,30	0	0,00	0	0,00	3.969	1,20	2.585	0,70
GABÃO	0	0,00	8.586	3,30	8.202	2,70	10.775	3,60	6.787	2,10	5.560	1,50
TUNISIA	3.265	1,30	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00
ÁFRICA	35715	14,20	33947	12,90	30330	10,10	27267	9,10	25374	7,80	12007	3,30
VENEZUELA	9.466	3,70	6.473	2,50	4.891	1,60	6.101	2,10	6.554	2,00	12.115	3,30
EQUADOR	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	742	0,20	0	0,00
MÉXICO	478	0,20	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00
BOLÍVIA	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00
ARGENTINA	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00
TRINIDAD TOBAGO	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00
PERU	0	0,00	1.736	0,70	2.862	1,00	396	0,10	0	0,00	0	0,00
URUGUAI	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00
AMÉRICA LATINA	9944	3,90	8209	3,20	7753	2,60	6497	2,20	7296	2,20	12115	3,30
URSS	3.302	1,30	1.082	0,40	987	0,30	0	0,00	0	0,00	0	0,00
RPC	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	359	0,10	4.818	1,30
INDONÉSIA	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00
MALÁSIA	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00
SRI-LANKA	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00
JAPÃO	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00
ITÁLIA	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00
CANADÁ	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00
OUTROS	8.970	3,50	1.843	0,70	1.428	0,50	0	0,00	0	0,00	0	0,00
OUTROS TOTAL	12272	4,80	2925	1,10	2415	0,80	0	0,00	359	0,10	4818	1,30
TOTAL	288957	100	290133	100	331178	100	327973	100	354184	100	378066	100

Governo Figueiredo

	ANOS											
PAÍSES	1980	%	1981	%	1982	%	1983	%	1984	%	1985	%
ARÁBIA SAUDITA	71.756	22,60	112.371	36,40	85.620	29,40	71.046	26,70	47.828	20,10	33.275	16,70
IRAQUE	137.197	43,10	51.848	16,80	74.209	25,50	66.202	24,90	68.769	28,90	65.296	32,80
IRÃ	13.983	4,40	0	0,00	1.554	0,50	13.725	5,20	6.184	2,60	3.735	1,90
KUWAIT	19.707	6,20	12.907	4,20	3.239	1,10	7.837	2,90	8.256	3,50	0	0,00
ZONA NEUTRA	6.271	2,00	4.428	1,40	3.460	1,20	2.724	1,00	0	0,00	0	0,00
EAU	6.655	2,10	7.322	2,40	11.152	3,80	6.227	2,30	0	0,00	0	0,00
ABU-DHABI	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00
DUBAI	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00
CATAR	6.227	1,90	5.982	1,90	9.196	3,10	8.057	3,00	4.602	1,90	0	0,00
BAHRAIN	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00
OMAN	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00
ORIENTE MÉDIO	261796	82,30	194858	63,10	188430	64,60	175818	66,00	135639	57,00	102306	51,40
ARGÉLIA	2.176	0,70	7.334	2,40	4.881	1,70	4.013	1,50	3.837	1,60	6.417	3,20
LÍBIA	3.856	1,20	8.957	2,90	9.372	3,20	2.384	0,90	0	0,00	0	0,00
EGITO	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00
NIGÉRIA	2.434	0,80	18.769	6,10	6.485	2,20	2.868	1,10	33.139	14,00	48.106	24,20
ANGOLA	3.158	1,00	4.208	1,40	3.132	1,10	6.699	2,50	4.139	1,70	4.546	2,30
CONGO	2.535	0,80	3.126	1,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00
GABÃO	7.265	2,30	5.931	1,90	6.906	2,40	1.296	0,50	722	0,30	754	0,40
TUNÍSIA	0	0,00	0	0,00	0	0,00	944	0,40	0	0,00	0	0,00
ÁFRICA	21424	6,80	48325	15,70	30776	10,60	18204	6,90	41837	17,60	59823	30,10
VENEZUELA	18.386	5,80	29.223	9,50	27.588	9,50	22.688	8,50	19.593	8,20	6.783	3,40
EQUADOR	874	0,30	623	0,20	7.221	2,50	2.208	0,80	0	0,00	0	0,00
MÉXICO	4.629	1,40	16.480	5,30	20.902	7,20	22.506	8,50	19.405	8,20	10.508	5,30
BOLÍVIA	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00
ARGENTINA	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00
TRINIDAD TOBAGO	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00
PERU	390	0,10	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00
URUGUAI	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00
AMÉRICA LATINA	24279	7,60	46326	15,00	55711	19,20	47402	17,80	38998	16,40	17291	8,70
URSS	0	0,00	0	0,00	5.466	1,90	5.126	1,90	4.683	2,00	1.882	0,90
RPC	8.322	2,60	10.643	3,50	10.781	3,70	18.750	7,10	13.818	5,80	16.730	8,40
INDONÉSIA	2.227	0,70	8.221	2,20	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00
MALÁSIA	0	0,00	0	0,00	0	0,00	899	0,30	2.752	1,20	917	0,50
SRI-LANKA	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00
JAPÃO	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00
ITÁLIA	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00
CANADÁ	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00
OUTROS	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00
OUTROS TOTAL	10549	3,30	18864	5,70	16247	5,60	24775	9,30	21253	9,00	19529	9,80
TOTAL	339472	106,8	356698	115,2	321940	110,6	284403	106,9	279564	117,6	258772	130,1