

A CONSTRUÇÃO DA POLÍTICA ENERGÉTICA NO BRASIL: AVANÇOS E IMPASSES EM UM ESTADO EM DESENVOLVIMENTO

José Alexandre Altahyde Hage¹

Resumo

Neste ensaio nosso objetivo é demonstrar a relação entre o iminente poder do Estado, no começo do século XX, quando se conclui o governo Lula. Neste texto tencionamos investigar quais foram os insumos energéticos mais importantes e suas relações com um Estado que procurava angariar mais poder para controlar o setor energético, visto como estratégico, sobretudo após os anos 1930, momento em que amadurece o nacionalismo brasileiro. Por fim, gostaríamos de verificar o papel desempenhado pelo petróleo em face da política brasileira, bem como sua importância para a economia nacional. Assim, acreditamos que podemos demonstrar um breve panorama na relação entre energia e política brasileira.

Palavras-Chave: Poder Político; Energia no Brasil; Nacionalismo Brasileiro.

La construcción de la política energética en Brasil: Avances y Impasses en un Estado en Desarrollo

Resumen

En este ensayo nuestro objetivo es demostrar la relación entre el iminente poder del Estado, en el comienzo del siglo XX, cuando se concluye el gobierno Lula. Tenemos la intención, en este texto, de investigar cuales fueron los insumos energeticos más importantes y su relación con el Estado que buscaba recoger más poder para controlar el sector energetico, visto como estrategico, sobre todo después de los años 1930, momento en que se madura el nacionalismo brasileño. Por fin, gostaríamos de verificar el papel desempeñado por el petróleo ante la política brasileña, bien como su importancia para la economía nacional. Así, creemos que podemos demostrar un panorama de la relación entre energía y política brasileña.

Palabras-Clave: Poder Político; Energía en Brasil; Nacionalismo Brasileño.

Formação do Poder Político

O processo de construção do regime republicano no Brasil, em substituição à monarquia em 1889, não foi acompanhado de fortalecimento das instituições do Estado, tão necessário para ordenar setores considerados estratégicos do país. No fundo, não havia conceitualmente noção do que era estratégico no âmbito da economia política nacional. Outra questão a mencionar era a ascensão dos poderes estaduais que concorriam com o governo federal por temas mais relevantes.

¹José Alexandre Altahyde Hage é professor do Departamento de Relações Internacionais da Universidade Federal de São Paulo.

A economia cafeeira, o maior produto de exportação nacional da época, e responsável direto pela riqueza do país, contribuía para que houvesse interesse limitado sobre a importância dos recursos naturais que tocassem ao desenvolvimento econômico propriamente dito. Todavia, a situação passa a mudar paulatinamente por causa do crescimento industrial (de produtos leves) e do setor de serviços.

Aqueles setores econômicos, embora de consumo não intensivo de energia elétrica, necessitavam de regularidade na produção e entrega daquele serviço. O crescimento demográfico dos centros urbanos, sobretudo na Região Sudeste, também demandava atenção redobrada para que houvesse mudanças substanciais, como na substituição do carro de tração animal pelo moderno *cabecar* elétrico.

Desta forma, a partir dos anos 1910 começa no Brasil o debate sobre a relação entre recursos naturais e riqueza nacional no que concerne ao bem-estar. O debate se inicia, mas ainda é estreita a concepção da função do Estado sobre o tema. E especificamente no uso das águas fluviais para energia elétrica, a percepção política ainda carecia de conhecimentos.

Considerado parte do mundo periférico, de pouca projeção de poder econômico e político, o Brasil não apresentava legislação federal sobre o uso de recursos naturais na economia. Ao contrário dos Estados Unidos, que já possuíam a *Lei Sherman* contra monopólios, o Brasil não detinha instrumentos jurídicos e políticos para firmar a posição do Estado sobre o setor energético mais importante na época: a hidroeletricidade.

A hidroeletricidade seria a mais importante em virtude de sua complexidade técnica e do potencial de uso, mas sofria concorrência da queima de lenha para aquecimento e preparo de alimentação: “Apesar do carvão mineral importado, da entrada progressiva dos derivados de petróleo e das iniciativas no campo da hidroeletricidade, a lenha permanecia quase sem concorrência” (LEITE, 2007: 54). A derrubada de árvores para obtenção de energia permaneceu relevante na parte rural do Brasil até os anos 1960.

Os debates sobre a quase ausência de legislação nacional sobre setores importantes da economia eram feitos na imprensa e em setores sociais considerados nacionalistas. Alberto Torres escreveu livro clássico da nascente ciência política brasileira sobre a falta de sintonia entre a Constituição Federal

de 1891 e a regulação econômica. Em *O Problema Nacional Brasileiro*, de 1914, o autor reclamava da falta de programa político para que os recursos naturais fossem mais bem aplicados no desenvolvimento nacional:

O Brasil possui, talvez, ainda muitas riquezas; mas estas riquezas ou não são de fácil exploração, ou a sua exploração não corresponde, atualmente, aos interesses políticos da nossa nacionalidade, tendo, como a da metalurgia, a perpetrar aplicação de atividades e capitais, muito provavelmente estrangeiros, em indústrias impróprias à consolidação da economia nacional. (TORRES, 1978: 21).

Na ausência de uma burocracia pública, especializada em questões econômicas mais sofisticadas, as empresas internacionais que investiam no Brasil se encarregavam da formulação de normas e condutas do setor elétrico, todo ele de origem hídrica.² O caso mais evidente de preeminência empresarial sobre esse setor da economia brasileira é o da empresa canadense de serviços públicos *Light Power Company*, que atuava no país no fornecimento de energia hidroelétrica e no transporte urbano com bondes elétricos.

Ficava claro que no Brasil era pouco expressivo o poder político sobre setores internacionalizados da economia, o que dava a entender que não havia cuidados específicos com a soberania nacional, no que se referisse à influência do capital externo. Estamos a citar uma época em que não existia praticamente capital nacional para investimentos em infraestrutura. Em outras palavras, não havia o “moderno empresário” brasileiro que investisse em setores intensivos de capital, como o de energia elétrica, nem um Estado com poder de concentração de recursos financeiros, a exemplo de Alemanha e Japão.

Em suma, era latente a falta de um Estado que se projetasse sobre a sociedade propriamente dita e, dessa forma, constituísse meios de arregimentar impostos e outras ferramentas para fomentar investimentos em áreas estratégicas. No âmbito dos países periféricos, o Brasil não tinha lugar melhor que a Argentina,

²Cumprir lembrar que nosso uso de burocracia se remete ao conceito de Max Weber sobre a seleção de funcionários baseada em exames de competência, em que se leva em conta a racionalidade e a não ligação com classes sociais (WEBER, 1982). No Brasil o aparecimento desse estamento apareceu gradualmente a partir dos anos 1940 por meio do Departamento de Administração e Serviço Público, no governo de Getúlio Vargas. Um estudo de qualidade sobre esse tema é encontrado no livro de Sônia Draibe (2007), *As Metamorfoses do Estado*.

por exemplo, cuja organização político-econômica era considerada melhor em virtude de ter conseguido imprimir uma centralização política no tempo conveniente.

A pergunta é por que somente nos anos 1930 houve, efetivamente, *vontade nacional* para se ter no Brasil uma moderna burocracia técnica, com condições de compreender as questões mais urgentes da política econômica, como o uso de determinados recursos naturais? A resposta não é instantânea, nem linear. Porém, para dar cabo a esta pergunta podemos dizer que tal problema era resultado, *inter alia*, da falta de programa educacional brasileiro, de caráter universitário, que formasse técnicos em número suficiente e com a capacidade profissional desejada. Os poucos engenheiros especialistas em energia que haviam no Brasil eram, em grande parte, formados na Europa Ocidental e nos Estados Unidos.

Assim, podemos apontar, que apesar dos limites inerentes, o reforço político para se ter um setor governamental com mínimo de conhecimento técnico e, desta forma, reforçar politicamente o Estado, dependeu da formação de profissionais capacitados dentro do Brasil.³ Em todo caso, iniciativas de caráter quase individual passaram a existir para que houvesse legislação federal sobre o uso de águas, ferro, borracha e demais insumos.

O primeiro grande empenho político para buscar esse objetivo tomou lugar no governo de Arthur Bernardes, de 1922 a 1926, em que houve a preocupação de nacionalizar os recursos naturais que tivessem importância para o mercado internacional. A mira daquela administração se fez sobre a exploração de minério de ferro, sob controle do capital britânico, que em Minas Gerais recebia o nome *Itabira Iron Company*. Sobre esse setor é que recaia o anseio nacionalista de Bernardes.

Anos de Nacionalismo: Período Vargas

Na década de 1930, no espírito da revolução varguista, transformações foram feitas na vida política brasileira, com grande efeito na economia dos recursos naturais. O bloco de poder que passou a governar o Brasil se empenhou para que houvesse nova Constituição, mais afeita aos ideais nacionalistas do novo governo.

³Apenas para ilustrar, a primeira universidade criada no Brasil, com toda a complexidade que essa instituição apresenta, foi a Universidade de São Paulo, constituída em 1934 pelo governo de São Paulo. O que havia antes eram entidades isoladas e sem conexão científica, como as faculdades de direito e de medicina. Em comparação com os Estados Unidos, por exemplo, a vida universitária brasileira é muito recente.

Nesse contexto nasce a Constituição de 1934, cujo ponto forte foi a lei em que todos os recursos naturais são propriedade do Estado, mesmo que sejam explorados por empreendimentos privados.

O café - principal produto de exportação - passa a ser observado mais detidamente pelo Estado. Sobre essa passagem perduram análises que levam em conta se a emergência política dos anos 1930 sobre o insumo foi obra planejada ou fruto das difíceis circunstâncias políticas e econômicas advindas da crise mundial de 1929, portanto, reativas.

Em todo caso, ficara claro que o governo Vargas havia dado passos mais largos no aparelhamento do poder político, vide a fundação, em 1938, do *Conselho Nacional do Petróleo* que, a exemplo do governo Bernardes, vislumbrava a nacionalização do bem.⁴

Naquela época o Brasil passa a ter o emprego maciço de outros insumos que vão concorrer com a hidroeletricidade e com a queima de madeira (esta sendo ainda o recurso dos mais pobres). Os derivados de petróleo passam a ser largamente utilizados na movimentação de transporte individual, ainda que os automóveis sejam um consumo de luxo, na navegação marítima e nas indústrias mecânicas que sofrem grande crescimento.

Como foi sublinhado neste ensaio, na década de 1930 o Estado brasileiro passa a ter condições de ser equipado com burocracia mais bem preparada para assuntos técnicos como energia. O governo Vargas concentra mais poderes, e passa a considerar materiais estratégicos todos os recursos naturais empregados na industrialização pesada e nos equipamentos militares, sobretudo do Exército.

Nesse escopo, surge também uma preocupação em regular os recursos naturais. A respeito disso é congruente a citação de Sonia Draibe:

Os processos originais de formação dos Estados nacionais e a elaboração dos primeiros códigos eram, de fato, um movimento de demarcação de soberania do Estado sobre 'seu' território, diante de processos similares e simultâneos de formação de outros Estados, em geral, num quadro de enfrentamento mútuo. Os códigos de florestas, no ocidente, constituíam recurso estratégico para a economia interna e a guerra; por isso, foram objeto de disputa entre os Estados em formação e o motivo de regulamentação precoce (DRAIBE, 2004: 83).

⁴Nessa seara, o governo Vargas cria, em 1939, o *Conselho de Águas e Energia Elétrica*, cujo intuito era dar fundamento político ao *Código das Águas*, lavrado pela Constituição de 1934.

O processo de concentração de poder no Executivo brasileiro resulta no *Estado Novo* (1937), período ditatorial em que Getúlio Vargas traz nova Constituição, mais centralizadora politicamente e nacionalista. Com a nova Carta, o Brasil vislumbra os recursos energéticos, sobretudo petróleo e carvão mineral, como estratégicos para a iminente Segunda Guerra Mundial. Assim, da mesma forma que o petróleo ganha notoriedade política nos Estados Unidos, Japão e Europa, no Brasil o assunto vira questão de Estado.

Essa questão de Estado sobre a energia vai perdurar por todo o século XX sendo, a depender da ocasião, o definidor do nacionalismo econômico brasileiro. Em seguida, com o fim da Segunda Guerra Mundial o Brasil acompanha processo que já havia se iniciado na América Latina nos anos 1930: a nacionalização de empresas estrangeiras que exploravam o petróleo local. Talvez o exemplo mais marcante tenha sido o México que, em 1938, no governo Cárdenas, nacionaliza os investimentos norte-americanos para fundar a estatal *Petróleos Mexicanos* – PEMEX.

Argentina e Bolívia também haviam feito a mesma coisa, com a criação da *Yacimientos Petróleos Fiscales de Argentina* – YPF, e *Yacimientos Petróleos Fiscales de Bolívia* – YPFB (YERGIN, 1994). Desta forma, no retorno democrático de Getúlio Vargas, na primeira parte dos anos 1950, cria-se a *Petróleo Brasileiro* – Petrobras, empresa que nasce na condição de estatal em uma situação em que o Brasil era bastante dependente da importação de petróleo, grande parte dele vinda do Oriente Médio.

Sobre isso, cumpre dizer que a fundação da Petrobras não se deu apenas como a constituição de uma empresa estatal, igual a todas as outras. Sua concepção foi parte de um ideário nacionalista, em grande parte, concebido por militares do Exército que pensavam ser necessário algo do gênero para que o Brasil tivesse, de fato, um programa de segurança nacional. Isso é conhecido no mundo acadêmico e jornalístico como a luta do *O petróleo é nosso*, movimento de caráter político-social que exigia a nacionalização do setor.

O espírito nacionalista parecia acima dos conflitos partidários. Atores de orientação marxista, ligados ao Exército e às Universidades; políticos trabalhistas e mesmo parte dos liberais, concordavam com a preeminência do Estado sobre o

setor de energia. A explicação era variada: era ele fundamental para preparar a revolução burguesa no Brasil, para angariar melhores condições de vida aos trabalhadores, ou para que houvesse um centro aglutinador de poder para desenvolver uma economia de mercado relativamente organizada. A estratégia brasileira não deixava de ser um derivado do modelo *prussiano* de economia, em que o Estado criava o mercado pela regulação (CHANG, 2004).

A respeito deste ponto, cita-se importante debate público que tomou parte no âmbito do governo Federal entre 1942 e 1945. Trata-se do “choque de ideias” entre Eugênio Gudín, professor de economia da antiga Universidade Federal do Rio de Janeiro, e Roberto Simonsen, industrial e senador por São Paulo. No documento intitulado *As Controvérsias Simonsen-Gudín* os dois líderes debatiam para saber qual seria o melhor modelo econômico para o Brasil em face de suas carências de infraestrutura e de pouca base industrial. Planejamento e livre-mercado eram os dois modelos postos ao debate.

O intuito das *Controvérsias* era dar ao presidente da República orientações a uma política de desenvolvimento, sobretudo no momento em que a Segunda Guerra Mundial findava, e se abria um mundo transformado e com possibilidades de crescimento para o Brasil. O problema era como fazer com que a industrialização, tão necessária ao país (dando razão ao industrialismo de Simonsen), vingasse em uma situação em que havia ausência de reservas de petróleo e pouca capacidade de fornecimento elétrico. Reclama o documento: “Um grave problema que se apresenta ao Brasil é a insuficiência de combustíveis requeridos pelas indústrias e pelos transportes. Os estoques de gasolina, de óleo diesel e de óleos lubrificantes estão praticamente esgotados” (AS CONTROVÉRSIAS, 2010: 40).

Neste aspecto, na leitura de João Reis Veloso não havia dúvida de que Vargas privilegiaria o planejamento governamental em detrimento do livre-comércio proposto pelo professor, isto para que o Brasil tivesse condições de organizar a produção de energia nacional, seja petróleo ou hidrelétrica. Daí por diante ascenderiam os planos nacionais de desenvolvimento que marcaram o Brasil dos anos 1950 a 1970, aumentando a centralização federal sobre o tema (REIS VELOSO apud AS CONTROVÉRSIAS, 2010).

Ao seguir esse caminho, a concepção da Petrobras foi também representada na *Escola Superior de Guerra*, que encarava a criação de uma empresa brasileira

como pressuposto para a segurança energética e integrada ao planejamento estratégico governamental. Naquele contexto, esse instrumento era considerado essencial em vista das crises que advinham da Guerra Fria. O autor mais relevante desse pressuposto, embora fosse contrário ao governo Vargas, foi o general Golbery do Couto e Silva.

Sob esta expectativa, constituiu-se em 1958 a primeira grande usina hidrelétrica no Brasil, contrariando a estratégia das pequenas plantas espalhadas pela canadense *Light and Power Co.* Tratava-se da *Usina de Paulo Afonso*, no interior da Bahia, cujo papel foi imaginado como de caráter político-social na medida em que procurava levar energia elétrica para uma região pobre do país. E levar energia para tal área significava impulsionar o crescimento econômico por meio de uma hidrelétrica que não foi construída por iniciativa privada, nem tinha o lucro como o maior dos objetivos – como se espera do mundo empresarial.

Na opinião do engenheiro que planejou a Usina de Paulo Afonso, Octavio Marcondes Ferraz, a planta foi construída pelo Estado porque não havia no Brasil um grupo de empresários, o mesmo valendo para o capital internacional, com condições ou vontade de investir naquele projeto (FERRAZ, 1981). A hidrelétrica da Bahia inaugura um processo no Brasil, o de que cabe ao Estado se incumbir da construção de grandes obras de infraestrutura.

No campo da política externa o Brasil procura diversificar suas compras de petróleo, mas sem conseguir êxito. Foi em 1958 que o país ajudou a conceber uma linha de cooperação econômica latino-americana com vista a conseguir em especial capitais dos Estados Unidos que seriam depositados no *Banco Interamericano de Desenvolvimento* – BID. Nesse clima de aproximação regional houve a primeira grande tentativa brasileira de obter petróleo de um vizinho. Os *Acordos de Roboré* marcariam a iniciativa nacional de importar petróleo boliviano, justamente para diminuir os riscos provenientes do Oriente Médio:

Foi a partir dessa tomada de consciência de uma dependência sem par que se decidiu que as empresas brasileiras, submetidas indiretamente ao controle do Estado, deveriam explorar petróleo boliviano. Exploradas as jazidas na área delimitada pelos acordos de Roboré, o fornecimento de petróleo seria assegurado independentemente das flutuações políticas do Oriente Médio, e a um preço não imposto, mas negociado (FERREIRA, 2001:43-44).

Contudo, aquela iniciativa não foi aprovada pelo núcleo brasileiro que trabalhava com segurança nacional, nem pela elite política boliviana. A observação brasileira era a de que a Bolívia não estava livre de riscos de abastecimento em virtude de sua instável política, sempre em golpes. Do lado boliviano a queixa era a de que o Brasil apresentava veleidades imperialistas sobre os vizinhos mais fracos, como ela mesma e o Paraguai. E a atribuição de exploração do óleo a uma estatal, caso da Petrobras, só reforçaria o impasse.

Mais Nacionalismo: O Período Militar

O primeiro governo do período militar é carregado de contradições. Em 1964, na administração Castello Branco houve a iniciativa de fazer com que a economia fosse a mais liberal possível. Isto porque havia a observação crítica de que os governos dos anos 1950, mais seus frutos posteriores, eram exageradamente nacionalistas e hostis a investimentos internacionais, o que não deixava de ser paradoxal à época, já que o Brasil era um país pobre e necessitava de investimento estrangeiro, estes negados pelo monopólio petrolífero dos anos 1950 (CAMPOS, 1994).

Por outro lado, o governo deu início a um processo de centralização política com a Constituição de 1967, bem como ampliou a presença do Estado na economia. No campo da energia o governo Castello Branco reforçou o papel da *Centrais Elétricas Brasileiras* – Eletrobrás, que controlava a energia elétrica em todas as unidades da federação, inclusive sobre as firmas locais. Não é necessário sublinhar que aquela iniciativa diminuía a autonomia das antigas empresas internacionais de energia, como a *Light*.

Em paralelo, aquela administração havia resolvido explorar o potencial hídrico do Rio Paraná, dando origem à Usina de Itaipu. Interpretações variadas podem ser extraídas da construção daquela hidrelétrica. Porém, por sua localização em tríplice fronteira, e por suas dimensões gigantescas, Itaipu certamente facilitou um temor de ordem geopolítica entre os vizinhos, até em razão do governo que a planejou, de ser imbuído de concepções de política de poder e de ser potência ascendente (CAUBET, 1991).

Na esfera petrolífera o governo permitia a existência das refinarias privadas nacionais existentes mas, a depender de critérios específicos, outras deveriam ser

estatizadas e agrupadas à Petrobras. Ainda que de modo discreto, o processo de aumento de dimensão econômica da estatal seguia a passos firmes. Se a Petrobras já estava no radar dos militares desde a sua criação em 1953, agora isso é reforçado oficialmente, já que os postos mais importantes da empresa, a começar por sua presidência, passam a ser ocupados por oficiais do Exército.

Se o alcance do poder político se amplia no primeiro governo do regime militar de 64, apesar de certos esforços em prol do liberalismo econômico, as administrações federais posteriores só fizeram reforçar tal papel. Não era apenas o petróleo que chamava a atenção do Estado: a energia nuclear passa a ser considerada tema de fronteira tecnológica para fazer do Brasil uma grande potência. A recusa brasileira em assinar, em 1968, o *Tratado de Não-Proliferação Nuclear – TNP* é marca disso.⁵

A crise de abastecimento petrolífero, de 1973, foi marcante para o Brasil, então extremamente dependente da importação de óleo, e que sofreu por causa de seu embargo dos produtores da *Organização dos Produtores e Exportadores de Petróleo – OPEP*.

Desta forma, para o quarto governo do período militar, Ernesto Geisel, o papel da Petrobras deveria ser aumentado para que a empresa adentrasse em assuntos até então não comuns a uma empresa petrolífera do Hemisfério Sul. A estatal deveria fomentar também o setor de pesquisa e desenvolvimento, e o objetivo principal era que a Petrobras descobrisse petróleo em águas profundas, em terrenos de difícil acesso.

A estatal aponta então para dois caminhos: buscar óleo na Bacia de Campos e adentrar no campo da energia renovável, no caso o álcool combustível, também integrado ao governo Geisel no esforço de superação de carência energética.⁶ Aliás,

⁵O acordo Brasil e Estados Unidos que concebeu a *Usina Nuclear Angra I*, construída entre 1969 e 1971, foi considerado um malogro pela diplomacia brasileira por causa da cláusula *Caixa Preta*, que impedia o Brasil de tomar conhecimento técnico do maquinário da planta. Ao contrário disso, com grande dramatização política, o acordo entre Brasil e Alemanha Federal para a construção de *Angra II* foi interpretado como importante para elevar a posição brasileira no quadro da política internacional (SKIDMORE, 1988).

⁶O álcool combustível, etanol, foi importante programa do período e teve o intuito de substituir no Brasil todos os motores de *ciclo otto* à gasolina pelo renovável. A ideia era fazer com que o país sofresse o menos possível com as crises internacionais de energia, como voltava a acontecer em 1979, com a guerra entre Irã e Iraque que, fatalmente, prejudicaria os países não autossuficientes em petróleo.

era ambicioso o programa específico daquele governo, uma vez que seu intuito era descobrir petróleo, desenvolver o etanol e angariar tecnologia nuclear.

Haveria, assim, esforços para a criação do álcool combustível, pelo *Programa Nacional do Álcool*, da aproximação entre universidades e a Petrobras para fomento de pesquisa, notadamente a Universidade Federal do Rio de Janeiro, e o mais ambicioso projeto de aquisição de conhecimento nuclear ventilado à época: a parceria do Brasil com a Alemanha Federal para a construção de nove usinas nucleares espalhadas pelo litoral brasileiro.

Aquelas iniciativas faziam parte do II Plano Nacional de Desenvolvimento, de 1974, em que abarcava a necessidade de o Brasil obter infraestrutura de energia, entre outras, para assegurar a continuidade do processo de crescimento industrial. Vale dizer que o governo Geisel queria aproveitar a crise de abastecimento internacional de petróleo para forçar o crescimento econômico, contrariando as potências industrializadas que preferiam diminuir o ritmo. Um dos resultados daquele plano foi a ampliação do parque petroquímico nacional.

Mas a sorte do Brasil vira drasticamente ao adentrar nos anos 1980. A Guerra Irã-Iraque encarece fortemente o barril de petróleo, chegando a 40 dólares (REIS, 2014). No caso brasileiro, metade do consumo era importado, e com poucos recursos internos para bancar a importação do insumo, foi necessário recorrer aos bancos internacionais para obter empréstimos para a “conta petróleo”, como se dizia à época, o que alavancou a crise econômica nos anos 1980.

Outro problema externo viria da moratória da dívida externa mexicana. País periférico latino-americano, fez com que o clima de insegurança econômica percebida no México se espalhasse por toda a região, afetando o Brasil e encarecendo o serviço de sua dívida. A saída mais evidente, embora a mais custosa, foi recorrer ao *Fundo Monetário Internacional* - FMI para conseguir recursos para tocar o cotidiano nacional.

Desta forma, não seria diferente esperar que aquela organização internacional forçasse o Brasil a abandonar os projetos de desenvolvimento, e de poder, para pagar o quanto podia a dívida externa. Deixar de lado o projeto nuclear foi uma das exigências, assim como não privilegiar o programa do álcool (VIDAL e VASCONCELLOS, 1998). A sorte do petróleo foi melhor, já que em 1985, na Bacia

de Campos (Rio de Janeiro) o óleo aparece em grande quantidade, mas ainda muito distante de oferecer autossuficiência.

Em 1985, ao terminar o regime militar, o Brasil apresentava 80% da população residente nos centros urbanos. Havia uma sofisticada base industrial e a agricultura avançara a passos largos na mecanização e na pesquisa tecnológica. Embora a energia elétrica no país fosse de origem hídrica o emprego do petróleo foi crescente nos transportes de todos os tipos, na fabricação de fertilizantes e na petroquímica iniciada em 1975 para escapar da crise da OPEP. Ao findar o regime militar a matriz energética brasileira apresentava o seguinte perfil: Lenha e Carvão Vegetal (44%), Petróleo e Derivados (34%), Hidroeletricidade (14%), Etanol (5%) e Carvão Mineral (3%) (TOMASQUIM, GUERREIRO E GORINI, 2007).

Nacionalismo e Redemocratização

A redemocratização brasileira ao findar o regime militar de 1964, foi confirmada com a nova Constituição Federal de 1988. Pela nova atmosfera política de tendências ideológicas variadas, o debate sobre como entender os recursos naturais teve grande dimensão. Contudo, um fato curioso apareceu no âmbito da constituinte: tanto os partidos conservadores, advindos do regime militar, quanto os socialistas e trabalhistas, de vida recente, concordaram com a premissa de que as riquezas minerais devem ser propriedade da União (REIS, 2014). A nova constituição reafirmaria que pertencem ao Estado todos os recursos que estão no subsolo, nos rios e na plataforma continental, caso do petróleo.

Mais do que isso, o monopólio sobre os serviços e exploração de petróleo no Brasil foi atribuído à Petrobras. E caberia ao Estado, neste aspecto, atribuir a empreendimentos particulares o direito de uso desses recursos, menos para hidrocarbonetos em geral. No momento em que conservadores e progressistas se irmanavam em torno do nacionalismo petrolífero, pouco espaço sobrou para liberais sinceros que imaginavam um regime político em que ascenderiam forças não corporativistas.

No decorrer desse período avanços e paralisias aconteceram, como se espera de um país bastante afetado pela persistência da crise econômica iniciada nos anos 1980, e pelo impasse político que ganha corpo na década posterior,

quando o primeiro presidente civil da Nova República, Fernando Collor de Melo, sofre *impeachment*, em 1992, sob acusação de corrupção.

Mesmo assim, algumas alterações importantes na cena energética brasileira foram feitas pelo governo afastado. Considerado “neoliberal”, o curto período Collor procurou imprimir reformas em meio contrário às suas iniciativas, seja de sindicatos de trabalhadores do serviço público até setores do empresariado. Na tentativa de “enxugar” o Estado, aquela administração tencionou privatizar o setor petroquímico e de distribuição de derivados. Mas a marca mais forte que deixou no campo energético foi o relativo abandono do programa nacional de álcool, de 1975, ao alegar distorções por causa de subsídios.

Collor dizia que subsidiar o álcool era uma espécie de transferência de renda aos mais ricos, os usineiros. Em paralelo, aqueles mesmos empresários, atendendo ao apelo do mercado internacional (e para compensar a falta de subsídio) diminuiram a produção de etanol para privilegiar a exportação de açúcar refinado, que havia alcançado grande valor naquele momento. Depois desses fatos o setor sucroalcooleiro nunca mais se recuperou, visto que não passou mais a ser tratado como assunto pertinente de política energética.

Limites ao Nacionalismo

Em 1994, com a eleição do segundo presidente civil, Fernando Henrique Cardoso, de feição social-democrata, houve inicialmente a mesma prudência de antes no assunto petróleo e Petrobras. Contudo, por ter sido politicamente mais hábil que Collor de Mello, e por ter contado com uma malha partidária superior que a do anterior, o governo Fernando Henrique pode efetuar transformações de grande vulto ao proceder uma reforma constitucional.

Desse esforço político o governo consegue, em 1997, findar o monopólio nacional do petróleo, que vinha desde os anos 1950. A Petrobras continuaria como empresa estatal, contando com certas facilidades, mas teria de aceitar a presença no Brasil de empresas internacionais. Uma mistura de concorrência e parceria entre a estatal brasileira e as congêneres estrangeiras ocorreria na pesquisa e exploração das águas profundas, em que a Petrobras havia conseguido excelência e reconhecimento.

Outra mudança importante feita naquele governo foi a alteração do regime jurídico específico ao petróleo. Houve o empenho para que se aprovasse novo marco regulatório, apropriado para um país que necessita de investimentos para aumentar a produção. O regime escolhido foi o da *concessão*, em que a empresa toma posse do insumo, negocia como lhe convém, e paga ao Estado o valor específico como *royalties* e impostos. Em linhas bem sintéticas, o empreendedor inicia negociações com o Estado pagando valor de assinatura, direito à exploração, e custos de *royalties* que rondam 10% (FREITAS, 2011).

Sob o aspecto partidário e ideológico parece ter havido a emergência do pensamento liberal, ao contrário do que ocorrera nos debates para a elaboração da Constituição de 1988, onde foi relativamente marginalizado. Roberto Campos, político liberal e de grande conhecimento sobre as questões de Estado, opinava que no Brasil as ideias modernizadoras custam a entrar por causa da cultura nacionalista que, para ele, é retrógrada e atrasa o progresso econômico. Exemplo disso seria a própria carta constitucional que valoriza normas que haviam sido excluídas até no ex-bloco socialista (CAMPOS, 1994).

Em todo caso, as mudanças feitas pelo governo Fernando Henrique, ainda que poucas em face dos problemas nacionais, marcam um progresso em meio à paralisia organizada pelos partidos de esquerda que, no Brasil, casam com o nacionalismo econômico. Na observação dos críticos de tais partidos, a vida econômica nacional não deixava de ser neoliberal, mesmo que o partido do governo fosse social-democrata.

Em meio a essas posturas, em que a social-democracia brasileira era interpretada como favorável ao neoliberalismo, e diante do enfraquecimento do Estado e do poder público, o governo Fernando Henrique sofre grandes danos políticos em seu segundo mandato. Congregaram para isso as crises dos emergentes da Ásia, em 1997, da Rússia, em 1998, e da energia elétrica. Esta última foi fundamental, em 2001, para minar o prestígio, já em queda, da administração Cardoso.

Hoje há muitas reflexões sobre o que foi a crise de energia elétrica daquele governo. O debate mais comum sobre aquela questão indica que o Brasil não havia feito investimentos necessários para o melhoramento técnico das usinas hidrelétricas, que continuariam estatais, e das empresas transmissoras de energia,

também pertencentes ao Estado. As críticas apontam que a ausência de investimentos seria uma maneira de cumprir os serviços da dívida externa, quer dizer, de atender às pressões do FMI (ROSA, 2001). Por definição, havia errado o governo por ter negligenciado um setor da maior importância.

O nome que a população brasileira atribuiu à crise de abastecimento de energia elétrica foi *apagão*, que, sem dúvida, comprometeu a retomada do crescimento econômico já limitado pelas crises internacionais. A eleição presidencial de 2002 seria vencida por Luiz Inácio da Silva, o Lula, cujo partido, dos *Trabalhadores* - ideologicamente uma mistura de nacionalistas, socialistas, comunistas de vários matizes e católicos de esquerda -, deixaria marcas indelévels na vida política nacional. Para finalizar essa sessão, cumpre dizer que ao adentrar aos anos 2000 a matriz energética brasileira passa a dar espaço crescente ao petróleo e ao gás natural. E petróleo será assunto primordial na nova administração, que procurará maximizá-lo. A nova composição das matrizes energéticas trazia Petróleo e Derivados (46%), Hidroeletricidade (16%), Carvão Vegetal e Lenha (12%), Derivados de Cana de Açúcar (11%), Carvão Mineral (7%), Gás Natural (5%), Outras Fontes Renováveis (2%), e Nuclear (1%) (TOMASQUIM, GUERREIRO E GORINI, 2007).

As Oscilações do Nacionalismo

O primeiro mandato de Lula segue o programa econômico de seu antecessor. Houve por parte do presidente a preocupação em manter as regras econômicas, e respeitar os contratos anteriores. O princípio era o de não fomentar desconfiança e insegurança jurídica nos investidores nacionais e internacionais, bem como nas organizações internacionais.

Para os analistas mais críticos, à esquerda, o governo Lula estava pactuando com o capital e deixando de efetuar as transformações econômicas e sociais tão urgentes para o Brasil (PAULANI, 2008). Por outro lado, para os auxiliares como Maria da Conceição Tavares, professora de uma geração de políticos e ministros que serviram àquele governo, o que se percebia é que Lula procurava ser pragmático com vista à conseguir algo melhor.

Por conseguinte, se o governo Lula procurava ser pragmático, e tentar transformações em meio a dificuldades institucionais, o setor da energia seria o

lugar conveniente para esse objetivo. Afinal, havia fenômenos econômicos de difícil resolução, onde se poderia utilizar o setor da energia como meio de superação de dificuldades. O fenômeno mais marcante é o da desindustrialização, bastante complexo para um país que não havia completado o ciclo de industrialização.

Desta forma, para amainar na medida do possível o processo de queda da indústria nacional o governo Lula procurou impulsionar o crescimento econômico ao relançar novas atividades que haviam entrado em decadência por causa da forte concorrência asiática. Se o governo tivesse sucesso na empreitada ele poderia ajudar a indústria nacional a se levantar e ainda manteria os empregos com salários crescentes. Para uma administração proveniente de um partido trabalhista, de fundo socialista, seria uma grande realização.

Um desses setores decadentes, ligado ao ramo do petróleo, podia ser encontrado na indústria naval, nos estaleiros que haviam perdido dinamismo nos anos 1980 e 90 pelo fato do Brasil preferir importar unidades da Coreia do Sul, mais baratas e com prazos mais rápidos. Ao lançar a Petrobras como impulsionadora dessa nova agenda, uma nova classe de petroleiros poderia ser feita no Brasil. Mas qual o argumento para tanto? Como fazer com que a estatal brasileira fomentasse setores decadentes da indústria nacional?

A justificativa veio em 2007 quando se descobriu na Bacia de Santos as jazidas de *Tupi*, grandes reservas de petróleo com quantidade calculada em torno de 100 bilhões de barris, de óleo leve, semelhante ao do Oriente Médio. Depositadas a sete mil metros abaixo do leito marinho, o *Pré-Sal* mexeu com o orgulho nacional. Todos os setores da vida brasileira tiveram algo a dizer sobre essa riqueza mineral, visto que seria a primeira grande reserva descoberta no Hemisfério Sul.

O argumento industrializante, de viés nacionalista, foi reforçado porque para tirar o petróleo da Bacia de Santos seria necessária tecnologia de ponta da Petrobras, e dos equipamentos da indústria nacional, que deveriam ter a preferência nas encomendas da estatal. O relançamento da indústria naval, com novos petroleiros, seria um dos itens. Os outros seriam encontrados na compra de dutos, canos especiais, caminhões pesados, metalurgia em geral. Na criação de empregos houve uma animação sem registro na história recente. Muitos engenheiros, de todas

as especialidades, tiveram oportunidade de emprego. Até profissionais estrangeiros, dependendo do caso, tomaram empregos no Brasil na euforia do Pré-Sal.

Mas o plano de reindustrialização nacional não se limitava ao petróleo. Ao mesmo tempo o governo Lula procurava retomar o programa do álcool combustível, concebido no regime militar, para fazer com que o Brasil pudesse se tornar um ator importante na economia internacional da energia. As projeções eram auspiciosas. Isto porque o preço internacional do barril do petróleo chegava a 150 dólares e esse valor seria fundamental para investir em novas plantas e equipamentos para extrair o óleo do Pré-Sal e também viabilizar o etanol.

O governo Lula se empenha para mudar o regime jurídico sobre a exportação de óleo, constituído no tempo de Fernando Henrique Cardoso. Seria a hora de sair da *concessão*, vista como um legado do neoliberalismo, para adentrar na *partilha*; este sim um marco regulatório mais voltado para os “interesses nacionais”. A razão para aquela mudança era mais de ordem técnica, embora fosse eivada de significado político e ideológico.⁷ A explicação era a de que o petróleo do Pré-Sal já havia sido inventariado, assim, não havia dúvidas sobre os ganhos de sua exploração.

Em linhas gerais, no regime de partilha o Estado se apossa do óleo prospectado pela empresa e entrega a ela o valor acordado, dando ao poder político a preeminência de negociá-lo como lhe aprover. Nesse regime, a Petrobras conservaria partes substanciais na exploração, 30% da jazida, e trabalharia com as internacionais que, mesmo assim, não deixariam de ganhar nos 70% restantes. Isto porque não havia dúvidas sobre a quantidade de óleo (PETROBRAS, 2017).

No fim do governo Dilma Rousseff, em 2015, sucessora de Lula, a estimativa sobre a autossuficiência brasileira em óleo eram animadoras. O país produzia mais de dois milhões de barris ao dia. Nas jazidas do Pré-Sal já era possível extrair mais de 700 mil barris. Tudo isso, cumprindo um processo de trabalho concebido pelo governo Lula, faria com que o Brasil não só se tornasse autossuficiente, mas também pudesse exportar óleo e etanol, visto que o intuito do governo era duplo. A

⁷ Em 2009, na troca do marco regulatório, o debate na imprensa era o de que a partilha era própria dos países autoritários, como Arábia Saudita e Rússia. Os países democráticos, Estados Unidos e os da Europa Ocidental, preferiam a concessão, que combinava mais com o liberalismo, quer dizer, com a liberdade propriamente dita. Claro que tal raciocínio não deixa de ser reducionista e perde o vigor da análise política.

ideia era a de fazer do Brasil um ator relevante na economia internacional da energia; um país politicamente relevante. Mas a avaliação do resultado dessa política fica para outra ocasião.

Referências

AS CONTROVÉRSIAS SIMONSEN-GUDIN. Brasília, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília, 2010.

CAMPOS, Roberto. *A Lanterna na Popa*. Rio de Janeiro, Editora Nova Fronteira, 1994.

CAUBET, Christian. *As Grandes Manobras de Itaipu*. São Paulo, Editora Acadêmica, 1991.

CHANG, Ha-joon. *Chutando a Escada*. São Paulo, Editora da Unesp, 2004.

COUTO E SILVA, Golbery. *Planejamento Estratégico*. Brasília, Editora da Universidade de Brasília, 1981.

DRAIBE, Sônia. *As Metamorfoses do Estado*. São Paulo, Editora Paz e Terra, 2007.

FERRAZ, Octavio Marcondes. “Paulo Afonso Evitou Explosão Social no Nordeste”. In MOTTA, Lourenço Dantas (org). *História Viva*. São Paulo, OESP, 1981.

FERREIRA, Oliveiros. *Crise da Política Externa*. Rio de Janeiro, Editora Revan, 2001.

FREITAS, Paulo Springer de. “Qual a Diferença entre Regime de Partilha e Regime de Concessão na Exploração do Petróleo?” In *Brasil Economia e Governo*. 2011. Site eletrônico encontrado em <http://www.brasil-economia-governo.org.br/2011/03/14/qual-a-diferenca-entre-regime-de-partilha-e-regime-de-concessao-na-exploracao-do-petroleo/>. Consultado em 21.07.2017.

LEITE, Antonio Dias. *A Energia no Brasil*. Rio de Janeiro, Editora Campus, 2007.

REIS, Daniel Aarão. *Ditadura e Democracia no Brasil*. Rio de Janeiro, Editora Zahar, 2014.

ROSA, Luiz Pinguelli. *O Apagão*. Rio de Janeiro, Editora Revan, 2001.

PAULANI, Leda Maria. *Brasil Delivery*. São Paulo, Editora Boitempo, 2008.

PETROBRAS. *Marco Regulatório*. 2017. Site eletrônico encontrado em <http://www.petrobras.com.br/pt/nossas-atividades/areas-de-atuacao/exploracao-e-producao-de-petroleo-e-gas/marco-regulatorio/>. Consultado em 21.07.2017.

SKIDMORE, Thomas. *Brasil: De Castello a Tancredo*. São Paulo, Editora Paz e Terra, 1988.

TOMASQUIM, Maurício. GUERREIRO, Amílcar. GORINI, Ricardo. “A Matriz Energética Brasileira”. In *Novos Estudos*. Número 79. São Paulo, CEBRAP, novembro de 2007. Versão eletrônica encontrada em <http://www.scielo.br/pdf/nec/n79/03.pdf>. Consultado em 22.06.2017.

TORRES, Alberto. *O Problema Nacional Brasileiro*. São Paulo, Companhia Editora Nacional, 1978.

VIDAL, Bautista. VASCONCELLOS, Gilberto. *O Poder dos Trópicos*. São Paulo, Editora Casa Amarela, 1998.

WEBER, Max. *Ensaio de Sociologia*. Rio de Janeiro, Editora Zahar, 1982.

YERGIN, Daniel. *Petróleo*. São Paulo, Editora Scritta, 1994.

Recebido em 24.10.2018

Publicado em 01. 07.2019