

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO DE JANEIRO  
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA

MONOGRAFIA DE FINAL DE CURSO

EFEITOS DA CRISE DO PETRÓLEO DE 1973 NO BRASIL

Ilana Saldanha Paiva de Oliveira

Matrícula: 0116602-7

Orientador: Marcio Scalercio

Novembro de 2006

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO DE JANEIRO  
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA

MONOGRAFIA DE FINAL DE CURSO

EFEITOS DA CRISE DO PETRÓLEO DE 1973 NO BRASIL

Ilana Saldanha Paiva de Oliveira

Matrícula: 0116602-7

Orientador: Marcio Scalercio

Novembro de 2006

**“Declaro que o presente trabalho é de minha autoria e que não recorri para realizá-lo, a nenhuma outra forma de ajuda externa, exceto quando autorizado pelo professor tutor”.**

**“As opiniões expressas neste trabalho são de responsabilidade única e exclusiva do autor”.**

*There are places I remember all my life,  
Though some have changed,  
Some forever, not for better,  
Some have gone and some remain.  
All these places had their moments  
With lovers and friends I still can recall.  
Some are dead and some are living.  
In my life I've loved them all.*

*In my life – The Beatles*

### Resumo

Em 14 de setembro de 1960 foi criada a OPEP, Organização dos Países Exportadores de Petróleo. Na década de 70 os países membros passaram a ter controle de suas indústrias domésticas de produção do petróleo e assim tiveram maior controle sobre os preços do petróleo no mercado mundial. Dito isso, houve alguns momentos nos quais esses países se aproveitaram desse controle aumentando o preço do barril e causando problemas a economia mundial. O primeiro deles foi em 1973, quando as nações árabes (dona de dois terços da produção mundial e principais membros da OPEP) estabeleceram um embargo aos EUA e as potências europeias em represália ao apoio das mesmas à ocupação de territórios palestinos por Israel. O embargo causou a primeira crise internacional do petróleo, trazendo vários problemas as economias mundiais. O Brasil também sofreu os efeitos dessa crise, que afetou o país durante o Governo Geisel. A Petrobrás e o Governo vigente tiveram papel fundamental na busca de soluções e alternativas para a crise externa, tendo soluções bem e mal sucedidas, dependendo do prazo entendido.

## SUMÁRIO

|   |           |
|---|-----------|
| <b>1. INTRODUÇÃO .....</b>                                  | <b>6</b>  |
| <b>2. A CRISE DO PETRÓLEO.....</b>                          | <b>7</b>  |
| <b>2.1. A OPEP .....</b>                                    | <b>7</b>  |
| <b>2.2. COMEÇO DA CRISE .....</b>                           | <b>8</b>  |
| 2.2.1. <i>Crise do Suez</i> .....                           | 8         |
| 2.2.2. <i>Novos problemas</i> .....                         | 9         |
| 2.2.3. <i>Anos 70</i> .....                                 | 11        |
| 2.2.4. <i>Embargo Árabe</i> .....                           | 11        |
| <b>3. O BRASIL .....</b>                                    | <b>17</b> |
| <b>3.1. BREVE HISTÓRICO DO GOVERNO GEISEL .....</b>         | <b>17</b> |
| <b>3.2. DEPENDÊNCIA DO PETRÓLEO .....</b>                   | <b>18</b> |
| <b>3.3. AÇÃO DA PETROBRÁS .....</b>                         | <b>19</b> |
| 3.3.1. <i>Período Pré Petrobrás</i> .....                   | 19        |
| 3.3.2. <i>Criação da Petrobrás</i> .....                    | 22        |
| 3.3.3. <i>Regime Militar e a Petrobrás</i> .....            | 23        |
| <b>3.4. CRISE DO PETRÓLEO E A ECONOMIA BRASILEIRA .....</b> | <b>28</b> |
| 3.4.1. <i>Dívida Externa</i> .....                          | 30        |
| 3.4.2. <i>Balança de Pagamentos</i> .....                   | 32        |
| <b>4. CONCLUSÃO .....</b>                                   | <b>34</b> |
| <b>REFERENCIA BIBLIOGRÁFICA.....</b>                        | <b>35</b> |

## 1. INTRODUÇÃO

Em 1973 os países do Oriente Médio, mais precisamente os países produtores de petróleo e membros da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP), mostraram a economia mundial a sua força. Descontentes com o apoio dado a Israel pelo Estados Unidos e outras potências do ocidente resolveram puni-los com o aumento do preço do barril do petróleo. Isso só foi possível devido a nacionalização das companhias de petróleo existentes nos países produtores, dando a eles maior poder e maior controle de suas reservas de petróleo e o preço do barril.

Devido a quantidade farta de petróleo a preço baixo no período anterior a crise, não valia a pena os países terem despesas para procurar petróleo em seu território, era mais fácil comprar no exterior. Isso tornou esses países muito dependentes dos países membros da OPEP, que fizeram uso do grande poder de barganha que tinham no mercado.

A crise afetou a todos, causando inflação, aumento da dívida externa, e desequilíbrios em balanças comerciais em vários países dependentes da importação do petróleo. O Brasil foi um desses países. A Petrobrás junto com o Governo Geisel tiveram um papel fundamental na busca de soluções e fontes alternativas para solucionar o problema.

## **2. A CRISE DO PETRÓLEO**

Em 14 de setembro de 1960 foi criada a OPEP. Na década de 70 os países membros passaram a ter o controle da produção doméstica do petróleo e assim passaram a ter controle sobre os preços do petróleo no mercado mundial. Dito isso, houve momentos nos quais esses países se aproveitaram desse controle aumentando o preço do barril do petróleo e causando então problemas na economia mundial. O primeiro deles foi em 1973, quando as nações árabes (dona de dois terços da produção mundial e principais membros da OPEP) estabeleceram um embargo aos EUA e as potências européias em represália ao apoio das mesmas à ocupação de territórios palestinos por Israel.

### **2.1. A OPEP**

A OPEP foi fundada com cinco países membros: Arábia Saudita, Venezuela, Kuwait, Irã e Iraque. Esses países eram donos de 80% da produção de petróleo do mundo.

Nos primeiros anos de operação a OPEP não se mostrou muito ameaçadora nem causou muito impacto no mundo do petróleo nem sequer no mundo político. Sua criação não foi levada muito a sério pelas diversas organizações existentes, tais como a Standard Oil, CIA, entre outras, as quais achavam que a OPEP não iria dar certo. Um exemplo disso foi um relatório feito pela CIA nessa época sobre o crescimento da indústria do petróleo e a importância do Oriente Médio nesse mercado, onde somente quatro linhas foram dedicadas a OPEP, mesmo ela estando no seu segundo ano de operação. Um dos motivos desse pensamento coletivo foi o fato de que em todos os países membros da OPEP, exceto o Irã, as reservas subterrâneas de petróleo pertenciam por contrato a concessionárias, o que limitava o poder das nações sobre a produção e o preço.

Na década de 60 várias reservas foram encontradas em outros países aumentando ainda mais a oferta de petróleo num mercado que já estava transbordando. Mais tarde esses países virariam membros da OPEP, mas no começo eram vistos como competidores. Para manter seus mercados e sua renda os países membros não podiam arriscar se indispor com as companhias que controlavam o petróleo dentro do país, pois dependiam delas para acessar tais mercados.



## **2.2. Começo da crise**

### **2.2.1. Crise do Suez**

O Canal de Suez é um estreito caminho de água que sai do Egito ligando o Mar Vermelho ao Mediterrâneo. Foi um trabalho do francês Ferdinand de Lesseps e sua construção levou dez anos, de 1859 a 1869. A Inglaterra logo reconheceu o belo trabalho do francês, pois o canal encurtava o tempo de viagem até a Índia, sua principal colônia. Antes do canal a Inglaterra precisava dar a volta no Cabo da Boa Esperança para chegar a Índia, desse modo a maior importância do canal para os britânicos era estratégica. Em 1875, os 44 por cento da posse do canal por parte do Egito foi para mercado e foi comprado pelo Reino Unido. A Companhia do Canal de Suez passou a ser anglo-francesa.

Em 1948 o canal passou a ter outra importância: o transporte de petróleo do Golfo Pérsico para a Europa. Em 1955 o tráfego de petróleo já atingia dois terços de todo o tráfego do canal. A Grã Bretanha sempre exerceu controle sobre os egípcios, mas nos anos pré-guerra o nacionalismo egípcio vinha aumentando, sendo incentivado pelo ditador Gamal Abdel Nasser. Ele queria criar um novo mundo árabe e achava que Israel atrapalhava e dividia o mundo árabe.

O lucro do canal ia todo para os acionistas europeus, sendo o maior deles o governo britânico. Se os egípcios conseguissem o controle do canal eles trariam para o país a renda que ele tanto precisava. Americanos e britânicos para tentar acalmar Nasser foram até o Banco Mundial pedir um empréstimo para construir uma represa no Rio Nilo. Porém senadores americanos não gostaram muito da idéia e nem congressistas amigos de Israel. A ajuda só poderia ser dada a um país e havia dois candidatos: Tito da Iugoslávia e Nasser no Egito. Todos concordaram que a ajuda iria para Tito, o que deixou Nasser furioso e com ajuda de ação militar ele tomou o controle do Canal de Suez.

Nasser ainda não havia bloqueado o canal de Suez, mas podia fazê-lo a qualquer momento. Os EUA sob o comando do General Eisenhower, criou o Comitê Emergencial do Oriente Médio já prevendo qual ações tomar para ajudar a Europa no caso de um bloqueio do canal.

A França e a Grã Bretanha junto com Israel decidiram lançar uma ação militar pela Península do Sinai até o Canal de Suez. A Grã Bretanha e a França iriam proteger o canal e

o invadiriam para manter o caminho do petróleo. Em 29 de outubro Israel lançou um ataque pelo Sinai. Em 30, a Grã Bretanha e a França anunciaram sua intenção de ocupar o Canal. No dia 31 os britânicos atacaram os campos do Egito. Em 5 de novembro os israelitas consolidaram controle sobre o Sinai, Colinas de Golan e a Faixa de Gaza. O governo americano ficou furioso porque não foi avisado sobre o ataque ao Egito e obrigou os franceses, ingleses e israelitas a pararem o ataque. Em 6 de novembro houve o cessar fogo e retirada das tropas do local, pois os britânicos e franceses não queriam arriscar perder o apoio americano.

Os EUA então colocaram em vigor o Comitê Emergencial do Oriente Médio e deram início ao Oil Lift, ajuda ao suprimento de petróleo para França e Grã Bretanha. Em 1957 quase 90 por cento do suprimento perdido foi compensado. O canal foi reaberto e Nasser venceu. Todo o canal agora pertencia ao Egito e o Oil Lift foi suspenso. O transporte no canal voltou ao normal.

### **2.2.2. Novos problemas**

Nasser, apoiado pela Síria, estava disposto a retomar seu prestígio, e queria vingar as vitórias que Israel teve nas batalhas de Suez. A sua última vitória, em 1956, o deixou muito confiante.

Em maio de 1967 Nasser ordenou que os observadores da ONU, que ficaram de vigia após a conclusão da crise no Suez, saíssem do Egito. Instituiu um bloqueio as remessas de Israel; ameaçou cortar a habilidade de importar petróleo bloqueando o porto de Eilat<sup>1</sup> e por último mandou que suas tropas marchassem para o Sinai. O Rei da Jordânia botou suas próprias forças armadas sob o comando do Egito em caso de conflito. Além da Jordânia outros países árabes também estavam mandando ou planejando mandar suas próprias tropas. No dia 4 de junho o Iraque também aderiu ao novo jordano-egípcio acordo militar.

Na manhã seguinte Israel respondeu a mobilização dos árabes ao seu redor com uma ofensiva. A guerra dos Seis Dias havia começado. Logo nas primeiras horas Israel já havia tomado todo o espaço aéreo que o Egito e os outros países árabes tinha conseguido. Em 3

---

<sup>1</sup> **Éilat** é a cidade no extremo sul de Israel, fica localizada na ponta norte do Golfo de Éilat, que é a manga oriental do mar vermelho (a ocidental leva ao canal do Suez).

dias as forças do Egito entraram em colapso no Sinai. O Egito cessou fogo e Israel ficou com o comando do Sinai, Jerusalém e as Colinas do Golan.

Os árabes sempre quiseram usar a “arma do petróleo” e agora era a sua chance. Em 6 de junho as nações árabes decidiram formalmente fazer um embargo às nações amigas a Israel. Arábia Saudita, Kuwait, Iraque, Líbia e Argélia baniram suas remessas de petróleo para os Estados Unidos e Inglaterra. Quando o canal foi bloqueado em 56 o único problema enfrentado pela Europa era o do transporte do petróleo, já que o fornecimento do mesmo não foi cortado. A Europa continuou a receber o petróleo, só que ele vinha por um caminho mais longo, tinha que contornar o Canal da Boa Esperança. Agora em 1967 o problema é outro, pois o embargo entrou em questão e a Europa estava cada vez mais dependente do petróleo do Oriente Médio. Desse modo, a Europa estava encarando uma diminuição na quantidade de petróleo de proporções críticas.

O Estados Unidos ativou o Foreign Petroleum Supply Committee, composto por doze companhias americanas de petróleo. Se necessário eles suspenderiam a lei antitruste para as empresas poderem trocar informações e organizar a logística e instituir outro “Oil Lift” para a Europa.

O Estados Unidos tinha uma grande reserva de petróleo que poderia rapidamente ser posta em produção, que chegou a quase 1 milhão de barris por dia. A produção da Venezuela cresceu, assim como a do Irã e da Indonésia. Um mês depois da Guerra dos Seis Dias ficou claro que a arma de petróleo árabe e o embargo seletivo foi um fracasso, pois o suprimento estava sendo redistribuído para as áreas de necessidade. A suspensão da lei antitruste nunca foi implementada, pois as companhias conseguiram segurar a situação individualmente.

Os países que mais saíram perdendo foram os próprios que implantaram o embargo, pois eles abriram mão de importantes rendimentos sem ter tido o efeito desejado.

A Guerra dos Seis Dias confirmou o quanto seguro o suprimento de petróleo era. Os países não davam muito valor ao petróleo, pois estava tão prontamente disponível que fluía como água. Tinha muito e era barato. A visão geral era de que a oferta de petróleo duraria para sempre.

### **2.2.3. Anos 70**

No início dos anos 70 começou outra luta, com a OPEP procurando aumentar o preço do petróleo para compensar a desvalorização do dólar. Porém, a luta foi ofuscada por mais momentos de conflito, que mudariam para sempre a relação entre as companhias de petróleo e os países. A luta era sobre participações: a aquisição pelo país de parte da propriedade das companhias de petróleo dentro de sua fronteira.

No sistema de concessão, a companhia obtém contratualmente os direitos de explorar petróleo num determinado território por um determinado período de tempo. Porém, as concessões eram coisa do passado e não combinavam com a nova era de descolonização e nacionalismo. As nações não queriam mais ser meros coletores de taxas, queriam ter maior controle da exploração do petróleo. O conceito de participação, com parte da propriedade conseguida por negociação, era uma alternativa à nacionalização. Petróleo não era só questão de poder e orgulho, mas também uma questão de negócios. A nacionalização colocaria os países produtores diretamente no mercado de venda de petróleo, o que os levaria para uma batalha com outros exportadores. O resultado seria um colapso na estrutura de preço, pois cada país produtor tentaria manter sua renda mesmo com um maior volume de petróleo no mercado, que causaria uma queda no preço.

Ganhando maior controle sobre as companhias de petróleo, seja por participação parcial, seja por nacionalização, os países exportadores também ganhavam grande poder sobre o petróleo.

### **2.2.4. Embargo Árabe**

O novo Rei do Egito Anwar Sadat encontrou um país economicamente arruinado. Sadat não tinha as mesmas ambições que seu antecessor, Nasser, tinha. Sadat era nacionalista e queria se concentrar na restauração do Egito e não na união da nação árabe.

Vinte por cento do produto nacional bruto do Egito era destinado a gastos militares e não havia como o país obter crescimento econômico mantendo tais despesas, mas viu que não seria possível diminuir essas despesas enquanto Israel estivesse do outro lado do Canal de Suez. Ele teria que fazer algo e, no final de 1972, começo de 73, decidiu ir a guerra, já que essa seria única maneira de atingir seus objetivos políticos. Sadat sabia que estava apostando alto.

Em abril de 1973 Sadat começou a formular junto com o presidente da Síria Hafez al-Assad planos estratégicos para um ataque egípcio-sírio. Um dos únicos que sabia sobre esses planos era o Rei Faisal da Arábia Saudita, o que significava que o petróleo seria usado como objeto de barganha e seria o centro do conflito.

Os árabes sempre quiseram usar o petróleo como arma, porém nunca foi eficiente. Pois o petróleo árabe, apesar de abundante, não era o suprimento de último recurso. Estados como o Texas, Louisiana e Oklahoma no Estados Unidos poderiam rapidamente colocar uma quantidade adicional de petróleo no mercado. Quando chegou a hora de usar a arma, Faisal não aceitou e foi contra a manipulação do suprimento de petróleo para propósitos políticos. Acreditava que o Estados Unidos não seria afetado pelos cortes e durante a guerra dos Seis Dias ele viu que o único que saiu perdendo com o embargo foram eles mesmos, pois receberam menos receita e perderam mercados.

Em 1973 viu-se que o petróleo do Oriente Médio e não mais o dos americanos virou o suprimento de última instância. Os Estados Unidos não conseguiam mais aumentar a sua produção para sustentar aliados numa crise, pois esta chegara no seu limite e estavam finalmente vulneráveis. Enquanto isso a produção na Arábia Saudita continuava crescendo.

Duas desvalorizações do dólar fizeram com que os árabes colocassem restrições a produção, pois para eles não havia vantagem em aumentar e vender mais por uma moeda corrente sem garantia.

Essas mudanças nas condições de mercado tornaram o petróleo árabe uma arma cada vez mais potente.

A Arábia Saudita se aproximou de Sadat porque este estava cada vez mais se afastando do legado de Nasser, que havia se aproximado muito da União Soviética, o que não era do agrado de Faisal. Sadat sabia que sem o apoio de Faisal ele seria levado a reforçar sua união com os russos e estes usariam toda oportunidade de expandir sua área de influencia e isso era exatamente o que Faisal não queria.

Sadat estava pressionando Faisal a usar a arma do petróleo para apoiar o Egito no confronto contra Israel e finalmente conseguiu convencê-lo com a ajuda de alguns ataques terroristas aos oleodutos que levavam o petróleo e, além disso, Faisal não queria ser isolado do mundo árabe.

Os sauditas começaram uma campanha para fazer seu ponto de vista ser conhecido e avisaram que eles não iriam aumentar a sua produção de petróleo para suprir a demanda e que a arma petróleo árabe seria usada, a menos que os Estados Unidos se aproximassem do ponto de vista árabe e se afastassem de Israel.

Os americanos não levaram muito a sério a ameaça dos árabes e não fizeram nada a respeito. Faisal disse aos americanos que ele não tinha a intenção de cortar o suprimento de petróleo deles, mas com o apoio dos americanos a Israel seria difícil continuar o suprimento para os Estados Unidos e seus aliados. Todos estavam sob pressão e os Estados Unidos sabiam que um corte no petróleo teria um efeito forte na economia mundial.

Os países da OPEP chamaram as companhias de petróleo para uma reunião em Viena para fazer um novo acordo. Os exportadores queriam para eles o que as empresas estavam ganhando com o aumento do preço no mercado.

Os Estados Unidos não estavam muito convencidos que os árabes realmente iriam a frente com a guerra contra Israel, pois a superioridade israelita já havia sido mostrada em guerras anteriores. Com essa premissa em mente os americanos não levaram em consideração vários sinais de que a guerra estava para começar.

Em 5 de outubro os soviéticos começaram as retiradas de seus dependentes da Síria e do Egito. Na Síria foi mandado construir grandes cemitérios. No Egito estavam esvaziando as camas de hospitais e as tropas já estavam marchando. Porém, tudo isso foi descartado pelo governo americano, que alegou que isso não queria dizer que esses países estavam se preparando para hostilidades.

No dia 6 de outubro era feriado do Yom Kippur, um feriado sagrado judaico e foi esse o dia escolhido pelo Egito e Síria para o início do ataque a Israel.

Mesmo com a guerra já em curso, na reunião em Viena, as companhias de petróleo ofereceram um aumento de 15 por cento no preço do petróleo, o que era um aumento em torno de 45 centavos. Os exportadores queriam 100 por cento, que ficava em torno de 3 dólares. A lacuna entre as ofertas estava muito alta e as companhias receberam indicações de não oferecer nada, pois não queriam arriscar um aumento maior e a OPEP aceitar.

O dia escolhido para o ataque a Israel foi proposital, pois o Egito e a Síria queriam pegá-los de surpresa, de modo que toda a estratégia de defesa israelita, que era baseada na

rápida mobilização, não fosse bem sucedida. O país estava parado, pois o Yom Kippur era um dia para introspecção, meditação e preces.

Israel realmente foi pega de surpresa. Tanto israelitas quanto americanos ignoraram as ameaças e os sinais da guerra. Nos primeiros dias os sírios e egípcios obtiveram vitórias maciças enquanto Israel recuava.

Israel cometeu dois erros, o primeiro foi achar que a guerra não aconteceria e o segundo foi achar que seus suprimentos de armas e alimentos durariam duas semanas de guerra. Os Estados Unidos permitiram que um avião israelita buscasse suprimentos em seu território, mas não foi o suficiente. Em 9 de outubro Israel estava com sérios problemas em relação ao seu suprimento.

No dia 12 de outubro as empresas que formam o ARAMCO (Exxon, Móbil, Texaco, e Standard Califórnia), organização que já existia e controlava as reservas de petróleo nos países Oriente Médio antes da aparição da OPEP e da nacionalização das reservas, disseram que o aumento de 100 por cento no preço do petróleo era inaceitável. E ao mesmo tempo Israel estava desesperado por um segundo suprimento, enquanto os egípcios e sírios já estavam tendo o suprimento adicional através dos soviéticos e assim ficando mais fortes.

Os americanos queriam que esse segundo suprimento fosse discreto, então fizeram um esquema de modo que chegariam a Israel de noite e sairiam antes do amanhecer e ninguém perceberia que eles estiveram lá. Porém essa estratégia requeria uma parada para reabastecimento em Portugal e devido a problemas climáticos essa parada se atrasou e os aviões americanos só chegaram ao seu destino em plena manhã. Isso não agradou os árabes, pois se tornou público a ajuda dos Estados Unidos a Israel.

Em 14 de outubro a OPEP anunciou o fracasso das negociações com as companhias em Viena e seus representantes foram se reunir no Kuwait para decidir por eles mesmos o que fazer com o preço. Eles não esperaram por uma resposta ou uma contra proposta das companhias e anunciaram sua decisão de aumentar o preço em 70 por cento, que significava o preço do barril foi para 5,11 dólares.

O jeito unilateral que esse aumento foi imposto e o aumento em si foram os pontos mais importantes dessa decisão.

No dia 17 de outubro os ministros árabes se encontraram com o presidente americano Richard Nixon. Nixon disse aos árabes que o suprimento levado a Israel não era pra ser entendido como um movimento anti árabe, mas como um confronto dos Estados Unidos contra União Soviética, já que as duas potencias lutavam entre si pela supremacia mundial na Guerra Fria. Os Estados Unidos não podiam deixar que a União Soviética reabastecesse os árabes e não fazer nada a respeito. A reunião terminou bem e Nixon saiu da mesma com a idéia de que os árabes não fariam nada contra os americanos. Porém, como a história mostraria não foi isso que aconteceu.

Os árabes concordaram em botar em prática o embargo a tanto tempo desejado e usar a arma do petróleo que por tanto tempo tentaram usar, mas sem sucesso. Decidiram por um corte de 5 por cento da produção de petróleo num mês e continuar cortando 5 por cento no mês seguinte até que atingissem seu objetivo. O fornecimento de petróleo, nos níveis anteriores, só seria dado a nações amigas. Esses cortes na produção eram mais eficientes do que banir a exportação para um só país isoladamente, pois o petróleo sempre poderia ser movimentado como ocorreu em 1956 e 1967. Os cortes assegurariam que o nível de petróleo disponível para exportação diminuísse.

A Líbia anunciou um embargo de todo o transporte de petróleo para os Estados Unidos no mesmo dia que Nixon propôs um pacote de 2,2 milhões de ajuda militar para Israel, dia 19 de outubro. Ao mesmo tempo outras nações árabes também estavam banindo sua exportação para os Estados Unidos.

O Presidente Nixon estava abalado politicamente por causa do escândalo do Watergate<sup>2</sup>, então não tinha a credibilidade para conseguir uma trégua entre Israel e os árabes.

O secretário de segurança americano e os russos estavam reunidos em Moscou para arranjar um cessar fogo. Enquanto isso o Terceiro Exército egípcio estava prestes a ser capturado, e a União Soviética não poderia deixar isso acontecer senão sua credibilidade estaria ameaçada no Oriente Médio. Então os soviéticos demandaram uma ação conjunta entre eles e os americanos para separar os dois lados. Se os Estados Unidos não cooperassem eles iriam intervir unilateralmente. Essa ameaça foi recebida com bastante

---

<sup>2</sup> Escândalo presidencial, quando dois ex-agentes da CIA invadiram a sede do partido democrata, o edifício Watergate, para implantar escutas e descobrir quem estava vazando informações. O partido democrata era de oposição ao partido do presidente.



seriedade. Uma intervenção direta da União Soviética era a última coisa que os americanos queriam. Enquanto isso americanos estavam rastreando um avião soviético que se dirigia ao Egito, mas depois de um tempo o perderam e não sabiam se ele havia voltado para base ou chegado em seu destino. Com isso os Estados Unidos se prepararam para um combate direto. Porém, ao final do dia a luta no Oriente Médio parou, houve o cessar fogo. As superpotências puderam relaxar e retirar seus alertas de guerra. A guerra acabou, mas o embargo continuou trazendo ainda mais conseqüências para a economia mundial.

### 3. O BRASIL

#### 3.1. Breve histórico do Governo Geisel

A crise do petróleo atingiu o Brasil no final do governo do General Emílio Garrastazu Médici<sup>3</sup> e no começo do governo do General Ernesto Geisel. O país se encontrava sob o controle dos militares desde o Golpe de 1964. O regime militar foi marcado por censuras aos meios de comunicação, torturas, repressões e guerrilhas contra o governo, mas também foi uma época de grande crescimento econômico. Foi durante o governo Médici que se deu o chamado “Milagre Econômico”, idealizado por Delfim Neto, o então Ministro da Fazenda.

O governo Geisel foi desde o início marcado pela re-implementação lenta e gradual do sistema democrático no país. Por exemplo, em 1974 o governo permitiu a realização de propaganda eleitoral, que havia sido proibida desde a edição do AI-5 (Ato Institucional número 5)<sup>4</sup>.

A política externa brasileira tomou outro rumo durante esse governo. Substituiu o alinhamento automático com o Estados Unidos, que era privilegiado nos anos anteriores, pela ampliação das relações diplomáticas e comerciais com países da África, Ásia e Europa. Como exemplo, foi o primeiro país a reconhecer o governo português instalado após a derrubada da ditadura salazarista e reatou relações com a República da China.

As principais metas do governo foram estabelecidas no II Plano Nacional de Desenvolvimento. Esse plano priorizava investimentos no setor energético e em indústrias básicas, com o intuito de adequar a economia à crise internacional do petróleo, e reduzir o capital estrangeiro em setores considerados infra-estruturais.

Em 1975 foi lançado o Programa Nacional do Alcool (Próalcool). Outra medida adotada pelo governo para diminuir problemas causados pela crise do petróleo foi em outubro do mesmo ano, quando a Petrobrás adotou os contratos de risco com empresas estrangeiras.

---

<sup>3</sup> Médici assumiu o governo após Costa e Silva ter tido um derrame cerebral e o vice Pedro Aleixo ter sido proibido pelos militares de assumir o cargo.

<sup>4</sup> Os Atos Institucionais eram utilizados pelos militares para aumentar os poderes do presidente e permitir a repressão e perseguição de oposições.

Ao final do governo Geisel os principais problemas da economia continuavam os mesmos dos governos anteriores: crescimento da taxa de inflação e da dívida externa.

### **3.2. Dependência do petróleo**

O Brasil era altamente dependente da importação de petróleo e a crise mostrou a vulnerabilidade do país em relação à variação do preço do mesmo.

O rápido crescimento da economia no início da década, principalmente devido ao “Milagre Econômico” que trouxe a necessidade de um maior consumo de petróleo e seus derivados para sustentar o crescimento, levou ao limite a capacidade da infra-estrutura de acompanhar as necessidades da economia brasileira, que exigia investimentos em transportes, comunicações e indústrias de base.

A industrialização do petróleo no Brasil começou tarde em relação aos outros países. A primeira jazida petrolífera brasileira só foi descoberta em 1939 em Lobato, no Recôncavo Baiano. Em 1941 o primeiro poço passou a produzir petróleo. Com a criação da Petrobrás em 1953 foi assegurada ao governo a exclusividade da pesquisa, lavra, refinação, transporte e comercialização do petróleo e seus derivados. Na década de 50 e 60 descobriram-se novos campos.

A partir de 1950 com o desenvolvimento industrial e a construção de rodovias interligando várias cidades brasileiras, aumenta consideravelmente o consumo de petróleo no país.

Em 1968 o petróleo existia em grande quantidade e a baixo preço no exterior e com isso a política governamental de auto-suficiência petrolífera vigente foi deixada de lado e a produção nacional estaciona, tornando a economia do país mais dependente ainda do petróleo do Oriente Médio.

Dentro do II Plano de Desenvolvimento Nacional no governo Geisel foi criado o Programa Nacional do Petróleo, dentro do plano de substituir importações. O Proálcool foi uma alternativa energética à crise do petróleo e proporcionou ao país desenvolvimento de tecnologia nacional no plantio e processamento da cana de açúcar, e experiência relativa ao gerenciamento de nossa matriz energética. Com esse programa o Brasil foi o primeiro país do mundo a eliminar o chumbo tetraetila de seus combustíveis por meio da utilização do

álcool puro ou misturado à gasolina, o que permitiu uma redução significativa da emissão dos poluentes pelos veículos automotores.

Com a crise de 1973 se viabilizou a prospecção em áreas antes consideradas antieconômicas. Em 1967 as perfurações na Bacia Amazônica haviam sido suspensas, pois as quantidades obtidas em território nacional não eram comerciais e assim foi aconselhado que diminuíssem as explorações.

Na década de 70, devido a urgência em se aumentar a produção de petróleo por causa da crise internacional, intensificou-se a exploração em bacias submersas e a identificação de petróleo na Bacia de Campos, no litoral do Rio de Janeiro, duplicou as reservas brasileiras. Mais de vinte campos foram encontrados no litoral do Rio Grande do Norte, Ceará, Bahia, Alagoas e Sergipe.

### **3.3. Ação da Petrobrás**

#### **3.3.1. Período Pré Petrobrás**

O Ministério da Agricultura, principalmente o Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM), sofreu duras críticas por parte de diretores de empresas privadas nacionais de petróleo quando dois importantes dispositivos relacionados com a posse e utilização de recursos minerais foram inseridos na constituição de 1937. O primeiro aboliu o direito do proprietário particular sobre o subsolo das terras que lhe pertencem e o segundo transferiu ao governo federal a competência exclusiva de conceder a particulares o direito de pesquisa e de desenvolvimento de recursos minerais.

Os organizadores das companhias privadas atribuíram ao governo o intuito de dificultar a descoberta de petróleo. Essas críticas foram agravadas pelos insucessos do governo em suas atividades exploratórias e as escassas verbas orçamentárias destinadas à exploração do petróleo. Até que em 1934 o DNPM contratou um geofísico estrangeiro, Oscar Cordeiro, para auxiliar nas pesquisas. Ele encontrou indícios de petróleo em Lobato, no Recôncavo Baiano, mas suas amostras de petróleo retiradas da região não foram levadas a sério. Após muita insistência o DNPM resolveu estudar a área e em 1939 achou o primeiro poço de petróleo na região.

No momento da descoberta de petróleo na Bahia o país encontrava-se sob o Estado Novo, regime apoiado pelos militares, que manteriam Getúlio Vargas no poder até 1945. Esse governo adotou três medidas: exigiu nacionalidade brasileira para os acionistas de empresas de mineração, eliminando assim o capital estrangeiro das atividades; criou o Conselho Nacional de Petróleo (CNP), vetando a participação de estrangeiros na indústria de refinação; e declarou que todos os campos produtores a serem descobertos no território nacional passariam a pertencer ao governo federal.

O Conselho Nacional do Petróleo foi criado como órgão autônomo, diretamente subordinado a Presidência da República. A sua autonomia administrativa foi considerada necessária sobretudo pela responsabilidade de pesquisarem jazidas de petróleo e gás natural diretamente ou através de terceiros. O Conselho era responsável por controlar a importação e o transporte de petróleo e derivados em território nacional e autorizar a instalação de refinarias no país.

Horta Barbosa, que era subchefe do Estado Maior do Exército, foi intitulado presidente do Conselho, ficando no cargo de 1938 a 1943. Em 1940 criou um único imposto federal sobre combustíveis líquidos e gasosos, ato que retirou dos estados e municípios a autoridade de lançar e recolher tributos sobre os derivados do petróleo e os recursos provenientes desse imposto foram para o Fundo Rodoviário Nacional. A unificação do imposto além de reduzir desníveis regionais objetivava estimular o refino de petróleo no país, pois previa um pagamento maior de tributos para os derivados de petróleo importados.

Após a saída de Barbosa da presidência do Conselho entrou o Coronel João Carlos Barreto em seu lugar. Ele teve dificuldades em importar sondas, máquinas e equipamentos necessários à pesquisa e produção. Assim, Barreto aproveitou a oportunidade para tentar fazer alterações na legislação do petróleo. Este foi o ponto de partida para a criação do Estatuto do Petróleo. A Legislação do petróleo havia sido construída em cima da proposta de Horta Barbosa de que o petróleo deveria ser monopólio estatal.

O Estatuto do Petróleo visava adaptar a legislação do petróleo na Constituição de 1946. Ele previa a pesquisa e o desenvolvimento de recursos minerais do país sob forma de concessão. Os concessionários poderiam ser brasileiros ou empresas, inclusive estrangeiras, organizadas no Brasil. O Estatuto contemplava a participação de capitais privado

estrangeiros em todas as atividades relacionadas com a indústria do petróleo. A refinação e o transporte de petróleo destinado ao mercado interno, por exemplo, seriam atribuídos a empresas particulares somente quando o mínimo de sessenta por cento de seu capital fosse controlado por brasileiros. Os concessionários estrangeiros poderiam, todavia, refinar e transportar para o exterior os derivados que excedessem o consumo interno do país, livres daquela restrição. Assim, o estatuto objetivava assegurar o abastecimento do mercado nacional, evitando que as companhias estrangeiras do petróleo viessem a tomar controle das reservas possivelmente encontradas no país.

Horta Barbosa foi contra o Estatuto do Petróleo e fez um pronunciamento que girou em torno da necessidade de se criar refinarias nacionais e assim barganhar pelo preço mais vantajoso para a importação de petróleo. Os recursos originados do refino seriam usados na exploração do petróleo. Seu ponto principal era que a refinação não poderia ser deixada a particulares. Barbosa era apoiado pelo Centro de Estudos e Defesa do Petróleo, do qual se tornou presidente honorário. O Centro organizou várias manifestações públicas de repúdio ao Estatuto. Em parte, graças às atividades de mobilização popular organizadas pelo Centro, o Governo Dutra desistiu de ver o projeto do Estatuto transformado em lei.

O novo plano a ser levado em consideração foi chamado de SALTE (sigla proveniente das palavras saúde, alimentação, transporte e energia) e ao contrário do Estatuto, ele daria à questão do petróleo um tratamento mais fragmentado e menos sujeito a controvérsias. No que tocava ao setor energético, contemplava a intensificação das atividades de pesquisa do petróleo. Previa também a instalação de uma refinaria na Bahia além de autorizar a aquisição de navios petroleiros. Esse programa contido dentro do plano SALTE teve uma boa aceitação e foi aprovado.

Ao final de sua administração, Dutra conseguiu satisfazer, parcialmente, os grupos favoráveis a um maior envolvimento do governo nas atividades relacionadas com petróleo. Ao mesmo tempo, através do Banco do Brasil, possibilitou às duas refinarias particulares obter divisas para a compra de equipamento no exterior. A fórmula mista adotada por Dutra, permitindo a participação de capitais governamentais e autorizando a de capitais privados nacionais na refinação de petróleo, não encontrou oposição no Congresso.

### **3.3.2. Criação da Petrobrás**

Um pequeno grupo de técnicos elaborou um projeto que pudesse neutralizar as críticas de ambos os lados, dos que eram a favor e dos que eram contra as diretrizes do Estatuto do Petróleo.

O projeto da Petrobrás continha restrições quanto à participação de capitais privados estrangeiros e objetivava a criação de uma empresa administrativa e financeiramente flexível. A criação da Petrobrás seria a solução mais adequada para acelerar a exploração e o desenvolvimento dos recursos petrolíferos nacionais e diminuir as preocupações com a importação do petróleo.

O governo Vargas planejava reduzir o dispêndio de divisas através da refinação interna de óleo cru importado; e a pressão sobre o balanço de pagamentos só poderia ser aliviada sensivelmente caso se intensificasse a produção de petróleo nacional.

A Petrobrás teria que se encarregar da administração das refinarias governamentais e da frota nacional de petroleiros. Ela seria uma sociedade de economia mista, assim ela poderia vender suas ações ao público, a organizações governamentais e a companhias particulares. O controle governamental sobre a empresa deveria ser também assegurado através da nomeação de seu presidente e diretores pelo Presidente da República.

O Conselho Nacional Petróleo deixaria suas atividades de pesquisa, produção, refinação e transporte de óleo para dedicar-se a formulação da política oficial do petróleo e controlar as operações da Petrobrás e das refinarias e distribuidoras particulares.

O projeto da Petrobrás transformou-se em lei em 3 de outubro de 1953, com diversas alterações, após um processo de tomada de decisões que durou cerca de vinte e dois meses.

A experiência vivida por Dutra e Vargas em suas tentativas frustradas de liberalizar a política do petróleo não se repetiu em outros governos civis. Apesar de toda a hostilidade que cercou suas operações e das crises que teve de superar em seu sinuoso processo de institucionalização, a Petrobrás conseguiu manter intactas suas atividades monopolistas.

Nos primeiros anos de sua existência, a Petrobrás, apesar de praticamente ser a maior compradora de óleo no Brasil, tinha grandes dificuldades para negociar contratos de fornecimento de que necessitava. As razões para isso eram várias, entre elas: a falta de

experiência na área, ausência de informações sobre a companhia no exterior, tradição das refinarias privadas em matéria de contratos de fornecimento, etc.

Até 1959, a Petrobrás praticamente só celebrava contratos de longo prazo com as grandes companhias que dominavam o mercado internacional. No entanto, esse quadro começou a mudar em decorrência do aumento expressivo da oferta de petróleo, devido as novas descobertas norte-americanas após a crise no Oriente Médio de 1957. A situação da crise foi superada antes do esperado, o que tornou os preços mais flexíveis. O mercado decididamente tornara-se favorável ao comprador, e nesse contexto os negociadores da Petrobrás tiveram a oportunidade de obter óleo sob condições mais favoráveis. A diversificação de fontes de suprimento tornou possível a empresa efetuar a partir de 1960 compras a curto prazo nas quais foram obtidos preços consideravelmente mais baixos do que até então alcançados em contratos de longa duração.

### **3.3.3. Regime Militar e a Petrobrás**

Após a intervenção militar de 1964, o Poder Executivo estendeu seu controle sobre a vida política nacional. Apoiados pela burocracia e encorajados pelo desejo de reorganizar a economia do país, os líderes militares realizaram mudanças profundas no sistema político. Para legitimar os novos poderes conferidos ao Poder Executivo, a liderança militar alterou dispositivos básicos da Constituição de 1946, através do Ato Institucional. O processo legislativo passou, então, a depender crescentemente da iniciativa do Presidente da República.

Na Petrobrás, militares e técnicos voltaram a gozar do prestígio e influência que desfrutavam no início das operações da empresa. Embora não tivesse adotado medidas que viessem a quebrar o monopólio estatal do petróleo conferido à Petrobrás, o Governo Castelo Branco não estimulou a diversificação de suas atividades. Contudo, a tendência reformista do governo trouxe benefícios à empresa, favorecendo a expansão de suas atividades tradicionais. No período de abril de 1964 a dezembro de 1974, a Petrobrás experimentou notável crescimento em questão da exploração do petróleo.

Historicamente, o refino tem sido a atividade industrial mais importante da Petrobrás, este setor se tornou monopólio da União pela Lei nº 2.004 em 3 de outubro de 1953. As primeiras tentativas no sentido de atribuir ao governo o monopólio integral de



refino ocorreram enquanto se debatia na Câmara dos Deputados o projeto que visava criar aquela empresa. As refinarias particulares sobreviveram graças ao compromisso assumido por Vargas de não permitir que elas aumentassem sua capacidade de operação e de impedir novas concessões. No entanto, a médio prazo, o refino de petróleo no Brasil estava destinado a se tornar uma atividade quase que exclusiva da Petrobrás. Foi no final dos anos 50 que surgiu de fato um mercado consumidor de óleo cru, formado principalmente pelo parque de refino da Petrobrás, e secundariamente, por algumas unidades privadas, mercado que dependeu desde o início de importações. A primeira refinaria pertencente ao governo, a de Mataripe, começou a operar em 1950. A refinaria de Cubatão foi a primeira a ser inaugurada pela Petrobrás em 1955.

A expropriação das refinarias particulares, decretada pelo presidente João Goulart realizou uma velha aspiração nacionalista. Em 1964, quando a expropriação veio a ocorrer, a Petrobrás já controlava 82 por cento de todo o óleo cru refinado no Brasil. Embora a atividade comercial tenha ficado de fora do monopólio estatal, preservando portanto, os interesses das refinarias privadas, o Decreto n° 53.337 de 23 de dezembro de 1963 atribuiu a Petrobrás o encargo de negociar a compra de petróleo para abastecer as refinarias privadas, e esse mesmo decreto determinou ainda que caberia unicamente a Petrobrás a complementação da produção interna, transformando as companhias estrangeiras em meras distribuidoras de derivados. Com o monopólio da importação de óleo cru e derivados, a Petrobrás aumentou seu poder de barganha com relação às companhias internacionais. Ao final de 1971 a Petrobrás adquiriu outras refinarias e com isso dilatou seu território.

A idéia de incluir a distribuição de derivados no monopólio estatal não vingou durante as discussões no Congresso que levaram a criação da Petrobrás. Na época o governo não dispunha dos recursos necessários para arcar com tal responsabilidade e a idéia ainda muito prematura porque em primeiro lugar isso poderia representar desvio de recursos de áreas incluídas no monopólio para investimento em infra-estrutura de distribuição, que a empresa não tinha, e em segundo lugar, porque quem mais reivindicava a entrada da Petrobrás na distribuição eram órgãos do governo e autarquia que eram impontuais no pagamento as distribuidoras estrangeiras e pretendiam obter preços e prazos especiais na compra de derivados da Petrobrás. Entretanto, a empresa acabou se

estabelecendo na área em 1962, por injunções políticas, quando começou a fazer uso de postos de revenda. Daí em diante sua participação no mercado começou a crescer.

Apesar das declarações da Petrobrás de que não há da parte do governo interesse em absorver o mercado de combustíveis, desalojando as companhias particulares para tal fim, ocorre que em 1972 a competição entre a empresa estatal e a Shell Brasil pelos postos de gasolina no Rio de Janeiro deixou dúvidas nos empresários da iniciativa privada. Esse episódio mostra a disposição por parte da Petrobrás de intensificar ainda mais sua participação no mercado de combustíveis. De fato, a participação da companhia nesse ramo da distribuição passou de 10 por cento em 1965 para 21 por cento em 1971, as vésperas da formação da subsidiária BR, e as vendas de derivados experimentaram um incremento da ordem de 87,4 por cento entre 1965 e 1968 e de 50,7 por cento entre 1969 e 1971. Decidida a questão em 1971, a BR-Distribuidora veio a ser construída em janeiro de 1972, herdando todo o acervo da Petrobrás.

Como uma atividade derivada do setor de refino, a Petrobrás investiu no campo da indústria petroquímica até a criação de sua subsidiária PETROQUISA (Petrobrás Química S.A.) em 1968. Com ela foi possível a Petrobrás associar-se a diversas companhias particulares a partir daquele mesmo ano. Esta fórmula, permitindo a participação de capitais nacionais e estrangeiros no desenvolvimento do setor petroquímico, foi a solução encontrada pelo Governo Arthur da Costa e Silva (1967-1969) para diminuir conflitos de opinião entre membros de seu gabinete. A posição final adotada pelo governo e bem aceita pela Petrobrás deu a todos os interessados no desenvolvimento da indústria petroquímica oportunidade de investir naquelas atividades. A participação de capitais estrangeiros foi aceita, sobretudo por causa de sua esperada contribuição financeira e tecnológica. Em 1972 a Petroquisa já se achava associada com diversas companhias privadas. A atuação da Petrobrás nessa área teve dois objetivos: aproveitar eventuais resíduos (gases, por exemplo) obtidos na produção de derivados; e substituir importações, produzindo-os tanto para consumo próprio como para serem utilizados pelas primeiras indústrias petroquímicas privadas.

O dilema que a Petrobrás enfrentou em meados da década de 70 diz respeito a atividade de exploração. Se a empresa fosse favorável ao monopólio estatal rígido sobre a exploração ela continuaria a privar-se de capital de risco e tecnologia estrangeira. Caso

contrário, a participação de capital e tecnologia estrangeiros poderia contribuir para aumentar as reservas conhecidas de petróleo e para reduzir a dependência do país por fontes estrangeiras e abastecimento. Porém, a curto prazo a Petrobrás teria de aceitar uma possível redução de autonomia gerencial.

A Petrobrás conseguiu alimentar as esperanças dos brasileiros da possibilidade de ver o seu país entre os grandes produtores de petróleo à medida que crescia o número de barris de óleo cru descoberto em território nacional. Em 1955 a Petrobrás produzia 321.000 metros cúbicos passando para 10 milhões em 1969. Porém deste ano até 1974 os relatórios de atividade da Petrobrás registraram estagnação na produção de óleo cru. Também em 1974 a Petrobrás contribuiu apenas para 10 milhões de metros cúbicos de 48 milhões consumidos de derivados.

A produção interna não estava conseguindo atender ao consumo doméstico levando a direção da Petrobrás a promover a exploração de áreas petrolíferas em outros países através de sua nova subsidiária, a Petrobrás Internacional S.A. (BRASPETRO). O que inegavelmente favoreceu o sucesso dessa empreitada foi o surgimento de companhias estatais dos países produtores de petróleo que estavam interessadas em acabar com a intermediação das *majors*<sup>5</sup> na venda do petróleo extraído de seus respectivos subsolos. Para que isso fosse possível era preciso dotar a direção da Petrobrás com poderes para negociar contratos sem interferência de outras unidades do governo. Através da Lei nº 5.665, nem mesmo o Presidente da República ou o Conselho Nacional de Petróleo são mais consultados a respeito de tais contratos.

Nos anos críticos de 1973/74 a ação da Braspetro pode estender-se bastante além dos limites imaginados. Firmou vários contratos de assistência técnica, obteve áreas para exploração e coordenou até mesmo o nascente comércio entre o Brasil e os países produtores de óleo que desejavam ampliar o espectro de fornecedores dos bens que importavam dos países desenvolvidos. Numa primeira fase a empresa operava preferencialmente em associação com empresas estatais locais, firmando contratos que se aproximavam mais de um modelo de contrato de serviço do que de risco. O maior êxito dessa primeira fase foi a descoberta do campo gigante de Majnoon, no Iraque, em 1976.

---

<sup>5</sup> Ver seção 2.2.3. Anos 70

No começo da década de 70 os países começaram a deixar de lado as concessões, de modo que agora os países produtores ficaram na posição de ditar normas da elaboração de contratos com companhias estrangeiras de petróleo. Como exemplo, em 6 de agosto de 1972 firmou-se um acordo com a Iraq National Oil Company (INOC) onde a Petrobrás tinha que investir um mínimo de 12 milhões de dólares na exploração de uma certa área. Caso a empresa brasileira encontrasse petróleo deveria pagar a INOC um bônus de 15 milhões de dólares por um período de 10 anos, e por sua vez a INOC se responsabilizaria em indenizar a Petrobrás pelas despesas realizadas, sem juros por 15 anos. Se a Petrobrás não encontrasse nada em 7 anos o contrato estava terminado. Todo o petróleo descoberto pertenceria automaticamente a empresa iraquiana e a empresa brasileira receberia como recompensa o direito de comprar certo volume de óleo cru a preços preferências enquanto durar o contrato.

Até 1974 não havia sido publicamente debatido pelos altos escalões governamentais a possibilidade de joint ventures no Brasil, mas nem por isso deixou de haver nos meios técnicos divergências sobre esse assunto. Algumas razões levaram os técnicos a favorecer uma revisão da política estatal do petróleo: a primeira delas se refere aos custos de exploração da plataforma continental que eram muito altos comparado com o das atividades exercidas em terra, e a segunda se refere a falta de experiência da Petrobrás neste novo tipo de atividade. A empresa depende da assistência de firmas estrangeiras, cujos serviços contratados costumam ser pagos independentemente dos resultados obtidos. Existem também os técnicos que diziam que a Petrobrás não conseguiria explorar áreas promissoras no exterior porque essas estariam já reservadas as empresas pertencentes aos governos dos países anfitriões. De acordo com eles o Brasil deveria aumentar sua produção interna mesmo admitindo participação de capitais estrangeiros na exploração.

Uma das principais motivações básicas para criação da Petrobrás foi a necessidade de reduzir os gastos com a importação de óleo cru e derivados. O valor das importações de petróleo em 1974 superou o de todas as exportações de produtos manufaturados feitas pelo Brasil. Em consequência de seu déficit comercial o país teve que aumentar sua dívida externa e reduzir suas reservas internacionais.

Os problemas relacionados com o balanço de pagamentos levaram o Governo Geisel a considerar a possibilidade de rever a legislação do petróleo de modo a aumentar a

produção interna. Isso levou a aceitação em outubro de 1975 dos chamados contratos de serviço com cláusula de risco.

### **3.4. Crise do Petróleo e a Economia Brasileira**

A partir da crise de 1973 não foi difícil prever uma participação cada vez maior dos governos dos países importadores de petróleo nessa indústria.

Com a explosão do preço do barril de petróleo a partir de 1973, o governo brasileiro ficou inquieto com o impacto negativo da conta do petróleo sobre as reservas cambiais e com suas repercussões na economia, como por exemplo: perspectiva de reduzidas taxas de crescimento econômico; agravamento do processo inflacionário; crescente drenagem de moedas fortes para os países produtores de petróleo; e a mudança inesperada na estrutura econômica.

O Governo Geisel se defrontou com uma situação econômica muito mais complexa que seu antecessor. A economia brasileira que estava crescendo a uma taxa anual média de 10 por cento no período de 1968-1974, e encontrou no setor energético um obstáculo ao seu ritmo acelerado de crescimento. Geisel então resolveu desistir temporariamente de buscar inovações no setor do petróleo e foi à procura de outras fontes de energia. Porém, os gastos com o petróleo ainda iriam gerar pressões inflacionárias, além de reduzir a capacidade de importar outras matérias-primas e bens de capital, necessários à expansão da economia brasileira. Enquanto o petróleo representasse cerca de 45 por cento da energia consumida no país e a Petrobrás tivesse de despender uns 40 por cento da totalidade das receitas de exportações para importar óleo cru, o governo não poderia esconder seu dilema. Se mantivesse inalterados as responsabilidades e privilégios da Petrobrás, o governo teria de oferecer os meios a fontes seguras de abastecimento de óleo cru fora do território nacional. Porém, isso era uma tarefa difícil já que a partir de 1973 o fornecimento de petróleo estava relacionado a incertezas.

Em 9 de outubro de 1975 o dilema chegou ao fim quando o Presidente Geisel anunciou a sua decisão de permitir a Petrobrás a assinatura de contratos de serviço, com cláusula de risco, com firmas estrangeiras.

O nacionalismo do petróleo foi um obstáculo à formulação e implementação de uma política racional para o setor energético na década de 70. Esperava-se então que o Brasil

resolvesse por si só os problemas relacionados com o abastecimento de combustíveis líquidos. De fato, se contar com o período anterior a intervenção militar a produção de petróleo expandiu muito, fator que encorajou a nacionalização de todas as atividades relacionadas com essa indústria. Quadro esse que mudou nos anos 70, quando a produção interna de óleo cru se mostrou pobre em promessas e os países produtores elevaram os preços daquela matéria-prima. A lentidão em reconhecer a necessidade de diversificar as possíveis áreas de produção deve ser creditada à rigidez intelectual dos grupos nacionalistas e a falta de iniciativa dos governantes do país. O mesmo pode se dizer da adoção das cláusulas de risco, pois o momento era o mais propício para tal. Ao se examinar os contratos feitos com países estrangeiros<sup>6</sup> pode se perceber que o nacionalismo do petróleo perdeu um pouco de sua força, pois a empresa brasileira teve de se sujeitar a regulamentações dos países com o qual estava assinando o contrato. Assim, vimos que o concurso de empresas estrangeiras na atividade de exploração ajudou a Petrobrás a reduzir a dependência do Brasil para com fontes externas de abastecimento.

Nas décadas de 60 e 70 em quase todo o mundo a velocidade de mudança econômica e social acentuou-se, ampliou-se também o grau de interdependência econômica em escala mundial. A par disso, foram extremamente limitadas às iniciativas de organização de instituições internacionais efetivas, que correspondam a essa nova realidade.

Um país de grande dimensão e diversidade geográfica como o Brasil, a gama de produtos que o solo e subsolo permitem produzir é muito maior do que nos países industrializados de pequena área territorial. É natural, portanto, que o nosso comércio externo seja, em proporção, menor do que aqueles de tais países. Devemos persistir na exploração das possibilidades de produção interna, inclusive através da proteção temporária durante o período de implantação e consolidação de novas atividades. Com exceção da defesa permanente de produtos alternativos na hipótese dos nacionais serem mais dispendiosos do que os disponíveis no mercado internacional. Como era o caso do petróleo no Brasil.

---

<sup>6</sup> Exemplo: contratos da Petrobrás Internacional S.A. com a Iraq National Oil Company, com a Egyptian General Petroleum Company e Chevron Oil Company of Madagascara.

A dimensão do choque externo desfavorável não foi percebida de imediato, mas provocou um empobrecimento do país, pois ao desvalorizarem-se as exportações brasileiras *vis-à-vis* a suas importações, uma quantidade maior de bens tem de ser enviada para o exterior para pagar os bens de capital que o Brasil importa a fim de aumentar a sua capacidade de produção, por exemplo. Uma quantidade maior de consumo teria de ser sacrificada para que o nível anterior de investimento fosse realizado para que o mesmo crescimento anteriormente alcançado fosse atingido.

O setor de transportes foi um dos mais afetados pelo aumento no preço do petróleo. A crise energética contribuiu para agravar uma situação que já estava caminhando para uma crescente dependência externa, pois o avanço do setor rodoviário, que consumia a quase totalidade da gasolina e 75 por cento do óleo diesel gasto no país. Mesmo com a ausência do choque do petróleo o país iria enfrentar problemas sérios devido a própria estrutura de transportes vigente. Os crescentes volumes de passageiros e cargas movimentadas entre os diversos pontos do país contribuíram para elevar a densidade de tráfego de alguns corredores rodoviários. A urbanização acelerada acarretou níveis de congestionamento, que por sua vez geraram desperdícios no consumo dos derivados do petróleo. Problemas nesse setor afetavam também outros setores, como por exemplo o alimentício. O encarecimento dos produtos alimentícios foi devido, em parte, aos elevados custos de transportes.

### **3.4.1. Dívida Externa**

Após 1964 a economia brasileira abriu as portas ao exterior, a nova política econômica de abertura do país ao capital financeiro internacional acelerou o ritmo de crescimento econômico no país. A poupança nacional era insuficiente para realizar o volume de investimentos requeridos pelo programa de desenvolvimento do governo tornando indispensável a assistência técnica e financeira externa. Entre 1965 e 1967 o país estava em recessão econômica e deu início a preparação da trajetória para o Milagre Econômico, ocorrido entre 1968 e 1972.

Através de uma política concentradora de capital e rendimentos abriu-se às portas as subsidiárias de multinacionais e ao alto endividamento do Brasil devido aos empréstimos externos.

A partir de 70 houve a expansão das exportações com a ajuda de incentivos do governo. Porém, as importações foram maiores gerando déficits na Balança de Serviços e Comercial. Esses déficits eram cobertos por capital estrangeiro aumentando ainda mais a dívida externa. Essa situação não foi somente vivida pelo Brasil, pois a partir dos anos 60 o capital internacional veio a procura de países não desenvolvidos, devido ao esgotamento das reservas de mão de obra na Europa, onde encontrou as condições propícias para expandir a produção industrial sem incorrer em custos altos. Os países não desenvolvidos aproveitaram a oportunidade para caminhar em direção a industrialização. Em 1973, agravado pela crise internacional do petróleo, já não era mais possível usar a mesma estratégia de crescimento.

O Brasil lançou mão do empréstimo externo pois não conseguia produzir internamente o que importava. A dívida externa brasileira subiu de 4.4 bilhões de dólares em 1969 para 12.6 bilhões em 1973. A principal causa do acelerado processo de endividamento foi o Milagre Econômico, que tinha como objetivo o crescimento a qualquer custo. O governo nesse período fez várias obras grandiosas, projetos não prioritários que amarraram o país. Como por exemplo a Transamazônica e o Programa Nuclear, e para construção de tais obras o governo buscou dinheiro no exterior.

A produção nacional e as exportações nem de longe acompanharam a evolução da dívida total, que se configurou como fator que exerce terrível pressão sobre toda a estrutura econômica nacional.

Como forma de ajustar a estrutura econômica à situação de escassez de petróleo, o governo optou por grande ênfase nas indústrias básicas, especialmente no setor de bens de capital, e o da eletrônica pesada, assim como no campo de insumos básicos, a fim de substituir importações e abrir novas frentes de exportação. No campo da política energética, optou-se por uma aceleração dos investimentos na prospecção, principalmente na Bacia de Campos, além da execução de um programa de elevação de 60 por cento da capacidade geradora de energia hidroelétrica, buscando-se viabilizar a expansão da produção e da exportação de bens com elevado conteúdo.

A opção por não utilizar a desvalorização cambial para promover o redirecionamento da oferta e da demanda de modo a produzir mais bens transacionáveis com o exterior e ao mesmo tempo economizar divisas não implicou a desconsideração de



tais efeitos como forma de corrigir a longo prazo os desequilíbrios comerciais gerados pelo choque externo. As importações foram encarecidas, não só por uma elevação generalizada de tarifas, como pela criação de encargos financeiros e restrições quantitativas de vários tipos. Essas medidas reprimiam as importações talvez de forma mais dirigida do que a que seria obtida por uma desvalorização. Talvez o aspecto mais surpreendente da política de comércio do Governo Geisel tenha sido a rapidez com que as medidas acima reduziram o coeficiente importado da economia. Em 1974, as importações correspondiam a cerca de 12 por cento do produto. As novas políticas de controle de importações interromperam o crescimento deste coeficiente. Entre 1974 e 1977 o valor das importações manteve-se constante.

O programa de governo conseguiu fazer a economia ter uma taxa de crescimento médio anual de 7 por cento, mas o endividamento real superou o esperado rapidamente na medida em que o relativo sucesso no controle da balança comercial não foi suficiente para fazer decrescer o déficit em conta corrente. A desaceleração do crescimento do comércio mundial foi mais importante que a aceleração progressiva da taxa de juros paga pelo Brasil. Esses fatores favoreceram a deterioração do balanço de pagamentos brasileiro, apesar do sucesso no controle das importações.

A estratégia política industrial no Governo Geisel baseou-se na substituição de importações nos setores de bens de capital, insumos básicos para a indústria e no aumento da produção e da prospecção de petróleo. Os principais instrumentos de tal política foram o crédito do IPI sobre a compra de equipamentos, a depreciação acelerada para equipamentos nacionais, as isenções do imposto de importação, o crédito subsidiado e formas mais explícitas de reserva de mercado para os novos empreendimentos, assim como a garantia de política de preços compatível com as prioridades da política industrial. A diferença importante da experiência brasileira da década de 70 quanto às de outros países é que a opção pela política de substituição de importações foi feita sem que houvesse descontinuidade no incentivo as exportações.

### **3.4.2. Balança de Pagamentos**

O ano de 1974 assinalou o fim de uma fase de desempenho quantitativo extremamente favorável da economia brasileira como : a taxa de crescimento do produto

real da ordem de 10 por cento ao ano, taxas de inflação sob relativo controle (não ascendente); e balanço de pagamentos superavitário. O Governo Geisel percebeu as dificuldades envolvidas em assegurar a obtenção simultânea desses objetivos na estratégia econômica adotada até março de 1974.

A causa fundamental das dificuldades que passou foi atribuída quase que exclusivamente aos efeitos da substancial elevação dos preços do petróleo, aos transtornos que os mercados de câmbio e o sistema monetário estavam passando desde 1971, e a recessão econômica que as principais economias industriais estavam experimentando, principalmente a norte americana.

Os dados para a avaliação do desequilíbrio no balanço de pagamentos são: mesmo com as medidas de contenção de importações governamentais aplicadas o déficit nas transações correntes superou os 7 bilhões de dólares (9 por cento do PIB estimado pelo II Programa Nacional de Desenvolvimento), e apenas a balança comercial acusou um déficit de 4.6 bilhões. O impacto mais surpreendente na evolução do balanço de pagamentos em 1974 foi o comportamento das importações que acusaram um crescimento cerca de 119 por cento entre agosto de 1973 e agosto de 1974. A contribuição das importações de petróleo para a taxa de crescimento das importações no período foi de um terço, seguida de perto pela contribuição de metais, produtos químicos e bens de capital. Os elementos endógenos operando no sentido de acelerar esse crescimento mereceram pouca atenção, devido à ênfase em perturbações exógenas.

Mesmo com essas perturbações a economia conseguiu manter uma elevada taxa de crescimento, o que foi um efeito combinado das políticas cambial e tarifária, ambas voltadas para o objetivo prioritário de maximizar a taxa de crescimento do produto a curto prazo, com amplo recurso ao endividamento externo.

#### **4. CONCLUSÃO**

A crise teve conseqüências diversificadas ao Brasil, por um lado piorou a estrutura econômica do país e por outro lado trouxe benefícios. O lado negativo não fora inteiramente causado pela crise, mas agravado e acelerado por ela. Como por exemplo, os desequilíbrios causados na balança comercial e o aumento da dívida externa. O Milagre Econômico foi que na verdade teve um papel fundamental na intensificação desses problemas, pois objetivava o crescimento a todo custo e entre esses custos estavam os aumentos estrondosos da dívida externa, para financiar o crescimento, e a diminuição das reservas internacionais (o Brasil estava pagando juros sobre juros). Por outro lado, tendo uma perspectiva de longo prazo, a crise trouxe benefícios ao mercado nacional, pois para diminuir a dependência da produção externa de petróleo a Petrobrás intensificou a busca por novas reservas, sendo sua principal descoberta a Bacia de Campos no litoral do Rio de Janeiro, que até hoje é a maior fonte brasileira de petróleo ajudando intensamente no projeto do país se tornar auto-suficiente. Outro fator que acelerou o processo foi a adoção dos contratos de risco com empresas estrangeiras, facilitando a exploração com a ajuda tecnológica e financeira externa. Também graças a crise o Brasil foi a busca de novas fontes alternativas de combustível, e foi a partir daí que surgiu o Programa Nacional do Álcool, destinado ao atendimento das necessidades dos mercados interno e externo e da política de combustíveis automotivos. Assim o Brasil foi o primeiro país a descobrir uma alternativa mais barata e de produção interna ao uso do petróleo para combustível.

## REFERENCIA BIBLIOGRÁFICA

- VICENTINO, Cláudio e DORIGO, Gianpaolo. *História do Brasil*. Scipione, 2004.
- CARNEIRO, Dinonísio. *Crise e Esperança: 1974- 1980. Ordem e Progresso*. Campus. 1990.
- <http://www.petrobras.com.br>. Espaço Conhecer, anos 70.
- YERGIN, DANIEL. *The Prize: The epic quest for oil, money & power*.1991.
- MALAN, Pedro Sampaio. *Política Econômica e Teorias de Balanço de Pagamentos: Relações Internacionais do Brasil no Período 1946-1979*. UFRJ, 1981.
- CARVALHO, Getulio. *Petrobrás: do Monopólio aos Contratos de Risco*. 1976.
- CAMPOS, Desger Ventura. *A Dívida Externa Brasileira Hoje – anos 80*. PUC, 1989.
- DIAS, José Luciano e QUAGLINO, Maria Ana. *A Questão do Petróleo no Brasil – Uma História da Petrobrás*. 1993.
- O’KEEFE, Hsu Yuet Heung. *A Crise do Petróleo e a Economia Brasileira*. 1984.
- PETROBRÁS. *Legislação do Petróleo*.1979.
- LEITE, Antonio Dias. *A Transição para a Nova República*. 1985.
- LEITE, Antonio Dias. *Caminhos da Reconstrução*. 1984.
- ROETT, Riordan. *O Brasil na década de 70*. 1978.