



ano 2
número 7
ISSN 2595-8232

Título | Estratégia e ação estatal no projeto dos militares: o caso do setor energético e da exploração e produção da Petrobras no mar (1968-1982)

Autores | Rodrigo Pimentel Ferreira Leão
William Vella Nozaki

Palavras-chave | Empresas Estatais, Militares, Planejamento e Petrobras

Janeiro de 2019



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

TEXTO PARA DISCUSSÃO

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

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

Texto para Discussão / Instituto de Estudos Estratégicos de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis – Rio de Janeiro: Ineep, 2019

ISSN 2595-8232

1. Introdução

Os estudos econômicos sobre a história da Petrobras privilegiaram, de forma geral, a compreensão dos esforços próprios para explicar sua trajetória. Curioso notar que sua criação se deu após um intenso debate público que mobilizou especialistas de várias áreas e culminou na própria campanha, liderada por grupos nacionalistas, denominada “O Petróleo é Nosso”.¹

No entanto, dali em diante, pouco se discutiu e se analisou sobre os rumos da empresa no interior de um projeto de desenvolvimento. Apenas na década de 1990, com a implementação das políticas de liberalização no governo Collor e principalmente no de Fernando Henrique Cardoso, essa pauta reascendeu o espírito público sobre os rumos da Petrobras.

Evidentemente que vários estudos foram realizados sobre a petrolífera brasileira ao longo desse período e, mesmo aqueles produzidos mais recentemente, de maneira geral, trataram da sua trajetória empresarial de extremo sucesso², do ponto de vista microeconômico, ou do seu papel para a realização das políticas econômicas e, em alguns poucos casos, para o esforço industrializante do Brasil³, do ponto de vista macroeconômico. Nesse balanço histórico da Petrobras, poucos foram os estudos que realizaram um esforço de economia política e da sua relação com os projetos de desenvolvimento da época.⁴ Inclusive na década de 1970, com o II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), a despeito da centralidade do petróleo para entender a sua formulação, os estudos econômicos da época se concentraram nas finalidades e capacidade de implementação dos blocos de investimentos realizados pelo projeto dos militares.

Esse texto visa agregar alguns dos elementos de economia política que envolveram o direcionamento da Petrobras para explorar e produzir petróleo no mar e a rota percorrida até a década de 1980. Para isso, busca-se compreender de forma mais detalhada como as decisões tomadas pela Petrobras não puderam ser entendidas sem se considerar os projetos de desenvolvimento moldados no âmbito do regime militar. Os objetivos estratégicos e os eixos de ação que caracterizaram

¹ “A criação da Petrobras está diretamente relacionada ao movimento popular do início da década de 50 chamado “O petróleo é nosso”. O slogan ganhou as ruas e rompeu com o discurso vigente até então, de que apenas grandes consórcios internacionais seriam capazes de montar uma indústria petrolífera no Brasil. Com a adesão popular, a força da campanha tem como resposta a Lei 2004. Aprovada no Congresso Nacional e assinada pelo então presidente Getúlio Vargas, no dia 3 de outubro de 1953, a lei dá origem a Petróleo Brasileiro S/A. – Petrobras” (AGÊNCIA PETROBRAS, 2018).

² Dias e Quaglino (1993) e Mauro de Moraes (2013), por exemplo.

³ Pagy e Garcia (1990) e Contreras (1994), por exemplo.

⁴ Mais recentemente, Schutte (2016) realizou um amplo trabalho que buscou incorporar alguns desses elementos ao analisar o percurso histórico trilhado pela Petrobras com maior enfoque para o período recente.

cada um dos planos expressam uma visão dos militares sobre a importância do segmento energético e do petróleo para garantir o desenvolvimento econômico, a segurança e a integração nacional.

Evidentemente, este trabalho não busca encerrar esse debate, mas trazer alguns aspectos que apontam para a necessidade de se analisar com maior cautela a interação entre os planos de desenvolvimento dos militares e as decisões da Petrobras. Muitas vezes, tal interação não esteve explícita, mas a persistência da política de investimentos no E&P *offshore*⁵ da Petrobras e os próprios objetivos da gestão da empresa coincidiram com a visão de segurança energética e do necessário esforço industrializante realizado pelos militares.

Além desta introdução, esse **Texto para Discussão** tem mais três seções. Nas duas primeiras, discutem-se os projetos dos militares para a industrialização e o papel do setor energético, com destaque para o petróleo. Na seção seguinte, apresentam-se as diretrizes e as políticas adotadas pela Petrobras no E&P *offshore* e de que forma elas se articulam com o planejamento dos militares. Por fim, seguem as considerações finais.

2. O papel dos militares na industrialização brasileira: ativismo estatal e doutrina de segurança nacional

Entre as décadas de 1930 e 1980 o Brasil passou por intensas transformações estruturais. No plano político, consolidou-se o processo de formação do Estado Nacional por meio da conversão de uma confederação de oligarquias em um poder centralizado dotado de administração moderna. No plano econômico, edificou-se o processo de desenvolvimento da industrialização nacional por meio da conversão de um mercado agroexportador em uma economia urbano-industrial.

Entretanto, as interpretações tradicionais e consagradas para avaliar esse período, sejam elas de viés ortodoxo-liberal ou heterodoxo-desenvolvimentista, via de regra, enfatizaram sobretudo as variáveis externas de economia política, as variáveis internas de política econômica, e a interação entre ambas, para explicar o conjunto dessas mudanças.

Uma primeira corrente apresenta a industrialização como uma reação às restrições externas à capacidade de importação que se manifestaram mais intensamente após a crise de 1929 (FURTADO, 1963). Uma segunda aponta a dinâmica endógena de acumulação de capital da economia brasileira como variável fundamental para a compreensão da formação da indústria no Brasil (TAVARES,

⁵ A expressão inglesa *offshore* “significa ultramar, e também é aplicada para denominar categorias de embarcação marítima e uma técnica de extração de petróleo em águas profundas” (O QUE..., 2005).

1998). Outras interpretações formuladas – sejam de corte mais ortodoxo ou heterodoxo – no período se dedicaram a analisar a visão de Furtado (1963) essencialmente sobre o processo de industrialização ter sido uma resposta, intencional ou não, ao estrangulamento externo oriundo da queda de divisas das exportações do café. Malan et al. (1977) *apud* Bernardi (2007), por exemplo, concorda com boa parte da interpretação de Furtado (1963), mas assume que houve uma lacuna do autor ao não considerar que a capacidade ociosa da estrutura produtiva já existente no país apoiou “o crescimento industrial sem a necessidade inicial de investimentos em equipamentos e infraestrutura” (BERNARDI, 2007, p. 31).

Nas interpretações mencionadas, o Estado, principal promotor da industrialização foi tratado apenas como um epifenômeno que respondeu de forma quase natural ou automática às imposições dos constrangimentos econômicos. Noutras palavras, para parte importante do debate econômico, pelo menos na perspectiva da “economia subdesenvolvida” e na do “capitalismo tardio” e, em outras interpretações de correntes diferentes, não se reservou em si espaço para uma teoria do poder e do Estado que fosse capaz de explicar de modo mais aprofundado a estrutura, a dinâmica e as contradições do compromisso estatal com a industrialização que vigorou no Brasil entre os anos 1930 e 1970.

(...) se existiu algum denominador comum entre todas estas teorias e estratégias desenvolvimentistas, foi sua crença inabalável na existência de um Estado racional, homogêneo e funcional, capaz de formular políticas de crescimento econômico, por cima de divisões, conflitos e contradições que pudessem atravessar e paralisar o próprio Estado. Além disto, todos consideravam que o desenvolvimento era um objetivo consensual – por si mesmo – capaz de constituir e unificar a Nação, e de mobilizar a sua população, por cima de suas divisões internas, de classe, etnia e regiões (FIORI, 2013, p. 4).

Isso posto, outras vertentes interpretativas, fora das ciências econômicas, buscaram tratar do problema político representado pelo envolvimento estatal no processo de industrialização.

A primeira delas, conhecida como perspectiva da hipótese democrático-burguesa, defendia que a partir da década de 1930 a política brasileira foi dominada por uma burguesia nacional em luta contra latifundiários internos e o capital estrangeiro na busca por uma industrialização autóctone em aliança com as classes trabalhadoras (SODRÉ, 1967).

A segunda delas, por sua vez, consagrada na perspectiva da teoria da dependência, caminhou no sentido oposto, e apontou o Estado brasileiro e seu programa de industrialização como agendas controladas fundamentalmente por

uma burguesia associada-dependente, que se colocou como sócia-menor do capital estrangeiro promotor da modernização (CARDOSO; FALETTTO, 2004).

A terceira corrente, por fim, enfatizou a existência de um pacto de compromisso ancorado em uma crise de hegemonia no interior das frações das classes dominantes, o que tornaria o Estado uma instituição em disputa desprovida de interesses específicos. Nessa formulação, o caráter modernizador do Estado pós-1930 teria origem, justamente, na realidade de sua autonomia relativa frente aos diversos segmentos sociais (WEFFORT, 1978 e DRAIBE, 1985).

O objetivo aqui não é o de esgotar tais formulações, mas tão somente apontar sua historicidade e uma lacuna que dela se deriva. Esse conjunto de interpretações foi produzido, precisamente, no bojo da resistência civil contra a ditadura militar que teve início em 1964 no Brasil e, exatamente por isso, foram marcadas por uma ausência constitutiva: o “esquecimento”, ou a secundarização, dos atores e instituições militares que tiveram um protagonismo fundamental no percurso da industrialização brasileira. Noutras palavras, os intérpretes clássicos do desenvolvimentismo e da industrialização brasileira foram justamente aqueles que se colocaram como opositores aos protagonistas do desenvolvimento industrial do país entre 1930 e 1980, particularmente após 1964.

Como se sabe, depois dos eventos de 1930 e 1964, instaurou-se no Brasil períodos de centralização política e industrialização acelerada, mas também de protagonismo político-militar na arena nacional. Tal tutela impôs a presença militar nos principais espaços e instituições associadas ao desenvolvimento econômico do país.

Assim como na economia, tal protagonismo também recebeu um tratamento parcial nas interpretações clássicas da ciência política. A questão da presença militar na política brasileira do século XX foi quase sempre tratada por meio de explicações que enfatizavam sua atuação como a um setor da sociedade civil ou se limitavam a centrar a análise no funcionamento das instituições militares. Os exemplos dessa primeira abordagem podem ser encontrados nos trabalhos de Santa Rosa (1976) sobre o tenentismo, entendido como um movimento que expressava as reivindicações da classe média urbana excluída do sistema político da República Velha, ou nas pesquisas de Stepan (1971) sobre a atuação militar como mera reação aos movimentos dos partidos políticos civis. Já as análises de viés mais estruturalista aparecem na abordagem de Coelho (2000), que compreendeu a ação dos militares baseada essencialmente no esforço de fortalecimento da corporação ou no combate à contaminação das instituições militares por interesses civis.

Esse conjunto de abordagens teve dificuldade de incorporar elementos que ajudassem a explicitar o modo como a presença militar na vida econômica não foi apenas resultado de variáveis endógenas à corporação e, com isso, negligenciaram o fundamental: os militares edificaram um projeto e uma estratégia para a construção da industrialização nacional.

Algumas abordagens mais recentes, entretanto, têm chamado a atenção para a centralidade das estratégias militares na interpretação da industrialização brasileira, pois, de acordo com essa perspectiva, para uma interpretação histórica mais precisa da industrialização nacional,

é necessário incluir a matriz geopolítica da teoria da "segurança nacional", formulada pela Escola Superior de Guerra do Brasil, fundada no início da década de 1950. Suas ideias também remontam aos anos 1930, e à defesa da industrialização nacional, por parte dos militares que participaram da Revolução de 1930, e do Estado Novo. Na década de 1950, entretanto, este primeiro desenvolvimentismo pragmático dos militares brasileiros se transformou num projeto de defesa e expansão do poder nacional, condicionado por sua visão da "segurança nacional", dentro de um mundo dividido pela Guerra Fria. Esta matriz teve um desenvolvimento teórico menor que outras, mas acabou tendo uma importância histórica muito maior, devido ao lugar central ocupado pelos militares na construção e no controle do estado desenvolvimentista brasileiro, durante a maior parte dos seus cerca de 50 anos de existência. O seu projeto geopolítico e econômico era expansionista e tinha uma visão competitiva do sistema mundial, mas nunca foi muito além de algumas ideias elementares sobre o próprio poder e a defesa, porque girava em torno de uma obsessão com um inimigo externo e interno que nunca ameaçou nem desafiou efetivamente o país, que foi importado ou imposto pela geopolítica anglo-saxônica da Guerra Fria. Assim mesmo, esta foi a única teoria e estratégia dentro do universo desenvolvimentista, que associou explicitamente a necessidade da industrialização e do crescimento econômico acelerado, com o problema da defesa nacional, mas sua visão simplista e maniqueísta do mundo explicam o seu caráter antipopular e autoritário, e a facilidade com que foi derrotado e desconstruído, nos anos 1980 e 1990 (FIORI, 2013, p. 3-4).⁶

Sendo assim, a compreensão dos propósitos da construção nacional brasileira passa pela necessidade de que sejam reconstruídos os nexos entre o planejamento da industrialização e a doutrina de segurança nacional formulada no interior da Escola Superior de Guerra (ESG) nesse período.

Apesar da ESG ter sido formada em 1949, nos seus primeiros anos seu esforço central foi a análise de conjuntura. Somente em 1952, quase que

⁶ Tais formulações estão bastante bem desenvolvidas, para os períodos Vargas, JK e da ditadura militar, em Vieira (2018).

simultaneamente à passagem do comando de Cordeiro de Farias para Juarez Távora é que foram iniciados esforços sistemáticos de elaboração de uma doutrina. Já em 1955 um dos principais oficiais do corpo permanente, Coronel Golbery do Couto e Silva, publicou um livro que continha uma sistematização das discussões realizadas até então, Planejamento Estratégico. O mesmo oficial já tinha publicado outro livro anos antes, Geopolítica do Brasil, que se tornou referência na Escola Superior de Guerra (VIEIRA, 2018, p. 146).

Do ponto de vista político, a chamada doutrina da ESG concentrava-se em uma certa leitura elitista sobre as fragilidades do povo brasileiro para a condução de um projeto nacional e em uma certa leitura subordinada do papel do Brasil em face à sua relação aos Estados Unidos.

Do ponto de vista econômico, no entanto, se estabelecia a centralidade da indústria como base do poder militar nacional. Ao proceder de tal maneira, a doutrina demonstrava com clareza as diferenças entre quais eram os objetivos da industrialização (defesa, segurança e integração) e quais eram as possíveis consequências da industrialização (crescimento, emprego e renda). Desse modo, o desenvolvimentismo pragmático dos militares guardava uma vantagem quando comparado ao desenvolvimentismo teórico dos civis, qual seja: tratava a industrialização como meio para a construção de um projeto nacional específico e não abordava a industrialização como um fim em si mesmo. Ao proceder de tal maneira, os militares engendraram melhores condições para congregar atores e forças capazes de levar adiante o seu projeto dando sentido à industrialização.

Ao desconsiderar esse componente, os civis incorreram em uma abordagem assentada em uma relação frágil entre transformações na estrutura produtiva e mudanças na estrutura social, defendendo um projeto de industrialização que, com o passar do tempo, deixou de fazer sentido para atores e forças sociais capazes de encampá-lo em um sentido mais progressista, de modo que a industrialização pela industrialização tornou-se uma panaceia apenas para iniciados no debate desenvolvimentista, sem estratégia, e, portanto, sem poder de articulação política ou de mobilização social.

Na perspectiva do planejamento econômico militar, a industrialização autárquica deveria levar adiante, como tarefa de construção nacional envolvendo iniciativa privada e poder público, a constituição de três elementos fundamentais: o aço, a roda e a energia. Explica-se.

A construção da indústria nacional de metalurgia e siderurgia deveriam garantir os suprimentos básicos para a defesa nacional; já a constituição das malhas ferroviária, rodoviária e de energia elétrica deveriam garantir as condições logísticas e de infraestrutura para a integração nacional; ao passo que a consolidação das

indústrias de petróleo e petroquímica deveriam garantir o abastecimento fundamental e necessário para a segurança nacional. Exatamente por isso a criação da Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), da Petrobras, da Eletrobras e dos planos nacionais de transportes terrestres seria tão cara aos militares.

Dada a dimensão tecnológica e de financiamento exigidas por essa empreitada ela não poderia acontecer apenas por obra do Estado, mas deveria contar com o capital privado e internacional. Dada a natureza estratégica e tática que orientava essa iniciativa ela não poderia ocorrer apenas sob os auspícios da iniciativa privada, mas deveria contar com a coordenação do Estado e com a atuação das empresas estatais e, por fim, como, em última instância, essa proposição estava orientada pelo projeto geopolítico da Guerra Fria e deveria acontecer em consonância com os interesses dos Estados-nacionais aliados e dos capitais privados internacionais.⁷

Essa formulação iria marcar a história das principais experiências de planejamento no Brasil, desde a primeira peça elaborada nesse período, o Plano Especial de Obras Públicas e Aparelhamento da Defesa Nacional, de 1939, até o III Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), de 1980, ambos estabelecendo como eixos as áreas de infraestrutura associadas à soberania, segurança e defesa, passando pelo Plano Salte, pelo Plano de Reparcelamento Econômico, pelo Programa de Metas, pelo Plano Trienal, pelo Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG), pelo Plano Decenal, pelo Programa Estratégico de Desenvolvimento (PED) e pelos I e II PNDs, todos eles, em maior ou menor escala, contaram com o protagonismo de militares nas suas construções.

Na perspectiva da Escola Superior de Guerra, o planejamento da segurança nacional assumiu um caráter global, envolvendo todos os aspectos do Estado e da sociedade nacional, agrupadas em quatro áreas: política, econômica, psicossocial e militar. A referência para o planejamento na perspectiva da ESG foi a definição pela liderança nacional dos Objetivos Nacionais Permanentes (ONPs), cuja natureza seria bem ampla como manter a soberania nacional ou o bem-estar da população.

A referência concreta para o planejador passaria a ser os Objetivos Nacionais Atuais, ou metas derivadas da necessidade de neutralizar os obstáculos identificados na Avaliação Estratégica de Conjuntura à consecução dos ONPs. Caso se chegasse à conclusão de que as pressões adversas requereriam o emprego do poder

⁷ Vale destacar que, enquanto no pensamento desenvolvimentista heterodoxo a industrialização repousa no tripé capital estatal, capital privado nacional e capital privado internacional, no pensamento desenvolvimentista pragmático a industrialização se assenta em quatro pilares: Estados aliados, Estado-nacional, capital privado internacional e capital privado nacional. Disso decorre que, enquanto na primeira formulação há maior margem para os dualismos público e privado, nacional e internacional, na segunda formulação esses elementos aparecem de forma mais integrada.

militar, seriam formuladas as Hipóteses de Guerra do país. Além de tais hipóteses, a Avaliação Estratégica produziria uma comparação entre o poder nacional do adversário com o poder do Brasil. Caso o primeiro fosse maior que o segundo seria necessário incluir dentro do planejamento a meta do fortalecimento do potencial nacional, ou seja, o desenvolvimento econômico (COUTO E SILVA, 1981).

O fortalecimento do potencial deveria obedecer a dois prazos, o prazo crítico e o prazo de mobilização. O primeiro refere-se ao tempo até o início previsto do conflito, e o segundo ao lapso entre o começo da guerra e as principais operações militares. Assim, à medida que se alterassem as avaliações estratégicas, também deveria se modificar as iniciativas de fortalecimento de potencial, com estas se acelerando quanto menor for o prazo crítico previsto. Obviamente, o máximo de rapidez e urgência seria dada após a própria eclosão do conflito. Nesse sentido, o desenvolvimento econômico, na perspectiva da Doutrina de Segurança Nacional, teria seu ritmo ditado pela guerra.

De acordo com o general Golbery do Couto e Silva, “o Planejamento do fortalecimento do potencial nacional constituiria um ciclo contínuo, a desenvolver-se incansavelmente desde o tempo de paz e que prossegue durante toda a guerra” (COUTO E SILVA, 1981, p. 342).

Esta formulação foi uma constante do pensamento industrializante militar brasileiro ao longo do século XX. No decorrer do tempo ela sofreu reformulações e aprofundamentos, mas sem perder o seu fio condutor original. E, a partir de 1968, ela ganhou maior presença e hegemonia no interior do Estado brasileiro, como observa Vieira (2018).

A sucessão presidencial de 1969 representou o ponto mais alto do processo de centralização de poder nas mãos do Alto Comando que tinha se iniciado em teoria nas páginas da Defesa Nacional nos anos 1910 e 1920 e na prática após a Revolução de 1930. Na sua última fase, dentro dos marcos da Guerra Fria, o papel decisivo foi daqueles oficiais que, baseados na Escola Superior de Guerra, formularam a partir de 1952 a Doutrina de Segurança Nacional, e depois estiveram presentes em todos os momentos políticos chave a partir daí: a articulação contra Vargas em 1954, o impedimento de João Goulart em 1961, o golpe de 1964 e os governos militares posteriores. De fato, dos 14 eleitores de 1969 três foram formuladores diretos da DSN, um outro era irmão de um dos doutrinadores e frequentou a Escola, e um quinto, o próprio General Lyra Tavares, incorporou os conceitos da Doutrina (e de A Defesa Nacional) no seu próprio livro. Finalmente, dos três oficiais da comissão do Alto Comando que formulou a proposta de formato eleitoral aplicado dois, Jurandir Mamede e Antônio Carlos Muricy, tinham ajudado a formular a DSN. O pensamento da ESG é, portanto, chave para entender a evolução política, econômica e internacional do país entre os anos 1950 e 1970 (VIEIRA, 2018, p. 144).

3. O lugar do setor energético estatal no projeto nacional dos militares

Não foi mera casualidade que figuras importantes para a construção da política energética nacional e para a trajetória da Petrobras como, por exemplo, Horta Barbosa, Juarez Távora, Ernesto Geisel e Idálio Sardenberg tivessem sido expoentes da formulação e da implementação da doutrina de segurança nacional.

Entre as décadas de 1960 e 1980, aliás, o planejamento energético e as empresas estatais de energia estiveram no centro das preocupações geopolíticas e econômicas do alto comando das forças armadas. Os objetivos de segurança nacional e integração nacional passavam, obviamente, pela garantia de soberania dos recursos energéticos e, ao mesmo tempo, pela capacidade de distribuí-los a todo território nacional. Dessa forma, mais do que a simples capacidade de fornecer energia, tratava-se de criar uma infraestrutura autônoma capaz de produzir e distribuir energia para todo o país.

Uma análise mais atenta dos planos de desenvolvimento formulados no período dos militares revelou que os rumos do setor de energia tiveram uma relação umbilical com os de infraestrutura. Na verdade, o setor energético foi visto, na maior parte do tempo, como um alicerce fundamental para o desenvolvimento da infraestrutura e da indústria de insumos básicos no Brasil.

Na formulação do PED, por exemplo, os militares explicitaram a preocupação com a consolidação dos setores de infraestrutura e insumos básicos, sendo o setor de energia um dos seus pilares. Essa preocupação aglutinou, ao mesmo tempo, os objetivos de segurança nacional, de integração do território e de criação de condições para alavancar o investimento privado. Segundo o próprio documento do plano, “ao governo cabe uma função estratégica no processo de desenvolvimento (...) na construção da infraestrutura econômica (...) que depende fundamentalmente o setor privado” (IANNI, 1991, P. 248).

Os planos de desenvolvimento ao longo dos anos 1970 também mantiveram essa diretriz e, depois da crise do petróleo de 1973, deu uma ênfase ainda maior ao setor de energia. O I PND (1972-1974) foi baseado, no que Matos (2002, p. 47) chamou de “binômio político e ideológico de segurança e desenvolvimento”. Na prática, houve uma exacerbação da estratégia já em curso acelerando os investimentos em vários segmentos da infraestrutura, tais como energia elétrica, petróleo, petroquímica e etc. visando garantir a segurança e o desenvolvimento nacional. O II PND (1974-1979), por sua vez, representou o auge do planejamento militar no qual o alcance da soberania energética ascendeu a condição de elemento indispensável para a continuidade do processo de industrialização e desenvolvimento econômico do país. De certa forma, a

dependência do petróleo e a crise associada a este insumo reforçou a prioridade na segurança nacional e autossuficiência energética. Tal diagnóstico motivou uma

nova etapa do processo de substituição de importações (...) voltada para estímulo à indústria doméstica de bens de capital e à produção interna de matérias-primas e insumos básicos utilizados na produção agrícola e industrial (...) com forte presença das empresas estatais [que] exercia uma posição central na sua implementação (REZENDE, 2011, p. 227).

Colacios (2009) aponta que a centralidade do setor de energia no projeto dos militares, principalmente a partir de 1968, reforçou uma aparente contradição, mas, que na verdade se verificou em várias experiências de capitalismo atrasado: o maior ativismo do capital produtivo estatal e uma maior necessidade do capital estrangeiro.

No Brasil, o chamado “milagre brasileiro” entre os anos 1968/1973 esteve fundamentado na instalação de multinacionais, somadas as empresas estatais e nacionais, o que proporcionaria o desenvolvimento econômico do país. (...) [no tocante ao ativismo estatal], a regulamentação econômica depende do estado e a produção dos insumos básicos depende da atividade de empresas estatais e mesmo quando estas se ligam ao setor privado nacional e estrangeiro através de *joint ventures*, o que se produz está determinado pelo padrão civilizatório criado pelo capitalismo das multinacionais e como se produz depende da tecnologia que pertence a elas [...]. O modelo determinava também as necessidades estruturais que o país deveria ter para comportar a crescente industrialização, no caso, além de um mercado consumidor amplo, haveria a utilização massiva da “espinha dorsal” de todo o sistema, a matriz energética, que deveria ser expandida e diversificada. Esta “espinha dorsal” foi baseada sobre uma pretensa modernização do parque energético do país (COLACIOS, 2009, p. 286).

Como mencionado anteriormente, no bojo da estratégia militar em que a Guerra Fria era um aspecto central, foi incentivada a associação do capital estatal com o capital estrangeiro de países aliados, inclusive nos períodos de maior ampliação dos investimentos das empresas estatais.

Colacios (2009) relatou o conjunto de ações dos militares ao longo desse período (entre 1968 até o fim do regime, em 1985) em que o desenvolvimento do setor energético, a partir de amplos programas de Estado e maior associação com o capital estrangeiro, foi talvez o exemplo mais importante do projeto de desenvolvimento dos militares, cuja soberania e a integração nacional se caracterizavam em dois pilares fundamentais. Seja por meio de financiamentos, seja mediante a aquisição de bens e serviços, as empresas multinacionais e o capital financeiro internacional foram uma espécie de sócias da expansão da indústria de energia no Brasil. No entanto, sem a outra parte da sociedade, o capital estatal

cristalizado nas suas empresas, tornava-se inviável levar adiante os gigantescos projetos de investimentos necessários à consolidação dessa indústria, como apontam as experiências dos setores de petróleo, energia elétrica e nuclear.

A Petrobras ampliou exponencialmente suas atividades de prospecção, exploração e produção principalmente na fronteira marítima, expandiu sua fronteira de atuação ingressando, por exemplo, no setor petroquímico e sob o comando de dois formuladores da ESG, Sardenberg e Geisel, levaram à cabo, respectivamente, a instalação das refinarias de Duque de Caxias (RJ) e de Cubatão (SP).

Como parte da estratégia de industrialização nacional e de busca por supremacia na América do Sul, foi implementado o Acordo do Gasoduto Brasil-Bolívia, em 1969, bem como foi assinado o Tratado de construção da Usina Hidrelétrica de Itaipu em parceria com o Paraguai, em 1973. Além disso, no setor de energia elétrica, várias usinas foram construídas, principalmente no Sul e Sudoeste do país, bem como se iniciaram as obras da Usina de Tucuruí no Norte e Nordeste. Entre 1970 e 1979, a capacidade instalada no país cresceu de 11,2 GW para 28,3 GW (COLACIOS, 2009).

Ainda na década de 1970, começaram os projetos para a implantação do setor de energia nuclear no Brasil. Primeiro em uma tentativa de parceria com os Estados Unidos e depois em uma aproximação com a Alemanha, em 1979 que, com o apoio da recém-criada Nuclebrás, culminou na construção das primeiras usinas nucleares no país. Noutras palavras,

Com o fracasso do acordo com os EUA, o governo buscou os reatores na Europa, fechando novo contrato agora com a Alemanha Ocidental, no ano de 1975. O pacote nuclear previa a construção de oito unidades nucleares, com potência total de 10,2 GWh, e deveriam estar em funcionamento até 1990. As primeiras a serem construídas seriam as duas usinas de Angra (II e III), que estavam no acordo encerrado com os EUA, localizadas na praia de Itaorna, formando o complexo Central Nuclear Almirante Alvaro Alberto, nome do principal incentivador da energia nuclear no Brasil. A usina de Angra I, em construção desde 1971, deveria entrar em funcionamento no ano de 1981, com capacidade de 626 MWh de produção e seria gerida por Furnas Centrais Elétricas S/A. Neste meio tempo, no ano de 1974 cria-se a Nuclebrás, uma estatal subordinada ao Ministério das Minas e Energia, que teria como função [...] promover as atividades de pesquisa e lavra de jazidas de minérios nucleares e também a implantação de uma indústria abrangendo todas as etapas do chamado ciclo de combustível, para proporcionar uma crescente capacidade nuclear de geração de eletricidade. Portanto, se estabelecem os meios internos para a transferência tecnológica e a gestão dos recursos nacionais na área nuclear (COLACIOS, 2009, p. 300-301).

Todas as metas descritas acima foram definidas no âmbito do Estado Maior das Forças Armadas (EMFA), isso significou que o desenvolvimentismo pragmático dos militares colocava no centro de seu projeto econômico a gestão de empresas estatais estratégicas como Petrobras, Eletrobras, Gasbol, Itaipu e Nuclebrás. A participação direta dos militares nestas empresas estatais e em todos os projetos estruturais do setor de energia explicitaram a natureza geopolítica e estratégica do chamado “milagre econômico brasileiro”. Longe de ser apenas uma consequência do projeto liberalizante do PAEG ou tão-somente uma inflexão de política econômica mais desenvolvimentista em favor do crescimento econômico, esse período foi o desaguadouro de uma visão estratégica e de pacotes de investimento construídos a partir de uma visão de planejamento de longo e médio-prazos que mobilizaram empresas estatais em setores-chave da infraestrutura nacional, com destaque para o setor energético em geral e para o setor petrolífero em particular.⁸ O ingresso da Petrobras no setor de exploração e produção *offshore*, na década de 1960, não pode ser entendida fora desse contexto, isto é, longe de ser uma iniciativa empresarial ou apenas microeconômica, as ações adotadas pela petrolífera brasileira nesse segmento fizeram parte de uma visão materializada em planejamentos com objetivos bem definidos. Evidentemente, essa visão se adequou às pressões econômicas e políticas de cada época, mas, sem perder do horizonte, seus fins estratégicos.

A próxima seção deste texto tenta exatamente apontar a relação entre a trajetória da Petrobras, a partir da sua decisão estratégica de atuar no setor de exploração e produção *offshore*, e sua profunda relação com a visão e o planejamento dos militares após a década de 1960.

4. A trajetória da exploração e produção da Petrobras no mar no período militar

A chegada dos militares ao poder após 1964 deu um novo significado ao setor de exploração e produção de petróleo da Petrobras. Primeiro, a administração do setor foi modificada mediante a fusão das divisões gerenciais de exploração e de produção, criando o Departamento de Exploração e Produção (Dexpro). Segundo, os investimentos em E&P foram reforçados (em termos reais, subiram mais de 20% até 1967), inclusive para que a Petrobras pudesse alçar medidas mais ousadas, como a atuação no segmento *offshore*.

⁸ Se esse período foi também marcado pela piora na concentração de renda e riqueza, isso também se deve menos a consequências pura e simplesmente da política econômica e mais a parte de um projeto de economia política orientado pela visão de mundo do desenvolvimentismo pragmático dos militares e seus apoiadores civis atrelados ao liberal-conservadorismo.

A política de exploração e produção inaugurada pelo geólogo brasileiro Pedro Moura no ano de 1961, em contraposição à política anterior coordenada pelo geólogo americano Walter Link⁹, caracterizava-se pela expansão dos investimentos de longo prazo e maior concentração em determinadas áreas de exploração cujo potencial era conhecidamente maior. Em 1963, tal estratégia se mostrou bem-sucedida, a partir da grande descoberta do campo de Carmópolis na parte terrestre da Bacia de Sergipe-Alagoas.

Apesar da substituição de Pedro Moura no início do governo Castelo Branco (1964-1967), o novo responsável pelo DEXPRO foi seu auxiliar, Franklin Gomes, que preservou a política realizada pelo seu antecessor (DIAS; QUAGLINO, 1993). Como a construção de uma ampla infraestrutura nacional e de autossuficiência energética se tornou um elemento presente no projeto de desenvolvimento dos militares, os investimentos em E&P foram encorajados. A Petrobras assumiu um papel cada vez mais estratégico não apenas no refino e na distribuição de derivados, mas também e, talvez principalmente, para produzir petróleo e garantir a capacidade de fornecimento em todo o território nacional. Assim, o conceito de empresa integrada ganhou importância nesse momento.¹⁰

Foi se formando um quadro em que os rumos empresariais da Petrobras e os objetivos do projeto militar se soldaram de uma determinada forma que não apenas as decisões, mas o ritmo e a intensidade das mudanças pensadas pela estatal de petróleo tinham um profundo grau de interação com a visão estratégica do

⁹ Até meados da década de 1960, o trabalho de exploração e produção no Brasil foi marcado por um início de euforia e, logo depois, de profunda frustração. Sob coordenação do geólogo americano com experiência na Standard Oil, Walter Link, houve uma forte dispersão dos investimentos em várias bacias brasileiras com descobertas de petróleo bastante tímidas se resumindo a alguns avanços na Bacia de Sergipe-Alagoas e novas descobertas já explorada Bacia do Recôncavo. Mais grave, a realização de um relatório coordenado pelo mesmo geólogo – denominado Relatório Link –, “que apresentava os critérios de avaliação das bacias sedimentares e as posições dos vários geólogos – brasileiros e norte-americanos [tinha] um tom (...) de pessimismo quanto à maior parte delas. (...) De maneira geral, as bacias paleozoicas eram consideradas pouco promissoras e Link questionava enfaticamente a racionalidade do dispêndio de recursos em programas exploratórios audaciosos. (...) um novo anexo, apresentado em novembro de 1960, veio agravar a situação. Incorporando novas informações relativas ao Amazonas e a bacia Sergipe-Alagoas. as avaliações do médio Amazonas e da parte terrestre de Sergipe-Alagoas – principalmente sua porção neste último estado – foram rebaixadas. Além disso, um poço pioneiro completado no sul da Bahia deu lugar a um veredito absolutamente negativo quanto às possibilidades daquela região e de toda a bacia do Espírito Santo. As consequências dessas novas perspectivas foram imediatas. A repercussão do chamado Relatório Link nos meios políticos e jornalísticos não podia ter sido pior. Em novembro de 1960, já atingia a Câmara dos Deputados através das denúncias do deputado nacionalista Gabriel Passos (UDN-MG). As conclusões do relatório vinham atingindo frontalmente um dos maiores mitos nacionalistas – a abundância de petróleo no país – e confirmavam as piores suspeitas acerca da idoneidade na condução da política exploratória da Petrobrás (DIAS; QUAGLINO, 1993, p. 117-118).

¹⁰ Nesse período, por exemplo, ampliaram-se os investimentos no setor petroquímico a partir da constituição de uma subsidiária, a Petroquisa, e seu valor adicionado iniciou uma trajetória de forte crescimento. Entre 1966 e 1970, por exemplo, o valor adicionado desse setor aumentou 58% (TREBAT, 1980).

projeto militar. Longe de representar uma ingerência empresarial, essa fusão demonstrou que a Petrobras foi capaz de preservar seus interesses microeconômicos, mas foi induzida a conduzi-los dentro do espectro estratégico dos militares. Isso, inclusive, permitiu que muitas decisões de elevado risco e incerteza, mas que poderiam beneficiar a empresa no longo prazo, fossem levadas a cabo por vontade própria só que garantidas por um projeto nacional mais geral. A decisão dos investimentos em exploração e produção no mar foi talvez o exemplo mais cabal desse movimento.

Após 1968, quando houve a descoberta do campo de Guaricema em águas rasas sergipanas, que apontou a existência de petróleo na costa brasileira, a escolha do E&P da Petrobras de ir para o mar foi se cristalizando. Ainda que o refino continuasse liderando os investimentos da estatal petrolífera num primeiro momento¹¹, a atuação da Petrobras foi diversificada, reforçando a sua presença em novos segmentos, inclusive a exploração no mar que, de certa forma, foi um marco na visão estratégica da empresa nas décadas seguintes. Portanto, a partir de 1968, iniciou-se uma nova fase da petrolífera brasileira em que a E&P *offshore*, de forma gradual no começo e mais acelerada depois, tornou-se sua atividade de maior relevância.

A despeito das diferentes periodicidades que poderiam ser estabelecidas para explicar esse processo, como o objetivo desse texto é apontar a interação entre as ações da Petrobras e os diferentes planejamentos dos governos militares, a periodização adotada busca elucidar de modo mais claro essa articulação. Por isso, opta-se por analisar em três momentos: i) de 1968 a 1974, quando foi tomada a decisão da ida para o mar com uma atuação dispersa geograficamente no PED; ii) de 1974 a 1979, quando a implementação do II PND marcou uma atuação mais decisiva no mar e; iii) de 1979 a 1982, período em que, a despeito da profunda crise econômica e dos problemas ainda associados à crise do petróleo, foi mantida a política de expansão da Petrobras no mar, principalmente em razão das perspectivas bastante promissoras da Bacia de Campos.

4.1. A primeira fase de expansão do E&P *offshore* sob a lógica do planejamento militar (1968-1973)

Embora não apareça explicitamente na formulação do Plano Estratégico de Desenvolvimento (PED) elaborado no governo do General Costa e Silva (1967-

¹¹ Em 1969, iniciaram-se as obras de construção daquela que é, atualmente, a maior unidade de refino nacional, a Refinaria de Paulínia (Replan). As obras foram concluídas em 1972, quando começou a operação da Replan com uma capacidade, à época, de 126 mil barris por dia de petróleo. Entre 1969 e 1973, os investimentos no E&P representaram 34,7% e nos demais segmentos, com destaque para o refino, 65,3%.

1969), as suas linhas mais gerais, ainda que de forma implícita, impuseram mudanças importantes que revisaram a forma de enxergar o setor de energia dentro do plano mais geral de desenvolvimento. A despeito de preservar a interpretação e as diretrizes econômicas do início do regime militar, o PED representou uma intencional mudança do novo governo na prioridade do processo de desenvolvimento brasileiro frente ao PAEG (IANNI, 1991). O Brasil estava pronto, segundo o discurso oficial, para colocar no centro do projeto militar a aceleração do desenvolvimento econômico e a retomada do crescimento industrial.¹²

Nesse sentido, para além da capacidade de realizar reformas fiscais e financeiras – que marcou o período do PAEG no governo Castello Branco – o Estado passaria agora a ter uma função estratégica no processo de desenvolvimento, materializada “na construção da infraestrutura econômica e social e na produção de bens e serviços de que depende fundamentalmente o setor privado” (IANNI, 1991, p. 248). Em outras palavras, o PED inaugurou uma primeira tentativa no governo militar, após o PAEG, de se montar um planejamento explicitando a “prioridade maior” foi o desenvolvimento econômico com o Estado assumindo uma função primordial na expansão da infraestrutura e de certos setores industriais a fim de criar condições para acelerar o crescimento do setor privado.

O próprio PED ressaltava o papel importante do capital produtivo estatal de orientar suas atividades visando dar “condições ao setor privado para que possa promover, como lhe cabe, a expansão da produção e a dinamização do processo de desenvolvimento” (IANNI, 1991, p. 248).

A ação estatal foi, portanto, direcionada para a infraestrutura econômica de apoio e fornecimento de insumos básicos, entendidos como energia, siderurgia etc., para a dinamização de setores não tradicionais. Além disso, os investimentos estatais foram planejados para os setores petroquímicos, de extração mineral, agropecuário, mecânica etc. (MATOS, 2002).

Rezende (2011) reforça essa percepção ao destacar que uma dimensão de longo prazo na formulação do PED, a fim de permitir um crescimento econômico sustentável e equilibrado, traduziu-se na formação de uma política seletiva e diversificada de investimentos públicos, principalmente em infraestrutura. Com

¹² “(...) a despeito da relativa homogeneidade das mesmas forças políticas e econômicas hegemônicas desde 1964, o Governo Costa e Silva teve interesse em apresentar com alguma originalidade. (...) o Programa Estratégico de Desenvolvimento correspondeu à continuidade da interpretação que fundamentou o PAEG, [mas ingressou em uma nova etapa]: “O Governo do Mal. Castello Branco reduziu substancialmente o ritmo da inflação, saneado as finanças públicas, recuperado o crédito do Brasil no exterior, moralizado a administração e restabelecido a ordem no país, além de ter realizado importantes reformas de natureza institucional. Cabe, agora, ao Governo Costa e Silva (...) a importante missão (...) sobretudo promover a aceleração do desenvolvimento” (IANNI, 1991, p. 243-245).

efeito, houve uma proliferação de empresas federais, estaduais e municipais e, ao mesmo tempo, criaram-se as *holdings* setoriais para centralizar e coordenar a sua organização administrativa, bem como a gestão dos recursos para programas específicos do governo.¹³ As empresas estatais, dessa forma, ganharam uma nova dimensão e importância no projeto de desenvolvimento dos militares.

A relação entre as estatais e o Estado Nacional ganhou um novo corpo na medida em que tais empresas se tornaram, de certa forma, um instrumento não apenas para organizar determinados setores da economia – ainda inexistentes ou pouco desenvolvidos no país –, como também ativos fundamentais para o novo projeto de desenvolvimento. Naquele momento, a dimensão de atuação das empresas estatais foi de propiciar uma base econômica capaz de impulsionar o setor privado na economia, incluindo investimentos em energia elétrica e petróleo.

No período de 1968 a 1973 (...), as empresas estatais tiveram um comportamento tipicamente capitalista, expandindo seus investimentos principalmente os setores elétrico e o de petróleo. (...) As empresas estatais atuam em áreas que não são consideradas como capazes de iniciar um movimento de expansão, pois se situam em setores intermediários. Nesse sentido, a ação do Estado no setor produtivo assume caráter de complementaridade, à medida que funciona como elemento de apoio a outros setores, principalmente, ao setor de bens finais, capaz de liderar o crescimento industrial. Ao se concentrarem nos setores básicos, as empresas estatais ficam submetidas à lógica do setor produtivo privado (RUCKERT, 1981, p. 81).

A chegada do General Ernesto Geisel à presidência da Petrobras, em 1969, comprovou que a empresa adquiriu uma nova dimensão no projeto dos militares. Schutte assinala que o novo presidente, “(...) no seu discurso de posse colocou como meta transformá-la em uma grande companhia de porte internacional, capaz de interagir com os oligopólios internacionais. A Petrobras como um dos carros-chefes do ‘Brasil-potência’” (SCHUTTE, 2016, p. 16).

¹³ Matos (2002) resume a nova etapa do desenvolvimento representada pelo PED e a importância dada ao Estado e as empresas estatais, principalmente nos gastos em infraestrutura e nos segmentos de insumos básicos: “a proposição básica contida no PED era a definição da política de desenvolvimento econômico para o período de 1968 a 1970, tendo como objetivo principal o crescimento econômico. (...) Era portanto, indispensável a renovação dos setores dinâmicos, a consolidação da infraestrutura e o incentivo a programas de expansão do poder de demanda. (...) O PED rompeu com a política macroeconômica do período anterior (...) e adotou uma política mais voltada ao desenvolvimento. (...) As principais metas referem-se à retomada dos investimentos, à expansão dos mercados interno e externo e à ampliação das áreas de atuação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) financiando petroquímica, a pesquisa e extração mineral, agropecuária, mecânica, comunicações, etc. (...) As principais fontes de crescimento econômico da época provinham da retomada do investimento público em infraestrutura e do aumento das empresas estatais” (MATOS, 2002, p. 43-44).

Essas considerações poderiam induzir a uma equivocada interpretação de que houve uma maior intervenção direta na gestão das empresas.¹⁴ Sem embargo, o fenômeno que se busca descrever é de que as escolhas setoriais – com maior peso dos insumos básicos e da infraestrutura – e a ressignificação do setor produtivo estatal no projeto de desenvolvimento dos militares favoreceram não apenas a expansão, mas a diversificação e a realização de grandes projetos por parte das estatais, como a Petrobras. Nesse particular, como mostrou Ruckert (1981), foram incentivados implicitamente maiores dispêndios em várias frentes, como nos programas de exploração e produção de petróleo da Petrobras.

Além disso, a possibilidade de associação ao capital estrangeiro, principalmente americano, que também emergiu como um elemento importante para os novos projetos envolvendo a Petrobras, foi encorajado pelos militares se mostrando uma vertente relevante de política externa no interior do projeto nacional. Sendo assim, a Petrobras teve condições de acessar recursos estrangeiros para financiar seus novos projetos de investimento e também importar tecnologias e bens intensivos em capital (complexas máquinas e equipamentos, por exemplo) para execução dos projetos de exploração na fronteira marítima.

Tais transformações coincidiam com mudanças importantes na economia brasileira, onde o crescimento do consumo de petróleo – tendo em vista, a alta dependência brasileira de suas importações – aumentava fortemente as pressões para a aceleração da produção nacional. Ou seja, ainda existiam impulsos econômicos que conformavam um quadro bastante favorável à expansão da Petrobras e à realização de novos investimentos no setor de exploração e produção no mar.

Destarte, no final dos anos 1960, a Petrobras se viu em uma posição estratégica, no bojo de um novo planejamento estatal, a partir de um ambiente favorável à expansão dos seus investimentos e de sua aliança com o setor externo, quando necessário.

Tal construção, num cenário de crescente demanda por combustíveis, consolidou uma amálgama em favor da construção de um novo projeto de Petrobras, no qual o segmento de exploração e produção no mar ganhou relevância. Isso já

¹⁴ O estudo de Trebat (1980) analisa três fatores que demonstram o ganho de autonomia da administração das estatais, a partir de 1965. Em primeiro lugar, a melhoria do status e vantagens da classe tecnocrática atraiu um grupo mais competente e ambicioso de administradores. Em segundo, a dependência financeira em relação ao Governo diminuiu à medida que o rápido crescimento do mercado deu origem ao melhoramento dos níveis de lucro e, em consequência, à capacidade de autofinanciamento. Em terceiro, a complexidade crescente das operações de numerosas estatais, incluindo a rápida criação de subsidiárias e emprego de operações conjuntas (joint ventures), tornou muito mais complexo o trabalho de supervisão, especialmente para ministérios, como o das Minas e Energia, sobrecarregados com a supervisão de empresas estatais” (TREBAT, 1980, p. 817).

refletiu no próprio plano de negócios da Petrobras daquela época, em que um dos objetivos da companhia era o alcance da autossuficiência da produção no curto prazo (PETROBRAS, 1968).

Consolidou-se também um quadro empresarial bastante favorável a essa expansão da Petrobras para o mar no ano de 1968. Além da descoberta do campo de Guaricema, quatro outros elementos evidenciam porque esse ano foi um marco na exploração *offshore* da Petrobras. Em primeiro lugar, houve uma considerável redução da pesquisa com a utilização de sísmica na área terrestre¹⁵ e, em contrapartida, um aumento importante do uso dessa técnica no mar. Em segundo lugar, mais da metade dos investimentos da Petrobras (51%) se concentrou na E&P e de forma crescente no *offshore*. Em terceiro lugar, a companhia realizou um aumento considerável na perfuração de poços no mar (PETROBRAS, 1968). Em quarto lugar, foram iniciadas perfurações marítimas por meio de parcerias com firmas estrangeiras nas áreas que se estendiam do Pará até Alagoas (DIAS; QUAGLINO, 1993).

Segundo a Petrobras (1968), os resultados promissores na exploração de petróleo na plataforma marítima seriam os primeiros sinais que os investimentos despendidos nessa região poderiam se traduzir num crescimento acelerado da produção. Esperava-se, segundo a estatal, “que a produção comercial do óleo proveniente dos novos poços submarinos, podia modificar radicalmente os termos da relação atual entre consumo e a produção nacional” (PETROBRAS, 1968, p. 689-690).

De acordo com Dias e Quaglino (1993), a ida da Petrobras para o mar foi recheada de incertezas, de desafios e de pressões com as quais a empresa não havia se deparado até então. Dificuldades técnicas, necessidade de amplos investimentos e a pressão pelo alcance de resultados positivos celeremente foram alguns dos aspectos enfrentados pela Petrobras. Por isso, o sucesso da exploração *offshore* dependeria não apenas dos esforços empresariais da estatal, mas também de outros fatores (políticas econômicas favoráveis, parcerias estrangeiras etc.) que, em última instância, demandavam estar legitimados por um planejamento coordenado pelo Estado Nacional. Tal planejamento deveria resistir aos eventuais solavancos típicos de projetos que envolvem gigantescas necessidades de capital e modernização técnica e tecnológica no longo prazo.

¹⁵ Ademais, nesse período, os investimentos em E&P terrestre adquiriram um caráter antieconômico, uma vez que nenhum campo (com exceção de Carmópolis no Sergipe) encontrava justificativas técnicas para expansão da perfuração. O ciclo de descoberta em terra, segundo relatório do geólogo da Petrobras Lauro Vieira, estava numa etapa decrescente (DIAS; QUAGLINO, 1993).

A companhia necessitava desenvolver e, ao mesmo tempo, apropriar-se de novas tecnologias e conhecimento que requisitavam vultosos recursos financeiros e humanos, num cenário em que praticamente inexistiam parceiros privados nacionais para enfrentar essa empreitada.

Nesse sentido que a associação com empresas estrangeiras se tornou um fator crucial para o êxito da Petrobras no mar, em especial para aprofundar os trabalhos exploratórios na costa marítima. Ou seja, as aquisições de bens de capital e tecnologia estrangeira para obter equipamentos essenciais à produção de petróleo, como sondas e plataformas, foram indispensáveis. A obra da primeira unidade para exploração no mar, a P-1, que ocorreu em 1968 e foi realizada no Estaleiro Mauá em Niterói, dependeu fortemente de tecnologia americana. Nos dois anos seguintes, a fim de acelerar os trabalhos exploratórios *offshore*, a Petrobras contratou três unidades móveis de perfuração dos Estados Unidos, a Penrod-55, a Penrod-59 e a Neptune-I (PETROBRAS, 1969 e PETROBRAS, 1970). Sem embargo, essa dinâmica ocorreu junto com os esforços para absorção de tecnologia estrangeira da Petrobras novamente capitaneados por uma política industrial da época.¹⁶

A estratégia de desenvolver o setor de E&P a partir da Petrobras exigiu uma reorganização da sua relação com o capital privado internacional e não a sua eliminação. As parcerias para programas de formação, a tomada de empréstimos estrangeiros, os acordos de cooperação e internalização tecnológica foram instrumentos fundamentais no processo de aprendizagem e na expansão dos investimentos da própria Petrobras. No entanto, a contratação estrangeira em várias frentes não impediu a ação da petrolífera brasileira em se apropriar e desenvolver tecnologia endogenamente. De tal modo, a importação dos serviços e a aquisição de tecnologia ocorreram, paralelamente, “a uma estratégia ampla de formação de recursos humanos” (DIAS; QUAGLINO, 1993, p. 124).

Inclusive, a contratação de empresas e trabalhadores estrangeiros obedeceu ao critério de absorção e maior controle tecnológico para geração de *know-how* interno, diferentemente do período anterior sob a gestão Link. Segundo Dias e Quaglino (1993), essa diretriz marcou a política de desenvolvimento tecnológico e de pessoal a partir das descobertas dos campos marítimos. A geofísica no mar e a construção de plataformas foram dois exemplos dessa diretriz:

¹⁶ Como apontam Arend e Fonseca (2012), o *catching-up* da indústria de bens de capital nacional nos setores da revolução industrial da época (metalomecânico-químico), entre o final dos anos 1950 e meados da década de 1970, deu-se somente pela forte presença do capital estrangeiro que se articulou por meio de incentivos e facilidades na associação ao capital estatal. “Pode-se dizer que a lógica, da estratégia nacional residia em construir um cenário interno atrelado ao movimento de expansão das empresas multinacionais. Assim, a estratégia consistia na elaboração de políticas de incentivo e atração de recursos externos (...) como aproveitamento da expansão capitalista dos países desenvolvidos” (ARENDE; FONSECA, 2012, p. 40-41).

Sem uma política definida para o setor [de geofísica no mar], ainda em 1966 a empresa adquiriria quase todos os serviços especializados, dispondo de um pequeno centro de processamento contratado à United Geophysical Co. Com a mudança de rumos (...), a situação deveria se inverter: a maior parte do trabalho de geofísica na plataforma continental ainda teria que ser realizada por companhias especializadas; contudo passos concretos foram dados no sentido de adquirir maior controle sobre a tecnologia. (...) O caso das plataformas e navios-sonda segue rumos semelhantes (DIAS; QUAGLINO, 1993, p.124-25).

Apesar de desempenhar papéis distintos – no caso da geofísica, a Petrobras buscou internalizar o desenvolvimento tecnológico e no das plataformas atuou para coordenar e fornecer assistência técnica, bem como garantir demanda aos estaleiros e às empresas de engenharia – houve uma profunda preocupação no processo de internalização do desenvolvimento tecnológico e na capacitação dos recursos da empresa.

Entre 1968 e 1973, a Petrobras montou programas de treinamento no exterior para formação do seu corpo técnico e, ao mesmo tempo, estabeleceu uma estrutura interna de aperfeiçoamento de pessoal, bem como para geração própria de desenvolvimento tecnológico. Se, em 1968, quase 3.000 técnicos de ensino médio e superior receberam treinamentos por meio de cursos de pós-graduação, sendo que 40 deles receberam esses treinamentos no exterior, em 1973, o número de profissionais realizando cursos de aperfeiçoamento subiu para 6.872 técnicos. Entre esses 87 foram enviados para efetivá-los no exterior (PETROBRAS, 1968 e PETROBRAS, 1973).

Além disso, a Petrobras tomou iniciativas para encorajar e possibilitar a geração autônoma de desenvolvimento tecnológico. Em primeiro lugar, firmou-se um convênio entre a Petrobras e o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai), em 1970, para a formação e treinamento de vários profissionais de ensino médio da petrolífera brasileira. Em segundo lugar, iniciou-se a construção do Centro de Pesquisa e Desenvolvimento Leopoldo Américo Miguez de Mello (Cenpes), cujo objetivo era fornecer e antecipar soluções tecnológicas principalmente na área de exploração. Em terceiro lugar, elaborou-se o Programa de Reconhecimento da Margem Continental Brasileira (Remac) em parceria com diversos órgãos nacionais e estrangeiros – como a Woods Hole Oceanographic Institution e Lamont-Doherty Geological Observatory – a fim de realizar o levantamento de dados oceanográficos, geológicos e geofísicos de toda plataforma continental brasileira no ano de 1972. Em quarto lugar, criou-se o Serviço Especial da Plataforma Continental (Seplal) que desvinculou as atividades exploratórias do mar em relação as da terra. Essa mudança organizacional foi importante para agilizar o processo de E&P na plataforma continental.

Dentro desse novo desenho da relação com o capital privado estrangeiro, destacou-se também a possibilidade de acesso da Petrobras a créditos de bancos internacionais. Os financiamentos de longo prazo da Petrobras mais que duplicaram (cresceram 107,2%), nos anos de 1968 e 1969, e explodiram, no primeiro triênio de 1970. Entre 1970 e 1973, estes saltaram de Cr\$ 275,4 milhões para Cr\$ 868,5 milhões (uma expansão de 215,4%, a valores correntes), sendo que, ao final do período, 81,4% foram oriundos de fornecedores e de bancos estrangeiros (PETROBRAS, 1970 e PETROBRAS, 1973).

Tais recursos dos bancos e fornecedores do exterior foram essenciais para possibilitar a expansão dos investimentos da Petrobras, tão necessários ao processo de compra de bens e serviços demandados pela exploração e produção *offshore*. As inversões no segmento de E&P quase dobraram migrando de US\$ 846 milhões (a preços de 2018) em 1968 para US\$ 1,6 bilhão em 1974.

Esse novo ciclo evidentemente multiplicou as atividades da estatal no mar. Entre 1968 e 1973, o número de poços perfurados *offshore* saltou de cinco para 48 poços e a metragem perfurada subiu de 9,1 mil metros para mais de 112 mil metros (PETROBRAS, 1968 e PETROBRAS, 1973).

As reservas recuperáveis de petróleo e gás natural, contudo, estagnaram em 1,1 bilhão de barris de óleo equivalente em 1968 e 1970. Esses resultados colocaram em dúvida a real potencialidade dos campos de petróleo localizados no mar, tanto que, no biênio 1970-1971, foram freados os investimentos da Petrobras em E&P.

Apesar das descobertas dos campos de Caioba e Camorim no Sergipe e de Ubarana na Bacia Potiguar, as perspectivas não eram animadoras. Nos três anos seguintes (1970 a 1973), as reservas de petróleo e gás continuaram no patamar de 1 bilhão de barris de óleo equivalente (970 milhões de barris em 1973) e a produção de petróleo e gás natural liquefeito (GNL) no mar ainda era ínfima (2,8% do total) em 1973.¹⁷ Os modelos geológicos que previram grandes descobertas não apresentaram resultados satisfatórios e começaram a apontar limites tecnológicos tanto nas profundidades pesquisadas, como nos aspectos de prospecção (LUCCHESI, 1998 e DIAS; QUAGLINO, 1993).

A conjuntura econômica se mostrava cada vez mais complexa, em primeiro lugar, em função do contínuo aumento do consumo interno de derivados – as compras de gasolina, por exemplo, cresceram cerca de 30% saindo de 99,6 em 1971 para 128,7 milhões de barris em 1973 – e, em segundo lugar, por conta de uma

¹⁷ Os Gráficos 1 e 2 no Anexo trazem, respectivamente, a evolução das reservas e da produção de petróleo e gás natural liquefeito da Petrobras entre 1968 e 1982.

expansão dos preços internacionais do petróleo que quadruplicaram, saindo de US\$ 2,90 o barril em outubro de 1973 para US\$ 11,65 em janeiro de 1974.

Do ponto de vista do planejamento estatal, a formulação do I PND já no governo do General Garrastazu Médici (1969-1974), em 1971, não trouxe grandes mudanças estruturais frente ao PED. Segundo Rezende (2011), as prioridades do programa de investimentos do I PND repetiu o plano em curso. Tanto os setores escolhidos, como o papel das estatais foram preservados. Na realidade, como mostra Ruckert (1981), observou-se um impulso adicional à lógica preexistente de verticalização e diversificação das empresas estatais.¹⁸

Esse desenho estratégico das estatais no interior do projeto de desenvolvimento nacional, inserido numa conjuntura em que o petróleo passava a ganhar centralidade, colocou uma pressão ainda maior para que os investimentos da Petrobras no E&P *offshore* atingissem êxitos de forma célere.

Aproveitando-se ainda de uma posição favorável com o mercado internacional, a decisão foi apostar não somente na exploração marítima em solo nacional, mas também estrangeiro. Por isso, a Petrobras criou, em 1972, a Braspetro – braço da estatal para a exploração e produção de petróleo *offshore* no exterior.

Essa decisão da ida da Petrobras ao exterior foi apoiada diretamente pelo presidente da empresa e futuramente do país, o general Ernesto Geisel, e se mostrou fundamental para alterar os rumos do E&P nesse período. Em outros termos, a decisão de ir para o exterior, além de obedecer a critérios empresariais, teve forte influência dos interesses estatais de acelerar as descobertas da Petrobras no mar. As experiências estrangeiras de exploração de petróleo no mar, conduzidas muitas vezes pelas grandes petrolíferas internacionais, poderiam trazer lições para superar o estágio embrionário do desenvolvimento do E&P da Petrobras no mar, como de fato ocorreu.

O geólogo Carlos Walter Marinho Campos, responsável pela Divisão de Exploração da Petrobras, no início da década de 1970, explica os motivos pelos quais essa decisão foi crucial na descoberta de petróleo na costa brasileira:

Eu me lembro bem que o general Geisel achou que eu, como chefe da exploração, devia conhecer as outras partes do mundo, conversar com outras

¹⁸ “A partir de 1970, o número de empresas estatais (...) originou-se (...) da sua diversificação e crescimento vertical. Com isso, várias empresas estatais, além da sua atividade-fim, passaram a atuar em numerosas atividades-meio, o que gerou um aumento significativo no número de empresas a cargo do Estado sem, entretanto, significar, necessariamente, novas áreas de atuação. Essas, chamadas subsidiárias das empresas estatais, geralmente se relacionam diretamente com a empresa responsável pela sua criação, exercendo atividades de apoio ou conexas” (RUCKERT, 1981, p. 82).

peças, e me mandou fazer uma viagem com o diretor da Braspetro José Inácio Fonseca. Partimos eu, ele e um geofísico chamado Muhamad Amin Baccar (...). Fomos ao Iraque, se não me engano fomos a Teerã, fomos ao Egito e depois para Madagascar. Lá embarcamos, passamos por Joannesburgo e voltamos ao Brasil. Nesse longo périplo, eu fiquei impressionado, no Iraque, com a produção de óleo de calcário em profundidades da ordem de quatro, cinco mil metros, quando geralmente o arenito, que é o nosso produtor tradicional, abaixo de dois mil e quinhentos, três mil metros já vão ficando com uma porosidade e permeabilidade reduzidas. Praticamente não se conhecia produção de petróleo nessas profundidades e aquilo me impressionou. Quando cheguei aqui, o atual gerente-geral da Braspetro em Angola, o geólogo Jeconias Queirós, que era o chefe da geologia de subsuperfície, portanto o homem que controlava os poços, pioneiros em perfuração, pôs em cima da minha mesa um telex, dizendo: "Abandonar o poço Rio de Janeiro no. 7." E eu achei que não, que se deviam furar mais duzentos metros. Furaram-se mais duzentos metros e houve uma indicação magnífica de petróleo no topo do calcário Macaé, que é um calcário produtor de petróleo na bacia do Rio de Janeiro. (...) houve o primeiro show de petróleo realmente bom na bacia de Campos. Em vista disso, a sonda, que já estava abandonando o poço para mudar de bacia, porque já era o sétimo poço, foi para a locação Rio de Janeiro no. 9, que foi o poço descobridor de Garoupa (CAMPOS, 1988, p. 146-147).

A descoberta de Garoupa em 1974 na Bacia de Campos era o que faltava para justificar os investimentos realizados e amenizar a pressão da opinião pública sobre os rumos da Petrobras (DIAS; QUAGLINO, 1993).

Como ressalta Lucchesi (1998), esse campo de petróleo encontrado no litoral fluminense renovou as esperanças em torno da possibilidade da produção nacional ser autossuficiente para atender a demanda interna de derivados e mais: apontou que a política agressiva de desenvolvimento tecnológico e dos investimentos no mar se configuraram em medidas corretas para transformar a Petrobras numa empresa de E&P e não apenas de refino e distribuição.

Os processos de formação, desenvolvimento endógeno de tecnologia e investimentos maciços na plataforma continental, alcançaram seu primeiro grande êxito. Esses eixos foram os pilares principais de uma política associada ao capital estrangeiro, mas organizados dentro um projeto de desenvolvimento do Estado Nacional. Novos fatos reforçaram essa política, a partir de 1974.

4.2. A segunda fase de expansão do E&P *offshore* como eixo central do II PND (1974-1979)

Como observado, no início de 1974, o preço do petróleo se expandiu de forma célere e abrupta pressionando um dos componentes de maior peso na pauta de importações do país. Como destaca Furtado (1981), essa mudança no patamar

do barril do petróleo deteriorou os termos de troca da economia brasileira fazendo com que o balanço de pagamentos chegasse a um saldo negativo de 7% do produto interno bruto (PIB).

Somava-se a essa conjuntura, a contínua pressão sobre o consumo de derivados de petróleo no país. Após a primeira crise do preço do petróleo em 1973 e, a despeito da permanente dependência das importações, a taxa de consumo dos derivados continuou apresentando uma trajetória de crescimento. Em 1974, a taxa de crescimento anual da gasolina foi de 3,6%, a de diesel 8,7% e a de óleo combustível de 10,6% (PETROBRAS, 1976). Com efeito, seriam necessárias medidas mais estruturais para o setor energético a fim de reduzir o grau de intensidade do uso de combustíveis fósseis e diminuir a participação do petróleo importado.

Esses elementos foram centrais na montagem do II PND no governo do General Geisel (1974-1979). Segundo Boatari (2003) e Furtado (1981), foram dois os principais objetivos do II PND: primeiro, a mudança do papel internacional do Brasil na divisão internacional do trabalho, mediante a substituição de importação e ampliação das exportações no segmento de bens de capital e insumos básicos e; segundo, a redução da dependência externa cuja meta principal era autossuficiência energética.

O II PND explicitou a necessidade da economia brasileira de se ajustar à sua situação de escassez de petróleo e alterar a política energética, uma vez que o país importava mais de 70% de todos os derivados de petróleo consumidos internamente. Dessa forma, nos cinco anos seguintes (1974-1979), esperava-se que o país realizasse um “grande esforço de reduzir sua dependência em relação a fontes externas de energia” (II PND, 1974 *apud* BOATARI, 2003).

Portanto, no bojo do plano, colocou-se a busca por uma saída estrutural para dependência do petróleo importado, sendo inclusive uma das justificativas mais importantes para a adoção urgente do II PND. Como relata Boatari (2003), ao analisar os discursos do ministro de planejamento da época, João Paulo dos Reis Velloso, o petróleo materializou o desajuste estrutural da economia brasileira e a crise do balanço de pagamentos, em função da dependência de suas importações. O ministro chegou a denominar que a estratégia de transformação produtiva era uma espécie de acelerada substituição de importações em petróleo e, de forma mais geral, de matérias primas.¹⁹

¹⁹ “(...) a crise do petróleo tornou tal decisão [de implementação da estratégia do II PND] imperiosa e inadiável, e converteu o tempo em elemento que, no fundo, tem a mesma lógica de substituição de

Embora no rol de medidas para reduzir essa dependência estivesse o desenvolvimento de novas formas de energia, o papel dos investimentos da Petrobras no E&P do mar a fim de acelerar a produção nacional assumiu grande relevância. Como aponta Coutinho (1980), a partir de 1973, a empresa foi obrigada a investir fortemente na exploração, especialmente na plataforma continental. Além disso, o mesmo autor lembra que os investimentos das empresas estatais foram um instrumento essencial para permitir a autotransformação industrial da economia brasileira.

Por essa razão, seria um equívoco entender o II PND somente como uma resposta à crise energética e externa vivenciada pelo país. Na realidade, o plano foi moldado para ensejar uma transformação estrutural, inserindo o país em novas cadeias produtivas a partir de uma articulação tripartite entre capital estatal, privado nacional e internacional (BOATARI, 2003). Nessa articulação, as empresas estatais foram responsáveis por realizar contínuos e gigantescos blocos de investimentos desempenhando uma mudança estrutural e anticíclica na economia e, ao mesmo tempo, por diversificar suas atividades de forma direta e/ou com associação ao capital privado nacional (COUTINHO, 1980).

No entanto, essa associação novamente demandou um engajamento maior com os parceiros estrangeiros, no caso da Petrobras. Por um lado, buscou-se desenvolver a indústria nacional a partir das compras da petrolífera brasileira, mas, por outro, tal indústria não tinha, a priori, a capacidade de ofertar os bens e serviços necessários. Por isso, em função também da própria aceleração dos investimentos articulados pela empresa junto com o II PND, as necessidades de equipamentos, serviços etc. e, inclusive de crédito²⁰, deveriam ser atendidos pelo capital internacional.

O próprio Coutinho (1980) demonstra que, a despeito das mudanças de política econômica ocorridas ao longo da segunda metade da década de 1970, de forma geral, as estatais tiveram um ambiente econômico bastante favorável para ampliar seus investimentos. Desde crédito direcionado pelas instituições públicas de

importações em petróleo, porque se refere principalmente a matéria prima” (VELLOSO, 1978 *apud* BOATARI, 2003, p. 57).

²⁰ Coutinho (1980) mostra como as estatais, incluindo a Petrobras, foram um instrumento importante para captar recursos no euromercado: “[Desde 1977], as sucessivas tentativas de impor cortes e controles mais rígidos ao investimento público foram sendo derrotados pela necessidade de utilizar as empresas estatais, especialmente a partir de 1978, como grandes receptoras de euromoedas. (...) A partir de 1977, o endividamento externo das empresas estatais cresceu espetacularmente, aproveitando-se das condições de sobrelíquidez do euromercado para alargar os prazos médios de amortização e melhorar os termos e condições do cronograma de amortização. (...) As empresas estatais mais poderosas (do sistema produtivo estatal - SPE) se utilizavam essa válvula de escape para financiar a manutenção dos seus investimentos (COUTINHO, 1980, p. 190).

financiamento até medidas fiscais e financeiras, vários foram os instrumentos de apoio às inversões do setor produtivo estatal.

Sob a coordenação do II PND e a partir do potencial identificado na Bacia de Campos em razão da descoberta de Garoupa, a Petrobras adotou uma postura mais agressiva nas suas atividades de exploração e da produção no mar, a partir de 1974. Em outras palavras, a petrolífera brasileira ingressou numa fase em que explorar e produzir na plataforma continental se transformou no *core business* da estatal (LUCCHESI, 1998). Progressivamente, os investimentos, as compras, bem como a geração de tecnologia e expertise foram direcionados para as fronteiras marítimas que, gradualmente, concentraram-se na Bacia de Campos.

O otimismo com as descobertas de Garoupa e logo depois de Pargo mostraram que a Bacia de Campos, embora insuficiente para alterar a situação da produção no curto prazo, efetivamente poderia alçar o país na tão almejada autossuficiência no médio e longo prazo. As diferentes formações encontradas nos campos de Garoupa e Pargo revelaram uma variedade de objetivos geológicos a serem investigados na Bacia de Campos com uma perspectiva muito favorável (DIAS; QUAGLINO, 1993).

A Bacia de Campos apontou para um novo tipo de formação geológica que apresentava condições bastante propícias para a acumulação de petróleo, como revela Campos (1988):

A Bacia de Campos tem um sopé continental, uma área intermediária entre o fundo oceânico propriamente dito e o talude continental relativamente ampla, com estruturas geológicas (...) amplas, pouco segmentadas por falhamentos geológicos. Isso criou condições interessantes na Bacia de Campos, além naturalmente das condições de geração e acumulação de petróleo propriamente ditas, quais sejam: estar presente um bom gerador, estarem presentes boas rochas em reservatórios e existirem canais de comunicação adequados entre essas rochas geradoras, e as rochas-reservatório. (...) pode ter uma rocha geradora a cinco mil metros de profundidade e não ter um canal adequado que comunique essa rocha geradora com as rochas-reservatório a mil, dois mil metros acima. Isso existe na bacia de Campos, portanto as condições para geração e acumulação de petróleo ocorreram amplamente (CAMPOS, 1988, p. 151-152).

As posteriores descobertas dos campos de Namorado e Badejo em 1975, de Enchova em 1976 e de Bonito e Pampo em 1977, em profundidades e áreas distintas, confirmaram as perspectivas positivas da Bacia de Campos (DIAS; QUAGLINO, 1993). Essas promissoras descobertas ocorreram num cenário de expansão industrial e alta demanda por petróleo, cujo preço internacional se encontrava num patamar bem mais elevado do que no início da década.

Por isso, a política de investimentos, tecnológica e, inclusive, a articulação com fornecedores externos e internos foi radicalmente modificada. Após a descoberta da Bacia de Campos e, em função da conjuntura vulnerável e dos objetivos lançados no II PND, a missão da Petrobras se concentrou na área de E&P (inclusive nos campos de terra, apesar do foco na plataforma continental). Isso possibilitaria, ao mesmo tempo, a ampliação da produção doméstica de petróleo e o desenvolvimento do setor de bens de capital em torno da indústria petrolífera.²¹

Várias medidas foram adotadas para permitir uma conexão das compras da Petrobras com os fornecedores de bens e serviços locais. Em 1977, a Petrobras estabeleceu uma parceria com o Núcleo de Articulação com a Indústria (NAI) para adquirir em território nacional bens de capital para explorar e produzir petróleo, como turbinas a vapor, unidades de bombeio, compressores de gás, plataformas de aço entre outros. Em 1978, a empresa realizou um Acordo de Cooperação Técnica com a Financiadora de Estudos e Projetos (Finep) a fim de garantir o apoio financeiro à fabricação pioneira de máquinas e equipamentos de interesse da Petrobras (PETROBRAS, 1977 e PETROBRAS, 1982). Essas medidas foram implementadas em linha com a orientação do governo da época, “consubstanciada em instrumento legal, no sentido de estimular a indústria nacional, mediante apoio e orientação das empresas vinculadas à área governamental” (PETROBRAS, 1977, p. 23).

A nova diretriz do governo, até em função da expertise adquirida pela Petrobras, portanto, reorganizou a relação entre o capital estatal e privado do setor petróleo. A estatal se aproximou do capital privado nacional, articulando uma indústria nascente de fornecedores, e se afastou estrategicamente de determinadas empresas estrangeiras, em especial aquelas cuja dependência técnica e tecnológica foi eliminada.

Isso não significou um completo abandono das aquisições de equipamentos e tecnologia no exterior, principalmente de sondas, uma vez que a indústria nacional ainda não tinha capacidade de atender a demanda da Petrobras em ascensão. Em 1977, por exemplo, a Petrobras incorporou à sua frota de sondas, duas de origem americana, a SM-2/Parker-132 e SM-3/Parker-134 (PETROBRAS, 1977).

²¹ O papel de destaque da Petrobras no II PND e na nova conjuntura brasileira se expressa também na própria apresentação dos Resultados Anuais da companhia. A partir de 1976, incorporou-se uma seção neste documento denominada “Diretrizes Governamentais” que apresentava a relação entre os esforços da Petrobras e as diretrizes governamentais da época.

Todavia, houve um esforço formidável a fim de direcionar as compras da Petrobras para as empresas nacionais, transferindo tecnologia estrangeira quando possível.

Em 1975, iniciou-se mediante uma parceria entre firmas brasileiras e estrangeiras a construção de plataformas fixas e sondas no Brasil (DIAS; QUAGLINO, 1993). O número de sondas em perfuração da Petrobras saltou de 52 em 1977 para 68 em 1979 (PETROBRAS, 1979). Na análise de Santos e Avellar,

(...) esse momento histórico marca a consolidação da primeira cadeia local de fornecedores de bens e serviços, incluindo fabricantes de materiais e equipamentos, companhias de construção civil e montagem industrial, estaleiros, firmas de projetos e engenharia, empresas de suporte logístico e de infraestrutura, especializados para atender demandas específicas da indústria de petróleo. (...) nessa trajetória foi decisiva a conjugação de dois fatores. Em primeiro lugar, o progressivo aprendizado do comportamento empresarial, orientado a realizar alianças cooperativas, teria conduzido a Petrobras a explorar estratégias de crescimento flexíveis e diversificadas. O segundo residia na congruência entre os objetivos da estatal e as metas macroeconômicas e políticas dos sucessivos governos, em especial dos militares (SANTOS; AVELLAR, 2017, p. 229).

No Relatório de Atividade de 1979, a Petrobras informou que 81,2% das suas compras foram realizadas no mercado interno, o maior percentual desde 1975. A nova política de compras da companhia enxergava o mercado externo como um recurso somente às “necessidades imprescindíveis e urgentes [e quando efetivadas], buscando-se, em contrapartida, a exportação de produtos brasileiros” (PETROBRAS, 1979, p. 26).²²

Além da importância da Petrobras enquanto demandante de equipamentos em função dos seus pesados investimentos na área de E&P da Bacia de Campos, a estatal articulou essa demanda na indústria naval a uma nova política tecnológica.

As perspectivas favoráveis da produção marítima levaram a Petrobras, por intermédio do Cenpes, a desenvolver projetos próprios de plataformas fixas de

²² Esse processo foi organizado dentro de um programa denominado “Produtos Pioneiros”, “o qual se caracterizava pela encomenda à fornecedores locais, a preços acima dos praticados pelos fornecedores estrangeiros, com o objetivo de subsidiar a atividade tecnológica da empresa fornecedora nacional. Mediante a introdução deste Programa a Petrobras buscava alcançar três objetivos básicos: 1) substituir importações; 2) incentivar o desenvolvimento dos fornecedores nacionais e; 3) estimular o desenvolvimento de tecnologias endogenamente (...) Para que tais objetivos fossem alcançados, a operadora nacional organizou, uma estrutura sistemática, engajando diversos órgãos e departamentos da companhia, que deveriam trabalhar em sincronia” (SILVA; FURTADO, 2006, p. 107).

produção adequadas às condições das regiões recém-descobertas. Foram construídos três projetos de plataformas fixas distintas, conhecidas como plataformas de 1ª, 2ª e 3ª famílias. Cada uma delas apresentava diferentes características segundo a profundidade e o número de poços, bem como aos processos de produção envolvidos (MAURO DE MORAIS, 2013).²³

Todavia, novamente a parceria com empresas estrangeiras tornou possível a consecução desses projetos. O Grupo Executivo da Bacia de Campos (Gecam), que era o órgão responsável por controlar todos os projetos relativos à exploração e produção da Bacia de Campos, conseguiu desenvolver essas plataformas apenas com a aquisição de tecnologias dos Estados Unidos e da Inglaterra (MAURO DE MORAIS, 2013).

De acordo com Dias e Quaglino (1993), o esforço tecnológico não se resumiu à construção das plataformas, mas também a todos os componentes envolvidos no sistema de produção. A completção de poços, por exemplo, antes realizada com árvores-de-natal secas foi substituída por árvores-de-natal molhadas. As monoboias utilizadas para o escoamento da produção foram sucedidas pelos gasodutos e oleodutos. As técnicas de sísmica foram aperfeiçoadas por intermédio de levantamentos tridimensionais que se revelaram cruciais para acelerar a produção no mar (LUCCHESI, 1998).

Em relação às técnicas de exploração, o avanço da atividade geoquímica foi de fundamental importância para expansão das fronteiras exploratórias. Em 1979, a Petrobras criou uma Superintendência específica²⁴ que, entre outros projetos, como o de desemulsificantes para tratamento de petróleo e/ou redução de parafinação dos poços, aperfeiçoou a avaliação geoquímica dos poços exploratórios da Petrobras e da Braspetro (PETROBRAS, 1979). Em 1980, “na atividade geoquímica (...) foram traçados mapas de Plataforma Continental, de grande

²³ “As plataformas da 1ª família podiam ser instaladas em até 60 metros de lâmina d’água e contavam com um pequeno módulo para acomodação de pessoal. As plataformas da 2ª família comportavam a produção de até nove poços, permitiam a separação primária dos fluidos produzido (água-gás-natural-petróleo) e tinham um sistema de transferência de petróleo para o transporte a terra. As plataformas da 3ª família, mais aprimoradas, podiam operar como plataformas centrais, permitiam a perfuração e a completção de até quinze poços, possuíam uma planta de processo completa para teste, separação, tratamento e transferência de fluidos, sistemas de segurança e para acomodação de pessoal. Suas dimensões eram de 26x29 metros, e operavam em lâmina d’água de até 150 metros” (MAURO DE MORAIS, 2013).

²⁴ Essa foi apenas uma das mudanças administrativas do período que foram realizadas para adequar a empresa ao protagonismo assumido pela Bacia de Campos: “Em 1979, as atividades de exploração e produção voltam a ser separadas com a exploração retomando o status de departamento. O DEXPRO é então tripartido, sendo criados os Departamentos de Produção e de Exploração e um Serviço de Perfuração. Em 1980, também este último assumiria o status de departamento” (DIAS; QUAGLINO, 1993, p. 131).

importância na avaliação de suas possibilidades petrolíferas” (PETROBRAS, 1980, p. 3).

Em consonância com o aumento das compras da Petrobras e dos maiores dispêndios com desenvolvimento tecnológico, a estatal ampliou fortemente seus investimentos. Novamente esse crescimento foi apoiado nos empréstimos de longo prazo, principalmente do exterior, ainda que em proporção menor do que na fase anterior. Entre 1975 e 1979, os financiamentos de longo prazo cresceram praticamente seis vezes (em valores correntes) e, no último ano, a participação dos capitais estrangeiros ainda era de quase 60%. As condições favoráveis no euromercado, principalmente a partir de 1977, fez com que os recursos em moedas de países europeus, como franco, marco e libra, que praticamente não tinham participação na carteira de empréstimos da Petrobras até 1973, representassem quase 25% do total em 1979.

A partir desse ciclo expansivo, a Petrobras adquiriu uma dimensão de empresa integrada, isto é, passou a atuar nos mais diversos ramos ligados à indústria petrolífera a fim de apoiar o processo de substituição de importações estruturado pelo II PND.²⁵ No entanto, inclusive pela prioridade do governo militar em relação ao alcance da autossuficiência energética, entre outros aspectos, a maior expansão dos investimentos ocorreu no segmento de E&P no mar.

4.3. A terceira fase de expansão do E&P *offshore* (1979-1982): a preservação da busca pela autossuficiência no projeto militar

No final da década de 1970, após o fim do II PND, as origens da crise econômica (inflação, déficit fiscal e descontrole do endividamento externo) e as soluções apresentadas no curto prazo afetaram novamente as decisões de investimento das empresas estatais, em especial da Petrobras.

²⁵ Até o início da década de 1970, a Petrobras participava basicamente dos segmentos de E&P em terra, refino e petroquímica. Porém, além da Braspetro e da BR Distribuidora ambas criadas em 1972, a partir de meados da década de 1970 a Petrobras ingressou também no segmento de fertilizantes com a criação da subsidiária Petrofertil em 1976 e no segmento de mineração com a constituição da Petromisa em 1977, além da Interbrás que seria um braço de comercialização da Braspetro. As duas subsidiárias nasceram como uma diretriz da estratégia estatal daquele período. A Petrofertil deveria colocar em prática a “Política Nacional de Fertilizantes”, produzindo e comercializando fertilizantes básicos, bem como a Petromisa ficaria responsável por explorar jazidas minerais presentes nas bacias sedimentares brasileiras aproveitando-se do conhecimento geológico da Petrobras (DIAS; QUAGLINO, 1993). Para os objetivos desse trabalho, não cabe julgar os acertos ou erros na criação dessas subsidiárias, mas sim que esse processo respondeu a uma lógica empresarial, bem como estratégica estatal de transformação da Petrobras numa companhia integrada do setor de petróleo e seus encadeamentos, além de protagonista para organizar alguns segmentos da cadeia produtiva nacional, como a indústria naval e de engenharia pesada.

Em primeiro lugar, a dependência interna do petróleo ainda era dramática. Entre 1974 e 1979, o consumo de derivados energéticos do petróleo (gasolina, óleo diesel, óleos combustíveis, gasolina de aviação, GLP e querosene) aumentou 35,6%. Apesar das medidas adotadas pelo governo Geisel para desestimular o uso de combustíveis fósseis, como criação de tributos específicos para os óleos combustíveis, fechamento dos postos de abastecimento em determinados períodos entre outras, estas se mostraram eficientes apenas para conter a utilização da gasolina automotiva (o consumo cresceu somente 8,1% no período). No entanto, observou-se uma explosão da demanda por óleo diesel e óleos combustíveis que, no quinquênio 1974-1979, ampliou-se respectivamente 64,9% e 40,3% (PETROBRAS, 1977 e PETROBRAS, 1979). Isso tudo num cenário de expansão do preço internacional do petróleo²⁶ que mais do que duplicou entre o primeiro e o segundo trimestre de 1979.

Em segundo lugar, a despeito da chegada de um novo ministro da Fazenda, Delfim Netto, no segundo semestre de 1979, não houve uma alteração significativa na política econômica para as estatais, num primeiro momento. Pelo contrário, uma das prioridades apontadas pelo novo ministro foi a expansão moderada dos fluxos de investimento das estatais aumentando sua capacidade de autofinanciamento a partir do realismo tarifário e dos reajustes dos preços antes represados. Ou seja, a política de investimentos do setor produtivo estatal ganhou um novo fôlego com uma nova forma de financiamento, além do endividamento externo (COUTINHO, 1980). Mesmo depois, no início dos anos 1980, quando foram impostos maiores sacrifícios às empresas estatais, a Petrobras conseguiu reagir de forma “defensivo-dinâmica”, ao atrelar seu sucesso recente no E&P *offshore* às políticas anteriores de investimento criando um “campo de pressão” para sua manutenção junto ao governo sob o argumento de que, na ausência de novas inversões, ficaria inviável continuar ampliando a produção interna de petróleo (SCHUTTE, 2016).

Em terceiro lugar, embora não existisse mais um planejamento estatal estruturado, foi lançado pelo governo federal em 1979 o Modelo Energético Brasileiro (MEB) que, apesar de não explicitar, conduziu implicitamente o reforço da visão de urgência quanto a substituição do petróleo importado por aquele produzido nacionalmente (PICCININI, 1994). Embora o enfoque maior fosse a redução do uso dos combustíveis fósseis, o MEB reconhecia o avanço importante no aumento da produção nacional e entendia que este não podia ser desprezado no novo contexto. Em outras palavras,

²⁶ “Em 1979 há um novo choque. A paralisação da produção petrolífera do Irã, consequência da Revolução Islâmica liderada pelo aiatolá Khomeini, provoca a segunda crise do petróleo. O preço médio do barril explode, chegando a US\$ 40” (PETRÓLEO..., 2010, p. 73).

Em 1979, o governo lançou o Modelo Energético Brasileiro (MEB), que estabelecia metas para a substituição de petróleo importado por várias fontes alternativas de energia, e de origem nacional. (...) As metas estabelecidas pelo MEB representavam, na realidade, mudanças importantes na estrutura de oferta e demanda de energia. As economias a serem alcançadas através da conservação de energia e da substituição de derivados de petróleo representavam cerca de 42% das necessidades de petróleo, isto é, 700 mil barris equivalente de petróleo por dia. O governo, então, definiu uma série de políticas para alcançar as metas do MEB: a produção doméstica de petróleo cresceu substancialmente como resultado dos investimentos realizados nos anos anteriores, [cresceriam a partir] dos novos investimentos em exploração e produção (PICCININI, 1994, p. 158).

Esses eventos permitiram à gestão da Petrobras manter em “marcha forçada” suas inversões a fim de i) reduzir o mais breve possível as importações de petróleo, tendo em vista a crescente deterioração do balanço de pagamentos do Brasil²⁷ e ii) atender aos novos objetivos da política econômica e energética.

Em 1982, a Petrobras atingiu o ápice dos seus investimentos (a preços de 2018) alcançando US\$ 8,6 bilhões, uma cifra 55,4% superior do que em 1974, ainda sustentados essencialmente pelos empréstimos de longo prazo em moeda estrangeira (entre 1979 e 1982, este cresceu mais de dez vezes, atingindo Cr\$ 727,7 bilhões ao final do período e representando quase 90% do todo o financiamento de longo prazo da estatal). Sem embargo, o que mais se destacou foi a ampliação dos investimentos em E&P: entre 1974 e 1982, a taxa de crescimento foi de 358,2%, com efeito, a sua participação no total investido da Petrobras subiu de 30,3% para 89,3% (PETROBRAS, 1982).²⁸

Embora os recursos tenham sido maiores na Bacia de Campos, eles se estenderam por várias bacias da costa brasileira. De certa forma, o otimismo da Bacia de Campos estimulou a realização de investimentos para mapear e buscar novas reservas na plataforma continental brasileira. No biênio 1981-82, por exemplo,

²⁷ “(...) a economia brasileira encontrava-se criticamente vulnerável na ocasião do segundo choque do petróleo, em 1979. A política energética adotada previamente não tinha produzido os resultados esperados no curto prazo que pudessem livrar o país da dependência externa, apesar do sucesso alcançado na redução do consumo de gasolina com o programa do álcool e a política de preços então adotada. Entretanto, o óleo combustível e o diesel passaram a ser os combustíveis que mais pressionavam as importações de petróleo, devido à ausência de políticas específicas para conter seus consumos crescentes. As importações de petróleo alcançaram cerca de 90% do consumo total em 1979, devido, basicamente, ao aumento do consumo desses derivados (...). A conta petróleo aumentou 52% em 1979, enquanto que em termos de quantidade física o aumento das importações foi de apenas 11,3%. As importações de petróleo passaram a responder por 35,4% das importações totais e absorviam cerca de 42% das receitas das exportações totais do país em 1979” (PICCININI, 1994, p. 156-157).

²⁸ O Gráfico 4 no Anexo apresenta a evolução dos investimentos da Petrobras entre 1968 e 1982 destacando a performance do segmento de E&P.

foram descobertas novas jazidas de óleo nas Bacias de Sergipe, Alagoas, Potiguar, além de Campos.

Foram acelerados os esforços de modernização tecnológica em especial para substanciar o desenvolvimento da indústria nacional de fornecedores. Além da maior aquisição de navios próprios para transporte de carga no mercado interno (em 1982, dos doze navios que seriam incorporados pela Petrobras, dez seriam construídos em estaleiros nacionais), outras iniciativas em diferentes áreas da empresa comprovaram esse processo, dentre as quais, cabe mencionar:

- i) finalização dos estudos de fluidos e aditivos importados para iniciar a produção em território nacional (PETROBRAS, 1982);
- ii) o alcance do maior percentual (88%) de compras de equipamentos no mercado interno pela Petrobras (PETROBRAS, 1982);
- iii) conclusão do “projeto de nacionalização de equipamentos e pré-análise de estudos sísmicos (...), com a entrada em operação efetiva das primeiras máquinas de fabricação nacional” (PETROBRAS, 1982, p. 4).

Nesse período também ocorreram avanços importantes nas unidades de produção offshore principalmente no que tocante ao Sistema de Produção Antecipada (SPA)²⁹, como descreve Mauro de Moraes (2013):

Vários SPA aperfeiçoados foram instalados depois de Enchova e Garoupa, por meio da conversão de plataformas semissubmersíveis (SS-FPU) e auto elevatórias (*jack-up*) em plataformas de produção, e a conversão de navios petroleiros em plataformas FPSO para funcionarem como sistemas permanentes (PETROBRAS, 2005, p. 29). Após o desenvolvimento dos campos de Enchova, Enchova Leste e Garoupa/Namorado, a PETROBRAS implantou (...) sistemas de produção antecipada em diversos campos localizados em lâmina

²⁹ “O início da produção comercial na Bacia de Campos ocorreu no Campo de Enchova, em 13 de agosto de 1977, em lâmina d’água de 120 metros, com a utilização da Plataforma Sedco-135D, originalmente uma plataforma de perfuração semissubmersível, adaptada para operar como unidade de produção. O Campo de Enchova iniciou no Brasil um novo método de produção de petróleo, o Sistema de Produção Antecipada (...) que havia sido testado pela primeira vez no Mar do Norte, apenas dois anos antes, e se encontrava em início de implantação em diversas regiões petrolíferas no mundo. Como as plataformas fixas de Enchova e de outros campos recém descobertos demorariam alguns anos para ficarem prontas, decidiu-se utilizar aquele sistema para antecipar a produção, enquanto se realizavam avaliações sobre as características geológicas e a potencialidade produtiva dos campos. O SPA proporcionava economia nos investimentos até a definição do sistema produtivo definitivo a ser implantado, que poderia se efetivar por meio de um dos vários sistemas flutuantes ou, nos casos em que a profundidade de lâmina d’água permitisse, por meio da implantação de plataformas fixas. Comparado com esse último sistema, o SPA representava grande redução no valor inicial dos investimentos, além de flexibilidade, pois as plataformas e equipamentos podiam ser deslocados de um campo de petróleo para outro” (MAURO DE MORAIS, 2013, p. 118).

d'água inferior a 300 metros, como Garoupa Norte, em 1979-82 (113 metros); Bonito, em 1980-82 (190 metros); Pampo, em 1980-81 (117 metros); Pampo/Linguado, em 1980-83 (105 metros); (...). De acordo com Assayag (2005), o sucesso das contínuas descobertas e da colocação em produção de seguidos campos de petróleo na Bacia de Campos levou a PETROBRAS a considerar que “o sonho da autossuficiência se mostrava possível” (MAURO DE MORAIS, 2013, p. 131-132).

Em função dessa nova dinâmica da Petrobras, houve uma elevação significativa das reservas e da produção na fronteira marítima. Entre 1974 e 1982, as reservas mais que dobraram se expandindo de 774 milhões de barris para 1,8 bilhão de barris. A produção de petróleo e de GNL alcançou 267 mil barris/dia em 1982 e, pela primeira vez, mais da metade da produção passou a ser extraída dos campos *offshore*. Isso significou um acréscimo de quase 100 mil barris/dia em relação a 1974, quando a produção de petróleo e de GNL no mar somente representava 9,5% do total. Ademais, dois outros dados chamaram a atenção: i) metragem perfurada no mar galgou de 168 mil metros em 1974 para 1.106 mil metros em 1982 e; ii) o número de poços perfurados no mar subiu de 52 para 159 no mesmo íterim.

Contudo, a partir de 1982 e mais marcadamente após 1986, a Petrobras enfrentou dificuldades para manutenção dessa política de investimentos. O agravamento da crise econômica que se transformou numa crise política afetou os rumos da empresa. Coincidência ou não, dali em diante até o começo dos anos 2000, quando se observou uma forte redução do ativismo estatal na economia e a inexistência de qualquer projeto nacional de desenvolvimento, o significado da Petrobras enquanto um elo central da política industrial nacional, da soberania nacional e da segurança energética foi perdido.

5. Considerações Finais

Nenhum Estado ou economia nacional jamais conseguiu alcançar uma posição de *player* relevante no concerto das Nações sem dispor de um projeto político capaz de articular os interesses do Estado Nacional com aqueles dos grandes capitais privados, mais ainda: nenhum capital privado individual jamais logrou uma posição estratégica sem o apoio do seu Estado Nacional de origem. Sendo assim, ao tratar de um período da industrialização pesada a partir de um segmento do setor energético, o presente artigo buscou demonstrar a existência de uma relação complexa entre Estado Nacional e mercado, sem se basear em interpretações que se ancoram em dualismos pendulares para explicar a relação entre essas duas instituições.

Mais ainda, como não poderia ser diferente, em se tratando de um capitalismo tardio, o Estado brasileiro capitaneou e coordenou a industrialização soldando a articulação entre empresas estatais, empresas privadas nacionais e empresas privadas internacionais.

Contudo, foi o que se tentou demonstrar nas linhas acima, enquanto no pensamento desenvolvimentista heterodoxo a industrialização repousou no tripé capital estatal, capital privado nacional e capital privado nacional, no pensamento desenvolvimentista pragmático a industrialização se assentou em quatro pilares: Estados aliados, Estado Nacional, capital privado internacional e capital privado nacional.

Disso decorreu que, enquanto na primeira formulação houve maior margem para os dualismos público e privado, nacional e internacional, na segunda formulação esses elementos apareceram de forma mais integrada.

Além disso, a coalização política que permitiu a modernização industrial emergiu de uma aliança entre o empresariado nascente, os trabalhadores em formação, os estamentos burocráticos estatais, lideranças intelectuais e grupos militares.

Tal congregação se deu em torno de uma diretriz, qual seja: a formação, o desenvolvimento e a consolidação do capitalismo brasileiro não poderiam se dar por forças espontâneas e naturais do mercado, mas necessitaria da atuação do Estado como planejador, regulador e empresário. Aliás, como aconteceu em todas as experiências de capitalismo desenvolvido (dos EUA à China, passando por França, Alemanha, Japão, Rússia, Coréia e tantos outros).

Entretanto, no caso do Brasil, a articulação entre interesses públicos e privados, no mais uma característica do próprio capitalismo, foi exposta por parte do pensamento social e econômico brasileiro como uma singularidade nacional e, em muitas visões, não se atentando às próprias especificidades que caracterizaram o sistema público e o privado. Isto é, as interpretações sobre o capitalismo investigaram de forma exaustiva essa dualidade, mas demonstraram pouca preocupação com as tensões, alianças e processos que envolveu cada uma dessas esferas – a do Estado e a dos capitais privados.

Como resultado desse processo, o papel dos militares para a formação do capitalismo brasileiro acabou sendo tratado, indevidamente, de forma secundária. A fim de minimizar essa lacuna na bibliografia tradicional sobre o tema, buscou-se no presente texto apresentar a concepção das forças armadas na condução do planejamento energético e petrolífero do país, reforçando inclusive que uma interpretação mais precisa sobre os rumos da indústria petrolífera não poderia ser

feita sem que se entendesse os objetivos e a forma de condução do planejamento estatal ao longo do período militar.

De certa forma, a própria transformação da Petrobras em uma empresa integrada e a decisão de assumir imensos riscos ao se envolver na exploração de petróleo no mar tiveram uma relação umbilical com os objetivos dos planos de desenvolvimento desenhados pelos militares, pelo menos a partir dos anos 1960. A despeito das suas especificidades, denotou-se uma espécie de “linha mestra” que conduziu a atuação da Petrobras em consonância com as metas de soberania nacional, segurança energética e avanço da industrialização. Evidentemente que outras variáveis, como a política econômica e as próprias decisões empresariais da Petrobras, ajudaram a compreender a volúpia das ações e as possíveis restrições existentes para a empresa levar adiante as transformações pensadas no âmbito do projeto dos militares. Todavia, isso não pode ser perdido de vista: a atuação da Petrobras, em última instância, fazia parte de uma visão estratégica muito clara dos militares, a despeito das tensões e problemas existentes, em termos de desenvolvimento do país, relações exteriores etc.

Por essa razão, esse **Texto para Discussão** defendeu que a compreensão da história da Petrobras no mar exigiu uma leitura integrada dos processos de construção do planejamento econômico nos militares, definição das estratégias energéticas e realização dos investimentos petrolíferos no Brasil. Para tanto se demonstrou como, entre 1968 e 1982, a Petrobras integrou o projeto de desenvolvimento nacional do país que, num contexto de crescentes restrições às importações de petróleo e busca pela autossuficiência energética, bem como de oportunidades de estreitamento das relações exteriores, viabilizou a centralidade do setor de petróleo na industrialização pesada e a descoberta da vocação da Petrobras como empresa capaz de desbravar águas profundas e ultraprofundas por meio de sua atuação no segmento *offshore*.

6. Referências Bibliográficas

AGÊNCIA PETROBRAS. **Exposição Petrobras em 60 momentos**. Rio de Janeiro: Petrobras, 2018.

AREND, M.; FONSECA, P. C. D. 25 anos de *catching up*, 25 anos de *falling behind*. **Revista de Economia Política**, v. 32, n. 1: 33-54, jan./mar. 2012.

BOATARI, V. **A discussão entre os economistas na década de 1970 sobre a estratégia de desenvolvimento econômico II PND: motivações, custos e resultados**. 2003. 109 f. Dissertação (Mestrado em Economia) – Faculdade de Economia e Administração, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2003.

CAMPOS, C. W. M. **Carlos Walter Marinho Campos (depoimento; 1988)**. Rio de Janeiro: CPDOC/FGV: Petrobras, 1988 (Projeto “Memória da Petrobrás”). Entrevista concedida a Plínio de Abreu Ramos e Maria Ana Quaglino.

CARDOSO, F. H.; FALETTO, E. **Dependência e Desenvolvimento na América Latina**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.

COELHO, E. C. **Em busca de identidade: o Exército e a política na sociedade brasileira**. Rio de Janeiro: Record, 2000.

COLACIOS, D. R. Matriz energética brasileira: consolidação, expansão, políticas e meio ambiente (1971-1979). **Revista Territórios e Fronteiras**, v. 2, n. 1: 284-306, jan./jun. 2009.

CONTRERAS, E. C. A. **Os desbravadores – A Petrobras e a construção do Brasil industrial**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, ANPOCS, 1994.

COUTINHO, L. G. Inversión estatal y política económica en Brasil 1974-1980. **Investigación Económica**, v. 39, n. 152: 175-217, abr./jun. 1980.

COUTO E SILVA, G. **Planejamento Estratégico**. Brasília: Universidade de Brasília, 1981.

DIAS, J. L. M.; QUAGLINO, M. A. **A questão do petróleo no Brasil: uma história da Petrobras**. Rio de Janeiro: CPDOC/FGV: Petrobras, 1993.

DRAIBE, S. **Rumos e Metamorfoses – Estado e Industrialização no Brasil: 1930 a 1960**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

FIORI, J. L. **Estado e desenvolvimento na América Latina: notas para um programa de pesquisa**. Brasília: CEPAL, 2013.

FURTADO, C. **Formação Econômica do Brasil**. Brasília: Universidade de Brasília, 1963.

FURTADO, C. **O Brasil pós-“Milagre”**. 3 Ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1981.

IANNI, O. **Estado e planejamento econômico no Brasil**. 5 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991.

LUCCHESI, C. F. Petróleo. **Estudos Avançados**, v. 12, n. 33: 17-40, mai./ago. 1998.

MATOS, P. O. **Análise dos planos de desenvolvimento elaborados no Brasil após o II PND**. 2002. 184 f. Dissertação (Mestrado em Ciências na área de concentração de Economia Aplicada) – Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz, Universidade de São Paulo, Piracicaba, 2002.

MAURO DE MORAIS, J. **Petróleo em águas profundas: uma história tecnológica da Petrobras na exploração e produção offshore**. Brasília: Ipea: Petrobras, 2013.

O QUE é? – Empresa *Offshore*. **Desafios do Desenvolvimento**, Brasília, ed. 15, 01 out. 2005.

PAGY, A.; GARCIA, V. Política industrial e energia – quinze anos após o primeiro choque do petróleo. **Revista Brasileira de Energia**, v. 1, n. 3: 1-16, 1990.

PETROBRAS. **Relatório de Atividades**. Rio de Janeiro: Petrobras, 1968.

PETROBRAS. **Relatório de Atividades**. Rio de Janeiro: Petrobras, 1969.

PETROBRAS. **Relatório de Atividades**. Rio de Janeiro: Petrobras, 1970.

PETROBRAS. **Relatório de Atividades**. Rio de Janeiro: Petrobras, 1973.

PETROBRAS. **Relatório de Atividades**. Rio de Janeiro: Petrobras, 1976.

PETROBRAS. **Relatório de Atividades**. Rio de Janeiro: Petrobras, 1977.

PETROBRAS. **Relatório de Atividades**. Rio de Janeiro: Petrobras, 1979.

PETROBRAS. **Relatório de Atividades**. Rio de Janeiro: Petrobras, 1980.

PETROBRAS. **Relatório de Atividades**. Rio de Janeiro: Petrobras, 1982.

PETRÓLEO: da crise aos carros flex. **Desafios do Desenvolvimento**, Brasília, ed. 59, 23 mar. 2010. História.

PICCININI, M. S. Conservação de energia na indústria: as políticas adotadas na época da crise energética. **Revista do BNDES**, v. 1, n. 2: 153-182, dez. 1994.

REZENDE, F. Planejamento no Brasil: auge, declínio e caminhos para a reconstrução. In: CARDOSO Jr., J. C. (org.). **A reinvenção do planejamento governamental no Brasil**. Brasília: Ipea, 2011. 4 vol. (517 p.).

RUCKERT, I. N. J. Alguns aspectos das empresas estatais no Brasil. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v. 2, n. 1: 75-93, 1981.

SANTA ROSA, V. **O sentido do Tenentismo**. 3 ed. São Paulo: Alfa-Ômega, 1976.

SANTOS, R. J.; AVELLAR, A. P. M. Políticas de apoio à indústria de petróleo e gás no Brasil: um estudo de ações públicas para o desenvolvimento da cadeia de valor. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 26, n. 3: 721-750, dez. 2017.

SCHUTTE, G. R. **Petrobras em marcha forçada**. Texto para Discussão, n. 1. São Paulo: Núcleo de Estudos Estratégicos sobre Democracia, Desenvolvimento e Sustentabilidade/UFABC, abr. 2016.

SILVA, C. G. R.; FURTADO, A. T. Uma análise da nova política de compras da Petrobras para seus empreendimentos *offshore*. **Revista Gestão Industrial**, v. 2, n. 3: 103-122, 2006.

SODRÉ, N. W. **História da burguesia brasileira**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1967.

STEPAN, A. **Os militares e a política**. Princeton: Princeton University Press, 1971.

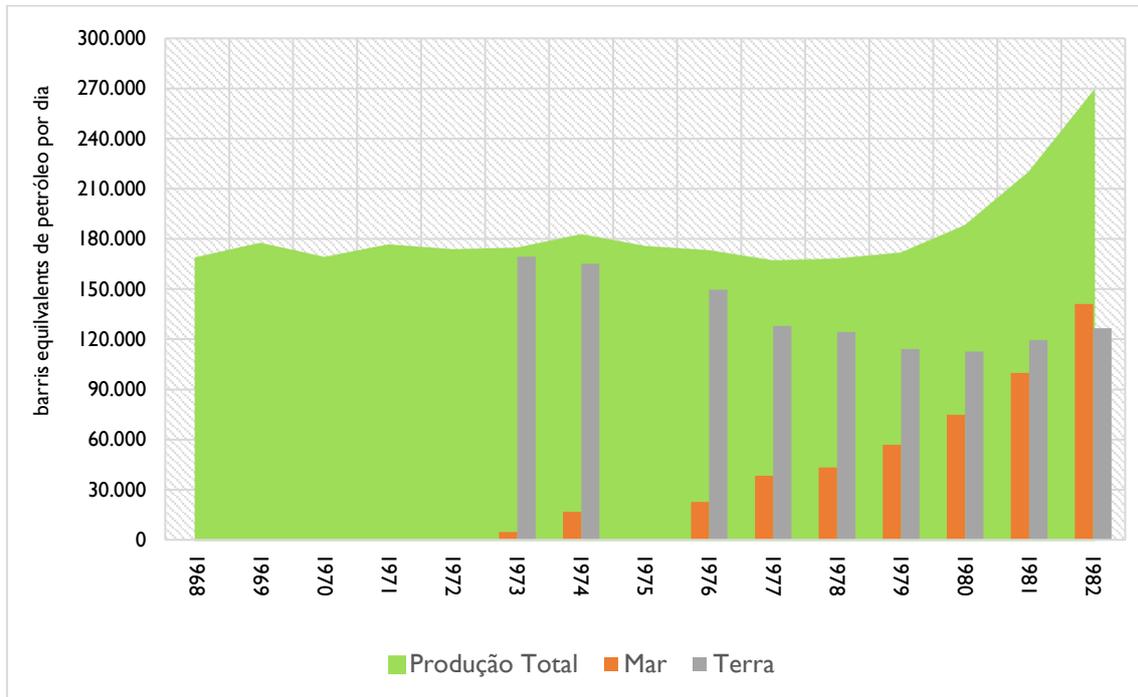
TREBAT. T. J. Uma avaliação do desempenho econômico das grandes empresas estatais no Brasil: 1965-75. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, Rio de Janeiro, v. 10, n. 3: 815-850, dez. 1980.

VIEIRA, R. Z. **Em busca da supremacia: guerra multidimensional no Cone Sul e a transformação estrutural brasileiro do século XX**. 2018. 196 f. Tese (Doutorado em Economia Política Internacional) - Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2018.

WEFFORT, F. **O populismo na política brasileira**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.

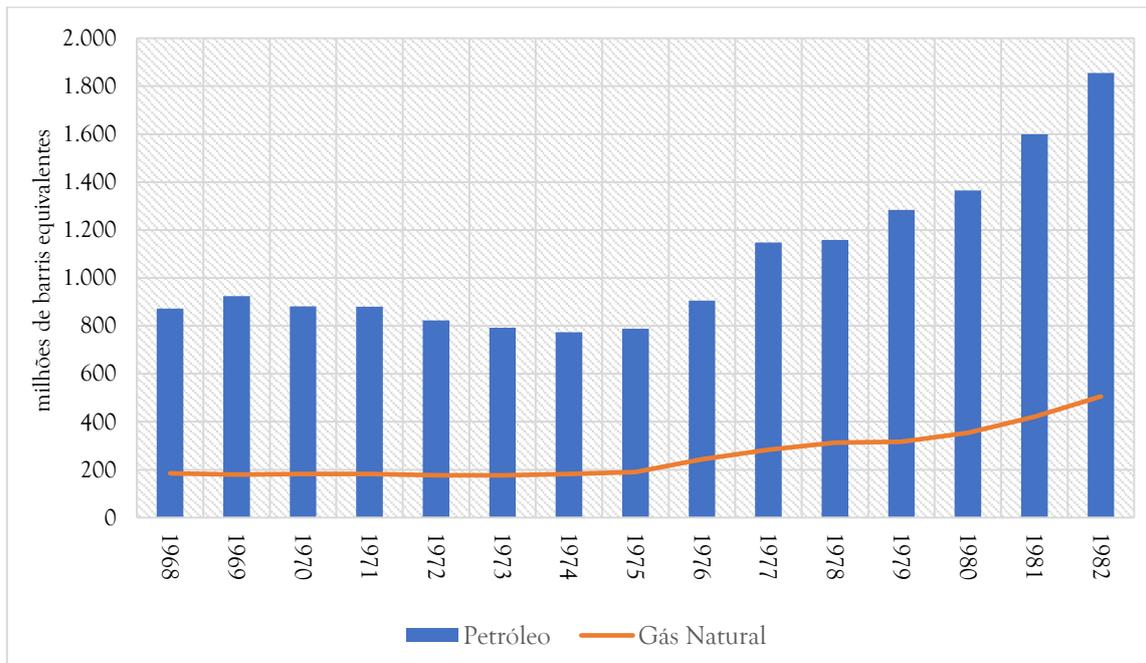
7. Anexo

Gráfico 1 – Produção média anual de petróleo e gás natural liquefeito da Petrobras (1968-1982)



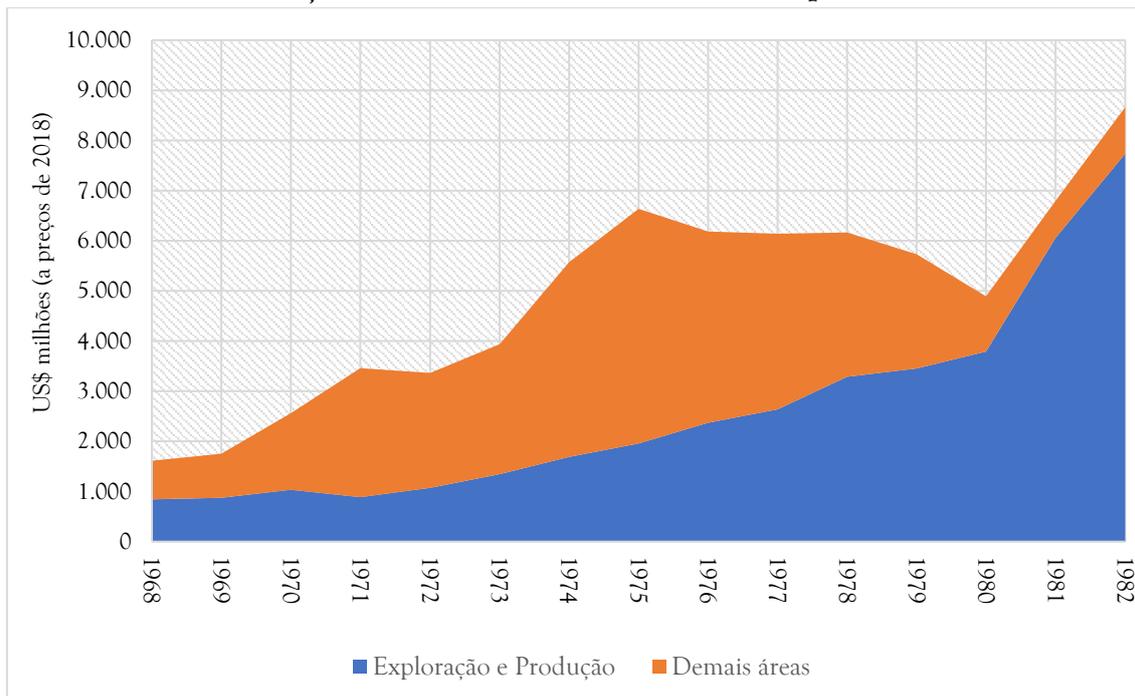
Fonte: Vários Relatórios de Atividades da Petrobras. Elaboração dos autores.

Gráfico 2 – Reservas de petróleo e gás natural liquefeito da Petrobras (1968-1982)



Fonte: Vários Relatórios de Atividades da Petrobras. Elaboração dos autores.

Gráfico 3 – Evolução dos investimentos da Petrobras por área (1968-1982)



Fonte: Vários Relatórios de Atividades da Petrobras. Elaboração dos autores.