



Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Centro de Ciências Sociais

Instituto de Filosofia e Ciências Humanas

Nathan Morais Pinto da Silva

Diplomacia à prova de choque: as relações com países exportadores de petróleo e a busca pela segurança energética na política externa brasileira durante os governos Geisel e Figueiredo (1974-1985)

Rio de Janeiro

2021

Nathan Morais Pinto da Silva

Diplomacia à prova de choque: as relações com países exportadores de petróleo e a busca pela segurança energética na política externa brasileira durante os governos Geisel e Figueiredo (1974-1985)

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade do Estado do Rio de Janeiro como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre. Área de Concentração: Política Internacional. Linha de Pesquisa: Estudos de Política Externa

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Miriam Gomes Saraiva

Rio de Janeiro

2021

CATALOGAÇÃO NA FONTE
UERJ / REDE SIRIUS / BIBLIOTECA CEH/A

S586 Silva, Nathan Morais Pinto da.
Diplomacia à prova de choque: as relações com países exportadores de petróleo e a busca pela segurança energética na política externa brasileira durante os governos Geisel e Figueiredo (1974-1985) / Nathan Morais Pinto da Silva. – 2021.
132 f.

Orientadora: Miriam Gomes Saraiva.
Dissertação (Mestrado) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas.

1. Relações Internacionais – Teses. 2. Brasil - Relações exteriores - 1974-1985 – Teses. 3. Geisel, Ernesto, 1908-1996 – Teses. 4. Figueiredo, João, 1918-1999 – Teses. I. Saraiva, Miriam Gomes. II. Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. III. Título.

es CDU 327(81)

Autorizo, apenas para fins acadêmicos e científicos, a reprodução total ou parcial desta dissertação, desde que citada a fonte.

Assinatura

Data

Nathan Morais Pinto da Silva

Diplomacia à prova de choque: as relações com países exportadores de petróleo e a busca pela segurança energética na política externa brasileira durante os governos Geisel e Figueiredo (1974-1985)

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade do Estado do Rio de Janeiro como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre. Área de Concentração: Política Internacional. Linha de Pesquisa: Estudos de Política Externa

Aprovada em 18 de fevereiro de 2021

Banca Examinadora:

Prof.^a Dr.^a Miriam Gomes Saraiva (Orientadora)
Instituto de Filosofia e Ciências Humanas – UERJ

Prof. Dr. Paulo Afonso Monteiro Velasco Júnior
Instituto de Filosofia e Ciências Humanas – UERJ

Prof. Dr. Thauan dos Santos
Escola de Guerra Naval – EGN

Rio de Janeiro

2021

DEDICATÓRIA

À comunidade acadêmica e científica brasileira, pela resiliência. Tudo passa.

AGRADECIMENTOS

Aos meus pais, Deise de Fátima e Carlos Eduardo, e a toda a minha família e meus amigos. Seria impossível concluir esta pesquisa, realizada quase que integralmente em meio a um contexto de pandemia global, sem seu amor, companheirismo e apoio incondicional.

À professora Miriam Gomes Saraiva, minha orientadora, a quem admiro desde muito antes de ingressar na pós-graduação, pelos comentários e conselhos dados tanto nas aulas quanto no processo de orientação, que possibilitaram o êxito na consecução desta pesquisa. Tem sido uma honra e um privilégio receber suas orientações ao longo dos últimos dois anos, e tenho certeza que os bons frutos deste processo serão colhidos por muitos anos a seguir.

Aos professores Paulo Velasco e Thauan Santos, pela participação na banca de qualificação e pelas construtivas contribuições, indispensáveis para o aprimoramento da pesquisa. Agradeço ao prof. Paulo pelas brilhantes aulas de Estudos Avançados em Política Externa e por seus valiosos comentários; e ao prof. Thauan por suas contribuições referentes ao tema da energia, que foram de importância singular para a pesquisa.

Ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (PPGRI/UERJ), pela confiança em mim e em meu projeto de pesquisa. Agradeço a todos que fazem parte do programa, e em especial aos professores Bruno Borges, Cláudio Silveira, Hugo Suppo, Layla Dawood, Lia Valls, Lorena Granja e Maurício Santoro, cujas contribuições foram indispensáveis para minha formação. Agradeço, também, às professoras Letícia Pinheiro e Maria Regina Soares de Lima, do Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (IESP/UERJ), referências nos estudos da política externa brasileira, de quem tive o privilégio de ser aluno.

Às (escassas, porém felizes) vitórias do Vasco da Gama, aos sambas da Portela, aos almoços no bandeirão, às reflexões nas longas viagens nos ônibus da linha 390 – Curicica x Candelária. Enfim, a todas as “pequenas alegrias da vida adulta”, como canta o *rapper* Emicida.

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código de Financiamento 001.

Se você vier me perguntar por onde andei
No tempo em que você sonhava
De olhos abertos, lhe direi
Amigo, eu me desesperava
Sei, que assim falando, pensas
Que esse desespero é moda em 76
Mas ando mesmo descontente
Desesperadamente, eu grito em português

Belchior - "À Palo Seco"

Alucinação (1976), PolyGram

RESUMO

SILVA, Nathan M. P. *Diplomacia à prova de choque: as relações com países exportadores de petróleo e a busca pela segurança energética na política externa brasileira durante os governos Geisel e Figueiredo (1974-1985)*. 2021. 134 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2021.

Na década de 1970, dois choques internacionais derivados de conflitos geopolíticos no Oriente Médio causaram um aumento exponencial nos preços do petróleo. Diversos países, e em especial aqueles que importavam este insumo, tiveram de ajustar suas políticas externas de modo a lidar com os choques. Nesta situação se encontrava o Brasil, que tinha elevada demanda por petróleo, devido ao processo de crescimento econômico acelerado observado à época. O objetivo dessa dissertação é identificar as reações da política externa brasileira diante destes choques internacionais, a partir de uma análise comparativa das relações entre o Brasil e os países exportadores de petróleo ao longo dos governos de Ernesto Geisel (1974-1979) e João Figueiredo (1979-1985). Partimos da hipótese de que, ainda que o objetivo da garantia de segurança energética do país tenha se mantido constante ao longo dos dois governos, as estratégias de abordagem da questão foram diferentes, sobretudo no nível de análise do indivíduo. A pesquisa foi realizada através da metodologia de rastreamento de processo, amparada na consulta de fontes primárias, com destaque para os acervos dos chanceleres Azeredo da Silveira e Saraiva Guerreiro, localizados no Centro de Documentação e Pesquisa de História Contemporânea do Brasil da Fundação Getúlio Vargas (CPDOC/FGV). A análise indica que os dois governos abordaram as crises energéticas de forma diferente: enquanto o governo Geisel empreendeu uma iniciativa de aproximação dos parceiros tradicionais da política externa brasileira nesta matéria, como os países árabes, no governo Figueiredo é possível verificar um movimento de diversificação de fornecedores, no qual o Brasil voltou as atenções para outras regiões, com destaque para a América Latina. Nesse sentido, identificamos uma mudança de estratégia (ou mudança de programa) na política externa brasileira diante da questão, impulsionada por choques externos e por um processo de reestruturação doméstica, como colocado por Hermann (1990).

Palavras-chave: Política externa brasileira. Política externa comparada. Segurança energética. Petróleo. Governo Geisel. Governo Figueiredo.

ABSTRACT

SILVA, Nathan M. P. *Shock-proof Diplomacy: relations towards oil-exporting countries and the search for energy security in Brazilian foreign policy during the Geisel and Figueiredo years (1974-1985)*. 2021. 134 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2021.

In the 1970s, two international shocks arising from geopolitical conflicts in the Middle East triggered a large raise in oil prices. Several countries, and particularly those who imported oil, had to adjust their foreign policies in order to deal with these shocks. In this situation was Brazil, who had a high demand for oil because of the ongoing accelerated economic growth process. In this dissertation, our aim is to identify the reactions in Brazilian foreign policy before these international shocks, through a comparative analysis of the relations between Brazil and the oil-exporting countries during the Ernesto Geisel (1974-1979) and João Figueiredo (1979-1985) administrations. Our hypothesis is that while the guarantee of energy security was still a main goal during the period, the two administrations played out different approaches regarding the subject, most importantly in the individual level of analysis. The process tracing methodology was used in this research, along with the inquiry of primary sources within ministers Azeredo da Silveira and Saraiva Guerreiro's archives at the Centro de Documentação e Pesquisa de História Contemporânea do Brasil, located at Fundação Getúlio Vargas (CPDOC/FGV). Our analysis indicates that both governments addressed the energy crises differently. While Geisel undertook an initiative of rapprochement in direction of the traditional Brazilian partners in oil trade such as the Arab countries, in the Figueiredo years we can verify a trend towards diversification of oil suppliers, in which Brazil turned its attention to other regions such as Latin America. For that matter, we can identify a strategy change (or program change) in Brazilian foreign policy regarding the question, which was triggered by external shocks and a domestic restructuring process, as put forward by Hermann (1990).

Keywords: Brazilian foreign policy. Comparative foreign policy. Energy security. Oil. Geisel administration.; Figueiredo administration.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AIE	Agência Internacional de Energia
APE	Análise de Política Externa
ARENA	Aliança Renovadora Nacional
Braspetro	Braspetro Petrobras Internacional
CACEX	Carteira de Comércio Exterior do Banco do Brasil
CEPAL	Comissão Econômica das Nações Unidas para a América Latina e o Caribe
CEPE	Corporación Estatal Petrolera Ecuatoriana (Equador)
CPDOC	Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil
CSN	Conselho de Segurança Nacional
EAU	Emirados Árabes Unidos
EGPC	Egyptian General Petroleum Corporation (Egito)
Engesa	Engenheiros Especializados S/A
ESG	Escola Superior de Guerra
FGV	Fundação Getúlio Vargas
FMI	Fundo Monetário Internacional
INOC	Iraq National Oil Company (Iraque)
Interbrás	Petrobras Comércio Internacional S.A.
ISEB	Instituto Superior de Estudos Brasileiros
MDB	Movimento Democrático Brasileiro
MME	Ministério de Minas e Energia
MPLA	Movimento Popular de Libertação de Angola
MRE	Ministério das Relações Exteriores
NIOC	National Iranian Oil Company (Irã)
NNPC	Nigerian National Petroleum Corporation (Nigéria)
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OLADE	Organização Latino-Americana de Energia
OLP	Organização para a Libertação da Palestina
OPEP	Organização dos Países Exportadores de Petróleo
Paulipetro	Paulista Petróleo
PDS	Partido Democrático Social

PdVSA	Petróleos de Venezuela S.A.
Pemex	Petróleos Mexicanos
Petrobras	Petróleo Brasileiro S.A.
PND	Plano Nacional de Desenvolvimento
PNEMEM	Política Nacional de Exportação de Material de Emprego Militar
Proálcool	Programa Nacional do Álcool
PROANTAR	Programa Antártico Brasileiro
RPEB	Resenha de Política Exterior do Brasil
Seplan	Secretaria de Planejamento
SNI	Serviço Nacional de Informações
Sonangol	Sociedade Nacional de Combustíveis de Angola
Sonatrach	Société Nationale pour la Recherche, Production, Transport, Transformation et Commercialisation des Hydrocarbures (Argélia)
TCA	Tratado de Cooperação Amazônica
URSS	União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Principais variáveis de comparação na análise de política externa	45
Tabela 2 - Comparação entre os níveis graduados de mudança em política externa.....	49
Tabela 3 - Receitas anuais do petróleo dos principais países árabes exportadores (valores em bilhões de US\$)	56
Tabela 4 - Preço médio do barril de petróleo importado pelo Brasil (valores em US\$)	67
Tabela 5 - Total das importações brasileiras de petróleo (valores em milhões de US\$) ...	69
Tabela 6 - Importações brasileiras de petróleo entre 1974 e 1984, com destaque para os países do Oriente Médio (valores em milhões de US\$)	116
Tabela 7 - Diferenças na política externa brasileira em relação aos países exportadores de petróleo em Geisel e Figueiredo	120

SUMÁRIO

	INTRODUÇÃO	13
1	A ANÁLISE DE POLÍTICA EXTERNA EM PERSPECTIVA COMPARADA	27
1.1	O método comparado e a Análise de Política Externa	29
1.2	Os níveis de análise nas Relações Internacionais	31
1.2.1	<u>O nível sistêmico: oportunidades, ameaças e limitações</u>	34
1.2.2	<u>O nível doméstico: atores, organizações e processos</u>	38
1.2.3	<u>O nível do indivíduo: características dos líderes, ideias e percepções</u>	41
1.3	As mudanças em política externa	45
1.3.1	<u>Os níveis graduados de mudança</u>	48
1.3.2	<u>As fontes de mudança</u>	49
1.4	Conclusões	51
2	O GOVERNO GEISEL (1974-1979) E O PRIMEIRO CHOQUE DO PETRÓLEO	53
2.1	O primeiro choque do petróleo (1973): a Guerra do Yom Kippur, o mercado de exportadores e a formação do regime energético	54
2.2	O pragmatismo ecumênico e responsável do governo Geisel (1974-1979)	58
2.2.1	<u>Contexto doméstico: o crescimento em “marcha forçada”</u>	58
2.2.2	<u>Linhas gerais: a retomada do paradigma globalista</u>	60
2.2.3	<u>Processo decisório: o papel central da executiva de política externa</u>	64
2.3	Os esforços para a garantia da segurança energética brasileira no governo Geisel: segurança pela aproximação	67
2.3.1	<u>Reações brasileiras ao primeiro choque: movimentos em direção aos países produtores</u>	70
2.3.2	<u>Para além do mundo árabe: tentativas de diversificação de fornecedores</u>	77
2.4	Análise e conclusões	80
3	O GOVERNO FIGUEIREDO (1979-1985) E O SEGUNDO CHOQUE DO PETRÓLEO	83
3.1	O segundo choque do petróleo (1979-80): a Revolução Iraniana, a Guerra Irã-Iraque e as transformações no mercado mundial de petróleo	84
3.2	A diplomacia do universalismo do governo Figueiredo (1979-1985)	87
3.2.1	<u>Contexto doméstico: abertura política e crise da dívida</u>	88

3.2.2	<u>Linhas gerais: o terceiromundismo em um contexto de crise</u>	90
3.2.3	<u>Processo decisório: inserção de novos atores</u>	93
3.3	A diplomacia energética no governo Figueiredo: segurança pela diversificação	95
3.3.1	<u>O Brasil em meio ao segundo choque: entre relacionamentos especiais e novas parcerias</u>	96
3.3.2	<u>A virada para a América Latina: contatos regionais</u>	106
3.4	Análise e conclusões	109
	CONCLUSÃO	114
	REFERÊNCIAS	125

INTRODUÇÃO

A guerra árabe-israelense no feriado do Yom Kippur em outubro de 1973 e a Revolução Islâmica no Irã que culminou na deposição do xá Reza Pahlevi no ano de 1979 modificaram as dinâmicas do comércio internacional de petróleo. Na primeira ocasião, os países produtores desta *commodity*, organizados através da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (doravante, OPEP), utilizaram sua riqueza energética como meio de atender seus objetivos políticos e econômicos através do controle dos preços internacionais. Seis anos depois, a instabilidade política no Irã e o subsequente conflito com o vizinho Iraque causaram mais um súbito aumento no preço internacional do petróleo. As transformações na política e na economia a nível global derivadas dessas crises ficaram conhecidas, respectivamente, como o primeiro e o segundo choques internacionais do petróleo.

Devido ao grande valor estratégico dessa matéria-prima e da sua importância para o desenvolvimento industrial e tecnológico das nações, os rumos da política internacional foram alterados após ambos os acontecimentos. Os efeitos dessas transformações implicaram em mudanças nas políticas dos países importadores, dependentes dos suprimentos de petróleo dos países-membros da OPEP. Após o primeiro choque, os países desenvolvidos da América do Norte e da Europa responderam por meio da criação da Agência Internacional de Energia (doravante, AIE), formada com o objetivo de contrapor a atuação dos países exportadores.

Ainda que em uma posição independente nesse conflito entre países importadores desenvolvidos e países exportadores em desenvolvimento, o Brasil também foi afetado pelas flutuações nos preços internacionais do petróleo. A conjuntura internacional impulsionou redirecionamentos na condução da política externa brasileira nos dois momentos, de modo que o suprimento contínuo desse produto – e, conseqüentemente, o processo de desenvolvimento econômico nacional – não fosse interrompido.

Em meio a esse contexto, a ditadura militar inaugurada em 1964 no Brasil começava a entrar em declínio. Os governos de Ernesto Geisel (1974-1979) e João Baptista Figueiredo (1979-1985) marcam um período de distensão política e transformações econômicas, movimentos que se estenderam ao âmbito da política externa na forma do “pragmatismo ecumênico e responsável” do governo Geisel e do “universalismo” do governo Figueiredo. A garantia da continuidade do crescimento econômico do país era fundamental para a consecução efetiva do processo de abertura e, por isso, o país não poderia ter o seu acesso a fontes de energia seguras e a baixo custo comprometido.

Devido ao fato de o Brasil ser um país importador líquido de petróleo ao longo desse período, era de importância fundamental que a política externa brasileira em relação a esse setor fosse ajustada de acordo com o interesse nacional percebido pelos seus formuladores. Assim, a política externa foi utilizada, ao lado de outras políticas nacionais como o estabelecimento do Programa Nacional do Álcool (Proálcool), o fortalecimento do Programa Nuclear Brasileiro e a execução de projetos como a construção da Usina Hidrelétrica de Itaipu, como um instrumento para a garantia da segurança energética brasileira durante o período.

A presente dissertação propõe uma análise comparativa da política externa brasileira no âmbito da busca pela garantia da segurança energética do Brasil – atribuindo especial atenção à busca pela garantia dos suprimentos de petróleo em um contexto de duas crises energéticas globais – durante os governos de Geisel e Figueiredo, entre os anos de 1974 e 1985. Nosso principal objetivo é identificar as reações da política externa brasileira diante dos dois choques internacionais do petróleo, ao explorar as relações entre o Brasil e os países exportadores desta *commodity*. Além disso, buscamos comparar a atuação dos dois governos em relação a essa questão, identificando as semelhanças e diferenças entre eles.

A pergunta de pesquisa que guia esta dissertação é: “Quais são as diferenças e semelhanças que podem ser observadas na atuação dos governos Geisel e Figueiredo diante do contexto dos dois choques internacionais do petróleo no que se refere à busca da segurança energética brasileira?”. Para responder a essa pergunta, é necessário passar por algumas perguntas auxiliares, como: é possível observar alguma mudança significativa no trato dessa questão entre os dois governos? Se sim, qual é o nível de intensidade e qual(is) são a(s) fonte(s) dessa transição?

Assim, buscamos identificar os determinantes localizados a nível sistêmico e doméstico que incidiram nas ações e decisões da política externa brasileira dos dois governos de modo a garantir a segurança energética do país; além das variáveis a nível individual que influenciaram as ações dos principais tomadores de decisão da política externa brasileira diante da questão. Além disso, objetivamos também, de acordo com os parâmetros estabelecidos pela bibliografia de mudanças em política externa, identificar o grau e as fontes das possíveis mudanças no âmbito da política externa brasileira em relação à questão energética nos dois governos estudados.

A principal hipótese considerada nessa pesquisa é a de que os ajustes realizados pelos dois governos na política externa brasileira de modo a garantir a segurança energética do Brasil em meio aos dois choques do petróleo diferem principalmente no nível de análise do indivíduo. Não reduzimos a relevância dos níveis sistêmico e doméstico, as quais também buscamos

identificar nesta pesquisa; nem desconsideramos as diferenças observadas entre os dois contextos analisados no que diz respeito aos condicionamentos causados pelo sistema internacional e às configurações de poder dos atores domésticos brasileiros. Contudo, acreditamos que as variáveis localizadas no nível de análise do indivíduo possuem um maior papel na explicação das diferenças entre os dois períodos de tempo analisados.

Ademais, apontamos para uma possível inflexão na estratégia da política externa brasileira para lidar com a questão. Entendemos que o governo Geisel teria focado seus esforços em estreitar os laços diplomáticos brasileiros com os países exportadores de petróleo do Oriente Médio, como parte de uma estratégia de **aproximação**. O governo Figueiredo, por sua vez, não apenas promoveria um salto qualitativo nas relações com os países desta região, mas também buscaria contatos com diversos países produtores em outras regiões, como México e Venezuela (o que condiz com a virada para a América Latina na política externa brasileira observada no período), através de uma estratégia de **diversificação**.

Quanto às variáveis no nível de análise doméstico, consideramos que as mudanças nas relações de poder na sociedade brasileira referentes ao fim do período da ditadura militar acarretaram na inserção de novos atores no processo de formulação e implementação da política externa brasileira – e, sobretudo, no trato da questão energética – a partir do governo Figueiredo. Apontamos para um maior grau de participação de outras burocracias estatais, sobretudo, os ministérios da pasta econômica, na formulação da política externa em relação a essa questão.

Como um indício dessa transformação, indicamos, também no caso do segundo governo analisado, um incremento na participação de empresas brasileiras – públicas, privadas e de capital misto – de diversos ramos nos países exportadores de petróleo; além de uma maior penetração da indústria brasileira de defesa, cuja atuação é evidenciada pela exportação de material bélico para este mesmo país no contexto da Guerra Irã-Iraque, no início da década de 1980. Acreditamos que a aceleração da internacionalização da indústria bélica brasileira tenha contribuído para atribuir um caráter “militarista” às relações entre o Brasil e alguns dos países exportadores de petróleo.

No que diz respeito ao nível de análise do indivíduo, destacamos a percepção de que havia um maior grau de interesse e envolvimento presidencial na formulação da política externa em matéria de questões energéticas por parte do presidente Geisel. Isso se deve à sua *expertise* prévia em assuntos internacionais e referentes à energia, adquirida após atuar como adido militar e como presidente da Petrobras durante o governo Médici. Acreditamos que a experiência e afinidade de Geisel em relação a esses temas podem ser considerados fatores que incidem nas suas percepções sobre a questão do petróleo, podendo ter suscitado ações e

decisões mais incisivas diante da primeira crise energética. Por outro lado, o presidente Figueiredo, que não possuía experiência prévia com questões internacionais, apresentaria um menor grau de envolvimento na condução da política externa brasileira. Contudo, o presidente demonstraria certa sensibilidade em relação à questão energética quando em comparação a outros temas de política externa, muitas vezes atuando diretamente nas relações do Brasil com os países exportadores de petróleo.

Por fim, julgamos pertinente propor uma classificação das mudanças observadas entre os dois governos de acordo com o modelo de análise dos níveis e fontes de mudança proposto por Hermann (1990). A respeito dos níveis de mudança, acreditamos que se trata de uma mudança de programa. Os métodos e meios pelos quais o problema é abordado mudam, mas o problema ou objetivo em si – a garantia da continuidade dos suprimentos energéticos – permanece o mesmo. Quanto às fontes de mudança, por sua vez, observamos a presença tanto de choques externos – a exemplo do próprio segundo choque do petróleo e das suas consequências geopolíticas, além da crise da dívida externa – quanto de um processo de reestruturação doméstica, representado pela abertura econômica e política dos passos para o fim da ditadura militar, que introduziu novos atores ao processo de formulação e implementação de política externa.

Esta introdução está dividida em cinco seções. Primeiramente, será apresentado o estado da arte sobre o tema e da historiografia da política externa brasileira referente aos dois governos. Na seção subsequente, apresentamos uma revisão de literatura da sub-área da Análise de Política Externa, seguida de uma breve introdução conceitual sobre o tema da energia no estudo das Relações Internacionais, dando especial atenção ao conceito de segurança energética e a sua aplicabilidade na disciplina. O capítulo se encerra com as considerações metodológicas da pesquisa e um panorama da estruturação dos capítulos da dissertação.

O estado da arte

Na historiografia das relações internacionais brasileiras, é comum observar o governo Figueiredo sendo tratado como uma continuação imediata do governo Geisel, devido às muitas semelhanças encontradas entre os períodos. Nossa intenção é enxergar para além das semelhanças, identificando também as diferenças entre os dois períodos de tempo estudados a partir da análise das particularidades de cada governo.

É possível observar uma lacuna na bibliografia produzida sobre a política externa brasileira nos governos Geisel e Figueiredo quando a intenção é analisá-los em perspectiva

comparada. Para além do artigo de Maria Regina Soares de Lima e Gerson Moura, escrito em meio ao governo Figueiredo e, portanto, carecendo de uma base empírica para uma análise comparativa apropriada (LIMA; MOURA, 1982), são escassos os trabalhos que propõem realizar uma comparação entre os dois governos. Reconhecemos iniciativas recentes que buscam suprimir esta lacuna, com destaque para uma dissertação de mestrado que trata do processo de aproximação bilateral entre Brasil e Argentina durante os dois governos (SILVA, 2019).

O pragmatismo ecumênico e responsável do governo Geisel é amplamente estudado na política externa brasileira, tendo sido objeto de uma quantidade considerável de artigos, dissertações e teses ao longo dos anos. Destacam-se aqui o estudo sobre o processo decisório da política externa do governo Geisel conduzido por Letícia Pinheiro, no qual a autora realiza três estudos de caso – acerca das relações do Brasil com Cuba, da restauração das relações diplomáticas com a República Popular da China e do reconhecimento da independência de Angola (PINHEIRO, 2013).

A dissertação de mestrado de Miriam Gomes Saraiva trata da política externa brasileira em relação aos países europeus – a “opção europeia” – durante o período (SARAIVA, 1990). Consideramos importante, também, a contribuição de Matias Spektor, que analisa as origens e direção da política externa brasileira preconizada por Geisel e pelo ministro Azeredo da Silveira, a partir de fontes primárias (SPEKTOR, 2004).

Quanto à política externa do governo Figueiredo, é possível observar um menor grau de interesse dos estudiosos quando em comparação ao governo anterior. Entre as produções acadêmicas sobre o período, destacam-se trabalhos que tratam da influência do processo de transição democrática (SIMON, 2013) e do papel do debate na imprensa (FRANCO, 2008) na política externa do período.

Destacam-se, também, outros trabalhos que abordam o papel da política externa brasileira no processo de “construção de confiança” no âmbito da segurança regional da América do Sul durante o período (URT, 2009); e as visões dissonantes acerca da política externa conduzida pelo chanceler Saraiva Guerreiro (FERREIRA, 2009).

Observamos que o tema da questão energética como uma área de interesse nos estudos de política externa – especialmente no âmbito da política externa brasileira – é um assunto que demanda maior atenção dos estudiosos. É importante considerar a garantia do acesso a recursos energéticos como um condicionante do comportamento dos Estados no sistema internacional. A energia é um tema recorrente nos estudos de política externa a nível global, em especial nas análises sobre as políticas externas de grandes potências como os Estados Unidos e a China.

Contudo, a produção bibliográfica que versa sobre a energia como uma variável da ação internacional do Brasil ainda é escassa. Nesse contexto, destacam-se trabalhos que tratam da instrumentalização da produção de biocombustíveis como o etanol na política externa brasileira a partir do governo Lula (DALGAARD, 2017; RIBEIRO, 2014; RIBEIRO, 2018); além da integração energética na América do Sul (SANTOS, 2018).

No âmbito do recorte temporal desta pesquisa, muitas vezes o tema da energia é abordado de forma tangencial. A relevância da questão é reconhecida – não são incomuns as menções aos dois choques do petróleo nos estudos sobre a política externa brasileira no período – porém é possível observar uma lacuna deixada pela escassez de estudos que tratem o tema de forma aprofundada, especialmente a partir dos referenciais teóricos pertencentes à sub-área da Análise de Política Externa.

Além disso, observa-se a necessidade de atribuir maior atenção à questão específica do petróleo, tendo em vista que existe considerável produção acadêmica acerca de outras iniciativas para a garantia da segurança energética do Brasil no período, como por exemplo as negociações em torno da construção do complexo hidrelétrico de Itaipu (SILVA, 2019) e o Acordo Nuclear entre Brasil e Alemanha (BRANDÃO, 2008; SOUZA, 2009).

No que diz respeito à questão do petróleo, apenas uma tese de doutorado na área de Ciência Política foi elaborada sobre o tema, abordando os impactos causados pelo choque do petróleo na diplomacia brasileira entre os anos de 1969 e 1985 (VOIGT, 2010). Destacam-se também trabalhos que discutem brevemente a questão do petróleo ao analisar o processo de internacionalização das empreiteiras brasileiras durante o período (CAMPOS, 2018; VIEGAS, 2009); e outros que abordam o tema de forma parcial ao tratar das relações entre o Brasil e o Iraque (FARES, 2007) e o Irã (TRAUMANN, 2016) ao longo do recorte temporal escolhido para a presente pesquisa.

Nossa contribuição para o estado da arte sobre o tema se pauta em duas justificativas: primeiro, o fato do caráter comparativo deste trabalho nos permitir trazer novas reflexões sobre o período de tempo aqui analisado, tendo em vista a escassez de estudos comparativos sobre os dois governos; e a necessidade de abordar os recursos energéticos como um tema das Relações Internacionais e, especialmente, a sua interação com a sub-área da Análise de Política Externa, tema da próxima seção.

A sub-área da Análise de Política Externa

Dentro da disciplina das Relações Internacionais, esta pesquisa se insere na sub-área da Análise de Política Externa (doravante, APE). Antes de discutirmos a relevância do campo da

APE para a disciplina, é necessário compreender o que é política externa. Na bibliografia referente ao campo, podemos encontrar várias definições deste conceito. Christopher Hill define política externa como “a soma das relações exteriores oficiais conduzidas por um ator independente (geralmente, mas não exclusivamente um Estado) nas relações internacionais” (HILL, 2016, p. 4, tradução nossa)¹.

Para Valerie Hudson, por sua vez, política externa é “a estratégia ou abordagem escolhida por um governo nacional para atender seus objetivos nas suas relações com entidades externas, o que inclui decisões de não fazer nada” (HUDSON, 2012, p. 14, tradução nossa)². A partir dessas duas definições, podemos, em termos simples, considerar como política externa tudo o que um Estado faz – ou deixa de fazer – em relação ao seu ambiente externo.

De acordo com Alden e Aran, a APE é o “estudo da conduta e prática das relações entre diferentes atores – principalmente, Estados – no sistema internacional” (ALDEN; ARAN, 2017, p. 3, tradução nossa)³. Ainda segundo os autores, a investigação sobre a tomada de decisão e os processos e condições que afetam a política externa é o foco desse campo do conhecimento, além da análise dos resultados que emanam destas decisões.

Entre as vantagens de se incorporar essa abordagem ao estudo das relações entre Estados, destacam-se: a possibilidade de uma integração dos níveis de análise mais significativa; a incorporação mais efetiva do conceito da agência humana, possibilitando a identificação das contribuições de indivíduos no processo de decisão; e o fato da APE poder agir como uma “ponte” entre as Relações Internacionais e outros campos das ciências sociais, como a política comparada e as políticas públicas (HUDSON, 2007, p. 7-9).

Para Breuning, a APE pode explicar três diferentes aspectos da política externa: as decisões (as opções que os tomadores de decisão tinham e por quê estas foram escolhidas), os comportamentos em política externa dos Estados e os resultados e por quê eles ocorreram (BREUNING, 2007, p. 21).

A sub-área da APE surgiu entre o final da década de 1950 e o início da década de 1960, a partir de um esforço para analisar as relações entre os países para além da lógica realista predominante até então. Tal lógica realista tratava os Estados como atores unitários, não

1 “Foreign policy is the sum of official external relations conducted by an independent actor (usually but not exclusively a state) in international relations” (HILL, 2016, p. 4).

2 “The strategy or approach chosen by the national government to achieve its goals in its relations with external entities. This includes decisions to do nothing” (HUDSON, 2012, p. 14).

3 “Foreign policy analysis (FPA) is the study of the conduct and practice of relations between different actors, primarily states, in the international system” (ALDEN; ARAN, 2017, p. 3).

levando em conta as variáveis domésticas que incidiam no seu comportamento no sistema internacional.

O artigo de Snyder, Bruck e Sapin (1954) intitulado *Decision Making as an Approach to the Study of International Politics* foi a primeira tentativa por parte da comunidade acadêmica das Relações Internacionais – que até então, se preocupava exclusivamente em observar os resultados das ações dos Estados em política externa – de “abrir a caixa-preta do Estado” e analisar as dinâmicas do processo decisório nessa matéria.

Ao longo das décadas subsequentes, surgiram outras abordagens ao estudo da APE. Destaca-se aqui o trabalho de Graham Allison (1971), *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*, um estudo de caso da Crise dos Mísseis ocorrida em Cuba no ano de 1962. Nesta obra, o autor mostra que a abordagem do ator racional e unitário não é suficiente para explicar a crise, introduzindo dois novos modelos de análise: o do processo organizacional e o da política burocrática, que levam em conta fatores domésticos observados no processo decisório em política externa.

Não menos importantes são as abordagens cognitivas, inspiradas pelo campo da psicologia social, que buscam analisar a política externa a partir das percepções, crenças e personalidades dos líderes. Outras contribuições relevantes para a APE serão introduzidas no primeiro capítulo deste trabalho, com destaque para as abordagens comparativas, parte do referencial teórico escolhido para a fundamentação desta pesquisa.

Este trabalho se insere nos marcos da Análise de Política Externa pelo fato do nosso objeto de análise ser justamente a atuação internacional do Brasil – ou seja, a sua política externa – em relação a um tema específico durante um período de tempo determinado. Além disso, buscamos construir essa análise integrando diversos níveis de análise ao processo e investigando não apenas um, mas vários dos aspectos da política externa. Desse modo, nos encontramos em concordância com os pressupostos teóricos e objetivos de pesquisa do campo de conhecimento em questão.

A energia como tema das Relações Internacionais e a segurança energética

A exploração, o controle e os fluxos de comércio dos recursos energéticos têm sido temas de grande relevância no âmbito da disciplina das Relações Internacionais nas últimas décadas. A garantia do acesso a fontes de energia é observada como uma preocupação central dos Estados inseridos no sistema internacional. Isso se evidencia no fato de que esses recursos – e especialmente, o petróleo – têm sido um fator relevante em muitos dos conflitos geopolíticos

contemporâneos. Fuser (2013) atribui uma explicação histórica para a importância da energia no cenário internacional:

Por que a energia adquiriu um peso tão decisivo nos cenários políticos mundial e regional? A resposta só pode ser encontrada em um horizonte histórico. Todo o progresso econômico do século XX, e também o que se projeta para boa parte do século XXI, ocorreu em cima de um alicerce material claramente definido – a ampla disponibilidade de recursos energéticos, em especial o petróleo e o gás natural, obtidos em grandes volumes e vendidos, na maior parte do tempo, por preços muito baixos. (FUSER, 2013, p. X)

Em sua análise das relações entre Estados e mercados na economia política internacional, Susan Strange elege a energia como uma estrutura de poder secundária, argumentando que todas as outras estruturas de poder, como a segurança, as finanças e a produção de conhecimento – as estruturas primárias – dependem dela para se manterem em pleno funcionamento (STRANGE, 1988).

Dessa forma, é possível concluir que a energia – assim como a garantia dos seus suprimentos, ou seja, a segurança energética, como veremos adiante – é um elemento estratégico no processo de desenvolvimento econômico do Estado, já que a estabilidade do fluxo dessa mercadoria pode permitir maior ou menor domínio sobre determinadas estruturas de poder em outras áreas.

Assim sendo, no âmbito desta pesquisa, podemos observar que a garantia da segurança energética é um componente fundamental da estratégia dos governos Geisel e Figueiredo de permitir a continuidade do processo de crescimento conhecido por “milagre econômico” observado nos anos anteriores.

Alguns autores apontam para a centralidade do Estado no papel da formulação e adoção de políticas energéticas, argumentando que a garantia dos suprimentos de energia é uma condição necessária para a sobrevivência estatal e, conseqüentemente, parte do interesse nacional (HAGE, 2008; TASCA, 2018). Nas palavras de Fuser, “a garantia do abastecimento de energia é responsabilidade essencial de qualquer Estado” (FUSER, 2013, p. 45). Dessa forma, pode-se dizer que a política externa – formulada e operacionalizada principalmente por atores estatais – pode servir como um instrumento importante na busca de um país pela garantia de suprimentos energéticos.

A Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP) foi fundada em 1960 através de uma iniciativa conjunta de países que tinham a exploração e exportação do petróleo

como principal atividade econômica⁴. Os países fundadores da organização buscavam “uma estratégia coletiva para adquirir maior controle sobre o petróleo que produziam e, principalmente, ampliar a participação nos lucros obtidos com as exportações petrolíferas” (FUSER, 2013, p. 65-66), assim contestando a hegemonia até então detida pelas empresas norte-americanas e europeias neste mercado.

Com a crescente dependência dos suprimentos de petróleo dos países da OPEP por parte dos países importadores – ao final da década de 1960, os Estados Unidos atingiram o pico de sua produção interna –, os países-membros da organização começaram a fazer uso da “arma do petróleo” como instrumento geoeconômico. Entendemos geoeconomia, nesse sentido, como “o uso de instrumentos econômicos para promover e defender interesses nacionais, e produzir resultados geopolíticos benéficos; além dos efeitos das ações econômicas de outras nações nos objetivos geopolíticos de um país” (BLACKWILL; HARRIS, 2016, p. 20, tradução nossa)⁵.

O embargo imposto durante a Guerra do Yom Kippur, em 1973, transformou o mercado internacional de petróleo – antes, um “mercado de compradores” – em um “mercado de vendedores”, comprovando a efetividade da OPEP como um mecanismo de ação coordenada (YERGIN, 2020). Em reação à crise, foi criada em 1974 a Agência Internacional de Energia (AIE), cujos membros são em quase sua totalidade países ditos desenvolvidos. A AIE tem como objetivo o compartilhamento e informações e a coordenação de políticas energéticas entre seus membros.

A formação deste regime internacional energético composto pelas duas organizações – a OPEP, representando os exportadores; e a AIE, representando os importadores – durante a década de 1970 contribuiu para a securitização⁶ do tema da energia, à medida que os países mais ricos passaram a encarar o “acesso a recursos de energia a preços aceitáveis como uma prioridade estratégica” (FUSER, 2013, p. 147). A partir de então, o uso do conceito de **segurança energética** se tornou mais recorrente.

Não há consenso na bibliografia especializada quanto ao conceito de segurança energética. Em meio a uma extensa revisão de literatura, Sovacool (2011) apresenta 45

4 Os países que participaram da fundação da OPEP no ano de 1960 são: Arábia Saudita, Irã, Iraque, Kuwait e Venezuela. Catar (1961), Líbia (1962), Indonésia (1962), Emirados Árabes Unidos (1967), Nigéria (1971) e Equador (1973) se juntaram à organização posteriormente.

5 “The use of economic instruments to promote and defend national interests, and to produce beneficial geopolitical results; and the effects of other nations’ economic actions on a country’s geopolitical goals” (BLACKWILL; HARRIS, 2016, p. 20).

6 Entendemos que um tema é securitizado quando uma dada questão é apresentada como uma ameaça existencial, requerendo medidas de emergência e justificando ações fora das fronteiras normais dos procedimentos políticos (BUZAN et al., 1998, p. 23-24).

definições distintas para o conceito. A título de esclarecimento, selecionamos algumas definições que julgamos pertinentes aos objetivos da pesquisa em curso. Em seu *website*, a Agência Internacional de Energia (AIE) define segurança energética como “o acesso confiável e a um preço acessível a combustíveis e todas as fontes de energia” (IEA, 2020, tradução nossa)⁷.

Para Kalicki e Goldwyn, por sua vez, se trata da “provisão de suprimentos acessíveis, confiáveis, diversos e amplos de óleo e gás e seus futuros equivalentes, além da infraestrutura adequada para a entrega desses suprimentos ao mercado” (KALICKI; GOLDWYN, 2005, p. 9, tradução nossa)⁸. Na definição proposta pelo Asia Pacific Energy Research Centre (APERC), segurança energética é a “habilidade de uma economia de garantir a disponibilidade de suprimentos de recursos energéticos de uma maneira oportuna e sustentável de modo que o preço da energia não afete de forma adversa a performance da economia” (APERC, 2007, p. 6, tradução nossa)⁹.

O conceito de segurança energética pode variar de acordo com o contexto em que é utilizado. É necessário, então, traçar uma distinção entre as definições clássica e contemporânea do conceito. Nas décadas de 1970 e 1980, a segurança energética era entendida como a garantia dos suprimentos de petróleo baratos e estáveis, livres da ameaça de embargos e manipulações de preços por parte dos exportadores. Por sua vez, os estudos contemporâneos sobre a segurança energética incorporam fatores sociais e ambientais diversos (SANTOS, 2018). No escopo da presente pesquisa, a **definição clássica** de segurança energética será considerada, pelo fato da mesma retratar a preocupação por parte do Brasil em dar continuidade ao processo de desenvolvimento econômico do período em meio a um contexto de crise no âmbito da política internacional do petróleo.

A variedade de definições do conceito serve a um valor estratégico, permitindo a existência de noções diversas de segurança energética de modo a justificar diferentes ações e políticas (SOVACOOOL, 2011). Dessa forma, é possível concluir que os atores envolvidos nas dinâmicas internacionais do comércio de recursos energéticos – sejam eles Estados,

7 “Reliable, affordable access to all fuels and energy sources” (IEA, 2020).

8 “...it is the provision of affordable, reliable, diverse, and ample supplies of oil and gas and their future equivalents and adequate infrastructure to deliver these supplies to market” (KALICKI; GOLDWYN, 2005, p. 9).

9 “Ability of an economy to guarantee the ability of energy resource supply in a sustainable and timely manner with the energy price being at a level that will not adversely affect the economic performance of the economy” (APERC, 2007, p. 6).

organizações internacionais ou empresas transnacionais – podem moldar suas próprias definições de segurança energética de acordo com seus próprios interesses.

Por exemplo, países exportadores buscam a segurança da demanda, ou a certeza de que os recursos energéticos produzidos serão adquiridos por um preço justo. Por outro lado, países importadores – como o Brasil entre os anos de 1974 e 1985 – buscam a segurança da oferta, ou seja, a segurança de suprimentos e preços baixos.

Diante do exposto, fica evidente a relevância da questão energética para o campo das Relações Internacionais, graças ao seu papel estratégico para o desenvolvimento das nações. Considerando o argumento de que a atuação internacional do Brasil historicamente se pauta na busca pela autonomia e pelo desenvolvimento, concluímos, assim, que o tema merece especial atenção no âmbito dos estudos da política externa brasileira.

Metodologia e fontes

O principal método de pesquisa que norteia este projeto é o método histórico-comparativo. A escolha por esse método se dá pela sua possibilidade de analisar sequências históricas, considerando o desenrolar de processos ao longo do tempo, além de nos permitir comparar casos similares e contrastantes (MAHONEY; RUESCHEMEYER, 2003, p. 12-13).

O estudo de casos aqui proposto é caracterizado como uma comparação longitudinal, composta pela análise de uma variável – no caso, a questão energética como condicionante da política externa brasileira e seus desdobramentos nas relações do Brasil com os países produtores de petróleo – submetida a uma variação temporal, mas sem variação espacial (GERRING, 2007, p. 152).

A análise histórico-comparativa permite que estudos que não possuem uma variação espacial tratem períodos de tempo como casos individuais (MAHONEY; RUESCHEMEYER, 2003, p. 14). A comparação entre períodos de tempo funciona como comparar instituições sociais distintas ou processos que ocorrem em diferentes lugares (HAYDU, 1998). Dessa forma, considera-se que podemos, por exemplo, comparar a política externa brasileira dos dois governos em tela utilizando os mesmos métodos que seriam usados para comparar políticas externas de países distintos.

É importante, também, justificar a escolha do método comparado para a pesquisa. Para Sartori, a comparação nos permite compreender, explicar e interpretar um fenômeno das ciências sociais através do controle de variáveis. Ainda segundo o autor, esse método nos

permite estabelecer semelhanças e diferenças entre vários casos dentro de um mesmo universo, o que condiz com os nossos objetivos de pesquisa (SARTORI, 1994).

O fenômeno que buscamos compreender, explicar e interpretar nesta pesquisa é o comportamento da política externa brasileira diante das duas crises internacionais do petróleo; e as variáveis que serão controladas são os determinantes sistêmicos, domésticos e a nível individual que intervirem na condução dessa política externa.

A escolha pela comparação no âmbito desta pesquisa nos ajudaria a suprir algumas das lacunas observadas no estado da arte sobre o tema, como a falta de ênfase nas diferenças entre os dois governos em pauta. Dessa forma, consideramos que o método comparativo é o mais adequado para a condução da pesquisa aqui proposta.

O método do *process tracing* (rastreamento de processo) será utilizado com o objetivo de identificar e explicar os processos causais que resultam na confirmação da hipótese proposta. Esse método consiste em “gerar e analisar dados referentes aos mecanismos causais, processos, eventos, ações, expectativas e outras variáveis intervenientes que ligam supostas causas a efeitos observados” (BENNETT; GEORGE, 1997, p. 5, tradução nossa)¹⁰. A intenção é, através da análise das fontes primárias disponíveis, entender o processo (a variável interveniente) através do qual a necessidade da garantia da segurança energética do Brasil durante o período (a variável independente) “produziu” as mudanças na política externa brasileira (a variável dependente).

Além disso, ressaltamos a necessidade de se estudar o tema a partir de fontes primárias disponíveis à consulta pública. Nesse âmbito, distinguem-se os Planos Nacionais de Desenvolvimento referentes ao período estudado; além das edições da Resenha de Política Exterior do Brasil, publicação do Ministério das Relações Exteriores que reúne discursos, pronunciamentos e textos referentes a atos oficiais da diplomacia brasileira.

Destacam-se, também, os documentos localizados no acervo do Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil da Fundação Getúlio Vargas (CPDOC/FGV), e principalmente os arquivos do presidente Geisel e dos chanceleres Azeredo da Silveira e Saraiva Guerreiro. Poucos trabalhos foram realizados e publicados utilizando como base empírica os acervos – sobretudo o arquivo de Saraiva Guerreiro, disponibilizado recentemente –, o que confere um maior grau de originalidade e inovação à presente pesquisa.

10 “The general method of process tracing is to generate and analyze data on the causal mechanisms, or processes, events, actions, expectations, and other intervening variables, that link putative causes to observed effects” (BENNETT; GEORGE, 1997, p. 5).

Estruturação dos capítulos

O primeiro capítulo, de caráter teórico-conceitual, consistirá na explicação ao marco teórico que guiará a pesquisa. O capítulo se inicia com uma breve discussão sobre a relevância do método comparado para os estudos de política externa. Então, serão apresentados os três níveis de análise – o sistema internacional, o Estado e o indivíduo – que servirão como variáveis de análise para o estudo, bem como a sua operacionalização. Por fim, será proposta uma discussão sobre as mudanças em política externa e serão apresentados os conceitos de níveis graduados de mudança e fontes de mudança, e de que modo se dará a sua aplicação no estudo.

Os dois capítulos subsequentes, de caráter histórico-analítico, abordarão o problema de pesquisa central do trabalho: a questão do petróleo como condicionante da política externa brasileira durante os governos Geisel e Figueiredo. Após a apresentação dos condicionamentos sistêmicos impostos pela política internacional do petróleo em cada contexto, serão introduzidas e discutidas as linhas gerais da atuação internacional brasileira em cada governo. Então, serão discutidas as ações e decisões do Brasil em relação aos dois choques do petróleo, e serão identificadas as variáveis a nível sistêmico e doméstico, mas sobretudo individual, que impulsionaram o comportamento em política externa do país diante desta matéria.

Finalmente, à guisa de conclusão, serão apresentados os resultados obtidos na pesquisa. As variáveis identificadas em cada governo serão analisadas e então comparadas com suas contrapartes em perspectiva histórica. Então, serão aplicados os conceitos presentes no referencial teórico sobre mudanças em política externa, de modo a analisar as mudanças observadas de um governo para o outro. Por fim, serão apresentadas as considerações finais e proposições para pesquisas futuras.

1 A ANÁLISE DE POLÍTICA EXTERNA EM PERSPECTIVA COMPARADA

A política externa pode parecer uma coisa muito conceitual, fria e distante, mas não é!¹¹

Celso Amorim, Ministro das Relações Exteriores do Brasil nos governos Itamar Franco (1993-95) e Lula da Silva (2003-11), em palestra no Instituto Rio Branco em junho de 2010

Esta pesquisa se valerá do método comparado como referencial metodológico. Neste capítulo, discutiremos a sua validade e a sua aplicabilidade nas Relações Internacionais e, em especial, no campo da Análise de Política Externa. O método comparado é – ao lado do método experimental e do método estatístico – um dos métodos básicos¹² utilizados na formulação de hipóteses nas ciências sociais; e consiste no estabelecimento de relações empíricas entre duas ou mais variáveis dentro de um determinado universo de casos (LIJPHART, 1971, p. 682).

No âmbito desta pesquisa, os níveis de análise serão tratados como dimensões de comparação. Como veremos no decorrer deste capítulo, cada um dos três níveis de análise possui seus próprios fatores, que servem como elementos que guiam a comparação. O universo de casos analisado, por sua vez, consiste nas estratégias da política externa brasileira com a intenção de garantir a continuidade dos suprimentos de petróleo do país, empreendidas durante os governos de Geisel (1974-1979) e Figueiredo (1979-1985).

Primeiramente, julgamos ser necessária uma discussão acerca da relevância do método comparado. Ao escrever sobre a utilização desse método no estudo das ciências sociais, Giovanni Sartori (1994) propõe três perguntas: “Por quê comparar?”, “o quê comparar?” e “como comparar?”.

O autor não oferece uma resposta específica para a primeira pergunta, mas defende que o controle sobre as variáveis é a principal razão para a comparação. Para Sartori, comparar significa conferir se uma generalização corresponde aos casos aos quais ela se aplica (SARTORI, 1994, p. 31). Assim, para o autor, a comparação consiste em testar – ou mesmo confrontar, pois para o autor, comparar nada mais é do que confrontar uma coisa com outra – hipóteses ou teorias através do controle de variáveis.

11 AMORIM, C. **Conversas com jovens diplomatas**. São Paulo: Benvirá, 2011, p. 311.

12 A partir dessa tipologia, Sartori defende que os três métodos não são equivalentes ou opcionais, e assim, podem ser utilizados em conjunto. O autor cita como exemplo a utilidade da combinação dos métodos comparado e estatístico, que apresentam entre si uma relação de complementaridade (SARTORI, 1994, p. 34).

Quanto à pergunta sobre o quê comparar, Sartori sugere que comparar implica em assimilar e diferenciar, e, assim sendo, não faria sentido comparar objetos muito similares ou muito diferentes. O autor está interessado nas comparações entre entidades que possuem atributos compartilhados (similares) e não-compartilhados (declarados não-comparáveis) (SARTORI, 1994, p. 35).

Nesse sentido, o autor concorda com a visão de Lijphart, que afirma que objetos comparáveis são aqueles que são observados como similares em um grande número de variáveis tratadas como constantes e dissimilares nas variáveis que se relacionam entre si (LIJPHART, 1971, p. 687). Dessa forma, observamos que a comparação nos ajuda a identificar tanto as diferenças quanto as semelhanças entre dois ou mais casos, o que condiz os nossos objetivos de pesquisa apresentados na Introdução.

A observação de diferenças e semelhanças é importante também no que diz respeito a como praticar a comparação. Para Sartori, a comparação pode partir de dois enfoques: a análise de sistemas mais semelhantes ou mais diferentes. No primeiro enfoque, de acordo com o autor, o intuito é encontrar entidades similares em todas as variáveis exceto em uma (aquela variável que interessa ao pesquisador investigar). Por outro lado, a segunda abordagem tem como foco comparar sistemas que diferem em tudo, exceto na variável que se deseja analisar (SARTORI, 1994, p. 40).

O objetivo desta pesquisa está em concordância com o primeiro enfoque apresentado por Sartori, pois acreditamos que as semelhanças no trato da questão do petróleo no contexto da política externa brasileira nos governos Geisel e Figueiredo são mais numerosas que as diferenças; contudo, estas últimas não podem ser ignoradas e devem ser motivo de investigações mais aprofundadas.

Também é importante discutir de que forma os estudos de caso se associam ao método comparado. De acordo com Sartori, a análise comparativa e o estudo de caso podem ser complementares, desde que os estudos de casos em questão sejam implicitamente comparados, pressupondo o uso de parâmetros obtidos de casos comparáveis e categorias de análise derivadas de teorias ou esquemas conceituais gerais (SARTORI, 1994, p. 32). Além disso, o estudo de um só caso não pertence ao método comparado, pois um só caso não pode confirmar ou refutar uma hipótese.

Ao analisar a interseção entre os dois métodos, Lijphart afirma que os métodos comparado e do estudo de caso podem ser utilizados em conjunto e que certos tipos de estudo de caso podem mesmo ser considerados partes implícitas do método comparado (LIJPHART,

1971, p. 691). O autor afirma que existem vários tipos de estudo de caso: eles podem afirmar ou refutar proposições, gerar novas hipóteses e teorias, entre outros.

Por fim, quanto à seleção dos casos, Lijphart afirma que estes podem ser selecionados para a análise a partir do interesse por parte do pesquisador no caso em si ou no desenvolvimento de uma nova teoria. No âmbito desta pesquisa, nossa intenção é analisar a política externa brasileira nos dois períodos de tempo selecionados, sem a intenção de formular hipóteses ou referenciais teóricos aplicáveis a casos muito diferentes do objeto de pesquisa em tela.

1.1 O método comparado e a Análise de Política Externa

Após a discussão sobre a relevância e a utilidade do método comparado nas ciências sociais, faz-se necessário refletir sobre a aplicação desse método nas Relações Internacionais e, especialmente, na sub-área da Análise de Política Externa.

Estamos de acordo com a visão de Christopher Hill de que a APE “pode combinar uma apreciação das circunstâncias de Estados em particular e atores transnacionais com uma perspectiva comparativa, que deve ser aberta, conceitual e interdisciplinar” (HILL, 2016, p. 13, tradução nossa)¹³. Dessa forma, acreditamos que a comparação pode ser uma ferramenta útil no campo da APE, especialmente quando combinada com outras abordagens, inclusive aquelas originadas em outras disciplinas, como a Ciência Política e a Psicologia.

As abordagens comparativas no campo da APE ganharam força a partir da segunda metade da década de 1960 e ao longo da década de 1970, a partir de discussões propostas por diversos autores, com destaque para James Rosenau. Nas palavras do autor, a política externa comparada se coloca como uma tentativa de ir além do estudo de casos únicos, limitados nas dimensões de tempo e escopo (ROSENAU, 1968, p. 298).

Para o autor, até então, o foco dos estudos de política externa estava direcionado a situações particulares enfrentadas por nações específicas, com os estudos envolvendo dois ou mais casos empíricos se configurando como meras exceções; e o sucesso do método comparado em outras áreas das ciências sociais, como o estudo da política doméstica, foi um fator intelectual importante para a popularização dessa abordagem no campo da Análise de Política Externa.

13 “It is based on the assumption that foreign policy analysis can combine an appreciation of the circumstances of particular states and transnational actors with a comparative perspective, which should be open, conceptual and interdisciplinary” (HILL, 2016, p. 13).

De acordo com a abordagem de sistemas de política externa¹⁴ proposta por Michael Smith, a análise comparativa no âmbito da APE serve a quatro objetivos: descrever fenômenos, identificar padrões de causa e correlação, gerar previsões e servir como base para prescrições. Além disso, na visão do autor, o método relaciona a política externa com três aspectos do contexto no qual ela é construída: **problemas, processos e performance** (SMITH, 1989, p. 189).

Para o autor, o problema de política externa “consiste no conjunto de limitações e estímulos confrontados por um sistema de política externa, e se estende à sua habilidade de reconhecer e responder às situações com a qual se defronta” (SMITH, 1989, p. 190, tradução nossa)¹⁵. Smith afirma que cada sistema confronta e responde a um problema de uma maneira única, a partir de várias dimensões inclusas nos níveis doméstico e sistêmico, através de seis dimensões: tamanho, status e envolvimento; desenvolvimento social e econômico; ordem política interna; orientação ideológica; redes organizacionais e mudança internacional (SMITH, 1989, p. 190).

Essas mesmas dimensões incidem nos processos da política externa, a curto e longo prazo. Para o autor, problemas específicos geram padrões particulares no processo de decisão (SMITH, 1989, p. 197). Além disso, alguns tipos de processos podem contribuir para os problemas confrontados pelos tomadores de decisão, especialmente quando estes afetam sua capacidade de ação.

A performance dos sistemas de política externa, por sua vez, pode ser avaliada pelo cumprimento ou não de três funções essenciais dos sistemas elencadas por Smith: a formação de legitimidade e autoridade; a provisão e interpretação de informações; e a mobilização de recursos para condução da política externa.

O estudo comparado da política externa, conforme salientam Hermann e Peacock, se baseia em dois compromissos: primeiro, com o método comparado, o qual discutimos anteriormente; e com os fenômenos de política externa como seus principais objetos de investigação. Ainda segundo os autores, na análise comparativa, a política externa não é considerada apenas um conceito, mas também uma variável ou conjunto de variáveis que pode

14 O autor argumenta que a política externa pode ser conceitualizada como um sistema de ações (SMITH, 1989, p. 185). A partir desse conceito, Smith defende que as tentativas de comparações estruturadas e focadas de sistemas de política externa pode prover explicações impossíveis em comparações mais limitadas.

15 “...it concerns the set of constraints and stimuli faced by a foreign policy system, and extends to the system’s ability to recognize and respond to the situations with which it is faced” (SMITH, 1989, p. 190).

assumir diferentes valores e ser tratada como dependente, independente ou interveniente (HERMANN; PEACOCK, 1987, p. 16-17).

O uso dos elementos da política externa como variáveis de análise pode ser observado no trabalho de Andriole et al. (1975), que propõem um referencial analítico para o estudo da política externa comparada. Os autores argumentam que a análise de política externa em perspectiva comparada deve ser multidimensional, propondo tipologias para variáveis independentes, intervenientes e dependentes localizadas em vários níveis de análise: os componentes do comportamento em política externa, os Estados e os eventos de política externa, respectivamente (ANDRIOLE et al., 1975).

Breuning sugere a operacionalização das variáveis na APE em termos de causas e efeitos. Para a autora, as causas – ou aquilo que contribui para a ocorrência de uma decisão, comportamento ou resultado em política externa – são variáveis independentes, enquanto os efeitos – ou os elementos da política externa que desejamos explicar – são variáveis dependentes. Em suas palavras:

Na análise de política externa, as causas são chamadas de **variáveis independentes**. O efeito (ou o conjunto de opções consideradas, a decisão, o comportamento ou o resultado) que buscamos explicar é chamado de **variável dependente**. O efeito, ou variável dependente, não ocorreria se as variáveis independentes não estivessem presentes. Além disso, a variável dependente teria uma forma diferente se outras variáveis independentes estivessem presentes ou se essas tivessem força relativa diferente (BREUNING, 2007, p. 18, tradução nossa, grifo nosso).¹⁶

Diante da exposição dos argumentos de alguns dos autores que escreveram sobre a política externa comparada ao longo das décadas, reafirmamos a utilidade da aplicação do método comparado ao campo da Análise de Política Externa, pelo fato dela nos permitir explicar e interpretar fenômenos – no caso, o comportamento ou os resultados de política externa de um país em um período de tempo específico – de maneira mais compreensiva e precisa do que a análise de um único caso.

1.2 Os níveis de análise nas Relações Internacionais

16 “In foreign policy analysis, causes are called independent variables. The effect (or the set of options considered, the decision, the behavior, or the outcome) that we seek to explain is call the dependent variable. The effect, or dependent variable, would not have occurred if the independent variables had not been present. In addition, the dependent variable would have taken a different shape if different independent variables had been present or if the independent variables had been of different relative strength” (BREUNING, 2007, p. 18).

O conceito de níveis de análise, utilizado extensivamente na disciplina das Relações Internacionais e na sub-área da APE, como veremos adiante, é fundamental para a compreensão do conteúdo das variáveis que serão comparadas neste trabalho. De acordo com Breuning, três níveis de análise – o indivíduo, o Estado e o sistema – correspondem aos principais focos da análise de política externa.

Para a autora, os três níveis incidem no conteúdo da política externa de um país, pois “os indivíduos consideram opções e tomam decisões; os Estados se engajam em comportamentos de política externa; e a interação entre Estados no sistema internacional produz resultados” (BREUNING, 2007, p. 11, tradução nossa)¹⁷. Desta forma, cada nível de análise está correlacionado a um elemento da política externa: as decisões estão situadas no nível do indivíduo; os comportamentos, no nível do Estado; e os resultados, no nível sistêmico.

Um dos primeiros trabalhos a abordar a questão dos níveis de análise do campo das Relações Internacionais foi o artigo de David Singer (1961), *The Level-of-Analysis Problem in International Relations*. O autor defende a possibilidade de se estudar as relações internacionais a partir de dois níveis de análise: o sistema internacional e o Estado nacional. As duas abordagens teriam suas vantagens e desvantagens próprias, derivadas de suas respectivas implicações descritivas, explicativas e prescritivas.

De acordo com Singer, o nível sistêmico é o mais abrangente, e compreende a totalidade das interações no sistema. Nas palavras do autor, apenas o nível sistêmico nos permite examinar o sistema internacional como um todo, com um grau de compreensão que é perdido quando nosso foco é voltado a um nível menor.

Por outro lado, Singer ressalta que a abordagem sistêmica apresenta algumas desvantagens, como o fato de exagerar a influência do sistema sobre os atores nacionais e, na direção contrária, amenizar os impactos desses atores no sistema (SINGER, 1961, p. 80-81). Além disso, a escolha pelo nível sistêmico pode implicar na suposição de um alto grau de uniformidade entre as partes do sistema, desconsiderando as suas particularidades.

Quanto ao nível do Estado nacional, Singer afirma que a sua principal vantagem é que ele permite um maior nível de diferenciação entre os atores inseridos no sistema. Para o autor, essa abordagem é de grande utilidade em estudos comparados, pois apenas quando os atores são estudados com profundidade é possível propor generalizações de uma natureza comparativa (SINGER, 1961, p. 83). Contudo, a abordagem doméstica (ou da “nação-como-ator”) pode

17 “These three levels of analysis correspond to the different foci of foreign policy analysis: individuals ponder options and make decisions, states engage in foreign policy behaviors, and the interaction between states in the international system yields outcomes” (BREUNING, 2007, p. 11).

causar um tipo de distorção oposto àquela causada pela abordagem sistêmica, ou seja, uma amplificação das diferenças entre os atores nacionais.

Kenneth Waltz, em seu livro *Man, the State and War*, publicado pela primeira vez em 1959, introduz o nível do indivíduo ao construir um referencial teórico para analisar as causas da guerra no sistema internacional.

De acordo com Waltz, o nível individual, ou a primeira imagem das relações internacionais, busca analisar os efeitos do comportamento humano – ou especificamente, dos líderes de Estado – sobre os conflitos internacionais. A segunda imagem, por sua vez, trata a composição doméstica dos Estados como o principal determinante para os conflitos; e a terceira imagem, considerada pelo autor como a mais importante, postula a natureza anárquica do sistema internacional como a principal causa para a guerra (WALTZ, 2001).

Desde as suas origens, a sub-área da APE tem promovido a integração teórica dos níveis de análise. Em um dos trabalhos fundadores do campo, Snyder, Bruck e Sapin afirmam que os tomadores de decisão operam simultaneamente nos ambientes doméstico e externo, de modo que fatores internos e externos aparentemente não relacionados se interrelacionam a partir das ações dos tomadores de decisão (HUDSON, 2007, p. 7).

A interseção dos níveis de análise é reconhecida também por autores contemporâneos como Christopher Hill, que afirma que o doméstico e o internacional são duas extremidades de um contínuo; e que ao mesmo tempo que a política externa tem suas fontes domésticas, a política doméstica sofre influências externas (HILL, 2016, p. 44-46).

Esse elevado grau de interação entre os níveis de análise doméstico e sistêmico é melhor ilustrado pelo modelo de análise dos **jogos de dois níveis** de Robert Putnam (1988), que propõe um referencial analítico com a intenção de compreender as interações entre a diplomacia e a política doméstica.

Putnam elabora o modelo dos jogos de dois níveis a partir do argumento de que a política internacional pode ser interpretada como um “jogo” que acontece simultaneamente em dois “tabuleiros” que interagem entre si: o nacional e o internacional. Nas palavras do autor:

A política de muitas negociações internacionais pode efetivamente ser concebida como um jogo de dois níveis. Ao nível nacional, grupos domésticos buscam seus interesses pressionando o governo a adotar políticas favoráveis; e políticos buscam poder por meio da construção de coalizões entre esses grupos. Ao nível internacional, os governos nacionais buscam maximizar sua própria habilidade de satisfazer pressões domésticas, enquanto minimizam as consequências adversas de desenvolvimentos externos. Nenhum desses dois jogos pode ser ignorado pelos

tomadores de decisões centrais enquanto seus países permanecerem independentes e soberanos (PUTNAM, 1988, p. 434, tradução nossa).¹⁸

O modelo de Putnam evidencia as diferenças entre os níveis nacional e internacional e, também, as complexidades nas interações entre os dois. Para o autor, ações que são racionais ou maximizadoras de ganhos em um tabuleiro podem não ser racionais – e até mesmo, impraticáveis – no outro. Além disso, ações no tabuleiro doméstico podem desencadear em reorientações no tabuleiro internacional, e vice-versa.

Após a apresentação de várias perspectivas sobre o uso de níveis de análise na disciplina das Relações Internacionais, consideramos a divisão inicialmente proposta por Waltz e referendada no âmbito da sub-área da APE por Breuning como a mais apropriada para a utilização neste trabalho.

Considerando a hipótese apresentada de que as ações da política externa brasileira a respeito da questão do petróleo durante o período em evidência diferem em maior grau no âmbito do nível individual, acreditamos que a análise e comparação das variáveis localizadas nesse nível nos permite produzir uma comparação mais eficaz e abrangente entre os dois governos escolhidos como recorte temporal da pesquisa. Tendo definido o nível de análise como a variável que guiará a comparação neste trabalho, procedemos à apresentação detalhada dos fatores que caracterizam cada um desses níveis.

1.2.1 O nível sistêmico: oportunidades, ameaças e limitações

Iniciamos a apresentação dos níveis de análise pela dimensão que apresenta o maior nível de abstração no estudo das relações internacionais: o nível sistêmico, que tem como foco de análise as interações entre os Estados que fazem parte do sistema internacional. Consideramos que o sistema internacional, a partir da disposição dos atores que nele estão inseridos e das suas interações, proporciona tanto oportunidades quanto ameaças para um Estado, o que acaba por influenciar o processo decisório de sua política externa.

As interações entre os Estados têm sido, primariamente, o objeto de estudo da corrente realista e suas derivadas, como o neorealismo e o realismo neoclássico; ainda que eles

18 “The politics of many international negotiations can usefully be conceived as a two-level game. At the national level, domestic groups pursue their interests by pressuring the government to adopt favorable policies, and politicians seek power by constructing coalitions among those groups. At the international level, national governments seek to maximize their own ability to satisfy domestic pressures, while minimizing the adverse consequences of foreign developments. Neither of the two games can be ignored by central decision-makers, so long as their countries remain interdependent, yet sovereign” (PUTNAM, 1988, p. 434).

apresentem diferenças no que diz respeito aos métodos utilizados para abordar esse objeto (ROSE, 1998).

Para o neorrealista Waltz, as condições externas aos Estados – ou seja, ao nível do sistema – direcionam as suas ações. Para o autor, as interações entre Estados os limitam de realizar certas ações e os dispõem a tomar outras (WALTZ, 1996, p. 54). Isso explicaria o fato de que Estados que ocupam posições semelhantes no sistema muitas vezes se comportam de maneira similar, a despeito de suas diferenças internas. Dessa forma, para o autor, a explicação para o comportamento estatal se encontra no nível sistêmico, e não no nível doméstico.

Os **atributos materiais** de um país – como extensão territorial, geografia, população e recursos naturais – são fatores que podem influenciar sua posição no sistema internacional e, conseqüentemente, sua política externa. Esses fatores não são indicativos suficientes das ações que serão tomadas pelo Estado no plano internacional, mas nos ajudam a compreender as suas limitações nesse sentido.

Por exemplo, países grandes e pequenos podem se comportar de forma diferente diante de uma determinada questão; assim como países que possuem grandes reservas de petróleo podem possuir uma posição distinta em relação aos que não possuem. O ambiente material em si não faz nada, mas deve sempre ser considerado no processo de tomada de decisão (HILL, 2016, p. 180).

A extensão das **capacidades econômicas e militares** de um Estado podem condicionar as suas estratégias de política externa. A superioridade nesses dois âmbitos pode fazer com que um país adote uma estratégia de coerção – seja ela realizada através da projeção militar ou em termos geoeconômicos, como a imposição de embargos ou sanções – em relação a outros atores inseridos no sistema, de modo a atender seus interesses.

Diferente dos atributos materiais, as capacidades podem mudar ao longo do tempo, o que pode suscitar reorientações no comportamento de um país. As mudanças nas capacidades relativas dos Estados podem criar oportunidades, mas também podem aumentar suas limitações (BREUNING, 2007, p. 13).

Por outro lado, os Estados que detêm menor poder relativo nas esferas econômica e militar podem atingir seus objetivos através do emprego do *soft power* (poder brando). Para Joseph Nye, criador do conceito, se trata da habilidade de moldar as preferências de terceiros através de uma lógica de cooptação, em oposição à coerção (NYE, 2004, p. 5). O uso da estratégia do *soft power* faz com que, em diversas situações, países pequenos influenciem os rumos da política internacional além do que as suas capacidades permitiriam a partir de uma lógica estrita de coerção.

Assim, observa-se que a **posição relativa do Estado no sistema internacional**, determinada principalmente pelas suas capacidades materiais, é uma variável relevante da política externa a nível sistêmico. Na concepção dos proponentes do realismo neoclássico, esse é o principal fator que determina a sua atuação internacional. Para eles, a política externa de um país é condicionada principalmente pelo seu lugar no sistema internacional e pelas suas capacidades de poder material relativas (ROSE, 1998, p. 146).

Nesse sentido, as concepções formadas pelos tomadores de decisão do papel que um Estado deve ter no sistema internacional têm como origem os padrões de interação no sistema. A **concepção do papel nacional** (*national role conception*) é determinada pela definição por parte dos formuladores de política externa dos tipos de decisão e comportamento em política externa que são apropriadas para o Estado desempenhar (BREUNING, 2007, p. 155).

Tendo em vista que as capacidades e a posição relativa dos Estados no sistema condicionam o seu comportamento em política externa, pode-se dizer que a disposição da balança de poder – ou seja, o fato de se tratar de um sistema unipolar, bipolar ou multipolar – também é uma variável a ser considerada na análise da política externa dos Estados. (HUDSON, 2007, p. 153-156).

Assim sendo, a natureza das relações de um país com os atores mais poderosos do sistema se torna relevante: um Estado menos poderoso pode desempenhar um papel de dependência ou associação – seja ela voluntária ou não – ou independência em relação às potências hegemônicas.

O caso brasileiro ilustra essa situação. Em diferentes momentos da história da política externa brasileira, o país orientou sua atuação internacional ora através de um paradigma americanista – também conhecido como “aliança universal” – pautado na associação estratégica aos Estados Unidos¹⁹; ora por meio de um paradigma globalista ou universalista, apoiado em uma atuação mais autônoma no sistema internacional (LIMA, 1994, p. 34-35).

Em seu estudo dos efeitos sistêmicos na política externa dos Estados, Jervis defende que os efeitos causados pelas interações entre atores no sistema podem ser indiretos. Para o autor, uma política direcionada a um Estado específico pode ter implicações e efeitos em vários outros Estados (JERVIS, 1997, p. 32).

Para além disso, o autor fornece três argumentos sobre a natureza dessas interações: primeiro, elas não podem ser analisadas de forma isolada, e sim a partir do contexto em que

19 O paradigma americanista se divide em duas vertentes: a ideológica, de ordem normativa e baseada em uma suposta convergência ideológica entre o Brasil e os Estados Unidos; e a pragmática, de caráter instrumental (PINHEIRO, 2000a, p. 310).

acontecem; as estratégias de um ator dependem daquelas adotadas por outros; e o comportamento altera o ambiente de modo a modificar a trajetória dos atores no sistema (JERVIS, 1997, p. 60).

Para alguns autores pertencentes às correntes liberais e institucionalistas, as **relações de interdependência** entre os Estados inseridos no sistema internacional fazem com que o comportamento em política externa de outros atores soberanos tenha efeitos em outros países. No estudo mais relevante feito sobre a interdependência no sistema internacional, Robert Keohane e Joseph Nye apontam para a ocorrência de situações caracterizadas por efeitos recíprocos entre países ou atores em diferentes países (KEOHANE; NYE, 2002, p. 7). Essas situações seriam resultantes de interações e transações realizadas entre Estados através de variadas áreas de interesse. Com o intuito de classificar essas situações, os autores desenvolvem os conceitos de **sensibilidade e vulnerabilidade**, caracterizados como dimensões da interdependência no sistema internacional.

A sensibilidade está relacionada ao impacto que as ações de um Estado – não necessariamente em termos de política externa – causam sobre outro. Nas palavras dos autores, “a sensibilidade envolve graus de capacidade de resposta dentro de um referencial de políticas – o quão rapidamente as mudanças em um país trazem mudanças custosas em outro, e o quão custosas são esses efeitos?” (KEOHANE; NYE, 2002, p. 10, tradução nossa)²⁰. A sensibilidade é medida não apenas pelo volume das interações entre os Estados, mas também pelos seus efeitos na sociedade ou no governo de um país.

Por sua vez, a vulnerabilidade considera as consequências das mudanças nas interações entre os atores. Para os autores, “a vulnerabilidade pode ser definida como a disposição de arcar com os custos impostos por eventos externos, mesmo após a alteração das políticas” (KEOHANE; NYE, 2002, p. 11, tradução nossa)²¹. A vulnerabilidade pode ser medida pelo custo de se realizar ajustes efetivos nas políticas ao longo de um certo período de tempo.

Os autores liberais como Keohane e Nye discordam da corrente realista no que diz respeito aos efeitos da distribuição de capacidades materiais sobre a política externa dos Estados. Para eles, existe no sistema internacional uma estrutura de *issue areas* (áreas temáticas), dentro da qual são observadas diferenças no grau de importância dos Estados.

20 “Sensitivity involves degrees of responsiveness within a policy framework—how quickly do changes in one country bring costly changes in another, and how great are the costly effects?” (KEOHANE; NYE, 2002, p. 10).

21 “Vulnerability can be defined as an actor’s liability to suffer costs imposed by external events even after policies have been altered” (KEOHANE; NYE, 2002, p. 11).

Assim, um país que possui grande poder relativo – e conseqüentemente, de barganha – em uma certa área de interesse pode não ter esse mesmo poder em outra área.

Nesse contexto, as situações de interdependência no sistema internacional podem ser utilizadas como estratégias de barganha pelos Estados que possuem maior poder dentro dessas áreas de interesse. De acordo com Axelrod e Keohane, essa estratégia, caracterizada como **ligação de questões** (*issue-linkage*), pode ser observada quando um ator realiza uma tentativa de barganha de modo que o comportamento de um ator diante de uma questão seja contingente às ações de outros em relação a outras questões (AXELROD; KEOHANE, 1985, p. 239).

Dessa forma, os Estados que possuem vantagens em uma área específica podem realizar concessões em troca de outras concessões em uma outra área de seu interesse. A ligação de questões pode ser um instrumento de cooperação, proveitoso para os dois lados de uma negociação, mas também pode ser utilizada como uma forma de “chantagem” por um ator que deseja atender seus objetivos.

Observamos nesta seção que as teorias sistêmicas das Relações Internacionais fornecem contribuições relevantes para a análise da política externa dos Estados. Quando aliadas às abordagens nos níveis doméstico e individual, essas reflexões permitem uma compreensão mais abrangente não apenas do processo decisório em política externa, mas também do conteúdo do comportamento dos atores no sistema internacional.

1.2.2 O nível doméstico: atores, organizações e processos

A análise dos determinantes domésticos da política externa de um país é uma das principais características que definem a sub-área da Análise de Política Externa e a distinguem do resto da disciplina das Relações Internacionais. Aqueles que optam por analisar os fatores domésticos que condicionam a política externa dos Estados – ou seja, “abrir a caixa-preta” dos processos decisórios nessa matéria – buscam ir além da “premissa do ator unitário” – a ideia de que os Estados inseridos no sistema internacional são atores unitários e racionais – predominante na perspectiva realista que prioriza a análise sistêmica.

O trabalho de Allison (1971) é considerado essencial para a sub-área da APE por introduzir dois modelos de análise do processo decisório em política externa, em contraponto ao modelo do ator racional (Modelo I, para o autor), que trata os Estados como atores monolíticos que agem no sistema internacional de forma racional de modo a atender seus interesses. Allison introduz, além desse modelo, as abordagens do processo organizacional

(Modelo II) e da política burocrática (Modelo III), através de um estudo de caso da atuação do governo dos Estados Unidos durante a Crise dos Mísseis de Cuba.

Para o autor, no contexto do modelo do processo organizacional, o comportamento de política externa de um Estado resulta da soma do funcionamento das organizações que participam efetivamente do processo decisório (ministérios, secretarias, agências, etc.) por meio de rotinas e padrões de comportamento definidos. Por sua vez, no modelo da política burocrática, as ações de um Estado no plano internacional são resultados de **jogos de barganha** (disputas políticas, correlações de força, formação de coalizões, etc.) disputados entre atores que possuem diferentes concepções acerca dos problemas e objetivos de política externa do país (ALLISON, 1971).

Diversos fatores incidem sobre a **participação das organizações domésticas** no processo decisório em política externa. Destacamos, aqui, a identidade ou “essência” dessas organizações. Para Hudson, “o entendimento próprio de uma organização sobre o que ela é e o que ela faz é crucial para a sua habilidade de funcionar efetivamente” (HUDSON, 2007, p. 76, tradução nossa)²². Além disso, também importam o seu escopo (ou território) de atuação, o tamanho do seu pessoal e/ou orçamento, os seus graus de influência sobre os tomadores de decisão e autonomia, entre outros (HUDSON, 2007, p. 76-81).

Quanto à sua função, as organizações podem ser baseadas em ideias²³ – criadas com uma finalidade específica e cujas estratégias são compartilhadas por todos os seus membros – ou baseadas em interesses, que, por sua vez, podem barganhar com outras agências de modo a obter resultados mais favoráveis (BREUNING, 2007, p. 118).

No que diz respeito ao seu grau de autonomia, as organizações podem ser classificadas como insuladas – autônomas e com suas hierarquias próprias – ou “embebidas” – criadas na condição de subsidiárias de uma organização maior (DREZNER, 2000, p. 739).

A natureza do **regime político** de um país também pode influenciar a sua política externa. Nesse sentido, destaca-se o debate sobre a “paz democrática”, conceito baseado na ideia de que Estados com regimes democráticos são menos propensos a entrarem em conflito entre si. Além disso, o regime político está relacionado com a capacidade de um governo articular os seus próprios interesses com os da sociedade.

22 “An organization’s self-understanding of what it is and what it does is crucial to its ability to function effectively” (HUDSON, 2007, p. 76).

23 As instituições baseadas em ideias também podem ser chamadas de instituições “missionárias” (DREZNER, 2000, p. 736).

Para Alden e Aran, regimes autoritários tendem historicamente a utilizar questões internacionais como distração para dificuldades domésticas e, por sua vez, regimes democráticos tendem a buscar menos iniciativas em política externa que não estejam de acordo com os interesses de sua sociedade (ALDEN; ARAN, 2017, p. 67-68).

O tipo de regime político de um país também incide sobre a influência da **opinião pública** sobre a sua política externa. Os tomadores de decisão em regimes autoritários enfrentam poucos entraves domésticos e por isso, muitas vezes, a influência da sociedade – que não deve ser desconsiderada – sobre as decisões nesses regimes ocorre de forma indireta ou implícita.

Para Breuning, a relação entre os tomadores de decisão e a sociedade doméstica é uma via de mão dupla: os tomadores de decisão são limitados pelas pressões exercidas pelas audiências domésticas, enquanto tentam estabelecer agendas e moldar as atitudes destas. Em regimes democráticos, a sociedade como um todo dispõe de canais formais para expressar opiniões sobre as decisões tomadas pelo governo, ainda que haja um debate sobre a “distância” entre a população e os temas de política externa (BREUNING, 2007, p. 120-122).

Um outro elemento doméstico que pode influenciar a política externa de um país é a sua **estrutura constitucional**. De acordo com Hill, as soluções constitucionais encontradas e as maneiras pelas quais estas são implementadas afetam tanto o estilo quanto a substância da política externa de um país (HILL, 2016, p. 238). A natureza das relações entre os Poderes Executivo e Legislativo e entre o governo central e as entidades sub-nacionais, por exemplo, podem condicionar diferentes decisões.

A estrutura constitucional de um país pode determinar atribuições em matéria de política externa. É o caso da Constituição Federal brasileira – tanto a vigente, promulgada em 1988, quanto a de 1967, que vigorou durante os dois governos estudados neste trabalho, como ilustra Amorim Neto:

As Constituições de 1946, 1967 e 1988 são praticamente idênticas ao determinar que o chefe do Executivo é o supremo responsável pelas relações diplomáticas do país, cabendo-lhe, de maneira exclusiva, manter relações com Estados estrangeiros e acreditar seus representantes diplomáticos. Ademais, as três Cartas conferiram ao presidente o poder de celebrar tratados, convenções e atos internacionais, e celebrar a paz e declarar a guerra (AMORIM NETO, 2012, p. 79).

Nesse sentido, é importante considerar também o impacto do Poder Legislativo sobre a política externa, pelo fato dele ter a função de supervisionar o Executivo, que por sua vez, detém a prerrogativa de conduzir a política externa do país. As legislaturas possuem graus diferentes de atividade no que diz respeito a questões internacionais, e isso pode influenciar o processo decisório em política externa, dependendo do caráter das relações entre os dois poderes

(MARTIN, 2000). No contexto deste trabalho, essa variável tem menor importância relativa, pelo fato do objeto de análise se tratar de um regime autoritário onde o Congresso nacional tem menor participação sobre os processos decisórios.

A atuação de **grupos de interesse** no processo decisório também tem sido objeto de atenção dos analistas de política externa nas últimas décadas. Os grupos de interesse, por definição, partem de seus próprios interesses específicos, relacionados a causas particulares ou valores celebrados em comum (HILL, 2016, p. 277).

Os grupos de interesse também podem funcionar como **grupos de pressão**, quando atuam com o intuito de influenciar o resultado das políticas relacionadas a seus interesses. Esses grupos podem atuar em diversas áreas, de forma institucionalizada ou não; e assumir várias formas, como: organizações não-governamentais (locais e transnacionais), institutos de pesquisa e *think tanks*, grupos étnicos e membros de diásporas, entre outros.

No contexto do estudo da influência dos grupos de interesse na política externa, é imprescindível considerar o efeito do fenômeno do *lobby*, praticado por grupos econômicos diversos. Devido ao fato da maioria das questões econômicas apresentar uma dimensão internacional, é comum observar atores como empresas (muitas vezes organizadas através de coalizões empresariais ou representadas por atores políticos como grupos parlamentares) e até mesmo indivíduos agindo – ainda que indiretamente – no processo decisório em política externa, de modo a atender seus interesses. Para Hill, ao participar do processo, esses grupos adquirem uma legitimidade informal, o que caracteriza uma forma de “corporativismo” em matéria de política externa (HILL, 2016, p. 277).

O processo de multiplicação dos atores domésticos que participam direta ou indiretamente da formulação das ações internacionais do Estado tem conferido força à noção cada vez mais recorrente nos estudos de política externa – e, sobretudo, da política externa brasileira – de que esta deve ser considerada uma política pública²⁴.

Isso se deve ao fato de que os processos de decisão e implementação das ações do Estado no plano internacional não se diferem muito dos processos análogos dentro do plano doméstico. A única diferença seria que a política externa – ao contrário dos outros tipos de política pública – é pensada “para fora”, ou seja, no sentido da atuação do Estado no plano internacional.

1.2.3 O nível do indivíduo: características dos líderes, ideias e percepções

24 Para uma discussão mais aprofundada acerca do conceito da política externa como política pública no âmbito da política externa brasileira, ver Milani e Pinheiro (2013).

Ao longo das últimas décadas, o estudo das características dos tomadores de decisão individuais em política externa tem ganhado força. Essas abordagens buscam questionar o componente racional presente na premissa do ator unitário, muitas vezes observado nas análises realizadas nos níveis sistêmico e doméstico, colocando as particularidades dos líderes em pauta como uma variável de análise.

As abordagens da APE associadas ao nível de análise do indivíduo demonstram uma grande influência do campo da psicologia, como o uso dos seus instrumentos para analisar os indivíduos e suas motivações, além da sua visão sobre os contextos em que estão inseridos. Assim como os estudiosos da psicologia, os analistas de política externa que optam por esse tipo de abordagem atribuem sua atenção aos prováveis padrões de comportamento associados às personalidades dos líderes. Dessa forma, pode-se identificar que tipos de decisões em política externa podem ser esperados de um líder específico (BREUNING, 2007, p. 37).

São várias as condições que tornam útil a análise das características dos tomadores de decisão em política externa. Algumas das variáveis localizadas no nível individual que podem incidir no comportamento em política externa de um Estado são: o tipo de regime (tipos diferentes de regime possuem níveis diferentes de limitação sob controle que um líder tem sobre a política externa), o grau de interesse em política externa do líder; contextos de crise e situações ambíguas ou incertas²⁵; grau de treinamento diplomático do líder; conhecimento sobre um tema ou região do mundo específica; estilo de liderança; e a existência de interações em grupo (HUDSON, 2007, p. 38-39).

Para possibilitar a análise das características dos líderes, é necessário identificar os atores que efetivamente tomam as decisões em política externa. Hill utiliza o termo **executiva de política externa** (*foreign policy executive*) para caracterizar a principal instância do processo decisório nessa matéria (HILL, 2016, p. 62-63).

Para o autor, a executiva de política externa é composta essencialmente pelo chefe de governo e pelo ministro das relações exteriores, mas pode ser estendida de acordo com a área de interesse, podendo ser composta por ministros de defesa, finanças, economia, comércio, desenvolvimento, entre outros atores.

25 Para a autora, em situações de crise muitas vezes os principais líderes serão envolvidos no processo decisório, independente do seu nível de interesse em política externa. Do mesmo modo, as características pessoais dos líderes podem ter um papel mais decisivo em situações de incerteza, pois nesses contextos um líder pode exercer seu julgamento para que uma base para a tomada de decisão seja estabelecida (HUDSON, 2007, p. 38-39).

O relacionamento entre os atores que compõem o executivo de política externa nos termos propostos por Hill pode ser considerado uma variável relevante. O autor propõe três modelos para classificar a relação entre os chefes de governo e os ministros das relações exteriores: a relação pode ter caráter de igualdade, subordinação ou assertividade (HILL, 2016, p. 67-68).

Na relação de igualdade, a confiança, habilidade e reputação dos dois atores são equivalentes. É o caso, de acordo com o próprio autor, da relação entre o presidente Geisel e seu chanceler Azeredo da Silveira. Em uma relação de subordinação, o chefe de governo aponta um indivíduo relativamente mais fraco. Por fim, na relação de assertividade, o chanceler possui liberdade para exercer uma atuação mais autônoma.

O alto grau de envolvimento do chefe de Estado na política externa de um país é indicativo de um fenômeno caracterizado como **diplomacia presidencial**, definido como “a condução pessoal de assuntos de política externa, fora da mera rotina ou das atribuições *ex officio*, pelo presidente” (DANESE, 2017, p. 67).

Ao analisar a prática da diplomacia presidencial na política externa brasileira, Danese argumenta que ele pode se manifestar de duas formas: como um instrumento de promoção dos interesses do país no exterior; e como um fenômeno político extra-diplomático, ligado ao projeto político interno do mandatário.

A investigação das características dos tomadores de decisão individuais em política externa pode se dar através da análise de fatores cognitivos (as funções intelectuais, como ideias, percepções e processamento de informações) e/ou afetivos (as raízes do comportamento humano, como as emoções). Os analistas de política externa têm atribuído maior atenção aos aspectos cognitivos ao longo das décadas, mas recentemente as abordagens que consideram os fatores emotivos têm ganhado força no âmbito dos estudos do processo decisório em política externa.

A análise dos fatores cognitivos dos líderes e tomadores de decisão parte de um princípio de racionalidade limitada, referente à inabilidade humana de ter conhecimento pleno de uma situação (HUDSON, 2007, p. 41). Assim sendo, é possível falar de uma distinção entre dois ambientes: o psicológico e o operacional. O primeiro se refere a como o tomador de decisão percebe o mundo; enquanto o segundo diz respeito aos eventos da forma que eles acontecem, independente das percepções do ator em questão. A análise dos fatores cognitivos nos permite traçar uma conexão entre esses dois ambientes (HUDSON, 2007, p. 16).

Goldstein e Keohane propõem um referencial analítico para compreender os **efeitos das ideias na política externa**. Os autores dividem as ideias em três tipos: visões de mundo, crenças baseadas em princípios e crenças causais (GOLDSTEIN; KEOHANE, 1993, p. 8-10).

As visões de mundo definem o universo de possibilidades de ação e estão ligadas às concepções que o indivíduo tem sobre a sua identidade. As crenças baseadas em princípios são ideias normativas que especificam critérios morais – definindo, por exemplo, o que é certo ou errado, justo ou injusto, etc. As crenças causais, por sua vez, têm a ver com relações de causa e efeito e geralmente são transmitidas através do consenso de elites reconhecidas.

Os autores citam três situações em que as ideias podem impactar o resultado do processo de tomada de decisão: quando providenciam *road maps* – “mapas do caminho” – que aumentam a clareza dos atores sobre seus objetivos; quando afetam resultados de situações estratégicas e problemas de coordenação (como guerras e crises); e quando se tornam consolidadas dentro de instituições. Os autores também apontam duas situações podem ocorrer mudanças nas políticas vigentes: quando novas ideias emergem; e quando as condições que afetam o impacto das ideias existentes mudam.

Os tomadores de decisão formam imagens de outros atores, a partir de suas próprias experiências e da realidade objetiva. Essas imagens são “*clusters* de percepções” que nos ajudam a atribuir sentido ao mundo (HILL, 2016, p. 73). As imagens dos outros atores, assim como as ideias, fazem parte dos **códigos operacionais** dos tomadores de decisão.

O código operacional de um líder é o conjunto de crenças que fornece normas, padrões e diretrizes para a tomada de decisões. Nas palavras de Breuning:

O código operacional como uma metodologia busca descrever as crenças fundamentais de um líder, que fornecem normas, padrões e diretrizes para a tomada de decisão. O código operacional não nos conta especificamente o que um tomador de decisão vai decidir. Em vez disso, ele nos fornece uma compreensão das percepções e avaliações do mundo do tomador de decisão, além de estimativas de como ele ou ela pondera os benefícios e riscos de vários cursos de ação. Em outras palavras, o código operacional nos permite “entrar na mente” dos tomadores de decisão. (BREUNING, 2007, p. 38-39, tradução nossa)²⁶.

Nesse sentido, é importante levar em conta a importância das **percepções** dos tomadores de decisão. O trabalho de Robert Jervis (1976) é fundamental nesse sentido. Para o autor, ao

26 “The operational code as a methodology seeks to describe a leader’s fundamental beliefs, which provide norms, standards, and guidelines for decision making. The operational code does not tell us what, specifically, a decision maker will decide. Instead, it provides insight into the decision maker’s perceptions and evaluations of the world, and estimates of how he or she will weigh the benefits and risks of various courses of action. In other words, the operational code is designed to allow us to “get inside the mind” of decision makers” (BREUNING, 2007, p. 38-39).

explicar políticas e decisões cruciais em política externa, muitas vezes é necessário ter atenção às crenças dos tomadores de decisão sobre o mundo, e suas imagens de outros atores. Nesse sentido, os indivíduos podem reagir de maneiras diferentes a uma mesma situação, pois as percepções que as pessoas têm sobre o mundo e outros atores em particular diferem. O fato de dois atores terem percepções comuns não garante que os mesmos terão a mesma resposta diante de uma determinada situação (JERVIS, 1976, p. 28-29).

As iniciativas de análise dos fatores afetivos e do seu papel no processo de tomada de decisão em política externa ainda são incipientes e, por isso, esses fatores não serão abordados de forma extensiva neste trabalho. A tomada de decisão é muitas vezes interpretada como um processo racional, desconsiderando emoções e outros fatores psicológicos, como stress, experiências traumáticas, variações de humor, entre outros. Entre os esforços para suprir essa deficiência metodológica, destaca-se o trabalho de Rose McDermott (2004), que busca incorporar contribuições da psicologia política aos modelos de análise cognitivos já apresentados.

Tabela 1 - Principais variáveis de comparação na análise de política externa

Nível sistêmico	Nível doméstico	Nível do indivíduo
<ul style="list-style-type: none"> • Atributos materiais • Capacidades econômicas e militares • Posição relativa do Estado no sistema internacionalização • Concepções do papel nacional • Relações de interdependência (sensibilidade, vulnerabilidade e ligação de questões) 	<ul style="list-style-type: none"> • Jogos de barganha interburocráticos • Papel das organizações domésticas • Natureza do regime político • Opinião pública • Estrutura constitucional do Estado • Grupos de interesse e de pressão 	<ul style="list-style-type: none"> • Relacionamento da executiva de política externa • Grau de envolvimento do chefe de Estado (diplomacia presidencial) • Efeitos das ideias em política externa • Códigos operacionais • Percepções

Fonte: Elaborado pelo autor, a partir das referências citadas ao longo da seção 1.2.

1.3 As mudanças em política externa

As reflexões produzidas a respeito das mudanças em política externa são de grande valor para o estudo da política externa comparada. Acreditamos que a análise das mudanças é a maneira mais eficiente de comparar os casos propostos neste trabalho, devido ao fato de se tratar de uma comparação longitudinal, ou seja, a análise de um mesmo objeto através de períodos de tempo distintos (GERRING, 2007, p. 152).

O aspecto da mudança tem sido muitas vezes negligenciado dentro da sub-área da APE, devido à sua preocupação central com a análise do processo decisório. Esses estudos, na maioria das vezes, têm retratado a política externa como algo estático e sujeito apenas a mudanças incrementais, especialmente em períodos de crise (ALDEN; ARAN, 2017, p. 125).

Em meio a esse contexto, autores como Charles Hermann (1990) têm desenvolvido esforços para maiores estudos sobre as mudanças na política externa dos Estados e a sua inclusão como uma variável no processo decisório. O autor problematiza a recorrente tendência a concluir que a mudança de regime é o único meio de alterar drasticamente a política externa de um Estado, ao apontar a possibilidade do mesmo governo que implementou uma política reconhecer a necessidade de mudanças significativas.

Para o autor, a política doméstica pode impulsionar mudanças em política externa em várias ocasiões, como por exemplo: quando as questões de política externa se tornam relevantes nas disputas políticas internas; quando as atitudes, ideias ou preferências dos atores domésticos passam por mudanças profundas; ou quando ocorre um realinhamento desses atores domésticos por consequência de uma transformação do sistema político, como uma revolução (HERMANN, 1990, p. 7).

Muitas vezes, o processo de mudança na política externa de um país pode ser dificultado pelo fato de o reconhecimento da necessidade de mudança implicar em um custo político para o governo. Para Hermann, uma mudança de direção em política externa – ou qualquer área das políticas públicas – é um desafio fundamental para qualquer governo, seja ele autoritário ou democrático (HERMANN, 2012, p. 4). Assim, observa-se que muitas vezes um governo busca modificar a sua política externa o mínimo possível – preferencialmente, através apenas de ajustes pontuais – de modo a evitar ao máximo esses custos políticos.

Nesse sentido, é possível dizer que nesses casos onde é observada a continuidade, pode se caracterizar uma situação de **dependência de trajetória** (*path dependency*). Essa lógica organiza eventos nas ciências sociais em sequências temporais, de modo que um primeiro evento – como uma decisão em política externa – torna os eventos subsequentes inevitáveis ou custosos. Na explicação metafórica de Haydu, “narrativas de dependência de trajetória começam com uma bifurcação na estrada, identificam a curva escolhida e enfatizam como desenvolvimentos subsequentes tornam aquela escolha irreversível” (HAYDU, 1998, p. 352, tradução nossa)²⁷.

27 “Path dependency narratives begin with a historical fork in the road; identify the turn taken and emphasize how subsequent developments make that choice irreversible” (HAYDU, 1998, p. 352).

A partir do que foi apresentado nas seções anteriores a esta, observamos que variáveis localizadas nos três níveis de análise podem impulsionar mudanças na política externa de um Estado. No nível sistêmico, as interações entre os atores podem acarretar em mudanças no sistema – “choques externos”, como veremos adiante – que, conseqüentemente, estimulam mudanças nas políticas externas dos Estados que dele participam.

Como lembra Jervis, as capacidades, preferências e crenças dos atores podem ser modificadas pela interação, o que, por sua vez, pode alterar a sua posição diante de uma questão no sistema internacional. O autor ainda aponta que, devido ao fato de as interações modificarem o ambiente em que os atores operam, uma ação adotada em um momento pode não produzir resultados iguais se adotada novamente em uma ocasião posterior (JERVIS, 1997, p. 52).

As burocracias e instituições domésticas podem promover mudanças na política externa através dos resultados das disputas organizacionais e jogos de barganha, ilustrados pelos modelos do processo organizacional e da política burocrática propostos por Allison. Do mesmo modo, essas instituições podem também atuar como fontes de resistência às mudanças, pois as rotinas e processos adotados pelas organizações podem agir como obstáculos estruturais à mudança (ALDEN; ARAN, 2017, p. 129). Esses processos e rotinas institucionalizados são caracterizados pela literatura como procedimentos operacionais padrão (*standard operating procedures*) (HUDSON, 2007, p. 82).

As percepções dos líderes e tomadores de decisão – e especialmente, as suas percepções de perdas – também podem impulsionar redirecionamentos na política externa. Um autor que se debruça sobre o papel do indivíduo nesse processo é David Welch (2005), que argumenta que as mudanças em política externa ocorrem principalmente quando os tomadores de decisão percebem que o *status quo* pode trazer custos drásticos.

Um outro fator localizado ao nível do indivíduo que pode acarretar na mudança em política externa são os **processos de aprendizagem**. Esses processos caracterizam um desvio ou adaptação de uma posição anterior, constituindo uma mudança tática na conduta em política externa (ALDEN; ARAN, 2017, p. 128), e consistem em uma reorientação impulsionada pela mudança das percepções que os líderes têm em relação a uma questão específica. Essa abordagem sugere que as mudanças em política externa podem ocorrer quando os tomadores de decisão, ao confrontar um problema, reestruturam seus esquemas mentais diante dessa questão (HERMANN, 1990, p. 11).

Como parte de um esforço para classificar as mudanças em política externa de um Estado, Hermann introduz a criação de duas tipologias, referentes aos níveis e às fontes dessas mudanças. Para o autor, o processo decisório age como um estágio intermediário de mediação

entre os agentes (as fontes) da mudança e o grau (os níveis) em que a mudança ocorre. Em suma, o processo de decisão pode tanto obstruir quanto facilitar a mudança, através da atuação de agentes favoráveis ou contrários à sua implementação (HERMANN, 1990, p. 13).

Hermann trata a política externa como um programa implementado pelos tomadores de decisão em direção a unidades externas à sua jurisdição política, ou seja, localizadas no sistema internacional. Esse programa pode ser orientado por um **problema** ou um **objetivo**, e que necessariamente estabelece as **condições** e **instrumentos** que serão utilizados (HERMANN, 1990, p. 5, grifo nosso).

1.3.1 Os níveis graduados de mudança

As mudanças na política externa de um país podem ser classificadas de acordo com a sua intensidade. O referencial analítico para essa classificação proposto por Hermann é composto por quatro **níveis graduados de mudança**. Em ordem crescente de intensidade, são eles: (1) mudanças de ajuste; (2) mudanças de programa; (3) mudanças de problema ou objetivo; e (4) mudanças na orientação internacional. Os três primeiros níveis dizem a respeito de mudanças na abordagem em relação a uma questão ou ator específico, enquanto o quarto nível trata da atuação do ator no sistema internacional.

Nas **mudanças de ajuste**, apenas o nível de investimento dos atores e o escopo dos recipientes da política em questão mudam, sejam esses fatores maiores ou menores quando comparados ao momento anterior. Todas as outras variáveis – o que é feito, como é feito, e os propósitos pelos quais esse algo é feito – permanecem constantes. As mudanças de ajuste são principalmente de caráter quantitativo, como por exemplo o aumento de gastos financeiros em relação a uma determinada questão.

Por sua vez, as **mudanças de programa** (ou **mudanças de estratégia**) consistem em mudanças nos métodos e meios pelos quais um problema ou objetivo é abordado. Nas palavras de Hermann, “o que é feito e como isso é feito muda, mas os propósitos pelos quais isso é feito permanecem inalterados” (HERMANN, 1990, p. 5, tradução nossa)²⁸. Diferente das mudanças de ajuste, as mudanças de programa ou estratégia tendem a possuir um caráter qualitativo, referente à implementação de novos instrumentos de política estatal, como por exemplo a substituição do uso da força militar pela negociação diplomática.

28 “What is done and how it is done changes, but the purposes for which it is done remain unchanged” (HERMANN, 1990, p. 5).

No caso das **mudanças de problema ou objetivo**, o problema ou objetivo que originou a política em questão é substituído; ou ainda, descartado. Nesse tipo de mudança, não apenas os meios de abordagem da política mudam (ou até mesmo, deixam de existir), mas também todo o seu propósito.

O nível de mudança mais extremo presente no referencial analítico de Hermann diz respeito às **mudanças de orientação internacional**, que consistem no redirecionamento total da orientação em política externa do ator. Ao contrário dos outros três níveis, que focam na abordagem de um ator em relação a uma questão específica, esse tipo de mudança tem um caráter sistêmico, relacionado com transformações nas atividades e no papel do ator no sistema internacional.

Tabela 2: Comparação entre os níveis graduados de mudança em política externa

Nível de mudança		Ajuste	Programa ou estratégia	Problema ou objetivo	Orientação internacional
Natureza		Quantitativa	Qualitativa	Quantitativa e/ou qualitativa	Quantitativa e/ou qualitativa
Variáveis de mudança alteradas	Investimento dos atores e/ou escopo dos recipientes	Sim	Sim	Sim	Sim
	Métodos e instrumentos de abordagem	Não	Sim	Sim	Sim
	Propósito	Não	Não	Sim	Sim
	Orientação internacional do ator	Não	Não	Não	Sim

Fonte: Elaborado pelo autor, a partir de HERMANN, C. **Changing course: when governments choose to redirect foreign policy**. *International Studies Quarterly*. v. 34, n. 1, p. 3-21, 1990.

1.3.2 As fontes de mudança

Para além da classificação das mudanças de política externa em relação à sua intensidade, Hermann também propõe uma tipologia referente às **fontes de mudança**. O autor apresenta quatro tipos de fontes: mudanças guiadas pelo líder; pressão burocrática; reestruturação doméstica; e choques externos.

As **mudanças guiadas pelo líder** se originam nos esforços de um tomador de decisão – um membro da executiva de política externa, na maioria das vezes o chefe de Estado – que impõe sua própria visão sobre a mudança necessária em uma certa política. Esse tipo de mudança ocorre na condição do líder em possuir a autoridade para a condução efetiva da política externa, ou seja, ter a convicção, poder e energia para compelir o governo a mudar o curso (HERMANN, 1990, p. 11). Muitas vezes, são impulsionadas por processos de aprendizagem derivadas de acontecimentos anteriores.

A **pressão burocrática** (*bureaucratic advocacy*) se caracteriza como uma fonte de mudança quando um grupo dentro do governo (e não necessariamente o governo como um todo) se torna favorável a um redirecionamento. Esse grupo pode estar localizado dentro de uma instituição específica ou espalhado através de diversas agências governamentais. As mudanças por pressão burocrática geralmente ocorrem quando os membros desses grupos têm acesso às instâncias superiores do processo de tomada de decisão.

As mudanças por **reestruturação doméstica** estão relacionadas às dinâmicas de interação entre os tomadores de decisão e as estruturas domésticas. Esse tipo de mudança ocorre quando se verificam mudanças nos segmentos da sociedade que atribuem legitimidade ao governo. Essas mudanças podem decorrer tanto da alteração da composição das elites com o poder para legitimar o governo quanto da substituição do próprio regime (Idem, p. 12).

Os **choques externos** são fontes de mudança decorrentes de acontecimentos internacionais – principalmente eventos de grande visibilidade e impacto imediato sobre os atores – que não podem ser ignorados e necessariamente implicam em redirecionamentos na política externa. Na maioria das vezes, as mudanças impulsionadas por choques externos resultam das percepções por parte dos líderes a respeito de alguma mudança ou iniciativa no ambiente internacional.

Da mesma maneira que os diferentes atores envolvidos no processo de formulação da política externa interagem, é possível, também, que haja interação entre as fontes de mudança propostas por Hermann. Elas podem trabalhar em conjunto; ou mesmo, uma fonte pode impulsionar a ativação de outra (Idem, p. 12). Por exemplo, a pressão burocrática e a reestruturação doméstica podem ser observadas simultaneamente e desse modo forçar um redirecionamento em uma política; ou a ocorrência de um choque externo pode causar uma iniciativa de mudança guiada pelo líder.

Diante da exposição do referencial analítico dos níveis graduados e das fontes de mudança em política externa, concluímos que esta é uma ferramenta útil para a análise de política externa em perspectiva comparada. Isso se dá principalmente pela sua capacidade de

permitir a identificação e classificação – tanto de forma quantitativa quanto qualitativa – dos redirecionamentos na política externa de um país em relação a uma ou mais questões entre dois períodos de tempo subsequentes, como acontece no presente trabalho.

1.4 Conclusões

Neste capítulo, fornecemos um panorama da aplicação do método comparado aos estudos de política externa, através de uma discussão acerca dos níveis de análise e sua aplicação às Relações Internacionais. Ao longo dessa discussão, apresentamos as variáveis localizadas nos níveis sistêmico, doméstico e individual que incidem na formulação e condução da política externa. Além disso, apresentamos um referencial analítico para o estudo da mudança como um elemento da política externa, através do qual se tornam possíveis a identificação e a classificação quantitativa e qualitativa dos processos de mudança.

Diante do exposto, observamos que diversos fatores nos três níveis de análise podem impulsionar mudanças de curso nas estratégias de política externa de um Estado. No nível sistêmico, destacamos a posição relativa e as capacidades materiais dos Estados e as transformações nas relações de interdependência entre os atores que participam do sistema internacional como potenciais fontes de redirecionamento em política externa.

Quanto ao nível doméstico, apontamos para as disputas entre burocracias e as mudanças na estrutura da sociedade doméstica – sobretudo, nas relações entre as suas diferentes esferas – , além das atribuições das instituições governamentais e a atuação de grupos de interesse ou de pressão como possíveis catalisadoras de mudança.

Finalmente, no que diz respeito ao nível do indivíduo, evidenciamos as diferenças nos graus de envolvimento, crenças, ideias, visões de mundo, percepções e características pessoais dos líderes como variáveis que podem causar transformações na atuação internacional de um país. Enfatizamos que as idiosincrasias dos tomadores de decisão devem ser consideradas na análise das ações internacionais dos países, e apresentamos algumas das contribuições das abordagens cognitivas no estudo das Relações Internacionais e de que modo elas podem servir para analisarmos as decisões em política externa dos atores no sistema internacional.

Contudo, antes de proceder para a parte empírica desta dissertação, é necessário ter em mente que será atribuída uma maior atenção às variáveis ao nível individual, devido ao fato de termos identificado relações causais significativas entre essas variáveis e as ações da política externa brasileira em relação aos países exportadores de petróleo durante o período; e que

algumas das variáveis apresentadas ao longo deste capítulo terão menor ou mesmo nenhuma relevância na análise proposta, devido ao fato de que estas simplesmente não apresentam diferenças através dos dois casos apresentados.

Nesse sentido, citamos como exemplos de variáveis que serão tratadas como “constantes”: o regime político (devido ao fato de se tratar da continuidade de um mesmo regime autoritário, ainda que em processo de gradual abertura), a opinião pública (pelo fato dos dois governos abordados serem parte de um regime centralizador, que davam pouca margem para a participação da opinião pública na formulação de política externa) e a estrutura constitucional (pois a Constituição Brasileira de 1967 e as suas atribuições sobre política externa estavam em vigor ao longo de todo o recorte temporal da pesquisa).

Nos próximos dois capítulos, de caráter histórico-analítico, após uma contextualização das linhas gerais da política externa brasileira e da política internacional do petróleo no contexto dos governos Geisel e Figueiredo, apresentaremos as ações da política externa brasileira voltadas à garantia da segurança energética do país durante o período. Ao longo dos próximos capítulos e da conclusão deste trabalho, utilizaremos os referenciais apresentados neste capítulo teórico, atribuindo maior atenção àquelas variáveis localizadas nos níveis doméstico e individual. Então, utilizando principalmente as contribuições teóricas do modelo de análise das mudanças em política externa de Hermann, terá lugar a comparação da atuação dos dois governos diante da questão.

2 O GOVERNO GEISEL (1974-1979) E O PRIMEIRO CHOQUE DO PETRÓLEO

Estou montado no futuro indicativo
 Já não corro mais perigo e nada tenho a declarar
 Terno de vidro costurado a parafuso
 Papagaio do futuro num pára-raio ao luar
 Eu fumo e tusso
 Fumaça de gasolina
 Olha que eu fumo e tusso

Alceu Valença – "Papagaio do Futuro"
Molhado de Suor (1974), Som Livre

O governo do presidente Ernesto Geisel (1974-1979), o quarto militar a ocupar a presidência da República desde o golpe de 1964, ficou marcado pelo início de um processo de abertura política que eventualmente culminaria na redemocratização do país ao longo da década seguinte. O governo Geisel sucedeu o período do “milagre econômico” do governo Médici (1969-1974), durante o qual o Brasil passou por um processo de crescimento econômico em um ritmo estrondoso. Nesse contexto, o país adotou uma estratégia de desenvolvimento pautada no endividamento externo, guiada pelo II Plano Nacional de Desenvolvimento (doravante, PND).

A pasta da política externa teve alto grau de prioridade durante o governo Geisel, servindo como um dos principais pilares do processo de abertura e sendo utilizada como um meio de obter apoio da opinião pública e fortalecer seu projeto político (SPEKTOR, 2004). A estratégia de inserção internacional do Brasil durante o governo Geisel ficou conhecida pelo termo “pragmatismo ecumênico e responsável”, cunhado pelo próprio chanceler do período, Antônio Francisco Azeredo da Silveira.

O termo especifica três das principais diretrizes que guiariam a política externa brasileira durante o período. O “pragmatismo” implicava que o país não se prenderia a limitações ideológicas no processo de formulação de sua política externa; e “ecumênico” porque o Brasil estaria disposto a adotar uma postura universal na condução de sua política externa, explorando todas as possibilidades de ação no sistema internacional. Finalmente, “responsável” pois a política externa deveria ser conduzida de modo que seus impactos fossem percebidos de forma mais suave e aceitável pelos apoiadores mais conservadores do regime (PINHEIRO, 2013, p. 120-121).

Neste capítulo, será analisada a política externa do governo Geisel, com maior atenção para as ações internacionais do Brasil pensadas para a garantia da segurança energética do país, em decorrência do primeiro choque internacional do petróleo iniciado em outubro de 1973²⁹. O capítulo será dividido em três seções. Na primeira, abordaremos a primeira crise internacional do petróleo da década de 1970, ou seja, os condicionantes sistêmicos que levaram a essas ações. Na segunda seção, será apresentado um panorama do contexto doméstico no Brasil à época, além das linhas gerais e de uma visão geral do processo decisório da política externa conduzida pelo presidente Geisel e pelo chanceler Azeredo da Silveira. O capítulo se encerra com a terceira e última seção, destinada à análise das ações da política externa brasileira diante da questão no período em tela.

2.1 O primeiro choque do petróleo (1973): a Guerra do Yom Kippur, o mercado de exportadores e a formação do regime energético

A partir do final da década de 1960 e do início da década de 1970, a demanda global por petróleo aumentou consideravelmente. Isso se deu em meio a um contexto de alto crescimento econômico em todo o mundo, especialmente nos países industrializados.

Esse aumento na demanda fez com que as reservas acumuladas ao longo dos vinte anos anteriores se esgotassem, e a capacidade de produção em alguns países, como os Estados Unidos, estava atingindo o seu limite. Devido a isso, os países exportadores se encontravam cada vez mais dependentes das exportações de países do Oriente Médio e do Norte da África (YERGIN, 2020, p. 639).

O movimento de transição energética decorrente da maior preocupação com as questões ambientais também foi um fator que proporcionou o aumento da demanda. A partir de meados da década de 1960, o carvão foi gradativamente sendo substituído pelo petróleo, menos poluidor, como matéria-prima industrial em todo o mundo (YERGIN, 2020, p. 641).

Essa situação de dependência foi acentuada devido ao fato da maioria dos países produtores terem nacionalizado as concessões de exploração de petróleo em seu território ao longo dos anos anteriores, passando efetivamente o controle desses recursos para empresas

29 Ainda que os acontecimentos que culminaram no primeiro choque do petróleo tenham ocorrido em outubro de 1973 – ou seja, ainda durante o governo Médici – os maiores efeitos da crise foram percebidos após a posse de Geisel, de acordo com o próprio (D'ARAÚJO; CASTRO, 1997, p. 288). Desta forma, não consideramos os últimos meses do governo que o antecedeu como parte do recorte temporal da pesquisa.

estatais. Com a nacionalização, os Estados produtores passaram a deter maior controle sobre a produção e comercialização deste recurso, obtendo maiores lucros (ROSS, 2015, p. 26).

Até então, essas concessões eram detidas pelas grandes empresas multinacionais ocidentais, com destaque para o grupo conhecido como as “Sete Irmãs”³⁰. Essas empresas dominaram o mercado mundial de petróleo da década de 1930 até o primeiro choque do petróleo, controlando a produção e os preços do produto nas principais regiões produtoras do mundo (FUSER, 2013, p. 38).

A nacionalização das concessões permitiu que os países exportadores pudessem utilizar o mercado de petróleo como um instrumento político. O possível uso da “arma do petróleo” como artifício para atender seus objetivos³¹ em relação ao conflito árabe-israelense era discutido pelos países produtores desde a década de 1950. Uma primeira tentativa de embargo foi realizada durante a Guerra dos Seis Dias, em 1967, mas sem sucesso.

Com a capacidade de produção interna dos Estados Unidos – principal alvo das tentativas de embargo – chegando ao seu limite no início da década de 1970, a vulnerabilidade norte-americana diante da questão aumentava. Assim, a potencial efetividade da “arma do petróleo” se mostrava mais evidente, e o apoio ao seu uso como instrumento político crescia no mundo árabe (YERGIN, 2020, p. 671).

Em outubro de 1973, o exército egípcio invadiu Israel através da margem oriental do Canal de Suez, enquanto a Síria atacava os israelenses em sua fronteira norte, pelas Colinas de Golan. Esse ataque em conjunto ocorreu em meio ao feriado do Yom Kippur, o “Dia do Perdão” judaico. Com a ajuda de equipamentos enviados pelos Estados Unidos, os israelenses conseguiram conter a ofensiva árabe (HOURANI, 2006, p. 544).

Como consequência da Guerra do Yom Kippur, os países árabes membros da OPEP decidiram impor um embargo sobre a produção de petróleo. Esse embargo tinha dois elementos: os cortes progressivos – de 5% ao mês – na produção, que afetavam todo o mercado global; e o boicote direcionado aos países que apoiavam Israel no contexto do conflito árabe-israelense, que inicialmente foi imposto apenas aos Estados Unidos e aos Países Baixos, sendo depois estendido a outros países (YERGIN, 2020, p. 694).

30 As “Sete Irmãs” eram: Anglo-Iranian Oil Company (mais tarde British Petroleum), Royal Dutch Shell, Standard Oil of California (SoCal), Gulf Oil, Texaco, Standard Oil of New Jersey (Exxon) e Standard Oil of New York (Mobil).

31 De acordo com Yergin, esses objetivos variavam de acordo com as diferentes percepções dos países árabes, podendo significar a desistência da ocupação de territórios por parte de Israel ou até mesmo o extermínio do Estado judeu (YERGIN, 2020, p. 671).

Esse contexto pode ser identificado como uma situação clara de ligação de questões, pois os países exportadores condicionavam a continuidade da exportação de petróleo a uma postura pró-árabe em relação ao conflito, pois os suprimentos de petróleo para os “países aliados” seriam mantidos. O secretário de Estado norte-americano Henry Kissinger caracterizou o embargo como uma “chantagem política” por parte dos países árabes (YERGIN, 2020, p. 689).

Os cortes na produção geraram um choque de oferta, evidenciado pelo aumento súbito dos preços do barril de petróleo, que foi quadruplicado – de aproximadamente US\$ 3 em meados de 1973 para em torno de US\$ 12 em dezembro do mesmo ano³². Finalmente, após décadas de discussão e tentativas sem sucesso, o petróleo havia sido utilizado como um instrumento geoeconômico pelos países exportadores, o que causou uma mudança profunda no mercado global.

O embargo transformou as relações entre países produtores e consumidores, marcando efetivamente a transição do poder econômico e político sobre a produção e comercialização do petróleo das mãos dos países importadores do “norte” para os países exportadores do “sul” (YERGIN, 2014, p. 281). O que era um mercado de compradores havia se tornado, de fato, um “mercado de vendedores”. O significativo aumento nas receitas dos países exportadores ao longo dos anos subsequentes ao choque evidencia essa transição:

Tabela 3: Receitas anuais do petróleo dos principais países árabes exportadores (valores em bilhões de US\$)

	1973	1978
Arábia Saudita	4,35	36
Iraque	1,8	23,6
Kuwait	1,7	9,2
Líbia	2,2	8,8

Fonte: HOURANI, A. **Uma história dos povos árabes**. São Paulo: Companhia das Letras, 2006, p. 548.

Com a mudança no mercado global, os padrões de cooperação e discórdia entre esses dois grupos de atores – os países produtores em desenvolvimento e os países compradores industrializados – também mudaram. As reações das nações importadoras foram das mais variadas. Alguns países europeus se distanciaram dos seus parceiros que foram atingidos diretamente pelo embargo. O Reino Unido e a França, por exemplo, pressionaram suas próprias companhias petrolíferas a aumentar a produção. Por sua vez, a Alemanha confiou na sua

32 O preço aumentou substancialmente em duas ocasiões – de US\$ 2,90 em meados de 1973 para US\$ 5,12 em outubro do mesmo ano; e então, para US\$ 11,65 no mês de dezembro (YERGIN, 2020, p. 708).

habilidade de pagar os preços altos praticados no mercado, assim garantindo a continuidade de suprimentos (KEOHANE, 1984, p. 191-192).

Alguns países, contudo, buscaram desenvolver “relacionamentos especiais” com os países exportadores, com a esperança de serem incluídos na lista preferencial de compradores que não estavam sujeitos ao boicote (YERGIN, 2014, p. 282). Foi o caso do Japão, que adotou uma política abertamente pró-árabe, o que fez com que os exportadores o atribuíssem prioridade (KEOHANE, 1984, p. 192); e também do Brasil, como veremos mais adiante.

O principal objetivo político do embargo – pressionar Israel e os Estados Unidos a ponto de causar mudanças nas suas políticas diante do conflito árabe-israelense – não foi alcançado, mas os seus efeitos econômicos foram significativos (McNALLY, 2017). Os países importadores se viram numa situação delicada, tendo que ajustar suas políticas tanto no âmbito interno quanto no externo, de modo a garantir a sua segurança energética.

Para os países produtores, o embargo se mostrou ser uma eficaz iniciativa de ação coletiva, evidenciada na função de cartel da OPEP. O conflito de outubro de 1973 foi uma oportunidade de vincular a habilidade de controlar os preços do petróleo às vontades políticas dos países-membros da organização. Assim sendo, a Guerra do Yom Kippur foi muito mais um “catalisador” de ação do que uma causa fundamental do primeiro choque do petróleo (KEOHANE, 1984, p. 204).

Apesar de seus efeitos negativos, a crise também representou uma oportunidade de ação coletiva para os países importadores. No ano seguinte ao embargo, foi criada a Agência Internacional de Energia (AIE), composta principalmente por países desenvolvidos membros da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), com a qual mantém vínculos institucionais até hoje (FUSER, 2013, p. 67).

No contexto pós-embargo, a AIE teve a função de administrar um programa de distribuição de emergência, de modo a evitar a escassez em caso de uma nova interrupção de suprimentos, além de coordenar as políticas energéticas dos países ocidentais (YERGIN, 2020, p. 740). Contudo, seus membros discordavam quanto à sua função no regime energético que se formava: enquanto os Estados Unidos enxergavam a AIE como uma “arma” de confrontação diante da OPEP, os países europeus e asiáticos viam a organização apenas como um fórum de compartilhamento de dados e perspectivas técnicas (McNALLY, 2017).

Um grande número de países que não eram membros de nenhuma das organizações se viram em posição neutra diante dessa situação de bipolaridade no regime energético internacional. Ainda que tanto a IEA quanto a OPEP tenham buscado o apoio dos países consumidores “independentes”, sobretudo aqueles que pertenciam ao dito Terceiro Mundo

(KEOHANE, 1984, p. 193-194), estes não dispunham de mecanismos de ação coletiva para lidar com a crise. Em meio a esse contexto, países como o Brasil tiveram de ser criativos e empreender estratégias próprias para lidar com o súbito aumento de preços.

2.2 O pragmatismo ecumênico e responsável do governo Geisel (1974-1979)

A crise econômica internacional derivada da restrição do crédito e do próprio primeiro choque do petróleo tornaria a continuidade do projeto de “Brasil potência” iniciado no governo anterior uma missão difícil. Para a manutenção do clima de prosperidade e crescimento econômico, seria necessário um processo de transformação da economia brasileira e, sobretudo, das relações internacionais do país (SARAIVA, 1998). Diante disso, a política externa seria utilizada pelo governo como uma ferramenta para dar ao país maior margem de manobra em meio a uma conjuntura internacional desfavorável.

Na visão de Hurrell (2013, p. 257), o maior grau assertividade observado na política externa brasileira no período se deve a dois fatores específicos: as dificuldades econômicas, cada vez mais marcantes; e uma mudança no balanço de poder das elites governantes. Para o autor, as transformações no ambiente externo e a própria situação econômica levaram setores como os militares a aceitarem uma política externa mais flexível, tolerando ações como iniciativas de aproximação como países socialistas, por exemplo.

Diante dessas colocações, é possível concluir que a política externa brasileira durante o governo Geisel é construída, sobretudo, como um reflexo das necessidades e demandas internas do país, materializadas principalmente no II Plano Nacional de Desenvolvimento. Nas palavras de Saraiva (1998, p. 37), “política interna e política externa se constituíram como duas táticas da mesma estratégia de tornar o Brasil uma potência”. Nesse sentido, consideramos que a política externa e a política doméstica tiveram uma relação de complementaridade.

2.2.1 Contexto doméstico: o crescimento em “marcha forçada”

O governo Geisel marca o início de um processo de abertura e distensão do regime civil-militar que governava o país desde o golpe de Estado de 1964. Essa abertura ocorreu de um modo não-linear e em termos ambíguos: não se sabia ao certo como e quando ela terminaria. Além disso, havia uma contradição na coexistência do discurso de abertura do regime e na manutenção de elementos autoritários, como a repressão política, a intervenção oficial no Congresso Nacional e o terrorismo de Estado (SPEKTOR, 2004, p. 211).

Em meio ao contexto do início desse processo de abertura, a economia brasileira se via em meio ao desafio de manter as altas taxas de crescimento observadas no período do “milagre econômico” do governo anterior, quando Antônio Delfim Netto ocupou o posto de ministro da Fazenda. Essa tentativa se materializou através de um processo de retomada caracterizado como crescimento em “marcha forçada”, guiado pelas diretrizes do II PND e por uma estratégia de “crescimento com endividamento” baseada na sustentação de taxas de investimento elevadas, sobretudo a partir de empréstimos (CASTRO, 2004).

O Plano propunha uma política de substituição de exportações, com o objetivo de reduzir a dependência brasileira do comércio externo, sobretudo em setores estratégicos como a indústria de base e de insumos. Além disso, a política econômica do governo Geisel tinha como objetivos a diversificação das fontes de financiamento e investimento estrangeiros, a criação de novas frentes de exportação e o controle da pauta de importações, da dívida externa e dos volumes de reservas monetárias (PICCOLO, 2018, p. 267). Citando o próprio PND, o objetivo era “cobrir a área de fronteira entre o desenvolvimento e o subdesenvolvimento” (BRASIL, 1974, p. 15).

De acordo com Castro (2004, p. 35-37), o crescimento em “marcha forçada” era motivado principalmente por uma vontade política de legitimação do regime, cujos valores eram fortalecidos com o crescimento econômico expressivo. Contudo, segundo o autor, também havia uma certa dose de racionalidade econômica por trás dessa estratégia. O milagre econômico dos anos anteriores impulsionou um conjunto de investimentos liderados pelo Estado, e uma mudança brusca na condução da política econômica custaria a execução destes projetos. Isso justificaria, portanto, a estratégia de “crescimento a qualquer custo”.

Ainda nesse sentido, é interessante notar que o II PND possuía, em seu discurso econômico, um incisivo componente estatizante. O fortalecimento das atividades das empresas estatais – e sobretudo as indústrias de base, com destaque para o sistema Petrobras – era um dos alicerces desse programa (CASTRO, 2004, p. 37). Contudo, ao mesmo tempo, como afirma Piccolo (2018, p. 267), existia a intenção de se consolidar um modelo de desenvolvimento da indústria brasileira com forte participação do setor privado (o que passava, inclusive, pela sua associação com o setor público), tornando as empresas nacionais partes importantes da estratégia de desenvolvimento contida no II PND.

Ademais, é importante notar que a definição e a implementação das diretrizes do II PND se deram de forma centralizada e autoritária, por meio de um pequeno círculo composto por poucos decisores e sem participação externa. A confecção do Plano se deu, inclusive, em meio a desentendimentos com o setor empresarial (SARAIVA, 1998, p. 23), ainda que as atividades

deste – e, sobretudo, a sua relação de associação ao Estado – fossem, conforme exposto anteriormente, um componente crucial do Plano.

A condução e implementação da política econômica proporcionou desentendimentos entre as duas principais agências econômicas do aparato de Estado: a Secretaria de Planejamento (Seplan), liderada por João Paulo dos Reis Velloso, que vinha à frente da pasta desde o governo Médici; e o Ministério da Fazenda, na figura de Mário Henrique Simonsen, nomeado por Geisel. Enquanto Velloso era um adepto da estratégia de “crescimento a qualquer custo”, Simonsen defendia um “ajuste contracionista” que prezava pela desvalorização do câmbio e contenção da inflação (PICCOLO, 2018, p. 260).

Essas duas agências econômicas participavam das decisões – inclusive aquelas referentes à política externa – em questões como empréstimos, investimentos e comércio exterior. Enquanto o Ministério da Fazenda tinha uma visão mais ortodoxa e de curto prazo, a Seplan possuía um caráter mais heterodoxo, se preocupando com questões de desenvolvimento a longo prazo (SARAIVA, 1998, p. 31).

É importante observar que o uso da inserção internacional do país como instrumento para a garantia da continuidade do processo de crescimento econômico nacional é uma característica observada no II PND. O Plano explicita a visão do país como potência emergente, com aspirações de “desenvolvimento e grandeza”. Nesse sentido, o Plano se pautava na superação do subdesenvolvimento através do desenvolvimento tecnológico e da redução da dependência de insumos básicos, objetivos que não poderiam ser atingidos sem ajustes na política externa.

2.2.2 Linhas gerais: a retomada do paradigma globalista

A política externa do “pragmatismo ecumênico e responsável” do governo Geisel marca o ápice do processo gradual de retorno ao paradigma globalista da política externa brasileira inaugurado nos marcos da Política Externa Independente dos governos Jânio Quadros e João Goulart (1961-1964). Este paradigma havia sido interrompido em decorrência do golpe de Estado de 1964, com a implementação de um modelo de desenvolvimento dependente e associado aos Estados Unidos (VISENTINI, 2004, p. 24).

O paradigma globalista reimplementado ao longo do governo Geisel se pauta em uma inserção mais autônoma do país no sistema internacional, sendo marcadamente influenciado pelos trabalhos do embaixador João Augusto de Araújo Castro – sobretudo, a tese do

“congelamento do poder mundial”³³ –, além das ideias de autores pertencentes à tradição da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) das Nações Unidas, como os economistas Celso Furtado e Raúl Prebisch. Também serviram de inspiração os trabalhos desenvolvidos no Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB) ao longo da década de 1950, sob a liderança de Hélio Jaguaribe.

De acordo com Gelson Fonseca Jr., a política externa do pragmatismo responsável se assemelhava à Política Externa Independente do contexto pré-golpe de Estado, se baseando em premissas similares. Em suas palavras, “em 1960 e 1975, os mundos eram diversos, mas os argumentos eram afins” (FONSECA JR., 1998, p. 361). Para o autor, a diplomacia brasileira no período se pautava em um modelo de “autonomia pela distância”, no sentido de que o país buscava uma inserção internacional autônoma enquanto mantinha uma distância “qualificada” do debate dos principais temas internacionais do período. Vigevani e Cepaluni (2011) definem a autonomia pela distância como:

...uma política de contestação das normas e dos princípios de importantes instituições internacionais (FMI, Banco Mundial, GATT, entre outras); uma diplomacia que se contrapõe à agenda liberalizante das grandes potências, particularmente os Estados Unidos; a crença no desenvolvimento autárquico, guiado pela expansão do mercado interno e pelo protecionismo econômico; a resistência a regimes internacionais interpretados como congelamento do poder mundial, em favor do *status quo* (VIGEVANI; CEPALUNI, 2011, p. 35).

Para Maria Regina Soares de Lima e Gerson Moura, a política externa do pragmatismo responsável era orientada por uma estratégia de “dupla inserção” no sistema internacional, a partir de dois eixos: as relações com os países desenvolvidos do Norte e com os países em desenvolvimento no Sul. De acordo com os autores, cada um desses eixos se guiava por um modelo de inserção diferente: as relações com o Norte tinham base no multilateralismo; e as relações com o Sul eram pautadas, sobretudo, por relações bilaterais (LIMA; MOURA, 1982, p. 355).

As relações entre Brasil e Estados Unidos, ainda que positiva em alguns aspectos (um exemplo são os esforços dos chanceleres Azeredo da Silveira e Henry Kissinger que levaram à assinatura de um memorando de entendimento entre os dois países), ficaram marcadas por atritos. Destaca-se aqui a rejeição norte-americana à cooperação nuclear entre o Brasil e a Alemanha, que ia de encontro aos interesses geopolíticos de Washington. Esses desentendimentos culminaram no rompimento de um acordo de cooperação militar entre os

33 Por “congelamento do poder mundial”, o autor se refere ao esforço de imobilização da ordem internacional no pós-Segunda Guerra Mundial por parte das duas superpotências globais da época, os Estados Unidos e a União Soviética (CASTRO, 1972).

dois países que vigorava há mais de duas décadas. Além disso, a questão dos direitos humanos passou a ser uma fonte de tensões nas relações entre os dois países, especialmente após a posse de Jimmy Carter em 1977 (VISENTINI, 2004, p. 214-225).

Em meio aos atritos na relação com os norte-americanos, a diplomacia brasileira empreendeu uma aproximação dos países europeus – e, sobretudo, das principais potências econômicas do continente, como Alemanha, França e Reino Unido –, iniciativa que ficou caracterizada como a “opção europeia” (SARAIVA, 1990). Nesse sentido, acreditava-se que a manutenção de boas relações com a região seria coerente com o projeto de desenvolvimento, pautado na busca por fontes de investimento, financiamento e cooperação tecnológica. Destacase aqui a assinatura do Acordo Nuclear com a República Federal da Alemanha (Alemanha Ocidental), que será abordado com maior profundidade em outra seção.

Quanto às relações do Brasil com o seu entorno regional, é possível identificar pontos de discordância. Alguns dos países vizinhos percebiam o país como um ator movido por interesses hegemônicos na região, devido ao alto grau de assertividade da política externa brasileira no período (GONÇALVES; MIYAMOTO, 1993, p. 235). Apesar disso, é possível identificar avanços, com destaque para o estabelecimento de uma estratégia de integração para a região amazônica, com a assinatura do Tratado de Cooperação Amazônica (TCA), iniciativa que teve a liderança brasileira (VIDIGAL, 2012, p. 75).

As relações com a Argentina durante o período foram marcadas pela desconfiança, derivada principalmente da questão da governança hídrica da Bacia do Prata. O país vizinho se sentia ameaçado pelo acelerado crescimento econômico brasileiro, ao mesmo tempo em que via o projeto da construção da usina hidrelétrica de Itaipu como uma estratégia brasileira de dominação geopolítica na região. O Brasil, por sua vez, reconhecia a existência de assimetrias nas relações com a Argentina, o que influenciava na disposição da balança de poder na região. Nesse sentido, as relações entre os países durante esse período são marcadas por uma visão de “rivalidade assimétrica” por parte do Brasil (SARAIVA, 2012, p. 56).

A rivalidade assimétrica caracterizava um distanciamento em relação à “cordialidade oficial” observada no relacionamento entre os dois países desde as primeiras décadas do século XX (SPEKTOR, 2002). Com o estabelecimento da ditadura militar argentina em 1976, as desconfianças permaneceram e as relações entre os dois países continuaram estagnadas até o governo Figueiredo (SILVA, 2019).

As maiores inovações da política externa do governo Geisel são evidenciadas nas relações do Brasil com outros países em desenvolvimento, a partir da consolidação de um movimento de redirecionamento nas prioridades externas do Brasil que se iniciou, ainda que de

forma tímida, com a “diplomacia da prosperidade” do governo Costa e Silva (1967-69) e gradualmente se intensificou com a “diplomacia do interesse nacional” do governo Médici (1969-74) (GONÇALVES; MIYAMOTO, 1993).

Demonstrando coerência com o discurso do pragmatismo ecumênico e responsável, a diplomacia brasileira apresentou – tanto em âmbito bilateral quanto em fóruns multilaterais como as Nações Unidas – uma “convergência explícita” com os interesses e instituições do Terceiro Mundo (VISENTINI, 2004, p. 203), através da defesa enfática de princípios como o não-alinhamento às grandes potências, o fim do colonialismo e o desarmamento nuclear.

O componente pragmático da política externa brasileira durante o período pode ser observado também no ato do reestabelecimento de relações com a República Popular da China, em 1974, um dos principais marcos da política externa do governo Geisel. As relações entre os dois países haviam sido interrompidas com a Revolução Chinesa, no final da década de 1940. Adiado pela postura anti-comunista dos primeiros anos da ditadura militar no Brasil, este movimento de reaproximação foi possibilitado, principalmente, pela suavização do componente ideológico da diplomacia brasileira e pela gradual integração da China à economia mundial (PINHEIRO, 2013, p. 216).

Em relação à política para a África, observa-se a continuidade e intensificação do movimento de aproximação iniciado no governo anterior, impulsionado principalmente pela oportunidade que o continente propiciava para a “exportação do modelo de desenvolvimento brasileiro” (VISENTINI, 2004, p. 245) e pela motivação em reforçar os laços culturais e linguísticos, no caso dos países lusófonos do continente. Além disso, a exemplo dos países árabes, alguns países da África negra utilizavam o petróleo como instrumento de barganha.

O processo de independência das ex-colônias portuguesas no continente africano era a questão mais relevante para a diplomacia brasileira na região. O Brasil foi o primeiro país ocidental a reconhecer a independência de Guiné-Bissau, em julho de 1974. Ao longo dos dois primeiros anos do governo Geisel, o Brasil teve um papel pró-ativo nos processos de independência de Angola e Moçambique, reconhecendo o governo do Movimento Popular de Libertação de Angola (MPLA) antes mesmo da independência oficial do país e participando ativamente do processo de negociações da independência moçambicana.

O Oriente Médio, por sua vez, passava a ser considerado uma área estratégica para a política externa brasileira, com a intensificação do movimento de aproximação que se iniciou nos últimos momentos do governo Médici. Para além das necessidades energéticas do país, como veremos mais adiante, a busca por novos mercados para exportação de bens e serviços e novas fontes de investimento impulsionou a virada da diplomacia brasileira para essa região.

O estreitamento de laços com os países médio-orientais não se deu apenas no plano econômico, mas também no plano político, com o abandono de uma posição recorrente de equidistância e a adoção de uma clara postura pró-árabe no âmbito do conflito entre Israel e Palestina (PINHEIRO, 2013, p. 127). A maior expressão dessa inflexão é o voto brasileiro favorável à Resolução 3379 das Nações Unidas, em novembro de 1975, que caracterizava o sionismo como uma forma de discriminação racial.

Diante da exposição das linhas gerais da atuação internacional do Brasil durante o período, observamos que, em concordância com Pinheiro (2013, p. 82-83, tradução nossa)³⁴, “foi durante o governo Geisel que a mudança de ênfase da segurança para a área do desenvolvimento foi completada”. Consideramos que essa transição, que começou no governo Costa e Silva e se deu de forma gradual durante o governo Médici, marca a consolidação do desenvolvimento – e, sobretudo, o desenvolvimento econômico – como um objetivo permanente (e, em algumas ocasiões, como o caso do Oriente Médio ilustra, o principal objetivo) da estratégia de inserção internacional brasileira.

2.2.3 Processo decisório: o papel central da executiva de política externa

A relação entre o Presidente da República Ernesto Geisel e o chanceler Azeredo da Silveira – ou seja, a **executiva de política externa** nos termos propostos por Hill (2016, p. 62-63), conforme exposto no capítulo 1 – é considerada o principal eixo de tomada de decisão em política externa durante o período. Contudo, destacamos também outros atores que tiveram papel relevante na tomada de decisões, como o próprio corpo diplomático, alguns ministérios e o Conselho de Segurança Nacional (CSN).

O presidente e o chanceler possuíam uma “forte convergência de opiniões” e uma relação de extrema proximidade (PINHEIRO, 2000b, p. 464). Essa compatibilidade de opiniões permitiu que as linhas gerais da política externa do período – bem como o próprio conceito do “pragmatismo responsável” – fossem traçadas antes mesmo da posse de Geisel, ao longo de conversas preliminares. Nas palavras do próprio presidente:

O pragmatismo responsável resultou de conversas com o ministro Silveira. Ele era nosso embaixador na Argentina havia alguns anos quando fui escolhido para a presidência. Demorei, como já disse, na escolha do ministro das Relações Exteriores. Depois de examinar vários nomes, detive-me no do Silveira. Verifiquei seu passado e pedi que viesse ao Brasil. Conversei então com ele e concluí que suas idéias sobre

34 “Indeed, it was during Geisel’s government when the shift of emphasis from security to the area of development was completed” (PINHEIRO, 2013, p. 82-83).

política exterior, em grande parte, coincidiam com as minhas (GEISEL apud D'ARAÚJO; CASTRO, 1997, p. 403).

Contudo, essa definição prévia não impediu que a orientação de política externa do país se modificasse à medida que os desafios internos e externos fossem percebidos pelos membros da executiva de política externa. Para além de conversas informais, o presidente e o chanceler mantinham um mecanismo de comunicação através de relatórios e documentos escritos – as *Informações ao Presidente da República*, muitas delas compiladas nos arquivos pessoais de Silveira (SPEKTOR, 2004, p. 216-217).

Diferente de seus antecessores, o presidente Geisel se interessava em questões de política externa, tendo uma visão própria sobre a inserção internacional do Brasil. Essa visão era de caráter pragmático, no sentido de que o país deveria se pautar pela busca dos interesses nacionais em sua atuação no sistema internacional (SARAIWA, 1998, p. 28).

Isso se deve, além da passagem de Geisel pela Escola Superior de Guerra (ESG), onde ele se debruçou sobre questões geopolíticas, às suas experiências prévias como adido militar no Uruguai (1947-50) e como presidente da Petrobras (1969-73). Durante a sua gestão na estatal, a dependência de petróleo importado do Brasil aumentou, fazendo com que Geisel desenvolvesse uma certa afinidade e conhecimento a respeito de assuntos internacionais (PINHEIRO, 2013, p. 84).

O estilo de liderança de Geisel em matéria de política externa era caracterizado pela centralização do processo decisório em torno da figura do presidente, além da sua atuação como mediador em conflitos interburocráticos. Dessa forma, Geisel utilizou o processo decisório como instrumento de legitimação de seu projeto político diante dos membros da “linha dura” do regime (SPEKTOR, 2004, p. 211).

Para além da dimensão individual, é necessário ressaltar que as contribuições de outros atores como o próprio Ministério das Relações Exteriores (doravante, MRE ou Itamaraty), o Conselho de Segurança Nacional e as agências econômicas são relevantes (PINHEIRO, 2000b, p. 462-466).

Um elemento importante nesse sentido é a recuperação do espaço de manobra do MRE no processo decisório, perdido após o golpe de Estado de 1964 (SARAIWA, 1998, p. 29). Além disso, destaca-se o processo de reforma e modernização ocorrido no Itamaraty durante o período, que só foi possível graças à relação de confiança entre Silveira e o presidente Geisel (SPEKTOR, 2004, p. 218-220).

Em sua análise detalhada do processo de tomada de decisões em política externa do governo Geisel, Pinheiro (2013, p. 83) identifica a existência de um *inner circle* (círculo

interno) e de um *outer circle* (círculo externo) em torno da figura do presidente. O círculo interno, que funcionava na prática como um *think tank* que fornecia informações e opiniões ao presidente, era composto por assessores mais próximos e por um grupo de membros da burocracia caracterizado como “grupo palaciano”.

Este grupo era composto pelos generais Golbery do Couto e Silva (chefe do Gabinete Civil), Hugo de Andrade Abreu (chefe do Gabinete Militar)³⁵ e João Figueiredo (chefe do Serviço Nacional de Informações); além do líder da Seplan, João Paulo dos Reis Velloso, que assessorava o presidente em questões econômicas. Em depoimento, o próprio Geisel admite que esses atores tinham algum grau de envolvimento no processo decisório:

Relatórios, propriamente, não. Às vezes vinham notas, observações. Podiam vir do SNI, da Casa Militar ou do Conselho de Segurança. Podiam vir do próprio Golbery. Qualquer um podia trazer. É claro que sempre com cuidado, para não causar melindres, mesmo porque o Itamarati é muito suscetível (GEISEL apud D'ARAÚJO; CASTRO, 1997, p. 432).

Por sua vez, o círculo externo era composto pelo Conselho de Segurança Nacional, órgão constituído por diversos membros civis e militares da burocracia estatal. O principal papel do CSN era o de “ritualizar” as decisões tomadas por Geisel (PINHEIRO, 2013, p. 96), o que acabava por atribuir legitimidade e coesão interna a estas. O CSN tinha uma participação mais ativa em questões que pudessem entrar em choque com a Doutrina de Segurança Nacional vigente, como por exemplo as negociações em torno do Acordo Nuclear com a Alemanha e nas relações com os Estados Unidos, sobretudo no campo da cooperação militar (SARAIVA, 1998, p. 30).

Por fim, dentro do escopo deste trabalho, é importante ressaltar o papel do Ministério de Minas e Energia (MME), na figura do ministro Shigeaki Ueki. O MME atuava especificamente em questões referentes ao petróleo e nos aspectos técnicos das negociações sobre Itaipu. Um fator que contribuiu para a atuação do MME é a confiança de Geisel em Ueki, pelo fato deste ter sido assessor do presidente durante o seu tempo à frente da Petrobras no governo anterior (SPEKTOR, 2004, p. 215). Ueki foi um operador importante da política externa brasileira no âmbito energético, visitando Arábia Saudita, Iraque, Irã e China durante o período.

35 A título de informação, os postos de chefe do Gabinete Civil e do Gabinete Militar equivalem ao que hoje seriam os cargos de Ministro-chefe da Casa Civil e do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República, respectivamente.

2.3 Os esforços para a garantia da segurança energética brasileira no governo Geisel: segurança pela aproximação

Em meio a um contexto de crise energética mundial, a política de energia do país passou a ser um componente decisivo da estratégia nacional. Conforme exposto no II PND, o dilema para o país nessa questão era “como enfrentar a crise de energia sem sacrificar o crescimento acelerado” (BRASIL, 1974, p. 82). Os setores econômicos do novo governo foram pegos de surpresa com o aumento súbito nos preços internacionais do petróleo que ocorreu quase que simultaneamente à posse de Geisel, como mostra a tabela a seguir:

Tabela 4: Preço médio do barril de petróleo importado pelo Brasil (valores em US\$)

1967	1,42	1974	11,13
1968	1,50	1975	10,72
1969	1,50	1976	11,50
1970	1,51	1977	12,30
1971	1,85	1978	12,44
1972	1,99	1979	17,11
1973	12,80	1980 (previsão)	32,00

Fonte: CONANT, M.; GOLD, F. R. *A Geopolítica Energética*. Rio de Janeiro, Biblioteca do Exército, 1981.

Nesse sentido, a expansão da oferta de energia no território nacional, aliada à diversificação da matriz energética brasileira, era um dos pontos fundamentais da política energética que compunha o Plano. Diversificar a matriz energética significava, também, reduzir a dependência das fontes de energia externas, ou seja, alcançar um status de autossuficiência energética no país.

Para isso, o governo investiu em alternativas ao petróleo, que era obtido principalmente através de exportações – mais de dois terços do petróleo (que respondia por 48% da energia total utilizada) consumido no país era importado (BRASIL, 1974, p. 17), e os números vinham aumentando desde o governo anterior.

Nesse sentido, destacam-se três alternativas: a opção nuclear, materializada principalmente no Acordo Nuclear assinado com a Alemanha em 1975; as negociações para a construção da usina hidrelétrica de Itaipu na região da Tríplice Fronteira com a Argentina e o Paraguai; e o investimento na produção do etanol derivado da cana-de-açúcar.

A política nuclear brasileira é parte central do II PND, com uma seção do documento dedicada ao tema. De acordo com o plano, o desenvolvimento do Programa Nuclear Brasileiro objetiva “preparar o Brasil para o estágio dos anos 80, em que a energia nuclear já deverá corresponder a parcela significativa da energia elétrica gerada no país” (BRASIL, 1974, p. 140).

Além disso, o investimento no programa serviria para impulsionar o uso pacífico da tecnologia nuclear em outras áreas para além da produção de energia, como a indústria, a medicina e a siderurgia.

O Acordo Nuclear assinado com a República Federal da Alemanha em 1975 foi a principal iniciativa nesse tema durante o período³⁶. O acordo, com o valor total de US\$ 4 bilhões, era à época o maior acordo de cooperação nuclear já assinado com um país em desenvolvimento. Entre as áreas cobertas pelo acordo, estão a construção de reatores, reprocessamento de combustível e exploração, mineração e enriquecimento de urânio (HURRELL, 2013, p. 288).

A exploração do potencial hidrelétrico do país também foi enfatizada no II PND. Foi durante o governo Geisel que ocorreu a intensificação das negociações sobre o aproveitamento dos recursos hídricos da Bacia do Prata. As obras de construção da usina hidrelétrica de Itaipu começaram em 1975, mas só foram concluídas em 1983, durante o governo Figueiredo e após a assinatura do Acordo Tripartite Itaipu-Corpus entre Brasil, Argentina e Paraguai. As desconfianças nas relações entre brasileiros e argentinos e divergências técnicas com os paraguaios contribuíram para o atraso na resolução da questão (VISENTINI, 2004, p. 229).

O incentivo à produção de biocombustíveis derivados da cana-de-açúcar também foi um elemento importante da política energética do Brasil durante o período. Visando a promoção do etanol como uma alternativa aos combustíveis derivados de petróleo, foi lançado o Programa Nacional do Álcool (Proálcool) em 1975. Além do aumento nos preços do petróleo, o potencial agrícola para o plantio da cana-de-açúcar na região Nordeste do país e os baixos preços do açúcar no mercado internacional justificavam a criação e o desenvolvimento do programa (DALGAARD, 2017, p. 284-285).

As iniciativas de promoção de alternativas ao petróleo eram estratégias de médio a longo prazo, e por isso, este combustível e seus derivados ainda ocupariam posição central na matriz energética brasileira. Assim, a diversificação das fontes de petróleo ainda seria considerada um objetivo importante da estratégia de segurança energética nacional, de acordo com o próprio II PND:

No longo prazo, deve o Brasil prover internamente suas fontes básicas de energia. Uma estratégia nesse sentido levará pelo menos uma década, e dependerá essencialmente dos resultados da prospecção de petróleo, da exploração do xisto, da descoberta de significativas jazidas de urânio e da melhor solução que a tecnologia

36 O que é chamado de “acordo nuclear” consiste em um conjunto de acordos, entre eles um acordo de cooperação entre as chancelarias dos dois países; e contratos que previam a criação de *joint ventures* controladas pela Nuclebrás, empresa nuclear brasileira, e suas contrapartes alemãs. Para mais sobre os acordos, ver Brandão (2008) e Souza (2009).

mundial encontrar para a principal nova forma de energia, em substituição ao petróleo (BRASIL, 1974, p. 82).

Devido à escolha pela manutenção da estratégia de crescimento acelerado do governo anterior, o consumo de energia não poderia ser restringido. Ao contrário do que indicava o II PND, que preconizava medidas como a eliminação de subsídios para consumo de gasolina, a criação de sistemas de transporte em massa, a eletrificação de ferrovias, entre outras (BRASIL, 1974, p. 17), não houve uma política de desincentivo ao consumo de derivados de petróleo, ou de conservação de energia como um todo (LEITE, 2007, p. 198).

Mesmo com o investimento massivo na prospecção e produção de petróleo em território nacional, a dependência das importações não apenas continuava, mas se acentuava. A parcela referente ao petróleo importado no total do consumo nacional subiu de 78,4% em 1974 para 85,8% em 1979 (HURRELL, 2013, p. 300). O aumento da dependência do petróleo de origem estrangeira somado ao aumento súbito dos preços decorrente da crise energética fez com que os gastos com as importações do petróleo multiplicassem a partir de 1973, conforme exposto na tabela abaixo:

Tabela 5: Total das importações brasileiras de petróleo (valores em milhões de US\$)

1970	227	1975	3224
1971	403	1976	3460
1972	507	1977	3663
1973	1007	1978	4089
1974	3178	1979	6264

Fonte: CONANT, M.; GOLD, F. R. *A Geopolítica Energética*. Rio de Janeiro, Biblioteca do Exército, 1981.

Ao longo do governo Geisel, a Petrobras ficou sob comando direto do presidente da República, que havia presidido a companhia no governo anterior. A fundação em 1972 da Braspetro, divisão internacional da empresa responsável pela prospecção de campos de petróleo no exterior, foi um dos marcos de sua administração. Sob os auspícios de Geisel, a empresa gastou mais em investimentos do que na pesquisa e desenvolvimento da produção de petróleo, visando lucros a curto prazo e com baixo risco (LEITE, 2007, p. 204).

Foi durante o governo Geisel que a Braspetro intensificou suas atividades no exterior, agindo em países exportadores de petróleo como Iraque, Argélia, Egito e Líbia, tornando a própria empresa – e o sistema Petrobras como um todo, aqui incluindo também a Interbrás, subsidiária responsável pelo comércio internacional – um vetor da inserção internacional brasileira durante o período (TOSCANO, 2010). Dessa forma, observa-se que a articulação

entre a empresa e os setores responsáveis pela condução da política externa brasileira era um componente fundamental da estratégia de segurança energética do país à época.

2.3.1 Reações brasileiras ao primeiro choque: movimentos em direção aos países produtores

Conforme visto na seção anterior, apesar dos esforços de diversificação da matriz energética e de prospecção e produção de petróleo em território nacional, a dependência das importações de petróleo persistia e até mesmo aumentava, pois os níveis de consumo desse combustível não se reduziram. A solução dessa questão então atravessava as fronteiras nacionais e a política externa teria de ser utilizada como instrumento para a garantia da continuidade do fornecimento deste insumo e, conseqüentemente, da segurança energética brasileira durante o período.

Nesse sentido, é importante ter em mente o fato de que, conforme exposto na seção referente ao primeiro choque do petróleo, os países exportadores condicionavam o fornecimento de petróleo à postura que os países importadores mantinham em relação ao contexto geopolítico na região. Assim sendo, a origem dos suprimentos energéticos para o abastecimento da economia brasileira não mais era uma questão estritamente técnica, se convertendo também em uma questão política e, sobretudo, de política externa.

Um fato que evidencia a importância da questão das importações de petróleo na agenda de política externa do Brasil durante o período é a quantidade considerável de documentos que relatavam as reações de outros países à crise do petróleo no arquivo do chanceler Azeredo da Silveira localizado no acervo do CPDOC/FGV³⁷. Podem ser encontradas no arquivo dezenas de telegramas que tratam exclusivamente do assunto enviados pelas embaixadas brasileiras em diversos países, o que indica que o chanceler dedicava significativa atenção ao tema.

Silveira admitia que a dependência brasileira do petróleo – e especialmente, do petróleo fornecido pelos países árabes – era um problema relevante, e que a solução deste problema requeria um compromisso político por parte do Brasil. De acordo com o chanceler, o Brasil não poderia se indispor com estes países pois uma eventual falta de petróleo no país seria não apenas um problema econômico, mas também um problema social (SPEKTOR, 2010, p. 119), o que teria custos muito maiores do que assumir essa posição política. Em suas palavras:

Em matéria de fornecimento [de petróleo], a verdade é que a gente é dependente mesmo. E o que a gente vai fazer? O Brasil é dependente de outras coisas muito piores porque incluem todo um mecanismo de dependência política e econômica que o

37 CPDOC/FGV. **Arquivo Azeredo da Silveira**. Pasta AAS mre rm 1975.03.15.

petróleo não cria. **O único compromisso que o petróleo cria é um compromisso global, geral, de uma posição política**, mas não envolve uma dependência como outros tipos de dependência podem envolver, afetando inclusive a própria soberania brasileira (SILVEIRA apud SPEKTOR, 2010, p. 122, grifo nosso).

Diante desse contexto, consideramos que a inclusão e manutenção do Brasil na lista de “países amigos” estipulada pelos países-membros da OPEP se firmavam como objetivos da política externa brasileira ao longo do período. Somados à necessidade de se equilibrar a balança comercial com estes países diante da crise do petróleo, estes objetivos impulsionaram a consolidação do Oriente Médio como uma região estratégica para a diplomacia brasileira.

As referências aos esforços para “diminuir as distâncias” (MRE, 1975a, p. 75) e “intensificar o intercâmbio” (MRE, 1975b, p. 40) com o mundo árabe eram cada vez mais presentes no discurso diplomático brasileiro, tanto no plano multilateral quanto nas relações bilaterais com tais países. Em uma circular secreta enviada às embaixadas brasileiras em abril de 1974 contendo instruções do próprio presidente Geisel, a questão do petróleo é citada como um dos motivos do incremento das relações com os países árabes:

O Brasil está decidido a trabalhar ativamente na consolidação de suas relações bilaterais com os países árabes, certo de que elas serão mutuamente benéficas pelo aporte que lhes podemos trazer na construção de um futuro econômico mais sólido e **eles a nosso progresso quer como supridores de petróleo quer como de capitais.**³⁸

As iniciativas de estreitamento de laços diplomáticos com os países exportadores foram lideradas pelo reconhecimento brasileiro da legitimidade das reivindicações palestinas à sua autodeterminação e soberania no contexto do conflito árabe-israelense, além do repúdio à ocupação forçada de territórios palestinos por parte do Estado judeu.

Em um jantar oferecido às delegações árabes durante os trabalhos da XXX Sessão da Assembleia Geral da ONU, em 1975, onde seriam votados dois projetos de resolução referentes à questão, Azeredo da Silveira reafirmou a importância das relações entre o Brasil e estes países e o reconhecimento brasileiro dos direitos legítimos do povo palestino (MRE, 1975b, p. 40-41). Uma fala do chefe da delegação brasileira na ONU, o embaixador Sérgio Corrêa da Costa, alguns meses após a Sessão, ilustra a posição do país em apoio à causa palestina:

Com relação aos projetos de resolução A/L.7681 Rev. I* e A/L. 770, ** a Delegação do Brasil deseja deixar consignado que, como repetidas vezes tem afirmado, **o Governo brasileiro reconhece os legítimos e inalienáveis direitos do povo palestino à autodeterminação e à soberania. Consideramos o exercício desses direitos pelo povo palestino como uma condição essencial para que se alcance uma paz justa e duradoura na região.** Qualquer outra solução seria ilusória e serviria apenas para agravar ainda mais o problema.

38 Circular telegráfica nº 9808, destinada a embaixadas brasileiras. CPDOC/FGV. **Arquivo Azeredo da Silveira.** Pasta AAS mre rb 1974.04.14. Grifo nosso.

O Governo brasileiro vê com crescente preocupação a ausência de progressos no sentido do exercício desses direitos e considera que o prolongamento dessa situação injusta é fator de perturbação da ordem internacional. Um dos obstáculos no caminho da paz é a não-participação dos representantes do povo palestino nas salas em que se debate o seu destino. Parece nos, ainda, justa e construtiva a idéia da criação, nas Nações Unidas, de um mecanismo adequado para garantir ao povo palestino o exercício de seus direitos. **O Brasil repudia a ocupação de territórios pela força e considera que essa ocupação deve cessar.** (COSTA apud MRE, 1975c, p. 79, grifo no original).

É em meio a esse contexto que ocorre aquela que seria provavelmente a iniciativa de maior expressão na guinada pró-árabe da postura brasileira em relação ao Oriente Médio: o voto favorável à Resolução 3379 das Nações Unidas, que caracterizava o sionismo como uma forma de discriminação racial. A decisão pelo voto favorável, autorizada diretamente por Geisel através de um telefonema, se deu na véspera da votação (VISENTINI, 2004, p. 247). Silveira conta que a decisão veio do próprio presidente, que era contrário à abstenção:

Minha inclinação sempre foi pelo voto de abstenção, mas quando o presidente Geisel assumiu o governo, certo ou errado, acreditava que o Brasil devia se afirmar nos organismos internacionais votando a favor ou contra. Ele não entendia que, em um organismo multilateral, a abstenção pudesse ser um voto expressivo. Ele tinha aversão ao voto de abstenção (SILVEIRA apud SPEKTOR, 2010, p. 113).

O voto marca um movimento de redirecionamento da política externa brasileira para a região, que demonstrava desde a criação do Estado de Israel uma posição histórica de equidistância. Todavia, a declaração de voto brasileira deixava claro que esta não era uma medida hostil ao povo judeu, e sim uma afirmação do repúdio à discriminação racial como uma tradição histórica da diplomacia brasileira.

Na declaração de voto, era enfatizado o reconhecimento por parte do Brasil do direito de Israel existir como um estado independente, através de uma citação da intervenção da delegação brasileira na Sessão que resultou na criação do Estado judeu em 1947 (MRE, 1975c, p. 80). Ainda assim, os Estados Unidos, por meio de uma nota de sua embaixada em Brasília, expressaram “profundo desapontamento” com o voto brasileiro³⁹. A declaração não surtiu efeito e a delegação brasileira manteve a posição.

Para além da expressão do apoio à causa palestina no âmbito multilateral, os movimentos de aproximação do Brasil em direção aos países exportadores do grande Oriente Médio também se deram no plano bilateral, através de acordos de compra e prospecção de petróleo, visitas de ministros, acordos e missões comerciais, estabelecimento de comissões e mecanismos de consulta, entre outras iniciativas variadas.

39 Nota enviada ao Itamaraty pela Embaixada dos Estados Unidos da América em Brasília. CPDOC/FGV. **Arquivo Azeredo da Silveira.** Pasta AAS mre onu 1975.01.23.

Nesse sentido, são notáveis os esforços do Departamento de Promoção Comercial do Itamaraty, que organizou a participação brasileira em feiras internacionais de comércio e exposições industriais em diversos países do mundo árabe (SANTANA, 2006, p. 170). Por parte dos países médio-orientais, destaca-se o envio ao Brasil de uma missão comercial composta por representantes governamentais e banqueiros já em 1974⁴⁰, o que evidencia o interesse recíproco no estreitamento de laços entre o Brasil e os países da região.

Um dos países mais importantes – se não o mais importante – na estratégia brasileira de aproximação do mundo árabe era o Iraque, o maior exportador de petróleo para o Brasil durante o período (SANTANA, 2006, p. 169-170). Em 1971, por decisão do então presidente Médici e de Geisel, presidente da Petrobras à época, o Brasil foi um dos primeiros países a estabelecer contratos com a Iraq National Oil Company (INOC), estatal petrolífera iraquiana, após a nacionalização do petróleo do país (ATTUCH, 2003, p. 21).

Os contratos assinados no governo anterior teriam, então, contribuído para a garantia da prioridade de fornecimento para o Brasil após o primeiro choque. Entre as frentes de atuação brasileira no Iraque, destaca-se a descoberta em 1975 do campo de Majnoon, no sul do país, através das iniciativas de prospecção da Braspetro. Ao longo dos anos seguintes, técnicos brasileiros trabalharam no local enquanto executivos brasileiros e iraquianos negociavam os direitos de exploração do campo (ATTUCH, 2003, p. 21-22).

Azeredo da Silveira visitou o Iraque em 1975. No ano seguinte, foi a vez do Ministro de Minas e Energia, Shigeaki Ueki. Nas duas ocasiões, a prospecção e importação de petróleo figuravam entre os temas mais importantes da agenda. Em uma carta enviada ao presidente iraquiano em 1977, o presidente Geisel reafirmou o compromisso brasileiro com a cooperação econômica e técnica com o Iraque, declarando interesse pessoal na questão:

À luz de minha experiência passada, à frente da Petrobras, onde me coube desempenhar papel decisivo no início das relações entre nossos dois países, acompanho com especial interesse e empenho alta prioridade a que se aprofundem os entendimentos com a Iraq National Oil Corporation. E, além dos trabalhos de prospecção e exploração de petróleo no Iraque, empreendidos pela Braspetro. Também outra subsidiária da Petrobras, a companhia de comércio Interbras, espera poder contribuir de forma expressiva para o esforço de desenvolvimento realizado pelo seu país e tem em vista, particularmente, a possibilidade de vir a construir importante ferrovia em território iraquiano.⁴¹

40 Nota do chefe do Gabinete Civil da Presidência, Golbery do Couto e Silva, destinada a Azeredo da Silveira, datada de 12 de agosto de 1974. CPDOC/FGV. **Arquivo Azeredo da Silveira**. Pasta AAS mre rb 1974.02.06.

41 Carta do presidente Geisel ao presidente do Iraque, Ahmed Hassan Al-Bakr, datada de 20 de abril de 1977. CPDOC/FGV. **Arquivo Azeredo da Silveira**. Pasta AAS mre rb 1974.02.06.

É interessante notar que o projeto aludido por Geisel na carta se concretizou. Em outubro de 1978, a construtora brasileira Mendes Júnior, através de um consórcio com a Interbrás, foi selecionada no processo de concorrência pública para a construção de uma ferrovia que ligaria Bagdá à cidade de Akashat, no oeste do país. O contrato, no valor de US\$ 1,2 bilhão, era o maior contrato assinado por uma empresa brasileira no exterior até então. O ministro Ueki fora creditado como um dos responsáveis pelo êxito da proposta do consórcio, ao lado do ministro da Indústria e Comércio, Ângelo Calmom de Sá (ATTUCH, 2003, p. 31; VISENTINI, 2004, p. 249).

Estes foram os movimentos iniciais de um longo “relacionamento especial” entre o Brasil e o Iraque, que seria aprofundado no governo seguinte, conforme será abordado no capítulo 3. A intensificação dos contatos entre brasileiros e iraquianos durante o período foi tamanha que se estendeu até mesmo ao âmbito subnacional, com um convite para uma visita a Bagdá oferecido em 1977 ao prefeito do Rio de Janeiro, Marcos Tamoyo⁴², prática então incomum nas relações internacionais brasileiras. O convite demonstra a relevância e a posição de prestígio do Brasil diante da sociedade iraquiana da época.

Outro parceiro comercial importante na região era o Irã. Em 1975, foi criada a Comissão Mista Brasil-Irã; e no ano seguinte, foi enviada uma missão comercial brasileira para aquele país. Ao longo do governo Geisel, diversos acordos comerciais foram firmados entre Brasil e Irã, com destaque para a cooperação agrícola e industrial (VISENTINI, 2004, p. 252). O setor empresarial brasileiro também passou a investir mais no país, especialmente na área de infraestrutura, com o estabelecimento de um consórcio do qual participavam, entre outras empresas, a empreiteira Andrade Gutierrez (TRAUMANN, 2016, p. 179).

O país persa foi um dos principais fornecedores de petróleo para o Brasil até os últimos meses do governo Geisel, quando a instabilidade política no país causou uma disrupção na sua produção petrolífera. Em 1976, o presidente da National Iranian Oil Company (NIOC), empresa petrolífera iraniana, visitou o Brasil, sendo recebido por Geisel em uma audiência (MRE, 1976, p. 118). Em junho do ano seguinte, ficou acertado um aumento expressivo nas compras brasileiras de petróleo iraniano, que dobrariam duas vezes dentro do período de um ano⁴³.

42 Carta enviada ao Itamaraty pela embaixada do Iraque em Brasília, datada de 26 de dezembro de 1977. CPDOC/FGV. **Arquivo Azeredo da Silveira**. Pasta AAS mre rb 1974.02.06.

43 Telegrama enviado pelo ministro da Fazenda, Mário Henrique Simonsen, ao ministro de Economia e Finanças do Irã, Hushang Ansary, datado de 15 de junho de 1977. CPDOC/FGV. **Arquivo Azeredo da Silveira**. Pasta AAS mre rb 1974.02.06.

Já em 1978, no contexto das negociações da construção da usina de Itaipu, o Brasil ofereceu ao Irã cooperação técnica em matéria de energia hidrelétrica⁴⁴. Assim como no caso iraquiano, ocorreram visitas e contatos a nível ministerial. Em novembro deste mesmo ano, o ministro brasileiro Ueki visitou o Irã, no contexto da greve dos petroleiros iranianos, para negociar acordos de cooperação neste campo⁴⁵.

A partir dos últimos momentos do governo Geisel, a instabilidade política fez com que a produção e conseqüente exportação de petróleo no Irã diminuísse drasticamente, o que acabaria sendo o primeiro movimento que acabou por culminar na segunda crise energética da década (como veremos no capítulo 3). Em meio a esse contexto, o Brasil teria de suprir esta demanda reprimida buscando petróleo em outras fontes, seja entrando em novos mercados ou intensificando as compras dos fornecedores tradicionais.

Um elemento curioso em torno das relações entre o Brasil e o Irã durante o governo Geisel é o fato de que Flávio Ernesto Azeredo da Silveira, filho do chanceler, se mudou para o Irã em 1976 após seu casamento com uma iraniana. Flávio desempenharia um papel ativo nas relações comerciais entre os dois países, sendo nomeado representante da Interbrás no Irã⁴⁶. Através de Flávio, o chanceler tinha um canal de comunicação quase direto com os burocratas e executivos fornecedores de petróleo daquele país.

Ainda que em menor dimensão quando comparada a Iraque e Irã, a Arábia Saudita também figurava na lista dos principais fornecedores de petróleo ao Brasil durante o período. O ministro saudita dos Negócios Estrangeiros visitou Brasília em setembro de 1974; e, dois meses depois, o Brasil enviou ao país uma missão técnica de alto nível e uma missão a nível ministerial composta pelos ministros Shigeaki Ueki, de Minas e Energia; e João Paulo dos Reis Velloso, da Secretaria de Planejamento.

Como lembrou Silveira em seu discurso de recepção do ministro saudita, o país incluiu o Brasil na lista de países amigos para os quais o abastecimento de petróleo foi mantido após o embargo do ano anterior. Na mesma ocasião, Silveira ressaltou a importância do intercâmbio comercial entre os dois países, aludindo à complementaridade das duas economias. O chanceler também declarou, sem ambigüidades, o apoio brasileiro à causa palestina, questão sensível para a Arábia Saudita (MRE, 1974, p. 35-36).

44 Carta enviada por Azeredo da Silveira ao primeiro-ministro do Irã, Jamshid Amouzegar, datada de 9 de fevereiro de 1978. CPDOC/FGV. **Arquivo Azeredo da Silveira**. Pasta AAS mre rb 1974.02.06.

45 Telegrama enviado ao Itamaraty pela embaixada brasileira em Teerã, datado de 1º de novembro de 1978. CPDOC/FGV. **Arquivo Azeredo da Silveira**. Pasta AAS mre rb 1974.02.06.

46 Carta enviada por Azeredo da Silveira ao primeiro-ministro do Irã, Jamshid Amouzegar, datada de 23 de agosto de 1976. CPDOC/FGV. **Arquivo Azeredo da Silveira**. Pasta AAS mre rb 1974.02.06.

Quatro anos depois, os dois países negociaram a reativação da Comissão Mista Brasil-Arábia Saudita, além de um incremento nos investimentos sauditas no Brasil, acordos de cooperação agrícola e oportunidades de atuação para as empresas brasileiras de construção (VISENTINI, 2004, p. 255). No ano seguinte, diante da iminente crise no Irã, executivos da Petrobras procuraram a Arábia Saudita na intenção de que esta suprisse a parcela do fornecimento cortado pelo país persa, mas sem sucesso, pois os sauditas já se encontravam no limite da sua capacidade de exportação⁴⁷.

O outro país da região que a missão brasileira de 1974 visitou foi o Kuwait, com o qual foi assinado no ano seguinte um acordo de cooperação econômica, em visita do ministro dos Negócios Estrangeiros deste país ao Brasil (VISENTINI, 2004, p. 249). Uma missão comercial liderada pela Petrobras foi enviada ao emirado em 1979, o que resultou num compromisso por parte do Kuwait em aumentar as exportações de petróleo para o Brasil⁴⁸.

O Brasil também olhou para o mercado de petróleo dos Emirados Árabes Unidos durante o período. Em 1976, o país ofereceu ao Brasil a oportunidade de explorar petróleo no emirado de Ras El Khaima, no litoral do Golfo Pérsico. As negociações ocorreram em sigilo através da embaixada brasileira no Kuwait (o Brasil não possuía representação diplomática nos EAU), pois estas iam de encontro aos interesses da Arábia Saudita⁴⁹. Três anos depois, no contexto da crise no Irã, o Brasil procurou os EAU com a finalidade de buscar um incremento na quantidade de suprimentos de petróleo, que seria condicionado à capacidade de produção por parte de Abu Dhabi⁵⁰.

Quanto às relações do Brasil com os países produtores do Norte da África, destacam-se – ainda que em menor proporção em relação aos países da Península Arábica e do Golfo Pérsico – Argélia, Líbia e Egito, onde a Braspetro já vinha prospectando petróleo desde o governo anterior. Na Argélia, os esforços brasileiros se concentraram na exploração do campo de Ras Tounb e na exportação de veículos produzidos na Volkswagen do Brasil em troca de fornecimento de petróleo argelino (VISENTINI, 2004, p. 250).

47 Telegrama enviado ao Itamaraty por Armando Guedes Coelho, superintendente do departamento comercial da Petrobras, datado de 9 de fevereiro de 1979. CPDOC/FGV. **Arquivo Azeredo da Silveira**. Pasta AAS mre rb 1974.02.06.

48 Telegrama enviado ao Itamaraty pela embaixada brasileira no Kuwait, datado de 18 de janeiro de 1979. CPDOC/FGV. **Arquivo Azeredo da Silveira**. Pasta AAS mre rm 1975.03.15.

49 Telegrama enviado ao Itamaraty pela embaixada brasileira no Kuwait, datado de 13 de dezembro de 1976. CPDOC/FGV. **Arquivo Azeredo da Silveira**. Pasta AAS mre rb 1974.02.06.

50 Telegrama enviado ao Itamaraty pela representação brasileira nas Nações Unidas em Genebra, datado de 22 de fevereiro de 1979. CPDOC/FGV. **Arquivo Azeredo da Silveira**. Pasta AAS mre rb 1974.02.06.

As relações com a Líbia de Muammar Gaddafi se estenderam além do plano comercial. Oficiais militares líbios visitaram o Brasil durante o período, buscando estabelecer iniciativas de cooperação neste âmbito⁵¹. Em 1978, uma missão governamental líbia negociou o incremento do comércio com o Brasil. Ainda naquele ano, foi instalada a Comissão Mista Brasil-Líbia, parte de um esforço para intensificar as relações comerciais e a cooperação técnica entre os dois países (MRE, 1978, p. 69-76). No ano seguinte, a Líbia foi procurada como uma fonte alternativa para produção iraniana suprimida, porém, a exemplo da Arábia Saudita, sem sucesso por parte do Brasil⁵².

Por fim, a respeito do Egito, destaca-se a visita do presidente da estatal petrolífera egípcia Egyptian General Petroleum Corporation (EGPC) ao Brasil ainda em 1974, vinculada aos contratos vigentes de prospecção da Braspetro no país (VISENTINI, 2004, p. 250-251). Em uma carta datada de 1975, o presidente egípcio Anwar El Sadat, um dos responsáveis pela ofensiva árabe do feriado do Yom Kippur dois anos antes, expressou gratidão a Geisel pelo voto brasileiro na resolução que condenava o sionismo⁵³.

2.3.2 Para além do mundo árabe: tentativas de diversificação de fornecedores

O contexto de crise energética fez com que o Brasil voltasse as atenções, também, para os dois países sul-americanos membros da OPEP: a Venezuela e o Equador. Através de uma carta destinada a Geisel e escrita pelos presidentes destes países encontrada no acervo de Azeredo da Silveira, o Brasil foi informado sobre o teor das discussões na Conferência de Soberanos e Chefes de Estado da OPEP, no mês de março de 1975. Além disso, Venezuela e Equador se dispuseram a cooperar com o Brasil diante da Conferência Mundial sobre Energia de Paris, a ser realizada ainda naquele ano, para a qual o Brasil foi um dos poucos países em desenvolvimento convidados⁵⁴.

51 Nota confidencial enviada a Azeredo da Silveira pelo Secretário-geral do Conselho de Segurança Nacional, general Hugo de Andrade Abreu, datada de 13 de fevereiro de 1975. CPDOC/FGV. **Arquivo Azeredo da Silveira**. Pasta AAS mre rb 1974.02.06.

52 Telegrama enviado ao Itamaraty pela embaixada brasileira em Trípoli, datado de 19 de fevereiro de 1979. CPDOC/FGV. **Arquivo Azeredo da Silveira**. Pasta AAS mre rb 1974.02.06.

53 Carta endereçada a Geisel enviada pela embaixada do Egito em Brasília em nome do presidente do Egito, Anwar El Sadat, datada de 27 de dezembro de 1975. CPDOC/FGV. **Arquivo Azeredo da Silveira**. Pasta AAS mre rb 1974.08.19.

54 Carta endereçada a Geisel assinada pelos presidentes da Venezuela, Carlos Andrés Pérez, e do Equador, Guillermo Rodríguez Lara, datada de 14 de março de 1975. CPDOC/FGV. **Arquivo Azeredo da Silveira**. Pasta AAS mre rm 1975.03.15.

Após a decisão conjunta da OPEP de aumentar mais uma vez os preços do petróleo em 1976, a Venezuela comunicou ao Brasil que buscava compensar os países da América Latina que importavam petróleo venezuelano⁵⁵. O presidente Carlos Andrés Pérez visitou o Brasil em 1977, quando foram assinados diversos acordos de cooperação. Na ocasião, Geisel manifestou interesse em promover um salto quantitativo nas importações de petróleo da Venezuela, que, por sua vez, declarou que intencionava comprar mais produtos industriais e agrícolas brasileiros⁵⁶. No ano seguinte, um consórcio composto pelas construtoras brasileiras Camargo Corrêa e Cetenco e empresas venezuelanas assinou um contrato para a ampliação da Usina Hidrelétrica de Guri, na bacia do Rio Orinoco.

Com a escassez da oferta internacional nos primeiros meses de 1979, o Brasil acionou mais uma vez o mercado de seu vizinho ao norte, e o ministro venezuelano de Minas e Energia e a petrolífera venezuelana Petróleos de Venezuela (PdVSA) confirmaram o incremento nos suprimentos para o Brasil⁵⁷. A partir de então, a Venezuela se mostrava ser uma fonte alternativa confiável em caso de interrupção de fornecimento do Oriente Médio.

O Equador, que não exportava petróleo para o Brasil em quantidade significativa, também recebeu alguma atenção durante o período. Destaca-se, nesse sentido, uma proposta de contrato de exploração e prospecção pela Braspetro apresentada em 1977 em parceria com a Corporación Estatal Petrolera Ecuatoriana (CEPE), empresa estatal de petróleo do país⁵⁸.

Outro país latino-americano procurado pelo Brasil com a intenção de diversificar as importações de petróleo durante os últimos momentos do governo Geisel foi o México – mais precisamente, em janeiro de 1979. Esta iniciativa não obteve sucesso imediato, devido ao fato de que toda a produção da empresa Petróleos Mexicanos (Pemex) já estava garantida para outros consumidores com contratos vigentes; contudo, a possibilidade de futuros contratos não foi descartada⁵⁹.

Quanto aos países africanos, destaca-se a intensidade das relações econômicas com a Nigéria, principal parceiro comercial do Brasil no continente. Em 1977, a Petrobras firmou um

55 Telegrama enviado ao Itamaraty pela embaixada brasileira em Caracas, datado de 7 de janeiro de 1977. CPDOC/FGV. **Arquivo Azeredo da Silveira**. Pasta AAS mre rm 1975.03.15.

56 Comunicado de imprensa durante a visita do presidente da Venezuela Carlos Andrés Pérez ao Brasil, datado de 19 de novembro de 1977. CPDOC/FGV. **Arquivo Azeredo da Silveira**. Pasta AAS mre rb 1974.10.24.

57 Telegrama enviado ao Itamaraty pela embaixada brasileira em Caracas, datado de 24 de janeiro de 1979. CPDOC/FGV. Arquivo Azeredo da Silveira. Pasta AAS mre rb 1974.10.24. CPDOC/FGV. **Arquivo Azeredo da Silveira**. Pasta AAS mre rb 1974.08.19.

58 Telegrama enviado ao Itamaraty pela embaixada brasileira em Quito, datado de 5 de outubro de 1977. CPDOC/FGV. **Arquivo Azeredo da Silveira**. Pasta AAS mre rm 1975.03.15.

59 Telegrama enviado ao Itamaraty pela embaixada brasileira na Cidade do México, datado de 19 de janeiro de 1979. CPDOC/FGV. **Arquivo Azeredo da Silveira**. Pasta AAS mre rm 1975.03.15.

contrato de compra com a Nigerian National Petroleum Corporation (NNPC). Apesar do preço do petróleo nigeriano à época ser mais elevado do que o fornecido pelos países do Golfo Pérsico, este ainda era um mercado viável, devido aos menores custos de frete. Contudo, a quantidade de petróleo oferecido era substancialmente inferior em comparação aos suprimentos fornecidos pelos países árabes.⁶⁰

Um outro país africano que abasteceu o Brasil no período foi Angola. Como parte dos esforços para estender as relações com os novos vizinhos transatlânticos para além do plano político, uma missão angolana visitou o Brasil em 1978. Na ocasião, os dois países combinaram a venda de petróleo deste país para o Brasil em troca de produtos manufaturados⁶¹. A quantidade de petróleo fornecida, inicialmente reduzida em termos relativos, seria aumentada à medida que a instabilidade política se amenizasse e a infraestrutura petrolífera do país se desenvolvesse.

A participação das empresas brasileiras nas relações comerciais do país durante o período também se manifesta nas ações diante dos países africanos. Um exemplo é a atuação da Mendes Júnior na Mauritânia, país onde a empreiteira foi responsável por construir uma ferrovia. A empresa atuou, ainda que indiretamente, na busca de oportunidades de entrada em novos mercados de compra de petróleo. Este fato é evidenciado por um telegrama enviado ao ministro-chefe da Casa Civil, Golbery do Couto e Silva, onde o vice-presidente da empresa Murillo Mendes alertava que as comemorações do aniversário da independência do país em 1975 poderiam representar uma oportunidade para o Brasil estreitar as relações com países produtores de petróleo⁶².

Com o reestabelecimento das relações diplomáticas com a China continental, o Brasil teria também a possibilidade de importar petróleo do incipiente mercado chinês. Em junho de 1978, uma missão comercial brasileira visitou a China, o que resultou em um contrato prevendo a venda de minério de ferro para o país em troca de petróleo⁶³. Em outubro do mesmo ano, o ministro Ueki visitou o país asiático, reforçando os compromissos firmados anteriormente⁶⁴.

60 Telegrama enviado ao Itamaraty pela embaixada brasileira em Lagos, datado de 20 de janeiro de 1977. CPDOC/FGV. **Arquivo Azeredo da Silveira**. Pasta AAS mre rm 1975.03.15.

61 Telegrama enviado ao Itamaraty pela embaixada brasileira em Luanda, datado de 15 de junho de 1978. CPDOC/FGV. **Arquivo Azeredo da Silveira**. Pasta AAS mre rb 1974.08.19.

62 Telegrama enviado ao ministro-chefe da Casa Civil, Golbery do Couto e Silva, por Murillo Mendes, vice-presidente executivo da Construtora Mendes Júnior S/A, datado de 14 de outubro de 1975. CPDOC/FGV. **Arquivo Azeredo da Silveira**. Pasta AAS mre rb 1974.08.19.

63 Telegrama enviado ao Itamaraty pela embaixada brasileira em Pequim, datado de 18 de julho de 1978. CPDOC/FGV. **Arquivo Azeredo da Silveira**. Pasta AAS mre rb 1974.02.06.

64 Telegrama enviado ao Itamaraty pela embaixada brasileira em Pequim, datado de 9 de novembro de 1978. CPDOC/FGV. **Arquivo Azeredo da Silveira**. Pasta AAS mre rb 1974.02.06.

Em janeiro do ano seguinte, o ministro do petróleo chinês retribuiu a visita, ao lado de uma comitiva de executivos e técnicos do setor⁶⁵.

Por fim, para além das iniciativas de exploração, prospecção e compra de petróleo em países produtores e exportadores, destaca-se também a adesão brasileira ao Tratado da Antártica em 1975, que se deu após a descoberta de indícios da existência de reservas de petróleo no continente (MATTOS, 2015). A adesão ao Tratado garantiria ao país liberdade de exploração científica da região, e ficou marcado como o primeiro passo para a criação do Programa Antártico Brasileiro (PROANTAR) em 1981.

2.4 Análise e conclusões

Neste capítulo, analisamos as ações da política externa brasileira empreendidas ao longo do governo Geisel (1974-1979) com o intuito de garantir a segurança energética do país diante do primeiro choque internacional do petróleo ocorrido em 1973, atribuindo uma maior atenção às relações do Brasil com países exportadores deste insumo.

Verificamos que, durante o período, os esforços da diplomacia brasileira nesta área se concentraram principalmente em torno dos países produtores do Oriente Médio e do Norte da África que articularam o embargo imposto em 1973 que culminou no aumento dos preços internacionais do petróleo. Vale lembrar que os países árabes vinculavam o fornecimento de petróleo à postura política dos países importadores diante do contexto geopolítico no Oriente Médio, o que caracteriza uma situação de ligação de questões, conforme definido por Axelrod e Keohane (1985). Em meio a esse contexto, foi posta em prática uma política de aproximação pautada na adesão de uma posição política pró-árabe no contexto do histórico conflito israelense-palestino, além do substancial incremento quantitativo e qualitativo de relações diplomáticas e comerciais do Brasil com estes países.

Todavia, as relações com os países exportadores desta *commodity* em outras regiões do mundo também tiveram um papel importante na estratégia de segurança energética brasileira, ainda que em menor escala quando comparados aos países médio-orientais. Essas relações se deram especialmente nos últimos momentos do governo Geisel, devido à instabilidade geopolítica corrente na região do Oriente Médio, acenando para o que eventualmente seria uma flexibilização dessa estratégia nos anos seguintes.

65 Telegrama enviado ao Itamaraty pela embaixada brasileira em Pequim, datado de 17 de janeiro de 1979. CPDOC/FGV. **Arquivo Azeredo da Silveira**. Pasta AAS mre rb 1974.02.06.

No que diz respeito ao processo de formulação da política externa nesta matéria, identificamos a **predominância da executiva de política externa**, composta pelo presidente Geisel e pelo chanceler Silveira, em concordância com as linhas gerais da diplomacia brasileira ao longo do período. Contudo, é importante notar também a presença recorrente do ministro de Minas e Energia e nome de confiança de Geisel, Shigeaki Ueki, como operador da política externa nos assuntos relacionados ao petróleo. Considerando a sugestão de Hill (2016) de que a executiva de política externa pode ser estendida de modo a abarcar membros da burocracia estatal de acordo com a área de interesse, faz sentido classificar Ueki como um dos principais formuladores dessa estratégia de segurança energética durante o período.

Quanto às variáveis domésticas que condicionaram a política externa brasileira em relação à questão, identificamos a **participação ativa das empresas estatais** incluídas no sistema Petrobras nas ações externas do Estado brasileiro na época, principalmente através de suas subsidiárias Braspetro e Interbras. A Braspetro tocava as iniciativas de exploração e prospecção de petróleo, iniciadas no governo anterior e multiplicadas durante o período, em diversos países; enquanto a Interbras participava das negociações que envolviam a exportação de diversos produtos e serviços brasileiros em troca do fornecimento de petróleo.

Nesse sentido, observamos também a **atuação** – ainda que na maioria dos casos em escopo limitado e, principalmente, restrita à fase de implementação da política externa – **de empresas privadas brasileiras** com potencial de atuação nos países exportadores de petróleo como grupos de interesse, ao observar a interação destas com os membros da burocracia estatal envolvidos no processo de formulação da política externa. Aqui, é emblemático o caso da construtora Mendes Júnior, que trabalhou diretamente com o governo brasileiro no caso do Iraque e mesmo informou membros do aparato de Estado sobre oportunidades de negócio envolvendo os países produtores.

A respeito das variáveis ao nível do indivíduo, destaca-se o **grande interesse e atenção atribuída por Azeredo da Silveira em relação ao tema**, evidenciado pela grande quantidade de documentos referentes ao tema enviados e recebidos pelo chanceler durante o período. Além disso, Silveira participou ativamente do processo de constituição de contatos diplomáticos com os países exportadores de petróleo, inclusive estabelecendo canais de comunicação diretos nestes países, como ilustra a atuação de seu filho Flávio Ernesto como representante comercial no Irã.

Além disso, apontamos para um **alto grau de coesão observado dentro da executiva de política externa**. Geisel e Silveira concordavam quase integralmente quanto às reações empreendidas diante da crise energética e a condução das relações do Brasil com os países

exportadores. Ambos entendiam que os movimentos em direção aos países exportadores – sobretudo os membros da OPEP que condicionavam o suprimento de petróleo ao compromisso político de apoio à causa palestina – era um imperativo para a garantia da segurança energética do país e participaram ativamente do processo de intensificação dos contatos diplomáticos com estes países.

O único ponto de discordância observado na relação entre os dois indivíduos foi a questão do voto favorável à caracterização do sionismo como uma forma de discriminação racial, quando Geisel – que rejeitava pessoalmente a abstenção – enfatizou a necessidade do voto a favor da Resolução 3379. Por outro lado, Silveira achava o voto de abstenção uma decisão mais prudente, temendo reações negativas por parte de outros atores, como os Estados Unidos, com quem Silveira liderava um processo de entendimento em conjunto com o chanceler norte-americano Henry Kissinger. A posição de Geisel acabou sendo validada, demonstrando a preponderância do presidente da República como última unidade de decisão nessa questão.

Também é fundamental observar o alto grau de **envolvimento do presidente** na questão. Geisel orientou pessoalmente a ação diplomática do Brasil diante da crise através não apenas da recomendação pelo veto ao sionismo no âmbito das Nações Unidas, mas também orientando os operadores da política externa brasileira a adotarem a iniciativa de estreitamento de laços bilaterais com os países exportadores. Nesse sentido, apontamos para a experiência prévia do presidente em questões internacionais e energéticas – devido aos cargos que este desempenhara no passado, e notadamente a sua experiência como presidente da Petrobras no governo Médici – como um possível catalisador do interesse pessoal de Geisel diante da questão, reforçando o argumento de que as características pessoais do líder podem ser condicionantes das ações e resultados da política externa de um país.

3 O GOVERNO FIGUEIREDO (1979-1985) E O SEGUNDO CHOQUE DO PETRÓLEO

Por que o posto anda comprando tanta cana
 Se o estoque do boteco
 Já está pra terminar?
 Derramar cachaça em automóvel
 É a coisa mais sem graça
 De que eu já ouvi falar
 Por que cortar assim nossa alegria
 Já sabendo que o álcool
 Também vai ter que acabar?

Raul Seixas – "Movido à Álcool"

Por Quem os Sinos Dobram (1979), Warner Music Brasil

O governo do general João Baptista de Oliveira Figueiredo (1979-1985) foi o último do período da ditadura civil-militar, que se encerrou com a eleição indireta de Tancredo Neves para a presidência da República. O período marca a etapa final do conturbado processo de liberalização política do regime – a abertura “lenta, gradual e segura” – e forneceu as bases para a transição democrática no país que culminaria com a eleição indireta de Tancredo Neves para a presidência e a posse de seu vice José Sarney após seu falecimento em 1985⁶⁶.

Figueiredo assumiu a presidência do Brasil em meio a um cenário de deterioração da estratégia de crescimento implementada no governo anterior, devido a diversos fatores conjunturais de ordem externa e interna, sendo um deles a crise energética internacional decorrente do segundo choque do petróleo. As primeiras reações brasileiras a esse contexto desfavorável tiveram como consequência uma maior instabilidade política no cenário doméstico, devido aos desentendimentos entre membros da burocracia estatal e ministros das pastas econômicas. Ao longo do período, a dívida externa passaria a ser uma das maiores preocupações do país, tendo reflexos na condução das políticas doméstica e externa.

66 Alguns autores, como Lemos (2014), entendem que o processo de redemocratização no Brasil só foi concluído após o estabelecimento de eleições diretas e a vitória de Fernando Collor de Mello no pleito presidencial realizado em 1989. De modo a prezar pela compatibilidade com o marco temporal da pesquisa, consideramos a posse de Sarney como o marco que estabelece o fim do período autoritário.

No campo das relações internacionais, o governo Figueiredo foi marcado pela consolidação do paradigma globalista da política externa, a partir da continuação das linhas gerais do pragmatismo responsável do período Geisel. Este processo, materializado na chamada diplomacia do “universalismo”, foi realizado sob a liderança do chanceler Ramiro Saraiva Guerreiro. Nas palavras de Gonçalves e Miyamoto (1994, p. 237), “o que antes fora apresentado como pragmatismo agora consolidava-se como uma estratégia articulada e coerente”. Isso justificaria a substituição do termo “pragmatismo” por “universalismo” na caracterização histórica do período, atribuindo um sentido de continuidade e permanência ao modelo de inserção internacional do país.

Este capítulo, dividido em três seções, analisará a política externa do governo Figueiredo e as ações da diplomacia brasileira na busca pela segurança energética do país em meio ao segundo choque do petróleo. A primeira seção trata desse evento e dos seus antecedentes, além das suas implicações para o mercado internacional de petróleo. Na seção seguinte, será apresentada uma visão geral dos fatores domésticos – o contexto econômico e político do Brasil à época –, seguida de um panorama das ações e do processo decisório da política externa brasileira durante o governo Figueiredo. Por fim, será realizada a análise das ações do Brasil no plano internacional em meio a este contexto.

3.1 O segundo choque do petróleo (1979-80): a Revolução Iraniana, a Guerra Irã-Iraque e as transformações no mercado mundial de petróleo

Conforme visto anteriormente, os países médio-orientais exportadores de petróleo tiveram suas rendas multiplicadas em decorrência do primeiro choque. No Irã, esse *boom* do petróleo impulsionou um crescimento econômico desordenado, acompanhado de inflação e aumento na desigualdade de renda; além de descontentamento popular com a corrupção, gastos supérfluos e a repressão violenta por parte do governo do xá Reza Pahlevi (COGGIOLA, 2008, p. 62).

Em meio a essa situação de instabilidade política, os trabalhadores da indústria petrolífera iraniana entraram em greve em dezembro de 1978, o que causou a cessação das exportações de petróleo deste país (YERGIN, 2020, p. 771). Esse movimento foi um dos principais pontos de tensão que culminaram na deposição do xá e na proclamação da República Islâmica do Irã pelo aiatolá Ruhollah Khomeini, em fevereiro de 1979.

Esse contexto de incertezas fez com que o mercado internacional de petróleo entrasse em convulsão. A diminuição da produção do Irã – à época, o segundo maior exportador de

petróleo do mundo – fez com que os níveis de fornecimento global caíssem de 4% a 5% em relação aos níveis anteriores, e o preço internacional da *commodity* mais do que dobrou, saltando de US\$ 13 para US\$ 34 pelo barril (YERGIN, 2020, p. 775). A perda da produção iraniana compensada por aumentos da produção em outros países exportadores, como a Arábia Saudita.

De acordo com Yergin, cinco fatores explicam a enorme discrepância entre a diminuição nos níveis de fornecimento e o súbito aumento dos preços: o crescimento no consumo por parte do mundo ocidental; o rompimento de contratos a longo prazo⁶⁷; as estratégias conflitantes dos países importadores; a manipulação dos estoques por parte dos países exportadores; e, não menos importante, os sentimentos de pânico dos compradores, que buscavam evitar a escassez a qualquer custo (YERGIN, 2020, p. 775-776).

Um fator que contribuiu para o impacto da diminuição da produção iraniana no mercado foi a dependência que os países importadores tinham dos suprimentos deste país, intensificada ao longo dos anos anteriores devido ao fato do Irã não ter participado do embargo decretado pelos países árabes membros da OPEP em 1973 (COGGIOLA, 2008, p. 63). Além disso, as boas relações do regime do xá com alguns países ocidentais asseguravam a continuidade dos suprimentos de petróleo. No caso dos Estados Unidos, por exemplo, o fornecimento era garantido em troca da venda de armamentos (TRAUMANN, 2016, p. 85).

As reações imediatas dos países importadores ao choque se assemelharam às reações diante da primeira crise, apesar da presença da AIE como uma iniciativa de coordenação de ações entre esses países. O mecanismo de emergência proposto e discutido pela agência ao longo dos anos anteriores nunca chegou a ser implementado (KEOHANE, 1984, p. 229), o que deixou os consumidores descobertos diante da ameaça de uma nova crise.

Havia, para além disso, um fator agravante: o fato das empresas internacionais controlarem uma parcela muito menor do mercado em comparação com a primeira crise da década (KEOHANE, 1984, p. 226-227), o que gerava maior incerteza e pânico. Os países importadores, então, se encontravam em um dilema entre pagar maiores preços ou lidar com interrupções nos suprimentos.

A principal causa do choque, portanto, não foi um embargo ou um boicote imposto pelos países exportadores, mas, nas palavras de Keohane (1984, p. 228, tradução nossa)⁶⁸, “uma

67 O novo regime iraniano tomou duas medidas em relação ao petróleo durante os primeiros meses após a Revolução: o fim das negociações com as companhias ocidentais e a decisão de não mais negociar contratos a longo prazo (COGGIOLA, 2008, p. 98).

68 “This combination of speculation and panic drove oil prices much higher even in the absence of a shortfall of supply as compared to demand” (KEOHANE, 1984, p. 228).

combinação de especulação e pânico, que fez com que os preços aumentassem mesmo na ausência de uma queda na oferta em comparação com a demanda”.

Em meio a esse contexto, Yergin aponta para o surgimento de duas dinâmicas competitivas, ou dois “jogos”, no mercado mundial de petróleo: uma escalada de preços, com os países produtores disputando o controle destes; e uma disputa pelo mercado, caracterizada pelos países consumidores competindo pelos suprimentos cada vez mais caros e escassos (YERGIN, 2020, p. 780).

A partir de meados de 1979, o petróleo iraniano começava a retornar ao mercado, ainda que em níveis inferiores ao contexto pré-Revolução. Contudo, a instabilidade política no país persistia, o que chamava a atenção do país vizinho e rival, o Iraque de Saddam Hussein. As tensões entre as duas nações, a turbulência no cenário doméstico iraniano e as aspirações expansionistas iraquianas levaram ao recrudescimento das relações entre os países, culminando em uma guerra que duraria oito anos (TRAUMANN, 2016, p. 101).

Após o rompimento por parte do Iraque de um acordo de reconhecimento das fronteiras entre os dois países, as tropas iraquianas invadiram o Irã em setembro de 1980. Nas palavras de Coggiola (2008, p. 103), “a justificativa do Iraque apoiava-se na velha disputa fronteiriça, mas o verdadeiro objetivo era debilitar o regime iraniano e dessa forma não permitir o avanço da revolução”.

A Guerra causou mais uma perturbação no mercado internacional de petróleo, agravando a crise que havia se iniciado no ano anterior. A produção iraniana, que havia chegado a 6 milhões de barris por dia durante o governo do xá, caiu para 1,3 milhão de barris por dia durante a Guerra (YERGIN, 2014, p. 310). O Iraque, assim como o Irã, um dos principais exportadores de petróleo do mundo, também diminuiu seus níveis de produção.

Outros países – inclusive aqueles que não eram membros da OPEP – compensaram a perda de produção destes dois países durante a guerra (YERGIN, 2020, p. 808), com destaque para Arábia Saudita, México, Noruega e mesmo países consumidores, como o Reino Unido (com a prospecção e produção *offshore* no Mar do Norte) e os Estados Unidos (com a exploração dos campos de petróleo localizados no Alasca).

Essa perturbação no mercado decorrente da Guerra entre Irã e Iraque é caracterizada por Keohane (1984) como uma “mini-crise”, cujos efeitos foram drasticamente diferentes e menos intensos do que aqueles decorrentes dos eventos do ano anterior. Isso se deve a fatores como altos níveis de estoque, uma menor demanda e a iniciativa de outros países em aumentar sua produção para amortecer os impactos da instabilidade causada pelo conflito entre as nações do Golfo Pérsico (KEOHANE, 1984, p. 235).

As duas crises internacionais do petróleo de 1973 e 1979-80 e os aumentos nos preços desta *commodity* delas decorrentes são muitas vezes tratadas como um fenômeno único graças aos seus efeitos semelhantes. Contudo, as suas causas diferem significativamente. Enquanto a primeira crise originou-se de uma ação deliberada dos países exportadores – o embargo – e não houve uma interrupção física dos suprimentos, a segunda crise se deu em decorrência de reações dos países consumidores diante de uma diminuição da produção por parte dos países exportadores (McNALLY, 2017).

Diante disso, pode-se concluir que enquanto o primeiro choque do petróleo foi induzido pela ação coletiva de Estados, o segundo choque foi resultado da reação do mercado global a uma drástica diminuição na oferta. Enquanto os resultados foram similares – o aumento nos preços globais da *commodity*, nos dois casos – as suas causas e mecanismos responsáveis foram diferentes.

Pela segunda vez em um período de pouco mais de seis anos, os preços do petróleo se multiplicaram em um ritmo acelerado. Os países consumidores, como o Brasil, mais uma vez se encontraram em posição de fazer ajustes em suas políticas interna e externa, de modo a contornar a crise. No caso brasileiro, algumas das iniciativas postas em prática nos anos anteriores foram revistas e passaram por transformações, como veremos adiante.

3.2 A diplomacia do universalismo do governo Figueiredo (1979-1985)

É consenso na literatura especializada que a política externa brasileira durante o governo Figueiredo apresentou continuidade em relação à de seu antecessor. As limitações impostas pela conjuntura econômica desfavorável serviam como justificativa para a maximização da flexibilidade da política externa brasileira, através da continuidade da estratégia de diversificação de parcerias que vinha sendo colocada em prática (HURRELL, 2013, p. 312). Todavia, graças à conjuntura internacional de crise econômica e ao processo de transição política no contexto interno, observam-se algumas adaptações na diplomacia brasileira ao longo do período.

Quando em comparação com a política externa do governo anterior, observa-se o esgotamento do projeto “Brasil potência” característico do período Geisel, devido às dificuldades proporcionadas pela conjuntura da época; além de uma mudança de estilo evidenciada em um diálogo mais direto com o Congresso Nacional e uma maior ênfase nos aspectos econômicos e financeiros das relações internacionais do país (CAMARGO; OCAMPO, 1988, p. 125). De acordo com Visentini (2004, p. 277), houve “uma adaptação aos

novos ambientes externo e interno”. Ainda segundo o autor, “a nova política externa continua a anterior, mas não a repete”; ou seja, é observada a continuidade nas linhas gerais, porém com algumas adequações específicas diante dos contextos externo e interno.

O desaparecimento do discurso de “Brasil potência” das ações oficiais da diplomacia brasileira talvez seja o mais marcante ponto de distensão da política externa do governo Figueiredo em relação ao seu antecessor. Nas palavras de Hurrell (2013, p. 320, tradução nossa)⁶⁹, “havia uma ênfase muito maior nos limites das capacidades internacionais do Brasil e nos problemas que o país enfrentava”. Em discurso na Escola Superior de Guerra em 1980, o chanceler Saraiva Guerreiro afirmou que a atividade diplomática do país era orientada por um “realismo sóbrio” (MRE, 1980, p. 41), no sentido de que a condução da política externa deveria se dar sem ilusões, levando em conta as limitações impostas pela conjuntura.

3.2.1 Contexto doméstico: abertura política e crise da dívida

O processo de abertura política foi marcado por diversos elementos que transformaram a sociedade política brasileira. Destaca-se o retorno do pluralismo partidário, que introduziu novos partidos à estrutura que até então era composta apenas pela Aliança Renovadora Nacional (ARENA) – partido governista que foi reformado e se transformou no Partido Democrático Social (PDS) – e pelo oposicionista Movimento Democrático Brasileiro (MDB). Em 1979, foi assinada a Lei de Anistia, que permitiu que intelectuais e políticos de oposição exilados retornassem ao Brasil e tivessem seus direitos políticos reestabelecidos.

O processo de abertura e a própria nomeação de Figueiredo como sucessor de Geisel foram objetos de disputa entre setores militares que discordavam quanto à sua condução. Os castelistas ou “sorbonistas”⁷⁰, corrente ligada à Escola Superior de Guerra, eram favoráveis à continuidade do processo de abertura, enquanto a chamada “linha dura” das Forças Armadas defendia o fechamento do regime (ALMEIDA, 2018, p. 286).

No contexto econômico, o cenário era de agravamento das dificuldades observadas desde o governo anterior. A estratégia de crescimento com endividamento e a implementação das diretrizes do II PND eram dificultados por fatores externos como o segundo choque do petróleo e a deterioração dos termos de troca dos produtos primários exportados pelo Brasil

69 “There was much greater emphasis on the limits of Brazil’s international capabilities and on the problems facing the country” (HURRELL, 2013, p. 320).

70 Referência à Universidade Sorbonne, em Paris, França, uma das mais conceituadas do mundo. A ESG era considerada a elite intelectual das Forças Armadas durante o regime militar.

(CASTRO, 2004, p. 49). Além disso, soma-se a elevação unilateral da taxa de juros por parte dos Estados Unidos, que consolidou a crise do sistema financeiro de Bretton Woods e causou uma situação de grande incerteza na economia mundial (ALMEIDA, 2018, p. 289).

Se iniciava, então, em decorrência das escolhas nacionais dos últimos anos e da complicada conjuntura externa, uma crise da dívida externa que duraria toda a década, que ficaria conhecida como a “década perdida”. A crise da dívida tornaria o equilíbrio da balança de pagamentos o maior desafio para a economia brasileira no período. As adversidades econômicas refletiram na composição dos ministérios econômicos do governo Figueiredo. Indicado para assumir a Seplan, o ministro da Fazenda do governo anterior, Mário Henrique Simonsen, deixaria o posto logo no primeiro ano do mandato.

No lugar de Simonsen, assumiria Antônio Delfim Netto, o principal responsável pelo milagre econômico da década de 1970. Este se tornaria o principal condutor da política econômica do país, em uma tentativa de reeditar a estratégia que levou ao desempenho positivo da economia na década anterior. Na pasta da Fazenda, ainda em 1980, Karlos Rischbieter seria substituído por Ernane Galvêas, aliado de Delfim, após uma série de divergências dentro das agências econômicas (PICCOLO, 2018, p. 272-275).

O “segundo Delfinato” – termo utilizado por Castro (2004) para caracterizar a gestão da política econômica durante o governo Figueiredo – foi marcado por inconsistências e contradições. Ao longo do período, à medida que a crise se recrudescia, a retomada da estratégia de crescimento a qualquer custo se inviabilizava e ajustes pontuais foram promovidos. Ao final de 1982, após um intenso debate interno, o Brasil acabaria por recorrer à ajuda externa através do Fundo Monetário Internacional (FMI), como tentativa de solução à crise (PASQUALETTE, 2020). Nesse sentido, é relevante notar o incremento da participação das empresas privadas na economia brasileira, rompendo com a hegemonia da estatização presente nos governos anteriores, parte de uma estratégia de “recondicionamento” da economia (CASTRO, 2004, p. 55-56).

É importante lembrar que, a exemplo do governo Geisel, um Plano Nacional de Desenvolvimento foi pensado com a intenção de balizar a estratégia de desenvolvimento econômico do país. O III PND foi lançado em setembro de 1980, quando Delfim e Galvêas já ocupavam seus respectivos cargos à frente das pastas econômicas (BRASIL, 1980). Diferente do caso do II PND, as referências ao Plano na bibliografia especializada sobre o governo Figueiredo são escassas, o que nos leva a crer que o mesmo teve um papel marginal na condução das políticas públicas do país quando em comparação ao seu antecessor.

Os elementos da crise econômica impuseram constrangimentos à condução da política externa brasileira durante o período. Os temas econômicos ocupavam cada vez mais espaço na agenda internacional do Brasil (VISENTINI, 2004, p. 277), o que caracterizava a política externa como um elemento crucial das tentativas de amenização da crise econômica. Pode-se dizer, então, que as relações internacionais do Brasil durante o período eram conduzidas a reboque da política econômica do país.

Este argumento é corroborado pelo próprio III PND, na seção referente às relações exteriores: “Na presente conjuntura internacional, **dar-se-á ênfase às ações destinadas a facilitar a solução dos problemas energético e do balanço de pagamentos**” (BRASIL, 1980, p. 101, grifo nosso). Assim, verifica-se que, da mesma forma que no governo Geisel, a política externa foi instrumentalizada como um elemento da estratégia de desenvolvimento do país, sendo utilizada como uma potencial resposta para a solução destes dois problemas.

3.2.2 Linhas gerais: o terceiromundismo em um contexto de crise

A iniciativa de adequação da diplomacia brasileira à nova conjuntura era evidenciada pelo reconhecimento por parte da chancelaria de que o Brasil era, sim, parte integrante do Terceiro Mundo, pelas suas capacidades materiais e posição relativa no sistema internacional. Essa afirmação do “terceiromundismo” não estava imune a críticas. Nas palavras do chanceler, “havia quem não gostasse quando incluíamos o Brasil no Terceiro Mundo” (GUERREIRO, 1992, p. 13); e, o fato de que o país “estaria no Terceiro Mundo era, pois, evidente e assim éramos considerados por toda parte” (Idem, p. 14).

A dinâmica de dupla inserção do Brasil no sistema internacional característica do governo anterior era, mais uma vez, observada. Isso decorria do fato do país possuir tanto interesses em comum com os países desenvolvidos quanto demandas econômicas, políticas e sociais similares às dos países em desenvolvimento (FERREIRA, 2009, p. 61). Em seu discurso na ESG em 1979, Guerreiro afirmou que o país “faz parte, simultaneamente, do mundo ocidental e do Terceiro Mundo, e deve saber dialogar com igual proficiência e equilíbrio nessas duas esferas” (MRE, 1979, p. 26).

Os desencontros nas relações entre o Brasil e os Estados Unidos permaneciam, sendo acentuados após a posse do republicano Ronald Reagan em 1981. Reagan apresentava uma postura mais rígida diante da América Latina quando comparado ao seu antecessor, Jimmy Carter. Entre os principais pontos de atrito, destacam-se os conflitos no plano comercial e o receio norte-americano diante do desenvolvimento da indústria bélica brasileira. Por outro lado,

as desconfianças no campo dos direitos humanos se suavizaram à medida que o processo de abertura política no Brasil avançava (VISENTINI, 2004, p. 283).

Quanto às relações com os países europeus, o padrão observado no governo anterior foi mantido, ainda que com um menor grau de prioridade relativa, devido à percepção dos limites da “opção europeia” na política externa brasileira. A seriedade da crise econômica fazia com que o apoio econômico dos países europeus ao Brasil fosse mais importante (HURRELL, 2013, p. 322). Diante disso, assim como no governo Geisel, acordos de cooperação – sobretudo no âmbito bilateral – foram firmados com diversos países europeus.

No que diz respeito às relações com a América Latina, diferente do governo anterior, foi atribuída uma maior atenção à região. O caráter terceiromundista da política externa brasileira no período colocava a América Latina como eixo prioritário da diplomacia nacional (VISENTINI, 2004, p. 293). Nas palavras do próprio chanceler, se tratava de uma “prioridade óbvia”, pois a região e em especial a América do Sul “estão e sempre estarão no centro das preocupações da chancelaria brasileira” (GUERREIRO, 1992, p. 91).

Em relação ao seu entorno regional, a diplomacia brasileira buscou suavizar as desconfianças presentes nas relações com os países vizinhos por meio de um movimento de “construção de confiança” (URT, 2009), através do qual o país assumia efetivamente um papel de liderança na região. Essa liderança brasileira seria observada, principalmente, em questões de segurança, como no contexto do golpe de Estado no Suriname e da Guerra das Malvinas, em 1982.

Para Simon (2013), o Brasil se encontrava entre dois “extremos” que dividiam a América do Sul: um polo composto por países democráticos, mais ao norte; e outro composto por ditaduras, mais ao sul. De acordo com o autor, o país tentou manter uma equidistância em relação a esses dois grupos. Ainda em relação à política externa brasileira para a região, destaca-se a liderança brasileira no projeto de integração amazônica, sobretudo a partir da entrada em vigor do TCA (VISENTINI, 2004, p. 305-308).

É também durante o governo Figueiredo que as relações entre Brasil e Argentina se deixaram de ser pautadas pela rivalidade. A partir de então, os dois países não mais se perceberiam como adversários geopolíticos no âmbito regional, gradualmente instalando um *status* de parceria estratégica. Essa mudança se deu graças a uma estratégia de “acolchoamento” da Argentina em meio às prioridades diplomáticas brasileiras (SILVA, 2019). Nesse sentido, destacam-se a solução da questão da governança hídrica da Bacia do Prata com a assinatura do Acordo Tripartite Itaipu-Corpus e o reconhecimento brasileiro dos direitos argentinos sobre o arquipélago das Malvinas.

Para além da virada da política externa brasileira para a América Latina, o terceiro-mundismo do governo Figueiredo também se manifestava em relação a duas outras regiões em especial: a África e o Oriente Médio. A defesa da cooperação Sul-Sul característica dos governos anteriores se expandiu, em concordância com o discurso de pertencimento demonstrado pela diplomacia brasileira durante o período. Nas palavras de Guerreiro, em discurso na ESG em 1981:

O processo da afirmação do Sul, embora se manifeste de forma mais sensível em seus aspectos econômicos, tem também expressão política significativa. A cooperação entre os países em desenvolvimento, na medida em que contribui para reduzir as relações de dependência e desigualdade com os países do Norte e em que gera um tipo novo, equilibrado e aberto de relacionamento entre os próprios países do Sul, contribui para a afirmação de uma nova ordem internacional mais justa (GUERREIRO apud MRE, 1981, p. 101).

A política externa brasileira para a África no período continuou e ampliou a linha de atuação do governo Geisel, dando maior prioridade para os países lusófonos do continente. O incremento de relações econômicas com alguns dos países da região – como Angola, Nigéria, Moçambique, Gabão, entre outros – foi significativo (VISENTINI, 2004, p. 328). Contudo, assim como no governo anterior, a diplomacia africana do Brasil não se deu em termos puramente econômicos mas também nas esferas política e militar, devido a fatores culturais e estratégicos, na concepção da chancelaria brasileira (FERREIRA, 2006, p. 132).

Em relação ao Oriente Médio, a política externa brasileira para a região continuava a ser movida especialmente – mas não exclusivamente – por motivações comerciais, sobretudo tendo em mente a necessidade da garantia dos suprimentos de petróleo, como vimos no capítulo anterior. Todavia, é possível identificar uma ampliação no conjunto de áreas de atuação da diplomacia brasileira na região, com destaque para as exportações de serviços e armamentos, além da cooperação tecnológica e nuclear (VISENTINI, 2004, p. 333).

No âmbito político, permanecia a postura de apoio à causa palestina desempenhada desde o governo Médici. O apoio brasileiro seria intensificado com a ação do reconhecimento da Organização para a Libertação da Palestina (OLP) como representante do povo palestino e a permissão para a abertura de um escritório desta organização em Brasília (HURRELL, 2013, p. 327). A recorrência das iniciativas de estreitamento dos laços diplomáticos entre o Brasil e os países árabes ao longo dos anos fazia com que, cada vez mais, o Oriente Médio se tornasse uma região estratégica para a política externa brasileira.

Após a exposição do panorama da política externa brasileira durante o governo Figueiredo, observamos que ainda que a continuidade em relação ao pragmatismo responsável do governo Geisel seja uma realidade em muitos aspectos, algumas mudanças podem ser

identificadas. Apontamos para a maior identificação com o Terceiro Mundo e o salto qualitativo nas relações com a América Latina como os dois pontos de distensão mais marcantes em relação ao governo anterior.

Do mesmo modo que no governo Geisel, o desenvolvimento econômico guiou a inserção internacional brasileira durante o governo Figueiredo. Contudo, desta vez, a crise econômica impulsionou uma readequação nessa estratégia de modo a possibilitar a sustentação do crescimento a curto prazo. Isso justifica, portanto, a priorização dos temas econômicos na agenda internacional do país durante o período.

3.2.3 Processo decisório: inserção de novos atores

Diferente do governo anterior, quando a executiva de política externa composta pelo presidente e pelo chanceler tinha papel central no processo de tomada de decisão, no governo Figueiredo podemos identificar uma dinâmica de **múltiplos atores autônomos** na condução do processo decisório em política externa⁷¹. Esses múltiplos atores são o presidente da República, o Itamaraty – na figura do chanceler Saraiva Guerreiro –, os militares e as agências econômicas (PINHEIRO, 2000b, p. 468). Portanto, ao contrário do que acontecia no governo Geisel, não é possível atribuir centralidade à executiva de política externa na condução do processo, ou mesmo identificar algum padrão hierárquico que condicionava as decisões.

Ao contrário de Geisel, o presidente Figueiredo não coordenava as questões internacionais, não assumia a função de árbitro em disputas entre setores do governo e não tinha uma relação de parceria com o chanceler Saraiva Guerreiro (PINHEIRO, 2000b, p. 467). Em contraste com seu antecessor, a experiência prévia de Figueiredo em assuntos internacionais era limitada, tendo servido como ministro-chefe do Gabinete Militar no governo Médici (1969-74) e chefe do SNI no governo Geisel (1974-79), cargos que dedicam maior atenção a assuntos domésticos.

A política externa brasileira no período reflete uma tendência de se considerar as questões econômicas e políticas de forma integrada, devido à conjuntura internacional onde a linha entre as duas áreas era cada vez mais tênue. Assim, o MRE absorveu durante o período funções que não eram de sua competência, como a centralização das negociações econômicas do país. Enquanto isso, os ministérios da pasta econômica aumentaram sua participação em

71 Para Hermann e Hermann (1989), isso acontece quando diversos indivíduos, grupos e coalizões são identificados como potenciais atores no processo decisório em política externa, mas nenhum deles possui a habilidade de agir como a unidade última de decisão.

temas internacionais. Um exemplo disso é o fato de Antônio Delfim Netto, à frente da Seplan, e o ministro da Fazenda, Ernane Galvêas, terem assessorado o chanceler Saraiva Guerreiro em temas econômicos (CAMARGO; OCAMPO, 1988, p. 125-126).

Com o agravamento da crise da dívida a partir de 1982-83, a proliferação de novos atores com interesses externos e a priorização dos assuntos econômicos na agenda internacional do país, ocorre uma gradual perda de prestígio do Itamaraty. Ademais, a falta de uma relação próxima entre o presidente e o chanceler teria contribuído para o enfraquecimento da posição do MRE, além do seu papel coadjuvante no processo de negociação da dívida externa (HURRELL, 2013, p. 336).

Por outro lado, o Itamaraty conseguiu se adaptar à nova conjuntura de modo a ter papel ativo em questões comerciais (PINHEIRO, 2000b, p. 467). Contudo, isso não se daria sem tensões com outros setores da burocracia. O setor de promoção comercial do ministério, liderado pelo embaixador Paulo Tarso Flecha de Lima, agiu ao lado de Saraiva Guerreiro para proteger a preponderância do MRE nessas questões, sobre as quais a Carteira de Comércio Exterior do Banco do Brasil (Cacex) também atuava (FERREIRA, 2009, p. 77).

As tensões entre o corpo diplomático e a burocracia da área econômica não se limitavam às suas funções dentro do governo, mas também eram observadas em questões substantivas. A equipe econômica era crítica à política terceiromundista liderada pelo Itamaraty, considerando-a “esquerdista” e inconsequente a curto prazo (CAMARGO; OCAMPO, 1988, p. 126-127). Essa crítica era compartilhada por membros do próprio corpo diplomático, com destaque para o embaixador Roberto Campos (FERREIRA, 2009, p. 142).

Os militares e os membros da comunidade de informações – sobretudo, o SNI – participava das decisões referentes a questões estratégicas e de segurança nacional, como a política nuclear e a exportação de material bélico (PINHEIRO, 2000b, p. 467). Contudo, essas questões possuíam desdobramentos em outras arenas, como a econômica. Isso se deve ao fato destas questões estarem relacionadas com outros temas, como a estratégia para a garantia da segurança energética, conforme veremos mais adiante.

Um outro ponto de tensão diz respeito à atuação da Petrobras e suas subsidiárias, sobretudo na política de compra de petróleo, tema da próxima seção. A empresa estatal fora apontada como principal responsável pela dependência brasileira do petróleo estrangeiro, sobretudo do mundo árabe (FERREIRA, 2009, p. 75-77). Nesse sentido, iniciou-se um movimento de maior articulação entre a empresa – liderada por Shigeaki Ueki, ministro de Minas e Energia do governo anterior, até 1984 – e o Itamaraty, de modo a conduzir as negociações nesse tema de forma coordenada e atenuar essa relação de dependência.

3.3 A diplomacia energética no governo Figueiredo: segurança pela diversificação

Tal qual seu antecessor, o Brasil sob o governo Figueiredo se encontrou em meio a uma crise energética mundial já no primeiro ano de mandato. Os esforços empreendidos no governo Geisel conseguiram garantir o abastecimento do país apenas a curto prazo, não consolidando estratégias para lidar com a dependência do petróleo – e principalmente, do petróleo importado – a longo prazo, deixando a economia brasileira suscetível a uma nova crise. Diante desse contexto, assim como no caso do governo que o precedeu, a política energética do país compôs uma parte importante do plano de desenvolvimento referente ao período, o III Plano Nacional de Desenvolvimento, lançado em 1980.

No contexto do III PND, a garantia da oferta de energia decorria de uma “óbvia essencialidade para o equacionamento do desenvolvimento brasileiro e para o próprio funcionamento do sistema econômico nacional” (BRASIL, 1980, p. 62). O Plano elenca uma série de indicações nesta matéria, como: o desincentivo (via preços) ao uso de fontes de energia importada; a alocação de recursos para a Petrobras e a realização de projetos de exploração de petróleo; a substituição dos derivados do petróleo e o fomento à pesquisa sobre o uso de fontes de energia não-convencionais, entre outros (Idem, p. 63-64).

Um grande passo dado pelo país em direção à segurança energética durante o período foi a resolução da questão hidrelétrica, com a assinatura do Acordo Tripartite Itaipu-Corpus entre Brasil, Argentina e Paraguai em outubro de 1979 na cidade paraguaia de Puerto Presidente Stroessner (atual Ciudad del Este), que marca o fim de um esforço de criação de consenso entre as partes envolvidas (SARAIVA, 2012). A assinatura do acordo foi possível graças a entendimentos nas discussões técnicas referentes ao assunto, além da estratégia da diplomacia brasileira de “acolchoamento” da Argentina (SILVA, 2019). A usina hidrelétrica entrou em operação ainda no governo Figueiredo, no ano de 1983.

O período coincide com a segunda fase do Proálcool, que estimulou o uso do etanol como combustível veicular em substituição à gasolina e, conseqüentemente, aqueceu a indústria automobilística nacional com a produção de carros e motores movidos a álcool. A segunda fase do programa consistia em medidas como a redução de impostos de modo a incentivar a demanda por etanol e a concessão de empréstimos e garantias de crédito para a construção de refinarias. Como resultado, a produção nacional de etanol quadruplicou durante o período (DALGAARD, 2017, p. 286-287). Uma das conseqüências do sucesso da segunda fase do Proálcool foi a consolidação do potencial de exportação do modelo de produção de combustível sucroalcooleiro para outros países, movimento que foi dificultado com a crise da dívida externa.

Apesar dos esforços para a promoção de alternativas aos derivados de petróleo iniciados no governo anterior, a participação deste na matriz energética brasileira ainda era expressiva; e assim como no período anterior, a maior parte do petróleo consumido no país ainda era importado. Mais de 40% da energia que abastecia o país vinha de fontes externas, com o petróleo representando quase a totalidade deste montante (BRASIL, 1980, p. 62). O alto grau de dependência do petróleo importado evidencia que a situação de vulnerabilidade do Brasil diante de possíveis flutuações no preço internacional desta *commodity* permanecia, mesmo após a experiência traumática do primeiro choque do petróleo.

Observa-se, durante o período, a reversão de uma tendência observada no governo Geisel no que diz respeito aos gastos da Petrobras. Enquanto que no governo anterior a maior parte dos gastos da empresa foi em investimentos e acessórios, no governo Figueiredo a pesquisa e o desenvolvimento voltaram a ser prioridades. Entre as políticas da empresa durante o período, destacam-se a ampliação dos contratos de risco, a continuidade das atividades de exploração em países estrangeiros e a diversificação das fontes externas (LEITE, 2007, p. 205).

Assim, observamos que a utilização da política externa brasileira como instrumento de diversificação de fontes de energia era considerada um componente fundamental da estratégia de garantia da segurança energética do país ao longo do governo Figueiredo; e que a solução da crise energética era uma das principais motivações da diplomacia brasileira durante o período.

3.3.1 O Brasil em meio ao segundo choque: entre relacionamentos especiais e novas parcerias

O segundo choque do petróleo, aliado à delicada situação econômica desencadeada pelo aumento da taxa de juros e por outros fatores já mencionados ao longo deste capítulo, diminuiu consideravelmente a margem de ação do Brasil no mundo. Nas palavras de Saraiva Guerreiro, em seu livro de memórias, “era como se tivéssemos, nós, desencadeado uma guerra e perdido, e se nos aplicassem sanções” (GUERREIRO, 1992, p. 177). O país teria, mais uma vez, que adaptar sua estratégia de inserção no sistema internacional, especialmente no que dizia respeito às relações com países exportadores de petróleo.

A experiência da primeira crise energética ocorrida alguns anos antes fez com que o Brasil dedicasse maior atenção às discussões sobre o tema do petróleo nos organismos internacionais e, em especial, no âmbito da OPEP. A partir de então, a chancelaria brasileira passaria a atribuir maior importância à questão. Em julho de 1979, após a conferência dos

países-membros da OPEP realizada no mês anterior, Guerreiro alertou o presidente sobre uma possível nova elevação nos preços do petróleo e suas consequências para a economia e a condução da política externa brasileira⁷².

Em discurso diante da ESG ainda no primeiro ano de sua gestão, o chanceler fez da energia um dos temas principais de sua fala. Na ocasião, Guerreiro listou as diretrizes para a atuação internacional brasileira diante da questão:

No plano diplomático, o Itamaraty aportará sua contribuição à tarefa de buscar superar essa conjuntura desfavorável e seu consequente impacto sobre nosso processo de desenvolvimento. Dentro de sua área de competência, a diplomacia brasileira redobrá seus esforços com vistas a contribuir sobretudo para:

- a) criar clima favorável a discussão realista da questão energética quer no plano bilateral, quer no multilateral, evitando recriminações desnecessárias;
- b) intensificar relações com os países que nos tem assegurado o suprimento em momentos críticos do mercado internacional;
- c) assegurar garantia continuada de suprimento, de forma a evitar a necessidade de recurso ao mercado livre;
- d) criar a receptividade política para a utilização das mais variadas fontes de suprimento dos países produtores da América Latina, África, Ásia e Oriente Médio, preservadas as características comerciais das operações de compra de óleo;
- e) obter as melhores condições possíveis de suprimento à luz da expressão como maior importador dentre os países em desenvolvimento, buscando salientar as singulares condições em que o Brasil se insere no mercado mundial; e
- f) buscar harmonizar as compras brasileiras de petróleo com o desenvolvimento de novas oportunidades de expansão de nosso comércio exterior (GUERREIRO apud MRE, 1979b, p. 30).

No mês de setembro do mesmo ano, o chanceler apontou para as iniciativas de vários países desenvolvidos diante da iminente crise energética, e a necessidade de um planejamento coerente por parte do Brasil através de entendimentos diretos com os países exportadores. Diante disso, Guerreiro propunha a continuidade da iniciativa de estreitamento de laços com os países produtores do Oriente Médio, com maior ênfase em Iraque e Arábia Saudita, por meio do incremento da atuação de empresas brasileiras e das visitas de ministros e oficiais brasileiros a estes países⁷³.

Por outro lado, conforme exposto na fala do chanceler à ESG, a intensificação de relações com os países produtores desta região não era condição suficiente para a garantia do

72 Informação para o Senhor Presidente da República, datada de 9 de julho de 1979. CPDOC/FGV. **Arquivo Saraiva Guerreiro**. Pasta SG mre 1979.03.20 – Pasta IV.

73 Informação para o Senhor Presidente da República, datada de 3 de setembro de 1979. CPDOC/FGV. **Arquivo Saraiva Guerreiro**. Pasta SG mre 1979.03.20 – Pasta V.

abastecimento de petróleo do país. Era necessário um esforço para aumentar o leque de potenciais fornecedores, de modo a atenuar a dependência que o Brasil tinha em relação aos países do Oriente Médio, região onde a instabilidade geopolítica era um fator relevante. Em outro discurso na ESG, em 1984, ao fazer um balanço de sua gestão, Guerreiro afirma que a política de garantia de suprimentos de petróleo possuía uma outra vertente, para além da intensificação de laços com os tradicionais parceiros:

Numa etapa posterior, quando o importante era diversificar fontes de suprimento energético – canalizando maior volume de importações para países como Venezuela, México, Angola e China – fomos beneficiados pelos contatos intensos e pela boa convivência que cultivamos com os demais países latino-americanos, pela nossa ativa política africana e pelas iniciativas diplomáticas no continente asiático, que receberam novo impulso com o aprofundamento das relações diplomáticas com a China, estabelecidas há 10 anos (GUERREIRO apud MRE, 1984, p. 120).

Nesse sentido, podemos apontar para uma iniciativa de diversificação de parcerias, com um salto quantitativo na importação de petróleo de países produtores latino-americanos como a Venezuela e o México, além da consolidação de novos parceiros na África e Ásia. Contudo, isso não significa que a política externa brasileira em direção ao Oriente Médio deixaria de cumprir papel importante na estratégia de segurança energética do país.

O relacionamento especial com o Iraque continuaria sendo um dos principais elementos da política externa brasileira nessa questão. O país era a origem de quase metade das importações brasileiras de petróleo, sendo o parceiro mais estável do Brasil nessa matéria. As relações amigáveis entre Brasília e Bagdá apenas se fortaleceram durante o governo Figueiredo, a partir de uma série de iniciativas diplomáticas e econômicas.

O vice-presidente iraquiano visitou o Brasil em março de 1979, ainda nos primeiros momentos do governo Figueiredo. Na ocasião, Guerreiro agradeceu pelo fato do Iraque ter garantido suprimentos adicionais de petróleo ao Brasil diante da diminuição da produção iraniana decorrente da instabilidade política no país⁷⁴. Em suas memórias, o chanceler deixa clara a importância das relações com o Iraque para a economia brasileira ao longo do período:

O governo brasileiro não parou de repente para fazer uma opção política de estreitar relações com o Iraque. Acontece que, de todos os países enriquecidos pelo petróleo, o Iraque foi o único receptivo aos prestadores de serviço brasileiros, num momento em que nossas firmas, estando o mercado interno paralisado, buscavam saídas no exterior. É verdade também que sempre que havia deficiências de outros supridores, o Iraque se dispunha a compensar essas quedas, de tal forma que, pouco a pouco, chegou a prover 48% do petróleo importado pelo país, o que não era sadio, mas no aperto em que vivíamos, era explicável (GUERREIRO, 1992, p. 178, grifo nosso).

74 Informação para o Senhor Presidente da República, datada de 30 de abril de 1979. CPDOC/FGV. **Arquivo Saraiva Guerreiro**. Pasta SG mre 1979.03.20 – Pasta V.

As trocas comerciais e atividades econômicas das empresas brasileiras no Iraque durante o período se intensificaram. Em meio a um contexto no qual o Brasil não dispunha de divisas para pagar as importações de petróleo, empresas brasileiras forneciam produtos e serviços que o Iraque tinha dificuldades de obter em outros mercados como “moeda de troca”, por meio de operações mediadas pela Interbrás, subsidiária comercial do sistema Petrobras.

Nesse sentido, destacam-se as obras de infraestrutura realizadas no país pela empreiteira mineira Mendes Júnior. A maior dessas obras é a ferrovia que ligaria a capital Bagdá à cidade de Akashat, próxima à fronteira oeste do país com a Síria, cuja concorrência a empresa havia vencido ainda no governo Geisel. Além disso, a construtora brasileira atuou na construção da rodovia Expressway, que cortava o país de leste a oeste e ligava-o à Jordânia; e foi contratada para um projeto de irrigação nas margens dos rios Tigre e Eufrates, que foi interrompido devido à guerra com o vizinho Irã (ATTUCH, 2003, p. 41-42).

A exportação de veículos também foi um componente dessa operação comercial realizada entre Brasil e Iraque. Entre 1983 e 1984, a Volkswagen do Brasil exportou 175 mil unidades do automóvel Passat, após a assinatura de um contrato no valor de US\$ 1,7 bilhão entre a empresa e o governo iraquiano (ATTUCH, 2003, p. 76). Os veículos chegavam ao Iraque por meio do Porto de Ácaba, na Jordânia, onde a empresa montou uma base logística; e os navios retornavam ao Brasil com carregamentos de petróleo.

A indústria armamentista brasileira também se beneficiou com a intensificação das relações comerciais entre os dois países. O Iraque buscava diversificar seus fornecedores de armamentos, à medida que as tensões militares com o rival Irã se acirravam. A crescente demanda por armamentos representou uma oportunidade para o desenvolvimento de linhas de produção em larga escala e, conseqüentemente, a consolidação da indústria bélica brasileira.

As exportações de armas para o regime de Saddam Hussein apontam para um processo de militarização das relações entre o Brasil e o Iraque ao longo do período. A maior expressão desse movimento foi a indicação de um membro das Forças Armadas para a embaixada brasileira em Bagdá, o general do Estado-Maior Samuel Alves Correia (ATTUCH, 2003, p. 15). Esse processo de “militarização” gerou suspeitas em torno do acordo de cooperação nuclear assinado entre Brasil e Iraque em janeiro de 1980, o qual tinha motivações estritamente pacíficas, de acordo com o chanceler brasileiro (VISENTINI, 2004, p. 341).

Entre as empresas brasileiras que exportaram material bélico para o Iraque ao longo do período, destacam-se a Avibrás Indústria Aeroespacial, que firmou com o governo iraquiano contratos de venda de caminhões blindados e unidades do sistema de detecção de mísseis Astros, no valor de US\$ 500 milhões; e a Engenheiros Especializados S/A (Engesa), fabricante

de tanques (ATTUCH, 2003, p. 55-58). As exportações de armamentos para o Iraque faziam parte de um esforço de desenvolvimento da indústria bélica brasileira, impulsionado por uma política estatal, a Política Nacional de Exportação de Material de Emprego Militar (PNEMEM).

Quanto ao Irã, são notáveis as dificuldades nas relações bilaterais brasileiras com o país devido ao desenrolar da Revolução Iraniana e da guerra com o Iraque. Nesse contexto, além da diminuição da produção, o Irã começou a direcionar suas exportações de petróleo para o mercado *spot*, no qual o Brasil não tinha experiência de operação e os preços chegavam ao dobro do mercado contratual convencional⁷⁵.

Após esforços de mediação liderados por executivos da Petrobras e pelo ministro Delfim Netto, além de missões empresariais brasileiras no país, a solução encontrada foi o incremento na venda de produtos primários como soja e açúcar⁷⁶, além de equipamentos agrícolas que o país não conseguia obter em outros mercados devido às sanções norte-americanas. O fornecimento de petróleo continuou, ainda que em uma quantidade menor em comparação ao período anterior à Revolução (VISENTINI, 2004, p. 340-341).

Contudo, enquanto as tensões na região se recrudesçam, os iranianos demonstravam desconfianças diante das intensas relações do Brasil com o vizinho e rival Iraque, justificadas sobretudo pelas exportações de armamentos brasileiros para o país. O discurso brasileiro era de que as exportações nada mais eram do que compromissos decorrentes de contratos de longo prazo, e que o país estava disposto a estabelecer um maior diálogo com o Irã, o que não acontecia no período pré-revolucionário. Nas palavras de Guerreiro:

Durante a guerra Irã-Iraque tivemos posição muito clara, que expus a Velaiyat, ministro dos Negócios Estrangeiros do Irã, em Nova York, no início de uma Assembléia-Geral. Não estávamos vendendo armas ao Iraque por causa de novos contratos mas em execução de compromissos estabelecidos em programas de longo prazo. Afinal de contas, o Iraque vinha sendo já alguns anos receptivo às vendas de bens e serviços nossos, enquanto o Irã do xá não nos dera qualquer abertura. Disse-lhe, porém, que estávamos prontos a estimular relações diplomáticas, econômicas e culturais com o Irã, exceto no que tangia à venda de armamentos (GUERREIRO, 1992, p. 180).

A guerra travada entre Irã e Iraque teve consequências para o Brasil e, principalmente, para as empresas brasileiras que atuavam na região. Destacam-se nesse sentido as dificuldades na manutenção das operações no campo de Majnoon, localizado em região de conflito. Ainda em 1980, a Petrobras e a INOC renegociaram os direitos de exploração do campo, e a empresa

75 Informação para o Senhor Presidente da República, datada de 22 de outubro de 1979. CPDOC/FGV. **Arquivo Saraiva Guerreiro.** Pasta SG mre 1979.03.20 – Pasta VI.

76 Informação para o Senhor Presidente da República, datada de 3 de fevereiro de 1982. CPDOC/FGV. **Arquivo Saraiva Guerreiro.** Pasta SG mre 1979.03.20 – Pasta XXIV.

brasileira renunciou seus direitos de descobridora do campo em troca de um aumento nos suprimentos de petróleo iraquianos (VISENTINI, 2004, p. 339). Além disso, empresas como a Mendes Júnior relataram dificuldades financeiras e operacionais decorrentes do conflito⁷⁷. Essas dificuldades acarretaram na gradual diminuição da presença brasileira no Iraque ao longo da década de 1980, esfriando as relações entre os países.

A Arábia Saudita continuaria sendo um parceiro comercial e fornecedor de petróleo crucial para o Brasil. Em 1980, diante da previsão de redução de suprimentos no ano seguinte, o Brasil declarou a intenção de aumentar suas importações por meio de novos contratos com as petrolíferas Petromin e Aramco, através da mediação do Conselho Supremo do Petróleo do reino saudita⁷⁸. Quanto aos esforços diplomáticos para a aproximação dos dois países, destacam-se a visita do então governador de São Paulo e nome ligado à comunidade árabe no Brasil, Paulo Maluf, em 1980⁷⁹; e a visita do ex-presidente Geisel ao país em 1982⁸⁰.

Na condição de líder da OPEP, a Arábia Saudita foi procurada pelo Brasil com a intenção de estabelecer um diálogo sobre um possível tratamento especial, devido ao status brasileiro de país em desenvolvimento e principal importador de petróleo do Terceiro Mundo. O ministro da Fazenda, Ernane Galvêas, visitou o país (além de Kuwait e Iraque) de modo a contribuir para o diálogo nessa questão⁸¹. Ao receber o ministro saudita do petróleo em 1982, Guerreiro afirmou que a questão energética fazia parte dos esforços de cooperação e solidariedade entre países em desenvolvimento⁸². Na ocasião, o ministro saudita foi recebido pelo presidente Figueiredo em uma audiência, o que demonstra a importância da questão para a diplomacia brasileira.

Assim como no caso iraquiano, é possível observar certo grau de militarização nas relações entre o Brasil e a Arábia Saudita no período. Em 1984, o ministro da Defesa saudita visitou o Brasil a convite do Itamaraty, após a avaliação de que o país poderia ser um potencial

77 Informação para o Senhor Presidente da República, datada de 26 de agosto de 1982. CPDOC/FGV. **Arquivo Saraiva Guerreiro**. Pasta SG mre 1979.03.20 – Pasta XXVIII.

78 Informação para o Senhor Presidente da República, datada de 25 de junho de 1980; Informação para o Senhor Presidente da República, datada de 7 de julho de 1980. CPDOC/FGV. **Arquivo Saraiva Guerreiro**. Pasta SG mre 1979.03.20 – Pasta XI.

79 Telegrama enviado ao Itamaraty pela embaixada brasileira em Jeddah, datado de 10 de janeiro de 1980. CPDOC/FGV. **Arquivo Saraiva Guerreiro**. Pasta SG mre 1979.03.20 – Pasta VIII.

80 Informação para o Senhor Presidente da República, datada de 23 de junho de 1982. CPDOC/FGV. **Arquivo Saraiva Guerreiro**. Pasta SG mre 1979.03.20 – Pasta XXVII.

81 Informação para o Senhor Presidente da República, datada de 4 de novembro de 1981. CPDOC/FGV. **Arquivo Saraiva Guerreiro**. Pasta SG mre 1979.03.20 – Pasta XXIII.

82 Discurso proferido por Saraiva Guerreiro ao receber o ministro do Petróleo e Recursos Naturais da Arábia Saudita, o *sheik* Ahmed Zaki Yamani, datado de 24 de maio de 1982. CPDOC/FGV. **Arquivo Saraiva Guerreiro**. Pasta SG mre 1979.03.15 – Pasta IV.

mercado para a exportação de material bélico brasileiro⁸³. Na ocasião, os sauditas acertaram a compra de diversos equipamentos militares produzidos pela Avibrás e pela Embraer, além da assinatura de um acordo de cooperação militar⁸⁴.

Ainda no Oriente Médio, observa-se a continuidade dos contatos com os outros países exportadores de petróleo da região do Golfo Pérsico, iniciados no governo anterior. Os ministros das Finanças do Kuwait e do Petróleo e Recursos Minerais dos Emirados Árabes Unidos visitaram o Brasil em setembro de 1980, ocasião em que a chancelaria brasileira pleiteou a ampliação das importações de petróleo destes países, além de negociar investimentos e acordos de cooperação em diversas áreas⁸⁵.

Os países produtores do Norte da África também eram responsáveis por uma parcela importante das importações brasileiras de petróleo durante o período. Nesse sentido, destacam-se as relações com a Argélia, país ao qual foi enviada uma missão comercial em agosto de 1979. O Brasil demonstrou interesse em manter as compras de petróleo argelino a longo prazo, além das atividades de prospecção e exploração em parceria com a Sonatrach, empresa petrolífera estatal do país⁸⁶.

Com o recrudescimento da crise econômica, as importações de petróleo da Argélia diminuíram e o Brasil promoveu um salto quantitativo nas exportações de serviços e produtos – tanto agrícolas, quanto manufaturados e semimanufaturados – para o país, de modo a equilibrar a balança comercial com os argelinos⁸⁷. Quanto à Líbia, destacam-se os entendimentos das autoridades do país com a Petrobras e a Braspetro para a cooperação na pesquisa e exploração de petróleo em território líbio e em outros países⁸⁸, além da continuidade das iniciativas de cooperação militar iniciadas no governo Geisel⁸⁹.

Em seu livro de memórias, Guerreiro coloca o petróleo como um fator determinante nas relações do Brasil com os países africanos. O chanceler faz referência a Nigéria, Angola e

83 Informação para o Senhor Presidente da República, datada de 30 de novembro de 1983. CPDOC/FGV.

Arquivo Saraiva Guerreiro. Pasta SG mre 1979.03.20 – Pasta XXXIII.

84 Informação para o Senhor Presidente da República, datada de 8 de outubro de 1984. CPDOC/FGV.

Arquivo Saraiva Guerreiro. Pasta SG mre 1979.03.20 – Pasta XXXVII.

85 Informação para o Senhor Presidente da República, datada de 29 de setembro de 1980 (122º despacho, item 2º); Informação para o Senhor Presidente da República, datada de 29 de setembro de 1980 (122º despacho, item 4º). CPDOC/FGV. **Arquivo Saraiva Guerreiro.** Pasta SG mre 1979.03.20 – Pasta XIII.

86 Informação para o Senhor Presidente da República, datada de 24 de agosto de 1979. CPDOC/FGV.

Arquivo Saraiva Guerreiro. Pasta SG mre 1979.03.20 – Pasta V.

87 Informação para o Senhor Presidente da República, datada de 09 de novembro de 1983. CPDOC/FGV.

Arquivo Saraiva Guerreiro. Pasta SG mre 1979.03.20 – Pasta XXXIII.

88 Informação para o Senhor Presidente da República, datada de 29 de setembro de 1980 (122º despacho, item 2º). CPDOC/FGV. **Arquivo Saraiva Guerreiro.** Pasta SG mre 1979.03.20 – Pasta XIII.

89 Informação para o Senhor Presidente da República, datada de 14 de junho de 1982. CPDOC/FGV. **Arquivo Saraiva Guerreiro.** Pasta SG mre 1979.03.20 – Pasta XXVII.

Gabão como os principais fornecedores de petróleo para o Brasil naquela região. De acordo com o chanceler, a Nigéria “tinha petróleo e podia pagar” (GUERREIRO, 1992, p. 183), o que fazia do país um parceiro prioritário no continente africano. O ministro nigeriano de Minas e Energia visitou o Brasil em 1979 (MRE, 1979a, p. 64), e em 1981, durante a visita de Guerreiro ao país, foi estabelecida a Comissão Mista Brasil-Nigéria⁹⁰.

Durante a série de visitas de Figueiredo ao continente africano, em outubro de 1983, foram firmados diversos acordos de cooperação entre Brasil e a Nigéria (MRE, 1983, p. 12). Na ocasião, houve entendimentos a Petrobras e a NNPC para a ampliação das importações brasileiras, que haviam diminuído com a crise, além da cooperação no refino do petróleo⁹¹. Além disso, foram assinados acordos de cooperação militar entre os dois países⁹². Em janeiro do ano seguinte, as empresas firmaram um contrato que previa uma operação de refino pela Petrobras de modo a abastecer o mercado interno nigeriano, com o excedente da produção sendo exportado para o Brasil⁹³.

No que diz respeito a Angola, o chanceler lembra que o comércio significativo entre o Brasil e o seu vizinho de além-mar era baseado principalmente na produção de petróleo angolana, principalmente a partir de contratos de exploração firmados entre a Petrobras e a Sonangol, empresa petrolífera estatal angolana. Inicialmente, as operações se realizavam em conjunto com uma empresa francesa, e eventualmente a Petrobras obteve uma concessão para exploração *offshore* no litoral angolano (GUERREIRO, 1992, p. 184).

Os entendimentos entre os países nesse campo durante o período se intensificaram já em maio de 1979, com a visita do ministro angolano do petróleo (MRE, 1979a, p. 61), ocasião em que foram intensificados os compromissos de exportação de petróleo daquele país para o Brasil. Em junho de 1980, durante a passagem de Guerreiro pelo continente africano, o chanceler visitou Luanda. Na ocasião, foram assinados e revistos acordos de cooperação, e destacou-se o incremento na atuação de empresas brasileiras de diversos ramos no país, como

90 Discurso de Saraiva Guerreiro na abertura do encontro da Comissão Mista Brasil-Nigéria, em Lagos, datado de 23 de março de 1981. CPDOC/FGV. **Arquivo Saraiva Guerreiro**. Pasta SG mre 1979.03.15 – Pasta V.

91 Informação para o Senhor Presidente da República, datada de 09 de novembro de 1983. CPDOC/FGV. **Arquivo Saraiva Guerreiro**. Pasta SG mre 1979.03.20 – Pasta XXXIII.

92 Informação para o Senhor Presidente da República, datada de 11 de novembro de 1983. CPDOC/FGV. **Arquivo Saraiva Guerreiro**. Pasta SG mre 1979.03.20 – Pasta XXXIII.

93 Informação para o Senhor Presidente da República, datada de 1º de fevereiro de 1984. CPDOC/FGV. **Arquivo Saraiva Guerreiro**. Pasta SG mre 1979.03.20 – Pasta XXXIV.

a Petrobras e as suas subsidiárias e o grupo Pão de Açúcar, um dos principais fornecedores de gêneros alimentícios para o país⁹⁴.

No ano seguinte, a Odebrecht demonstrou interesse e, eventualmente, foi selecionada, para colaborar com uma empresa soviética na construção da hidrelétrica de Capanda. O fato da empresa ser brasileira e seus funcionários falantes de português teria sido um fator determinante para a escolha da construtora brasileira para essa iniciativa⁹⁵. Em discurso na reunião da Comissão Mista Brasil-Angola em 1984, Guerreiro afirmou que esperava que Capanda representasse para Angola o que Itaipu representaria para o Brasil, e que a construção da hidrelétrica seria um grande passo na cooperação energética entre os países⁹⁶.

O Gabão também forneceu petróleo para o Brasil, ainda que em menor quantidade quando em comparação com os vizinhos de maior poder econômico. Os dois países mantiveram contatos em diversas ocasiões, com destaque para a exportação de aviões e material bélico para o país africano em troca de petróleo⁹⁷. O Brasil também ensaiou uma aproximação com o Congo, importando petróleo daquele país em troca de serviços de infraestrutura e negociando acordos de exploração e prospecção em território congolês⁹⁸.

A China, até então um fornecedor de petróleo em quantidades limitadas, observou um grande aumento nas exportações deste insumo para o Brasil. Em depoimento ao CPDOC/FGV, Guerreiro lembra que o incremento das importações de petróleo chinês foram tamanhas que o país passou a ter superávit na balança comercial com o Brasil (GUERREIRO, 2009, p. 713), que até o momento, ainda era relativamente pequena devido ao recente reestabelecimento de relações diplomáticas entre o Brasil e a China continental.

O vice primeiro-ministro chinês visitou o Brasil logo após a posse de Figueiredo, em 1979, se reunindo com o presidente. O petróleo foi um tema central das conversas, onde o Brasil expôs o desconforto diante do aumento dos preços internacionais e das pressões políticas dos países árabes e o ministro chinês enfatizou a importância da diversificação das fontes de energia, sentimento compartilhado pelo Brasil⁹⁹.

94 Informação para o Senhor Presidente da República, datada de 07 de julho de 1980. CPDOC/FGV. **Arquivo Saraiva Guerreiro**. Pasta SG mre 1979.03.20 – Pasta XI.

95 Informação para o Senhor Presidente da República, datada de 28 de dezembro de 1981. CPDOC/FGV. **Arquivo Saraiva Guerreiro**. Pasta SG mre 1979.03.20 – Pasta XXIII.

96 Discurso de Saraiva Guerreiro na abertura da reunião da Comissão Mista Brasil-Angola, datado de 23 de novembro de 1984. CPDOC/FGV. **Arquivo Saraiva Guerreiro**. Pasta SG mre 1979.03.15 – Pasta V.

97 Informação para o Senhor Presidente da República, datada de 14 de maio de 1981. CPDOC/FGV. **Arquivo Saraiva Guerreiro**. Pasta SG mre 1979.03.20 – Pasta XVIII.

98 Informação para o Senhor Presidente da República, datada de 28 de abril de 1981. CPDOC/FGV. **Arquivo Saraiva Guerreiro**. Pasta SG mre 1979.03.20 – Pasta XVIII.

99 Informação para o Senhor Presidente da República, datada de 25 de maio de 1979. CPDOC/FGV. **Arquivo Saraiva Guerreiro**. Pasta SG mre 1979.03.20 – Pasta IV.

A partir de então, as trocas comerciais entre Brasil e China aumentariam. No ano de 1981, graças principalmente ao fornecimento de petróleo, as importações chinesas para o Brasil aumentaram exponencialmente quando em comparação aos anos anteriores. Isso acabaria por desequilibrar a balança comercial entre os dois países, a despeito do incremento das exportações brasileiras de produtos agrícolas e minério de ferro para o mercado chinês¹⁰⁰.

Por meio da atuação da Petrobras, o Brasil também se envolveu em iniciativas de prospecção *offshore* na plataforma continental chinesa. O país obteve os direitos de exploração, apesar da forte concorrência internacional. Contudo, verificou-se que a região não correspondia às expectativas (GUERREIRO, 1992, p. 170). Em junho de 1984, Figueiredo visitou Pequim. As compras brasileiras de petróleo chinês continuavam aumentando, chegando a corresponder mais de 90% da pauta de importações brasileiras daquele país à época. Um dos principais objetivos da visita era atenuar essa relação de dependência e equilibrar a balança comercial, incentivando exportações de produtos brasileiros¹⁰¹.

Quanto à União Soviética, o chanceler afirma que a busca de fontes alternativas de petróleo foi um fator motivador no incremento do comércio (GUERREIRO, 1992, p. 168). Em dezembro de 1979, o Brasil começaria a identificar na URSS um potencial mercado fornecedor de petróleo, até então inexplorado. Contudo, os contratos firmados anteriormente pelos soviéticos dificultavam o fornecimento imediato¹⁰². Já em 1980, com a anuência do Itamaraty, foram estabelecidas iniciativas de cooperação e consultoria técnica entre o Estado de São Paulo e empresas soviéticas para a exploração de petróleo na bacia do Rio Paraná através da Paulipetro, empresa estadual estabelecida na gestão do governador Paulo Maluf¹⁰³.

No ano seguinte, o Brasil declarou interesse em ampliar as importações de petróleo soviético, além de fornecer tecnologias de exploração e prospecção. Por outro lado, as exportações brasileiras de produtos agrícolas, manufaturados e semimanufaturados para a URSS também seriam incrementadas durante o período¹⁰⁴. Finalmente, destaca-se a assinatura em 1982 de um contrato de fornecimento que aumentaria significativamente as exportações de

100 Informação para o Senhor Presidente da República, datada de 13 de junho de 1983. CPDOC/FGV. **Arquivo Saraiva Guerreiro**. Pasta SG mre 1979.03.20 – Pasta XXXI.

101 Informação para o Senhor Presidente da República, datada de 19 de junho de 1984. CPDOC/FGV. **Arquivo Saraiva Guerreiro**. Pasta SG mre 1979.03.20 – Pasta XXXVI.

102 Informação para o Senhor Presidente da República, datada de 27 de dezembro de 1979. CPDOC/FGV. **Arquivo Saraiva Guerreiro**. Pasta SG mre 1979.03.20 – Pasta VII.

103 Informação para o Senhor Presidente da República, datada de 24 de julho de 1980. CPDOC/FGV. **Arquivo Saraiva Guerreiro**. Pasta SG mre 1979.03.20 – Pasta XI.

104 Informação para o Senhor Presidente da República, datada de 16 de fevereiro de 1981. CPDOC/FGV. **Arquivo Saraiva Guerreiro**. Pasta SG mre 1979.03.20 – Pasta XVI.

petróleo soviético para o Brasil (MRE, 1982, p. 34), consolidando a URSS como um dos principais parceiros comerciais brasileiros nesta matéria.

3.3.2 A virada para a América Latina: contatos regionais

Não apenas a instabilidade geopolítica no Oriente Médio decorrente da guerra entre Irã e Iraque e as dificuldades econômicas que atingiam o país impulsionariam a diversificação das importações brasileiras de petróleo: havia, também, uma certa motivação política para a expansão da participação dos países produtores da América Latina no leque de fornecedores brasileiros. Isso se devia, principalmente, ao salto qualitativo da região no rol de prioridades da política externa brasileira durante o período.

Em discurso diante do Congresso Nacional em 1981, Figueiredo cita as dificuldades conjunturais e sistêmicas como um fator condicionante do incremento das importações de petróleo dos países produtores latino-americanos, especialmente México e Venezuela, e a sua importância para a garantia da continuidade de suprimentos:

Num cenário petrolífero internacional turvado por situação de instabilidade de preços e até de abastecimento, que a eclosão do conflito Irã-Iraque agravou, o Brasil, graças a seu relacionamento com os países produtores de petróleo, assegurou o fluxo de importações da matéria-prima. **Nesse particular, são relevantes os aumentos dos fornecimentos provenientes do México e da Venezuela, num gesto expressivo de solidariedade e de adensamento da cooperação latino-americana.** Com os países exportadores de petróleo de todos os quadrantes, temos explorado e desenvolvido significativos projetos de cooperação em variados campos, com o propósito de criar relações mais equilibradas que se reflitam adequadamente em nosso balanço de pagamentos (FIGUEIREDO apud MRE, 1981a, p. 81, grifo nosso).

Ainda naquele discurso, o presidente afirmaria que a resolução da questão teria sido uma “ação integrada dos setores diplomático e energético” (FIGUEIREDO apud MRE, 1981a, p. 95). Anos mais tarde, Guerreiro confirmaria que a necessidade de se diversificar as fontes de suprimento de petróleo teria sido um dos principais motivos para a virada para a América Latina na diplomacia brasileira à época:

Durante esse período dos anos 70, o Brasil se havia tornado um importante mercado para grande número desses países. Dos países menores, nem se fala. Tradicionalmente, por exemplo, o Uruguai tinha mais comércio com a Argentina e há mais de 10 anos que, pelo contrário, o Brasil passara a ser seu maior parceiro. Paraguai, também. Nós passamos a ser um comprador de vários produtos deles. **Não comprávamos petróleo da Venezuela, mas a própria crise do petróleo e o interesse em diversificar as fontes de suprimento, tinham começado a criar um interesse maior por Venezuela, por México, pelo Equador, pelos produtores** (GUERREIRO, 2009, p. 449, grifo nosso).

Entre os países exportadores latino-americanos, a Venezuela seria a que mais intensamente abasteceria o Brasil. Entre 1977 e 1981, as importações brasileiras de petróleo venezuelano multiplicaram mais de dez vezes¹⁰⁵, tornando o país vizinho um dos principais fornecedores de petróleo para o Brasil durante o período e contribuindo para suavizar a dependência das importações do Oriente Médio, o que era um movimento imprescindível no contexto de instabilidade da época.

Os incrementos no comércio petrolífero se deram em um contexto de expansão do intercâmbio comercial entre os dois países, em meio ao qual a Venezuela se tornava um dos principais parceiros comerciais do Brasil em seu entorno regional (MRE, 1981b, p. 6). O discurso oficial da diplomacia brasileira buscava deixar claro que as relações entre os dois países não se resumiam unicamente ao petróleo, como conta Guerreiro:

Eu me lembro que quando fiz a primeira visita ao exterior, que foi a Caracas, toda a imprensa disse: “O Guerreiro vai comprar petróleo da Venezuela”. Quer dizer, tudo ficou reduzido a isto. Em entrevista coletiva aos correspondentes acreditados no Ministério, procurei explicar que a Venezuela não era só petróleo. Para nós significava muito mais do que isso. Que era, sim, petróleo. Podia ser uma base para desenvolver o comércio. Uma contrapartida ao que pudéssemos vender lá. Era uma diversificação de fontes de suprimento (GUERREIRO, 2009, p. 717).

Um fator que complicava a importação do petróleo da Venezuela, contudo, era o fato de que o óleo venezuelano destinado para a exportação era muito pesado para as refinarias brasileiras (GUERREIRO, 1992, p. 130). Durante a visita de Figueiredo ao país em 1979, foi firmado um contrato entre a Petrobras e a PdVSA que previa a elevação das compras brasileiras de petróleo, além de iniciativas de cooperação tecnológica para o refino¹⁰⁶. Esse acordo foi o ponto de partida para a consolidação da Venezuela como um dos principais fornecedores da *commodity* para o mercado brasileiro.

Foi durante o período que o papel da Venezuela como interlocutor brasileiro e dos outros países da região na OPEP se intensificou. Ainda na ocasião da visita presidencial, ao se encontrar com o presidente venezuelano Luis Herrera Campins, Figueiredo deixou claro sua preocupação com o uso político dos preços do petróleo e a insistência de alguns países produtores em vender o óleo no mercado *spot*¹⁰⁷.

105 Discurso proferido por Saraiva Guerreiro ao receber o ministro das Relações Exteriores da Venezuela, José Alberto Zambrano Velasco, datado de 04 de maio de 1981. CPDOC/FGV. **Arquivo Saraiva Guerreiro.** Pasta SG mre 1979.03.15 – Pasta V.

106 Informação para o Senhor Presidente da República, datada de 29 de outubro de 1979. CPDOC/FGV. **Arquivo Saraiva Guerreiro.** Pasta SG mre 1979.03.20 – Pasta VI.

107 Informação para o Senhor Presidente da República, datada de 26 de novembro de 1979. CPDOC/FGV. **Arquivo Saraiva Guerreiro.** Pasta SG mre 1979.03.20 – Pasta VII.

No ano seguinte, o ministro de Minas e Energia, César Cals, viajou à Venezuela buscando intensificar as conversas sobre um possível tratamento especial a países em desenvolvimento importadores de petróleo no âmbito da OPEP. Na ocasião, os venezuelanos se ofereceram para atuar como um “elo” entre a Organização Latino-Americana de Energia (OLADE) e a OPEP, de modo a dialogar em nome dos interesses dos países latino-americanos em temas de energia¹⁰⁸.

Por outro lado, observa-se um incremento nas exportações de produtos brasileiros de diversos ramos para o mercado venezuelano, além da maior atuação de empresas brasileiras no país vizinho. Destaca-se, nesse sentido, além da cooperação agrícola, industrial e tecnológica, a atuação da empreiteira brasileira Camargo Corrêa na construção da hidrelétrica de Guri (VISENTINI, 2004, p. 310).

O contrato para a construção da hidrelétrica, que seria a segunda maior do mundo após a conclusão das obras, assinado ainda no governo anterior, acabaria por motivar um contencioso diplomático envolvendo a construtora brasileira e empresas norte-americanas. Esse impasse seria mediado e solucionado pelo presidente Figueiredo e pelo ministro Cals mediante as boas relações com o governo venezuelano (CAMPOS, 2010, p. 9).

O Equador também foi um importante fornecedor de petróleo para o Brasil durante o período. Durante a visita do presidente equatoriano Osvaldo Hurtado ao Brasil em 1982, ficou acertada a ampliação do contrato vigente entre a Petrobras e a CEPE. O mercado brasileiro então seria o destino de aproximadamente um terço das exportações totais de petróleo equatoriano, se tornando o principal cliente do país. Além disso, foram expandidos os contratos de exploração executados pela Braspetro e reafirmados os compromissos relativos à atuação das empresas brasileiras de construção no país¹⁰⁹.

O aumento das importações de petróleo do México também foi significativo, após as dificuldades no estabelecimento de contratos entre os dois países no governo anterior. Em visita ao Brasil, o chanceler mexicano afirmou que o país desejava vender petróleo ao Brasil desde antes da crise iraniana¹¹⁰. Já em 1979, se intensificaram as negociações de cooperação entre a

108 Informação para o Senhor Presidente da República, datada de 18 de agosto de 1980. CPDOC/FGV. **Arquivo Saraiva Guerreiro**. Pasta SG mre 1979.03.20 – Pasta XII.

109 Informação para o Senhor Presidente da República, datada de 08 de fevereiro de 1982. CPDOC/FGV. **Arquivo Saraiva Guerreiro**. Pasta SG mre 1979.03.20 – Pasta XXIV.

110 Informação para o Senhor Presidente da República, datada de 20 de março de 1979. CPDOC/FGV. **Arquivo Saraiva Guerreiro**. Pasta SG mre 1979.03.20 – Pasta III.

Petrobras e a Pemex, além das exportações brasileiras de minério de ferro e bauxita e cooperação industrial nos campos da siderurgia e metalurgia¹¹¹.

A partir de 1980, após anos de negociações, as compras de petróleo mexicano foram retomadas, o que iniciou um movimento em direção ao reequilíbrio da balança comercial entre os dois países. Na ocasião, a chancelaria brasileira buscou deixar claro que, assim como no caso da Venezuela, o petróleo era só mais um elemento em meio a um grande esforço de aproximação comercial entre os dois países¹¹². Essa operação envolvia contatos diretos com o presidente mexicano, José López Portillo, que visitou o Brasil em 1980 e assumiu o compromisso de aumentar as vendas de petróleo gradativamente a partir do ano seguinte¹¹³.

3.4 Análise e conclusões

Foram abordadas neste capítulo as ações da política externa brasileira em relação aos países exportadores de petróleo durante o governo Figueiredo (1979-1985). Assim como no governo anterior, os efeitos de um choque internacional nos preços do petróleo sentidos logo nos primeiros momentos do governo serviram como catalisadores de algumas destas ações, de modo a contribuir para a garantia da segurança energética do país. Isso se daria em meio a um contexto de tentativa da continuidade do processo de desenvolvimento econômico do país, dificultada pela conjuntura econômica adversa.

Identificamos, tanto no plano discursivo quanto nas ações materializadas da política externa brasileira face à questão, um forte componente de diversificação de parcerias no que diz respeito ao fornecimento de petróleo para o Brasil. Verificamos um esforço com o intuito de diversificar as fontes de suprimento desta *commodity*, por meio do incremento das relações comerciais com países produtores além dos tradicionais parceiros do Oriente Médio, como os do continente africano (tomando Nigéria e Angola como exemplos) e a China continental, com quem o Brasil havia, recentemente, reestabelecido relações diplomáticas. Observamos, então, que a abertura do leque de parcerias no comércio internacional de petróleo demonstra coerência com a orientação “terceiromundista” da política externa da época.

111 Informação para o Senhor Presidente da República, datada de 12 de novembro de 1979. CPDOC/FGV.

Arquivo Saraiva Guerreiro. Pasta SG mre 1979.03.20 – Pasta VII.

112 Telegrama enviado pelo Itamaraty à embaixada brasileira na Cidade do México, datado de 03 de julho de 1980. CPDOC/FGV. **Arquivo Saraiva Guerreiro.** Pasta SG mre 1979.03.20 – Pasta XI.

113 Informação para o Senhor Presidente da República, datada de 25 de julho de 1980. CPDOC/FGV. **Arquivo Saraiva Guerreiro.** Pasta SG mre 1979.03.20 – Pasta XII.

Contudo, a estratégia de diversificação não significou uma distensão em relação às iniciativas de aproximação dos países exportadores do Oriente Médio empreendidas no governo anterior, apesar das tensões geopolíticas observadas na região. Identificamos, contudo, uma suavização do componente político nas relações entre o Brasil e estes países. Um exemplo disso é o fato das menções ao apoio brasileiro à causa palestina no contexto do conflito árabe-israelense serem menos frequentes durante o período.

Consideramos este fato um indicativo de que a relação de ligação de questões observada no período anterior se amenizou, como uma característica da conjuntura internacional referente ao segundo choque do petróleo. Todavia, os compromissos políticos e comerciais firmados ao longo do governo anterior não apenas se mantiveram, mas em alguns casos – como as relações com o Iraque ilustram – se fortaleceram. Acreditamos que isso indica uma situação de **dependência de trajetória**, onde os resultados das decisões realizadas em um dado momento causam a continuidade do curso de ação escolhido a longo prazo.

Verificamos, também, que o fornecimento de petróleo foi um elemento importante da virada para a América Latina observada na inserção internacional do Brasil à época. Entendemos que o incremento nas trocas comerciais e compromissos diplomáticos com os países produtores de petróleo da região (com destaque para Venezuela e México) não era apenas uma tentativa de diversificação do leque de fornecedores, mas também uma afirmação do movimento de “latinoamericanização” da política externa brasileira observado durante o governo Figueiredo.

Nesse sentido, entendemos que a intensificação das importações de petróleo – sobretudo, venezuelano e mexicano – era condizente com a estratégia brasileira de reaproximação da América Latina em linhas gerais. Consideramos que a necessidade da diversificação de parcerias nessa matéria e a vontade política de uma maior participação na região caminharam lado a lado, impulsionando tal inflexão. Comprar petróleo dos seus vizinhos era, para o Brasil, unir o útil (garantir a sua segurança energética) ao agradável (intensificar as relações com países estratégicos em seu entorno).

Diferente do governo anterior, onde a executiva de política externa composta pelo presidente da República e pelo ministro das Relações Exteriores era o principal *locus* de formulação da política externa brasileira, apontamos para a **inserção de novos atores domésticos** no processo decisório, com destaque para os ministérios econômicos: a Secretaria de Planejamento e o Ministério da Fazenda. A gravidade da conjuntura econômica, causada principalmente por estrangulamentos sistêmicos, impulsionou uma elevação no grau de prioridade dos temas econômicos – como a questão do petróleo – na agenda de política externa

do Brasil, o que explica a **maior participação das burocracias da pasta econômica** no processo de tomada de decisão em política externa.

Apontamos, também, para o envolvimento de setores militares e da comunidade de informações nas decisões quanto à inserção internacional do país ao longo do período, inclusive nas relações com países exportadores de petróleo. Estes grupos tinham maior envolvimento nas decisões concernentes a setores estratégicos, como as políticas de venda de armamentos. Ao considerarmos que as exportações de material bélico brasileiro muitas vezes eram parte das transações para a garantia dos suprimentos de petróleo, podemos apontar para um certo grau de **militarização das relações** com alguns dos países exportadores durante o período, com destaque para o Iraque, principal cliente da indústria bélica brasileira à época, onde a militarização das relações foi refletida até mesmo na composição do corpo diplomático brasileiro, com a nomeação de um general da ativa para a embaixada brasileira em Bagdá.

Mais uma vez, as empresas estatais – e em especial, o sistema Petrobras – foram um instrumento da política externa brasileira para os países produtores, atuando diretamente nestes países nas áreas de prospecção e exploração de petróleo (com destaque para o caso nigeriano, onde a empresa teve um papel crucial) e com a sua subsidiária Interbras agindo como intermediadora de negociações comerciais envolvendo a exportação de produtos e serviços brasileiros para estes mercados. Tais movimentos foram observados mesmo no âmbito subnacional, como ilustram os contatos entre o estado de São Paulo e a União Soviética sobre iniciativas de prospecção em território paulista.

Por outro lado, observa-se um incremento da participação de empresas privadas brasileiras com interesses cada vez mais diversificados nos países produtores de petróleo. Destaca-se, nesse sentido (pelo menos, até a inviabilização das operações da empresa decorrente da Guerra Irã-Iraque), as atividades da empreiteira Mendes Júnior no Iraque, iniciadas no governo anterior e ampliadas no período; além da inserção de empresas brasileiras dos mais variados ramos nestes mercados, como mostram os contratos milionários da Volkswagen do Brasil e das empresas brasileiras da indústria bélica no caso iraquiano. Esses movimentos ocorrem inseridos em um contexto de maior participação do capital privado na economia brasileira como um todo, em meio à estratégia de recondicionamento da economia vigente.

Consideramos, também, que o recrudescimento da guerra entre Irã e Iraque ao longo do período teria, também, contribuído para a **expansão das atividades das empresas multinacionais brasileiras** em outros mercados, em concordância com a estratégia de diversificação de parcerias. Esse movimento teria sido motivado pela instabilidade no Oriente

Médio, que, por exemplo, inviabilizou as operações de empresas brasileiras como a Mendes Júnior na região, o que teria contribuído para uma certa distensão no relacionamento especial com o Iraque em meados da década de 1980.

Quanto às variáveis ao nível do indivíduo, identificamos um **menor grau de sintonia** entre Figueiredo e Guerreiro, quando em comparação com a relação entre Geisel e Silveira no período anterior. É neste sentido que apontamos, em concordância com Pinheiro (2000b, p. 468), para a substituição da executiva de política externa (composta pelo presidente Figueiredo e pelo chanceler Guerreiro) pelos **múltiplos autores autônomos** como unidade última de decisão da política externa nesta questão. Após assumirem seus respectivos cargos em 1980, os líderes das burocracias estatais referentes a assuntos econômicos – Antônio Delfim Netto, à frente da Secretaria de Planejamento; e o Ministro da Fazenda, Ernane Galvêas – participaram ativamente do processo de construção das relações brasileiras com os países exportadores de petróleo, realizando diversas viagens e acordos.

Por outro lado, identificamos um declínio na participação do Ministério de Minas e Energia, após observarmos um menor grau de envolvimento por parte do ministro César Cals quando em comparação com seu antecessor, Shigeaki Ueki, que viria a ocupar a presidência da Petrobras durante o período. Contudo, é importante destacar o papel de Cals como intermediador dos contatos entre o Brasil e a Venezuela, de modo a alinhar os interesses dos dois países em preparação para os encontros no âmbito da OPEP.

Em relação às percepções individuais sobre a crise do petróleo por parte dos tomadores de decisão, verificamos que Saraiva Guerreiro dedicou **atenção especial** à solução deste problema, a exemplo de Azeredo da Silveira. Identificamos a própria primeira crise do petróleo do início da década – e os seus efeitos de longo prazo, que agravaram a crise econômica que se iniciava – como um elemento que causou o salto qualitativo dos temas energéticos na agenda da política externa brasileira, o que é um indício de um **processo de aprendizagem** ocorrido dentro da chancelaria brasileira.

Observamos que o chanceler demonstrava desconforto diante do uso político dos preços do petróleo por parte dos países árabes, e assim, percebia a diversificação de fontes como um movimento necessário para a garantia da segurança energética do país. Tal qual seu antecessor, Guerreiro teve envolvimento pessoal nas negociações e no estabelecimento de contatos com os países exportadores de petróleo e, principalmente, com aqueles que seriam os novos parceiros do Brasil nesta matéria.

Por fim, julgamos necessário tecer comentários acerca da atuação do presidente Figueiredo frente à questão. Ao contrário de Geisel, Figueiredo se afastou da vida pública após

a redemocratização e não deixou memórias pessoais, o que dificulta a pesquisa sobre as suas visões e percepções sobre política externa. Estamos de acordo com o consenso na bibliografia especializada de que Figueiredo não se envolvia em questões internacionais, o que pode decorrer de sua falta de experiência nesses assuntos.

Contudo, observamos certo grau de **participação pessoal** – ainda que sem muito interesse pessoal ou poder de agir como principal decisor – do presidente da República nas questões relacionadas à segurança energética, o que não acontecia em relação à maioria dos temas na política externa brasileira em seu governo. Citamos como exemplo o fato do petróleo ter sido um assunto central de algumas viagens presidenciais. Consideramos que, apesar do seu relativo isolamento das discussões sobre política externa brasileira, Figueiredo considerava a questão do petróleo como um tema de importância estratégica não apenas para estabilidade econômica do país, mas também para a legitimidade de seu governo e do processo de transição em curso.

CONCLUSÃO

Nesta dissertação, buscamos entender como a demanda pela garantia da segurança energética do país influenciou a política externa brasileira durante os governos de Ernesto Geisel (1974-1979) e João Figueiredo (1979-1985), a partir de uma análise comparativa das relações entre o Brasil e os países produtores e exportadores de petróleo ao longo dos dois períodos de tempo em tela. Consideramos que a garantia do fornecimento de petróleo para o abastecimento da economia nacional foi um elemento condicionante da atuação internacional do país durante o período, ainda que com pontuais diferenças entre os dois governos estudados, como veremos ao longo desta conclusão.

Na introdução deste trabalho, entre outros aspectos, apresentamos uma visão geral sobre a sub-área da Análise de Política Externa (APE) e sobre a energia como um tema da disciplina de Relações Internacionais, além do conceito de segurança energética e da sua operacionalização como uma variável da política externa dos países. Então, no primeiro capítulo desta dissertação, de caráter teórico, abordamos o método comparado das ciências sociais e a sua aplicação ao campo da APE, a partir do conceito de níveis de análise das Relações Internacionais e seus desdobramentos.

Nesse sentido, ainda no capítulo teórico, introduzimos as variáveis referentes aos níveis de análise sistêmico, doméstico e individual que balizam as ações em política externa dos Estados independentes; e propomos uma discussão sobre a análise das mudanças em política externa, a partir de um referencial analítico destinado a identificar os graus de intensidade e fontes dos processos de mudança na ação internacional de um país.

Ao longo dos dois capítulos subsequentes, após a apresentação dos contextos externo e doméstico e das linhas gerais e das dinâmicas do processo decisório da política externa brasileira durante os dois governos em tela, analisamos as ações da diplomacia brasileira em direção aos países produtores de petróleo durante o período em questão, bem como seus resultados práticos.

Esta pesquisa, realizada através da metodologia do *process tracing* (rastreamento de processo), foi conduzida principalmente a partir da análise de fontes primárias como os documentos encontrados nos acervos dos chanceleres Azeredo da Silveira e Saraiva Guerreiro localizados no Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil da Fundação Getúlio Vargas (CPDOC/FGV) e as edições da Resenha de Política Exterior do Brasil (RPEB) – publicação oficial do Itamaraty destinada a compilar as ações da política externa brasileira – referentes ao período.

Nesta conclusão, dividida em três seções, buscamos apresentar as principais conclusões e resultados obtidos durante o processo de pesquisa. Na primeira seção, será realizada uma comparação entre os dois casos analisados, onde serão expostas as principais semelhanças e diferenças na estratégia de garantia da segurança energética dentro da política externa brasileira ao longo do período.

Na seção subsequente, terá lugar o diálogo entre o referencial de análise de mudanças em política externa e as observações acerca da atuação internacional do país perante a questão ao longo dos dois governos. Por fim, na última seção, serão tecidas as considerações finais sobre a pesquisa e sugestões para a condução de pesquisas futuras.

Comparação entre os dois governos

No que diz respeito ao lugar da questão energética na política externa brasileira durante os dois governos analisados, as semelhanças são marcantes. É importante observar, primeiramente, que ambos os governos foram acometidos por um choque petrolífero internacional derivado de acontecimentos geopolíticos em outra região do mundo ainda em seus primeiros momentos (e em especial, no caso do governo Geisel, antes mesmo de sua posse). Os choques causaram, em seus respectivos momentos, aumentos súbitos no preço internacional do petróleo e, conseqüentemente, suscitaram ajustes econômicos e políticos por parte do Brasil, à época um país importador líquido desta *commodity*.

Em meio à conjuntura externa marcada pelos choques do petróleo, observamos, em ambos os governos analisados, a tentativa por parte do Brasil de viabilizar a manutenção das taxas de crescimento econômico elevadas advindas do período do milagre econômico que antecedeu o governo Geisel. Ainda que partindo de estratégias distintas, como veremos a seguir, verificamos que em ambos os casos a garantia da segurança energética permaneceu como um objetivo estratégico para o país; e, diante disso, a política externa foi utilizada como um dos principais instrumentos – ao lado de iniciativas como o Proálcool, o Programa Nuclear Brasileiro e a construção de Itaipu – para a consecução deste objetivo.

Consideramos que, ao mesmo tempo que as semelhanças entre os dois governos sejam evidentes e não devem ser desconsideradas, as diferenças nos meios e métodos de abordagem da política externa brasileira em relação aos países exportadores de petróleo são marcantes e carecem de maior atenção. Ao longo desta pesquisa, nossa intenção foi a de mostrar que, ainda que o objetivo principal de garantia da segurança energética tenha se mantido constante, as

variáveis nos três níveis de análise – sistêmico, doméstico e principalmente individual (às quais atribuímos maior poder explicativo) – diferem através dos dois casos analisados.

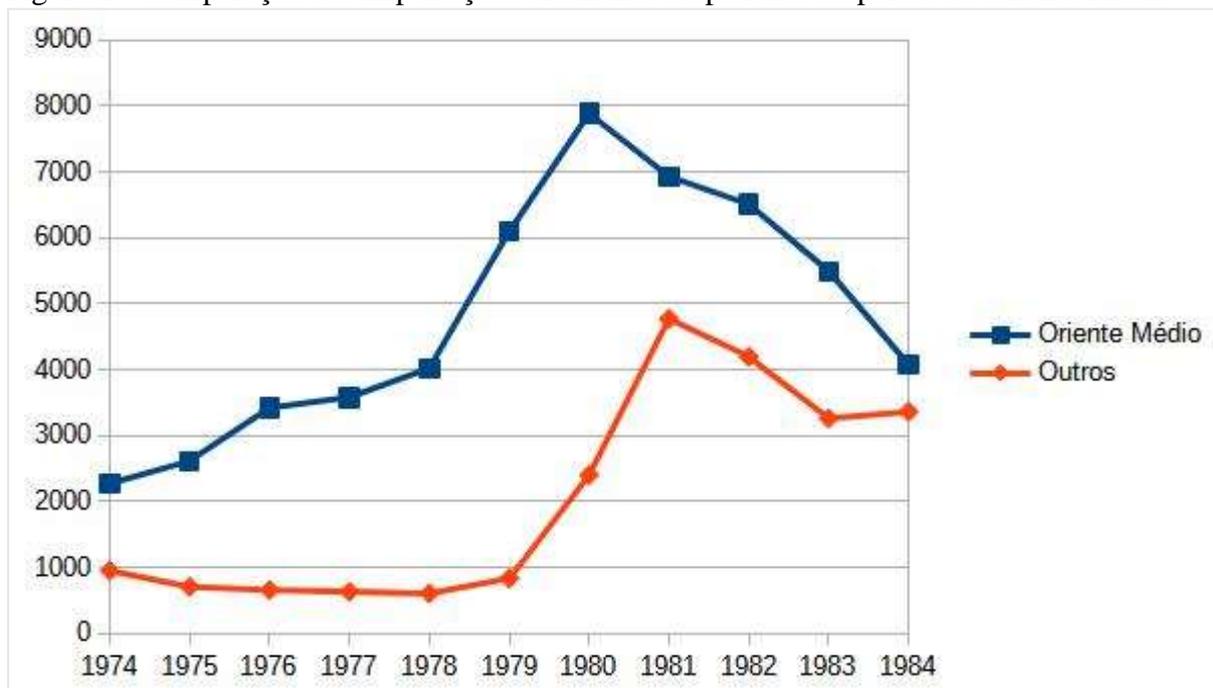
Primeiramente, considerando as características gerais da política externa brasileira no período, apontamos para uma inflexão no que diz respeito à composição do leque de parceiros comerciais do Brasil em matéria petrolífera. No governo Geisel, os esforços se deram (principalmente, mas não exclusivamente) em relação à intensificação das trocas comerciais com os tradicionais parceiros da região do grande Oriente Médio – notadamente, Arábia Saudita, Iraque e Irã. Por sua vez, no governo Figueiredo, observamos um movimento de diversificação de fornecedores, com o incremento das compras de petróleo do mercado africano, além de China e União Soviética; e, especialmente, dos países produtores da América Latina, com destaque para Venezuela e México. A tabela e o gráfico abaixo indicam este movimento de diversificação:

Tabela 6 - Importações brasileiras de petróleo entre 1974 e 1984, com destaque para os países do Oriente Médio (valores em milhões de US\$)

	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984
Arábia Saudita	1356	1125	1223	1430	1503	1946	2166	4014	3053	2326	1445
Emirados Árabes Unidos	23	39	100	93	90	150	211	278	411	205	-
Irã	54	167	374	419	572	884	762	-	51	421	185
Iraque	695	915	1197	1152	1333	2823	3948	2030	2764	2248	2202
Kuwait	146	368	528	486	525	296	797	607	228	294	246
Total do Oriente Médio	2274	2614	3422	3580	4023	6099	7884	6929	6507	5494	4078
Outros	951	708	656	632	607	833	2402	4771	4196	3259	3363
TOTAL	3225	3322	4078	4212	4630	6932	10286	11700	10703	8753	7441
Fatia do Oriente Médio em relação ao total (%)	70,5	78,7	83,9	85	86,9	88	76,6	59,2	60,8	62,7	54,8

Fonte: Elaborado pelo autor, a partir de: UNITED NATIONS TRADE DATABASE (COMTRADE). Dados referentes às importações do Irã em 1981 e dos Emirados Árabes Unidos em 1984 não foram encontrados. Disponível em: <<https://comtrade.un.org/data/>>.

Figura 1 - Comparação das importações brasileiras de petróleo de países do Oriente Médio



(Arábia Saudita, Emirados Árabes Unidos, Irã, Iraque e Kuwait) entre 1974 e 1984 (valores em milhões de US\$). Elaborado pelo autor, a partir de UNITED NATIONS TRADE DATABASE (COMTRADE). Disponível em: <<https://comtrade.un.org/data/>>.

Diante disto, observamos uma mudança nos métodos empregados nas relações com alguns dos países exportadores. Enquanto no período Geisel as relações com esses países se deram principalmente em âmbito comercial e diplomático, é possível verificar a partir do governo seguinte um processo de militarização das relações do Brasil com alguns países (com destaque para o Iraque), a partir de iniciativas amparadas pelo Estado através de políticas públicas, como o incremento da cooperação militar e das exportações de material bélico.

Apontamos, também, para a substituição da executiva de política externa composta pelo presidente da República e pelo chanceler por uma dinâmica de múltiplos atores autônomos como unidade última de decisão da política externa nessa matéria, em concordância com as linhas gerais durante o período. Nesse sentido, observamos algumas alterações no grupo de tomadores de decisão da política externa brasileira para essa questão. Destacamos a inclusão dos ministros das pastas econômicas – a Secretaria de Planejamento e o Ministério da Fazenda – e um menor grau de envolvimento por parte do Ministério de Minas e Energia, em meio a um contexto de preponderância dos temas econômicos na agenda internacional brasileira, decorrente do momento marcado pela gravidade da crise da dívida.

Ao analisar as variáveis localizadas no nível sistêmico, não observamos diferenças substanciais, por exemplo, na disposição das capacidades materiais ou na posição relativa do Brasil no sistema internacional. Consideramos que a principal diferença verificada neste nível

de análise é na natureza das relações de interdependência observadas entre o Brasil e os países exportadores de petróleo, principalmente aqueles do Oriente Médio.

Ao longo do primeiro choque do petróleo, havia um forte componente de ligação de questões exercido pelos países produtores entre a questão Israel-Palestina e o comércio internacional de petróleo, o que aumentava a sensibilidade brasileira diante da questão. Durante o segundo choque do petróleo, essa situação de ligação de questões se desenrolava com menor intensidade, assim permitindo uma “suavização” da vertente política das relações entre o Brasil e estes países.

Quanto às variáveis domésticas, é importante notar que grande parte das variáveis se mantiveram inalteradas ao longo dos dois governos estudados, como o regime político, a estrutura constitucional do Estado brasileiro e o grau de influência da opinião pública sobre a condução da política externa voltada para a questão energética. As principais mudanças nesse nível de análise são observadas na influência das organizações estatais e de grupos de interesse e pressão sobre a política externa brasileira.

Destacamos, nesse sentido, dois pontos: a consolidação do sistema Petrobras como um vetor da política externa brasileira (principalmente nos países produtores), com a empresa e suas subsidiárias adquirindo uma visão estratégica e de longo prazo ao longo do período analisado; e o incremento da atuação de empresas brasileiras nos países exportadores, impulsionada pelo contexto de mudanças econômicas e por uma relação de associação com o Estado, com quem essas empresas mantinham canais de comunicação.

No que diz respeito ao nível do indivíduo, observamos que os chanceleres Azeredo da Silveira e Saraiva Guerreiro detinham percepções similares acerca da questão energética e sua incidência sobre a política externa brasileira. Contudo, é neste nível de análise que identificamos as diferenças mais marcantes na condução da política externa em direção aos países exportadores de petróleo ao longo dos dois governos. Apontamos três fatores que evidenciam tais diferenças: a configuração das relações dentro da executiva de política externa (entre o presidente e o chanceler, precisamente); os atributos pessoais do chefe de Estado e o grau de envolvimento do mesmo no processo de formulação de política externa nesta matéria.

Conforme observamos, Geisel e Silveira possuíam uma relação de proximidade e quase total convergência de opiniões – com a pontual exceção da questão do veto ao sionismo, onde a posição do presidente Geisel prevaleceu – em relação à condução da política externa brasileira em relação ao tema energético, concordando principalmente a respeito da iniciativa de aproximação diplomática dos países árabes exportadores de petróleo como uma estratégia para “furar” o embargo imposto pela OPEP. A relação entre Figueiredo e Guerreiro, por sua vez,

tinha caráter mais profissional. A intensidade do diálogo e da troca de informações permaneceu, mas não é possível identificar um alto grau de sintonia e coesão como no governo anterior.

Um outro fator relevante que aponta diferenças entre os dois governos são as experiências prévias dos dois presidentes. Geisel possuía *expertise* em assuntos internacionais e energéticos decorrente de seu tempo como adido militar e como presidente da Petrobras; enquanto Figueiredo havia ocupado apenas cargos de natureza estritamente doméstica. Entendemos que a maior afinidade de Geisel em relação à questão explica o seu maior interesse e envolvimento na condução das relações do Brasil com os países exportadores de petróleo quando em comparação com seu sucessor.

É nesse sentido que identificamos a principal diferença entre a atuação dos dois governos em relação à questão: o grau de envolvimento do chefe de Estado. Geisel agiu diretamente na construção da iniciativa de estreitamento de laços diplomáticos com os países produtores do Oriente Médio, orientando pessoalmente o corpo diplomático brasileiro e recomendando o veto ao sionismo nas Nações Unidas. Nesse sentido, observamos que a ação de Geisel na política externa brasileira diante da questão é condizente com a sua atuação em relação a outras questões, reforçando o argumento de que o presidente da República agia como unidade última de decisão.

Figueiredo também agiu na condução da política externa brasileira para os países exportadores; porém, com um papel mais acessório, não participando ativamente do processo de formulação. O menor grau de envolvimento pode decorrer de uma falta de interesse pessoal no assunto – o que não é possível de conclusão, devido à ausência de memórias pessoais sobre o tema, diferente do caso de Geisel – e/ou da falta de experiência pessoal em relação a esses temas. Porém, pode-se dizer que a questão energética recebeu mais atenção do que outros temas de política externa, dadas as falas e ações do presidente em algumas de suas viagens presidenciais a países produtores. Diante do exposto, elaboramos esta tabela com a intenção de sintetizar as principais diferenças observadas nos três níveis de análise entre os governos Geisel e Figueiredo em matéria de política externa diante dos países exportadores de petróleo:

Tabela 7: Diferenças na política externa brasileira em relação aos países exportadores de petróleo em Geisel e Figueiredo

		Governo de Ernesto Geisel Chancelaria de Antônio Azeredo da Silveira (1974-1979)	Governo de João Figueiredo Chancelaria de Ramiro Saraiva Guerreiro (1979- 1985)
Estratégia de abordagem		Aproximação dos fornecedores tradicionais do Oriente Médio	Diversificação de fornecedores para além dos países árabes
Caráter das relações com países exportadores		Diplomático e econômico	Diplomático, econômico e militar
Unidade última de decisão		Executiva de política externa	Múltiplos atores autônomos
Principais tomadores de decisão em política externa		Presidência da República, Ministério das Relações Exteriores e Ministério de Minas e Energia	Presidência da República, Ministério das Relações Exteriores, Secretaria de Planejamento e Ministério da Fazenda
Nível sistêmico	Natureza das relações de interdependência	Ligação de questões entre a posição quanto à questão Israel-Palestina (padrões de votação na ONU) e os suprimentos de petróleo, maior sensibilidade	Suavização do componente político das relações com os países árabes, menor sensibilidade
Nível doméstico	Papel das organizações domésticas e de grupos de interesse	Atuação do sistema Petrobras (visão de curto prazo) Entrada de empresas privadas em novos mercados	Continuação da atuação do sistema Petrobras (visão de longo prazo) Incremento na participação de empresas privadas
Nível do indivíduo	Coesão entre a executiva de política externa	Relação de proximidade e convergência de opiniões entre presidente e chanceler	Ausência de um relacionamento especial entre presidente e chanceler
	Características pessoais do chefe de Estado	Experiência prévia com assuntos internacionais e energéticos	Menor envolvimento em questões internacionais
	Grau de envolvimento do chefe de Estado	Envolvimento pleno no processo de condução e formulação da política externa	Participação pessoal limitada a certas questões (como a do petróleo)

Fonte: Elaborado pelo autor, com base na bibliografia e documentos consultados ao longo dos capítulos 2 e 3.

Análise do processo de mudança

Nesta seção, traçaremos um diálogo entre o referencial teórico da análise de mudanças em política externa proposto por Hermann (1990) e a análise empírica das relações entre o Brasil e os países exportadores de petróleo durante os governos de Geisel (1974-1979) e Figueiredo (1979-1985) realizada ao longo dos capítulos 2 e 3 desta dissertação. Buscamos, através de uma análise histórico-comparativa, identificar os padrões de mudança nesta matéria (representados nos níveis graduados e fontes de mudança propostos por Hermann) observados entre os dois períodos de tempo analisados.

Lembramos, como exposto na introdução, que a análise do processo de mudança através do referencial teórico proposto pelo autor só é possível pelo fato da pesquisa tratar de uma comparação longitudinal nos termos propostos por Gerring (2007), ou seja, quando um mesmo elemento (no caso, a política externa brasileira em relação aos países exportadores de petróleo) sofre uma variação temporal. Os dois governos analisados são tratados como casos individuais, e então, comparados.

Identificamos, nos termos propostos pelo autor, que a mudança observada no período se trata de uma **mudança de programa** ou **mudança de estratégia**. Para justificar essa classificação, consideramos as palavras de Hermann (1990, p. 5) de que “o que é feito e como isso é feito muda, mas os propósitos pelos quais isso é feito permanecem inalterados”: observamos que os métodos e meios de abordagem mudam, mas o problema em questão permanece o mesmo.

As ações em direção aos países produtores e as estratégias empregadas foram alteradas significativamente, como observamos ao longo dos dois últimos capítulos e nesta conclusão. Por isso, não é possível dizer que se trata de uma mudança de ajuste, por exemplo. Citamos a substituição da estratégia de aproximação dos parceiros tradicionais pela diversificação de fornecedores e o emprego de novos instrumentos – como a exportação de serviços e a cooperação militar – nas relações com estes países como exemplos de elementos que evidenciam a mudança de estratégia observada entre os dois governos.

Contudo, enquanto os métodos e instrumentos utilizados para solucionar o problema mudam, o objetivo central é o mesmo: a garantia da segurança energética brasileira – mais precisamente, a continuidade dos suprimentos de petróleo – em um contexto de crise. Esse objetivo continuou a balizar a atuação internacional do país, a despeito das mudanças de método. Isso nos impede, por exemplo, de caracterizar este processo como uma mudança de problema ou objetivo.

Além disso, identificamos duas fontes predominantes de mudança entre os dois governos, a partir das categorias introduzidas por Hermann (1990): a existência de um processo de **reestruturação doméstica** e a incidência de **choques externos**. Quanto às outras fontes de mudança propostas pelo autor, não identificamos casos significativos de mudança guiada pelo líder (o que pode ser justificado pelo menor grau de interesse e envolvimento em política externa por parte de Figueiredo quando em comparação com Geisel); e enquanto as dinâmicas de pressão burocrática – como a atuação de grupos de interesse – podem ser observadas, não consideramos que estas tenham tido força o suficiente para incentivar mudanças significativas na política externa brasileira em relação à questão energética.

Conforme visto anteriormente, as mudanças por reestruturação doméstica acontecem quando há alteração nas dinâmicas de interação entre tomadores de decisão e a sociedade doméstica, além da composição das elites que detêm o poder. Verificamos que as mudanças na sociedade brasileira ocorridas ao longo do governo Figueiredo – como as transformações na economia do país, derivadas de um momento de crise internacional e de transição democrática – introduziram novos atores ao processo de formulação da política externa brasileira. Nesse sentido, destacamos a participação ativa das burocracias econômicas – a Secretaria de Planejamento e o Ministério da Fazenda – na condução das relações do Brasil com os países produtores e exportadores de petróleo.

Observamos, também, que os choques externos ocorrem quando acontecimentos internacionais impulsionam redirecionamentos na política externa de um país. Nesse sentido, apontamos para o aumento de instabilidade no Oriente Médio decorrente do recrudescimento da guerra entre Irã e Iraque na primeira metade da década de 1980 como exemplo de um fator catalisador desse tipo de mudança. A situação geopolítica na região causou um sentimento de incerteza que fez com que, ao longo do governo Figueiredo, o Brasil olhasse com mais atenção para países em outras regiões – e em especial, na América Latina, como vimos ao longo do capítulo 3 – de modo a garantir a continuidade de suprimentos de petróleo para o abastecimento do mercado brasileiro.

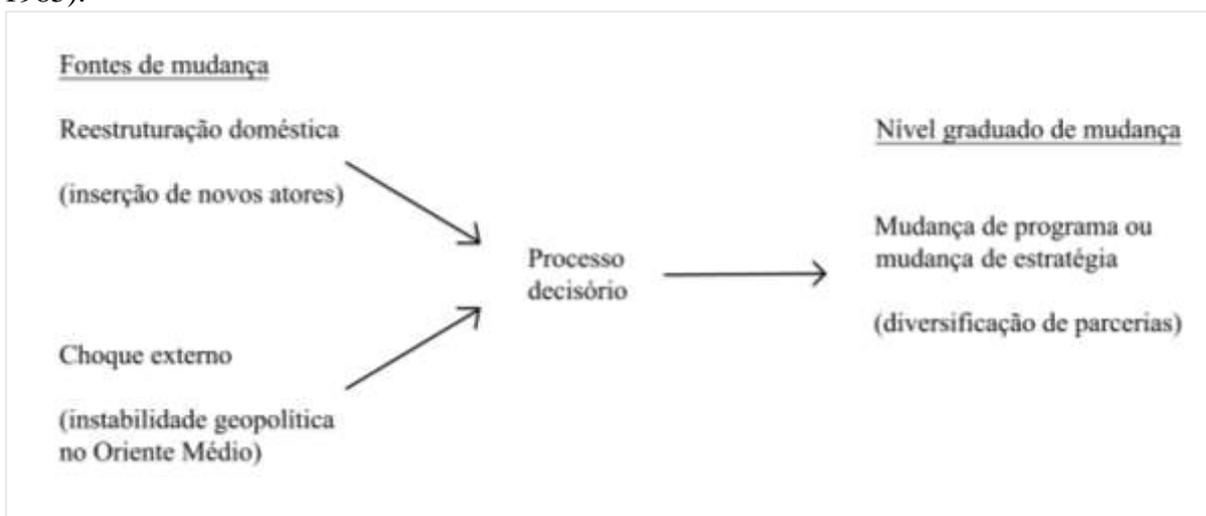
Hermann (1990, p. 12) afirma que as fontes de mudança podem interagir, trabalhando em conjunto, ou até mesmo desempenhando uma relação causal. Entendemos que este não é o caso aqui, pois não é possível dizer, por exemplo, que o choque externo causou a reestruturação doméstica, ou vice-versa. Contudo, é possível concluir que as duas fontes de mudança trabalharam “em conjunto”, pois ambas influenciaram o resultado final do processo decisório, ainda que sem interação direta e ocorrendo de formas distintas.

Lembramos, também, que o autor situa o processo decisório – e por processo decisório, nesse sentido, entendemos todos os atores envolvidos na formulação da política externa e suas interações – num estágio intermediário (Idem, p. 13) entre as fontes de mudança, que servem como *inputs* (variáveis de “entrada”) e os níveis graduados de mudança, que desempenham o papel de *outputs* (variáveis de “saída”).

Por fim, recordamos que o autor afirma que o processo decisório em si pode obstruir ou facilitar o processo de mudança, por meio da incidência de agentes favoráveis ou contrários à sua implementação (Idem, p. 13). Tendo isso em mente, consideramos que no caso estudado, as dinâmicas do processo decisório não necessariamente obstruíram ou facilitaram o processo de mudança, tendo apenas “absorvido” as demandas provenientes das fontes de mudança

(reestruturação doméstica e choque externo) e traduzindo-as em um resultado percebido no nível graduado de mudança (mudança de programa ou de estratégia) observado após a análise do processo, como ilustra o diagrama abaixo:

Figura 2: Diagrama ilustrativo do processo de mudança da política externa brasileira em relação aos países exportadores de petróleo entre os governos Geisel (1974-1979) e Figueiredo (1979-1985).



Elaborado pelo autor, com base nos argumentos apresentados nesta seção.

Considerações finais

À guisa de conclusão, serão expostas algumas observações constatadas ao longo da pesquisa. Primeiramente, é imperativo abordar a utilidade do método comparado das ciências sociais como uma ferramenta metodológica na disciplina das Relações Internacionais e, especialmente, no campo da Análise de Política Externa. Verificamos, através das conclusões obtidas ao longo da pesquisa, que o método comparado pode trazer à luz novas perspectivas sobre temas e objetos de pesquisa já consolidados na literatura especializada sobre um determinado assunto; e, principalmente, fornecer a possibilidade de testar novas hipóteses. Tomando como exemplo esta pesquisa, através da aplicação do método comparado, identificamos – além de uma série de particularidades em cada um dos casos – mudanças significativas na política externa brasileira entre os governos Geisel e Figueiredo, que muitas vezes são percebidos na historiografia da área pelo viés da continuidade.

Faz-se necessário, também, apresentar considerações metodológicas sobre a pesquisa. Para além do já mencionado método comparado, encontramos na metodologia do *process tracing* (rastreamento de processo) uma ferramenta valiosa para pesquisa no campo da Análise de Política Externa. Aliada à análise de fontes primárias disponíveis à consulta pública (com

destaque para os acervos encontrados no CPDOC/FGV) e aos referenciais teóricos utilizados, esta metodologia nos permitiu construir uma análise compreensiva da política externa brasileira em relação aos países exportadores de petróleo, a partir da reconstituição de alguns elementos do processo decisório nesta matéria.

Além disso, enfatizamos a relevância do estudo das variáveis localizadas ao nível do indivíduo e sua inclusão na análise das políticas externas dos países. O estudo comparado aqui realizado é um caso emblemático que evidencia como as características pessoais, percepções e visões dos líderes e tomadores de decisão podem ser condicionantes da ação externa dos Estados. Acreditamos que, quando utilizadas em conjunto com a pesquisa a partir de fontes primárias, as abordagens cognitivas na Análise de Política Externa podem ser de grande valor para a condução de pesquisas na área.

Ademais, apontamos para o estudo da atuação de grupos de interesse e pressão (como, por exemplo, o empresariado industrial) no processo de formulação e implementação da política externa durante o período em tela. Entendemos que estes grupos econômicos desempenharam um papel relevante na condução da inserção internacional do Brasil, amparados por uma relação de associação direta ao Estado. Por razões que esgotam o escopo deste trabalho, estas variáveis não foram abordadas extensivamente nesta dissertação. Contudo, consideramos este um potencial objeto de futuras pesquisas.

Por fim, buscamos contribuir para a percepção da importância do tema da energia nas Relações Internacionais, e em especial, da sua condição de variável do comportamento em política externa dos Estados. Considerando o contexto de crescimento econômico e desenvolvimento industrial do país, a energia era um tema central da vida pública brasileira à época (como demonstram as epígrafes escolhidas para introduzir os capítulos 2 e 3). Em meio a esse contexto, observamos que a demanda por energia foi uma das principais motivações da ação internacional do Brasil durante o período.

Através desta pesquisa, constatamos que a política externa brasileira foi um componente fundamental da garantia do abastecimento de petróleo para o país ao longo dos doze anos que compõem o recorte temporal do estudo, assim justificando a escolha das palavras no título da dissertação: a garantia da segurança energética passava pela construção de uma diplomacia “à prova de choque” – imune a choques externos, especialmente no que diz respeito à questão energética.

REFERÊNCIAS

- ALDEN, C.; ARAN, A. **Foreign Policy Analysis: New Approaches**. New York: Routledge, 2017.
- ALLISON, G. T. **Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis**. Boston: Little, Brown & Company, 1971.
- ALMEIDA, G. R. A política econômica do governo Figueiredo (1979-1985): Choque e ajuste externo, desequilíbrio interno, ortodoxia, a classe trabalhadora e a oposição do PT. In: MARTINS, M.; CAMPOS, P.; BRANDÃO, R. (org.). **Política econômica nos anos de chumbo**. Rio de Janeiro: Editora Consequência, 2018.
- AMORIM NETO, O. De Dutra a Lula: **A condução e os determinantes da política externa brasileira**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.
- AMORIM, C. **Conversas com jovens diplomatas**. São Paulo: Benvirá, 2011.
- ANDRIOLE, S.; WILKENFELD, J.; HOPPLE, G. A Framework for the Comparative Analysis of Foreign Policy Behavior. **International Studies Quarterly**, v. 19, n. 2, p. 160-198, 1975.
- ASIA PACIFIC ENERGY RESEARCH CENTRE (APEREC). **A Quest for Energy Security in the 21st Century: Resources and Constraints**. Tokyo: Asia Pacific Energy Research Centre, 2007.
- ATTUCH, L. **Saddam, o amigo do Brasil: A história secreta da Conexão Bagdá**. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2003.
- AXELROD, R.; KEOHANE, R. Achieving Cooperation Under Anarchy: Strategies and Institutions. **World Politics**, v. 38, n. 1, p. 226-254, 1985.
- BENNETT, A.; GEORGE, A. L. **Process Tracing in Case Study Research**. Washington, DC: MacArthur Program on Case Studies, 1997.
- BLACKWILL, R.; HARRIS, J. **War by Other Means: Geoeconomics and Statecraft**. Cambridge: The Belknap Press of Harvard University Press, 2016.
- BRANDÃO, R. V. da M. O negócio do século: o acordo de cooperação nuclear Brasil-Alemanha. 2008. Dissertação (Mestrado em História) – Instituto de História, Universidade Federal Fluminense, Niterói.
- BRASIL. **II Plano Nacional de Desenvolvimento (1975-1979)**. Brasília, 1974.
- BRASIL. **III Plano Nacional de Desenvolvimento 1980/85**. Brasília, 1980.
- BREUNING, M. **Foreign Policy Analysis: A Comparative Introduction**. New York: Palgrave Macmillan, 2007.
- BUZAN, B.; WEAVER, O.; DE WILDE, J. **Security: A New Framework for Analysis**. Boulder: Lynne Rienner, 1998.

CAMARGO, S.; OCAMPO, J. M. V. **Autoritarismo e democracia na Argentina e Brasil: uma década de política exterior, 1973-1984**. São Paulo: Editora Convívio, 1988.

CAMPOS, P. H. P. A transnacionalização das empreiteiras brasileiras e o pensamento de Ruy Mauro Marini. **Contra a Corrente: Revista Marxista de Teoria, Política e História Contemporânea**, n. 3, p. 1-16, 2010.

CAMPOS, P. H. P. Empresários, Estado ampliado e política externa: as empreiteiras e as relações internacionais brasileiras no período da ditadura civil-militar. In: MENDONÇA, S. R.; LAMOSA, R. (org.). **Gramsci na Pesquisa Histórica**. Curitiba: Appris, p. 93-112, 2018.

CASTRO, A. B. **A economia brasileira em marcha forçada** – 4ª edição. São Paulo: Paz e Terra, 2004.

CASTRO, J. A. de A. O congelamento do Poder Mundial. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, n. 33, p. 7-30, 1972.

COGGIOLA, O. **A Revolução Iraniana**. São Paulo: Editora Unesp, 2008.

CONANT, M.; GOLD, F. R. **A Geopolítica Energética**. Rio de Janeiro, Biblioteca do Exército, 1981.

CPDOC/FGV. **Arquivo Azeredo da Silveira**. Pasta AAS mre onu 1975.01.23.

CPDOC/FGV. **Arquivo Azeredo da Silveira**. Pasta AAS mre rb 1974.02.06.

CPDOC/FGV. **Arquivo Azeredo da Silveira**. Pasta AAS mre rb 1974.04.14.

CPDOC/FGV. **Arquivo Azeredo da Silveira**. Pasta AAS mre rb 1974.08.19.

CPDOC/FGV. **Arquivo Azeredo da Silveira**. Pasta AAS mre rb 1974.10.24.

CPDOC/FGV. **Arquivo Azeredo da Silveira**. Pasta AAS mre rm 1975.03.15.

CPDOC/FGV. **Arquivo Saraiva Guerreiro**. Pasta SG mre 1979.03.15.

CPDOC/FGV. **Arquivo Saraiva Guerreiro**. Pasta SG mre 1979.03.20.

D'ARAÚJO, M. C.; CASTRO, C. **Ernesto Geisel**. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 1997.

DALGAARD, K. **The Energy Statecraft of Brazil: The Rise and Fall of Brazil's Ethanol Diplomacy**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2017.

DANESE, S. **Diplomacia presidencial: história e crítica**. 2. ed. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2017.

DREZNER, D. Ideas, Bureaucratic Politics, and the Crafting of Foreign Policy. **American Journal of Political Science**, v. 44, n. 4, p. 733-749, 2000.

FARES, S. T. O Pragmatismo do Petróleo: as relações entre o Brasil e o Iraque, de 1973 a 2007. 2007. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília.

FERREIRA, T. S. H. **O Universalismo e seus Descontentes: A Política Exterior do Brasil no Governo Figueiredo (de 1979 a 1985)**. Curitiba: Juruá, 2009.

FONSECA JR., G. **A legitimidade e outras questões internacionais: poder e ética entre as nações**. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

FRANCO, G. C. A política externa do governo Figueiredo: a abertura democrática e o debate na imprensa – O Brasil entre os Estados Unidos, o Terceiro Mundo e o eixo regional. 2008. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) – Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília.

FUSER, I. **Energia e Relações Internacionais**. São Paulo: Editora Saraiva, 2013.

GERRING, J. **Case Study Research: Principles and Practices**. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

GOLDSTEIN, J.; KEOHANE, R. Ideas and Foreign Policy: an analytical framework. In: GOLDSTEIN, J.; KEOHANE, R. (eds.). **Ideas & Foreign Policy: Beliefs, Institutions and Political Changes**. Ithaca-London: Cornell University Press, p. 3-30, 1993.

GONÇALVES, W. S.; MIYAMOTO, S. Os militares na política externa brasileira: 1964-1984. **Estudos Históricos**, v. 6, n. 12, p. 211-229 (246), 1993.

GUERREIRO, R. S. **Lembranças de um empregado do Itamaraty**. São Paulo: Siciliano, 1992.

GUERREIRO, R. S. **Ramiro Saraiva Guerreiro (depoimento, 1985/1991)**. Rio de Janeiro: CPDOC, 2009.

HAGE, J. A. A. O poder político na energia e relações internacionais: o difícil equilíbrio entre o direito e a busca de segurança do Estado brasileiro. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 51, n. 1, p. 169-186, 2008.

HAYDU, J. Making Use of the Past: Time Periods as Cases to Compare and as Sequences of Problem Solving. **American Journal of Sociology**, v. 104, n. 2, p. 339-371, 1998.

HERMANN, C. Changing Course: When Governments Choose to Redirect Foreign Policy. **International Studies Quarterly**, v. 34, n. 1, p. 3-21, 1990.

HERMANN, C. **When Things Go Wrong: Foreign Policy Decision Making under Adverse Feedback**. New York: Routledge, 2012.

HERMANN, C.; HERMANN, M. Who Makes Foreign Policy Decisions and How: An Empirical Inquiry. **International Studies Quarterly**, v. 33, n. 4, p. 361-387, 1989.

HERMANN, C.; PEACOCK, G. The Evolution and Future of Theoretical Research in the Comparative Study of Foreign Policy. In: HERMANN, C.; KEGLEY, C.; ROSENAU, J. (eds.). **New Directions in the Study of Foreign Policy**. Londres: Harper-Collins Academic, p. 13-32, 1987.

HILL, C. **Foreign Policy in the Twenty-First Century: second edition**. New York: Palgrave Macmillan, 2016.

HOURANI, A. **Uma história dos povos árabes**. São Paulo: Companhia das Letras, 2006.

HUDSON, V. **Foreign Policy Analysis: Classic and Contemporary Theory**. Lanham: Rowman & Littlefield, 2007.

HUDSON, V. The History of Foreign Policy Analysis. In: SMITH, S.; HADFIELD, A.; DUNNE, T. (eds.). **Foreign Policy: Theories, Actors, Cases**. Oxford: Oxford University Press, 2012.

HURRELL, A. J. **The Quest for Autonomy: The Evolution of Brazil's Role in the International System, 1964-1985**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2013.

INTERNATIONAL ENERGY AGENCY (IEA). **Energy security**. Disponível em: <<https://www.iea.org/topics/energy-security/>>. Último acesso em: 27 de março de 2020.

JERVIS, R. **Perception and Misperception in International Politics**. Princeton: Princeton University Press, 1976.

JERVIS, R. **System Effects: Complexity in Political and Social Life**. Princeton: Princeton University Press, 1997.

KALICKI, J. H.; GOLDWYN, D. L. Introduction: The Need to Integrate Energy and Foreign Policy. In: KALICKI, J. H.; GOLDWYN, D. L. (ed.). **Energy and Security: Towards a New Foreign Policy Strategy**. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2005.

KEOHANE, R.. **After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy**. Princeton: Princeton University Press, 1984.

KEOHANE, R.; NYE, J. S. Jr. **Power and Interdependence**. 4th ed. New York: Longman, 2002.

LEITE, A. D. **A Energia do Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.

LEMOS, R. L. C. N. Contrarrevolução e ditadura: ensaio sobre o processo político brasileiro pós-1964. **Marx e o Marxismo**, v. 2, n. 2, p. 111-138, 2014.

LIMA, M. R. S. Ejes analíticos y conflicto de paradigmas en la política exterior brasileña. **América Latina/Internacional**, v. 1, n. 2, p. 27-46, 1994.

LIMA, M. R. S.; MOURA, G. A trajetória do pragmatismo: uma análise da política externa brasileira. **Dados, Revista de Ciências Sociais**, v. 25, n. 3, p. 349-363, 1982.

MAHONEY, J.; RUESCHEMEYER, D. **Comparative Historical Analysis in the Social Sciences**. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

MARTIN, L. **Democratic Commitments: Legislatures and International Cooperation**. Princeton: Princeton University Press, 2000.

MATTOS, L. F. de. O Brasil e a adesão ao tratado da Antártica: uma análise de política externa no governo Geisel. 2015. Dissertação (Mestrado em Estudos Estratégicos) – Instituto de Estudos Estratégicos, Universidade Federal Fluminense, Niterói.

McDERMOTT, R. **Political Psychology in International Relations**. Ann Arbor: The University of Michigan Press, 2004.

McNALLY, R. **Crude Volatility: The History and the Future of Boom-Bust Oil Prices**. New York: Columbia University Press, 2017.

MILANI, C.; PINHEIRO, L. Política Externa Brasileira: Os Desafios de sua Caracterização como Política Pública. **Contexto Internacional**, v. 35, n. 1, p. 11-41, 2013.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES (MRE). **Resenha de Política Exterior do Brasil**, n. 2. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, 1974.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES (MRE). **Resenha de Política Exterior do Brasil**, n. 5. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, 1975a.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES (MRE). **Resenha de Política Exterior do Brasil**, n. 6. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, 1975b.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES (MRE). **Resenha de Política Exterior do Brasil**, n. 7. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, 1975c.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES (MRE). **Resenha de Política Exterior do Brasil**, n. 10. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, 1976.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES (MRE). **Resenha de Política Exterior do Brasil**, n. 17. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, 1978.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES (MRE). **Resenha de Política Exterior do Brasil**, n. 21. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, 1979a.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES (MRE). **Resenha de Política Exterior do Brasil**, n. 22. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, 1979b.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES (MRE). **Resenha de Política Exterior do Brasil**, n. 26. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, 1980.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES (MRE). **Resenha de Política Exterior do Brasil**, n. 28. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, 1981a.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES (MRE). **Resenha de Política Exterior do Brasil**, n. 30. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, 1981b.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES (MRE). **Resenha de Política Exterior do Brasil**, n. 34. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, 1982.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES (MRE). **Resenha de Política Exterior do Brasil**, n. 39. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, 1983.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES (MRE). **Resenha de Política Exterior do Brasil**, n. 42. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, 1984.

NYE, J. S. Jr. **Soft Power: The Means to Success in World Politics**. New York: PublicAffairs, 2004.

PASQUALETTE, B. B. **Me esqueçam – Figueiredo: a biografia de uma presidência**. Rio de Janeiro: Record, 2020.

PICCOLO, M. Política econômica em tempos de transição política: em busca do “milagre” perdido. In: MARTINS, M.; CAMPOS, P.; BRANDÃO, R. (org.). **Política econômica nos anos de chumbo**. Rio de Janeiro: Editora Consequência, 2018.

PINHEIRO, L. **Foreign policy decision-making under the Geisel Government: the President, the military and the foreign Ministry**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2013.

PINHEIRO, L. Traídos pelo Desejo: Um Ensaio sobre a Teoria e a Prática da Política Externa Brasileira Contemporânea. **Contexto Internacional**, v. 22, n. 2, p. 305-335, 2000a.

PINHEIRO, L. Unidades de Decisão e Processo de Formulação de Política Externa Durante o Regime Militar. In: ALBUQUERQUE, J. (org). **Sessenta anos de política externa brasileira (1930-1990), volume IV: Prioridades, atores e políticas**. São Paulo: Annablume/NUPRI, 2000b.

PUTNAM, R. Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games. **International Organization**, v. 42, n. 3, p. 427-460, 1988.

RIBEIRO, R. A. Inserção internacional e energia: a política externa de Lula para biocombustíveis. 2014. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.

RIBEIRO, R. Cooperação Sul-Sul em biocombustíveis: interesses e contradições da política externa brasileira em Moçambique (2003-2015). 2018. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.

ROSE, G. Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy. **World Politics**, v. 51, n. 1, p. 144-172, 1998.

ROSENAU, J. Comparative Foreign Policy: Fad, Fantasy or Field?. **International Studies Quarterly**, v. 12, n. 3, p. 296-329, 1968.

ROSS, M. L. **A maldição do petróleo: Como a riqueza petrolífera molda o desenvolvimento das nações**. Porto Alegre: CDG, 2015.

SANTANA, C. R. O aprofundamento das relações do Brasil com os países do Oriente Médio durante os dois choques do petróleo da década de 1970: um exemplo de ação pragmática. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 49, n. 2, p. 157-177, 2006.

SANTOS, T. Regional energy security: re-evaluating concepts and policies to promote energy integration in Mercosur. 2018. Tese (Doutorado em Planejamento Energético) – Instituto Alberto Luiz Coimbra de Pós-Graduação e Pesquisa de Engenharia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.

SARAIVA, M. G. A opção europeia nos marcos do pragmatismo responsável: a política externa brasileira para países europeus de 1974 a 1979. 1990. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Instituto de Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.

SARAIVA, M. G. **Encontros e desencontros**: o lugar da Argentina na política externa brasileira. Belo Horizonte: Editora Fino Traço, 2012.

SARAIVA, M. G. Política externa, política interna e estratégia de desenvolvimento: o projeto de Brasil potência emergente. **Sociedade em Debate**, v. 4, n. 1, p. 19-38, 1998.

SARTORI, G. Comparación y método comparativo. In: SARTORI, G.; MORLINO, L. (eds.). **Los problemas de la comparación en Ciencias Sociales**. Madrid, Alianza Universidad, 1994.

SILVA, Á. V. C. A busca pela sobriedade: o processo de aproximação bilateral entre Brasil e Argentina (1974-1985). 2019. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.

SIMON, R. As duas aberturas: redemocratização e política internacional no Brasil de Figueiredo (1979-1985). 2013. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Programa San Tiago Dantas de Pós-Graduação em Relações Internacionais, Universidade do Estado de São Paulo Júlio de Mesquita Filho, São Paulo.

SINGER, D. The Level-of-Analysis Problem in International Relations. **The International System: Theoretical Essays**, v. 14, n. 1, p. 77-92, 1961.

SMITH, M. Comparing foreign policy systems: problems, processes and performance. In: CLARKE, M.; WHITE, B. (eds.). **Understanding Foreign Policy: The Foreign Policy Systems Approach**. Hants: Edward Elgar, p. 185-215, 1989.

SOUZA, F. F. Acordo Nuclear Brasil-Alemanha Federal de 1975: a questão nuclear na estratégia de valorização internacional brasileira no contexto do pragmatismo responsável do governo Geisel. 2009. Dissertação (Mestrado em História) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.

SOVACOOOL, B. K. Introduction: Defining, measuring, and exploring energy security. In: SOVACOOOL, B. K. (org.). **The Routledge Handbook of Energy Security**. New York: Routledge, 2011.

SPEKTOR, M. **Azaredo da Silveira**: um depoimento. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 2010.

SPEKTOR, M. O Brasil e a Argentina entre a cordialidade oficial e o projeto de integração: a política externa do governo de Ernesto Geisel (1974-1979). **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 45, n. 1, p. 117-145, 2002.

SPEKTOR, M. Origens e direção do Pragmatismo Ecumênico e Responsável (1974-1979). **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 47, n. 2, p. 191-222, 2004.

STRANGE, S. **States and Markets**: second edition. New York: Continuum, 1988.

TASCA, T. G. Do interesse nacional à estratégia de segurança energética: um diálogo epistemológico. **Revista Brasileira de Estudos de Defesa**, v. 5, n. 1, p. 63-83, 2018.

TOSCANO, D. M. B. **A Influência do Sistema Petrobras Sobre a Ação Externa do Governo de Ernesto Geisel (1974-1985)**. Curitiba: Juruá, 2010.

TRAUMANN, A. P. **Os militares e os aiatoles: relações Brasil-Irã (1979-1985)**. Jundiaí: Paco Editorial, 2016.

UNITED NATIONS TRADE DATABASE (COMTRADE). **UN Comtrade Database**. Disponível em: <<https://comtrade.un.org/data/>>. Último acesso em: 21 de fevereiro de 2021.

URT, J. N. Construção de confiança na América do Sul: A política externa do governo Figueiredo (1979-1985). 2009. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília.

VIDIGAL, C. E. A Integração Sul-Americana como um Projeto Brasileiro: de Uruguaiana às Malvinas. In: PIMENTEL, J.; WEHLING, A. (org.). **A América do Sul e a Integração Regional**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2012.

VIEGAS, J. R. R. A internacionalização privada na onda estatizante: as relações público-privadas na internacionalização das empreiteiras brasileiras entre 1974 e 1979. 2009. Dissertação (Mestrado em História) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.

VIGEVANI, T.; CEPALUNI, G. **A política externa brasileira: a busca da autonomia, de Sarney a Lula**. São Paulo: Editora UNESP, 2011.

VISENTINI, P. F. **A política externa do regime militar brasileiro: multilateralização, desenvolvimento e construção de uma potência média (1964-1985)**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2004.

VOIGT, M. R. O impacto dos choques petrolíferos na diplomacia brasileira (1969-1985). 2010. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.

WALTZ, K. International Politics Is Not Foreign Policy. **Security Studies**, v. 6, n. 1, p. 54-57, 1996.

WALTZ, K. **Man, the State and War: A theoretical analysis**. New York: Columbia University Press, 2001.

WELCH, D. **Painful Choices: A Theory of Foreign Policy Change**. Princeton: Princeton University Press, 2005.

YERGIN, D. **A busca: energia, segurança e a reconstrução do mundo moderno**. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.

YERGIN, D. **O Petróleo: Uma história mundial de conquistas, poder e dinheiro**. 7 ed. Rio de Janeiro/São Paulo: Paz e Terra, 2020.