
Cadernos ASLEGIS

ISSN 1677-9010 / www.aslegis.org.br

Restaurar a democracia é fácil. Eu quero ver é convidar para a festa trinta milhões de miseráveis.
(Millôr, 1982)

Márcio Nuno Rabat

Consultor Legislativo da Câmara dos Deputados na área de Ciência Política.

O petróleo do pré-sal e o desafio do pensamento estratégico democrático

Resumo

Depois de constatar que setores do Estado e da sociedade brasileira demonstraram, ao longo da história, capacidade para pensar e agir estrategicamente na defesa de seus interesses, o artigo explora a possibilidade de que tal capacidade seja usada para fazer do petróleo um instrumento de democratização do país e de afirmação de sua autonomia no cenário internacional.

Palavras-Chave

Petróleo; pensamento estratégico; geopolítica; democracia

Abstract

After verifying, throughout history, that different sectors of the Brazilian State and Society have shown the capacity to think and act strategically while defending their interests, this article explores the possibility of using such capacity in order to make oil an instrument that can contribute to the country's democratization as well as to the affirmation of its international autonomy.

Keywords:

Oil; strategic thought; geopolitics; democracy.

Introdução

A existência de reservas de petróleo de magnitude muito significativa no litoral do Brasil muda para um patamar mais elevado a natural necessidade de que pensemos estrategicamente as políticas nacionais de longo prazo e a inserção do país no mundo. Ao se empreender tal esforço, três dimensões, no mínimo, devem ser consideradas: a do lugar do pensamento estratégico em nossa história; a do lugar especial que o petróleo vem ocupando na geoestratégia e na definição da correlação mundial de forças; a do lugar que o Brasil ocupa no mundo. O texto que a seguir se apresenta se debruça um pouco mais extensamente sobre a primeira das dimensões apontadas e, de passagem, sobre as outras duas.

Pensamento estratégico democrático e antidemocrático

Duas características marcantes da história brasileira, amplamente referidas na mais importante literatura sociológica produzida em nosso País, são, de um lado, a inserção subordinada, na economia internacional, das principais atividades extrativas e produtivas realizadas em nosso território, desde o início da colonização, e de outro lado, a herança de uma máquina estatal, transplantada de Portugal para o Brasil, que, de certa maneira, precedeu a formação de uma sociedade internamente articulada¹. As duas características estão entrelaçadas. A capacidade de ação estratégica inerente ao funcionamento de um aparelho estatal precocemente desenvolvido ficou, em grande parte, subordinada a uma organização social que, destinada a sustentar aquela posição subordinada na economia mundial (e, eventualmente, dela tirar proveito), acabava por traduzir-se em instituições e práticas extremamente autoritárias e concentradores de renda e riqueza.

Dois exemplos corriqueiros da capacidade de agir estrategicamente por parte da elite dirigente brasileira são a manutenção da unidade territorial do país e a condução lenta, gradual e segura do processo de abolição do escravismo. São, também, dois fenômenos interligados; afinal, uma das principais motivações dos grupos dirigentes regionais para se manterem unidos sob um único Estado era a conveniência do apoio mútuo para garantir a subsistência do regime escravista. De qualquer maneira, tenha sido gerada a partir do centro monárquico ou a partir de negociações entre as próprias lideranças regionais, que, afinal, se conglomavam no interior do aparelho de Estado, a verdade é que a articulação

¹ Embora a idéia da herança de um Estado já constituído, que precederia a sociedade, envolva questões muito complexas, e não possa ser aceita sem ponderação, a própria insistência com que ela se apresenta na reflexão sobre o Brasil já indicia que há aí algo de relevante.

política de que resultou a manutenção da unidade territorial foi uma obra de imensa habilidade estratégica.

Um exemplo do grau de sofisticação com que se movia a elite escravista imperial encontra-se na legislação aprovada, no início da década de 1880, nas províncias cafeeiras do Rio de Janeiro, Minas Gerais e São Paulo, fazendo incidir pesados impostos sobre a entrada legal, nelas, de escravos advindos de outras províncias. Trata-se de fato significativo, pois, graças à expansão do café, a massa escrava tendia a concentrar-se cada vez mais naquelas províncias, enquanto, nas demais, a população escrava se esvaziava. Pois bem, como lembra Jacob Gorender, os dirigentes dessas províncias tiveram a capacidade de perceber o risco embutido nessa situação e agir consequentemente, em aparente contradição com seus interesses imediatos.

[Robert] “Conrad demonstrou, com base nos pronunciamentos parlamentares, que a lei teve a finalidade de frear o esvaziamento de cativos nas províncias do Nordeste, o que poderia criar uma situação perigosa, assemelhada à dos Estados Unidos pré-guerra da Secessão, de cisão entre províncias escravistas e não-escravistas.”²

A capacidade de atuar em função de objetivos estratégicos de médio e longo prazo, e de dialogar com a correlação internacional de forças (afinal, o Estado brasileiro foi capaz de conduzir um processo abolicionista consentâneo com os interesses da elite escravista apesar das pressões inglesas pelo fim do tráfico internacional e do regime escravocrata), não deixa de ser uma herança a ser acolhida pelo Brasil contemporâneo, no campo do petróleo como em outros, embora deva ser realinhada em direção a objetivos democráticos e à superação da posição subordinada do país no contexto internacional.

Outra herança importante é a da capacidade dos setores portadores de interesses democráticos e nacionais de intervirem no processo histórico. Assim, no movimento abolicionista, além das revoltas dos próprios escravos, jogou um papel de relevo o ímpeto das incipientes camadas médias urbanas, cuja emancipação frente às camadas dirigentes também passava pela negação da ordem até então vigente. Infelizmente, contudo, movimentos desse tipo³ têm sido, em geral, reabsorvidos em estruturas societárias que permanecem extraordinariamente repressivas.

Não podemos esquecer, na mesma linha, do exemplo que mais diretamente diz respeito ao tema deste artigo, a vitoriosa campanha pelo monopólio estatal

2 Jacob Gorender, *A Escravidão Reabilitada*, São Paulo, Editora Ática, 1990, p. 157.

3 Um exemplo, anterior ao próprio abolicionismo, é dado pelo movimento que levou à ruptura dos laços de subordinação política frente a Portugal.

do petróleo, desenvolvida nos anos de 1940 e 1950, por setores civis e militares engajados na defesa da autonomia nacional. Ainda é referência, indispensável a seu conhecimento, a visão que nos trouxe, de dentro das entranhas do processo, o belo livro de Maria Augusta Tibiriçá Miranda, de que vale a pena citar, pelo menos, um trecho.

“A ‘Campanha do Petróleo’ foi, efetivamente, a maior e mais original contribuição à criação de uma atitude ‘nacionalista brasileira democrática’. A idéia, propositadamente lançada pelos trustes (...), de que a campanha de O PETRÓLEO É NOSSO era comunista, ainda conseguia assustar os mais reacionários. Setores da burguesia nacional, em certo grau, compreendiam melhor o problema, principalmente porque atingidos em interesses econômicos e financeiros. Alguns ajudavam, principalmente contribuindo com dinheiro, conservando-se, porém, afastados da polêmica.”

Para quem lê, hoje, este livro, talvez não seja tão clara a importância de muitos fatos que relatamos. É preciso que se volte ao ambiente da época. Às incompreensões que tivemos de vencer. À conquista, quase que individual, de personalidades ligadas à vida pública, industrial, política, do Brasil. Mais direta e fácil era a campanha junto às massas. O Povo, devidamente esclarecido, formou a caudal que construiu a nova mentalidade nacional. As massas, lideradas por um comando amplo, contando com a participação corajosa dos que viam claro.”⁴

No que diz respeito à história econômica, reavaliada em função do papel que o petróleo pode desempenhar como instrumento de emancipação popular e nacional, o ponto importante a ter em conta é que o Brasil já participou ativamente da extração/produção e do fluxo comercial de matérias primas fundamentais da economia mundial. Sem contar os ciclos do açúcar, do ouro, do café e outros, não se pode esquecer que o tráfico de escravos era, em si, uma imensa área de atuação econômica, de significação planetária. Na interpretação extrema, mas bem fundamentada, de Manolo Florentino, o grau de autonomia do “capital nacional” nesse empreendimento não era pequeno, chegando a englobar os seguros de navios brasileiros e estrangeiros.⁵

4 Maria Augusta Tibiriçá Miranda, *O Petróleo É Nosso: a luta contra o ‘entreguismo’, pelo monopólio estatal*, Petrópolis, Editora Vozes, 1983, ps. 181 e 182.

5 Manolo Florentino, *Em Costas Negras: uma história do tráfico de escravos entre a África e o Rio de Janeiro*, São Paulo, Companhia das Letras, 1997, p. 127.

“Ora, se antes provei que o tráfico era controlado pelo capital mercantil carioca desde pelo menos a primeira metade do século XVIII; e se, além disso, tratava-se de um dos mais lucrativos setores do comércio colonial (...), creio poder agora extrair conclusões de três ordens. A primeira é que, ao falar de traficantes, se está frente à própria elite empresarial da colônia. Por outro lado, se o comércio de almas possuía uma dinâmica específica e era controlado internamente, é natural que ele permitisse a esta “periferia” um imenso grau de adaptação às diversas conjunturas internacionais, de tal modo que, até certo ponto, a esfera Sul-Sul [Brasil-África] do mercado atlântico fosse marcada por um alto grau de autonomia. Por fim, não custa lembrar que, em si mesmo, o tráfico era importante por viabilizar a reprodução física da mão-de-obra e, pois, da relação social básica.”⁶

Em resumo, não basta que o Brasil participe do ciclo econômico de um bem fundamental, e nem sequer que setores econômicos brasileiros ocupem posição de destaque na gestão desse ciclo, para que a população do país seja beneficiada. É importante que todo o processo seja permeado pelas virtualidades positivas presentes em uma sociedade em processo de democratização. Cabe-nos realizar uma avaliação objetiva da situação brasileira, internamente e como parte do mundo, para bem compreendermos o que pode significar o petróleo do pré-sal para nós. Para ser efetivamente estratégica, ademais, essa avaliação não pode ser estática; a objetividade da análise não impede que ela se destine a retirar da realidade tudo que nos possa dar em termos de bem-estar, justiça social e democracia.

Para caminhar na direção desejada, vale a pena refletir sobre o que distinguiria a situação brasileira atual daquela predominante em outras quadras em que participamos intensamente do comércio mundial de bens fundamentais. Ora, à primeira vista, há duas distinções cruciais. Uma diz respeito ao desenvolvimento da capacidade produtiva nacional. Temos, hoje, um parque industrial bastante amplo, e estamos inseridos em alguns setores industriais de ponta, como o da própria exploração de petróleo. Afinal, em quantos países do mundo são produzidos aviões e submarinos?

É preciso, no entanto, levar a análise mais a fundo. Em que medida a economia brasileira tem sido – tecnológica, financeira e politicamente, por assim

⁶ Idem, p. 210. Sobre a reprodução da relação social básica, o autor recupera, em nota, a idéia de Moses Finley “segundo a qual uma sociedade escravista se define enquanto tal em função do trabalho escravo reproduzir uma elite (...) promovendo a hierarquização entre os próprios homens livres”.

dizer – capaz de guiar-se por suas próprias necessidades internas? O que explica que não produzamos os *chips* que nossas indústrias de ponta e nossos projetos tecnológicos estratégicos necessitam? Como se compreende, para voltar à visão fundamental de Celso Furtado, que nossa indústria priorize a produção de bens especialmente voltados para uma camada privilegiada e relativamente reduzida da população? Trata-se, enfim, de realizar uma avaliação realista, que registre o que há de novo na posição da economia brasileira no mundo, mas também tenha em conta o que se reproduz em termos de estruturas produtivas perversas. O salto na produção de petróleo pode colaborar para o esforço nacional de ultrapassar as barreiras ao desenvolvimento econômico e social pleno do país, desde que ele se insira em um projeto mais amplo de nação livre e democrática.

A segunda distinção fundamental em relação a nossa história anterior diz respeito exatamente à atual vigência de um regime de representação política formalmente aberto à participação popular, que vem se mantendo em funcionamento regular por um período sem precedentes em nossa história. A verdade, contudo, é que esse regime ainda não se mostrou apto a efetivamente reverter o aumento da concentração de renda produzido pelo regime ditatorial de 1964, principalmente nos seus primeiros anos⁷. Que dizer da abjeta e secular concentração de riqueza que marca o país?

Não se há de negar que setores por muito tempo excluídos criaram meios para se fazerem minimamente presentes na esfera política no Brasil. Essa presença, que já é um indício de avanço democrático, vai ser colocada em teste ao longo do processo de exploração do petróleo “guardado” no pré-sal. Afinal, como Millôr nos lembrava, em 1982, chamar os trinta milhões de miseráveis para a festa seria o teste decisivo da democracia. Se países tão díspares como Angola e a Noruega parecem estar sendo capazes de dar resposta satisfatória ao desafio de recolher os recursos da exploração do petróleo para o desenvolvimento nacional e para o investimento no bem-estar da população, o Brasil também precisa encontrar seu caminho para fazer o mesmo.

Há, por fim, duas dimensões – aliás, interligadas – que merecem ser registradas quando se avalia o desafio do petróleo. Uma diz respeito à natureza do próprio negócio do petróleo, outra diz respeito à peculiar posição do Brasil no mundo.

Não é propriamente novidade que a extração e a comercialização do petróleo em moldes contemporâneos têm início nos Estados Unidos da América em

⁷ Ver, entre tantos, Paul Singer, *Repartição da Renda: ricos e pobres sob o regime militar*, Rio de Janeiro, Jorge Zahar Editora, 1986, p. 68 ss.

meados do século XIX. Naquele momento, não se tratava, ainda, do combustível que seria dominante no transporte de pessoas e mercadorias ao redor do mundo. No entanto, os lucros auferidos com a produção e comercialização de óleos lubrificantes e, principalmente, de querosene para iluminação foram mais do que suficientes para tornar a Standard Oil, de John D. Rockefeller, em poucos anos, a maior empresa exportadora do planeta.

Desde o início, empresas de países com pretensão a ter peso no mundo começaram a disputar possíveis campos petrolíferos situados fora dos Estados Unidos. Com a posição ainda mais estratégica que o petróleo adquiria ao se tornar o combustível do mundo (na paz e na guerra, assinale-se), a disputa virou mortífera, e passou a envolver cada vez mais os governos. Para o que se quer realçar aqui, basta chamar a atenção para um aspecto. Praticamente desde o início, uma espécie de parceria, por vezes conflituosa, entre a então maior potência industrial e militar, a Inglaterra, e a maior potência industrial e militar por vir, os Estados Unidos, garantiu a esses dois países, com sócios menores, o domínio do negócio do petróleo por quase 150 anos. O domínio geopolítico do planeta e o domínio sobre o petróleo são quase duas faces da mesma moeda no mundo contemporâneo⁸.

Tanto é assim que os dois países que mais aberta e claramente, ao longo do século XX, ameaçaram a supremacia anglo-estadunidense foram, também, aqueles que mais longe chegaram na disputa pelo controle e uso geoestratégico de vastas reservas de petróleo, a Alemanha e a União Soviética. E esse jogo segue sendo jogado, seja no Iraque, invadido pelos dois aliados históricos sem a aquiescência dos demais países ricos, seja na própria fronteira atual da Rússia⁹.

Em resumo, um país que busca ter uma participação ativa e com algum grau de autonomia no jogo mundial do petróleo precisa de uma visão estratégica elaborada e da decisão política de efetivamente usar suas cartas em uma disputa de extensão planetária. Isso é particularmente verdadeiro quando se trata de um país com as características do Brasil, que, com todas as suas limitações, tem uma participação potencial na geopolítica mundial que é qualitativamente distinta da de um país como a Noruega, por exemplo.

Talvez isso explique, aliás, por que, pouco antes de se tornar pública a existência do petróleo do pré-sal, se tenha construído um arcabouço jurídico para regular sua exploração que, ao desconsiderar a possibilidade de que nos tornássemos um

8 Para a importância do petróleo na geopolítica mundial, ver, por exemplo, *Daniel Yergin, O Petróleo: uma história de ganância, poder e dinheiro*, São Paulo, Scritta Editorial, 1992.

9 Para avaliações atuais sobre a disputa geopolítica entre a Rússia e os EUA ao redor do petróleo, ver, por exemplo, os vários artigos de F. William Engdahl, em www.engdahl.oilgeopolitics.net

grande exportador, nos colocou em uma condição ridícula frente à da maioria dos países exportadores. Ademais, a realização, quase ao mesmo tempo, dos famosos leilões do petróleo possibilitaram que, já hoje, mal iniciada a avaliação das reservas presentes em nosso litoral, parte considerável delas (talvez a maior parte) seja considerada de propriedade da ExxonMobil.

Não é impossível que a mera disseminação, no Brasil, de condições de vida material e simbolicamente dignas para o conjunto da população, independentemente do petróleo, já contenha necessariamente uma mudança de patamar do capitalismo brasileiro no contexto do capitalismo mundial, com impacto significativo sobre a correlação de forças no planeta. Tal possibilidade, cujo tratamento não será desenvolvido aqui, torna as questões envolvidas na exploração do petróleo e no uso dos recursos daí advindos ainda mais agudas e prementes.

De agora em diante, as disputas políticas no Brasil, inclusive as eleitorais, para serem efetivamente democráticas, terão de explicitar as posições e concepções sobre a exploração do petróleo das diferentes correntes de interesse e de opinião presentes no tabuleiro. É preciso que fique claro o que estará em jogo nos próximos anos.

Conclusão

As páginas precedentes procuraram refletir sobre alguns dos desafios estratégicos ligados à existência de vasta reserva de petróleo em um país com as características do Brasil atual. Trata-se do tipo de questão presente na literatura usualmente classificada no campo da “geopolítica”. Ora, da perspectiva da maioria dos seus cultores, haveria, ainda, algo a dizer sobre a eventual pretensão brasileira de, com base no petróleo e em outras eventuais “vantagens comparativas”, ocupar um lugar na geopolítica mundial que lhe venha a permitir usar da supremacia sobre outros países a favor de seus interesses. Na verdade, porém, a questão está previamente resolvida, do ponto de vista deste artigo, na medida em que se trata, aqui, de pensamento estratégico democrático e, como com razão já foi dito, um povo livre não oprime outro povo.