

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE ECONOMIA
TESE DE DOUTORADO EM ECONOMIA**

**MUDANÇAS INSTITUCIONAIS E ESTRATÉGIAS EMPRESARIAIS:
A TRAJETÓRIA E O CRESCIMENTO DA PETROBRAS A PARTIR DA
SUA ATUAÇÃO NO NOVO AMBIENTE COMPETITIVO (1997-2010)**

EDNILSON SILVA FELIPE

DEZEMBRO DE 2010

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE ECONOMIA
TESE DE DOUTORADO EM ECONOMIA**

**MUDANÇAS INSTITUCIONAIS E ESTRATÉGIAS EMPRESARIAIS:
A TRAJETÓRIA E O CRESCIMENTO DA PETROBRAS A PARTIR DA
SUA ATUAÇÃO NO NOVO AMBIENTE COMPETITIVO (1997-2010)**

**EDNILSON SILVA FELIPE
ORIENTADOR: Prof. Edmar Luiz Fagundes de Almeida**

DEZEMBRO DE 2010

EDNILSON SILVA FELIPE

**MUDANÇAS INSTITUCIONAIS E ESTRATÉGIAS EMPRESARIAIS:
A TRAJETÓRIA E O CRESCIMENTO DA PETROBRAS A PARTIR DA SUA
ATUAÇÃO NO NOVO AMBIENTE COMPETITIVO (1997-2010)**

Tese apresentada ao Corpo Docente do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Doutor em Ciências Econômicas.

Banca Examinadora:

Prof. Edmar Luiz Fagundes de Almeida (orientador)
IE- UFRJ

Prof. Helder Queiroz Pinto Júnior
IE- UFRJ

Prof. Ronaldo Goulart Bicalho
IE- UFRJ

Prof. Arlindo Villaschi Filho
Departamento de Economia – UFES

Prof. André Garcez Ghirardi
FCE - UFBA

Rio de Janeiro
Dezembro de 2010

As opiniões expressas neste trabalho são de exclusiva responsabilidade do autor

**“Pinga-se um ponto final e pronto;
ou então escreve-se um latinzinho: FINIS.
Mas começar é terrível.”**

Monteiro Lobato

*À Sarah, princesa
À Márcia, linda
À Betinha, em memória*

AGRADECIMENTOS

Esta tese não é, e nem poderia ser, o resultado unicamente de meus esforços individuais. Por isso, agradeço a todos que de uma forma ou outra contribuíram para que ela fosse imaginada, realizada e agora defendida.

Primeiramente agradeço à minha esposa, Márcia, por ter me acompanhado e apoiado nesses anos de doutorado. Sei que teve de exercer, nesse período, sobretudo, um amplo exercício de muita paciência para suportar as ausências – mesmo as vezes presente – que foram necessárias.

Agradeço a minha mãe, Maria José da Silva Felipe, por todo o carinho e compreensão nesse período. Também a Eber, Ecilma, Elaine e Everaldo, irmãos que me ajudaram a moldar a persistência por esse caminho.

Agradeço profundamente ao meu orientador, prof. Edmar L. F de Almeida. Tanto porque me forçou a por os pés no chão diante da primeira versão “totalmente viajante” do projeto de tese; quanto porque as orientações, as sugestões e os direcionamentos que resultaram nesse texto, foram de uma clareza admirável. Meus agradecimentos também se estendem aos outros professores do Grupo de Economia da Energia, prof. Helder Queiroz e Ronaldo Bicalho, que também participaram da banca de qualificação e também contribuíram no direcionamento dessa pesquisa. Sem esquecer, é claro, dos trabalhos de secretaria de Joseane e Dayse (do Grupo de Energia) e de Beth e Roney (da pós-graduação).

Em relação aos debates constantes, não posso deixar de agradecer ao prof. Arlindo Villaschi, que vem contribuindo para a minha formação pessoal, intelectual e profissional desde os tempos da graduação e que também participa dessa banca. Também de forma especial, agradeço ao Prof. André Ghirardi, que encontrou espaço em sua agenda para participar da análise desse texto e da banca de defesa.

De forma especial, agradeço aos profissionais que se dispuseram a me receber para um tempo de conversas e entrevistas. Ao prof. Antônio Dias Leite, IE/UFRJ; ao José Cesário, ANP; à Giselle Rodrigues e Luiz Otávio Castro, da Petrobras. A todos esses

os meus agradecimentos por terem me recebido com muita gentileza e principalmente por me concederem as suas visões a respeito dos temas discutidos na tese.

Agradeço também ao prof. Ueber Oliveira, amigo e quase irmão, que também contribuiu com boas opiniões sobre o trabalho. Por fim, e muito importante, agradeço aos professores Marcelo Loyola Fraga, Adalberto Aníbal Caetano e Francisco José Teixeira Garcia (economistas de plantão) pela força e incentivo de sempre.

RESUMO

FELIPE, Ednilson Silva. **Mudanças institucionais e estratégias empresariais: a trajetória e o crescimento da Petrobras a partir da sua atuação no novo ambiente competitivo (1997-2010).** Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Economia do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro.

As mudanças institucionais e regulatórias implementadas na indústria brasileira do petróleo, a partir da metade da década de 1990, mudaram definitivamente o posicionamento dos principais agentes econômicos envolvidos no setor. Quanto à Petrobras, por um lado, essas mudanças institucionais retiraram-lhe a exclusividade de operação do monopólio da União. Por outro, em certo sentido, tenderiam a diminuir a influência da Petrobras no setor, uma vez que, a partir da “abertura”, estaria exposta à concorrência, algo que jamais tinha experimentado no mercado doméstico. Apesar disso, o que se observou foi a adesão imediata da Petrobras ao novo formato institucional e regulatório setorial. Por conta disso, ao contrário de um enfraquecimento, os dados acabaram por confirmar um crescimento sem precedentes da estatal e o aumento de sua importância relativa inclusive no mercado internacional.

O problema de pesquisa dessa tese pode ser assim colocado: *Em que sentido podem ser percebidas as estratégias da Petrobras direcionadas para aumentar seu campo de influência e significação no novo ambiente regulatório da indústria brasileira de petróleo e como tais estratégias resultaram em novos processos de crescimento sustentado da empresa, tanto em termos nacionais quanto internacionais?*

O principal objetivo da tese é investigar como as alterações regulatórias da indústria brasileira de petróleo a partir da década de 1990 alteram os principais elementos sobre os quais se sustentou o Sistema Petrobras durante suas cinco décadas de existência e como pode ser percebida a construção de novas estratégias – empresariais, políticas e tecnológicas - que a permitiram não somente manter o alto nível de influência sobre a indústria, mas, sobretudo, galgar novas posições que resultaram num crescimento significativo da companhia e de sua importância tanto em termos nacionais quanto internacionais.

A hipótese adotada neste trabalho é que as mudanças na indústria brasileira de petróleo alteraram significativamente o arranjo institucional e regulatório que foi se consolidando por mais de 40 anos e colocaram a principal operadora da indústria – a Petrobras - numa pressão concorrencial que ela jamais tinha experimentado no mercado doméstico. Alguns fatores políticos, geopolíticos, econômicos e estratégicos, porém, permitiram tanto uma adaptabilidade quase que imediata às novas condições da indústria como também contribuíram para que a Petrobras pudesse dar saltos significativos em sua trajetória, alcançando também, novos patamares não vistos antes em sua história.

Os resultados mostram que a conformação de um ambiente institucional e regulatório no Brasil que não fosse hostil à estatal e que inclusive fosse impulsionador do seu crescimento, dependeu da habilidade da companhia, já desenvolvida desde sua fundação e aprofundada a partir da década de 1990, em se posicionar ora como instrumento de política pública e ora como entidade empresarial guiada por parâmetros dentro das expectativas dos sócios privados. No primeiro caso, essa postura tanto legitimava as ações de política públicas quanto abria espaços de barganha quando a Petrobras precisou negociar sua autonomia relativa com o Governo Federal. Por outro lado, o posicionamento firme partir de variáveis do mercado abria-lhe espaços para a valorização e maiores lucros, mesmo quando esse posicionamento desagradava parte das entidades e organismos voltados para a regulação e implementação de concorrência no setor. Assim, o que se pôde verificar, é que, ao contrário das posições e das previsões catastróficas quanto ao enfraquecimento e até mesmo desaparecimento da Petrobras, o modelo adotado lhe foi significativamente favorável.

Por fim, a conformação entre as estratégias adotadas, a sua habilidade de se posicionar entre o Governo e o mercado e ainda a formatação das regras do setor lhe permitiu aprofundar sua posição de liderança e de influência na indústria brasileira de petróleo. Em termos internacionais, teve sua estratégia de crescimento amplamente reconhecida com acertada. Consolidou-se, então, um período de extraordinário crescimento que extrapolou, em muito, mesmo as expectativas mais otimistas vislumbradas quando se processavam as mudanças institucionais no Brasil na década passada.

ABSTRACT

FELIPE, Ednilson Silva. **Institutional changes and entrepreneurship strategies: the Petrobras' growth and trajectory from its presence in the new competitive context (1997-2010).**

The regulatory and institutional changes established in the petroleum Brazilian industry, from the half of the 90's, contributed to create definitely a new arrangement of the main economic agents that belong to the sector. In relation to Petrobras, these institutional modifications eliminated its special rights in operating the Union monopoly. In the other hand, from the openness of the sector, the same modifications would, supposedly, diminish Petrobras' impacts on the industry, as it would be exposed to the stronger concurrence, something never experimented in the domestic market. However, Petrobras attached immediately to the new regulatory and institutional arrangement of the petroleum sector. In such a context, instead of impairment, the empirical evidences confirm an unusual growth of the company and the increasing of its influence on the international market.

The main question of this work may be presented as follows: *What are the Petrobras' strategies for increasing its power and influence in the new regulatory context of the petroleum Brazilian industry, and how these strategies have been translated into new sustained growth processes for the company, in national and international dimensions?*

The research objective is investigate how the regulatory changes in the petroleum Brazilian industry, from the 90's, have impacted the relevant dimensions under which the Petrobras system has survived through five decades, and how the new strategies – corporative, political and technological – may be perceived; strategies that have allowed the company not only to maintained its high dominance level on the industry, but also, and most important, to attained new degrees of power, which, in its turn, have been translated into expressive growth and meaningful national and international importance.

The adopted hypothesis in the work is: the modifications that have taken place in the petroleum Brazilian industry, at the same time that have caused expressive modifications in the institutional and regulatory arrangement through 40 years, forced Petrobras to operate under a higher concurrence level, which was never lived in the domestic market. Some political, geopolitical, economic and strategic factors, however, allowed the company, almost immediately, to adapt itself under the new conditions and to attain expressive positions in its trajectory, also like never experienced before.

The results show that the creation of a new institutional and regulatory context, in Brazil – that was not negative for the company but, by the contrary, beneficial for its growth – depended on its ability, developed from its historical origins and increased from the 90's, in operating as public policy instrument, in some moments, and as entrepreneurial agent, in other times, conducted by parameters in consonance with the private partners. In the first case, the company's behavior legitimated the public policy decisions and opened space for bargaining the company's relative autonomy with the federal government. In the second case, the competitive behavior by means of market variables opened space for the company's valuation and profitability, even when this behavior was not seen as a good event by the agents that are committed with the regulation and concurrence defense in the industries. Hence, it was verified that, in despite of the arguments and catastrophic forecasts for the company's impairment and even bankruptcy, the adopted management model was clearly beneficial for the company.

Finally, the combinations of chosen strategies, the company's ability in equilibrating its relations between the government and the market, and additionally the approach of the petroleum industry rules, allow the Petrobras to consolidating its influence and power in the petroleum Brazilian sector. In the international direction, the company made its growth strategy broadly accepted as been correct. It has been consolidated, therefore, a special growth period that has been beyond the more optimistic expectations, formed when the Brazilian institutional changes were constructed in the past decade.

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 4.1 – CRONOLOGIA, ESTRATÉGIA E EVENTOS CRÍTICOS 95/97.....	125
FIGURA 4.2 – CRONOLOGIA, ESTRATÉGIA E EVENTOS CRÍTICOS 97/2002.....	129
FIGURA 4.3 – ÁREAS DE NEGÓCIO E DE APOIO A PARTIR DE 2000.....	131
FIGURA 4.4 – CRONOLOGIA, ESTRATÉGIA E EVENTOS CRÍTICOS 00/09.....	136
FIGURA 4.5 – PROGRAMAS E DESEMPENHO EM SMS.....	143
FIGURA 4.6 – A MARCA PETROBRAX.....	145
FIGURA 5.1 – CRONOLOGIA, ESTRATÉGIA E EVENTOS CRÍTICOS 00/09.....	152
FIGURA 5.2 – ESQUEMA DE UMA EMPRESA INTEGRADA DE ENERGIA.....	153
FIGURA 5.3 – CRONOLOGIA, ESTRATÉGIA E EVENTOS CRÍTICOS 00/09.....	170
FIGURA 5.4 - PAÍSES DE ATUAÇÃO DA PETROBRAS,.....	171
FIGURA 5.5 – ATUAÇÃO DA PETROBRAS NA AMÉRICA DO SUL.....	183
FIGURA 8.1 – SUCESSO EXPLORATÓRIO PETROBRAS.....	248
FIGURA 8.2 – FATORES E AGENTES NO SISTEMA DE FORMAÇÃO DE PREÇOS DO PETRÓLEO.....	258
FIGURA 8.3 – PRINCIPAIS FATORES EXPLICATIVOS DO COMPORTAMENTO DOS PREÇOS DO PETRÓLEO ENTRE 2000 E 2008.....	260

LISTA DE QUADROS

QUADRO 3.1 - ARGUMENTOS À FAVOR DA PRIVATIZAÇÃO DA PETROBRAS.....	77
QUADRO 3.2 – DIRETORES DA ANP.....	99
QUADRO 4.1 – PRESIDENTES DA PETROBRAS NA DÉCADA DE 1980.....	119
QUADRO 4.2 – PRESIDENTES NA DÉCADA DE 1990 E NO PERÍODO RECENTE.....	122
QUADRO 4.3 - ELEMENTOS INDICADORES DA NECESSIDADE DE REFORMA ADMINISTRATIVA.....	123
QUADRO 4.4 - PRINCIPAIS PONTOS DA REFORMA ESTATUTÁRIA DE 1999.....	131
QUADRO 4.5 – REFORMAS ESTATUTÁRIAS DE JUNHO DE 2002.....	133
QUADRO 4.6 - MISSÃO E VISÃO DA PETROBRAS – 1999 A 2009.....	147
QUADRO 5.1 – OUTRAS PESQUISAS EM FONTES NO CENPES.....	155
QUADRO 5.2 – COMARATIVO ENTRE A VISÃO 1999/2006 E 2007/2008.....	174
QUADRO 7.1 – MODELOS DE GESTÃO DE FORMAÇÃO DE COMPETÊNCIAS NA PETROBRAS (1950-2010).....	233
QUADRO 8.1 – PARTICIPAÇÕES GOVERNAMENTAIS CONFORME LEI 9.478/1997.....	267

LISTA DE TABELAS

TABELA 3.1 – PARTICIPAÇÃO DAS EMPRESAS NA PRODUÇÃO NACIONAL DE PETRÓLEO.....	94
TABELA 3.2 – PARTICIPAÇÃO DAS EMPRESAS NA EXPORTAÇÃO DE PETRÓLEO.....	94
TABELA 5.1 – PLANEJAMENTO DE INVESTIMENTOS - 2011/2014 E PÓS 2014 – em R\$ bilhões.....	158
TABELA 6.1 – DADOS GERAIS DAS RODADAS DE LICITAÇÃO DA ANP.....	200
TABELA 6.2 – ÁREAS E BLOCOS NAS RODADAS DE LICITAÇÃO DA ANP.....	201
TABELA 6.3 – LANCES EFETUADOS EM CONSÓRCIOS NAS RODADAS DE LICITAÇÃO DA ANP.....	206
TABELA 6.4 – BLOCOS DEVOLVIDOS À ANP.....	206
TABELA 6.5 – DADOS GERAIS SOBRE A PARTICIPAÇÃO DA PETROBRAS.....	209
TABELA 6.6 – PARTICIPAÇÃO DA PETROBRAS NOS CONSÓRCIOS GANHADORES NAS LICITAÇÕES DA ANP.....	210
TABELA 8.1 – DEPENDÊNCIA EXTERNA DE PETRÓLEO E DERIVADOS – 1999 A 2008.....	253
TABELA 8.2 – PLANEJAMENTO DE INVESTIMENTOS PETROBRAS -2011/2014 E PÓS 2014 – em R\$ bilhões.....	256
TABELA 8.3 – TAXA DE CRESCIMENTO ECONOMIA MUNDIAL (%) (1999-2009).....	260
TABELA 8.4 – ARRECADAÇÃO DE RENDAS GOVERNAMENTAIS NA INDÚSTRIA DO PETRÓLEO NO BRASIL DE 1998 A 2009 – EM R\$ MIL DE 2009.....	269
TABELA 8.5 – RECEITA DA PRODUÇÃO <i>UPSTREAM</i> DE ÓLEO E GÁS DA PETROBRAS ENTRE 1998 E 2009.....	270
TABELA 8.6 – RESULTADO DE PRODUÇÃO DAS EMPRESAS OPERADORAS NO <i>UPSTREAM</i> BRASILEIRO – 1998 A 2009 – EM R\$ DE 2009.....	271

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 3.1 – LUCRO LÍQUIDO DA PETROBRAS (1997 A 2009) R\$ MILHÕES DE 2009.....	92
GRÁFICO 3.2 – PARTICIPAÇÃO RELATIVA DO SETOR DE PETRÓLEO (PRODUÇÃO E GÁS) NA FORMAÇÃO DO PIB DO BRASIL (1997 – 2005).....	93
GRÁFICO 3.3 – DISTRIBUIÇÃO DOS INVESTIMENTOS DO SISTEMA PETROBRAS EM 2009.....	93
GRÁFICO 4.1 – DISTRIBUIÇÃO TOTAL DO CAPITAL SOCIAL DA PETROBRAS (1997, 2002).....	135
GRÁFICO 4.2 – DISTRIBUIÇÃO TOTAL DO CAPITAL SOCIAL DA PETROBRAS (2009).....	135
GRÁFICO 4.3 – INVESTIMENTOS EM GESTÃO AMBIENTAL: 1995-2008 EM MILHÕES DE REAIS CORRENTES.....	142
GRÁFICO 5.1 – PRODUÇÃO DE ELETRICIDADE PELA PETROBRAS EM MW/MÉDIO (2004-2008).....	156
GRÁFICO 5.2 – OFERTA INTERNA DE GÁS NATURAL NO BRASIL EM 10 ⁶ M ³ (1999 a 2008).....	161
GRÁFICO 5.3 – CONSUMO DE GÁS NATURAL NO BRASIL EM 10 ⁶ M ³ (1999 a 2008).....	167
GRÁFICO 5.4 – LUCROS DA PETROBRAS NO SEGMENTO DE GÁS E ENERGIA (2003 A 2009) EM R\$ MILHÕES.....	168
GRÁFICO 5.5 – PARTICIPAÇÃO DAS ÁREAS DE NEGÓCIO NOS INVESTIMENTOS TOTAIS DA PETROBRAS – 2004 A 2008 EM R\$ MILHÕES.....	184
GRÁFICO 5.6 – PETROBRAS: PRODUÇÃO INTERNACIONAL DE OLEO EQUIVALENTE EM MIL BOED.....	185
GRÁFICO 5.7 – PETROBRAS: RESERVAS INTERNACIONAIS EM MILHÕES DE BOE.....	185
GRÁFICO 5.8 – LUCROS DA PETROBRAS NO SEGMENTO DE GÁS E ENERGIA (2003 A 2009) EM R\$ MILHÕES.....	186
GRÁFICO 6.1 – ÁREA LICITADA X ÁREA CONCEDIDA (KM ²).....	201
GRÁFICO 6.2 – ÁREA LICITADA X ÁREA CONCEDIDA (KM ²).....	202
GRÁFICO 6.3 – ÁREA LICITADA X ÁREA CONCEDIDA (KM ²).....	203
GRÁFICO 6.4 – ÁREA LICITADA X ÁREA CONCEDIDA (KM ²).....	204
GRÁFICO 6.5 – APROVEITAMENTO TOTAL E EM CONSÓRCIO DA PETROBRAS (%).....	211
GRÁFICO 6.6 – BLOCOS ARREMATADOS PELA PETROBRAS E PELAS OUTRAS EMPRESAS.....	213
GRÁFICO 6.7 – PERCENTUAL DOS BLOCOS ARREMATADOS PELA PETROBRAS EM CONSÓRCIO OU EXCLUSIVA.....	214
GRÁFICO 6.8 – PETROBRAS E OUTRAS EMPRESAS: QUANTIDADE DE BLOCOS ARREMATADOS POR RODADA	214
GRÁFICO 6.9 – PETROBRAS E OUTRAS EMPRESAS: QUANTIDADE DE BLOCOS EM TERRA ARREMATADOS POR RODADA REALIZADA.....	215
GRÁFICO 6.10 – PETROBRAS E OUTRAS EMPRESAS: QUANTIDADE DE BLOCOS E ÁREA EM TERRA ARREMATADOS NAS DEZ RODADAS REALIZADAS.....	216
GRÁFICO 6.11 – PETROBRAS E OUTRAS EMPRESAS: QUANTIDADE DE BLOCOS EM ÁGUAS RASAS ARREMATADOS POR RODADA REALIZADA.....	217

GRÁFICO 6.12 – PETROBRAS E OUTRAS EMPRESAS: QUANTIDADE DE BLOCOS EM ÁGUAS RASAS ARREMATADOS NAS DEZ RODADAS REALIZADAS.....	218
GRÁFICO 6.13 – PETROBRAS E OUTRAS EMPRESAS: QUANTIDADE DE BLOCOS EM ÁGUAS PROFUNDAS ARREMATADOS POR RODADA REALIZADA.....	218
GRÁFICO 6.14 – PETROBRAS E OUTRAS EMPRESAS: QUANTIDADE DE BLOCOS E ÁREAS EM ÁGUAS PROFUNDAS ARREMATADOS NAS DEZ RODADAS REALIZADAS.....	220
GRÁFICO 6.15 – PETROBRAS E OUTRAS EMPRESAS: QUANTIDADE DE BLOCOS EM ÁGUAS PROFUNDAS ARREMATADOS POR RODADA REALIZADA.....	221
GRÁFICO 6.16 – PETROBRAS E OUTRAS EMPRESAS: QUANTIDADE DE BLOCOS E ÁREAS NAS BACIAS DE CAMPOS, DO ESPÍRITO SANTO E DE SANTOS, NAS DEZ RODADAS REALIZADAS.....	222
GRÁFICO 7.1 – EFETIVO DA PETROBRAS - CONTROLADORA (1989-2010).....	234
GRÁFICO 7.2 – QUANTIDADE EFETIVO DO SISTEMA PETROBRAS (1998-2010).....	235
GRÁFICO 7.3 – RELAÇÃO ENTRE EFETIVOS DA PETROBRAS CONTROLADORA E FUNCIONÁRIOS PARTICIPANTES DE TREINAMENTO (1999-2009).....	235
GRÁFICO 7.4 – QUANTIDADE DE FUNCIONÁRIOS EM TREINAMENTO NO EXTERIOR, POR ANO (1999-2009).....	236
GRÁFICO 7.5 – TEMPO DE EMPRESA DO EFETIVO PETROBRAS EM 2009.....	237
GRÁFICO 7.6 – NÚMERO DE PARTICIPANTES ANUAIS EM CURSOS DA UNIVERSIDADE PETROBRAS (2004-2009).....	241
GRÁFICO 8.1 – EVOLUÇÃO DAS RESERVAS PROVADAS DA PEBTROBRAS NO BRASIL DE 1953 A 2009 – Em Milhões boe – SPE.....	249
GRÁFICO 8.2 – EVOLUÇÃO DA PRODUÇÃO DE ÓLEO, LGN E GÁS NATURAL DA PETROBRAS DE 1997 A 2009. Em mbpe.....	250
GRÁFICO 8.3 – EVOLUÇÃO DA PRODUÇÃO DE ÓLEO, LGN E GÁS NATURAL DA PETROBRAS DE 1997 A 2009 (1997=100).....	250
GRÁFICO 8.4 – EVOLUÇÃO DO SUCESSO EXPLORATÓRIO DA PETROBRAS - 1998 A 2009...252	252
GRÁFICO 8.5 – CONTRIBUIÇÃO PERCENTUAL DA PETROBRAS E DAS OUTRAS EMPRESAS OPERADORAS DE UPSTREAM ÀS RESERVAS PROVADAS BRASILEIRA (1995 A 2008).....	254
GRÁFICO 8.6 – PREÇO POR BARRIL DE PETRÓLEO BRENT E WTI – US\$ CORRNTTE (1997 A 2009).....	259
GRÁFICO 8.7 – TAXA DE CRESCIMENTO ANUAL DA DEMANDA POR PETRÓLEO – PAÍSES DESENVOLVIDOS E EM DESENVOLVIMENTO (1998 – 2007).....	261
GRÁFICO 8.8 – PARTICIPAÇÃO DE PAÍSES SELECIONADOS NA RENDA PETROLÍFERA (2002 E 2007).....	272
GRÁFICO 8.9 – LUCRO DA E&P PETROBRAS – 2001 A 2009 – EM R\$ MILHÕES.....	273

ABREVIATURAS E SIGLAS

ANEEL – Agência Nacional de Energia Elétrica

ANP – Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis

BC – Banco Central do Brasil

BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

CDA – Centro de Defesa do Meio Ambiente

CONAR – Conselho Nacional de Auto-Regulação Publicitária

CNP – Conselho Nacional do Petróleo

CNPE - Conselho Nacional de Política Energética

DJSI - *Dow Jones Sustainability Index*

EC – Emenda Constitucional

ECT – Economia dos Custos de Transação

EPE – Empresa de Pesquisa Energéticas

E&P – Exploração e produção

GNL – Gás natural liquefeito

IBAMA – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos e dos Recursos Naturais Renováveis.

ISE - Índice de Sustentabilidade Empresarial da Bovespa

MDL – Mecanismo de Desenvolvimento Limpo

MME – Ministério de Minas e Energia

NEI – Nova Economia Institucional

ONGs – Organizações não-Governamentais

NOS - Operador Nacional do Sistema Elétrico

ONU - Organização das Nações Unidas

PCHs - Pequenas Centrais Hidrelétricas

PDVSA – Petróleo de Venezuela S.A.

PEC – Proposta de Emenda Constitucional

PEGASO – Programa de Excelência em Gestão Ambiental e Segurança Operacional da Petrobras

PERTOBRAS – Petróleo Brasileiro S.A.

PLANGÁS – Plano de Antecipação da Produção Nacional de Gás Natural

PPT - Programa Prioritário de Termelétricidade

PROCAP – Programa de Capacitação de Exploração em Águas Profundas

RDE – Relatório de Desempenho Empresarial

REDUC – Refinaria Duque de Caxias

REPAR - Refinaria Presidente Getúlio Vargas

TAC – Termo de Ajuste de Conduta

SMS – Saúde, Meio Ambiente e Segurança

SPE – Sistema Estatal de Produção

SUSEMA - Superintendência de Engenharia de Segurança e do Meio Ambiente

UN – Unidade de Negócio

YPFB - Yacimientos Petroliferos Fiscales Bolivianos

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	01
CAPÍTULO 1 – CONSIDERAÇÕES METODOLÓGICAS E DE DIRECIONAMENTO DA PESQUISA.....	14
1.1 – AS DIFERENTES FONTES DE DADOS E VERTENTES INSTRUMENTAIS USADAS.....	16
1.2 – AS LIMITAÇÕES DO MÉTODO.....	24
1.3 – AS HIPÓTESES DO TRABALHO.....	25
1.4 – CONSIDERAÇÕES SOBRE OUTROS ESTUDOS.....	29
CAPÍTULO 2 - A FIRMA E SUAS ESTRATÉGIAS: UMA VISÃO A PARTIR DA ÓTICA DA NOVA ECONOMIA INSTITUCIONAL.....	33
2.1 - A FIRMA SOB A ÓTICA DAS ESCOLAS INSTITUCIONALISTAS E AS PRINCIPAIS CONTRIBUIÇÕES DA NOVA ECONOMIA INSTITUCIONAL – NEI....	37
2.2 - ESTRATÉGIAS DAS FIRMAS NA ÓTICA INSTITUCIONALISTA.....	43
2.2.1 – Elementos das estratégias.....	44
2.2.2 – Estratégias empresariais na perspectiva da NEI.....	52
2.3 A INFLUÊNCIA DOS GRUPOS DE INTERESSE SOBRE OS POLICY MAKERS E SOBRE O ARRANJO INSTITUCIONAL: UMA PERSPECTIVA DA ESTRATÉGIA POLÍTICA AS FIRMAS.....	56
2.4 – CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	61
CAPÍTULO 3: A PRESERVAÇÃO DAS CARACTERÍSTICAS BÁSICAS DA PETROBRAS E A FORMAÇÃO DE UM ARRANJO INSTITUCIONAL FAVORÁVEL À ESTATAL.....	64
3.1 – REDEFINIÇÃO DO PAPEL DO ESTADO, PRESSÕES PARA A PRIVATIZAÇÃO E A MANUTENÇÃO DAS CARACTERÍSTICAS DA PETROBRAS.....	69
3.1.1 – Um breve histórico da mudança institucional no setor de petróleo no Brasil e o debate em torno da Petrobras.....	69

3.1.2 – As condições que sustentaram a Petrobras estatal, verticalizada e integrada.....	77
3.2 – A CONSOLIDAÇÃO DO MODELO, A PARTIR DE 1997, QUE REAFIRMOU A PROEMINÊNCIA DA PETROBRAS.....	88
3.3 – FORTALECIMENTO E ENFRAQUECIMENTO DA AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS – ANP.....	96
3.3.1 – Uma visão geral sobre a regulação no Brasil e o do papel da ANP.....	96
3.3.2 – Uma proposição sobre as fases da ANP.....	101
3.4 – CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	114

CAPÍTULO 4 – REFORMA ADMINISTRATIVA E REPOSICIONAMENTO NAS QUESTÕES DE MEIO AMBIENTE: ESTRATÉGIAS EMPRESARIAIS DA PETROBRAS APÓS 1997.....116

4.1 – REDEFINIÇÃO ADMINISTRATIVA E REORIENTAÇÃO ESTRATÉGICA DA PETROBRAS.....	118
4.1.1 - A atuação da Petrobras no período de transição: 1995 a 1997.....	125
4.1.2 – Redefinição Administrativa e Organizacional: o foco nos resultados e o resgate do Planejamento Estratégico.....	129
4.2 - REPOSICIONAMENTO DA ESTRATÉGIA AMBIENTAL.....	135
4.3 – O CURTO TEMPO DE VIDA DA IDÉIA PETROBRAX.....	144
4.4 – CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	146

CAPÍTULO 5: RUMO A UMA EMPRESA INTEGRADA DE ENERGIA E INTERNACIONALIZAÇÃO: POTENCIALIDADES E RESTRIÇÕES DA PETROBRÁS.....149

5.1 – ESTRATÉGIA DE CRESCIMENTO E EXPANSÃO: RUMO A UMA EMPRESA INTEGRADA DE ENERGIA.....	152
5.2 – INTERNACIONALIZAÇÃO DAS ATIVIDADES: A CONTRAPARTIDA DA ABERTURA DO SETOR NO BRASIL E POSICIONAMENTO GEOPOLÍTICO DA PETROBRAS.....	170
5.2.1 - Um breve olhar sobre a internacionalização da Petrobras de sua criação até a década de 1990.....	171
5.2.2 - Elementos de internacionalização da Petrobras após a abertura do setor...173	
5.3 – COMENTÁRIOS FINAIS.....	186

CAPÍTULO 6: ANÁLISE DA PARTICIPAÇÃO DA PETROBRAS NAS RODADAS DE LICITAÇÃO DA ANP.....	189
6.1 – UM ESBOÇO SOBRE OS LEILÕES NA TEORIA ECONÔMICA, “A MALDIÇÃO DO VENCEDOR” E A NOVA ECONOMIA INSTITUCIONAL.....	191
6.2 – SOBRE AS RODADAS DE LICITAÇÃO DA ANP.....	196
6.3 – RESULTADOS GERAIS DAS LICITAÇÕES REALIZADAS PELA ANP.....	199
6.4 – UMA ANÁLISE DOS RESULTADOS DA PETROBRAS NAS RODADAS DE LICITAÇÃO DA ANP.....	207
6.4.1 – Análise Geral.....	207
6.4.2 – Análise a partir das Áreas de Exploração da Petrobras.....	213
6.5 – CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	222
CAPÍTULO 7 – OS INVESTIMENTOS DA PETROBRAS NA FORMAÇÃO DE COMPETÊNCIAS COMO ELEMENTOS FUNDAMENTAIS DA COMPETITIVIDADE.....	225
7.1 – BREVE HISTÓRICO DAS ESTRATÉGIAS TECNOLÓGICAS E DE FORMAÇÃO DE PESSOAS NA PETROBRAS ATÉ A DÉCADA DE 1990.....	228
7.2 – DESESTRUTURAÇÃO E OS DESAFIOS NA DÉCADA DE 1990.....	231
7.3 – A TRAJETÓRIA TECNOLÓGICA E DE FORMAÇÃO DE COMPETÊNCIAS DA PETROBRAS APÓS AS MUDANÇAS INSTITUCIONAIS DE 1997.....	233
7.4 – COMENTÁRIOS FINAIS.....	243
CAPÍTULO 8 – APROPRIAÇÃO DA RENDA PETROLÍFERA E AUMENTO DA CAPACIDADE DE INVESTIMENTOS DA PETROBRAS.....	244
8.1 – O SUCESSO EXPLORATÓRIO DA PETROBRAS APÓS A MUDANÇA INSTITUCIONAL DE 1997.....	247
8.2 – NOTAS SOBRE O COMPORTAMENTO DOS PREÇOS INTERNACIONAIS DO PETRÓLEO APÓS A ABERTURA BRASILEIRA.....	256
8.3 – APROPRIAÇÃO DA RENDA PETROLÍFERA: O CASO BRASILEIRO E A VANTAGEM DA PETROBRAS.....	265
8.4 – CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	273
CONCLUSÃO.....	275

REFERÊNCIAS.....	279
-------------------------	------------

INTRODUÇÃO

O setor de petróleo e gás natural no Brasil está em franco desenvolvimento. As reservas e produção apresentam tendência consistente de crescimento. As pesquisas realizadas e as tecnologias geradas têm permitido ir a pontos cada vez mais profundos para extrair o petróleo, além de uma maior capacidade de extração /recuperação do óleo, o que tem permitido sucessivos recordes e significado o reconhecimento internacional da competência da indústria nacional. O número de empresas concessionárias é crescente e já se vislumbra o aumento da participação de pequenas e médias empresas no *upstream* brasileiro. Na área de refino, é notório o seu movimento de expansão e modernização. Logística eficiente de abastecimento, fiscalização e busca pela melhoria da qualidade dos combustíveis, dentre outras coisas, caracterizam o *downstream* no Brasil.

Essa realidade é resultado de um processo longo, que, a partir da primeira metade do século XX, se caracterizou pelas grandes jornadas nacionalistas consubstanciadas na força da campanha “O petróleo é nosso” e que levou, antes da metade da década de 1950, à criação da Petrobras. Mais recentemente, esse processo ganhou novas formas, desencadeadas, fundamentalmente, pelas mudanças institucionais implementadas a partir de 1995, com a quebra da exclusividade da Petrobras em exercer o monopólio da União no setor. Apesar disso, a presença da Petrobras - estatal, verticalizada e integrada - continuou sendo a característica mais marcante da indústria brasileira do petróleo (ANP, 2004).

A Petróleo Brasileiro S.A., criada em 1953, é uma companhia integrada que atua na exploração, produção, refino, comercialização e transporte de petróleo, gás natural e de seus derivados, além de atuar também na geração de energia elétrica e de biocombustíveis. Com presença marcante no Brasil, a Petrobras também se fez presente, em 2009, em mais 24 países.

Um portfólio simplificado da Petrobras, em 2009, indica que ela possuía, como reservas provadas, 14,9 bilhões de barris de óleo equivalente – BOE, no Brasil e no exterior, incluídos aí óleo, condensado e gás natural. Além disso, no final daquele

ano, possuía 14.905 poços produtores e sua produção diária média foi de 2.526 mil BOE, também considerando sua atuação no Brasil e no exterior (PETROBRAS, 2010).

O lucro líquido consolidado da companhia, também em 2009, foi de R\$ 29 bilhões, um resultado expressivo quando se leva em conta a retração da economia mundial e a queda acentuada dos preços do petróleo, em função da grave crise econômica que caracterizou a economia internacional no período.

Seu patrimônio instalado é superior a R\$ 160 bilhões, mas seu valor de mercado cresce a uma velocidade maior do que suas instalações. O valor de mercado da companhia, que era de US\$ 9 bilhões em 1998, saltou para US\$ 24 bilhões em 2001. Já em 2009, a eficiência de seus lances estratégicos levou a Petrobras à quarta posição em valor de mercado entre as empresas mundiais de energia com ações negociadas em bolsa, alcançando o valor de mercado de US\$ 199,2 bilhões, segundo o ranking da consultoria *PFC Energy* (PETROBRAS, 2010).

Em termos de P,D&I, a liderança da Petrobras no *offshore* profundo é conhecida e reconhecida em todo o mundo. Merece destaque o desenvolvimento tecnológico que a companhia vem implementando no sentido de ser capaz de explorar e produzir em locais cada vez mais profundos e difíceis, mesmo para uma indústria acostumada a grandes desafios tecnológicos. Em outros segmentos, o destaque fica para o desenvolvimento tecnológico voltado para a modernização do parque de refino, modernização que tem sido implementada com o intuito de adaptar as plantas aqui instaladas ao petróleo pesado nacional e às restrições ambientais que a cada dia são impostas.

O posicionamento firme da Petrobras em termos de investimento em PD&I é um contraponto em relação ao esforço inovador das estatais brasileiras, severamente paralisado em consequência do desmonte das atividades pesquisa, ciência e tecnologia que se seguiu ao processo de privatização a partir da década de 1980.

Quanto aos seus investimentos, a constatação mais clara fica por conta do fato de que a Petrobras, sozinha, em vários anos superou os investimentos da União¹. Apesar das incertezas e retração de vários mercados, em decorrência da crise que se instalou na economia mundial a partir de 2008, a Petrobras aumentou o seu nível de investimentos em todos os segmentos da cadeia do petróleo e do gás natural, totalizando, ao final de 2009, R\$ 70,8 bilhões, o que representou um acréscimo de 33% em relação ao ano anterior. A maior parcela dos recursos – 44% – foi destinada à área de Exploração e Produção, que recebeu o valor recorde de R\$ 30,8 bilhões (PETROBRAS, 2010). Isso, sem sombras a dúvidas, em função da nova estratégia da companhia voltada para a produção doméstica na área do pré-sal.

Entretanto, apesar de todos esses dados revelarem a importância da Petrobras, eles, em si, não são suficientes e nem capazes de expressar seu real significado para o estado e para a economia brasileira. A questão é que o que significa a Petrobras para o Brasil não pode ser aquilatado por sua movimentação produtiva, pela quantidade de funcionários que mantém, pelos seus resultados econômicos ou mesmo pelo montante de seus investimentos.

Além de ter incorporado todos os resultados positivos decorrentes daquele movimento nacionalista do início do século passado e que garantiu o monopólio estatal do petróleo, a Petrobras se personificou como símbolo do sucesso, da competência e das possibilidades de autonomia do capitalismo nacional. Também da capacidade de superação de deficiências econômicas estruturais, como a ausência de um empresariado nacional para dar conta de suprimento de produtos e serviços que demandou para colocar em marcha a produção brasileira de petróleo. A materialidade dessa importância pode ser colocada no sentido de que parece cada vez mais claro que mais do que “o petróleo é nosso”, importa para a população brasileira de que “A Petrobras é nossa”.

Essa conquista de espaços importantes por parte da Petrobras, decorreu, por um lado, como bem apontou Alveal (1994), de um ativismo político, da construção precoce de uma identidade política e de um projeto estratégico próprio. Por outro

¹ **Sozinha, a Petrobras investe mais que a União em 2009.** Folha de São Paulo, 24 de maio de 2009.

lado, até por consequência de sua força política, isso também foi decorrente de um comportamento que acabava por conflitar com as autoridades superiores; que alargava as suas faixas de influência e que evoluía através da consecução de várias alianças estratégicas, nacionais e internacionais, voltadas para a superação da defasagem industrial brasileira no setor. Como lembra Alveal (1994),

Observou-se que, desde seu nascimento, as lideranças da Petrobras se posicionaram e intervieram ativamente na superação de trajetos difíceis ou ameaçadores à sobrevivência e expansão da empresa. Em outras palavras, a filogenia da organização empresarial é, ela própria, uma acumulação de experiência política na administração de processos tendentes a reduzir áreas de incerteza, em geral oriundas do caráter conjuntural das (in)definições de política dos governos de turno (ALVEAL, 1994, p. 128).

E ainda

Foi na liderança do monopólio estatal que a Petrobras sedimentou extraordinário e peculiar aprendizado estratégico, político e econômico-empresarial, doméstico e cosmopolita, que permitiu ao Brasil enfrentar, de início, o poder econômico do cartel internacional do petróleo e, mais tarde, os devastadores impactos das elevações dos preços do petróleo nos anos de 1970, que inauguraram o atual cenário incerto da indústria mundial do petróleo (ALVEAL, 2007, p. 22).

A conquista dessa posição - simbólica e estratégica - para o país, entretanto, custou à empresa uma atenção e vigilância ininterrupta. Contudo, esses mesmos elementos criaram, em torno da empresa, um certo círculo protetor que a defendia – e continua defendendo – de indicações políticas oportunistas. Essa é uma reflexão de Almeida e Lapip (2007, p. 152) quando dizem que essa “dimensión estratégica para el país ha contribuido para protegerla de las intervenciones oportunistas tanto del sector público como del privado”.

Por conta disso, é inquestionável dizer que a Petrobras apresenta – desde sua criação - uma trajetória singular e complexa que desafia as definições simplistas. Vale dizer, entretanto, que o estudo da trajetória e das ações da Petrobras ganha uma outra dimensão quando se observa o período posterior à abertura do setor, dada pelas mudanças institucionais e regulatórias ocorridas.

Na década de 1990, com a consolidação e execução de uma “agenda de reformas”, formou-se um ciclo de mudanças na Constituição de 1988 que buscavam, sobretudo, a formação de um ambiente institucional sobre o qual se assentassem

outras políticas específicas voltadas para a consolidação de uma economia de mercado com forte atributo concorrencial, para a recuperação da capacidade governativa do Estado e para a formação de um modelo de intervenção baseado essencialmente na atividade regulatória.

Na esteira dessas transformações, e especificamente a respeito da indústria brasileira do petróleo, o processo de mudança econômica, política e institucional foi nucleada pela redefinição das funções do Estado e significava, por conseguinte, uma mudança no papel das estatais e, para o caso em tela, da Petrobras.

Nesse contexto, foram novamente retomados os debates em torno da privatização e da quebra ou manutenção do monopólio da companhia. Os que defendiam a venda da Petrobras, argumentavam que a própria sociedade brasileira teria realizado uma transição intelectual e ideológica na direção de um paradigma em que a base fundamental era a modernidade econômica e contra os posicionamentos estatizantes e nacionalistas. Por outro lado, os que defendiam a manutenção da companhia, estatal e com o monopólio, sustentavam que a ‘entrega’ da Petrobras significaria a perda de autonomia, o desaparecimento da companhia e o empobrecimento da nação brasileira, que ficaria submetida aos ditames dos cartéis internacionais do petróleo. É fácil dizer que, de ambos os lados, as teorias conspiratórias sempre encontraram um terreno fértil nas discussões em torno da Petrobras.

De qualquer forma, as mudanças institucionais e regulatórias implementadas a partir da metade da década de 1990, mudaram definitivamente o posicionamento dos principais agentes econômicos envolvidos no setor. Quanto à Petrobras, por um lado, essas mudanças institucionais retiraram-lhe a exclusividade de operação do monopólio da União. Por outro, em certo sentido, tenderiam a diminuir a influência da Petrobras no setor, uma vez que, a partir da “abertura”, estaria exposta à concorrência, algo que jamais tinha experimentado no mercado doméstico. Apesar disso, o que se observou foi a adesão imediata da Petrobras ao novo formato institucional e regulatório setorial. Por conta disso, ao contrário de um enfraquecimento, os dados acabaram por confirmar um crescimento sem

precedentes da estatal e o aumento de sua importância relativa inclusive no mercado internacional.

O problema de pesquisa dessa tese pode ser assim colocado: *Em que sentido podem ser percebidas as estratégias da Petrobras direcionadas para manter e/ou aumentar seu campo de influência e significação no novo ambiente regulatório da indústria brasileira do petróleo e como tais estratégias resultaram em novos processos de crescimento sustentado da empresa, tanto em termos nacionais quanto internacionais?*

Ou seja, dada a mudança institucional e regulatória que estava em curso, a Petrobras precisou entrar, também, num processo de mudanças de perfil, de estratégias, de posicionamento mercadológico e de ações políticas. A investigação de como isso se processou é importante para entender, além da trajetória da Petrobras após as mudanças implementadas, também as novas trajetórias do próprio setor onde ela se encontra e atua.

Assim, o principal objetivo da tese é investigar como as alterações regulatórias da indústria brasileira de petróleo a partir da década de 1990 alteraram os principais elementos sobre os quais se sustentou o Sistema Petrobras durante suas cinco décadas de existência e como pode ser percebida a construção de novas estratégias – empresariais, políticas e tecnológicas - que a permitiram não somente manter o alto nível de influência sobre a indústria, mas, sobretudo, galgar novas posições que resultaram num crescimento significativo da companhia e de sua importância tanto em termos nacionais quanto internacionais.

A hipótese adotada neste trabalho é que apesar das mudanças que alteraram significativamente o arranjo institucional e regulatório do setor, a conjunção de alguns fatores políticos, geopolíticos, econômicos e estratégicos, permitiu tanto uma adaptabilidade quase que imediata às novas condições da indústria como também contribuíram para que a Petrobras pudesse dar saltos significativos em sua trajetória, alcançando também, novos patamares não vistos antes em sua história.

Como marco teórico e metodológico, a tese, em sua dimensão analítica, está baseada nos referenciais da Nova Economia Institucional, NEI. A NEI, fundamentada inicialmente a partir dos questionamentos de Coase (1937) e desenvolvida por meio da contribuição de muitos outros autores, tem sido um instrumental teórico e metodológico cada vez mais usado para as interpretações dos fenômenos econômicos, inclusive a respeito da indústria do petróleo. Além de se constituir numa abordagem interdisciplinar que engloba as áreas de direito, economia e organização da firma, outros fatores podem ser apontados para o profícuo uso desse referencial nos estudos a respeito da indústria do petróleo:

- I) O caráter estratégico do petróleo exige sempre a supervisão do Estado e a construção – e evolução - de uma institucionalidade capaz de dar conta e de acomodar as relações complexas - econômicas e políticas – que historicamente caracterizam essa indústria;
- II) A escola institucionalista se preocupa em dar importância a fatores significativos inerentes às instituições como: a questão da informação incompleta e assimétrica; aos custos envolvidos nas transações; à questão da definição clara dos direitos de propriedade; às diversas formas contratuais; ao processo de regulação dos mercados e a definição de políticas públicas. Todos estes temas estão intimamente ligados à indústria do petróleo;
- III) O estudo dos arranjos institucionais - e sua evolução - é crucial para o entendimento dos mecanismos envolvidos nos acordos contratuais das atividades do setor. Diferentes arranjos institucionais levarão a esquemas contratuais distintos e a instrumentos regulatórios diferenciados;
- IV) Há significativa especificidade dos ativos: o potencial de reservas e de sua exploração depende das condições específicas geológicas e geográficas onde aparecem. Os poços de produção são, por exemplo, sempre ativos fixos e específicos. Os serviços envolvidos em exploração e produção (E&P) também são altamente específicos;
- V) Existe nível alto de incerteza, dado (a) pelos riscos associados ao funcionamento do mercado e seu esquema de regulação; (b) pelo risco exploratório e (c) pelos riscos políticos e as possibilidades de mudanças nos direitos de propriedade (ou de sua exploração) envolvidos.

Além desses pontos, o método de investigação da NEI tem permitido lançar luz sobre vários aspectos ligados à firma. Ou seja, dentro da perspectiva da NEI, a firma é tomada enquanto agente ativo que não somente constrói estratégias comerciais, produtivas e tecnológicas mas também cria, a partir dos condicionantes do arranjo institucional, estratégias de adaptação organizativa [da produção e das transações] e de tentativas de influenciar o movimento dos arranjos institucionais, através da conquista de espaços de poder ou de acesso aos executores de política econômica (AZEVEDO, 2009).

Além disso, assume-se que a organização interna, o aprendizado, a cooperação e o fluxo de informações relevantes, todos combinados, formam um eficiente instrumento para a firma lidar com a complexidade das transações e com as contingências do arranjo institucional em que está inserida. São esses os elementos cruciais para a construção, pela firma, de suas vantagens competitivas (WILLIAMSON, 1975, 1985).

Por desdobramento, as estratégias das firmas não ficam restritas às questões econômicas ligadas à produção ou à transação. Elas envolvem também um braço político² em que instrumentos são usados para garantir que as alterações no arranjo institucional se dêem a seu favor ou, no mínimo, que não lhe sejam profundamente hostis. Uma vez que uma mudança institucional pode tanto abrir oportunidades como pode, também, lhe criar restrições, a observância ininterrupta desse movimento é uma questão fundamental para a sobrevivência de longo prazo da firma.

A principal contribuição dessa tese está em mostrar que paralelamente às estratégias – reconhecidamente acertadas - que foram implementadas pela Petrobras a fim de manter tanto a sua liderança setorial quanto a sua influência na indústria brasileira do petróleo depois das mudanças institucionais implementadas a partir de 1995, o ponto mais significativo – que abriu espaços para a legitimação das

² De uma forma geral, essa visão assume as estratégias políticas e econômicas como tendo naturezas distintas. A própria natureza de dupla inserção no estado e no mercado, específica dos atores estatais produtivos – como o é a Petrobras, faz com que a análise tenha de contemplar aspectos políticos/macroeconômicos de um lado e empresariais/microeconômicos de outro. Essa dualidade e distinção percorrerá toda a tese.

ações da companhia – foi a sua extraordinária habilidade de manter em trajetória de equilíbrio, e alinhados, os divergentes interesses de seus “*stakeholders*” que são, por natureza, conflitantes. Por um lado, o Estado tem na Petrobras um dos seus principais instrumentos de política pública setorial, cujo objetivo final não necessariamente converge para a obtenção de lucros econômicos. Por outro lado, na perspectiva dos *stakeholders* privados, o lucro é o elemento principal e necessário, visto que a Petrobras é tomada como *locus* do interesse de rentabilidade do investimento privado, neste setor.

Se essa perspectiva de análise não é propriamente inédita, uma vez que, com certa variação, já foi apresentada e discutida por Alveal (1994), aqui ela assume uma face inteiramente nova, já que é analisada concomitantemente com as profundas mudanças institucionais que se processaram na indústria brasileira de petróleo a partir de 1997.

A questão é que a Petrobras, ao ser usada – em parte por se deixar usar e em parte por imposição do Governo Federal³ – como instrumento de política pública, em alguns casos sem qualquer perspectiva de aumento do montante de lucros, teve que engendrar outros lances estratégicos de forma a não ameaçar o seu potencial de acumulação e de lucratividade, principal objetivo dos seus *stakeholders* privados.

Ao se comportar como instrumento de política pública, a Petrobras tanto cumpria os objetivos políticos do estado, como também acabava por reafirmar, perante a opinião pública, a capacidade econômica e o sucesso da competência do Governo brasileiro, trazendo frutos políticos a este. Isso aconteceu, a partir da mudança institucional, principalmente no caso da produção de biocombustíveis, nas questões envolvendo o gás natural, na geração de energia elétrica através das termelétricas e, em termos internacionais, na decisão de continuidade e aumento dos investimentos na Bolívia, após os problemas de nacionalização das instalações da companhia por aquele país entre 2005 e 2007⁴. Nessas ocasiões, os objetivos empresariais da Petrobras tiveram de ser colocados de lado e, sobre eles, se

³ O termo aqui “imposição do governo” não quer denotar algo negativo. Decorre, é claro, do fato de o Governo Federal ser acionista majoritário. De forma geral essa mobilização do controlador para impor a sua vontade é recorrente em empresas que apresentam uma estrutura de capital aberto.

⁴ Os detalhes do argumento serão explorados em capítulo específico.

colocaram os objetivos do Governo, fosse para a geração de renda ao pequeno produtor, fosse para não manchar a imagem do Governo por ameaças de novos ‘apagões’ de energia elétrica ou por conta de objetivos geopolíticos na América Latina.

Uma vez que a nova institucionalidade da indústria brasileira do petróleo estava sendo desenhada, os custos – ou as perdas – econômicos daquelas ações governamentais de cunho eminentemente político, foram usados como barganha, por parte da Petrobras, para que se lhe abrissem espaços de legitimação que, por sua vez, lhe permitiram interferir no próprio desenho institucional e regulatório do setor a fim de obter vantagens compensatórias: os limites até onde deveria ir o processo concorrencial no Brasil, a precificação e as regras de transporte do gás natural e os novos formatos de exploração da camada pré-sal, todos podem ser apontados como tendo os seus desenhos sido influenciados pela Petrobras que pôde ter, com as regras que ajudou a desenhar, aumentado seus ganhos econômicos e lucratividade.

Ou seja, o fato de ser usada – por ser estatal – como instrumento de política pública favoreceu a influência da Petrobras na mudança e evolução institucional da indústria brasileira do petróleo, o que lhe permitiu aumentar seus lucros, manter sua liderança setorial, preservar seus níveis de influência e, mais que isso, agradar de forma definitiva a sua face empresarial, dentro do que sempre desejou o seu conjunto de *stakeholders* privados.

A tese também apresenta algumas limitações que precisam ser mencionadas. Ao se optar por tratar a Petrobras como um todo, ou seja, na perspectiva do Sistema Petrobras, tornou-se inviável o tratamento pormenorizado de algumas questões que seriam, inclusive, ilustrativas de alguns argumentos usados no corpo do texto. Os principais lances estratégicos das diferentes subsidiárias, o tratamento mais minucioso das decisões de aquisições ou de fusões, os lances de mudança societária e as estratégias de lançamento de novos papéis da empresa no Brasil ou no exterior não foram profundamente analisados em seus detalhes. De uma forma ou de outra, à medida que forem necessárias, as indicações de outros estudos quanto a esses temas serão feitas.

A tese está dividida em oito capítulos, além dessa introdução. No primeiro capítulo, são discutidos, de forma preliminar, os principais elementos e o conteúdo metodológico que guiaram o andamento e o processo de pesquisa. Nele, além de apresentar os diversos instrumentos e fontes utilizadas, é feito também um detalhamento da hipótese central acima apresentada, que se desdobra em outros elementos de constatação e reforço.

As bases teóricas usadas na tese são apresentadas no capítulo dois. Seu foco, como já colocado anteriormente, são as contribuições da Nova Economia Institucional para o tipo de análise que se pretende fazer na tese. Num sentido mais estrito, centra-se nas formas de organização e nas estratégias das firmas, entendidas a partir dos condicionantes a ela impostos pelo arranjo institucional.

Neste prisma, a firma não somente tem suas estratégias influenciadas pelos arranjos institucionais específicos mas também cria, em alguns casos, posturas para alterar este arranjo a seu favor. O capítulo também outros elementos que importam na competitividade da firma: aprendizado, cooperação e novas formas de organização interna e das transações.

A linha discutida no capítulo três é aquela que mostra a evolução das mudanças institucionais implementadas na indústria do petróleo brasileira a partir da década de 1990. O argumento principal é que alguns fatores políticos, geopolíticos e econômicos – além de o fato de o argumento da ineficiência estatal nunca ter ‘colado’ na Petrobras - não só mantiveram a empresa estatal, verticalizada e integradas mas, também, acabaram por formatar um arranjo institucional que tanto foi adotado imediatamente pela incumbente quanto contribuiu para o seu crescimento. As formas pelas quais foi possível à Petrobras influenciar por exemplo nos limites da concorrência e nas regras regulatórias – inclusive via embate com a reguladora – também são discutidas no capítulo.

No capítulo quatro, os argumentos estão direcionados para a reforma administrativa implementada na Petrobras, principalmente a partir de 1999. A instalação de instrumentos de controle gerencial, a adoção de uma nova forma organizativa da firma, as alterações no estatuto e no tratamento estratégico-empresarial das

questões envolvendo meio ambiente, saúde e segurança, denotam a intencionalidade de tornar a firma uma empresa com características modernas, que busca, na contemplação dos parâmetros de governança corporativa, uma maior transparência informativa com todos os grupos de interesses envolvidos em torno da empresa. O capítulo argumenta que tais mudanças tornaram a Petrobras uma empresa mais enxuta e mais preparada para as mudanças tanto institucionais que se processavam quanto aquelas dadas pela própria dinâmica evolutiva dessa indústria, que apresentou mudanças importantes no Brasil e no mundo.

Duas estratégias específicas da Petrobras são discutidas no capítulo cinco: a de se tornar uma empresa integrada de energia e a de internacionalização. O capítulo discute como esses objetivos estavam ligados ao alinhamento com os grandes lances internacionais que vinham acontecendo na indústria mundial do petróleo e que, sem certo grau, replicava as mesmas estratégias das grandes empresas do setor. Na questão da nova internacionalização, apresenta como os objetivos visavam primeiro um posicionamento na América Latina e depois com avanço para o mundo. Mostra o capítulo também, que a partir das descobertas das reservas do pré-sal, houve uma inflexão de prioridade na estratégia de internacionalização, tendo a firma se voltado mais fortemente para o mercado doméstico.

O objetivo do capítulo seis é entender como a Petrobras, por conta de conhecimento e competências acumuladas, operou com relativa vantagem sobre as demais licitantes, quando participou das rodadas de licitação da ANP. O capítulo questiona: como se apresentou e qual é a natureza da vantagem da Petrobras? Diferentemente do que propõem Brasil (2009) e Brasil, Postali e Madeira (2008), argumenta-se que foram as estratégias de acumulação de competências e de conhecimento e não uma assimetria de informação a favor da empresa que foi fundamental para que a Petrobras oferecesse e ganhasse importantes lances dentro das novas regras de competição estabelecidas pela ANP. Ou seja, a Petrobras já era uma empresa de excelência antes da abertura do setor. São as competências e a excelência e não exclusivamente a assimetria de informações a causa de seu sucesso.

No capítulo sete são formuladas algumas considerações que permitem assegurar que foram os esforços de geração de novos conhecimentos, de aprendizado e de

acumulação de competências de forma profunda e continuada – e não puramente o exercício prolongado do monopólio que lograram a empresa deter competências cruciais para lidar, com tamanha adaptabilidade e sucesso, com um ambiente aberto à concorrência, radicalmente diferente daquele em que ela operou desde sua criação.

O capítulo oito discute o extraordinário crescimento da Petrobras após a mudança institucional da indústria petroleira brasileira, no que se refere à produção e a acumulação de reservas. O argumento mais importante do capítulo é que isso lhe permitiu, dados os aumentos internacionais do preço do petróleo, se apropriar de uma importante parcela da renda petroleira, já que o Estado brasileiro, diferentemente de outros países, não avançou sobre a parte da renda petrolífera, mudando as regras de apropriação estatal desses recursos. A idéia a ser discutida no capítulo é de que o aumento das descobertas e a expansão da produção – sem o aumento das participações governamentais – permitiram um importante salto nas receitas, que por sua vez reforçou a capacidade de investimentos da firma, na maior parte destinados ao segmento *upstream*, realimentando o ciclo apropriação de parte importante da renda petrolífera.

Por fim, ao final, apresenta-se as principais conclusões da tese, fazendo, também, alguns indicativos de como a pesquisa realizada por se desdobradas em outras perguntas e em outras vertentes que podem ser futuramente exploradas.

CAPÍTULO 1 – CONSIDERAÇÕES METODOLÓGICAS E DE DIRECIONAMENTO DA PESQUISA

Toda investigação científica nasce de algum problema ou de alguma inquietação teórico-aplicada, de tal modo que não se pode prosseguir na construção do conhecimento, a menos que se faça uma seleção da matéria a ser tratada, uma leitura cuidadosa e uma reflexão que tenham como consequência a ampliação do entendimento a respeito do tema escolhido. A própria seleção dos materiais e os ‘olhos’ com que são lidos requerem, ainda que preliminarmente, um método específico e alguma hipótese ou uma pressuposição que deverá guiar o processo e as etapas de investigação.

Este capítulo tem o objetivo de apresentar as considerações metodológicas que subsidiaram a consecução da pesquisa e está dividido em quatro partes. A primeira apresenta as diferentes fontes de pesquisas utilizadas e a forma como foram devidamente tratadas. A segunda traz as principais limitações do método utilizado. As hipóteses que norteiam a tese são apresentadas no item três. Por fim, o item quatro consiste num exercício de diferenciação dessa pesquisa com outras que também, de uma forma ou outra, trataram do mesmo tema: a Petrobras e sua importância para a indústria brasileira do petróleo.

Em termos de delimitação e de escopo, essa tese constitui uma pesquisa de natureza qualitativa e seu ponto de partida é a mudança institucional que ocorreu na indústria brasileira do petróleo a partir 1995, com a Emenda Constitucional (EC) que extinguiu o monopólio da Petrobras nas atividades de exploração do petróleo e gás natural no território e plataforma continental nacional. Essa mudança, entretanto, precisa ser entendida dentro de um escopo maior de transformações estruturais: no Brasil, ela se insere num movimento mais abrangente de reposicionamento do Estado, de desregulamentação de indústrias de rede e de infraestrutura e, em alguns casos, de privatizações de empresas estatais. Reconhece-se que esses são fenômenos complexos e multifacetados, não sendo o escopo dessa tese a discussão sobre suas motivações e relações causais.

O método e a pesquisa estão direcionados ao entendimento de como o desenho de novas estratégias (econômico-financeiras, políticas e tecnológicas, dentre outras) e seu processo de reestruturação permitiram à Petrobras, nesse novo arranjo institucional, dar novos saltos de importância relativa na indústria do petróleo, tanto em termos nacionais quanto internacionais.

Neste sentido, a tese examina o aparente paradoxo de que, tendo sido quebrado o monopólio estatal – executado pela Petrobras -, e agora submetida à concorrência - inclusive internacional -, era de se esperar que a companhia sentisse alguma dificuldade de adaptação à nova configuração institucional da indústria e que seus resultados refletissem, ainda que por algum período, esse movimento adaptativo. Afinal, a teoria econômica, na maioria de suas vertentes, postula que a firma em situação de monopólio, com controle maior dos preços e do mercado, tende sempre a ter resultados melhores do que atuando em uma estrutura de mercado baseada em concorrência. No entanto, o que se observa é que o desempenho da Petrobras após a abertura do setor revela um extraordinário movimento de crescimento, seja de lucros, de produção, de investimentos e de importância na indústria nacional e mundial do petróleo.

É sobre esses elementos que se debruça essa tese, no sentido de contribuir para o entendimento de quais – e como – recursos estratégicos¹ foram mobilizados e colocados em marcha pela Petrobras para que alcançasse rapidamente esse desempenho.

1.1 – AS DIFERENTES FONTES DE DADOS E VERTENTES INSTRUMENTAIS USADAS

Essa pesquisa é eminentemente investigativa e qualitativa. Tais pesquisas, por natureza e definição, se debruçam sobre os fatos selecionados, a fim de extrair sua

¹ O termo “Recursos estratégicos” é convergente com o que postula Alveal (1994) e aqui denota um conjunto de elementos (financeiros, econômicos, administrativos, políticos e tecnológicos) que gerenciado de maneira planejada e estratégica, contribui e se constitui indispensável para a consecução dos objetivos primordiais da empresa.

significância e a qualidade de sua manifestação no ambiente/objeto estudado. Neste sentido, o significado – e não as relações quantitativas – passa a ser o conteúdo mais relevante.

Dada a natureza da investigação que aqui se pretendeu, as pesquisas efetuadas partiram de quatro vertentes principais que se complementam: (a) pesquisa bibliográfica de cunho teórico; (b) pesquisa bibliográfica de cunho histórico; (c) pesquisa documental e (d) pesquisa de campo, principalmente através da realização de entrevistas.

(A) PESQUISA BIBLIOGRÁFICA – CUNHO TEÓRICO

A primeira vertente, de cunho explicitamente teórico, é uma revisão bibliográfica sobre a firma na perspectiva institucionalista, com ênfase maior sobre a visão desenvolvida na NEI – Nova Economia Institucional.

Os estudos de cunho institucionalista que tratam da firma são abundantes e abarcam os mais variados temas (Alchian e Woodward, 1987 e 1988; Coase, 1937; Williamson, 1975 e 1985; North, 1990, dentre outros). Contudo, foi dada especial ênfase a um corte teórico que privilegia a construção de estratégias empresariais para lidar e fazer face ao arranjo institucional e à sua mudança. Nesse sentido, foram explorados mais exaustivamente os textos de Oliver Williamson (1971, 1975, 1985, 1986, 1996, 1997, 1999, 2000 e 2002), além das contribuições de Claude Ménard (1995, 1996, 1997, 2002, 2005) e de Langlois (1986 e 1997).

Para as questões de mudanças institucionais mais amplas – ambiente institucional – especial atenção foi dada às contribuições de Douglass North.

Portanto, esse tipo de abordagem se diferencia de um conjunto de análises empíricas que são feitas como aplicação do programa de pesquisa baseados no arcabouço da Economia dos Custos de Transação – ECT, em que a observação está direcionada substancialmente às estruturas de governança alternativas e ao

dimensionamento dos custos de transação (e seus determinantes e mensuração) delas decorrentes. A ideia principal deste tipo de análise é que a magnitude dos custos de transação envolvidos nas trocas econômicas indicaria a qualidade das relações contratuais e das estruturas de governança pelas quais são realizadas. Assim, embora a tese trate de arranjos institucionais na perspectiva de Oliver Williamson, pouca ênfase foi dada à magnitude ou à discussão dos custos de transação na indústria do petróleo, como no caso de Zamith (2005), por exemplo. Esse tipo de análise envolveria outros métodos e outras considerações diferentes das que aqui foram privilegiadas.

Ênfase maior foi dada às formas com que as firmas, dadas as oportunidades e restrições, constroem estratégias para influenciar e se mover no arranjo institucional com o qual tem de lidar e não podem alterar unilateralmente. Nessa perspectiva, a atuação estratégica da firma precisa levar em consideração a sua interação com o ambiente externo, que tanto abre oportunidades quanto coloca restrições à sua trajetória. Vale dizer que a firma, levando em consideração o aprendizado acumulado, cria novas competências e formas específicas de flexibilização que a permite se posicionar melhor num arranjo institucional que ela unilateralmente não pode alterar.

Assim, como a tese trata tanto de uma mudança institucional como de estratégias empresariais nesse ambiente, o uso da teoria institucionalista com base na NEI será profícua no sentido de auxiliar numa visão que trata da empresa como um agente capaz de entender os movimentos institucionais do arranjo onde está inserida e atuar de forma a aumentar seus ganhos por uma performance que seja mais compatível com essas transformações institucionais.

Ainda em termos teóricos, as contribuições de Spiller e Liao (2006) foram importantes. Tais autores destacam a participação (ou a tentativa) dos diferentes grupos de interesses na formulação das políticas públicas ou de influência no processo de decisão dos gestores públicos. A ideia é que, uma vez que as mudanças políticas, institucionais ou regulatórias podem aumentar ou diminuir o poder econômico (mas não exclusivamente) de determinados grupos, estes criariam formas de, diretamente ou indiretamente, influenciar tais mudanças.

De acordo com Spiller e Liao (2006), os grupos de interesse possuem três instrumentos pelos quais tentam influenciar as decisões dos governantes e os resultados das políticas públicas: o desembolso de recursos, com ou sem corrupção (*buying influence*); a revelação ou manipulação de informações relevantes, através do *lobby* (*lobbying for influence*) e, por fim, o uso dos mecanismos jurídicos de questionamento, através de litígio (*suing*).

Para o caso da indústria do petróleo no Brasil, uma vez que o tempo de vigência e amadurecimento do modelo institucional anterior – construído desde a década de 1950 – já havia claramente estabelecido, de forma sólida, a distribuição dos ganhos dentre os determinados grupos de interesse, com esse referencial será possível perceber se, como e em quais momentos tais instrumentos foram usados pela Petrobras. Ou seja, a questão é se de alguma forma podem ser percebidos movimento da Petrobras no sentido de uso de tais recursos para que o novo modelo institucional estivesse desenhado de forma a preservar, pelo menos em parte, a sua parcela de benefícios já estabelecida no modelo institucional anterior.

(B) PESQUISA BIBLIOGRÁFICA – CUNHO HISTÓRICO

A segunda vertente da pesquisa também tem caráter bibliográfico: se constituiu de uma leitura minuciosa e cuidadosa do que foi produzido tanto a respeito da mudança institucional que ocorreu na indústria do petróleo brasileira na década de 1990, quanto a respeito do objeto principal de análise dessa tese (a Petrobras). No primeiro caso, o objetivo foi captar as dimensões políticas e econômicas que estiveram envolvidas naquele processo de mudança institucional que se iniciou formalmente ainda em 1995 (com a PEC 06/95), passou pela promulgação da ‘Lei do Petróleo’ de 1997 e culminou com a criação da ANP e com a institucionalização das rodadas de licitação. O que se pôde tirar dessa literatura está presente em toda a tese e constitui subsídio importante para as conclusões que serão apresentadas em cada capítulo.

No segundo caso, a pesquisa bibliográfica se debruçou sobre o que se produziu a respeito da Petrobras na década de 1990 e até a presente data. O objetivo foi buscar perceber como a literatura tratou as principais transformações que foram sendo engendradas pela (e na) Petrobras. Como no caso anterior, foram buscadas evidências que ampliassem o entendimento das estratégias tanto econômicas quanto políticas da empresa. Não se desconsiderou, porém, outros elementos (gerenciais, tecnológicos, de internacionalização, por exemplo) que também foram fundamentais e constituem significativos elementos explicativos do salto que pôde ser observado pela Petrobras nesse período.

(C) PESQUISA DOCUMENTAL

A terceira vertente da pesquisa é de cunho documental. Nesse caso, se constituiu de um esforço de ajuntamento e análise de documentos e relatórios oficiais, tanto da Petrobras quanto de outros órgãos públicos ou privados que, de uma maneira ou de outra, puderam contribuir para a percepção das ações das empresas do setor, de forma geral, e da Petrobras, de forma específica.

Também foram importantes os documentos/relatórios emitidos pela ANP – Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis. Dada a função e importância que tem nessa indústria, os relatórios da ANP contribuíram para o entendimento da própria evolução recente do setor, ou seja, do ambiente regulatório e de competição em que atua Petrobras, objeto dessa tese.

(D) PESQUISA DE CAMPO - ENTREVISTAS

Não menos importante, a quarta vertente de pesquisa utilizada se constituiu de uma bateria de entrevistas que foram realizadas no período de novembro de 2009 a setembro de 2010. A relação dos entrevistados segue abaixo:

- Prof. Antônio Dias Leite - Instituto de Economia da UFRJ/ Ex-Ministro de Minas e Energia e Ex-presidente da CVRD;
- José Cesário Cecchi – Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis, ANP;
- Giselle Rodrigues e Luiz Otávio Castro, PETROBRAS.

Além desses, foram entrevistadas mais outras três pessoas, mas que não autorizaram a indicação de seus nomes no texto.

Optou-se por não abrir um capítulo exclusivamente para discutir os resultados das entrevistas. Pelo contrário, os seus resultados permeiam todos os capítulos e foram fundamentais para as conclusões e ponderações apresentadas durante todo o trabalho. Também, não foram feitas citações diretas às falas dos entrevistados, no sentido de preservação de suas opiniões específicas/pessoais. O conteúdo das entrevistas aparece disposto em todo o texto, sem uma indicação específica de onde se encontra.

Como o objetivo é perceber como, a partir do novo marco regulatório, foi se alterando as atuações estratégicas da Petrobras, o critério de seleção dos entrevistados foi pautado na possibilidade de poderem contribuir para o entendimento de como foram concebidas e implementadas essas estratégias, quais os problemas que surgiram no processo de mudança e como eles foram (ou não) revolidos.

As entrevistas, além da natureza ‘aberta’ das questões, foram também do tipo ‘focada’, isto é, os entrevistados foram entrevistados por cerca de uma hora. Vale dizer, entretanto, que neste tipo de pesquisa, o pesquisador fica dependente tanto das interpretações que o entrevistado tem dos fatos envolvidos quanto da sua disposição em compartilhar suas experiências.

O roteiro para a realização das entrevistas serviu para orientar a discussão com os entrevistados e foi construído com base em três seções específicas: (i) o modelo; (ii) o setor e (iii) a Petrobras.

Seção I – O modelo

Como já indicado anteriormente, o modelo vigente (institucional e regulatório) da indústria brasileira de petróleo não pode ser dissociado de um movimento de reestruturação mais abrangente que incluiu, dentre outras coisas, a redefinição do papel econômico do Estado. Essa redefinição, por seu próprio conceito, incluiu

também uma modificação na forma de enxergar a importância e relevância das empresas estatais e dos papéis que deveriam cumprir na economia. Na maior parte do tempo entre as décadas de 1980 e 1990, essas mutações de rumo e as indefinições por parte do Estado significaram uma tendência séria à desestabilização dos horizontes de longo prazo da Petrobras.

Os prognósticos de quebra, privatização, partição ou enfraquecimento da Petrobras eram bastante difundidos e abundantes na literatura. Embora tais prognósticos não tenham se concretizado, alguns defendem que os riscos concretos existiram.

De qualquer modo, o resultado final foi que

a quebra do monopólio da Petrobras traduziu uma decisão política cautelosa [...]. O sucesso da organização anterior conduziu à decisão da coalizão política reformadora a uma estratégia gradualista de abertura do mercado petrolífero, preservando a Petrobras sua função de estímulo ao ingresso e à formação de parceria com os agentes privados (ALVEAL, 2003, p. 03).

Na perspectiva do setor, foram consideradas as interações entre atores, papéis/funções, regras e mecanismos de coordenação. Abaixo, seguem alguns dos pontos principais que essa seção pretendeu esclarecer:

Quais foram e como se deram os movimentos políticos e econômicos – e como a Petrobras estava neles engajada – que pressionaram para uma reforma que não fosse completamente hostil à estatal, embora significasse uma mudança radical no seu papel na indústria de petróleo brasileira?

Essa questão pode ser desdobrada em outras:

- ✓ Como foi o ambiente político envolvido na PEC 9/95 e na Lei do Petróleo? Como a Petrobras estava engajada nessas discussões?
- ✓ Em que sentido as novas regras significaram – e ainda significam – oportunidades ou restrições/desafios à Petrobras?
- ✓ Quais as principais dificuldades enfrentadas pela ANP no processo de construção de sua legitimidade no setor? Como ela superou (ou não) essas restrições?

Seção II – As perspectivas de longo prazo do setor

As condições de funcionamento da indústria brasileira de petróleo desde 1990 até a presente data revelam a capacidade dessa indústria de atrair investimentos estrangeiros e de contribuir com a geração de riqueza do país. De acordo com Lima (2008), enquanto o conjunto da economia brasileira cresceu 14,22% entre 1998 e 2004, o setor de petróleo – incluindo a petroquímica – cresceu 318%.

No caso brasileiro, a ANP é a agência incumbida, numa situação especial, de regular o setor de petróleo e uma empresa estatal, todos estratégicos para a economia. Sua função é implementar a política traçada pelo Conselho Nacional de Política Energética – CNPE e sua atuação deve refletir o interesse nacional. Assim, o setor e a ANP – e sua relação com a Petrobras - são os principais alvos dessa seção das entrevistas. Seguem alguns questionamentos.

Como pode ser visto o reposicionamento do setor de petróleo e gás no Brasil a partir da abertura da década de 1990; como se se direciona para o longo prazo e qual será o novo papel da Petrobras para o setor?

Essa pergunta pode ser desdobrada em outras de igual relevância:

- ✓ Quais as principais perspectivas para o setor de petróleo e gás no Brasil no médio e longo prazo?
- ✓ Quais os principais desafios de longo prazo da ANP para o setor?
- ✓ Como esses desafios ou não relacionados com a Petrobras?

Seção III – A Petrobras

De acordo com Alveal (1994), foi no período e no exercício do monopólio estatal da indústria petrolífera que a Petrobras, de forma extraordinária, criou as condições para que o Brasil pudesse contrapor – quando foi necessário - a pressão e o poder econômico do cartel internacional do petróleo e os severos impactos das crises de elevações dos preços internacionais do petróleo (1973 e 1979).

As transformações regulatórias/institucionais da década de 1990 abriram outras perspectivas e desafios para a companhia. Os dados, ao contrário do que indicavam alguns prognósticos perturbadores, revelam que a abertura do setor consolidou e reafirmou o predomínio e importância da Petrobras.

Crucial para isso foram os elementos criados e cultivados pela Petrobras desde a sua criação. Para Alveal (1994), a capacidade de criação e apropriação de espaços de autonomia e de poder que caracterizam a Petrobras – e em menor grau outras empresas do Sistema Estatal de Produção (SPE) - decorrem de dois atributos básicos indissociáveis: o de uma forte identidade política e o de um projeto estratégico próprio. Foram esses os elementos norteadores da capacidade de adaptação da estatal.

Assim, a terceira seção tem foco explícito na Petrobras. Num primeiro momento buscou captar a percepção e visão dos entrevistados quanto à mudança de papel e de estratégia da Petrobras a partir da mudança institucional na indústria. Num segundo momento, as questões foram dirigidas para o entendimento da reestruturação da Petrobras, das novas estratégias e do novo papel da companhia na economia brasileira e na indústria do petróleo. Abaixo, alguns elementos presentes nessa seção.

Em que sentido podem ser percebidas as estratégias da Petrobras direcionadas para aumentar seu campo de influência e significação no novo ambiente regulatório da indústria brasileira de petróleo e como tais estratégias resultam em novos processos de crescimento sustentado da empresa, tanto em termos nacionais quanto internacionais?

- ✓ De que maneira as principais alterações regulatórias da década de 1990 mudaram os pilares sobre os quais se sustentou o Sistema Petrobras por cerca de 50 anos?
- ✓ Como foram pensadas e construídas as estratégias para neutralizar essas ameaças?
- ✓ Como foi o processo de reestruturação organizacional do Sistema

Petrobras, quais os desafios e como foram sendo superados?

- ✓ Quais vetores norteiam as estratégias da empresa para o médio e longo prazo?

(E) PESQUISA DE FONTES JORNALÍSTICAS E DE COMUNICAÇÃO

Foram usados também, como forma complementar, algumas fontes jornalísticas e notícias veiculadas em revista de circulação nacional. Embora não imbuídas de discussões científicas e de cunho teórico, essas fontes foram importantes no sentido de evidenciar a forma e conteúdo pelos quais foram expressos os debates e os temas sobre as quais a tese se debruça. Além disso, por apresentarem, de forma geral, algum grau de parcialidade e de interesses específicos, foram tomados cuidados no sentido de que tais fontes apresentassem apenas um conteúdo ilustrativo dos argumentos que são construídos ao longo do texto.

1.2 – AS LIMITAÇÕES DO MÉTODO

Metodologicamente as pesquisa qualitativas pretendem detectar tendências, possibilidades e responder a indagações do tipo “*como*” ou “*por que*”. Os limites da pesquisa qualitativa são conhecidos e estão bem descritos na literatura: incerteza quanto à confiabilidade dos resultados (maior para estudo de caso único), problemas e dificuldades para generalizações, possibilidade de “captura” do pesquisador pelo caso (perda do senso crítico) e ainda problemas de distorção e relevância nas entrevistas, entre outros.

Outra limitação a ser destacada decorre do uso de entrevistas em pesquisas qualitativas. Essa tese é de natureza qualitativa e tem parte de suas conclusões baseadas no conteúdo das entrevistas realizadas ao longo da pesquisa. Contudo, reconhece que não há método científico que seja eficiente para captar todo o conhecimento delas derivado. Isto se dá porque as entrevistas são ferramentas intensivas na dimensão tácita do conhecimento. Por conta disso, o que se pode

delas apropriar é apenas uma aproximação reduzida e parcial do conhecimento dos que foram entrevistados.

1.3 – AS HIPÓTESES DO TRABALHO

A hipótese central que aqui se pretende testar é que as mudanças na indústria brasileira de petróleo alteraram significativamente o arranjo institucional e regulatório que foi se consolidando por mais de 40 anos e colocaram a principal operadora da indústria – a Petrobras - numa pressão concorrencial que ela jamais tinha experimentado no mercado doméstico. Alguns fatores políticos, geopolíticos, econômicos e estratégicos, porém, permitiram tanto uma adaptabilidade quase que imediata às novas condições da indústria como também contribuíram para que a Petrobras pudesse dar saltos significativos em sua trajetória, alcançando também, novos patamares não vistos antes em sua história. Nesse caso, a Petrobras se torna um caso paradoxal em que a firma pode apresentar inclusive resultados mais expressivos num ambiente de concorrência do que aqueles comparados quando era protegida por um monopólio constitucional.

Esses fatores, pelo argumento desta tese, podem ser entendidos a partir de alguns eixos explicativos – ou hipóteses complementares - e que reúnem os elementos balizadores mais importantes e respondem – em diferentes graus - pela formação das condições fundamentais que permitiram à Petrobras apresentar extraordinário desempenho no período após a mudança institucional. De forma geral, tais eixos explicativos – ou hipóteses complementares - vão contribuir no sentido de indicar que a capacidade da Petrobras lidar positivamente com um novo arranjo institucional derivou desses pontos fundamentais:

1) Ter se mantido estatal, integrada e verticalizada ainda que sob a forte pressão da reforma liberalizante e de diminuição do Estado brasileiro.

Este fato permitiu a continuidade de uso de recursos de poder político e econômico que ela vinha construindo e consolidando fazia já décadas. A preservação dessas

condições permitiu que não fosse diminuída a sua influência no setor. O fato de não ter sido 'fatiada' - como aconteceu com a telecomunicação e em menor grau com o setor elétrico -, permitiu que ela continuasse tratando, negociando e se relacionando com as entidades políticas da mesma forma de antes. Além disso, a sua permanência nessas condições foi crucial para que ela não tivesse seu poder diminuído diante do novo agente regulador do setor (novamente em contraponto ao que aconteceu com o setor elétrico e com as empresas de telecomunicação). Na perspectiva institucional isso significa a preservação de certa parcela do poder de influência sobre 'as regras do jogo': no caso da Petrobras, a visão da empresa se manteve como importante elemento para a definição das novas condições institucionais.

2) Ter sido retomada como instrumento de política pública, dada a mudança da natureza política implementada pelo Governo Lula (2003) ao mesmo tempo em que se enfraqueciam as posições da ANP.

O primeiro Governo Lula, que se iniciou em 2003, promoveu um claro questionamento do papel e do poder das Agências Reguladoras. Em especial, no caso da ANP, embora esse não tenha sido o fator preponderante, é fato que contribuiu para o seu enfraquecimento e para o retrocesso de sua legitimação perante o mercado. Ao mesmo tempo, o Governo Lula aprofundou o uso da Petrobras como instrumento de política pública. Nesse caso, foram resgatadas e novamente reforçadas as influências políticas da Petrobras. Quanto a ANP, embora não se possa dizer capturada pela Petrobras, foi claramente capturada pelo Governo e enfraquecida enquanto a Petrobras era fortalecida, tornando-se, até certo ponto, mais importante do que a reguladora.

3) Ter promovido uma reforma administrativa, instalado instrumentos de controle, ao mesmo tempo em que retomou, de forma mais clara, o planejamento estratégico de longo prazo;

No início do segundo mandato do Governo Fernando Henrique Cardoso (1999 a 2002) foi designada uma nova diretoria para a Petrobras. Era o indicativo de que

profundas modificações precisavam ser realizadas no sentido de preparar definitivamente a empresa para o novo momento do setor, principalmente para o enraizamento de uma cultura empresarial que melhor lidasse com a concorrência. Os caminhos para isso foram: i) resgatar o Planejamento Estratégico e ii) readequar a estrutura organizacional da empresa, privilegiando o conceito de Unidade de Negócios e assumindo as competências essenciais como o principal ativo para a consecução de sua consolidação num ambiente caracterizado por concorrência.

4) Ter promovido, por conta das pressões concorrenciais, uma estratégia agressiva de internacionalização e uma mudança de rumo para uma empresa integrada de energia.

No caso das grandes empresas que desenvolvem atividades de risco, como é o caso da exploração e produção de petróleo, a internacionalização é um fator estratégico já que aumenta a possibilidade de ganhos na medida em que garante a receita em divisas (dólar) ao mesmo tempo em que dilui os riscos expositivos de uma atuação geograficamente concentrada. Esse foi o posicionamento da Petrobras.

Por outro lado, a empresa começa a figurar, no caso de sua atuação no Mercosul e na América Latina como um agente a serviço dos interesses nacionais, principalmente do Governo brasileiro, detentor do controle sobre sua gestão. Assim, pode-se dizer que embora a internacionalização e a diversificação das atividades – rumo a uma empresa de energia – não apresentem grandes resultados econômicos em termos de lucros, por um lado, estavam perfeitamente alinhadas às estratégias das grandes empresas do setor e, por outro lado, por atender diretamente a algumas demandas do Governo nesse sentido, foram fundamentais para um mais profundo alinhamento do discurso do Governo e da Petrobras, o que lhe abriu novas frentes de legitimação de suas demandas junto ao poder público, extraíndo daí, outras vantagens que lhe foram importantes na consolidação de suas trajetória depois da abertura do setor.

5) Ter acumulado competências críticas a nível tal que não se pôde encontrar, no mesmo grau, nem para a atividade reguladora e nem para a concorrência.

Na visão da NEI, o acúmulo de competências diferenciadas significa também uma maior capacidade de a firma se mover ou de atuar de forma eficiente no arranjo institucional ou ambiente regulatório.

A geração cumulativa de competências na Petrobras fez com que ela operasse com elevado grau de eficiência em relação aos concorrentes e com certa assimetria em relação ao regulador. Nesse caso, por um lado, a Petrobras é quem coordena, de forma geral, a introdução da concorrência no setor, já que boa parte das empresas entrantes – nacionais ou internacionais – decidiu por operar em conjunto e cooperação com a Petrobras.

Por outro lado, em relação à reguladora, é clara a dependência inicialmente que teve a ANP dos conhecimentos e das informações provenientes ou formados pela Petrobras. Mesmo tendo, por força de Lei, de entregar documentos e informações a ANP, as competências – e o conhecimento tácito – permaneceram enraizados na Petrobras.

6) Ter aumentado sua taxa de sucesso exploratório, o que favoreceu suas possibilidades de maiores lucros, coincidente como o momento institucional que permitiu a equalização dos preços do mercado doméstico aos preços internacionais. Esses fatores levaram a uma maior apropriação da renda petrolífera por parte da Petrobras, expandindo sua capacidade de investimento e crescimento.

Dada uma estrutura de custos, o aumento dos lucros está garantido se por conta de um fenômeno qualquer (econômico ou político, principais no caso do petróleo), o preço do produto aumentar numa velocidade maior do que essa estrutura. Assim, o comportamento do preço do petróleo parece indicar, em parte, o aumento da lucratividade da Petrobras no período pós-abertura do setor.

De uma forma geral, o argumento da Tese é que as alterações institucionais e regulatórias, ao mesmo em tempo que tenham significado severos desafios para a

empresa, por outro lado, criaram novas condições de desenhos estratégicos importantes que permitiram à empresa não somente manter o seu nível anterior de influência sobre a indústria, mas também aumentá-lo. Vale dizer que tais mudanças institucionais e regulatórias também estavam ligadas à tentativa de dar estabilidade ao comportamento do preço interno e tirar a volatilidades que vinha acontecendo no mercado externo.

1.4 – CONSIDERAÇÕES SOBRE OUTROS ESTUDOS

Diferentemente de muitos estudos que se tem divulgado a respeito do objeto de pesquisa, a tese não faz um recorte temático específico das ações ou programas da Petrobras. Pelo contrário, enxerga a companhia como um todo e busca a compreensão do movimento do Sistema Petrobras e de suas principais estratégias estruturantes que permitiram um resultado global expressivo, como se verá permeado em todos os capítulos. Por conta disso, em alguns casos, não haverá a preocupação com detalhamento de ações, transações financeiras ou de ativos, sendo, entretanto, indicados à medida que forem necessários para a compreensão mais detalhada do evento. Nesses casos, sempre se fará menção a outros trabalhos que se dedicaram exclusivamente ao assunto. Assim, a ótica privilegiada aqui é do Sistema Petrobras como um todo. Porém, vale dizer que nos momentos em que forem necessárias aproximações mais específicas, elas estarão centradas no segmento de *upstream*. A razão disso é que a mudança institucional implementada a partir de 1997 tinha fundamentalmente este foco: a abertura do setor de exploração e produção à concorrência, já que este era o segmento em que o monopólio da Petrobras havia sido garantido há décadas².

Dessa forma, metodologicamente esta tese aborda o seu objeto principal – a Petrobras - de uma maneira diferente da literatura recente sobre a companhia. Alvo de estudos em monografias, dissertações de mestrado e teses de doutorado, muito se tem lido e produzido a respeito da Petrobras, em vários e diferentes aspectos.

² Vale dizer que o exercício inicial do monopólio da Petrobras foi em importação e refino. Apenas depois foi estendido a exploração e produção.

Dentre esses estudos, alguns tratam do seu aspecto tecnológico (ORTIZ NETO, 2006), financeiro (BONE, 2004) e organizacional (ALONSO, 2004). Outros trabalhos exploram uma dimensão histórica (PAIM, 1994) enquanto outros se levantam a favor do modelo monopolístico anterior (BUENO, 1994a e 1994b).

Ainda sobre a literatura a respeito da Petrobras, é preciso destacar uma obra que foi norteadora: *Os desbravadores: a Petrobras e a construção do Brasil industrial* (ALVEAL, 1994). Embora o texto não seja simplesmente descrição da trajetória da Petrobras, mostra o exercício de autonomia e poder da Petrobras, como reflexo de seu ativismo político ao longo do tempo. Nesse sentido, apresenta como a Petrobras criou condições de se adaptar aos desdobramentos dinâmicos da indústria do petróleo, capacidade esta formada a partir de uma visão consciente do papel político ativo que deveria cumprir na construção industrial do Brasil. Para os fins que se propõe essa tese, o argumento é que essa função exercida pela Petrobras não se esgotou/foi com a perda do monopólio e com a instalação da concorrência na indústria.

O trabalho de Carmem Alveal ainda é importante porque apresenta como, a despeito de dificuldades e rupturas em diferentes momentos de sua história, a Petrobras foi capaz de garantir a continuidade do desenvolvimento da indústria de bens de capital ligada ao petróleo. Além disso, foi eficiente em manter e ainda aumentar a sua importância relativa, criando uma realidade em que a história da indústria do petróleo no Brasil se confunde com a da própria empresa.

Por conta disso, as hipóteses desta tese são convergentes com o que pressupõe Alveal (1994). Disso, pode-se colocar que a construção de novas estratégias que puderam dar conta e resultaram em extraordinário crescimento da Petrobras no período após a abertura do setor não pode estar dissociada da acumulação de poder e de definição de um projeto estratégico próprio que a Petrobras veio consolidando desde sua fundação, conforme mostra a autora. São esses recursos que, de uma forma ou outra foram mobilizados no sentido de criar as condições de aprofundamento e consolidação da liderança da Petrobras na indústria brasileira de petróleo, apesar de submetida à concorrência e regulação por parte da ANP, desde o final da década de 1990.

Ainda como uma visão de aproximação entre Alveal (1994) e essa tese, vale um exercício, com base institucionalistas, de consideração de alguns apontamentos feitos pela autora.

Numa perspectiva teórica que embasa essa tese, a fundação da Petrobras, em 1953, significou uma importante mudança institucional no ambiente econômico, político e regulador em torno do petróleo, não só porque essa nova institucionalidade mudou o jogo das forças então vigentes a favor do exercício político do nacionalismo econômico – com forte viés estatal -, mas também porque dentro do próprio sistema estatal, a nova companhia foi atraindo para si as principais decisões estratégicas tanto no que se relaciona ao petróleo quanto ao desenvolvimento da embrionária indústria de bens de capital no Brasil.

Assim, é próprio dizer que a própria criação da Petrobras foi a maior e mais profunda mudança nas “regras do jogo” da indústria de petróleo brasileira. O novo ator, munido de recursos de autoridade com os quais foi dotado, se transformaria em símbolo do desenvolvimento nacional e usaria, daí em diante, essa imagem para tornar legítimas suas incursões nos mais restritos recintos do legislativo e do judiciário, além de tramitar com liberdade em todas as esferas de poder do Executivo do Estado. Isso equivale a dizer que ao longo do tempo as regras institucionais do setor de petróleo estiveram se configurando a favor da Petrobras e a evolução/mudança dessas regras esteve sempre condicionada à anuência do ator estatal³.

A inserção de um novo ator, como foi o caso da Petrobras, desbalanceou também a relação/distribuição dos interesses estruturados tanto estritamente no setor de petróleo, quanto na indústria de bens de capital, como um todo. Numa exímia combinação de sua face estatal e privada – também em convergência com o que

³ Um exemplo disso discutido por Alveal (1994) diz respeito ao embate entre a Petrobras e o CNP: “A abertura da crise [entre Petrobras e o CNP e seu desfecho desnudaram o enfraquecimento da autoridade do CNP como órgão formal de planejamento, formulador e controlador da política petrolífera, evidenciando o seu papel cada vez mais restrito de legitimação das iniciativas de política dos dirigentes da Petrobras” (p. 79). Alveal ainda reforça essa ideia que na medida em que o Decreto-Lei nº 200 (25/02/1967) enfatizou o princípio da descentralização e assegurou às empresas públicas e às sociedades de economia mista as condições de funcionamento semelhantes ao setor privado, acabou por estimular ainda mais a autonomia da Petrobras (p.81).

defendia Alveal (1994) – foi fundamental à Petrobras o aprendizado a respeito dos mecanismos de articulação que permitissem equalizar o jogo e o peso dos interesses de terceiros envolvidos, mesmo quando esses eram contrários à trajetória que a companhia vinha imprimindo.

Uma vez que a distribuição dos fluxos de interesses é condicionada pela configuração institucional vigente, a permeabilidade de ações da firma nesse tecido institucional é condição crucial para a eficiência de suas estratégias. A articulação da Petrobras dentro desse tecido institucional lhe permitia também o papel de intermediador dos conflitos envolvidos:

Nesse sentido, a inserção dos núcleos diretores da Petrobras nas arenas decisórias dos aparelhos estatais dependia diretamente de sua capacidade para atuar como intermediador dos interesses diversificados do seu meio de intervenção. Principalmente da capacidade de reinseri-los no processo de formulação e de tomada de decisões das políticas macroeconômicas e setoriais, arenas onde se elevam a freqüência e o teor dos conflitos e acomodações de interesses dos grupos privados e das burocracias públicas, em particular, os interesses das outras estatocracias produtivas (ALVEAL, 1994, p. 130).

Por fim, a severa crise que se abateu sobre os governos e sobre o sistema de produção estatal – SPE brasileiro a partir da década de 1980 e que se aprofundou na década seguinte afetaram profundamente a Petrobras. A gravidade da crise deixou clara a inexistência de instrumentos políticos ordenadores que permitissem a solução dos diversos impasses (políticos, econômicos, etc.) que se exacerbaram no período. O caso pode ser tratado como uma situação de crescente inadequação dos arranjos institucionais e regulatórios que fizeram tornar cada vez mais fortes as incertezas de trajetória da própria Petrobras. A estabilidade das condições institucionais, que era crucial ao exercício autônomo da Petrobras, pôde ser recolocada a partir da metade da década de 1990. Esse fator foi fundamental para novas ações alavancadoras da estatal.

CAPÍTULO 2 - A FIRMA E SUAS ESTRATÉGIAS: UMA VISÃO A PARTIR DA ÓTICA DA NOVA ECONOMIA INSTITUCIONAL

A firma tem sido recorrente tema de estudos na teoria econômica. No último século, porém, as vertentes dominantes negligenciaram a necessidade de análise dos ambientes específicos onde elas se encontram; desconsideraram, em grande medida, a diversidade de estratégias que empreendem e ainda não aprofundaram o entendimento a respeito dos diferentes modos de organização interna da firma. Contudo, é a diversidade de ambientes, estratégias e de formas organizacionais que fortemente caracterizam uma economia de mercado. Na perspectiva neoclássica [e em algumas de suas variantes], que dominou durante boa parte do século passado a construção dos pilares de entendimento da teoria microeconômica, a firma é tomada como uma função de produção, como um receptáculo de tecnologias e incentivos pré-determinados que ela, isoladamente, não tem condições de alterar.

Essa visão, entretanto, tem mudado substancialmente. Na perspectiva institucionalista, o tratamento da firma deriva das influências que teve o texto “*The nature of the firm*”, de Ronald Coase (1937). Em um momento em que as teorias a respeito da firma estavam imersas na compreensão desta como um mero depositário de atividades tecnológicas de transformação (*função de produção*) e do mercado como um espaço abstrato onde as transações seriam realizadas, Ronald Coase contribuiu significativamente para o enriquecimento de uma visão alternativa da firma e para a relativização das funções de coordenação do [e pelo] mercado, que, na concepção do autor, deixa de ser visto como a instância de máxima de coordenação onde se processam as transações econômicas.

A partir das questões levantadas por Coase, somados aos desenvolvimentos metodológicos posteriores, a Nova Economia Institucional – NEI propõe exatamente uma nova concepção da firma atuando em um regime de mercado, em que a sua interação com o arranjo institucional condiciona suas estratégias e suas possíveis trajetórias.

No arcabouço da Nova Economia Institucional, dentre as formas de tratamento da firma, se destacam: a) a Economia dos Custos de Transação – ECT; b) Teoria da Agência e c) Teoria dos Direitos de Propriedade.

No primeiro caso, os estudos tomam o conceito de *custos de transação* como ferramenta para analisar o comportamento, as transações e as estratégias das firmas¹. De forma geral, nessa perspectiva, as transações econômicas se dão a partir de formas de governanças diferentes, cada qual sendo escolhida conforme proporcione menores custos de transação. No caso da firma, de forma particular, o foco recai sobre fatores que explicariam porque formas alternativas de organização interna da firma, de suas estratégias, além do tipo de negociações que empreendem, geram diferentes custos de transação.

Ainda nessa visão, são aprofundados os estudos sobre os *tradeoffs* entre as decisões de produção própria, de transações via mercado ou de estabelecimento de formas de governança intermediária entre firmas e mercados². No caso da firma, sua decisão é pautada na ponderação entre os custos de transação envolvidos na decisão de acionar o mercado e os custos de transação ligados ao monitoramento interno das atividades dos trabalhadores, quando ela opta por produzir internamente o que precisa. Desta forma, a firma deve decidir produzir internamente sempre que esta decisão proporcionar uma redução nos custos de transação.

¹ Sem uma pretensão de esgotar o conceito, os custos de transação podem ser definidos, numa visão geral, como sendo os custos que são necessários para colocar o mecanismo econômico e social em funcionamento (FURUBOTN E RICHTER, 1991) ou, numa visão mais específica, os custos de elaboração e negociação dos contratos, de mensuração e fiscalização dos direitos de propriedade e de monitoramento do desempenho de indivíduos e firmas e ainda os custos envolvidos na organização das atividades econômicas (WILLIAMSON, 1997).

² “*Transaction cost joins aspects of law, economics and organization theory in an effort to deepen organizational insight and develop refutable implications. It approaches the study of firms, markets, and mixed modes as a unified subject in which the economizing of transaction cost is central. Organizational variety is explained by the fact that transactions differ in their attributes, which means that their governance needs vary*” (WILLIAMSON, 1986, p. 172).

A Teoria da Agência³, por seu turno, se constitui numa outra vertente em que a perspectiva institucionalista tem avançado. Nesse caso, a teoria examina as possíveis configurações de incentivos e as formas contratuais pelas quais o Principal poderia induzir o Agente a se comportar conforme o seu interesse. Por isso, alguns a tomam como uma vertente da Teoria dos Contratos já que argumentam que essa perspectiva dispõe sobre as formas contratuais estabelecidas [ou sistemas de compensação] que poderiam afetar o comportamento do Agente, uma vez que suas ações não são facilmente observadas pelo Principal (FOSS E KLEIN, 2005).

Já na perspectiva dos Direitos de Propriedade⁴, o foco recai sobre as decisões de alocação de recursos por parte dos agentes econômicos em relação à percepção que fazem da configuração dos direitos de propriedade envolvidos em uma transação específica. As transações, unidade de análise na perspectiva institucionalista, sempre envolvem direitos de propriedade e a clara definição destes é decisiva para a geração de ganhos mútuos e para maior efetividade dos termos contratados entre os agentes econômicos. Por outro lado, as firmas são vistas como uma resposta às externalidades da atividade econômica, dentro de uma dada estrutura de direitos de propriedade (MÉNARD, 2005).

Longe da idéia de que essas diferentes vertentes competem entre si, a construção dessas perspectivas, por si, indica o desenvolvimento de formas alternativas de lidar com o tema, ou seja, quanto ao modo de enxergar a firma na teoria econômica. Além disso, denota o ressurgimento de um interesse a respeito da natureza, da ação e da organização interna da firma e de suas transações. Não há, porém, nenhuma tendência de criação de uma teoria integrada da firma, mesmo se considerada apenas a vertente institucionalista. Pelo contrário, o que se chama “escola institucionalista”, mesmo em tema restrito como “a firma”, tem significado um ‘guarda chuva’ que tem abrigado várias diferentes formas no tratamento dessa unidade econômica.

³ De forma estrita, a Teoria da Agência não “nasce” como uma vertente da escola institucionalista. As formulações a este respeito estão ligadas ao processo histórico de separação entre a propriedade e a direção das firmas. As questões levantadas inicialmente estavam ligadas à ocorrência de assimetria de informação, à dificuldade do principal em monitorar o esforço e à qualidade do serviço prestado pelo agente. Posteriormente, foi sendo clara a convergência entre esses problemas e aqueles estudados pela Nova Economia Institucional. Assim, os termos e conceitos usados pela NEI foram, cumulativamente e facilmente sendo aplicados a essa abordagem da firma.

⁴ Principalmente desenvolvida a partir das contribuições fundamentais de Alchian e Demsetz (1972).

Esse capítulo tem a finalidade de apresentar os principais pontos relativos à teoria da firma sob a ótica institucionalista. Seu foco é baseado na contribuição da Nova Economia Institucional. A análise, num sentido mais estrito, centra-se nas formas de organização e nas estratégias das firmas, entendidas a partir dos condicionantes a ela impostos pelo arranjo institucional⁵. Neste prisma, a firma não somente tem suas estratégias influenciadas pelos arranjos institucionais específicos mas também cria, em alguns casos, posturas para alterar este arranjo a seu favor (WILLIAMSON, 1997). Por outro lado, cada ferramenta de competição que utiliza pode ter sua importância aumentada ou diminuída, conforme as mudanças institucionais pelas quais passa o ambiente ou arranjo institucional onde ela está inserida.

Ainda que em menor grau, alguns apontamentos serão feitos através de outras vertentes alternativas de tratamento da firma, dentro ou fora da perspectiva institucionalista. Isto porque parte-se da idéia de que nenhuma teoria da firma, isoladamente, é capaz de dar conta da complexidade de sua atuação num ambiente que se transforma constantemente, não unicamente por conta das instituições, mas também por conta da mudança tecnológica e de comportamento dos agentes econômicos.

⁵ O termo aqui “arranjo institucional” diz respeito à perspectiva mais ligada aos trabalhos de Oliver Williamson (1997 e 2000). Nele, faz-se uma distinção entre os arranjos institucionais que definem mais de perto o comportamento da firma, em contraposição às formas institucionais que definem o ambiente geral de funcionamento do sistema econômico, como aparece na perspectiva de Douglass North. De maneira geral, todas as escolas institucionalistas pressupõem uma economia de mercado, em que é possível estabelecer três níveis de análise sobre a influência das instituições. O primeiro corresponde à configuração do ambiente institucional, definido como o conjunto de “regras do jogo”, incluindo as regras econômicas, políticas, sociais, morais e legais que estabelecem os padrões de produção, distribuição e consumo no sistema econômico capitalista. Neste caso, observa-se a construção de um ambiente “macroinstitucional” que configura, dá suporte (ou retarda) os padrões de desenvolvimento de países ou regiões. A principal vertente deste nível de análise é aquela influenciada pelos estudos de North (1990, 1997 e 2005). O segundo nível de análise se refere aos subsistemas de diferentes tipos de organizações e mercados, entendendo-se como a configuração institucional de organizações submetidas a determinados objetivos. Enquanto organizações, esse nível de análise trata dos arranjos de governança das firmas, de outras organizações *non-profits*, etc. e enquanto mercados, no processo e nas regras de interação entre produtores e consumidores e que, num caso ou outro, conformam estruturas de governança específicas para cada arranjo. Nesta direção estão os estudos de Oliver Williamson (1975, 1985, 1986 e 1997). Conforme Williamson (1997), as instituições ainda podem ser tomadas num outro nível de análise: aquele que trata do comportamento do agente econômico. Este abrange os padrões, regras ou disposições comportamentais imputados aos indivíduos quando não inseridos nas organizações, nem se articulam em uma estrutura que os capacite a serem considerados parte do ambiente institucional ou nos arranjos de governança: ou seja, trata do agente econômico enquanto indivíduo e tomador de decisões.

Vale dizer que a principal contribuição deste capítulo para a tese está ligada à construção de uma visão acerca da firma enquanto agente ativo que não somente constrói estratégias comerciais, produtivas e tecnológicas mas também cria, a partir dos condicionantes do arranjo institucional, estratégias de adaptação organizativa [da produção e das transações] e de tentativas de influência no movimento dos arranjos institucionais, através da conquista de espaços de poder ou de acesso aos executores de política econômica.

O capítulo está dividido em quatro partes, além desta introdução. A primeira apresenta, desde os primeiros questionamentos de Ronald Coase, a evolução do tratamento da firma na perspectiva institucionalista. Neste ponto, são exploradas principalmente as contribuições que convergem com o que expõe Oliver Williamson e Claude Ménard sem, contudo, pretender levantar um conceito único ou fechado de firma. A escolha dessas contribuições se justifica pelo fato de poderem facilmente convergir para o tema de estratégias empresariais na perspectiva institucionalista. A segunda parte envolve a discussão a respeito dos elementos que compõem as estratégias empresariais na perspectiva das escolas institucionalistas. Aqui, por uma questão de convergência de termos, algumas citações serão feitas a outros teóricos que também tratam das estratégias das firmas. A terceira parte centra-se nos textos de Pablo Spiller e Sanny Liao, conquanto tratam dos instrumentos que as firmas [ou outros grupos de interesse] podem usar na tentativa de mudar ou influenciar na mudança institucional de forma convergente com seus interesses ou, no mínimo, que os mantenham no equilíbrio já estabelecido. A quarta e última parte apresenta os comentários finais do capítulo.

2.1 - A FIRMA SOB A ÓTICA DAS ESCOLAS INSTITUCIONALISTAS E AS PRINCIPAIS CONTRIBUIÇÕES DA NOVA ECONOMIA INSTITUCIONAL – NEI

O desenvolvimento de uma teoria que permita identificar e caracterizar as diferentes formas alternativas de organização da firma e de suas transações e que indique as possibilidades de analisar e entender os *tradeoffs* entre esses modelos

organizacionais e entre as diferentes formas de governança, constitui uma das maiores contribuições da Nova Economia Institucional – NEI à teoria econômica⁶.

Coube a Coase (1937) levantar uma formulação inicial do problema. Foram seus questionamentos que acabaram por resultar em uma nova ‘onda’ de estudos que procuravam [e ainda procuram] entender e conceituar a firma: “having regard to the fact that if production is regulated by price movements, production could be carried on without any organization at all, well might we ask, why is there any organization?” (p. 388).

As respostas e outras questões que daí derivam, ao invés de conduzirem a uma visão terminada da firma, levaram, ao contrário, a reações diversas, sem qualquer indicativo de unificação teórica entre os que tratam do tema. De fato, à exceção da teoria neoclássica, o conceito de firma ainda é algo ainda em aberto nas outras vertentes teóricas, embora haja alguns elementos definidores que estão presentes em todas as versões alternativas. Essa discussão é importante porque a defesa teórica de uma ou outra forma de organização interna e das estratégias das firmas depende significativamente de qual conceito de firma se está usando.

O próprio Coase argumenta que a busca de respostas para a questão da firma reside em descobrir por qual motivo ela emerge numa economia capitalista. Em seu argumento, Coase (1937, p. 393) sustenta que a firma seria uma alternativa (mas não a única) de alocação de recursos e de coordenação das atividades econômicas em relação ao mercado.

O estado atual e recente das questões levantadas por Coase (1937) é fruto cumulativo de contribuições de vários autores – e de diferentes correntes econômicas que, a partir da década de 1970, voltaram-se para o estudo da firma considerando os pontos levantados em *The nature of the firm*.

⁶ Embora seja comum, não se fará aqui uma distinção aprofundada entre a Nova Economia Institucional - NEI, por um lado, e a Economia dos Custos de Transação – ECT, por outro. A razão é que, de forma geral, a ECT é apresentada como uma das vertentes da NEI e que se dedica especificamente ao estudo dos arranjos institucional ou das estruturas de governança – numa abordagem microeconômica – como formas alternativas de implementar as transações econômicas. Como aqui o texto envolve essa perspectiva sem contudo ficar restrita a ela, na maioria das vezes, as citações serão feitas a NEI e não mais estritamente as suas vertentes internas.

Já em 1971, Williamson explicitava a relação entre os custos de transação e as formas organizacionais da firma [não necessariamente por integração vertical]. As falhas de mercado levariam a maiores custos de transação do que aqueles incorridos internamente à firma. Esse posicionamento é ratificado por Ménard em 1997 (p. 30), quando diz que

transaction costs have substantial consequences for how formal organizations are structured, which forms of task interdependence they develop, what incentives and control devices they implement, and what type of internal government they install

e também em 2005 (p. 287): “when the cost of using the price system becomes too high, the organization of activities under a central command may become advantageous”.

Nas palavras de Williamson, em 1971 (p.114),

What are referred to here as market failures are failures only in the limited sense that they involve transaction costs that can be attenuated by substituting internal organization for market exchange.

Neste texto de 1971, Williamson também traz a questão da integração vertical como alternativa à construção de contratos que, incompletos por natureza, teriam limitada capacidade de atenuar as complexidades que derivam das transações via mercado. Nesse caso, a firma estabeleceria um arranjo de contratos internos [e também externos] que definiriam as relações de hierarquia e comando entre os trabalhadores, replicando, internamente, a governança de transações contratuais que também mantém com os fornecedores ou cooperados. Essa perspectiva é reforçada por Alchian e Demsetz (1972) que, à luz da contribuição de Coase (1937), interpretam a firma como *nexus* de contratos⁷.

⁷ Em si, a abordagem de Williamson a respeito da firma não deixa de ser ‘contratualista’. WILLIAMSON (2002, p. 12) apresenta uma concepção da firma inspirada em Commons e Coase: “The contract / private ordering / governance (hereafter governance) approach maintains that “this structure” [the firm] arises mainly in the service of economizing on transaction costs. Note in this connection that the firm as governance structure is a comparative contractual construction. The firm is conceived not as a stand-alone entity but is always to be compared with alternative modes of governance. (...) The governance approach appeals to law and organization in naming incentive intensity, administrative control, and contract law regime as three critical attributes”.

Arrow (1964, p. 224) vai definir a firma como um conjunto de indivíduos associados que buscam os mesmos objetivos: “a group of individuals seeking to achieve some common goals, or, in different languages, to maximize an objective function”. Em 1974, Arrow, em *Limits of organization*, vai argumentar que as firmas podem ser vistas como meios de se obter benefícios advindos de uma ação coletiva, dada uma falha no sistema de preços (AZEVEDO, 1996, p. 17). A ideia é que no mercado, os problemas derivados da assimetria da informação são maiores do que acontece com a firma. Dado um maior controle das transações [oriundo do poder de comando hierárquico] e uma menor assimetria interna de informações, há possibilidades maiores, na firma, de reduzir os custos relacionados à coordenação das ações dos agentes econômicos e de suas transações.

Contudo, é com *Markets and Hierarchies* (Williamson, 1975) que o debate a respeito da firma nessa perspectiva passa a ser colocado definitivamente de volta na teoria econômica. Em *Markets and Hierarchies*, Williamson

assembled disperse elements (including his previous contributions) into a coherent framework that linked transaction cost, contractual arrangements, and modes of organizations, thus providing a model that remains at the core of the micro-analytical branch of NIE (MÉNARD, 2005, p. 283).

Embora geralmente trabalhando em outro nível pelos quais as instituições interferem no comportamento da firma, não deixam de ser importantes as contribuições de North quanto à sua natureza e formas de atuação das firmas. Para North (1990), as organizações são definidas como atores (*players*) que estão jogando conforme as regras do jogo, essas determinadas e definidas pela matriz institucional a que estão submetidos.

Organizations include political bodies (political parties, the Senate, a city council, a regulatory agency), economic bodies (firms, trade unions, family farms, cooperatives), social bodies (churches, clubs, athletic associations), and educational bodies (schools, universities, vocational training centers). They are groups of individuals bound by some common purpose to achieve objectives (NORTH, 1990, p.5).

As firmas [um tipo específico de organização], nessa visão, se constituem em associações formais, compostas por indivíduos unidos por um objetivo comum: “organizations consist of groups of individuals bound together by some common objective. Firms, trade unions, cooperatives are example of economic organization”

(NORTH, 2005, p. 60). Pode-se dizer que, semelhantemente às organizações, as firmas são criadas e modificadas conforme surjam ou são restringidas as oportunidades institucionais, que se dão exatamente pelo movimento ininterrupto – ainda que lento – de transformação das instituições. Para North (2005, p. 60) “the opportunities provided by the institutional matrix determine the kinds of organizations that will come to existence” ou ainda (p. 61): “the organizations that come into existence will reflect the pay-off structure. More than that, the direction of their investment in skills and knowledge will equally reflect the underlying incentive structure”.

Deduz-se daí que as mudanças na forma de organização interna da firma [ou mesmo o seu surgimento] podem ser motivadas ou derivam da percepção dos atores de auferir, com o novo modo organizativo, ganhos diferenciados decorrentes de uma mudança no arranjo e no ambiente institucional. As diferentes formas de organização das firmas e os seus padrões de movimento, transformações e seus lances estratégicos, portanto, podem ser considerados produtos da estrutura e da mudança institucional. Isso quer dizer que, conforme vão evoluindo, as instituições são responsáveis pelas alterações nas firmas. Contudo, uma vez que as firmas evoluem, também tendem a influenciar no conjunto de regras institucionais que vigoram e/ou que irão vigorar, ainda que essa influência, na maioria dos casos, seja apenas marginal.

De forma consolidada, a NEI toma a firma como uma estrutura primária de governança e de coordenação. Formalmente, a firma

is an institutional arrangement designed to make possible the conscious and deliberate coordination of activities within identifiable boundaries, in which members associate on a regular basis through a set of implicit and explicit agreements, commit themselves to collective actions for the purpose of creating or allocating resources and capabilities by a combination of command and cooperation (MÉNARD, 1995, p.175).

De outra forma, a firma é apresentada como uma complexa combinação de suas dimensões legal, econômica, tecnológica e social.

As a legal entity, it operates and is liable as one single agent when it comes to the transfer of rights. As an economic device, it relies on a complex set of contractual arrangements coordinated by a hierarchy. And as a social unit, it defines a space in which motivations go far beyond monetary incentives (MÉNARD, 2005, p. 287).

Mais que isso, as firmas podem ser interpretadas como um elemento institucional que permite a coordenação das atividades econômicas de maneira consciente e deliberada, fundamentalmente através de acordos tácitos ou explícitos, em que os indivíduos que as constituem se comprometem a dedicar tempo e esforço, numa combinação interna de comando e cooperação. Ou seja, pode-se dizer que as firmas são uma estrutura de governança específica para coordenar as atividades realizadas pelos indivíduos que a ela pertencem, baseada em acordos formais e voluntários.

Por esse enfoque, a firma deixa de ser representadas pelos principais aspectos de racionalidade substantiva e comportamentos *standards* presentes na conceituação neoclássica e, nessa perspectiva, assume uma dimensão que a privilegia como uma instância de coordenação e configuração dos esforços produtivos e transacionais.

Essa coordenação, no entanto, não acontece em ambientes plenamente estáveis ou em constante equilíbrio. Pelo contrário, acontece em um ambiente onde a evolução institucional é constante. Em função disso, como se verá adiante, a firma, ao mesmo tempo em que continua a coordenação de seu processo produtivo, se engaja na procura de uma estrutura interna que seja apropriada para o tipo de transação que tenha de enfrentar. Diz-se, assim, que é um processo de busca constante pelas formas organizacionais e pelos modos de transacionar que sejam mais eficientes (MÉNARD, 1996 e 2002).

A busca da eficiência organizacional, porém, tem também outras dimensões. Em primeiro lugar, vai depender das capacitações que a firma constrói no sentido de interpretar os sinais advindos da mudança institucional. É o que indica Loasby quando diz que “organizational efficiency requires specialization of skills and routines, and this specialization entails the learning of particular cues and responses – a particular framework for interpreting events (LOASBY, 1986, p. 50). Em segundo lugar, seu alcance vai depender grandemente da sua capacidade de implementar uma sistemática de trabalho que faça com que seu corpo constitutivo engendre uma performance significativamente superior ao que é determinado pelo contrato de trabalho. São esses elementos que lhe darão importantes vantagens competitivas.

2.2 - ESTRATÉGIAS DAS FIRMAS NA ÓTICA INSTITUCIONALISTA

Na perspectiva da NEI, os processos econômicos de concorrência e estratégia empresarial não podem ser analisados a partir do equilíbrio. Pelo contrário, tais elementos precisam ser enxergados através dos condicionantes históricos que balizam o ambiente institucional (a nível de sistema econômico) e o arranjo institucional (a nível da indústria, de um conjunto de empresas ou de setores). Desta forma, dadas as limitações decorrentes da incerteza, da racionalidade limitada e da incompletude dos contratos, a firma não atua no sentido de maximização de lucros, mas fazendo escolhas que, a seu ver, parecem ser as de melhor resultado em termos de satisfação⁸. Como indica Armen Alchian (1950, p. 211), “in a world of uncertainty, no one knows the correct answer to the problems we confront and no one can, in effect, maximize profits”.

Os processos históricos e as mudanças institucionais deles resultantes tanto podem alterar [e em alguns casos tornar inviáveis] os parâmetros de escolhas que fizeram as firmas, como também podem destruir os parâmetros de projeção esperados por elas, de forma a levar os resultados para valores contrários ou distantes do que previa a sua estratégia inicial. Dentro dessa abordagem, nem o funcionamento do sistema econômico e nem das empresas estão baseados na construção de fórmulas de consistência lógica, que trilhem rumo à eficiência paretiana. São os processos históricos que condicionam tanto os arranjos institucionais quanto as possibilidades de ação das firmas nesse ambiente.

É North (2005, p. 18) que vai argumentar que

Historically, institutional change as altered the pay-off to cooperative activity (the legal enforcement of contracts, for example), increased the incentive to invent and innovate (patent laws), altered the pay-off to investing in human capital (the development of institutions to integrate the distributed knowledge of complex economies), and lowered transaction cost in markets (the creation of a judicial system that lowers the cost of contract enforcement).

⁸ Isto é: os agentes sofrem de limitações em sua capacidade cognitiva quando comparado com a complexidade do ambiente em que se encontram e não têm condições de analisar todas as alternativas (e consequências) possíveis e passam a adotar uma estratégia de “*satisficing*” e não de otimização, isto é, buscando soluções que sejam “boas suficientemente” dentro de critérios limitados de escolha (SIMON, 1979).

Desta forma, a análise das estratégias e de seus componentes por parte da firma constitui importantes elementos de reflexão na Nova Economia Institucional e não está desassociada do contexto histórico⁹. É claro, então, que esses elementos (evolução institucional e história) têm efeitos diretos no desenho estratégico das firmas.

2.2.1 – Elementos das estratégias

A – Novas formas organizacionais e transacionais

Inicialmente, a NEI deu peso desproporcional ao tratamento da verticalização como forma de organização interna da firma em contraponto às incertezas das transações via mercado. A ideia básica e dominante era de que a existência de custos de transação, aliada à possibilidade de enfrentar contratos incompletos – e daí o risco de comportamentos oportunistas – faria com que as firmas pudessem decidir por evitar os mercados, recorrendo a formas mais hierarquizadas de organização da produção (WILLIAMSON, 1995). A verticalização, sugeria a NEI, era a forma indicada quando os custos de transação via mercado fossem proibitivos. Como indica Ménard (2005, p. 294), “having focused on integration as an alternative to markets, NEI initially paid little attention to other modes of organizations, which were considered unstable and transitory” (MÉNARD, 2005, p. 294).

O tratamento mais recente das formas alternativas ao mercado considera outras possibilidades que não a integração vertical. A ideia é que uma das inovações introduzidas no sistema econômico por agentes, como ferramenta de competitividade, é a introdução de novos tipos de organização interna das firmas, o que envolve, também, novos formatos transacionais e novas formas mais eficientes de processamento de informações, de transação e de elaboração de contratos.

Em quaisquer desses casos, o conceito de inovação é restrito. Ele está associado à manipulação de uma variável informacional relevante e que não esteja facilmente disponível para os concorrentes. Isto porque a introdução de novos formatos da

⁹ A firma é parte da estrutura social. Não tem uma subjetividade independente e autônoma com relação ao ambiente externo. Daí, também, a importância da visão histórica.

organização interna da firma, de novas formas de transação ou de novos parâmetros para a elaboração de contratos pressupõe, por parte da firma, o acúmulo de novas informações relevantes assimetricamente em relação a terceiros ou um novo tratamento diferenciado em relação às informações já existentes. As novas formas contratuais seriam relevantes, diga-se, acompanhadas também de alterações na organização da firma e de suas transações.

Assim, novos formatos organizacionais [e também as estruturas de governança] são resultados da busca pela eficiência e competitividade dadas, principalmente, pela minimização dos custos de transação. Por extensão, a forma pelas quais as atividades econômicas da firma são organizadas e coordenadas deriva da estratégia empresarial de se adequar e de obter melhor resultado possível em um ambiente institucional específico (WILLIAMSON, 2000). Defende-se, também, que a escolha da organização da firma não é uma decisão alheia ao ambiente institucional. Se este muda, novas formas de organização e atuação da firma – e da indústria – terão que ser necessariamente implantadas, sob pena de um comportamento ineficiente no novo ambiente em que ela tem de concorrer.

Depreende-se daí que em um ambiente competitivo as firmas irão adotar [ou irão procurar adotar] um modo de organização interna e de relações transacionais comparativamente melhor e mais bem alinhados aos novos atributos [econômicos, jurídicos, sociais, etc.] envolvidos nas transações que ela precisa realizar. Por consequência, pode-se afirmar que o tipo de escolha, pelas firmas, de determinadas formas organizacionais e transacionais é um dos elementos fundamentais de sua estratégia e são essas escolhas que orientariam as melhores e mais eficientes formas de atuação em um meio marcado pela racionalidade limitada, pelo oportunismo e pela incerteza. A diversidade e heterogeneidade entre firmas poderiam ser explicadas, em parte, a partir da existência de capacidade diferenciada de realinhar a sua forma de atuação para lidar com os custos de transação, que tendem a ser maiores e mais significativos em momentos de mudança institucional (LANGLOIS, 1997).

Ainda vale a proposição aqui de que as firmas e organizações podem ser surpreendidas e terem que lidar com custos não previstos, envolvidos nas

transações. Em parte, essas surpresas também podem interferir na forma de coordenação da produção (inclusive das escolhas organizacionais e inclusive tecnológicas) e das transações, podendo fazer emergir formas mais horizontais, em que as empresas teriam intensas ligações com os mercados, não desprezando as outras formas híbridas¹⁰.

Assim, a NEI consegue desenvolver uma explicação para a existência de formas alternativas de transações da firma, assim também como elementos para entender as suas configurações internas. É o mesmo que dizer que a existência e o montante dos custos de transação que as empresas precisam enfrentar podem explicar os modelos transacionais e organizacionais das firmas.

B – Cooperação *interfirmas*

Embora a cooperação *interfirmas* seja um tema pouco tratado na literatura institucionalista (MÉNARD, 2005)¹¹, a combinação de seus elementos de teorização sugere que nenhuma firma terá condições de prosseguir indefinidamente sem, em maior ou menor grau, estabelecer relações de cooperação.

Na visão de Williamson (em *Market and Hierarchies*), a cooperação é importante porque, dentre outras coisas, cria um ambiente crucial e favorável para a busca da eficiência, de forma que esta alcance um nível tal que a firma dificilmente teria condições de empreender sozinha. Nas palavras de Ménard (2005, p. 292) [que sustenta uma visão um pouco diferente disso]: “*I understand cooperation as the willingness of agents to pool resources even when they cannot assess ex-ante the benefits expected or if there are benefits at all to be expected in doing so*”. Por essa

¹⁰ Formas híbridas podem ser entendidas como sendo tipos de organização que combinam elementos típicos das relações com o mercado, mas que combinam estruturas de gestão que apresentam relações não mercantis. Williamson (1995) destaca a dificuldade que a teoria econômica tem em tratar deste tipo de estrutura de gestão, que só pode ser bem compreendida a partir da ótica dos custos de transação: um tipo de organização econômica não mercantil mas que mantém, em moldes diferentes das firmas, negociações importantes com o mercado.

¹¹ De uma maneira mais sistematizada, a cooperação na perspectiva da NEI ou da ECT está mais ligada ao desenvolvimento de modelos cooperativos dentro da Teoria dos Jogos. Para os fins desta tese, esta não será a vertente mais enfatizada aqui.

visão, a cooperação pode envolver algum tipo de confiança prévia necessária, dada a impossibilidade de prever *ex-ante* se os resultados serão proveitosos ou não.

Ainda segundo Williamson (1996), a cooperação é inerente ao funcionamento de uma economia de mercado e acontece de forma sistemática, embora em formatos, objetivos e graus bastante diferenciados. Sua recorrência se dá porque a cooperação é um elemento importante para a aquisição de competências e capacitação e também porque é capaz de estreitar os laços possíveis de confiança. A razão é que um acordo de cooperação que leve a realização conjunta de investimentos específicos, por exemplo, deve ter como consequência a afirmação de um compromisso confiável entre as partes que assim se beneficiam da continuidade da relação, já que cada parte se compromete economicamente com um objetivo comum.

A sua efetividade e eficácia, entretanto, vai depender de como as instituições desenvolvem mecanismos de *enforcement*, no sentido de induzir um comportamento que seja compatível com os termos elaborados na cooperação [e no contrato] e, por outro lado, que restrinja aquele tipo de comportamento gerador de incertezas (como o oportunismo, *free rider* e risco moral, por exemplo).

Vale dizer que é importante a criação de uma “atmosfera de cooperação”, já que desta ambientação pode aparecer vantagens que são cruciais para a atuação da firma. São elas: (a) economias de escala na aquisição de informações relevantes; (b) distribuição dos riscos, face às incontingências não antecipadas; (c) mitigação do risco moral e da seleção adversa e (d) aumento da produtividade.

Na perspectiva da NEI, a cooperação é vista como a possibilidade de os agentes econômicos realocarem e aplicarem, em decisão conjunta, recursos necessários a projetos que, se levados a cabo isoladamente, acabariam por proporcionar um nível menor de benefícios esperados¹². Essa visão a respeito da cooperação difere, em grau e natureza, em relação à abordagem da estrutura de governança em forma

¹² Na visão de Alchian e Demsetz (1972, p. 780), para os quais a firma é um nexus de contratos, “*the firm is not an output-generating ‘black box’, but a contractually related collection of resources for various cooperative owners*”. Nessa visão, a firma é composta por agentes autônomos com recursos próprios que percebem os ganhos ação coletiva, coordenada, voltadas para a produção em um modelo que não se pode medir a proporção da produção individual.

híbrida. Isto porque, no caso de forma híbrida, sua emergência se dá a partir da percepção de que nem a firma e nem o mercado são hábeis para lidar adequadamente com as incertezas ou com a complexidade de determinadas transações.

Nesse caso, *formas híbridas* definem uma visão e conceito mais profundo, já que é este tipo de governança alternativa, segundo a NEI, que pode ser importante para se conseguir formatar uma estrutura de incentivos e de *enforcement* que as firmas e/ou o mercado não são capazes de desenhar (MÉNARD, 2005) ¹³.

No caso da cooperação, o mercado e a firma não são alternativas excludentes. A questão é que as firmas cooperadas permanecem autônomas, apesar de ajustarem e decidirem juntas a respeito de investimentos específicos e com o sistema de preços contribuindo [ainda que marginalmente] no estabelecimento dos termos de cooperação entre elas, sendo assim, um parâmetro importante para a decisão de alocação [conjunta] de tais recursos e investimentos.

A cooperação, na NEI, também apresenta custos que não podem ser desconsiderados: (a) a possibilidade de *free riding*; (b) a necessidade de decisões coletivas, que podem diminuir as vantagens do comando e (c) podem significar incentivo à colusão. Nesses casos, a cooperação pode resultar em diminuição da eficiência de funcionamento do sistema econômico [ou de setores] levando, inclusive, a maiores possibilidades de comportamento oportunista e de incertezas, o que resultaria no aumento significativo dos custos de transação.

Há de se dizer, por fim, que a cooperação não pressupõe que as firmas [ou os agentes econômicos, de forma geral] estejam em igualdade de condições e com informações, competências ou com poder de decisão simetricamente distribuídos. Embora principalmente em Williamson (1985, 1996,1997) essa não seja uma preocupação, é importante alguma reflexão sobre este tema.

¹³ Não se quer dizer aqui que a forma híbrida também não possa ser uma forma de cooperação. Porém, pode-se argumentar que pela existência de duas dimensões da cooperação: uma na forma em que os agentes ainda encontram na firma ou no mercado o elemento mais indicado para a coordenação e outro em que essas formas de governança não podem dar conta das incertezas envolvidas. Nesse caso, a cooperação pode surgir em forma híbrida.

Num processo de cooperação interfirmas, uma das partes, em ocasiões específicas [ou durante o período de cooperação] pode usar dos benefícios da distribuição assimétrica de elementos chaves a seu favor e assumir a prerrogativa de determinar o conjunto de escolhas disponíveis às outras partes ou, por influência ou por comando, fazer com que a escolha tomada seja convergente com as deliberações de suas próprias regras ou objetivos (DOSI, 1995). Isto não quer significar, necessariamente, que os ganhos irão todos exclusivamente para quem assim age. A questão é que neste caso, embora em regime de cooperação, a firma com dotações assimétricas favoráveis continua exercendo um importante nível de controle e às vezes de comando na condução das atividades econômicas.

C - Informações relevantes

No universo marcado pela assimetria de informações [ou mesmo pela inexistência delas], uma das formas de capacitação estratégica da firma está relacionada à busca, processamento e uso de informações relevantes, que lhe possa render algum tipo de prerrogativa e de tratamento diferenciado nas transações e que podem envolver assimetria de poder de negociação diante dos demais concorrentes ou mesmo com cooperados.

De acordo com Williamson (1975), Aoki (1986) e Demsetz (1988), os diferentes modos internos de organização da firma permitem ganhos também diferenciados no processamento de informações relevantes. A idéia aqui é que há ganhos significativos quando a firma se organiza eficientemente para o processamento de informações relevantes. Formas diferenciadas de se organizar, por isso, poderão levar a interpretações divergentes a respeito de um mesmo conjunto de informações que sejam importantes estrategicamente para as firmas da indústria ou do setor específico.

Esses ganhos diferenciados derivam de alguns pontos importantes. Em primeiro lugar, porque as firmas com acesso a informações relevantes podem desenvolver

rotinas de alta performance, ou seja, voltadas ao aproveitamento eficiente e maior possível dessas informações; em segundo lugar, podem desenvolver uma cultura organizacional em que haja maior interação e possibilidades de fluxos de conhecimento entre seu quadro constitutivo; em terceiro, o foco em informações relevantes reduz os custos envolvidos na circulação de informações simples e de pouco valor; e, por fim, em quarto lugar, a combinação de recursos humanos bem selecionados e de informações de alta performance coloca a firma numa posição diferenciada diante das incontinências e das mudanças abruptas no arranjo institucional com as quais precisa lidar. Neste sentido, a firma adquire uma capacidade superior de entender [e agir sobre] os sinais provenientes do mercado mesmo em um mundo de informações incompletas.

A consequência somada desses elementos anteriores é que força-se a criação de um tipo de especialização em processamento de informações importantes. Essa especialização tanto reduz os custos de transação como coloca a firma em posição assimétrica, superior aos concorrentes no mercado.

Os custos de transação ligados à aquisição de informação, por sua vez, importam e são, na maioria das vezes, bastante significativos, dada a própria natureza da informação. A informação se caracteriza pela não exclusividade e não rivalidade, o que lhe faz aproximar do conceito de bem público. Por outro lado, também apresenta um caráter cumulativo, o que implica dizer que seus rendimentos marginais são sempre positivos. Desta forma, cumulatividade, não exclusividade e não rivalidade dão à informação o atributo de indivisibilidade, o que transforma de maneira importante a natureza de sua apropriabilidade. Vale dizer: não pode haver mecanismos de controle pleno de suas externalidades positivas, o que pode levar os agentes a um tipo de comportamento oportunista em relação ao acesso às informações relevantes. Ou seja, dada a imaterialidade da informação, os tipos de transações que a envolvem estão sujeitos a oportunismos, racionalidade limitada e falhas de mercados mais significativos do que o que pode acontecer em relação aos bens materiais.

D - Aprendizado

Na abordagem da NEI, o aprendizado é necessário à empresa e aos agentes econômicos uma vez que existe um hiato entre a capacidade [cognitiva ou de competência] dos agentes econômicos e a complexidade das decisões a serem tomadas ou dos problemas que precisam enfrentar (NORTH, 2005).

Este aprendizado é o resultado de um processo dinâmico que envolve a seleção, omissão, consideração ou desconsideração e a organização de detalhes captados da realidade, de forma a construir uma visão que seja coerente com os objetivos e metas que a empresa [ou o indivíduo] pretende perseguir. Nesse processo, podem ocorrer alguns tipos de ‘perturbação randômica’ que signifique a introdução espontânea de trajetórias variadas entre a empresa ou agentes econômicos. É, nesse caso, como defende Shackle (1961): é preciso assumir que os agentes econômicos são criativos e eles podem construir diferentes cenários futuros e conduzirem seus processos de aprendizado a partir de tais expectativas.

Vale observar, entretanto, que o processo de aprendizado é cumulativo, mas não é nem linear e nem automático. Pelo contrário, alguns agentes econômicos [indivíduos ou empresas] podem entrar em situações de *lock-in*, presos em estruturas que são anteriores a um processo de mudança institucional e mesmo que lhes seja possível sobreviver, os níveis de eficiência e de crescimento não podem ser sustentados no longo prazo.

Uma outra lógica de entendimento quanto à importância do aprendizado na perspectiva da NEI está ligada aos custos de transação: “Such costs are reduced when firms make investments in highly specialized physical facilities and in human skills based on specialized learning” (CHANDLER, 1992, p. 489). Ou seja, esses custos podem ser reduzidos, não unicamente pela escolha da governança das transações e pelos modelos de contrato, mas também quando as firmas fazem investimentos específicos na construção de competências e em formas especializadas de aprendizado. Dentro dessa abordagem, habilidades,

competências e aprendizado ganham significância e os processos de decisão das firmas de produzir internamente ou transacionar pelo mercado ganha outra conotação. Como indica Foss (1996, p. 18), a construção de competências é importante porque permite às firmas “more efficiently coordinate collective learning processes than market organization is able to”. Williamson (1999, p. 18) também vai argumentar que o aprendizado, fruto das experiências anteriores, é crucial para os ganhos da firma:

Transaction cost economics assumes that economic actors have the capacity to look ahead and recognize contractual hazards and investment opportunities. Often, however, the requisite recognition will come as a product of experience. Whether positive or negative, the basic proposition is that, once the relevant features have been disclosed, the firm will react to such knowledge by taking actions that mitigate future hazards and more fully realize future gains. Learning through experience— by discovering more about the environment and suppliers and rivalry, after which appropriate adaptations are worked out—is more ambitious than merely trial-and-error learning but is less ambitious than the idea of farsighted contracting.

Assim, de forma geral, a idéia aqui defendida, é que as firmas constroem estratégias e planos. Sua consistência e eficiência, entretanto, só podem ser consolidadas depois de um processo de aprendizado e de construção de competências que as diferencie das concorrentes (FOSS, 1997).

2.2.2 – Estratégias empresariais na perspectiva da NEI¹⁴

Na perspectiva da NEI, pode-se colocar que as empresas são tão mais competitivas quanto melhor exploram as vantagens contingentes do arranjo institucional. Neste

¹⁴ Na perspectiva da NEI, e mais especificamente na ECT, a estratégia está ligada às ações que levariam a firma, em comparação com os concorrentes, a operar com custos de transação mais baixos. Metodologicamente, o critério de sobrevivência de longo prazo da firma é unidimensional: encontrar um modelo de eficiência que culmine em transações que tenham custos reduzidos, comparativamente às outras formas de governança. Por essa visão, algumas críticas precisam ser levantadas. Para Dosi (1995), pelo menos outros critérios precisariam ser colocados, além dos custos de transação: (a) distribuição de autoridade e poder; (b) estruturas de incentivos bem determinadas e coerentes; (c) estrutura de fluxos de informações e (d) distribuição dinâmica e cumulativa de conhecimento e competências. Neste caso, é, segundo Dosi, mais coerente admitir que é a combinação adequada desses elementos que indicariam a capacidade de sobrevivência da firma no longo prazo. Em defesa da NEI/ECT, vale a pena dizer que sua hipótese é que todos esses critérios [seu alinhamento ou não] convergem para o modo pelas quais as transações se darão. É como dizer que todos esses critérios ‘desembocam’ nas transações. Como são elas a unidade de análise, os elementos anteriores lhes aparecem implícitos, por hipótese.

sentido, as empresas descobrem (e não necessariamente criam) oportunidades e inovam em suas formas organizacionais, nos tipos de transações e nas formas contratuais, de modo a se diferenciar das demais, operando com custos de transação de longo prazo mais baixos. A estratégia competitiva, neste caso, é resultante das observações que fazem, da forma com que captam as sinalizações dos arranjos institucionais e da forma que agem de acordo com elas¹⁵.

O papel do ambiente institucional, tomado como uma fonte de incerteza externa à firma, influencia decisivamente suas escolhas e estratégias (NORTH, 1990 e WILLIAMSON, 1996). O argumento é que uma alteração no arranjo institucional pode alterar significativamente a estrutura de incentivos vigentes, e, por consequência, altera, também, os elementos estratégicos das firmas, ou de suas formas de transação com cooperadas ou concorrentes. Ou seja, uma alteração no ambiente ou no arranjo institucional pode significar perdas ou ganhos tanto nos ativos tangíveis quanto intangíveis das firmas.

Uma mudança não antecipada nos parâmetros do arranjo institucional vai implicar, imediatamente, em modificações das transações existentes, revisão dos contratos e modificação na forma organizacional da firma. Em suma, podem ser necessárias outras estratégias ou outra forma de atuação.

Competitions forces organizations to continually invest in skills and knowledge to survive. The kinds of skills and knowledge individuals and their organizations acquire will shape evolving perceptions about opportunities and hence choices that will incrementally alter institutions. The institutional framework provides the incentives that dictate the kinds of skills and knowledge perceived to have maximum pay-off (NORTH, 2005, p. 59)

A questão, como aponta North (2005), é que as firmas têm diferentes interpretações a respeito dessa mudança [tanto pelo fenômeno da incerteza quanto da racionalidade limitada], o que levará à posturas e estratégias diferentes, sendo este, então, um elemento para a explicação da diversidade de estratégias empresariais.

Contudo, a existência de rotinas e estruturas já estabelecidas e os mecanismos já definidos de interpretação dos sinais externos podem prejudicar a ação de colocar

¹⁵ Conforme North (2005, p. 06), "institutions change, usually incrementally, as political and economics entrepreneurs perceive new opportunities or react to new threats, affecting their well-being".

em marcha aquelas mudanças necessárias no novo ambiente. Como bem indica Loasby (1986, p. 55), “the more tightly structured, the more efficient in a conventional sense, the more severe is the problem of change”.

A percepção da necessidade de mudança estratégica não a torna, por outro lado, facilmente aceitável e nem automática. Pelo contrário, as mudanças, nestes casos, também envolvem alteração na estrutura de incentivos internos à firma, levando à possibilidade de geração de grupos de resistência. Por consequência, não existe razão para pensar que todas as firmas [ou mesmo uma indústria] irão conseguir promover as adaptações técnicas e estratégicas necessárias. Isto equivale dizer que a estrutura de ação estratégica da firma é *path dependence*¹⁶. As razões seriam, conforme David (1992, p. 09):

First, they incorporate shared conventions and mutually consistent expectations grounded in 'shared historical experiences and conscious perceptions of the shared past'. Second, they provide 'role-typing' and acculturation mechanisms which is a sort of 'sunk capital' of organizations. Third, they embody 'codes' for communication and information processing (and it is precisely their irreversibility which make them useful: if a language could be frequently changed it would become worthless for communication with the others!). Fourth, the interrelatedness of different organizational functions — in terms of information processing, incentives, roles, etc. — self-reinforces specific organizational structures, possibly well beyond the time of their purported usefulness.

É preciso considerar, então, que a velocidade de resposta às mudanças no arranjo institucional é importante elemento de sobrevivência para a firma. Adaptar-se, por consequência, tornou-se um dos principais diferenciais competitivos, visão que é reforçada em Williamson (1996), quando diz que o mais relevante dos custos de transação é o custo de uma adaptação lenta e insuficiente, frente aos distúrbios com os quais as firmas precisam lidar. Como Loasby (1986, p. 56) vai sugerir, “we should not forget that organizations die; and this death is often a failure to combine adaptation and coherence.”

¹⁶ É preciso dizer que as rotinas das firmas também são *path dependence* e podem dificultar o processo de mudança. À luz das contribuições de Richard Nelson e Sidney Winter, Foss (1997, p. 22), vai dizer que “Routines are the skills of an organization. More precisely, routines are shared rules of conduct that produce sequences of collective actions over time. Such routines codify organizational and productive knowledge, and are maintained and augmented through application in productive tasks. Like skills, they are partly tacit and imply a certain measure of inflexibility”.

A definição, na firma, de sua estrutura interna e, na transação, de sua estrutura de governança dá a firma pelo menos três instrumentos que servem de ferramentas com as quais ela pode construir suas estratégias de competitividade e diferenciação. Estes instrumentos são: (a) controle; (b) cooperação e (c) comunicação e informação.

Como indica Ménard (2005, p. 292),

control provides some flexibility in giving supervisors the capacity to evaluate the adequacy of action to orders and the right to reallocate tasks accordingly, without renegotiating contracts and using the price system". Mais ainda, "control provides powerful tools for constraining opportunism through interactions among levels of management.

Em relação a cooperação, pode ser colocado que

given that cooperation remains a difficult concept when one wants to go beyond purely self-interested behavior, cooperation is understood as the willingness of agent to pool resources even when they cannot assess ex-ante the benefits expected or if there are benefits to be expected in doing so. (MÉNARD, 2005, p. 292).

A cooperação pode permitir uma velocidade maior de adaptação, de entendimento das sinalizações do arranjo institucional e, por outro lado, um aumento da capacidade técnica e financeira da firma.

Por fim, os modos de organização interna e atuação da firma, tidos como competitivos, permitem que haja ganhos de eficiência em termos de economias de escala no processamento e disseminação de informações relevantes.

Ainda vale dizer que a construção de estratégias competitivas por parte das firmas pode estar ligada a sua interação com o ambiente externo. Nesse prisma, o ambiente é formado tanto pelo arranjo institucional imediato (setorial e local) como também pelo ambiente macroinstitucional [ou ambiente institucional, em North (1990 e 2005)]. O arranjo institucional é conformado pelas microinstituições que regulam determinado mercado específico, interferindo no modo pela qual a firma pode construir seus arranjos específicos de governança.

2.3 A INFLUÊNCIA DOS GRUPOS DE INTERESSE SOBRE OS POLICY MAKERS E SOBRE O ARRANJO INSTITUCIONAL: UMA PERSPECTIVA DA ESTRATÉGIA POLÍTICA AS FIRMAS

A ação política das firmas, inclusive como estratégia para ganhos competitivos, tem sido mais tratada na sociologia e na ciência política do que propriamente na economia. Como consequência, a pesquisa sobre a ação política empresarial e sobre a estratégia política da firma tem sido caracterizada por uma vasta gama de abordagens, contudo sem indicação de coesão teórica ou mesmo metodológica. De forma geral, prevaleceu, na ciência econômica, a idéia do *public choice model*, em que o processo político é tomado como uma forma de barganha, com a visão de que a firma pode realizar ‘trocas’ com o Governo, desde que os resultados lhes sejam favoráveis, através de barreiras à entrada de concorrentes ou através de subsídios, por exemplo¹⁷.

Embora não seja o objetivo aqui discutir as outras vertentes que tratam do tema, o que importa é a verificação de que a estrutura institucional é um dos elementos que configuram o tipo de relação entre as firmas e as autoridades públicas. Por outro lado, vale dizer que a ação e posição política das firmas significam uma tentativa de controle ou de influência do ambiente externo, de forma que sua configuração ou evolução seja favorável aos seus objetivos.

Corporate political strategies employ an organization's resources to integrate objectives and to undertake coherent actions directed towards the political, social, and legal environment in order to secure either permanent or temporary advantage and influence over other actors in the process (SCHAFFER, 1995, p. 03-04).

Na abordagem da Economia dos Custos de Transação, o ambiente institucional – aquele da perspectiva de North (1990, 2005) é tido como exógeno no curto prazo; o que não acontece em relação ao arranjo institucional mais imediato (perspectiva de

¹⁷ Numa outra visão, diferente da aqui implementada, é possível dizer que o campo econômico determina o campo político. Se por um lado a ação do estado condiciona as possibilidades das firmas, por outro o estão tem ‘tem que se virar’ para combater a concentração de poder econômico, operado pelas firmas. Essa relação de causalidade ‘de mão dupla’ é impotente para o pensamento que permeia toda a tese.

Williamson) com o qual a firma interage e dentro do qual está inserida. O arranjo institucional emerge como parte da interação social e do processo de competição, inovação, aprendizado e influência das firmas. A idéia aqui é que a conexão entre arranjo institucional e atuação das firmas é bidirecional. As instituições influenciam as atividades empresariais e estas, por sua vez, também influenciam as determinações do arranjo institucional.

No longo prazo, mesmo na perspectiva de North, é a interação entre organizações e instituições que promovem a evolução: “The continuous interaction between institutions and organizations in the economic setting of scarcity and hence competition is the key to institutional change” (NORTH, 2005, p. 59).

Em alguns casos, as firmas, explicita ou implicitamente, criam estratégias [econômicas e políticas] para que o arranjo institucional evolua ou seja modificado em seu favor. A razão, como expõe Williamson (2000) é que “polities significantly shape economic performance because they define and enforce the economic rules”. Mais do que isso,

At the firm-level, the effects of government on competitive position are an important determinant of profitability. Thus firms may support legislation and regulation that benefits their positions vis-a-vis rivals, entrants, substitute products, buyers, and suppliers. This may be termed the strategic use of public policy for the purpose of gaining competitive advantage. (SCHAFFER, 1995, p. 03-04).

Por esse ponto de vista, as estratégias das firmas não podem ficar restritas às questões econômicas mas precisam incluir questões de cunho político no sentido de criar ou aproveitar vantagens vindas do arranjo institucional. Contudo, é preciso frisar que as ações do governo [específicas ou de regulação setorial] têm efeitos assimétricos sobre as firmas e sua competitividade. Como resultado, as firmas com capacidade superior de adaptação e de influências podem assegurar uma posição competitiva mais bem delineada em comparação a seus concorrentes.

Spiller e Liao (2006) destacam as possibilidades de grupos de interesse [que pode ser uma firma, um conjunto ou associações empresariais] participarem ou influenciarem a formulação das políticas públicas. Segundo esses autores, no

processo de formulação das políticas públicas é inevitável que a tendência de direcionamento para um ponto ou outro de tais políticas gere alguma mudança nos interesses estabelecidos, que podem tanto aumentar ou diminuir o poder econômico, político ou social desses grupos. Assim, a estratégia de influenciar o arranjo institucional ou as decisões de políticas públicas, a partir das informações que são demandadas dos setores específicos para o desenho de suas políticas, se torna importante instrumento para assegurar a continuidade de um tipo de configuração institucional que seja favorável, tanto ao setor quanto à firma.

Desta forma, é natural argumentar que as firmas, principalmente as de grande porte, estejam constantemente preocupadas com as possíveis mudanças no arranjo institucional que diretamente influencia na trajetória dos setores onde atuam. Isto porque a introdução de modificações, através de nova configuração institucional [que pode se dar através de políticas públicas ou por alteração na legislação], pode influenciar significativamente o curso de suas ações ou os parâmetros essenciais que eram usados para determinação de escolhas específicas [investimentos ou alocação de recursos, por exemplo].

Os grupos usam basicamente três instrumentos alternativos [e não excludentes] que, em maior ou menor grau, dependendo das circunstâncias e da natureza das contingências, são capazes de influenciar as decisões dos governantes e os resultados das políticas públicas. Tais instrumentos estão ligados ao desembolso de recursos [principalmente financeiros] e que podem ou não envolver algum tipo de corrupção (*buying influence*); o fornecimento de informações relevantes aos fazedores de políticas (*lobbying for influence*) e, nos casos em que tais instrumentos anteriores podem não surtir os efeitos desejados, o uso de litígio (*suing*) ou das forças dos Tribunais para influenciar uma decisão futura (*suing – ex ante*) ou para questioná-la (*suing - ex post*).

Vale dizer, entretanto, que embora tais ações possam se configurar em estratégias importante para as firmas [ou grupos de interesses], a sua influência não está garantida e nem é automática. Dois fatores¹⁸ podem determinar sua efetividade: a

¹⁸ Existem outros elementos que também podem interferir nesses resultados. Dentre eles, pode-se citar: o momento político e econômico favorável, habilidade de negociação ou pressões externas.

natureza e características do arranjo institucional e a estrutura de poder político e econômico das firmas e do setor onde atuam.

A natureza e características do arranjo institucional, incluído aí o sistema político, definem o quanto esse arranjo é suscetível às influências das forças econômicas das firmas e dos setores. Isso quer dizer que pode haver arranjos mais fechados ou mais abertos a tais influências. Além disso, dependendo do sistema político de tomada de decisões [arbitrárias ou negociadas, por exemplo], a evolução do sistema institucional pode absorver mais ou menos as cargas de influências e de demanda dos setores econômicos.

Já a estrutura de poder econômico pode ser decisiva no sentido de aproveitamento da suscetibilidade acima indicada. A questão é que não basta haver espaços para influências: é preciso haver recursos econômicos e recursos políticos por parte das firmas, dos setores econômicos ou dos grupos de interesses para o exercício dessas influências. Como esses recursos não são simétricos em relação a tais grupos, a capacidade de aproveitamento não lhes é igualmente distribuída.

Segundo Spiller e Liao (2006), o *buying influence* se refere à ação dos grupos de interesse em tentar influenciar a decisão de política pública [principalmente aquelas que alteram significativamente o arranjo institucional] de forma que seus resultados sejam convergentes com os interesses particulares desses grupos.

Buying influence reflects the actions, often legal and sometimes illegal, by which interest groups may attempt to get decision makers (whether politicians or bureaucrats) to listen to their needs, and, hopefully, act accordingly (SPILLER E LIAO, 2006, p. 05).

Segundo Spiller e Liao (2006), esta estratégia se dá através da ‘compra de espaço ou garantia de acesso privilegiado’ a políticos ou burocratas para lhes transmitir suas principais necessidades de forma a tornar possíveis seus planos de longo prazo. Ainda segundo esses autores, essa estratégia pode envolver ações legais ou ilegais.

O *lobbying for influence* pode ser utilizado para influenciar os políticos e o corpo burocrático e consiste, através de ações legais ou ilegais, na transferência de

Embora importantes, o argumento aqui é que os pilares da efetividade das ações são as características do arranjo institucional e a estrutura econômica da firma e do setor.

informações relevantes [e particulares] que possam causar algum tipo de impacto nos votos ou decisões destes, principalmente quando essas decisões envolvem alteração no equilíbrio de interesses já vigente em uma indústria ou setor.

Lobbying for influence consists of the various actions by which interest groups attempt to transfer information to politicians and bureaucrats about issues (such as voters' preferences, impact of particular agency or legislative proposals, etc) that may affect decision makers' political and bureaucratic calculus (SPILLER E LIAO, 2006, p. 05).

Tais informações, como parece razoável, são importantes o bastante para influenciar o cálculo político [e econômico ou social] das decisões e, escolhidas à preferência do grupo de interesse, deixam de ser imparciais, já que podem ser gestadas ou manipuladas conforme os objetivos desses grupos.

Já a estratégia de “*suing*”, segundo Spiller e Liao (2006), pode ser descrita como o uso de processos judiciais para interpor as decisões ou o peso da influência do legislativo ou da burocracia administrativa quando estes colocam em curso processos de mudanças que podem alterar os ganhos e benefícios já consolidados a partir do equilíbrio de interesses já vigente:

Suing is the art of using the judicial process to change the arena where the game is played, away from the legislative and administrative process, towards the court. Judicial action may be pursued against a particular policy or its implementation, depending, naturally, of the nature of the case, but also of the more general environment in which the interest group operates (SPILLER E LIAO, 2006, p. 05).

Ou ainda

The purpose of *suing* is to shift the arena of the game away from the legislative/bureaucratic arena, towards the judicial arena, where the interest group expects to get via litigation what it was unable to obtain via the other strategies. The purpose of litigation, at the same time, may be direct – such as reversing an adverse bureaucratic outcome, or indirect, such as putting the regulatory agency on notice that pursuing this particular policy line would be extremely expensive (SPILLER E LIAO, 2006, p. 07).

A ação judicial pode ser usada *ex ante* para interpelar ou fazer interromper uma mudança prevista ou que está sendo desenhada, ou *ex post* para interromper uma mudança já em curso ou, se já consolidada, na tentativa de retornar ao modelo anterior.

Buying, *lobbying* e *suing* podem ser realizados direta ou indiretamente pelos diferentes grupos de interesse. É claro, por outro lado, que os diferentes grupos poderão ter percepções diferenciadas de qual instrumento usar em cada momento do tempo, podendo, numa causa em particular, um grupo usar de *buying* e outro de *lobbying* ou *suing*, ou mesmo de vários ao mesmo tempo, e vice-versa. De qualquer forma, a ideia é que os diferentes grupos que defendem seus interesses usarão um ou outro instrumento, na tentativa de alterar a arena política – na qual o jogo está sendo jogado.

Vale dizer também que tanto o *lobbying* quanto *buying* podem ter formas indiretas. Os autores argumentam que, uma vez que seja possível a influência dos legisladores sobre as agências reguladoras, por exemplo, os grupos de interesse podem interferir indiretamente em tais decisões. Nesse caso, a ‘compra’ dos legisladores seria um instrumento indireto de fazer com que as decisões das agências reguladoras sejam tomadas em seu favor. É o que os autores chamam de “*buying indirect influence*”:

A ideia geral, então, é que a escolha de um ou outro instrumento dependerá da eficácia esperada de cada instrumental. Essa eficácia pode depender, por exemplo, do tempo disponível até a consecução da nova política ou da mudança institucional esperada, das características estruturais do processo de decisão, das instâncias tomadoras de decisão envolvidas, do peso de influência dos grupos que estão em conflito, do pragmatismo dos objetivos de longo prazo tanto da política pública quanto da mudança institucional prevista.

2.4 – CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em *The New Institutional Economics: taking stock, looking ahead*, de 2000, Williamson começa:

I open my discussion with a confession, an assertion, and a recommendation. The confession is that we are still very ignorant about institutions. The assertion is that the past quarter century has witnessed enormous progress in the study of institutions. The recommendation is that, awaiting a unified theory, we should be accepting of pluralism (WILLIAMSON, 2000, P. 595).

O avanço é sem dúvida considerável. De uma situação inicial com grande peso tautológico, o método de investigação da NEI permitiu [e tem permitido] lançar luz sobre vários aspectos ligados à firma.

A contribuição deste capítulo para a tese é que, conforme colocado anteriormente, a tomada de análise das transações como foco de estudo não significa a impossibilidade de considerar outros temas importantes para a firma: organização interna, aprendizado, cooperação e fluxo de informações relevantes. A combinação eficiente desses elementos é que configuraria um tipo de transação que permitiria à firma lidar de forma mais adequada com as contingências do arranjo institucional em que está inserida.

O argumento aqui apresentado é que todos esses elementos compõem a estratégia da firma que, desencadeando em formatos que permitem a redução dos custos de transação, estende a possibilidade de continuação da firma e de seu crescimento no longo prazo, porque lhe dá estruturas mais seguras sobre as quais estão firmadas suas vantagens competitivas (Williamson, 1975, 1985).

Por desdobramento, entretanto, as estratégias das firmas não ficam, nesta visão, restritas às questões econômicas ligadas à produção ou à transação. Elas envolvem também um braço político em que instrumentos são usados para garantir que as alterações no arranjo institucional se dêem a seu favor ou, no mínimo, que não lhe seja profundamente hostil. Ou seja, uma vez que uma mudança no arranjo institucional pode alterar o equilíbrio dos interesses envolvidos em um determinado setor econômico, por exemplo, a influência em sua evolução é questão fundamental para as firmas ali instaladas. A escolha entre os instrumentos alternativos que a firma [ou os grupos de interesse] pode usar, vai depender do horizonte temporal que ela tenha até a mudança, dos interesses [e conflitos] envolvidos e da capacidade de influência que cada instrumento possa ter sobre os fazedores de política.

De forma geral, segue-se que uma mudança institucional pode tanto abrir oportunidades para as firmas, no sentido de sua vantagem na capacidade de adaptação em relação a outros concorrentes como pode, por outro lado, lhe criar restrições severas que, somadas a uma estrutura rígida e inflexível, por exemplo, pode condená-la a ineficiência e a sua perda de importância. A construção ininterrupta de capacitação, através dos elementos de estratégias discutidos no capítulo, é o que pode assegurar à firma a extração de vantagens, rendas e riqueza em um ambiente econômico, marcado pela incerteza, por contratos incompletos e pelo oportunismo, conceitos chaves na concepção da firma na ótica institucionalista.

CAPÍTULO 3: A PRESERVAÇÃO DAS CARACTERÍSTICAS BÁSICAS DA PETROBRAS E A FORMAÇÃO DE UM ARRANJO INSTITUCIONAL FAVORÁVEL À ESTATAL

Embora se aponte a Emenda Constitucional 09/95 e a Lei 9.478/97 como sendo os marcos das mudanças institucionais na indústria brasileira do petróleo, não se pode desconsiderar que elas são derivadas de um movimento mais antigo que tanto precede como é mais complexo do que o projeto dito liberal, que, pelo final da década de 1980 e início dos anos 1990, se fortaleceu nas economias em desenvolvimento da América Latina. Por conta disso, pode-se dizer que as mudanças que aconteceram no setor de petróleo, no Brasil, embora tenham sido consolidadas na esteira do movimento de reforma e ‘redução’ do Estado, não derivam exclusivamente deste e remontam aos pesados debates, discursos e disputas que já se faziam presentes desde a década de 1970¹ e que tinham na reformulação do papel econômico do Estado o principal elemento para superação da crise macroeconômica brasileira que se estenderia, em sua fase mais profunda, desde o início da década de 1980 até a década seguinte.

Na década de 1990, a agenda de reformas foi levada a efeito com a incidência de altos custos transacionais, já que ao depender de um ciclo de reformas na Constituição de 1988, aumentou sobremaneira o nível de incertezas, tanto lançando dúvidas sobre a viabilidade de novos investimentos quanto, principalmente, criando um espaço de barganha entre os tomadores de decisão e os detentores de poder de veto, em alguns casos desviando o processo da arena da eficiência econômica para fixá-lo na arena política, notadamente com objetivo de distribuição, redistribuição ou manutenção dos interesses envolvidos.

¹ Na década de 1970 já era forte o discurso antiestatizante. Exemplo disso já aparecia no documento *Ação para a Empresa Privada Nacional: o Governo e a economia de mercado*, do Governo Geisel, de 1976. Como resultado das tensões que surgiram, foi criado, em 1979, o Programa Nacional de Desburocratização e em 1981 a Comissão Especial de Desestatização. Segundo a autora Alveal (1994, p. 146), “Durante o Governo Geisel evidenciaram-se as primeiras manifestações de insuficiência dinâmica do acordo de interesses consociados no ‘tripé’, cuja repactuação operara-se em 1964. O descortinamento dos primeiros sinais de esgotamento e crise desse padrão interacional prenunciava a própria fronteira do Estado desenvolvimentista e de seu ator precípua: iniciava-se a crise do Setor Produtivo Estatal no Brasil. A estatura desse processo na administração Figueiredo – último do ciclo dos governos militares – aparece salientada na gestão da Nova República, que se revelou incapaz de outorgar uma saída à crise política e econômica interna”.

Essas reformas buscavam, sobretudo, a formação de um ambiente institucional sobre o qual se sobrepusessem as políticas voltadas para a consolidação de uma economia de mercado, para a recuperação da capacidade governativa do Estado e para a formação de um modelo de intervenção baseado essencialmente na atividade regulatória (FURTADO, 2007).

Especificamente, a reestruturação da indústria brasileira do petróleo aconteceu derivada de um processo de mudança econômica, política e institucional nucleada pela redefinição das funções econômicas do Estado e foi tida como necessária aos objetivos de reorganização das contas públicas, de estabilização monetária da economia brasileira e de instalação de um perfil de atuação baseado na redução da atividade produtiva estatal. Uma das idéias centrais que norteou as ações reformistas era que o patrimonialismo estatal se constituía no principal causador do atraso econômico brasileiro e era preciso, neste sentido, se desfazer dessas amarras (VIANNA, 2006).

Além disso, como também no caso dos outros países latino-americanos, segundo Alveal (2007) e Guimarães (1997), as reformas tinham como objetivos: estimular o nível de investimento a partir da redução das barreiras institucionais e o conseqüente incremento da participação do setor privado na economia, diminuindo a incumbência do Estado como agente produtor; aumentar o fluxo de receitas fiscais e estimular a concorrência na área dos hidrocarbonetos, visando a eficiência econômica setorial².

No caso brasileiro, o processo de abertura e alteração institucional do setor começou ainda no início dos anos 1990 com a extinção do Conselho Nacional do Petróleo -

² A mudança institucional e reestruturação setorial na indústria petroleira latino-americana aconteceram de forma distinta entre os países. A redução da atuação do Estado provinha da privatização de empresas estatais, do fim das regulamentações que dificultavam o comércio internacional do petróleo e seus derivados e da quebra do monopólio estatal no setor. De qualquer forma, de maneira geral, é clara a redução do papel do estado e a emergência de formas público-privadas de atuação. Se estas são as características básicas e comuns, o que difere as respectivas ações nacionais foi a intensidade com que cada estado implementou tais mudanças se aproximando em maior ou menor grau da lógica de coordenação via mercado, em contraposição à lógica da condução pelo estado. A descrição de como os principais países implementaram tais mudanças pode ser encontrada em Campos (1998, 2005), Alveal e Campos (2004) e Alveal (1999).

CNP e, em seguida, com a liberação gradual dos preços controlados³. A intensificação das reformas foi se dando ao longo da década, principalmente com a reforma da Constituição e com a Lei 9.478/97, conhecida como a Lei do Petróleo.

Para alguns autores, dentre os quais Lima (2008) e Alonso (2004), os movimentos pela defesa das reformas liberalizantes, inclusive com forte pressão para a privatização da Petrobrás, criaram as condições conjunturais que fizeram amadurecer a necessidade, interna à companhia, de empreender redefinições estratégicas que fossem cruciais para que, quando consolidadas as mudanças, pudesse a empresa já ter absorvido parte significativa dos impactos provocados pela alteração institucional de 1997. Em outras palavras, as estratégias da Petrobras, no período, estariam voltadas para a neutralização dos desdobramentos hostis que pudessem, de uma forma ou outra, comprometer seus projetos de expansão de longo prazo. Haveria uma reelaboração de suas estratégias, de forma a priorizar aquelas que resultassem em maior consistência para seus planos de continuidade de expansão.

Não quer dizer-se, contudo, que a Petrobras tenha conseguido passar pelo período sem perdas consideráveis (MIRANDA, 2004). Ao contrário, planos da companhia foram rejeitados, requerimentos foram ignorados e estratégias foram rechaçadas. Assim, o período que vai desde a crise macroeconômica a partir de 1980 até aquele em que se engendram as reformas é composto por ganhos e perdas, por avanço e retrocessos⁴.

³ O início do processo de reforma do setor petrolífero, na década de 1990, atingiu basicamente o segmento *downstream*. Em primeiro lugar ele foi marcado pela extinção do Conselho Nacional do Petróleo (CNP) – órgão regulador subordinado diretamente à Presidência da República e sua substituição pelo Departamento Nacional de Combustíveis (DNC) – controlado pelo Ministério das Minas e Energia. Em segundo lugar, o tabelamento e o controle das margens de distribuição e de revenda foram substituídos pelo estabelecimento de tetos máximos que foram gradualmente eliminados até 2001. A liberação dos preços baseou-se no estímulo à competição e na abertura do segmento de distribuição a novas empresas.

⁴ Para a década de 1980, segundo a Petrobras (2003, p. 192), dois ‘ataques’ se insurgiriam contra as questões econômicas do Sistema Petrobras. O primeiro, ligado à decisão governamental de ampliação da atuação da Petrobras no Pró-álcool, gerando sérios prejuízos para a empresa. O segundo, pro conta dos sucessivos congelamentos ligados aos fracassados planos de estabilização da década de 1980. Segundo a Petrobras (2003b, p. 192), “alguns congelamentos depois, no fim do governo Sarney, a perda acumulada com a defasagem entre os preços internos dos derivados e aqueles praticados no mercado internacional atingiu US\$ 3 bilhões, dentro de uma perda global registrada superior a US\$ 10 bilhões”. Por conta disso, a Petrobras afirmaria que “uma avaliação das atividades até aqui [1993] desenvolvidas indica a nível qualitativo, uma coerência com as linhas estratégicas propostas. Contudo, em vista de continuação de uma conjuntura econômica ainda não

O objetivo deste capítulo é discutir as hipóteses um e dois, apresentadas no capítulo um. Pretende-se mostrar que a preservação das características básicas da Petrobras – estatal e integrada – e os rumos que tomaram as reformas no setor de petróleo acabaram por formar, ao final, um arranjo institucional favorável à expansão da companhia. Somado a isso, o relativo enfraquecimento da ANP acabou por condicionar uma institucionalidade benigna ao desempenho da Petrobras no período pós-abertura. Ou seja, estes elementos foram cruciais e contribuíram profundamente para que, apesar dos percalços do período, a Petrobras pudesse apresentar uma trajetória de crescimento surpreendente após 1997.

Para tanto, o capítulo está dividido em quatro partes. A primeira delas consiste em apresentar alguns elementos históricos envolvidos na reforma do setor, tendo a discussão da privatização da Petrobras como pano de fundo. Além disso, visa levantar as evidências que contribuam no sentido de entender porque, mesmo num forte processo de redefinição dos monopólios e do papel das empresas públicas, a Petrobras permaneceu estatal, verticalizada e integrada, se diferenciando das outras empresas do Sistema de Produção Estatal (SPE). O argumento que nos é importante neste ponto, é que este fato foi fundamental para a continuidade do uso de recursos de poder político⁵ que a Petrobras vinha construindo e acumulando há décadas. A preservação dessas condições permitiu que não fossem diminuídas as suas influências política e econômica no setor e fora dele. Por não ter sido “fatiada”, como aconteceu com outras empresas públicas, ela continuou tratando, negociando e se relacionando com as entidades políticas da mesma forma de antes. Além disso, a sua permanência nessas condições permitiu que ela não tivesse seu poder diminuído diante do novo agente regulador, novamente em contraponto ao que aconteceu com o setor elétrico e com as empresas de telecomunicações, como será discutido adiante.

satisfatória e tendo em vista mudanças da ordem institucional que são necessárias ao setor energético, os resultados ainda não são compatíveis com as expectativas levantadas” (PETROBRAS, 1993, p. 12).

⁵ “Recursos de poder político” é uma expressão que aparece, em relação à Petrobras, em Alveal (1994) e quer significar “tipos de vantagens construídas por um ator e que podem ser mobilizadas para afetar, a seu favor, o resultado de um processo de interação com outros autores” (p.45). Além disso, significa a possibilidade de construção de uma autonomia que seja “suficientemente forte para desenvolver e ampliar a sua autoridade” (p. 46).

No item dois são discutidos os principais efeitos destes elementos na trajetória recente da Petrobras e como eles podem contribuir para explicar o êxito da companhia após 1997. A idéia fundamental é que o modelo resultante é uma nova institucionalidade que, se sobrepondo a papéis e atores já existentes, preservou grande parte do modelo anterior que tinha na Petrobras - como principal operadora - e no Estado – como principal definidor das trajetórias políticas – os principais agentes que influenciavam a distribuição e redistribuição de interesses (econômicos e políticos) no setor.

O item três apresenta, em linhas gerais, a trajetória da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis – ANP, desde sua criação até hoje, indicando as principais razões que implicaram no seu enfraquecimento e como esta condição permitiu à Petrobras um leque de atuação que, em alguns casos, a faz se sobrepôr à reguladora. Como se verá neste item, o marco fundamental que aprofunda a rota de enfraquecimento da ANP foi o início do Governo Lula, em 2003, embora não se possa dizer que a agência tivesse alcançado seu auge de legitimidade ainda no Governo anterior, de Fernando Henrique Cardoso. O próprio fato de o Governo Lula ter se esforçado para retirar algumas atribuições da ANP, embora não lhes fossem mesmo constitucionalmente devidas, contribuiu significativamente para um papel menor – de cunho estritamente burocrático – que seria desempenhado pela reguladora. Contudo, uma ressalva precisa ser feita: as agências reguladoras brasileiras, criadas no governo Fernando Henrique Cardoso, estão em funcionamento há menos de quinze anos. Assim, qualquer estudo sobre a atuação e a eficiência desses órgãos deve considerar sua curta trajetória.

O item quatro apresenta algumas considerações finais para o capítulo.

Por fim, vale dizer que a principal contribuição desse capítulo para a tese é mostrar que mais do que restrições/ameaças, o novo arranjo institucional e as novas regras setoriais significaram novas e extraordinárias oportunidades para a Petrobras. A conformação desse ambiente favorável se deu a uma convergência de questões históricas, de mudanças de Governo, de estratégias empresariais e, sobretudo, de se ter preservado a Petrobras da força privatizante que caracterizou parte da década de 1990 e início dos anos 2000 no Brasil.

3.1 – REDEFINIÇÃO DO PAPEL DO ESTADO, PRESSÕES PARA A PRIVATIZAÇÃO E A MANUTENÇÃO DAS CARACTERÍSTICAS DA PETROBRAS

3.1.1 – Um breve histórico da mudança institucional no setor de petróleo no Brasil e o debate em torno da Petrobras

Em relação aos dispositivos institucionais que tratam da área de energia, o período que vai da eleição da Assembléia Constituinte em 1986 até a promulgação da Constituição em outubro de 1988, marcou o retorno das discussões sobre o monopólio da União e da Petrobras. À esteira do discurso [e da prática] antiestatizante e das severas restrições impostas às empresas estatais por conta do [des]ajuste macroeconômico⁶, levantou-se a possibilidade de eliminar a exclusividade da Petrobras no exercício daquele monopólio. A privatização da Petrobras, embora não fosse fortemente cogitada, era abertamente defendida por alguns políticos e empresários à época.

O posicionamento favorável à privatização da empresa ou à quebra do monopólio não chegou a avançar para encadeamentos políticos que fossem fortes o suficiente para incluir essas mudanças na Constituição. A saída de um regime de exceção e a transição para um modelo democrático na década de 1980 fez renascer as idéias desenvolvimentistas e nacionalistas. Nesse sentido, não havia espaço político para qualquer reivindicação que não estivesse ligada à garantia e manutenção dos interesses nacionais, que incluía, de forma empolgada, a defesa da Petrobras e a continuidade do monopólio estatal por ela exercido.

⁶ “Não há como negar que a Petrobras vem sendo sistematicamente prejudicada pela prática oficial de tentar conter a inflação reajustando os preços e tarifas públicas em níveis irreais. A variação dos preços dos combustíveis ao consumidor no período de 80 a 93 comprova sua desvalorização em termos reais” (BUENO, 1994a, p. 12). A própria Petrobras vai afirmar, à época que “os setores elétrico e do petróleo vêm experimentando resultados econômicos pouco significativos, o que vem limitando em quase a metade a realização dos investimentos pretendidos, além de agravar o quadro de endividamento desses setores. A administração dos preços e tarifas energéticas num período de altas taxas inflacionárias é evidentemente uma das causas básicas dessa situação” (PETROBRAS, 1993, p. 12).

Um dos fatos que se tornou símbolo do movimento de defesa da Petrobras foi noticiado pelo *Jornal do Brasil*, em 24 de julho de 1987:

Na próxima quinta-feira, dia 30, ao meio dia, a campanha “O petróleo é nosso!” chega às ruas do Rio com o hasteamento, em frente ao prédio da Petrobras, de uma bandeira da empresa. Nesse *pendão da esperança* [grifo original] estão 500 assinaturas de pessoas comprometidas com o monopólio estatal do petróleo, lideradas pelo Ministro Aureliano Chaves. Enquanto a bandeira estiver sendo hasteada, o coral da Petrobras cantará o Hino Nacional. Na semana seguinte, a bandeira será entregue ao Presidente da Constituinte, Ulisses Guimarães.

Assim, a Constituição de 1988, com estreita ligação com os anseios nacionais renascentes daquele momento histórico, manteve o monopólio da União e a exclusividade de exercício pela Petrobras e os incluíram, de forma clara, no artigo 177 da nova Carta. Revivida a força da campanha “O petróleo é nosso”, a reafirmação daquele modelo se deu numa votação significativa: 441 votos a favor da reafirmação do monopólio, 07 contras e 06 abstenções.

Não faltaram, desde a época, fortes críticas à reafirmação e a ampliação do papel do Estado na economia. Argumentando que os sinais do esgotamento do modelo de crescimento liderado pelo Estado já eram claros à época, Albuquerque (1995, p. 42) vai dizer que

O Estado como superinstituição, embora combalido e desestruturado pelo transformismo organizacional destrutivo e desestabilizador, projeta sua pesada sombra sobre os espíritos constituintes de 1987/1988, impedindo-os também de enxergar as tendências, que então se desenhavam mundialmente, para globalização econômica e liberalização dos fluxos comerciais e de capital, a formação de grandes blocos regionais – e em particular, sua repercussão sobre o papel do estado na economia. Essa ausência de luz reflete-se claramente na Constituição de 1988 que ampliou a competência do Estado, inclusive na infraestrutura e nos serviços decorrentes; assegurou-lhe o monopólio do setor de petróleo, pesquisa de recursos minerais e telecomunicações, privilegiou as empresas de capital nacional e, ao considerar o mercado interno como patrimônio nacional, acenou para a intervenção na economia e para o protecionismo.

O fato de se ter garantido que o monopólio seria preservado e que a Petrobras continuaria sendo estatal na Nova Carta, não significou o desaparecimento dos movimentos pró-mudança. Em 04 de setembro de 1988 o jornal *Folha de São Paulo* já noticiava:

Mesmo antes de promulgada a Constituição, já há um movimento se preparando para conseguir, em 1993, a modificação de artigos e parágrafos da nova Constituição que são restritivos ao capital estrangeiro, e para amenizar essas restrições e na votação de leis complementares e na aprovação das regulamentações.

A maior disposição para promover a abertura da economia e aprofundar as críticas à face produtora do Estado aconteceria com o início do Governo Collor. Já no primeiro dia de seu governo, o então Presidente editou a Medida Provisória 155/90, que se transformou na Lei 8.031/90, conhecida como Programa Nacional de Desestatização – PND.

Embora a Petrobras não tivesse sido incluída inicialmente e formalmente no PND, o dado importante é que a sondagem a respeito de sua privatização era discussão constante. O *Credit Suisse First Boston*, que realizou uma consultoria para o Governo Collor com essa intenção, concluiu que a Petrobras era uma empresa emblemática, simbólica e, portanto, de difícil privatização (VIDAL E VASCONCELLOS, 2001). Por conta disso, a estratégia passou a ser a privatização das subsidiárias que não faziam parte do monopólio constitucional: a Petrobras teria ativos vendidos e seria afastada de alguns ramos de produção, como a petroquímica e fertilizantes, o que de fato aconteceu. A partir de 1991, foram extintas a Petromisa (mineração) e a Interbrás (comércio exterior) e ainda foram privatizadas a Petrofértil (fertilizante) e as participações da Petroquisa (petroquímica). Desta forma, as atividades da Petrobras ficaram restritas à cadeia de produção do petróleo.

Dois comentários são relevantes neste ponto. O primeiro é que, ainda que seja assim, dada a histórica influência e interlocução da Petrobras junto ao Executivo federal, não é de se esperar que tais privatizações e extinções tenham sido feitas à revelia e sem algum grau de anuência da própria Petrobras. Pelo contrário, ao se permitir tais mudanças, a Petrobras estava colocando em marcha estratégias ofensivas para driblar as várias formas de controle e pressão estatal que recaíam sobre ela. Na visão de Pinto Junior e Alveal (1995, p. 06), a Petrobras

ofensivamente, implementó la privatización parcial de sus participaciones en la petroquímica para escapar al control financiero de corto plazo del gobierno, amplió las actividades de comercio exterior y, fundamentalmente, reencontró sus competencias en el campo de exploración/producción en off-shore profundo.

O segundo comentário é que passados os períodos de indefinições institucionais e crises de mercado, a Petrobras teria, nas palavras de Leite (2009) implementado uma “contra-reforma”, no sentido de retornar a algumas atividades das quais foi afastada no período, principalmente a petroquímica, sendo esta, uma importante estratégia empresarial da companhia depois da abertura do setor.

De volta ao tema da privatização, durante a Revisão Constitucional, entre 1993 e 1994, a quebra do monopólio estatal e a venda da Petrobras ao setor privado começaram a ecoar novamente pelo Congresso Nacional. Segundo Leite (2009, p. 21), aquela revisão, no que concerne ao setor de petróleo, era baseada no tríplice objetivo de eliminar o estado de sua função empresarial, diminuir as restrições ao capital estrangeiro e estabelecer novas regras que implementassem um caráter competitivo, tanto na exploração de petróleo quanto de gás natural.

A própria Petrobras se engajou na campanha para a manutenção do monopólio. Funcionários do alto escalão foram enviados à Brasília para audiências com os Deputados e Senadores. Na sede da empresa, o então Superintendente de Planejamento, José Fantini, organizou seminários para discutir o tema com as organizações da sociedade. Além disso, a Diretoria da Petrobras concordou, a pedido dos Sindicatos das categorias da Companhia, com o desconto e repasse de 2% dos salários dos funcionários para o financiamento da campanha pró-monopólio em todo o Brasil⁷. Como os movimentos de defesa da continuidade do modelo ainda eram muito fortes em 1993/94 – embora não simbólicos como foram à época da Constituinte -, a Revisão Constitucional não alterou em nada as questões ligadas ao monopólio da União e seu exercício exclusivo pela Petrobras.

Vale dizer que o modelo econômico instituído pela Constituição de 1988, concebido sob a influência da ‘social-democracia’, aumentou o já significativo peso do Estado na economia: reafirmou como dele o papel de organizador das atividades econômicas e das relações sociais envolvidas na produção de riquezas e ampliou suas responsabilidades de políticas de *bem-estar*, com claros rebatimentos econômicos.

⁷ **Sindicatos pedem à Petrobras ajuda para Lobby.** Estado de São Paulo, 22 de março de 1994. Esse mesmo pedido seria negado pela Companhia quando das reformas de 1995.

Foi este tipo de modelo que se tornou o principal alvo de ataques das forças pró-mercado na década de 1990 e que intentavam romper com a forte presença do Estado no domínio econômico. A partir daí, sucessivas emendas constitucionais foram tentadas para expurgar da Constituição de 1988 as suas principais inspirações doutrinárias. O objetivo fundamental era liberar das garras do Estado uma parcela significativa da esfera econômica. Essa intenção já aparecia antes mesmo das eleições presidenciais em 1994. O então Senador e candidato à Presidência, Fernando Henrique Cardoso (1994, p. 202), publicou o seu programa de governo intitulado “Mãos à obra, Brasil” em que afirmou:

O papel do estado como produtor de bens e serviços será mantido nas áreas estratégicas, onde deverá ter a capacidade de produzir com eficiência, qualidade e preços competitivos. Para tanto, serão promovidas mudanças significativas no modelo de administração das empresas estatais, em especial com o uso de contratos de gestão. Este será o modelo predominante em alguns setores, como o petróleo.

Constava também, desde aí, a proposta para a flexibilização do monopólio estatal do petróleo. Nesse mesmo documento (p. 205) consta que a ação do Governo, se eleito, seria

Propor emenda à Constituição e alterações na legislação que viabilizem a flexibilização do monopólio da União sobre o petróleo, com permissão para o estabelecimento de parcerias e *joint ventures* entre a Petrobras e o setor privado, nas áreas que forem convenientes ao interesse nacional.

O programa de Governo já indicava, também a privatização de algumas empresas. Nominá-las, como queriam os coordenadores da campanha - principalmente Petrobras e Vale -, porém, foi expressamente proibido pelo candidato Fernando Henrique Cardoso (DIMENSTEIN E SOUZA, 1994).

Não poderia ser surpresa, então, que a forte pressão para tais mudanças viesse a acontecer já no início de 1995. Eleito e já empossado, segundo Velloso (1995), o grande desafio do novo Governo estava ligado à necessidade de evoluir rapidamente para um modelo de desenvolvimento que apresentasse estratégias econômicas e sociais que substituíssem o velho modelo, que era voltado exclusivamente para a promoção da indústria (ou da firma, em alguns casos) sem qualquer ligação clara com a necessidade de concorrência e competitividade. Seria

preciso haver uma reestruturação industrial e setorial, no sentido de promover novas vantagens competitivas dinâmicas para o país.

A idéia fundamental era de que o Brasil precisava de um “choque de capitalismo moderno”, ou seja, era urgente a instalação de um padrão econômico em que os processos de decisão fossem orientados por uma lógica de mercado (VIANNA, 2006). “Deixar para trás a Era Vargas”⁸, na visão do Presidente eleito, significava “remover o entulho patrimonial que sobrepesava o Estado brasileiro”, criando dificuldades macroeconômicas que não poderiam ser resolvidas se esse passo – em direção ao enxugamento patrimonial - não fosse dado.

Na perspectiva da NEI, pode-se dizer que os custos transacionais e o aprofundamento das incertezas marcam sensivelmente este período. Isso porque as reformas institucionais que começaram a ser implementadas tanto alteravam a alocação dos direitos de propriedade estabelecidos, quanto criavam um ambiente que prejudicava profundamente o planejamento estratégico das empresas, além de diminuir severamente a confiança nos contratos estabelecidos na economia. Mais do que isso, na esfera política e judiciária, tais custos transacionais parecem ter sido bastante elevados: do ponto de vista da implementação das Reformas do Estado, esses custos, *ex ante*, derivaram do intenso processo de barganha política entre o Executivo e o Congresso Nacional para a obtenção de maiorias parlamentares suficientes para a aprovação das Emendas. Como indicam Levy e Spiller (1996), nos momentos de mudanças ou reformas é grande a pressão dos diferentes grupos de interesse para a ampliação ou, no mínimo, a manutenção dos ganhos já estabelecidos. Dentro do processo de reforma, isso culmina na barganha entre os promotores da mudança e os detentores de poder de veto. Os custos de transação aumentam porque se aprofundaram as incertezas sobre o resultado final da negociação.

Ex post, como ainda lembram Spiller e Liao (2006), o que se observou foi vários agentes acionando os poderes de veto para que não se alterassem a distribuição de interesses que já estavam dadas. Explicitamente, na fase de implementação das

⁸ Expressão usada pelo Senador, recém eleito Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, em sua despedida do Senado Federal em dezembro de 1994.

alterações, aquela coalizão política foi, por várias vezes, surpreendida por uma série de decisões judiciais obstrutivas, as quais, por sua vez, refletiam na execução dos acordos firmados na arena política decisória.

Durante o Governo Fernando Henrique Cardoso, começava já a pairar a idéia que a estratégia política estava, no caso do petróleo, centrada na flexibilização do monopólio (1º passo) e na privatização da Petrobras (2º passo). Em relação ao primeiro passo, as divergências internas ao Governo FHC levaram, já no início de janeiro de 1995, a afirmações desencontradas dos membros do Governo de que as emendas relativas ao petróleo não seriam analisadas imediatamente, um recuo em relação aos pontos básicos do período da campanha eleitoral. Em reportagem ao *Jornal do Brasil* de 15 de janeiro daquele ano, tanto o então Ministro da Justiça – Nelson Jobim – quanto o Vice-presidente, Marco Maciel, afirmaram que a flexibilização do petróleo precisava ser repensada já que trazia consigo reações que “seriam difíceis de suportar”⁹. Porém, os acordos internos com a base aliada caminharam no sentido de inclusão do tema e de negociações que permitissem a aprovação, no Congresso Nacional, da quebra do monopólio, mas não da privatização.

Assim é que já em 16 de fevereiro de 1995 chegou ao Congresso Nacional a Proposta de Emenda Constitucional - PEC - 6/95. Por ela, se propunha o fim do monopólio da Petrobras como operadora dos direitos da União na exploração do petróleo no Brasil. A privatização da Petrobras não foi abordada no documento.

Embora tenha havido, durante os cinco meses de tramitação da proposta no Congresso Nacional, várias tentativas de mobilização da sociedade para a preservação do monopólio, nenhuma delas logrou uma sensibilização político-social que se levantasse fortemente contra a medida. O próprio Presidente da República, em reunião com os presidentes das estatais, proibiu expressamente as empresas de participarem de campanhas contra as Emendas Constitucionais propostas pelo Governo¹⁰.

⁹ **Mudança de Rumo: FHC desiste de propor fim do monopólio do Petróleo.** *Jornal do Brasil*, 15 de janeiro de 1995.

¹⁰ **Sindicatos pedem à Petrobras ajuda para Lobby.** *Estado de São Paulo*, 22 de março de 1995.

De forma mais consistente, parece ter se criado uma situação em que a defesa do monopólio da Petrobrás alcançava senão poucos grupos organizados pelo Brasil e algumas poucas salas nos corredores do Congresso Nacional (LIMA, 2008). Isso fica claro em reportagem da *Folha de São Paulo*, de 20 de fevereiro de 1995: com exceção do Banco do Brasil, a população brasileira apoiaria a quebra do monopólio e privatização de todas as outras estatais¹¹. Mesmo com instalação da greve dos petroleiros, que provocou o desabastecimento em algumas cidades e a necessidade de importação de gasolina e óleo diesel pela Petrobras, as mobilizações não desencadearam ações de envergadura nacional e nem lograram provocar o convencimento populacional da necessidade de manutenção do monopólio em questão. Neste aspecto, alguns veículos de notícias foram, inclusive, sarcásticos:

Para simular que estavam mobilizando as massas pró-monopólio, os adversários da emenda limitaram-se a arregimentar um grupo de sem-terra que estava de folga entre uma e outra visita ao Incra para fazer protestos na praça dos três poderes¹²

Durante esse período, a discussão centrou-se na definição do caminho viável, dadas três alternativas: (i) manutenção do monopólio, com a empresa estatal; (ii) quebra do monopólio, mantendo a empresa estatal e (iii) quebra do monopólio, com a privatização da empresa. De uma forma ou de outra, a renovação e a mudança do modelo de funcionamento do setor de petróleo e gás no Brasil era necessária já que era premente a necessidade de adequar o funcionamento e a lógica de decisões do setor para que ele pudesse ser um dos apoios para um novo ciclo de desenvolvimento brasileiro (PINTO JÚNIOR E ALVEAL, 1995). Em 07 de junho de 1995, com 364 votos a favor e 141 contras – além de três abstenções, a Câmara dos Deputados aprovou a quebra do monopólio, mantendo a Petrobras estatal¹³.

¹¹ A reportagem **Maioria aprova privatização de estatais e o fim dos monopólios** cita uma pesquisa realizada pelo Instituto Vox Populi que apresenta os seguintes resultados: Setor de energia elétrica: 45% a favor e 32% contra; Setor de telecomunicações: 44% a favor e 33% contra; Petrobras: 42% a favor e 35% contra; Vale do Rio Doce: 41% a favor e 30% contra. A exceção é apenas o Banco do Brasil: 38% a favor e 39% contra.

¹² **Era uma vez o monopólio da Petrobras**. Revista Veja. 14 de junho de 1995.

¹³ A votação em segundo turno, em 20 de junho de 1995, confirmou a decisão da Câmara: 329 votos a favor e 129 contras. As votações no Senado aconteceram de forma simbólica, aprovando, em duas sessões, a Emenda Constitucional proposta pelo Governo.

3.1.2 – As condições que sustentaram a Petrobras estatal, verticalizada e integrada

O fato de a Petrobras ter permanecido estatal e integrada foi crucial para o seu sucesso após a abertura do setor. Não só pelos ganhos de escala necessários a essa indústria, mas sobretudo de os seus espaços estratégicos terem sido preservados, possibilitando que ela continuasse com suas formas de interação, sobre as quais já havia acumulado um aprendizado significativo (ALVEAL, 1994). Esse item discute alguns elementos envolvidos nessa preservação.

Dados os processos de privatização e de extinção do monopólio da União em algumas atividades de relevância econômica, era natural que se levantassem vozes a favor da extensão desse movimento ao setor de petróleo e à Petrobras. Para Giambiagi e Rodrigues (1998, p. 106), “maioria dos argumentos utilizados por aqueles que são favoráveis à privatização, em defesa da desestatização dos setores de siderurgia, petroquímica, telecomunicações e energia elétrica, aplica-se também ao caso do petróleo”. Especificamente no caso da Petrobras, estes autores apresentavam dez argumentos a favor de sua privatização:

QUADRO 3.1 - ARGUMENTOS À FAVOR DA PRIVATIZAÇÃO DA PETROBRAS

- | |
|---|
| <p>I – As empresas privadas poderiam estar plenamente capacitadas para operar o setor após a fase inicial de aprendizado, iniciada com o fim do monopólio;</p> <p>II) – O potencial de abatimento da dívida pública em decorrência de uma eventual privatização da Petrobrás é considerável;</p> <p>III) – Em mãos privadas e livre dos problemas financeiros e das amarras burocráticas do setor público, a Petrobras provavelmente ampliaria seus investimentos, pelo maior acesso ao crédito que passaria a ter;</p> <p>IV) – Estando sujeita às regras de sobrevivência de qualquer empresa privada, o processo de modernização da empresa iria se acelerar;</p> <p>V) – O petróleo não é um bem tipicamente público;</p> <p>VI) – O potencial de fortalecimento do mercado de capitais, caso a Petrobras fosse privatizada, é evidente, dadas as dimensões da empresa;</p> <p>VII) – Sem os controles de todos os tipos aos quais a empresa fica sujeita em função do seu caráter estatal, é razoável admitir que ela se tornaria mais eficiente;</p> <p>VIII) – Da mesma forma que no caso de outras empresas, poderia haver algum impacto positivo em função da redução do déficit público, em função, primeiro, do impacto do fim dos entraves burocráticos e da maior agilidade gerencial, que poderiam gerar um aumento da rentabilidade da empresa e, segundo, do maior recolhimento de impostos a isto associado.</p> <p>IX) – A concorrência poderia ser estimulada, dependendo de quais foram as regras e o modelo a ser escolhido;</p> <p>X) – O caso da Argentina, Peru e o fato de outras empresas internacionais do setor serem privadas, dão amparo à tese de privatização da Petrobras.</p> |
|---|

Fonte: Giambiagi e Rodrigues (1998)

Os discursos favoráveis ou contrários à privatização da Petrobras se espalharam em opiniões e reportagens jornalísticas, livros, panfletos, dissertações e teses. Na maioria dos casos, tais discursos eram recheados de argumentos que remontavam às diferentes ideologias. Em alguns casos, beiravam aos extremos, inclusive com apelos com quase falta de lógica. Num desses casos, por exemplo, se defendia que o monopólio da União e da Petrobras era a causa da pobreza brasileira. Paim (1994, p. 18) dizia que

[...] ao atingirem o objetivo da luta pelo monopólio estatal do petróleo, o povo brasileiro e seus líderes mais eminentes caíram num conto do vigário. Para o povo essa decisão funesta responde em parte por seu empobrecimento e pela ignorância que condena a esmagadora maioria dos trabalhadores brasileiros a salários de fome.

Em outra parte, o mesmo autor vai argumentar que conservar a Petrobras estatal e monopolista “seria uma prova clínica da avançada esclerose das lideranças nacionais” (p. 29).

Na argumentação do Roberto Campos, a Petrobras era a causa das mazelas e do precário desenvolvimento da economia brasileira. Ele expressa essa opinião dizendo que :

O corporativismo da Telessauro e da Eletrossauro não se compara ao da Petrossauro. Esta nunca foi uma empresa normal. É um misto de cancro ideológico, seita religiosa e máfia burocrática. Nasceu de uma explosão de irracionalidade nacionalóide, num momento em que o país, ao mesmo tempo em que mendigava empréstimos assistenciais ao Eximbank, para evitar a bancarrota, rejeitava capitais de risco. A crônica da Petrossauro é a história de nossa petrodívida, contraída para sustentação de um preconceito ideológico (CAMPOS, [2010] 1998, p. 01).

No outro extremo, e em posição de defesa da Petrobras estatal e monopolista, os apelos não eram menos dramáticos:

A Medida Provisória que instituiu o Plano Real é uma ameaça à Petrobras. Afinal de contas, ela possibilita que a privatização seja realizada através de uma simples portaria do Ministério da Fazenda. Assim, com a chancela do Presidente, o Congresso Nacional seria deixado de lado, ficando alijado de tais decisões, bem como toda a sociedade (AEPET, 1996).

Na argumentação de outros autores, a idéia de privatização da Petrobras era “particularmente grave porque a privatização permitirá a formação de oligopólios em

setores vitais para toda a malha industrial e para a expansão da produção de alimentos” (BUENO, 1994b, p. 11).

E ainda:

A superestrutura jurídica do país favorece e garante o desaparecimento da Petrobras. Então, quem é a favor do desaparecimento da Petrobras é a favor do desaparecimento do Estado, o que significa o esfacelamento da nação. Nesse caso, quem é a favor da permanência da Petrobras está assumindo uma atitude subversiva, contra o quadro jurídico que se montou contra o Brasil. A Lei 9.478/97 prevê claramente o fim da Petrobras (VIDAL E VASCONCELLOS, 2001, p. 79)

É fácil argumentar que nem a abertura do setor ao capital privado e nem a permanência da Petrobras como estatal, verticalizada e integrada pode ser explicada por tais apelos e que as respostas precisam ser construídas com materiais de outra natureza.

Aqui serão explorados cinco razões fundamentais, embora **não exaustivas**, que indicam elementos simbólicos, de vínculos estratégicos, tecnológicos e geopolíticos como influenciando a **decisão política** de não privatização da Petrobras. Não exaustivas porque fato complexo como este não pode desconsiderar outras importantes determinações – dos bastidores políticos, por exemplo – que não podem ser completamente tratadas nessa tese, já que fogem à alçada desta. Assim, o que se faz é apenas apontar questões que poderão ser, em outros trabalhos, desenvolvidas. Decisão política, porque, como ficará claro, não foram as questões econômicas ou jurídicas envolvidas que foram decisivas para a manutenção da Petrobras como estatal. Foi uma decisão eminentemente de cunho político. Ainda assim, os elementos abaixo discutidos podem lançar luzes quanto a isso.

RAZÃO 1: A Petrobras personificou os resultados da luta do povo brasileiro na campanha “O petróleo é nosso” mas se sobressaiu em relação aos planos originais e excedeu, em muito, os resultados pretendidos por aquela mobilização popular.

Pode-se dizer, no caso brasileiro, que não houve nenhuma outra empresa estatal que tivesse nascido de uma campanha e discussão pública e política sobre os recursos naturais do país como foi o caso da Petrobras.

Voltando às idéias cruciais do Governo Getúlio Vargas, a busca pela segurança nacional pressupunha o domínio das várias especialidades econômicas tidas como estratégicas à nação¹⁴ e que deram origem também a outras empresas públicas. Mas em nenhum caso houve um debate tão profundo e uma divisão de opiniões e de forças em torno da idéia do monopólio. Embora inicialmente contra a implantação do monopólio estatal¹⁵, o discurso de Getúlio Vargas, mesmo antes da instalação legal da empresa, já indicava um inflexão de suas convicções e incorporava o aspecto simbólico do triunfo do capitalismo nacional e do estado desenvolvimentista, todos convergindo para a Petrobras:

O projeto de incorporação da Petróleo Brasileiro Sociedade Anônima ou, mais simplesmente, Petrobras, visa captar, para o desenvolvimento da indústria brasileira do petróleo, as fontes de receita de que necessita e a centralização de iniciativas que lhe é indispensável. Mais ainda, consolida a orientação nacionalista, de que nunca se afastou o meu governo e que espero poder sustentar até o fim, contra todos os adversários descobertos ou embaçados e os inimigos da nossa emancipação [...].¹⁶

Interessante é notar que mesmo a Companhia Vale do Rio Doce não logrou ser representada como um símbolo desta natureza. Ainda que apresentasse, à semelhança da Petrobras, uma origem nacionalista e desenvolvimentista, ela não nasceu da e com a mesma intensidade de batalha política que caracterizou a estatal do petróleo: “desde o seu nascimento, nenhuma outra estatal foi tão exaltada, execrada, discutida e vigiada” (ALVEAL, 1994, p. 111).

Como argumenta Abranches (1995, p. 56) em relação à Petrobras, “a cultura nacionalista é muito forte e a carga simbólica do monopólio tem a força proporcional à mística exercida pelo petróleo no imaginário coletivo”.

¹⁴ Entre estas, incluía-se, além do petróleo, a siderurgia, a eletricidade e a mineração.

¹⁵ “No projeto, a Assessoria Econômica da Presidência tinha sido muito cautelosa quanto a questão do monopólio, refletindo a própria divisão existente na sociedade e o peso da ala conservadora. Na mensagem que acompanhava a criação da Petrobras, Vargas chamava a atenção dos parlamentares quanto aos problemas do Balanço de Pagamentos: ‘em 1939 as importações de petróleo representaram 7% do total de nossas aquisições externas. Em 1946 elas representaram 7,6% em 1950, 11,5%. No ano em curso, essa porcentagem deve ultrapassar 13%’. Este projeto não propunha o monopólio, que era a questão que mobilizava as forças populares.” (ARAÚJO E OLIVEIRA, 2003).

¹⁶ Discurso proferido por Getúlio Vargas em Candeias, Bahia, em 23 de junho de 1952, presente em Lamarão (2004).

O aprofundamento dessa questão simbólica, nos levaria a considerar, embrionariamente, a luta política de Monteiro Lobato. A luta do escritor era de fazer ouvir a mensagem de que na América Latina estavam sendo arquitetados, ideologicamente, os mecanismos de subserviência aos países desenvolvidos, notadamente os Estados Unidos, que absorviam progressivamente as riquezas minerais dos países do sul. O Brasil, ainda na mensagem de Lobato, se deixava invadir pelos interesses de empresas caracterizadas como *trustes*, cujos representantes se infiltravam nos reservados espaços de atuação política para mover as decisões a seu favor. A produção no Brasil e a construção de elementos que detivessem aqui a riqueza no país eram os objetivos de luta do autor:

Quanto ao petróleo, continuo com esperanças de dá-lo ao Brasil num ano ou dois. Estou imprimindo um prospecto para o lançamento da Companhia Petróleos do Brasil. Primeira fase: pequeno capital só para as experiências com o aparelho Romero, o Indicador de Óleo e Gás. Bem sucedidos que sejamos, virá a companhia perfuradora e exploradora – e havemos de afogar em petróleo este país que nega as verdadeiras riquezas que tem.¹⁷

A reunião dessas condições - política e simbólica - convergindo para uma afirmação no imaginário coletivo, vale dizer, só aconteceu no caso da Petrobras. Mais do que isso, o ponto fundamental é que nenhum processo político ou de crises econômicas, durante as mais de cinco décadas de criação da empresa e nem mesmo o incentivo à sua privatização foram capazes de desfazer essa carga simbólica que a empresa exerce.

Outros fatores objetivos, entretanto, precisam ser somados a estes. O primeiro deles é que desde o início, as atuações da Petrobras foram direcionadas para superar e extrapolar os limites e desafios de uma empresa nascente num país em que não havia fornecedores nacionais qualificados. A fomentação do empresariado nacional privado, mais do que custos, lhe gerou um tipo de legitimidade política que, à mesma argumentação anterior, jamais foi rompida.

No caso da Petrobras, é imprescindível salientar a reunião precoce de elementos simbólicos e pragmáticos no estilo de comando. Impedida legalmente de criar uma subsidiária fornecedora de equipamentos, a estatal articula o setor privado para o mesmo objetivo. Certamente, a garantia da continuidade dos fornecimentos, propiciada pela política de nacionalização,

¹⁷ Lobato em **A barca de Gleyre**. Citado em Moura (2007).

era, em termos estritos, uma operação dispendiosa. Em termos amplos, porém, os dispêndios financeiros da estatal eram largamente compensados pelos retornos políticos da iniciativa. A empresa reforçava sua imagem de vanguarda na luta pela emancipação econômica nacional, estreitando os laços com as forças políticas identificadas – por ideologia ou conveniência – com uma política de relativa autonomia nacional (ALVEAL, 1994, p. 77).

Isto fez com que a imagem da Petrobras, como símbolo da força e da independência do capital nacional, não estivesse circunscrita à ‘massa’ da população influenciada diretamente pela campanha ‘O petróleo é nosso’, mas que também estivesse presente no empresariado nacional como fonte de crescimento, qualificação e, em certo sentido, libertação dos elementos que condenavam o país a existência de um setor de bens de capital incipiente e pouco competente.

O segundo fator é que o processo de reforma, seguido de privatização, assumiu diferentes feições entre o setor elétrico, o de comunicações e o de petróleo. Na visão de Leite (2009), enquanto neste último as descobertas e avanços tecnológicos da Petrobras deixavam claro o sucesso da empresa e reafirmavam, para toda a população brasileira, o êxito de uma empresa estatal – o que também dificultava as críticas quanto às possíveis ineficiências da companhia -, nos outros setores a realidade era outra. O que era claro à população era o forte processo de deterioração tecnológica das telecomunicações e a pouca capacidade de expansão do setor elétrico, ambos com altas tarifas, alvos de reclamações da massa trabalhadora.

Soma-se a isso o fato de que tanto no setor elétrico quanto no de comunicações, a atuação foi sempre de várias empresas espalhadas no território nacional. Então, teve vantagem a Petrobras no sentido de ter sido ela a única operadora do monopólio do petróleo. Os ganhos de escala de marketing e de formação de imagem são notórios, neste caso, a favor da estatal do petróleo.

O resultado disto é que todos os resultados positivos da campanha “O petróleo é nosso” foram incorporados aos êxitos da Petrobras. Assim, a companhia acabou por ter sua imagem intimamente relacionada a tais sucessos, superando, inclusive, os objetivos que foram desenhados por aqueles primeiros manifestantes das décadas de 1940/50 a favor da companhia estatal e monopolista.

O que se pode dizer é que essa dimensão simbólica tanto contribuiu para manter a Petrobras estatal, integrada e verticalizada, como também, a partir de 2003, passou a ser exaustivamente usada pelo Governo Federal como símbolo de sucesso do projeto econômico brasileiro, que passou a perseguir o objetivo de ser referência avanço e progresso para as Américas e para o mundo.

RAZÃO 2: À Petrobras foram dados desafios econômicos e políticos. Com todas as dificuldades, desconfianças e preconceitos, ela criou alianças que a permitiu cumprir e avançar além do que se imaginava quando de sua criação

Segundo Alveal (1994, p. 15),

além das autonomias e dos âmbitos de competência legalmente definidos no ato da criação das estatais, o significado destes atores é que podem aumentar seu poder mercê dos vínculos privilegiados que estabelecem com atores estratégicos da máquina estatal, dos governos e dos meios privados específicos da intervenção.

Além disto, estrategicamente, estes atores podem aumentar seu poder instrumentalizando, para este fim, tais vínculos privilegiados. A consequência disto é que esta aproximação com atores relevantes da máquina estatal e do capital privado lhe abriu espaços de intervenção micro e meso econômica, num ciclo cumulativo que quanto mais avançava em influências, mais se aprofundava nos vínculos estratégicos.

Assim, têm razão Alveal (1994) e Pinto Júnior e Alveal (1995) quando afirmam que este é um caso típico e ilustrativo da Petrobras: a estatal promoveu, desde cedo, a expansão do seu leque de atribuições como forma de ampliação do seu poder, aumentando sua jurisdição de competências e estabelecendo vínculos que seriam significativos em sua trajetória, tanto política quanto empresarial. Como bem lembra Alveal (1994), a estatal sempre tomou para si papéis importantes no acordo básico entre os atores políticos do sistema econômico que, implicitamente, estão a cargo de estabelecer as regras básicas de ação coletiva, inseridas num projeto econômico-social-produtivo brasileiro.

Décadas depois de sua criação e com uma estratégia firme, consolidada e insistente na formação destes vínculos - embora controversos e aprofundando alguns conflitos de interesses contrários à atuação da estatal - a atuação da Petrobras se caracteriza por complexos tipos de alianças com atores e grupos políticos, sociais, econômicos e legislativos.

Essas alianças obedecem à própria lógica e interesse bifacial – empresarial/política, por um lado e público/privada, por outro – da Petrobras e não podem ser desenhadas claramente as conseqüência de um processo, via privatização, em que essas alianças assumissem ou estivessem submetidas apenas a uma ordem privada e empresarial de um ator com tamanho peso e influência na economia.

Assim, se originalmente foi dada à Petrobras a tarefa [e o desafio] de produção de petróleo para a segurança do abastecimento nacional, de suprimento da incapacidade empresarial privada e de contraposição aos interesses do capital petroleiro internacional, a estatal não somente eficientemente cumpriu tais incumbências como também criou outras que, numa mistura inseparável de objetivo econômico-político-estatal, significaram a defesa, o alargamento e a reafirmação da soberania do projeto econômico brasileiro. Essa expressão de sucesso, que funciona baseado em articulações, vínculos e alianças complexas não poderia ter a mesma representatividade de soberania nacional e de sucesso do estado brasileiro se entregue completamente nas mãos do capital privado.

RAZÃO 3: A Petrobras conseguiu alcançar a vanguarda da tecnologia de exploração em águas profundas, fruto da competência espalhada em todo o sistema Petrobras.

Em relação a P,D&I, a liderança da Petrobras em *offshore* profundo é reconhecida em todo o mundo. Merece destaque, também, o desenvolvimento tecnológico liderado pela empresa e que significou a modernização do parque de refino nacional, voltado, principalmente, para adaptação ao petróleo pesado nacional e às restrições ambientais, cada vez mais rigorosas.

É todo esse avanço e liderança tecnológica que a diferencia das outras empresas do SPE. As dificuldades macroeconômicas desde a década de 1980, as restrições orçamentárias e os constantes contingenciamentos e o processo de privatização que foi intenso no Brasil na década de 1990 aumentaram o nível de incerteza nos setores de prestação de serviços públicos e de infraestrutura. Tais elementos somados ocasionaram a paralisação do esforço inovador e, paralelamente, o desmonte das atividades de ciência e tecnologia de maioria das empresas estatais. Contudo, bem ao contrário disso, essa paralisação não aconteceu na indústria do petróleo e a continuidade das ações inovadoras levou a Petrobras à liderança mundial da exploração em águas profundas.

Assim, embora esse não seja, intrinsecamente, um elemento que impediria a privatização da Petrobras, significaria tirar da indústria nacional, todo o êxito dos avanços que eram significativos para a expressão do sucesso do planejamento econômico brasileiro.

RAZÃO 4: A Petrobras, como representante das intenções do Governo, promoveu o alargamento do espaço e reafirmação geopolítica brasileira, seja através da atuação da empresa no exterior, seja através do alcance da auto-suficiência petrolífera brasileira.

Em relação a este ponto, além de o monopólio estatal ter permitido ao Brasil construir uma empresa de petróleo de porte internacional partindo praticamente do nada, a Petrobras foi e tem sido elemento decisivo para a reafirmação geopolítica de liderança brasileira na América do Sul e também para o alargamento do capitalismo brasileiro em outros países onde podem ser exploradas as oportunidades no setor de petróleo e gás natural.

No primeiro caso, a Petrobras é elemento-chave para o já debatido projeto de integração energética sul-americana. No segundo caso, vale dizer que se no sentido original a auto-suficiência de petróleo se colocava necessária por uma questão fundamentalmente de Balanço de Pagamentos e de diminuição da dependência energética externa, o sentido atual serve muito mais como elemento geopolítico e estratégico de reafirmação do sucesso do empreendimento nacional. Mais que isso,

significa, por parte do Estado brasileiro, a capacidade de posicionamento de liderança na região, quando se envolve o tema energia, de maneira geral, e o petróleo, de maneira específica.

É preciso dizer que dentro do Governo FHC (1994 – 2002) havia duas vertentes quanto a este ponto. Um primeiro grupo defendia fortemente a privatização da Petrobras, mesmo que para isso precisasse ser dividida em empresas menores. Uma outra visão, que ao final – por conta da soma das questões aqui discutidas – prevaleceu, considerava a necessidade de a Petrobras se manter estatal para que cumprisse o papel de instrumento do Estado brasileiro na geopolítica local.

Em quaisquer dos casos, a Petrobras permaneceu como o elemento desencadeador / executor de tais intencionalidades do Estado brasileiro. Neste sentido, por se constituir a Petrobras em um instrumento privilegiado de estratégias geopolíticas brasileiras, tal posicionamento “tem contribuído para protegê-la de las intervenciones oportunistas tanto del sector público como del privado” (ALMEIDA E LAPIP, 2007, p. 153)¹⁸.

RAZÃO 5: A questão da temporalidade e os acontecimentos políticos e geopolíticos impediram a continuidade do plano de privatização da Petrobras.

Dado o porte da Petrobras, sua função estratégica e todos os interesses envolvidos, a continuidade das ações voltadas para a sua privatização ou sua divisão não poderiam ser levadas a cabo em um período curto de tempo e dependeria das condições conjunturais favoráveis. Internamente à firma, as reformas do estatuto, a venda de ações pelo Governo Federal¹⁹ e a implementação de instrumentos de controle interno e de enxugamento do quadro de pessoal, em certo sentido, poderiam ser tomados como indícios de que esse processo estava em andamento, e que a Petrobras estava sendo preparada para a venda, embora o discurso dos integrantes do governo apontassem em outra direção.

¹⁸ Esse ponto será mais explorado no próximo capítulo.

¹⁹ Que alguns chamam de “privatização branca”.

As instabilidades política e geopolítica no período FHC, contudo, foram elementos impeditivos à colocação institucionalizada dessa intenção: as dificuldades econômicas do México em 1994, do Leste Asiático em 1997, da Rússia em 1998, do Brasil em 1999 e da Argentina em 2001 jamais permitiram uma equalização da precificação correta dos ativos da empresa, além de diminuir a intenção dos agentes globais de promover aquisições desse porte em países ainda tidos como muito vulneráveis. Em termos geopolíticos, os atentados em setembro de 2001 nos Estados Unidos e o desencadeamento de duas guerras (Iraque e Afeganistão) recolocaram o petróleo no centro das questões mundiais, rebatendo imediatamente em seus preços. Por essa ótica, tais acontecimentos teriam sepultado definitivamente a intenção de privatizar a companhia.

Como a Petrobras estava mais 'enxuta' e os instrumentos administrativos funcionando com foco nos resultados, o aumento observado de lucratividade também teria sido importante para engavetar, por parte do Governo, qualquer plano de reacender o debate sobre a privatização ou divisão da empresa.

Assim, somados estes fatores, pode-se dizer que mesmo nos momentos de maior pressão para a privatização da Petrobras, jamais houve coalizão política que fosse suficientemente forte nem mesmo para institucionalizar o debate. A fala do Presidente da República, mesmo antes da votação da Lei 9.478/97 é clara: "Não podemos falar na privatização de uma empresa como a Petrobras como falamos das outras. É uma empresa avaliada em US\$ 100 bilhões. Não há dinheiro no mundo para adquiri-la"²⁰. O próprio e então Presidente da Estatal, Henri Philippe Reichstul, em dezembro de 1999, já indicava que esta tinha sido a estratégia do Governo FHC, a de que não poderia incluir a privatização da Petrobras:

A privatização da Petrobras não é uma questão econômica, muito menos de preço. Posso garantir que o Governo não pretende privatizá-la nem inteira nem aos pedaços. O ônus político de privatizar a Petrobras não compensa nenhum futuro ganho econômico (ISTO É, 1999, p. 02).

E ainda:

O governo entendeu que a Petrobras não vai ser privatizada, não pode ser privatizada. Ela pertence de uma certa forma a todos os brasileiros. Os brasileiros têm orgulho, todo mundo se sente dono da Petrobras, de uma

²⁰ **Governo garante que não privatizará a Petrobras.** O Estado de São Paulo, 23 de julho de 1997.

certa forma, e têm todos os motivos, espero que tenha mais ainda, no futuro, para esse orgulho (RODA VIVA, 2000).

Tomando-se o fato de que há um intervalo de um ano em relação às duas entrevistas, e que recorrentemente o tema da privatização fosse retomado, não é difícil de se compreender que a 'poeira' da privatização em relação a estatal demorou a baixar e persistiu mesmo depois de a regulamentação da Emenda Constitucional que quebrou o monopólio já ter sido regulamentada e a continuidade da Petrobras como estatal ter sido garantida em lei.

Sepultada qualquer possibilidade de privatização, o projeto do Governo em relação à Petrobras, a partir daí, parece ser mais claro em outra direção. Tal projeto, agora com uma afinação mais clara entre o Presidente Fernando Henrique Cardoso e a presidência da estatal estava ligado à transformação da empresa em uma grande corporação transnacional e com objetivos além da exploração do petróleo.

Então existe esse projeto de promover uma Petrobras crescendo, não privatizada, mas com liberdade de atuação. Então, a partir daí, esse projeto tem várias etapas. Ele teve a reforma do Conselho de Administração, colocando gente do setor privado dentro do conselho, uma reestruturação da companhia para deixá-la mais ágil, uma limpeza do balanço da companhia que foi feito, um registro das ações da companhia no mercado internacional, nas bolsas internacionais; uma reforma organizacional, um trabalho de reposicionamento da companhia, que foi o nosso planejamento estratégico, uma reforma organizacional - que nós estamos no meio dela, em curso, nesse momento. Então, tem todo um projeto de transformar justamente essa empresa em uma empresa que possa crescer ainda mais (RODA VIVA, 2000).

3.2 – A CONSOLIDAÇÃO DO MODELO, A PARTIR DE 1997, QUE REAFIRMOU A PROEMINÊNCIA DA PETROBRAS

De acordo com Almeida (1996), o êxito de uma empreitada de reforma institucional está ligado à capacidade do Executivo para formular e impulsionar estratégias de mudanças, acima e além dos interesses constituídos. Esta capacidade é uma variável independente e é importante para o êxito das reformas econômicas. Ainda, uma reforma de alta profundidade, como foi a brasileira na década de 1990,

dependeria de um Executivo dotado de autonomia e de poder de decisão, mesmo contra os interesses estabelecidos.

Entretanto, o que se observou foi um processo de mudança que se caracterizou como um movimento negociado, inscrito num contexto em que até atores privados, embora não tendo poder de veto institucionalmente assegurado, foram capazes de influenciar aqueles que o tinham.

Na etapa legislativa, que preparou e definiu as condições legais para a execução das privatizações, houve uma significativa negociação que garantiu a convergência entre o Executivo e parte significativa do Legislativo. Isso quer dizer que dois dos três principais agentes com poder de veto – o outro é o judiciário – asseguravam a continuidade das reformas patrimoniais do Estado.

Em convergência ao que indica Levy e Spiller (1996), os grupos de interesse, contrários ou favoráveis à privatização, tinham um único meio de agir: através de pressões e *lobby* junto ao Executivo ou ao Legislativo. Esgotados esses caminhos, acionava-se o terceiro agente com poder de veto: o judiciário. Ou seja, isso equivale a dizer que a formação do novo ambiente institucional depois de 1997 e que preservou as capacidades da Petrobras derivou de uma batalha para a manutenção de alguns interesses que já estavam distribuídos e alicerçados e que dependeu, em alguns momentos do acionamento dos organismos com poder de veto, para que tais interesses fossem mantidos. Não se quer afirmar que aconteceu apenas na implantação da Lei 9.478/97, mas que o acionamento das partes com poder de veto foi importante para formatação final de uma dada institucionalidade no setor²¹.

Assim, neste embate econômico, político e legal, o curso dos acontecimentos nas décadas de 1980 e 1990 apontou sempre para a continuidade do processo de privatização das empresas estatais. Poucas empresas se constituíram em exceção, tendo sido a Petrobras uma delas. Por um lado, o Governo jamais apresentou um cronograma formal de privatização da Petrobras, embora, em determinados

²¹ O questionamento, no judiciário, da implementação limitações nos lances e vitórias nos leilões da ANP são exemplos de acionamento de órgãos com poder de veto e que definem a trajetória institucional de funcionamento do setor.

momentos fosse clara sua intenção de fazê-lo. Por outro, o Congresso Nacional jamais apontou na possibilidade de negociar iniciar por si a oficialização da privatização da empresa. Assim, a Petrobras permaneceu estatal, integrada e verticalizada. Após a reforma do setor, configurou-se um modelo caracterizado principalmente por uma estatal forte, um mercado aberto e uma agência reguladora que, apesar de um início vigoroso e forte, acabou entrando num processo reconhecido de enfraquecimento, como se verá adiante.

Como propõe Alveal (2007, p. 24),

[...] A quebra do monopólio da Petrobras traduziu uma decisão política cautelosa em relação à tese de que o velho Estado teria realizado uma longa e dupla trajetória viciosa, como empresário ineficiente e como disciplinador predatório dos interesses coletivos. O sucesso da organização anterior conduziu a decisão da coalizão política reformadora a uma estratégia gradualista de abertura do mercado petrolífero, preservando a Petrobras em sua função de estímulo ao ingresso e à formação de parcerias com os agentes privados.

Ou seja, em termos da natureza das questões envolvidas, a reforma implementada não alcançou a profundidade onde estavam ancorados os papéis estratégicos que desempenhava a Petrobras na economia e política brasileira. Por conta disso, ela pôde dar continuidade ao uso de recursos de poder político que acumulou desde sua instalação.

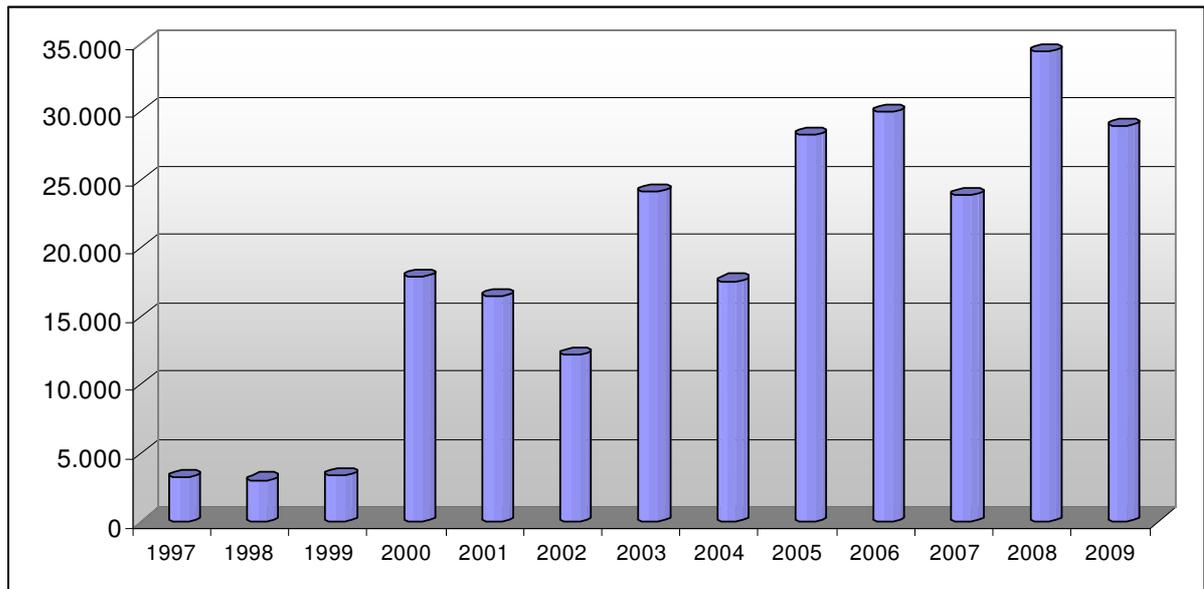
Além disso, de acordo com Almeida e Lapip (2007), é preciso reconhecer que o desempenho extraordinário da Petrobras somente pode ser explicado se levar em consideração algumas importantes especificidades históricas que jogaram sempre a favor a companhia: uma vez que a organização da indústria petrolífera brasileira foi sempre considerada estratégica para o desenvolvimento do país, coube à Petrobras, desde sua fundação, uma relação bastante peculiar com o sistema político brasileiro. Vale dizer que como tais percepções jamais foram alteradas e mesmo com os profundos movimentos de alteração no setor, esse vínculo com o sistema político também não foi quebrado. Em certo sentido, foi preservado inclusive o poder de veto que ocasionalmente a companhia lança mão: os acontecimentos relativos ao 'livre acesso' e a nova Lei do Gás (Lei 11.909/2009) são exemplos importantes.

Mais do que isso, a preservação dessas condições permitiu não só que tais relações continuassem, mas que também não fossem diminuídas as suas influências política e econômica. Por não ter sido “fatiada” ela continuou tratando, negociando e se relacionando com as entidades políticas da mesma forma de antes. Ou seja, continua valendo o argumento já bem apresentado em Alveal (1994, p. 208):

O desempenho da Petrobras foi possível mercê do zelo exercido pelas suas lideranças no acautelamento sistemático de seus níveis de autonomia relativa em todos os planos de seu relacionamento, quer fosse com as autoridades e os atores da esfera governamental, que fosse com os atores da esfera privada ou ainda com os grupos sociais.

O crucial é que os dois atributos que permitiram, ao longo da história, uma importante autonomia relativa a Petrobras permanecerem intocados após o intenso processo de privatização no Brasil: uma forte identidade política e um projeto estratégico próprio, com considerável autonomia. Além disso, essa autonomia se constitui não apenas num feito politicamente cultivado e alimentado, mas sobretudo apreciado e preservado, o que lhe reforça a dimensão simbólica de sucesso e a capacidade de uso dos recursos de poder acumulado ao longo de décadas.

Contudo, vale dizer que as crises que se instalaram na década de 1980 e 1990 não podem ser desprezadas. A superação desses momentos críticos se deveu a um conjunto de fatores, dentre os quais se destacam: (a) a realização eficiente, em termos de sua face produtiva, das tarefas econômicas de todas as fases da cadeia do petróleo no Brasil e (b) uma estratégia bem sucedida de negociações e rearranjos políticos que reafirmaram, antes e depois das reformas, o seu poder político e os recursos de poder que detém e (c) a alterações estratégicas de caminhos e atividades econômicas, com completo alinhamento com o que vinha acontecendo também com as grandes empresas mundiais do setor. Esses elementos, e outros que serão discutidos nos capítulos posteriores, somados, permitiram o crescimento do lucro líquido da Petrobras conforme expresso no gráfico abaixo:



GRÁFCIO 3.1 – LUCRO LÍQUIDO DA PETROBRAS (1997 A 2009) R\$ MILHÕES DE 2009

Fonte: Relatórios Anuais da Petrobras – vários anos

Além dessa evidência, a reafirmação de sua eficiência produtiva pode ser vista em face dos resultados do setor petrolífero após a reforma e com clara liderança da Petrobras. Embora o setor de petróleo e gás no Brasil seja uma das poucas atividades econômicas em que não foi observado o recorrente *stop and go*²², é significativa a mudança que se dá após a mudança institucional. A participação do setor na formação do PIB brasileiro, que era de 0,24% em 1955, quando da criação da Petrobras, passou a 2,44% nos anos 1960, 2,79% nos anos 1970 e finalmente a 4,2% nos anos 1980 (LIMA, 2008)²³. O extraordinário aumento da importância relativa pode ser expresso pelo fato de esse setor ter alcançado o patamar de 10,5% de participação no PIB brasileiro no ano de 2005, conforme indica o gráfico abaixo.

²² Alveal (2007).

²³ Em Reais de 2003.

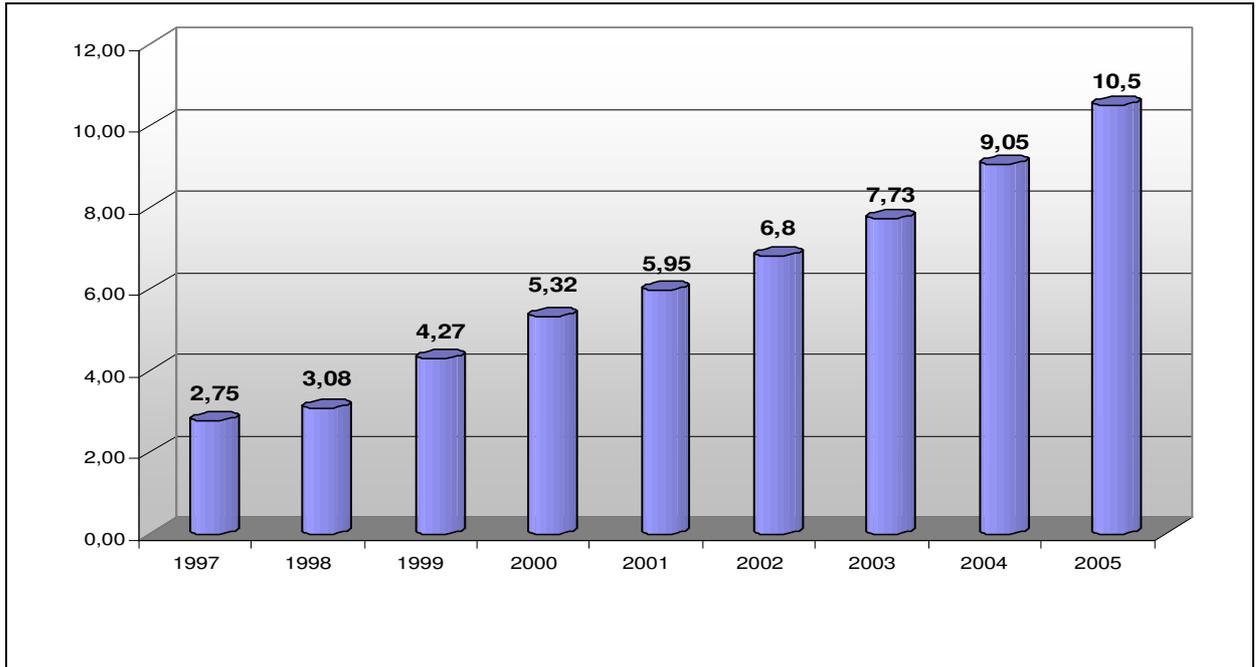


GRÁFICO 3.2 – PARTICIPAÇÃO RELATIVA DO SETOR DE PETRÓLEO (PRODUÇÃO E GÁS) NA FORMAÇÃO DO PIB DO BRASIL (1997 – 2005)

Fonte: Elaboração própria a partir dos Relatórios ANP – diversos números – e de Lima (2008)

Por outro lado, não faltam números que representem a importância da participação da Petrobras nessa dinâmica setorial. Os investimentos da Petrobras, em 2009, somaram R\$ 70,8 bilhões principalmente direcionados para a ampliação da capacidade de exploração e produção no Brasil, fortemente decorrente das descobertas na camada pré-sal. Gráfico abaixo apresenta a distribuição dos investimentos em 2009.

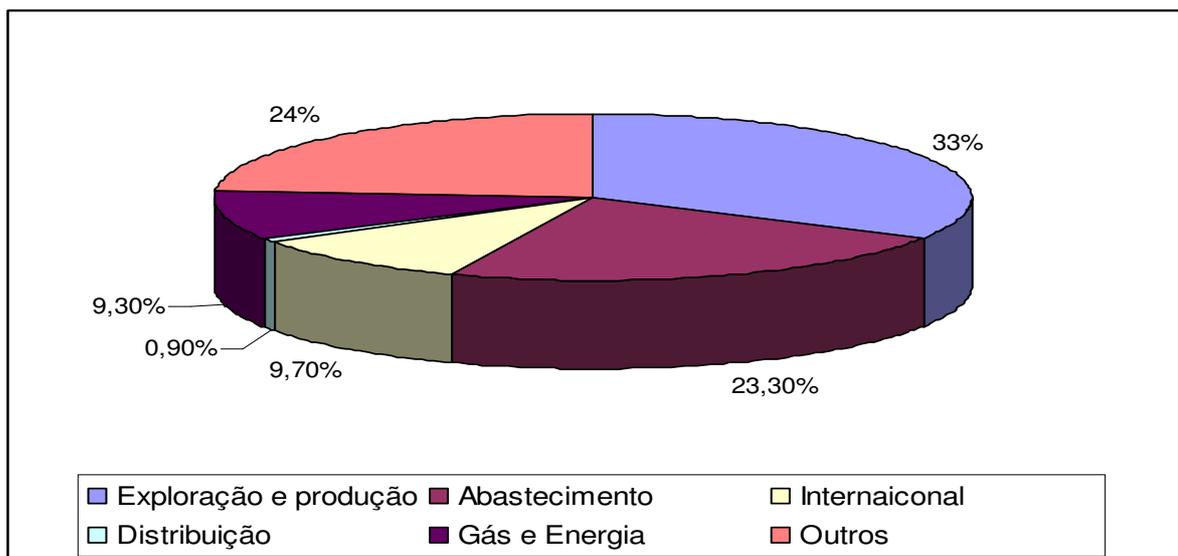


GRÁFICO 3.3 – DISTRIBUIÇÃO DOS INVESTIMENTOS DO SISTEMA PETROBRAS EM 2009

Fonte: Petrobras (2010)

Já as tabelas abaixo apresentam a participação da Petrobras na produção e na exportação de óleo no Brasil:

TABELA 3.1 – PARTICIPAÇÃO DAS EMPRESAS NA PRODUÇÃO NACIONAL DE PETRÓLEO

<i>Empresas produtoras em 2008</i>	<i>Volume produzido (%)</i>
Petrobras (isoladamente ou em cooperação)	97,90
Outras Nacionais	0,04
Estrangeiras	2,06

Fonte: ANP (2009)

TABELA 3.2 – PARTICIPAÇÃO DAS EMPRESAS NA EXPORTAÇÃO DE PETRÓLEO

<i>Empresas produtoras em 2008</i>	<i>Volume produzido (%)</i>
Petrobras (isoladamente ou em cooperação)	93,50
Shell	4,80
Outras	1,70

Fonte: ANP (2009)

Como resultado da expansão da importância da Petrobras para o setor e para a economia brasileira como um todo, pode-se dizer em termos de uma redefinição dos elementos originais da campanha “O petróleo é nosso”. Em sua originalidade, a campanha defendia o petróleo como patrimônio e riqueza dos brasileiros, enquanto a Petrobras surgia como o instrumento de exploração do bem econômico, menos importante, então.

Significativamente, a importância se deslocou do petróleo para a Petrobras. Da *commodity* para a competência em explorá-la; do ouro negro para a liderança tecnológica mundial na exploração em águas profundas. O próprio modelo de concessão instalado em 1997 é uma expressão disso: com ele, a propriedade do óleo é transferida da União para o concessionário, no momento da extração. No modelo de partilha, apresentado pelo Governo para a exploração do Pré-sal, a garantia da efetiva apropriação da riqueza pelo estado brasileiro tem sido defendida não através da propriedade do óleo extraído, mas pela operação obrigatória da Petrobras. Ou seja, a Petrobras passou a fazer parte dos arranjos de garantia para apropriação nacional da riqueza do óleo extraído. Com tudo isso, faz sentido dizer que atualidade da campanha “O petróleo é nosso” quer significar mais detidamente “A Petrobras é nossa”.

Implicitamente este tem sido o discurso do Governo Lula:

O fato de a Petrobras ter surgido como um projeto desacreditado mostra que havendo vontade política, é possível ao Brasil vencer também a fome e a miséria. Estou convencido de que um povo que fez a Petrobras há 50 anos e que fez Brasília há 40 anos pode acabar com a fome e a miséria no século 21.

...

O sucesso da Petrobras prova que um sonho nem sempre é uma miragem, especialmente quando é sonhado por milhões de pessoas. (FOLHA DE SÃO PAULO, 04 de outubro de 2003).

Na consolidação do novo modelo, duas observações ainda são cruciais: a primeira é que a Petrobras, já depois da reforma do setor, consolidou e reafirmou a construção de um tipo de reputação em que são facilmente tolhidas as críticas à sua face estatal ou à face privada. Assim, em qualquer campo ela conserva a legitimidade de ação, já construída há décadas.

A segunda é que a mudança institucional e dos marcos regulatórios da indústria do petróleo no Brasil se deu de forma estável, sem qualquer marca de ruptura ou de questionamentos geradores de incertezas impeditivas ao investimento. Com isso, não se quer dizer que a instalação do novo modelo tenha havido sem problemas. O que se pode afirmar é que as novas regras e o novo modelo instalado não contrariavam aos interesses nem de curto e nem de longo prazo da Petrobras. Por conta disso, houve, por parte da empresa, uma adesão imediata aos novos parâmetros de funcionamento desta indústria. Assim, foi a aderência imediata e sem questionamentos da Petrobrás ao novo marco regulatório que permitiu que ele fosse implantado com relativa estabilidade e sem rupturas.

Evidência disso, é a própria e enfática comemoração da empresa em relação aos resultados de 1998, o primeiro do novo modelo no setor:

1998 foi um ano de êxito ainda maior para a Petrobras. Contando com o apoio e a orientação do acionista majoritário – o Governo Federal –, a competência, o entusiasmo e a dedicação de todos os empregados, a Administração Superior da Companhia apresenta com satisfação os resultados do trabalho realizado e prossegue confiante no brilho futuro da maior empresa do nosso país (PETROBRAS, 1999, p. 03)

Assim, o modelo resultante da reforma e do seu processo evolutivo após dez anos de mudança institucional se mostrou favorável à expansão da Petrobras. Isto fica claro no documento que a Petrobras envia ao mercado quando da transferência da presidência da empresa ao Sr. José Sérgio Gabrielli em 22 de julho de 2005. No documento, o Sr. José Eduardo Dutra, deixando a companhia, afirma:

Se eu voltar ao parlamento e tiver uma emenda propondo a situação anterior voto contra. Aquele cenário catastrofista que acreditava que ia acontecer não se confirmou. Quando foi quebrado o monopólio, a Petrobras produzia 600 mil barris por dia e tinha 6 bilhões de barris em reservas. Dez anos depois produz 1,8 milhão de barris por dia e tem reservas de 13 bilhões. Venceu a realidade, que muitas vezes é bem diferente da idealização que a gente faz dela (PETROBRAS, 2005, p. 01)

3.3 – FORTALECIMENTO E ENFRAQUECIMENTO DA AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS - ANP

O objetivo desse item é apresentar uma trajetória da ANP desde sua criação. Interessa aqui mostrar que o seu enfraquecimento, principalmente após 2003, se deu concomitantemente ao fortalecimento da Petrobras. As constantes batalhas e embates entre a estatal e a agência reguladora acabaram por revelar as fragilidades dessa última que sucumbiu às investidas da empresa, esta inclusive usando seu poder de interferência nos *policy makers*, à semelhança do que discute Levy e Spiller (1996). É um detalhamento da segunda hipótese da tese. Antes, porém, discute-se o papel das agências reguladoras e algumas características da ANP.

3.3.1 – Uma visão geral sobre a regulação no Brasil e o do papel da ANP

Na década de 1990, na esteira das reformas da atuação do estado e dos processos de privatizações, entrou em pauta a criação das agências reguladoras no Brasil, no momento em que essas agências se multiplicam em diversos outros países, em geral, com fortes traços do modelo americano (PINTO JÚNIOR E SILVEIRA, 1999).

As forças que estiveram por trás e que moveram a criação dessas agências estiveram, de certa forma, relacionadas à (i) mudança estrutural no padrão de desenvolvimento econômico do país; (ii) mudança na natureza de atuação econômica do estado e (iii) alteração na configuração da distribuição de poder na tomada de decisões políticas e econômicas, agora com mais peso do setor privado (BLONGREN, 2006).

Característica marcante da convergência destes elementos foi a abertura de mercados ou de setores até então fechados e predominantemente comandados pelo estado. Decorrente disto e da execução do plano de desestatização, a idéia era a criação de agências reguladoras nos setores onde ocorrera privatização, sendo o setor elétrico, o de telecomunicações e o de petróleo os mais proeminentes²⁴.

Segundo Silva (2002), as justificativas encontradas para fundamentar a criação das agências são: a) necessidade de imparcialidade resolutória; b) experiência e técnica desenvolvidas por entidade especializada; c) colegialidade dos órgãos diretivos; d) continuidade na implementação das políticas públicas confiadas à agência; e) afastamento das ingerências políticas e f) incapacidade de estruturas tradicionais satisfazerem as necessidades contemporâneas da regulação administrativa;

Para que possa cumprir sua função, uma agência reguladora necessita de algumas condições indispensáveis: i) independência; ii) autonomia financeira; iii) quadro de pessoal competente e iv) transparência e autoridade²⁵. A idéia é que a falta de um desses elementos significaria o enfraquecimento da agência, tornando-se difícil assumir a confiança na regulação do setor, o que repercute de forma negativa no desempenho econômico e nos investimentos necessários ao crescimento do setor e

²⁴ Depois foram criadas outras agências reguladoras no Brasil não necessariamente ligadas à indústria de rede, nem aos de infraestrutura ou onde houve privatizações. Por conta disso, assumem formatos e vínculos governamentais diferenciados.

²⁵ De acordo com Kelman (2009, p. 07), "Qualquer desacordo pode levar a grandes prejuízos. Como é impossível prever em cláusulas contratuais tudo que o que pode ocorrer ao longo de décadas de concessão ou autorização, o que se espera é que as agências tenham sabedoria e imponham o seu poder de polícia com equilíbrio. Para isso é necessário ter competência técnica e independência decisória. [...] A independência decisória do 'arbitro' só existe com autonomia administrativa. Se não, mais cedo ou mais tarde, o 'dono' do orçamento pode impor alguma condicionalidade para a liberação de recursos. Se a agência fosse uma entidade de Governo, haveria o risco de que o interesse de longo prazo dos consumidores viesse a ser sacrificado em favor do interesse de curto prazo do Governo de plantão".

do país. Ou seja, para os investidores, a credibilidade da agência e a estabilidade do marco regulatório de determinado setor está associado à diminuição de incertezas em relação ao cumprimento dos contratos estabelecidos, tornando-se central para o incremento da taxa de investimentos e à diminuição dos riscos envolvidos.

Por outro lado, a agência pode ser devidamente controlada pelo Estado e pela sociedade, dados os métodos legais e eficazes. Contudo, ela não pode ser jamais 'capturada' nem pelo Executivo, nem pelas empresas que regula. Em qualquer das hipóteses, estariam sendo sacrificados os elementos de eficiência setorial e o interesse nacional, além, novamente, de uma distorção nas decisões de investimento.

Cabe, então, investigar, no caso brasileiro, como o comportamento da agência reguladora interferiu nas estratégias da Petrobras e como foram, através de embates sucessivos, estabelecidos os limites de atuação de uma ou de outra, e como isso contribuiu – ou não- para a permanência dos altos níveis de influência da Petrobras no setor de petróleo e gás no Brasil.

A Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis – ANP atua num modelo especial, num setor estratégico, caracterizado principalmente por uma estatal forte e um mercado aberto e regulado. Cabe a ANP promover a regulação, a contratação e fiscalização na indústria do petróleo, além de “implementar, em suas esfera de atribuições, a política nacional de petróleo, gás natural e biocombustíveis, contida na política energética nacional”²⁶. Nestes termos, a relação da agência com o Governo Federal é clara: a de implantação e execução de uma política que é desenhada e definida por aquele.

Os diretores da ANP são indicados pelo Presidente da República ao Senado e por este sabatinados. Com a aprovação da Comissão de Infraestrutura e do plenário, são nomeados pelo Presidente e passam a exercer mandato por tempo previamente determinado.

²⁶ Art. 8º, I da Lei 9.487/97

Nos seus anos de funcionamento, a ANP teve quatro Diretores-Gerais: três efetivos e dois interinos. David Zylbersztajn, o primeiro a ocupar o cargo, com um mandato de três anos, foi reconduzido por mais quatro anos e exonerado, a seu pedido, em 2001, antes do término do segundo mandato. Júlio Colombi Netto foi nomeado Diretor-Geral substituto eventual depois da saída de Zylbersztajn, até a nomeação de Sebastião do Rego Barros em 2002. Rego Barros assumiu a Direção-Geral, completando o mandato que seria de Zylbersztajn. Haroldo Lima, o primeiro diretor a ser indicado no Governo Lula, foi o quarto Diretor-Geral da ANP, respondendo interinamente pelo cargo até sua confirmação em outubro de 2005. O quadro abaixo apresenta a lista dos Diretores- Gerais da ANP desde sua criação:

QUADRO 3.2 – DIRETORES DA ANP

Diretores-Gerais	Status	Mandatos
<p>DAVID ZYLBERSZTAJN Engenheiro mecânico mestre em Engenharia Mecânica pela PUC-RJ e PHD pelo Instituto de Política Energética de Grenoble, França; ex-secretário de energia de SP, no governo de Mário Covas</p>	<i>Efetivo</i>	<p>15/1/1998 a 16/1/2001 (primeiro mandato) 11/01/2001 a 15/10/2001 (segundo mandato)</p>
<p>JÚLIO COLOMBI NETTO Economista com mestrado pela Universidade de São Paulo; foi diretor de Economia, Finanças e Relações com o Mercado da Companhia Paulista de Força e Luz – CPFL</p>	<i>Substituto Eventual</i>	16/10/2001 a 28/12/2001
<p>SEBASTIÃO DO REGO BARROS Diplomata de carreira, foi presidente do grupo de trabalho intergovernamental para negociação de um regime de armazenamento internacional de plutônio, na Agência Internacional de Energia; foi delegado do Brasil em Assembléias Gerais da ONU. Embaixador do Brasil na Argentina.</p>	<i>Efetivo</i>	2/1/2002 a 15/1/2005 completou o mandato de David Zylbersztajn
<p>HAROLDO LIMA Engenheiro eletricitista formado pela Universidade Federal da Bahia-Ufba, cumpriu cinco mandatos consecutivos como deputado federal, líder do PC do B na Câmara dos deputados por 11 anos.</p>	<i>Substituto Eventual</i>	16/1/2005 a 19/10/2005
	<i>Efetivo</i>	20/10/2005 – atual

Fonte: ANP – Diversos Relatórios Anuais

À ANP coube a tarefa de implantação de um modelo concorrencial num setor que foi monopólico por mais de quatro décadas. A complexidade da tarefa envolvia o fato

de que, na perspectiva institucionalista, o processo de concorrência não pode ser desvinculado do estabelecimento dos direitos de propriedade e a natureza destes interfere no funcionamento e no formato em que se dá o processo concorrencial. Para as questões envolvidas na mudança que se processava no Brasil, os direitos de propriedade – basicamente contratuais - envolvidos tiveram de ser revistos e tiveram que ser remodelados de acordo com o novo tipo de relação que a Petrobras teria de estabelecer tanto em relação à União – deixando de ser operadora exclusiva dos direitos desta – como em relação ao novo ator, a ANP.

O necessário processo de aprendizado, por parte da ANP, para que pudesse lidar eficientemente com o Estado, com a estatocracia federal, com a empresa estatal - cujo acionista principal é o próprio estado²⁷ - e ainda com o capital privado não foi nem automático e nem instantâneo. A confiabilidade na regulação do setor, entretanto, estava sujeita à que essas relações fossem claramente estabelecidas e bem definidos e cumpridos os limites de cada um desses agentes. A própria ANP (1998) indicou que a criação da agência constituiu o principal desafio da nova agenda reguladora, uma vez que as relações institucionais entre os órgãos governamentais passariam a ser pautadas em um tipo de atuação que não era característica da cultura brasileira. A questão em si, é que a criação da ANP também significou a mudança nas “regras do jogo”. Dadas as atribuições que lhe foram conferidas por lei, sua atuação poderia ser forte o bastante para modificar o equilíbrio das forças e a distribuição dos interesses que, na indústria do petróleo no Brasil, já haviam se consolidado.

Ao investidor privado ingressante, por exemplo, ficava a idéia de que embora as barreiras institucionais à entrada estivessem eliminadas pelo novo modelo de regulação do setor, as barreiras econômicas e políticas dependiam de como se comportaria o Governo e a empresa incumbente. Além disso, somar-se-iam os riscos geológicos e a assimetria de informação e de conhecimento a favor da Petrobras. Todos esses condicionantes que aumentavam o nível de incerteza e abriam caminhos para comportamentos oportunistas não poderiam ser desprezados. Sobretudo, os riscos regulatórios eram significativos, dados pela incerteza sobre a

²⁷ Tanto a agência quanto a estatal são vinculadas ao Ministério de Minas e Energia (MME).

capacidade regulatória exercida por uma agência recém criada, sem que houvesse a necessária acumulação de processos de aprendizado.

Quanto à relação com a Petrobras, estatal e incumbente, a ANP começou a atuar claramente em desvantagem no que diz respeito à assimetria de informação e de conhecimento. De forma geral, não se pode desconsiderar que as agências reguladoras sofrem de restrições de informações, que limitam a sua capacidade de identificar todas as variáveis relevantes para adequar seus instrumentos aos objetivos da regulação. Essas assimetrias estão, geralmente, a favor das empresas reguladas (PINTO JÚNIOR E PIRES, 2000). A questão, então, é que essa assimetria foi fundamental para que Petrobras se sobressaísse e, inclusive, implicitamente, influenciasse nas formas com que se dariam os desenhos regulatórios do setor.

3.3.2 – Uma proposição sobre as fases da ANP

a) Fase de consolidação, legitimidade e aumento de importância

As condições e as especificidades históricas e políticas em 1998 fizeram com que a ANP, assim que criada, tivesse força considerável junto ao Governo Federal. As ações iniciais da agência eram amplamente apoiadas pelo Governo FHC e estavam direcionadas para o enfrentamento de desafios importantes, voltados para a adaptação de funcionamento de mercado a uma nova lógica, agora baseada num modelo de concorrência setorial. Além disso, outro desafio consistia em promover definições e configurações que tornassem as ações empresariais, inclusive da Petrobras, convergentes com a nova institucionalidade que, para aumentar o desafio, também estava em fase de construção.

Contudo, o desafio maior da ANP, e se pode dizer de todas as agências reguladoras que passaram a atuar no Brasil na década de 1990, era a construção de sua própria legitimidade. Isso deriva de uma característica fundamental das instituições: embora elas possam ser criadas legalmente, seu processo de legitimação não se limita aos

atos de lei, mas está ligada a processos de validação social que não são nem instantâneos e nem automáticos (NORTH, 1990). Assim, ao mesmo tempo em que a ANP necessitava regular o mercado, também era preciso legitimar – social, política e economicamente - a sua ocupação de espaços que antes eram ocupados ou pela Petrobras, pelo Ministério de Minas e Energia (MME) ou por outras instâncias de governo.

A característica marcante tanto do MME quanto de outras esferas de governo em relação à política energética, era o fato de serem todos esses órgãos bastante enfraquecidos. De acordo com Pinto Júnior (2007, p. 63), naquele contexto, “chama a atenção o relativo enfraquecimento dos Ministérios setoriais [...]”. Assim, e até por falta de quadros, não havia quaisquer condições de o MME intervir diretamente ou mudar alguma decisão da ANP, que muitas vezes assumiu o próprio papel do MME. Ou seja, de forma geral, os órgãos voltados à política energética eram marcados exatamente pela falta de atuação²⁸.

Como exemplo disso, uma auditoria realizada pelo Tribunal de Contas da União - TCU²⁹, em dezembro de 2001, concluiu que formalmente inexistia uma política energética brasileira. Além disso, constatou que eram frágeis os mecanismos de articulação entre ANP e a Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL, o que tornava dificultosa as gestões governamentais dos setores elétrico e de petróleo. A ausência de uma política energética era consequência explícita da deficiência e inoperância do Conselho Nacional de Política Energética - CNPE, que, embora criado em 1997, só foi instalado em outubro de 2000³⁰.

²⁸ Um ponto marcante no Governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) foi a ausência de qualquer tipo de esforço para fortalecer os ministérios de infraestrutura. De uma forma geral, eram considerados ministérios “despovoados” e seus quadros eram em grande parte egressos das estatais. Nem mesmo a ocorrência do “apagão” elétrico, em 2001, produziu qualquer tipo de ação sistemática no sentido promover o fortalecimento do MME.

²⁹ Relatório de Auditoria realizada pela Secretaria de Fiscalização e Desestatização do TCU (Processo 005.793/2002-7), cujo relator foi ministro Ubiratan Aguiar. A decisão de auditar o CNPE foi tomada depois das auditorias realizadas pelo TCU na ANP e na ANEEL em 1999, com o objetivo de instrumentalizar o controle externo nesses novos órgãos da administração pública brasileira.

³⁰ A rigor, o CNPE é um órgão consultivo, ou seja, formulador de políticas a serem implantadas, ou não, a critério da Presidência da República. Suas resoluções não têm caráter deliberativo, mas são de fundamentais para orientar o Presidente da República na adoção de medidas relacionadas à política energética. A natureza consultiva não invalida, entretanto, a necessidade do cumprimento de seu papel de órgão encarregado de propor políticas nacionais e medidas a fim de subsidiar a efetiva declaração de uma política energética nacional pelo Presidente da República. Assim, pode-se dizer que dependia desse a decisão de instalação efetiva do CNPE.

Pode-se dizer que existia um vácuo – ou uma não efetividade institucional - no que diz respeito à política energética no Brasil de forma geral, e uma completa desarticulação dos órgãos governamentais em relação ao petróleo e gás natural, de forma específica. Neste sentido, abriu-se um campo de atuação para a ANP que, embora não legalmente direcionado a ela, tinha de ser ocupado por conta da necessidade de regulação e formatação do setor às novas condições institucionais. Assim, vale dizer que as ações da ANP ultrapassaram os limites de atuação para as quais foi criada³¹. A questão é que a ANP percebeu esse vácuo e começou a atuar também determinando a política energética e definindo alguns elementos políticos sobre o petróleo e o gás natural.

A construção da legitimidade da ANP, dadas essas condicionantes, foi muito forte e se alicerçou por ocasião da realização da chamada Rodada Zero de licitação na área de *upstream*. Nessa ocasião, por força de lei, a Petrobras teve que ratificar a intenção de continuidade de exploração nos campos de petróleo onde atuava, e assinar os contratos de concessão junto à ANP. A mensagem que daí derivava – dada a obrigatoriedade de a Petrobras se submeter a contratos de concessão numa rodada inicial e ter que disputar com outras empresas, em igualdade de condições, nas rodadas seguintes - é que novo modelo de regulação estava sendo implementado e tinha, na agência reguladora, o esteio para redefinição das posturas empresariais, inclusive da Petrobras.

A assinatura dos contratos da Rodada Zero da Petrobras com a ANP, mais do que isso, significou o estabelecimento concreto e material da mudança dos direitos de propriedade envolvidos na exploração de petróleo e gás no Brasil. Até aquele momento, embora a Petrobras já tivesse perdido o monopólio de direito, ainda o detinha de fato. A assinatura desses contratos de concessão significou a transferência à ANP de representação dos direitos de propriedade do poder concedente – a União – ao mesmo tempo em que materializou o objeto sobre o qual a sua fiscalização poderia incidir e disciplinar: as atividades da Petrobras. Pelo lado da estatal, significou a efetividade de submissão às novas regras e à

³¹ Exemplo claro disso, foi a inoperância do Conselho Nacional de Política Energética – CNPE que teve sua primeira reunião apenas em 2001, tendo sido criado, entretanto, em 1997, através da mesma lei que criou a ANP.

observação/fiscalização de um novo ator do ambiente institucional em que, a partir dali, ela deveria atuar.

b) Fase de questionamentos, críticas, embates e enfraquecimento da Agência

Aqui se discute duas fontes de enfraquecimento relativo da ANP. Uma delas está ligada à própria postura dos Governos (FHC e Lula) promovendo interferências – as vezes indevidas – nas ações da Agência. A outra é decorrente dos embates travados entre a ANP e a Petrobras, o que levou essa última a preservar alguns de seus espaços de influência na formatação do arranjo institucional do setor de petróleo e gás, além de acionar pontos de veto, contrariando as posições da agência reguladora.

Em relação aos Governos (FHC e LULA), os problemas não foram pequenos. Talvez pela rapidez com que a ANP foi criada e instalada ou ainda pelo fato de que o arcabouço jurídico sobre o qual ela atuava também foi sendo construído concomitantemente à continuidade da atividade econômica do setor, houve tanto no Governo FHC quanto no Governo Lula pouca clareza a respeito das funções da ANP. Desse desconhecimento, resultaram intervenções mal direcionadas que provocaram ‘arranhões’ à imagem da Agência.

Uma delas, ainda no Governo FHC, foi a determinação para que a ANP estabelecesse os preços do botijão de gás de cozinha, contrariando o princípio da liberdade de preços para os combustíveis, estabelecido em lei. Como o CNPE, pela Resolução 04/2002, havia concedido à ANP poderes para fixar, em caráter temporário, os preços de combustíveis, o Despacho 524/2002 da agência determinou à Petrobras uma redução de 12,4% nos preços de faturamento do gás de botijão. A medida passou a ser noticiada como uma clara manipulação da agência pelo Governo Federal, como uma tentativa de favorecer o candidato do partido do governo que concorria a presidência da República, além de aumentar ainda mais a falta de clareza quanto às atribuições da ANP. Embora o ato tenha sido

revogado através do Despacho 861/2002, cerca de dois meses depois, as marcas já tinham sido cravadas na imagem da agência.

A troca de Governo, em 2003, aprofundaria a rota de questionamentos na trajetória das agências reguladoras e na ANP de forma específica. Segundo Leite (2009, p. 27), “the progressive institutional progress expected from the Regulating Agencies of public service appointed by the previous administration was interrupted due to the reduction of their respective powers and resources.”

O Governo Lula, em fevereiro de 2003, cerca de um mês e meio após tomar posse se referiu às agências reguladoras como “terceirização do poder político no Brasil”. Queixava-se de que o Governo não podia ser o último a saber dos aumentos de preços e tarifas, decididos pelas agências reguladoras³².

Ou seja, mudaram as condições de continuidade na construção/consolidação da legitimidade social e econômica da agência, principalmente em função dos questionamentos levantados dentro do próprio governo em relação ao modelo de regulação no Brasil. Até este ponto, a construção da legitimidade estava ligada a conquista de um espaço de atuação e ao reconhecimento pelas empresas incumbente e ingressantes que existia uma organização técnica independente que estava atuando em favor do mercado e das regras que tinham sido definidas para o setor e não em função de uma intencionalidade de governo ou em defesa de um ou outro agente.

A crítica direta do Presidente Lula, chamando as agências de “formas de terceirização do poder”, sinalizava a pouca disposição do Governo em conviver com outros organismos estatais tomadores de decisões importantes³³. A medida tomada

³² O Estado de São Paulo. **Lula quer rever o papel das agências reguladoras**. 23 de fevereiro de 2003.

³³ Esse episódio é também relatado por Kelman (2009, p. 10): “Na esteira da realidade política – de oposição à privatização – ocorreram questionamentos quanto à legitimidade das agências, em particular quanto ao fato de que elas não estariam sujeitas à discricionariedade decisória do Presidente da República. Argumentou-se que as agências estabeleceriam o quarto poder ao qual faltaria amparo constitucional. A culpabilização da Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC) pela crise aérea, que traumatizou o país em 2007, não importa se justa ou injusta, e toda a discussão sobre seus dirigentes serem ou não despedidos, só agravaram a situação”.

foi a criação de um grupo interministerial para uma avaliação das agências reguladoras no Brasil.

Segundo Kelman (2009, p. 10),

No início de 2003, o cenário era de insegurança quando o Ministério do Planejamento do recém-empossado Governo Lula organizou o seminário “*Avaliação e Desafios da Regulação no Brasil*”, como o objetivo de recolher idéias e experiências para subsidiar propostas de aperfeiçoamento do modelo existente para as agências reguladoras. Sintomático que, antes e durante o evento, não tenha havido a mínima preocupação em ouvir o que as agências tinham a dizer.

Com o passar do tempo, ficou clara uma mudança gradual de posição. Os membros do grupo de trabalho passaram a reconhecer que as agências eram essenciais para o bom funcionamento da maior parte dos setores encarregados de prestação de serviços públicos. Elas constituem a garantia da segurança institucional e econômica para o capital privado (KELMAN, 2009).

Em setembro de 2003 foi divulgado o relatório *Análise e avaliação do papel das agências reguladoras no atual arranjo institucional brasileiro*. O documento ratificou a importância do modelo regulatório instalado no Brasil, mas colocou ressalvas importantes que iriam delinear a nova forma de relacionamento entre o Executivo e as agências reguladoras no Brasil:

[...] faz-se necessário estabelecer a fronteira entre formulação de política setorial e regulação econômica. Tal objetivo, deve-se frisar, não implica qualquer incompatibilidade entre a atividade de regulação desempenhada pelas agências e a formulação de políticas setoriais por parte de ministérios. Ao contrário, o Grupo de Trabalho concluiu que ambos – agências reguladoras e ministérios – podem atuar de forma harmoniosa e, do ponto de vista institucional, de modo cooperativo. [...] é importante que a interação cooperativa entre ambos seja estimulada – o que implica afastar, desde logo, a idéia de que há rivalidade ou tensão natural entre ministérios e agências (CASA CIVIL, 2003, p. 47).

O relatório final do Grupo de Trabalho deu origem a dois anteprojetos de lei que alterariam a gestão e a atuação as agências reguladoras, que ficaram conhecidos como “Lei das Agências”.

Além disso, o relatório foi importante para a decisão do Governo de novamente tomar para si a tarefa de desenhar e fazer a política energética. No caso da ANP, isso significou o surgimento de algumas intervenções do MME, criando intensos conflitos. Juridicamente, a ANP é um órgão que não responde diretamente ao MME já que seu ato de criação a designa como um órgão vinculado, mas não subordinado.

Ao mesmo tempo, começou um movimento de fortalecimento do MME. Com a abertura de concurso público e formação de um quadro mais qualificado, aquele vácuo antes existente - seja pela ausência de atuação do CNPE ou pelo fraco Ministério - começou a desaparecer. O Governo Lula criou uma Secretaria de Petróleo e Gás, num Ministério que antes tratava basicamente de energia elétrica e hidroelétrica, mais especificamente³⁴.

A intervenção do MME sobre a ANP se caracterizou não por uma violação dos dispositivos legais ou constitucionais, mas pela retomada de espaços que foram ocupados pela ANP por conta do vazio antes existente. Isso ficou claro na sexta rodada de licitação em que, depois de anunciados os blocos que iriam a leilão, o MME mudou as decisões da ANP, que teve de tirar alguns blocos da lista dos que iriam ser licitados. Novamente isso significou mais arranhões à imagem da Agência.

Embora ficasse claro depois que decidir sobre quais blocos iriam a leilão se constituía uma questão de política e, por conseguinte não competia à ANP, o sintoma mais claro foi o início de um processo de desacreditação do mercado em relação à agência. Em um setor em que já são consideráveis os riscos econômicos, geológicos e políticos, o comportamento empresarial também é especialmente sensível aos riscos regulatórios. Soava uma mensagem de cautela em razão de mais esta interferência do governo. Neste sentido, estavam dados os primeiros passos para o enfraquecimento da ANP: a partir daí, havia uma dúvida se as orientações do agente regulador ao mercado seriam definitivas ou teriam novas interferências políticas por parte do MME.

³⁴ Até esse período, vale dizer que os assuntos ligados ao petróleo e gás natural estavam mais ligados diretamente à Presidência da República do que ao MME.

Outros aspectos dificultaram as ações da Agência³⁵. Ainda a respeito das dificuldades no âmbito das relações com o Executivo, o contingenciamento de recursos foi um impeditivo claro para o bom desempenho da agência. Em setembro de 2005, o presidente Lula vetou emenda ao orçamento que impedia o contingenciamento de recursos das agências reguladoras provenientes de receitas próprias. O veto foi tema de pronunciamento Diretor-Geral da ANP, Haroldo Lima, ao Senado em outubro de 2005:

Sem contar gastos com folha de pagamento, a ANP reivindica a liberação de R\$ 445,4 milhões. A previsão feita pelo Ministério do Planejamento para a agência é de apenas R\$ 231,3 milhões na Lei do Orçamento Anual de 2006. Lima quer que os parlamentares façam emendas ao orçamento garantindo que a verba final da ANP não fique abaixo dos R\$ 400 milhões. (...) O contingenciamento mais forte foi realizado este ano [2005], quando apenas 1% da verba foi repassado. Enquanto o orçamento da União previa R\$ 1,9 bilhão para a realização de estudos, fiscalização e outras funções da agência, apenas R\$ 19 milhões foram liberados³⁶.

A questão financeira da agência já era um problema anterior e também foi alvo de reportagem no jornal Folha de São Paulo, de 04 de dezembro de 2003:

Sem dinheiro no caixa, a ANP (Agência Nacional do Petróleo) não renovou o plano de saúde dos funcionários. Em protesto, eles enviaram um abaixo-assinado ao embaixador Rego Barros, diretor-geral da agência. A ANP joga a culpa na tesoura afiada do governo.

Além destes pontos, o Governo Lula também demorou em fazer as indicações para a diretoria da ANP. Conseqüentemente, a diretoria permaneceu incompleta de abril de 2002 até novembro de 2006. Entre março e junho de 2006, chegou-se ao ponto de ser impedida de realizar reuniões por contar com apenas dois diretores. De

³⁵ Vale ainda citar outro desafio enfrentado pela agência, de acordo com Blongren (2006, p. 74): “Outro ponto relevante na história não só da ANP, mas de todas as agências reguladoras, foi a demora para a realização do concurso público para preenchimento do quadro funcional. Apesar de a ANP ter entrado em funcionamento em 1998, o concurso público para contratação de pessoal só foi realizado em 2005, devido a uma Ação Direta de Inconstitucionalidade - Adin de autoria do Partido dos Trabalhadores - PT, do ano de 2000, que contestava dispositivos da Lei 9986, também de 2000, que trata do quadro funcional das agências reguladoras. A Adin continha um pedido de liminar para suspensão dos concursos, que o Supremo Tribunal Federal - STF considerou sem efeito após a publicação, em 2004, de lei, proposta pelo governo Lula, autorizando a realização de concurso público pelas agências reguladoras. Do início das atividades da ANP até a posse dos aprovados no primeiro concurso público em 2005, o quadro funcional da agência era formado por nomeados para cargos comissionados, prestadores de serviços, profissionais contratados em caráter temporário e servidores requisitados de outros órgãos.”

³⁶ **ANP: Diretor reclama da falta de recursos.** O Globo. 14 de janeiro de 2006.

acordo com a Portaria 160/2004, são necessários três diretores para a reunião do colegiado.

Isto decorreu também em função das dificuldades que o Governo Lula enfrentou no Congresso Nacional principalmente durante seu primeiro mandato. Do ponto de vista de funcionamento das agências, a principal atuação do Senado se dá pela aprovação dos diretores das agências. Durante o governo de Fernando Henrique Cardoso não houve impasses no preenchimento dos cargos da diretoria da ANP. A sabatina na Comissão de Infra-Estrutura e a aprovação no plenário do Senado apenas cumpriam meras formalidades.

Já no Governo Lula, houve duas tentativas de indicação de diretores da ANP, todas rejeitadas pelo Senado. No primeiro caso, o Luiz Alfredo Salomão foi rejeitado pelo plenário em 24 de junho de 2003, embora tivesse sido aprovado pela Comissão de Infraestrutura. Em 2005, o engenheiro José Fantine, ex-funcionário da Petrobras, foi reprovado pela Comissão de Infra-Estrutura para o cargo de Diretor-Geral da ANP, um acontecimento inusitado, já que cabe à comissão avaliar a capacidade técnica do candidato. Depois desses nomes recusados pelo Senado, o Presidente Lula optou por Haroldo Lima, que não precisou ser sabatinado pelo Senado e evitou o risco de ter que negociar um novo nome com o Congresso, bem como o desgaste de ter mais uma indicação rejeitada.

De qualquer forma, o período marcou uma inflexão na trajetória de reconhecimento e de importância da ANP perante o setor. Se desde sua criação até 2002 sua trajetória foi marcada por um posicionamento como orientadora das ações de regulação, a partir de 2003 ela passou a ser vista como uma instância burocrática que, mesmo indireta ou implicitamente, seguia o direcionamento do MME para a tomada de decisões na indústria do petróleo. Por outro lado, a idéia que parece clara no Governo Lula é a de utilizar a ANP não apenas para a implantação de políticas públicas do setor, mas também para intervenções pontuais no mercado.

Levy e Spiller (1996) chamam a atenção para o fato de que a literatura tem negligenciado o papel do funcionamento das instituições do sistema político no tratamento do problema regulatório. A eficiência na regulação de determinado setor

depende tanto dos incentivos regulatórios quanto das estruturas de governança envolvidas em todo o processo. Essa configuração contempla também esse tipo de interferência que acaba por restringir o próprio poder da agência de resolver os conflitos provenientes da luta de interesses entre os agentes estabelecidos.

Contudo, foram os embates entre a ANP e a Petrobras que acrescentaram outros impedimentos ao papel que a Agência tinha objetivo de desempenhar.

Quando David Zylbersztajn assumiu a Diretoria Geral da ANP, em 1998, era clara a intenção de instalar no setor, o mais rápido possível, um modelo de concorrência desenhado pela Agência: a idéia era forçar a estatal a se comportar dentro dos parâmetros e das regras estabelecidas pela ANP: “A estatal será tratada como qualquer outra empresa que venha atuar no setor”³⁷. A partir daí, começavam os embates entre a Petrobras e a ANP, com viés inicialmente político.

Já no início, a controvérsia começou com a interpretação que Zylbersztajn deu a respeito dos contratos de parceria que a Petrobras tinha assinado no ano anterior, 1997: “Não têm validade, nem poderiam. Seria uma ilegalidade”.³⁸

Por um lado, a ANP, ocupando alguns espaços antes vazios, queria impedir que a Petrobras continuasse ditando as ‘regras do jogo’ na indústria. Além disso, queria desenhar um novo modelo em que os recursos das empresas ingressantes se direcionassem para novos investimentos e não para a aquisição de ativos, como predominantemente aconteceu em outros setores abertos à concorrência.

Por outro lado, tendo perdido a execução exclusiva dos direitos da União sobre a exploração as reservas de petróleo e de gás natural, e tendo deixado a função regulatória que vinha assumindo há décadas no setor, a Petrobras apresentava a intenção de manter seu poder de mercado e de influência nos rumos das atividades petrolíferas no Brasil. Os embates entre a estatal e o órgão regulador foram emblemáticos no caso do gás natural. Como a Petrobras, no início do novo modelo institucional, não era uma empresa dominante em relação ao gás natural, a ANP

³⁷ David Zylbersztajn. **ANP definirá as áreas da estatal**. Folha de São Paulo. 18 de janeiro de 1998.

³⁸ David Zylbersztajn na entrevista: **Zilbersztajn enfrenta poder da Petrobras**. O Estado de São Paulo. 25 de janeiro de 1998.

queria instalar, em relação a esse energético, desde o início, um modelo em que as outras empresas concorressem em igualdade de condições com a estatal. O estabelecimento das condições de 'livre acesso' dá conta dessa cartada inicial da ANP.

Entretanto, a Petrobras já via, no gás natural, novas possibilidades e potencialidades, o que a fez perseguir firmemente a estratégia de domínio também no mercado de gás natural. A intenção era se fazer presente, com relativo poder de mercado da produção à distribuição³⁹.

Face à iminência do aumento da importância da produção e comercialização do gás natural no Brasil e face à existência de múltiplos agentes produtores em outros países e que tinham o interesse em exportar combustível para o país, a ANP regulamentou a questão do livre acesso através da Portaria 169/98. Estava nesse instrumento o início à concretização do objetivo de introduzir a concorrência nesse segmento de mercado.

Contudo, em abril de 2001, após a ANP determinar que a empresa controlada pela Petrobras contratasse transporte de terceiros, a Portaria 169/98 foi revogada, sem que se apresentassem ao mercado as justificativas para tanto. A revogação da Portaria, justamente após a ANP ter determinado que a TBG transportasse gás dos novos entrantes foi outro fator que, além de interferir na credibilidade do regulador, também significou o fortalecimento do poder da Petrobras, que preservou suas formas de influência no mercado.

Já agosto de 2003, o MME encaminhou o ofício 1476/2003 à ANP contendo as diretrizes de política para o setor: apontavam para substancial mudança de rumo no processo de abertura do mercado de gás natural e permitia que a Petrobras mantivesse sua posição dominante também no gás natural.

Nesse sentido, pode-se dizer que nos embates travados entre a ANP e a estatal, a ganhadora foi, sem dúvidas, a Petrobras que passou a contar com mecanismos de

³⁹ Essa estratégia será discutida no capítulo quatro.

reforço de seu poder de mercado. Mesmo o advento da chamada Lei do gás, a 11.909/2009 não diminuíram, mas ao contrário, contribui substancialmente o fortalecimento do exercício de poder da Petrobras.

Esse posicionamento ainda era questionado pela ANP em 2005. Quando deixou o cargo de Diretor-Geral da ANP, o embaixador Sebastião do Rego Barros também fez duras críticas à Petrobras: a dúvida sobre o papel da Petrobras [“É empresa ou é governo?”] seria um dos fatores que impediriam o estabelecimento pleno da concorrência no setor no Brasil: “O preço dos combustíveis no Brasil é livre apenas em tese, já que uma só empresa é responsável por 90% da produção. Existem fórmulas para calcular o preço da maioria dos produtos, menos da gasolina, do diesel e do gás de cozinha, dominados pela Petrobras”⁴⁰

Vale dizer que o embate ainda persistiu até a oitava rodada de licitação da ANP, em 2006. Segundo as regras estabelecidas para aquela licitação, cada empresa, sozinha ou como líder de consórcio, estava limitada a arrematar um número máximo de áreas em cada setor oferecido. Conforme o diretor da ANP⁴¹, o objetivo de tal restrição seria evitar que uma empresa estrangeira arrematasse parte considerável dos blocos, prejudicando a competição. Contudo, fica claro que essa explicação é evidentemente parcial. Afinal, a competição no setor não é o resultado de uma rodada, mas sim da estrutura de concentração de mercado existente. Como nenhuma empresa estrangeira possui posição de dominância neste setor no Brasil, aquela limitação estava claramente direcionada para a Petrobras, que mais arrematou blocos em todas as 10 rodadas realizadas, como será observado no capítulo seis. O resultado, é que a licitação foi suspensa por força de liminar, quando a ANP tinha licitado apenas 25% das áreas programadas⁴². A ANP ainda tentou na justiça suspender a liminar e continuar a rodada de licitação. Em função da falta de sucesso na empreitada, a licitação foi definitivamente encerrada, garantido às empresas aqueles blocos que foram licitados antes da notificação de suspensão⁴³.

⁴⁰ **A Petrobras é empresa ou Governo?** O Estado de São Paulo. 15 de janeiro de 2005.

⁴¹ **ANP pode mudar regra que fez leilão suspenso.** O Estado de São Paulo. 02 de dezembro de 2006.

⁴² Conforme dados da ANP. O detalhamento das rodadas de licitação é apresentado no capítulo seis.

⁴³ **ANP perde disputa judicial e já planeja a nona rodada.** Valor Econômico. 31 de novembro de 2006.

c) Fase de redefinição e desafios para novas atribuições

O período atual significa a abertura para uma terceira fase na atuação da ANP. Ela está caracterizada por duas mudanças importantes no setor: a Lei 11.909 de março de 1999, conhecida como “Lei do gás” e a regulamentação da exploração de petróleo e gás na área do pré-sal. Por serem recentes, tais mudanças não serão aqui detalhadas. Pode-se dizer, entretanto, e de forma segura, que representam um novo marco no funcionamento da agência.

As descobertas de reservas significativas e o aumento da importância relativa do gás natural na economia brasileira levaram à uma preocupação no sentido de haver uma regulação específica para o gás natural, antes atrelada à Lei 9.478/97. A busca da auto-suficiência também no gás natural, as possibilidades de exportação, o estreitamento das relações comerciais internacionais de gás natural, a expansão da malha de gasodutos e ainda o estímulo do Governo Federal para o uso do gás na indústria nacional criaram a necessidade de desembaraçar alguns “nós” que ficaram expostos na lei anterior⁴⁴.

Assim, a Lei 11.909/09 dispõe sobre as atividades relativas ao transporte de gás natural, de que trata o art. 177 da Constituição Federal e apresenta normas para as atividades de tratamento, processamento, estocagem, liquefação, regaseificação e comercialização de gás natural.

Ao atribuir à ANP novas funções, inclusive a de definição de tarifas e a realização de concessões para o transporte de gás natural, a Lei 11.909/09 aumentou a importância das ações da ANP.

No caso da regulamentação da exploração de óleo e gás na região do pré-sal, a aprovação do modelo de partilha também altera o papel da ANP no *upstream* no Brasil. Tornando-se a região do pré-sal a mais importante para a exploração do

⁴⁴ Além destes pontos, vale dizer que em 1992, a Comissão de Gás e Energia (COGAS) do MME tomou a decisão de aumentar de 2,5% para 10% (até 2010) a participação do gás natural na matriz energética brasileira. Esta decisão se transformou em uma meta para o setor de energia, sendo referendada pelo CNPE em 2000.

petróleo e gás no Brasil, a continuidade do modelo anterior – de concessão – se dará nas áreas onde o risco geológico é maior, mantendo, nessas regiões o papel já desempenhado pela agência.

De qualquer forma, tais mudanças, ao significar alterações importantes nos marcos regulatórios da indústria brasileira de petróleo e gás natural, também mudam as atribuições do órgão regulador, abrindo-lhe uma nova fase de atuação.

3.4 – CONSIDERAÇÕES FINAIS

O ambiente da E&P - e os contratos a ele inerentes – envolve um misto de complexidades e incertezas. Alguns elementos reforçam essa situação: a multiplicidade de conhecimentos necessária para a realização dos contratos (exemplos: geologia, economia, finanças, direito, química entre outros); a quantidade de variáveis envolvendo esta atividade e seus riscos; os custos de produção; o comportamento da demanda e do mercado, além das questões geopolíticas são fundamentais.

No caso brasileiro, a instalação da concorrência no setor - aberto às empresas nacionais ou estrangeiras no Brasil a partir de 1997 – as incertezas foram agravadas dada a profundidade das mudanças institucionais implementadas. O sistema negocial que acabou se configurando, entretanto, conduziu a uma situação em que a aderência da Petrobras ao novo modelo foi sistemática e imediata.

Houve, desta forma, forte interesse na sua continuidade e na observância da distribuição de interesses já colocados. Assim, o desenvolvimento institucional da E&P no Brasil fez-se ao comando da ANP, contudo, com um alto custo de sua imagem e de diminuição de sua influencia inicial, além de um fortalecimento da Petrobras.

Assim, concluindo este capítulo, pode-se dizer que a reforma institucional da indústria do petróleo no Brasil significou a sobreposição de um novo modelo de

funcionamento do setor mas num tipo de institucionalidade que embora bastante diferente do anterior, permitiu que permanecessem alguns elementos oriundos da estrutura institucional anterior: um Executivo bastante intervencionista e uma empresa estatal, integrada e verticalizada que reafirmou a sua natureza corporativista e de eficiência empresarial. Neste modelo resultante, as áreas de influência da Petrobras foram preservadas e em alguns casos inclusive aumentadas. A própria concorrência setorial, por exemplo, pode-se dizer teve a sua implantação, na prática coordenada pela Petrobras. Embora os rumos institucionais da concorrência tenham sido definidos no âmbito das atribuições da ANP, na prática, a decisão das empresas concorrentes de formarem consórcios com a Petrobras lhe assegurou algum grau de coordenação da concorrência, influenciando, de alguma forma, onde e como ela poderia ocorrer.

Em relação à agência reguladora, cabe a ilustração de um paralelo do que apontava Alveal (1994) em relação a Petrobras e o CNP. Segundo a autora, os movimentos da Petrobras e a forma com que ela influenciava a evolução do setor acabavam por formar um quando em as funções do CNP eram reduzidas à burocracia. Embora não se possa dizer isso em relação a ANP – bem por conta de sua indefinida terceira fase como colocado - não há dúvidas que aos olhos do atual Governo Federal, a preservação das funções da agência reguladora estão garantidas, desde que não atrapalhem os lances estratégicos da Petrobras, estes sendo amplamente legitimados pelo Presidente da República.

CAPÍTULO 4 – REFORMA ADMINISTRATIVA E REPOSICIONAMENTO NAS QUESTÕES DE MEIO AMBIENTE: ESTRATÉGIAS EMPRESARIAIS DA PETROBRAS APÓS 1997.

A indústria do petróleo e gás natural no mundo, na década de 1990, sofreu profundas alterações tanto institucionais quanto de estratégias empresariais, estas marcadas, principalmente, por fusões e incorporações de grandes empresas em negociações que somaram US\$ 14,5 bilhões no primeiro semestre de 1996¹. Estas fusões, em um ambiente já dominado por grandes corporações, levaram à formação de grupos empresariais ainda mais fortes - verticalizados e integrados - e tiveram, basicamente, quatro objetivos: implementar uma estrutura organizacional apta para dar respostas rápidas às mudanças nas condições de mercado; conseguir um maior nível de integração de atividades – essencial neste setor; conquistar de novos mercados; maximizar o retorno sobre as ações e gerar valor para os acionistas. A exemplo disso, se destacaram as fusões entre *British Petroleum* e a *Amoco*, entre a *Exxon* e a *Móbil* – ambas no primeiro semestre de 1998 - e ainda da *Total* – *Fina* com a *Elf*². Além disso,

Isto se explica, em grande medida, como consequência direta dos desafios com que as empresas destes setores vêm se defrontando, a partir das transformações no ambiente competitivo nos últimos 20 anos. A emergência de um cenário caracterizado por transformações tecnológicas e desregulamentação flexibilizou a definição das fronteiras da indústria e criou novas oportunidades de negócios, ampliando, por conseguinte, não somente a dimensão, como a intensidade da competição na escala internacional. Assim, para se adequarem a este novo ambiente de pressão competitiva, as empresas do setor procuraram manter sua posição de mercado através da implementação de esforços para: reduzir custos; aproveitar economias de escala de ordens produtiva e gerencial; investir em novas tecnologias; e procurar por novas oportunidades de investimento [...]. As operações de F&A apresentaram-se, neste sentido, como um importante instrumento utilizado para alcançar tais objetivos (PINTO JÚNIOR E IOOTTY, 2005, p. 440).

¹ **Fusões e aquisições crescem na indústria petrolífera mundial.** Gazeta Mercantil. 22 de julho de 1996.

² Outras referências quanto ao processo internacional de fusão/aquisição neste setor podem ser encontradas em Nakamura (2005) e Pinto Júnior e Iootty (2005). Segundo esses últimos, os setores de eletricidade, petróleo e gás movimentaram, entre 1990 e 1999, US\$ 329 bilhões em transações de vendas de empresas domésticas para empresas estrangeiras.

No que se refere à América Latina, além desses fenômenos, segundo Alveal (1999), a reestruturação da governança estatal³ levou a novas orientações que implicaram em uma nítida mudança de identidade e de comportamento estratégico empresarial das petrolíferas, principalmente no México, Argentina, Venezuela e Brasil⁴. Por essa ótica, tais mudanças não teriam ocorrido apenas em função da instalação de um modelo econômico mais liberal, mas fundamentalmente pelos desdobramentos da fragilidade do padrão de intervenção estatal que marcou esses países, materializado, principalmente, no fim dos resultados positivos do modelo de industrialização por substituição de importações. Ou seja, essas empresas teriam sido fortemente afetadas pela exaustão do padrão desenvolvimentista liderado pelo estado nesses países.

No caso brasileiro, os anos de 1995/1997, como já colocado no capítulo anterior, marcaram o fim da exclusividade da Petrobras em exercer o monopólio da União na exploração e produção de petróleo no Brasil. A partir daí, passou a ser facultado às outras empresas – nacionais ou estrangeiras - a exploração dessas atividades econômicas. Com a quebra do monopólio, houve uma redefinição da missão da Petrobras, assumindo, de forma mais explícita, a orientação estratégica empresarial de geração de valor para os acionistas e satisfação aos clientes. De forma geral, é possível dizer que tais mudanças na companhia brasileira estiveram motivadas por dois panos de fundo: um ligado à reestruturação institucional nacional da indústria e outra de alinhamento às tendências de reposicionamento mercadológico das empresas globais, direcionadas para o fortalecimento e/ou ampliação de suas posições já estabelecidas.

O objetivo deste capítulo é discutir elementos que confirmem a terceira hipótese da tese: a de que o realinhamento administrativo e a instalação de uma nova forma organizativa, mais voltada para a agilidade de respostas, foram componentes importantes para o sucesso empresarial demonstrado pela Petrobras após a

³ Alveal (1994) chama de 'estrutura de governança estatal' um tipo de estrutura de propriedade acionária em que o Governo, sendo acionista majoritário, impinge um estilo de comando empresarial às empresas estatais de forma que ao mesmo tempo em que buscam aumentar o retorno financeiro e maiores margens de lucro, também são guiadas por objetivos macroeconômicos e macropolíticos – estes inteiramente alheios aos objetivos privados -, tornando essas empresas estatais agentes híbridos e bifaciais.

⁴ Para uma discussão das estratégias principais das estatais desses outros países, ver, por exemplo Alveal e Campos (2004).

abertura do setor. As mudanças nessas estratégias, somadas às questões institucionais discutidas no capítulo anterior, são importantes para entender como a Petrobras aproveitou novas oportunidades e também pôde lidar com significativos problemas administrativos no período. O outro ponto a ser discutido no capítulo diz respeito ao reposicionamento ambiental da Petrobras, este visto como um movimento necessário à construção da imagem de sustentabilidade, cada vez mais essencial nos moldes de concorrência que vão se desenhando no setor.

Para tanto, o capítulo está dividido em quatro partes além dessa introdução. A primeira apresenta a reorganização do sistema Petrobras, indicando os objetivos estratégicos de gestão que estiveram por trás dessa mudança organizacional. Esse movimento se inicia mais firmemente com a saída de Joel Mendes Rennó da presidência da companhia e com a posse de Henri Philippe Reichstul, diretamente encarregado pelo Presidente da República para exercer essa função transformadora. “A idéia chave da nova estrutura organizacional [e da] criação de unidades de negócios [...] consiste em sustentar as metas de expansão, rentabilidade, produtividade e internacionalização para os novos desafios que a Petrobras precisa enfrentar” (PETROBRAS, 2001, p. 12). No item dois são tecidos alguns comentários sobre as políticas ambientais, necessárias principalmente depois dos acidentes na Baía de Guanabara e do afundamento da Plataforma P-36.

A terceira parte discute, rapidamente, a tentativa malfadada de mudança de nome para PetroBrax. Apesar de publicamente o projeto ter durado apenas dois dias, as críticas ainda eram severas nos jornais da época semanas após a decisão do Presidente da República de manter intacta a marca e o nome Petrobras. Por fim, a última parte apresenta as considerações finais do capítulo.

4.1 – REDEFINIÇÃO ADMINISTRATIVA E REORIENTAÇÃO ESTRATÉGICA DA PETROBRAS

Os grandes problemas políticos, econômicos e institucionais que se instalaram no Brasil na década de 1980 e que se aprofundaram na década seguinte não deixaram

imunes as estratégias do Sistema Petrobras. As mudanças que estavam se processando e os desarranjos que marcaram a economia brasileira na década de 1980 fizeram daquele período um tempo de profunda desorientação estratégica, tanto do Governo Federal quanto de suas principais estatais. Conforme lembra Alveal (1999), a nítida definição de parâmetros macroeconômicos de longo prazo e a construção de um projeto de desenvolvimento nacional razoavelmente consistente são irrevogavelmente requeridos para que as estatais – garantidas as faixas de autonomia de ação – cumpram sua parte no projeto de crescimento do país. E eram exatamente esses os elementos faltantes na economia brasileira. No caso da Petrobras, isso ficou claro, por exemplo, na quantidade de presidentes que a companhia teve nas décadas de 1980 e 1990. Vale dizer que embora sempre tenha havido na trajetória da empresa a firme criação de uma competência profissional interna capaz de criar um ‘espírito de corporação’ que valorizava (e continua valorizando) a profissionalização e a busca constante para a eficiência estratégica/empresarial, as questões relativas ao planejamento de médio/longo prazo foram severamente afetadas pelo expressivo rodízio na cadeira de presidente.

QUADRO 4.1 – PRESIDENTES DA PETROBRAS NA DÉCADA DE 1980

Presidente da Petrobras	Início	Fim	Presidente da República
Shigeak Ueki	26 mar. 1979	28 ago. 1984	João Batista de O. Figueiredo
Thelmo Dutra de Rezende	28 ago. 1984	19 mar. 1985	
Hélio Beltrão	19 mar. 1985	15 mai. 1986	José Sarney
Ozires Silva	19 mai. 1986	21 jun. 1988	
Armando Guedes Coelho	21 jun. 1988	23 jan. 1989	
Orlando Galvão Filho	23 jan. 1989	19 abr. 1989	
Carlos Sant’Anna	19 abr. 1989	23 mar. 1990	

Fonte: Elaboração própria a partir de Petrobras (2003b) e dos Relatórios Anuais – vários anos

Os problemas, na década de 1980, estavam basicamente fundados nos seguintes elementos:

- A complicada transição democrática que se processava desde o início da década e que evidenciou a fragilidade das instituições sobre as quais a mudança estava se apoiando⁵;

⁵ Assim Abranches (1995, p. 19) ilustra a fragilidade das transições da década de 1980: “Toda mudança é traumática. Da combinação entre transformação estrutural, grave crise macroeconômica e descontinuidades político-institucionais, nem se fale. Na relação entre mudança e crise, os graus de liberdade de escolha estreitam-se muito. É quase impossível aos atores sociais e políticos

- A crise macroeconômica interna, basicamente ligada à inflação persistente, inercial e que era derivada dos estruturais déficits públicos⁶; à trajetória crescente da dívida externa, esta atrelada aos juros externos que, manipulados pelos Estados Unidos, refletiam a estratégia daquele país para o enfrentamento dos problemas decorrentes do II choque do petróleo;
- O contra-choque do petróleo que, trazendo o preço do barril de petróleo a US\$ 10, tornou complicada a política oficial de subsídio ao Pró-Álcool, levando o Governo a decidir pela ampliação da Petrobras no programa, forçando esta a prejuízos que, entre 1985 e 1989, somaram US\$ 234 milhões somente com estocagem do produto (PETROBRAS, 2003b).

Em 1985, a Petrobras sozinha garantia 2,8% do PIB brasileiro e 6,3% do produto industrial do país. [...]. A produção de petróleo ultrapassava os 500 mil barris/dia e a auto-suficiência era a meta a ser alcançada. No entanto, esses números indicativos de uma pujança empresarial indiscutível não impediram que os anos da transição democrática no país tenham sido, para a Petrobras, tempos de deterioração financeira e de perda substancial de sua força política.

[...]

E esse era um dado numa equação complexa, que envolveu, ainda, em diferentes momentos, a determinação do governo para que a empresa suspendesse os investimentos, cortasse gastos com pessoal e continuasse a distribuir lucros – tudo isso contra um pano de fundo das ameaças de privatização e fim do monopólio. Não há o que estranhar, portanto, no fato de a Petrobras, em 1989, ter deixado de produzir 180 mil barris diários de sua meta programada (PETROBRAS, 2003b, p. 187).

Neste período, seguindo a linha de argumentação de Alveal (1994) e Pinto Júnior e Alveal (1995), as estratégias da Petrobras assumiram um caráter defensivo-dinâmico. Defensivo no sentido de que à liderança da estatal era urgente a tomada de decisões para a preservação dos espaços políticos e de autonomia relativa

escolherem bons caminhos entre o redemoinho da crise e as fortes ondas de mudança, o que dizer dos decisores. Pior, a simultaneidade desses processos subverte os sinais e dificulta sobremaneira a navegação”.

⁶ As ações do Governo sobre os preços administrados para o controle da inflação também trouxeram prejuízos consideráveis à Petrobras. “Os preços foram congelados por quase cinco meses em 1985, num cenário de inflação a 234% ao ano. Esses produtos foram, em seguida, reajustados em 132% e o álcool em 147%, numa correção real de apenas 78%, considerando-se a receita efetiva da empresa, impostos excluídos. Alguns congelamentos depois, no fim do Governo Sarney, a perda acumulada com a defasagem entre os preços internos dos derivados e aqueles praticados no mercado internacional atingiu US\$ 3 bilhões, dentro de uma perda global registrada pela empresa superior a US\$ 10 bilhões. Aos problemas com o sistema de preços, somou-se a inadimplência de outras estatais e órgãos de governo, que fez a dívida da União com a Petrobras alcançar, em fins dos anos 1980, cerca de US\$ 1 bilhão” (PETROBRAS, 2003, p. 192)

conquistados em sua trajetória, apesar das severas perdas econômico-financeiras que enfrentava. Além disso, em 1988, a empresa teve de enfrentar uma greve geral de petroleiros que duraria 11 dias, significando mais parcelas de prejuízos que tinham de ser assumidos. Assim, as decisões de caráter defensivo eram necessárias já que o ambiente acabava por significar uma grave ameaça à imagem e ao projeto político da Petrobras – de autonomia relativa e projeto estratégico próprio⁷ – e, nesse sentido, representava um teste quanto aos limites de atuação e de força política da companhia.

Por outro lado, dinâmico no sentido de que o momento marcou também passos fundamentais para a expansão do Sistema Petrobras. A companhia fez gigantescos progressos em exploração e produção, principalmente no mar. A exploração e produção em águas profundas avançaram de tal maneira que em 1988 a Petrobras já batia novos recordes que na época se caracterizavam por poços em lâminas de água de 1.200 metros e com perfurações de 500 metros. Tais avanços foram suportados pelos resultados do PROCAP-1000, este apoiado em uma ampla rede de inovações. Com tais avanços, o gasto líquido com importação de óleo e derivados, que em 1981 somou US\$ 10 bilhões, caiu para US\$ 3 bilhões em 1989 (PETROBRAS, 2003b).

Já na década de 1990, a alta rotatividade de presidentes se deu basicamente no curto Governo Collor que, embora outras razões possam ser levantadas, explica-se basicamente por se tratar de um governo que, afundado numa grave crise política, teria seu fim antecipado em quase dois anos. A partir daí (nos dois governos FHC e dois governos Lula), as mudanças de presidentes da companhia deixam de ser explicadas por questões de crise, já que passaram a refletir um conteúdo de estratégia basicamente política.

⁷ Alveal (1994)

QUADRO 4.2 – PRESIDENTES NA DÉCADA DE 1990 E NO PERÍODO RECENTE

Presidente da Petrobras	Início	Fim	Presidente da República
Luís Octávio da Motta Veiga	23 mar. 1990	19 out. 1990	Fernando Collor de Mello
Eduardo Teixeira de Freitas	19 out. 1990	27 mar. 1991	
Alfeu de Melo Valença	02 abr. 1991	21 ago. 1991	
Ernesto Teixeira Weber	21 ago. 1991	04 mai. 1992	
Benedito Fonseca Moreira	04 mai. 1992	18 nov. 1991	
Joel Mendes Rennó	18 nov. 1992	1º jan. 1995	Itamar Franco
	1º jan. 1995	08 mar. 1999	Fernando Henrique Cardoso
Henri Phillippe Reichstul	24 mar. 1999	21 dez. 2001	
Francisco Roberto André Gros	2 jan. 2002	02 jan. 2003	
José Eduardo Dutra	2 jan. 2003	22 jul. 2005	Luiz Inácio Lula da Silva
José S. Gabrielli de Azevedo	22 jul. 2005	Atual	

Fonte: Elaboração própria a partir de Petrobras (2003b) e dos Relatórios Anuais – vários anos

Até o início dos anos 1990, predominava uma forma de planejamento estratégico que privilegiava as relações hierárquicas e o planejamento através do Plano Anual e do Orçamento Plurianual.

A unidade do Sistema Petrobras é o único objetivo a ser buscado pela empresa. A unidade do Sistema Petrobras é buscada não só quanto a direção através, inclusive, da hierarquia entre as administrações das subsidiárias e o Conselho de Administração da Controladora, o que evidencia a subordinação das empresas controladas à unidade de direção.

O processo de planejamento acontece a partir dessa integração sendo garantido através da sistemática de aprovação dos Planos Anuais e Plurianuais de Orçamento para desenvolver suas atividades, além do Programa de Dispêndios Globais – PDG, os quais são examinados pelos órgãos de planejamento da Holding e consolidados com os planos da Controladora para então, num documento unitário, ser submetido à apreciação do Conselho de Administração. Desta forma, o Conselho de Administração aprecia e julga a execução orçamentária das subsidiárias, através dos relatórios que são consolidados com os da Holding (OLIVEIRA, 1995, p. 142).

Tal modelo organizacional, então, foi considerado rígido. Além disso, “the internal organization of the firm has real economic consequences” (WILLIAMSON, 1986, p. 171). As formas da estatal contratualizar no mercado precisariam ser alteradas para fazer face às mudanças que estavam se processando no Brasil e no mundo⁸. Somado a isso, ao final da década de 1990, havia importantes condicionantes que deixavam clara a necessidade de uma reforma administrativa na Petrobras⁹. Alguns deles são destacados no quadro abaixo:

⁸ Especificamente no setor de energia, ver Pinto Júnior e Iottoy (2005).

⁹ Pinto Júnior e Alveal (1995, p. 08), já discutiam a necessidade de mudanças organizacionais não somente na Petrobras, mas em todas as empresas de energia no mundo: “La rapidez del progreso

QUADRO 4.3 - ELEMENTOS INDICADORES DA NECESSIDADE DE REFORMA ADMINISTRATIVA

ELEMENTOS INTERNOS	ELEMENTOS EXTERNOS
<ul style="list-style-type: none"> ✓ Estabilidade monetária, a partir da instalação do Plano Real em 1994; ✓ Flexibilização do monopólio da Petrobras com a abertura do setor à concorrência nacional e internacional; ✓ Expectativa de crescimento continuado do PIB brasileiro; ✓ Prosseguimento do processo de abertura econômica do país; 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Expectativa de crescimento continuado da demanda mundial por petróleo; ✓ Recorrentes crises cambiais; ✓ Continuação do processo de fusão com a conseqüente concentração da indústria; ✓ Prosseguimento dos processos de privatização e desregulamentação em outros países; ✓ Surgimento, a partir de 1990, de companhias prestadoras de serviços de energia, que poderiam migrar para o gás natural e ser fortes concorrentes.

Fonte: Elaboração própria com alguns elementos de Petrobras (1999b)

Segundo Oliveira (1995), um passo importante para as transformações administrativas e organizacionais na Petrobras, ainda na primeira parte da década de 1990, foi dado com a assinatura, com mediação dos Ministérios de Minas e Energia – MME, do Planejamento e da Fazenda, do Contrato de Gestão entre a Petrobras e a União. Por parte do Governo, o Contrato de Gestão

objetivava maior conhecimento das atividades da Petrobras, e o estabelecimento de metas anuais de desempenho global; por parte da Petrobras se intencionava uma maior autonomia de gestão, aliada à liberação de constrangimentos legais, o que dificultava significativamente a operacionalização das atividades da empresa (PETROBRAS, 2004, p.09)¹⁰.

tecnológico y las mudanzas en las condiciones de financiamiento de la expansión de las actividades productivas, han dado lugar a una verdadera ruptura en el contexto de competición de las diferentes industrias, redundando en pérdida de legitimidad y eficacia de los esquemas y arreglos institucionales que presidían el universo de sus relaciones. Las empresas petrolíferas no escapan a esa realidad: además de las mutaciones señaladas, ellas fueron particularmente afectadas por la baja de los precios internacionales del petróleo en 1986, lo que implicó en la readecuación de sus estrategias de inversión y de financiamiento. Ese nuevo contexto impone a las compañías de petróleo, públicas o privadas, la necesidad de una respuesta organizacional”.

¹⁰ Contudo, não houve, por parte do Governo, interesse em renovar o Contrato firmado em janeiro de 1994, que tinha vigência de três 3 anos. Para a Petrobras, melhor seria um contrato com maior duração, de cinco anos, no mínimo. Além disso, outras críticas foram levantadas quanto ao Contrato de Gestão. Pelo lado dos trabalhadores, a reclamação partia do fato de não terem sido eles chamados para fazer parte nas negociações dos termos pactuados. Por outro lado, Benedito Moreira, que já havia ocupado a cadeira de Presidente da empresa, também não acreditava na eficácia dos Contratos de Gestão. Segundo ele, “O problema, no Brasil, é aquele em que nós temos um conflito com o próprio Estado, em que o Estado brasileiro, através de uma legislação complexa não abre mão de interferir na vida das empresas. V. Exa. Lembrou os Contratos de Gestão. Eles começaram a ser discutidos ainda na minha gestão. Não adianta nada o Contrato de Gestão na Petrobras com o monopólio porque o Governo intervém de qualquer maneira. O Tribunal de Contas não abre mão de alguma fiscalização. A Secretaria das Empresas Estatais não abre mão. Então, é um Contrato de Gestão que não adianta” (OLIVEIRA, 1995, p. 150).

Já em 1999 foi estabelecido um novo processo de Avaliação de Desempenho Empresarial da Petrobras, cujo primeiro produto foi o Relatório de Desempenho Empresarial - RDE, que espelhava uma visão dos resultados corporativos por segmento de negócio. Essa avaliação já apresentava algum grau de alinhamento com o planejamento estratégico.

O RDE espelhava, não só o resultado corporativo da empresa, como também um processo de mudança de controles e de gerenciamento na visão de “Áreas de Negócio”, além de atender também uma demanda de informações estruturadas para auxiliar os trabalhos da Área Financeira (PETROBRAS, 2004, p.14).

Porém, também o RDE não se mostrou suficiente para dar conta das demandas informacionais para implementação da administração estratégica, tida, naquele momento, como imprescindível à manutenção dos espaços conquistados e dadas as alterações nos contextos nacional e mundial.

A reorganização do Sistema Petrobras, tendo como fundo aqueles elementos indicativos da premente necessidade de reforma, deveria, então, ser desenhada de forma tal a conferir maior dinamismo ao planejamento como um todo, fechando o ciclo da administração estratégica e permitindo sua caracterização como um processo contínuo e integrado, em que os resultados apurados fossem retroalimentadores do planejamento. Foi no sentido de implementar tais mudanças que Henri Philippe Reichstul, em 24 de março de 1999, assumiu a presidência da Petrobras.

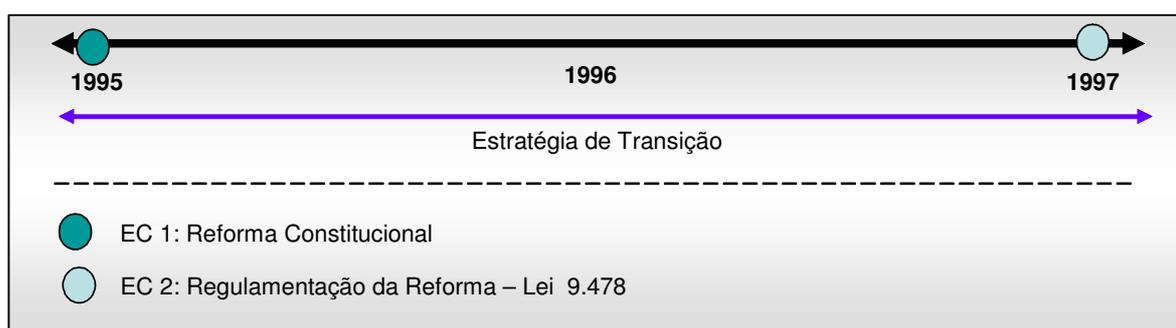
Quando recebi a empresa, que viveu mais de 40 anos em ambiente de monopólio, ela tinha praticamente acabado de perder o monopólio. Senti que a empresa tinha um problema, encontrar sua vocação: ‘Se não sou mais monopolista, para onde vou?’. A empresa estava pronta para uma mudança, para pensar sobre seu destino. A gente mergulhou mais de quatro meses ao lado de vários consultores. Consultores estrangeiros nos mostraram modelos de comportamento das grandes empresas, trouxeram informações valiosas para a gente pensar sobre o que seria nossa vocação. Fizemos, com muita transparência, um exercício extremamente rico de integração e de discussão dos rumos dessa nova Petrobras. Ficou claro. A gente quer que a empresa seja uma grande corporação transnacional com trajetória de crescimento num cenário de concorrência. Pelo tamanho, pelo sucesso no passado, a Petrobras tem todas as condições de competir em igualdades de condições com as grandes empresas do mundo no mercado brasileiro e, quem sabe, na América Latina. Onde a gente já se colocou com mais clareza. Vi, então, uma empresa muito bem preparada tecnicamente.

Ela enfrentou grandes desafios tecnológicos com muita competência. Vejam os resultados na Bacia de Campos, o trabalho que o CENPES desenvolveu. Um novo desafio, porém, ainda não havia sido formulado com clareza: o empresarial. Não era técnico, tecnológico. Era desafio empresarial. Ou seja: como fazer para transformar uma grande corporação num ambiente competitivo. Mas a empresa já venceu tantos desafios que tem todas as condições de vencer também esse¹¹.

A análise dos vários pontos de adaptação estratégica da Petrobras será feita aqui numa combinação cronológica e temática. Cronológica porque na medida do possível, a análise será direcionada no mesmo curso dos acontecimentos. Temática no sentido de que alguns eventos cruciais aconteceram concomitantemente, mas apontam para movimentos estratégicos diferentes, sendo necessária – didaticamente – sua separação. Para cada bloco de análise será ser indicado um ou mais eventos críticos (EC) que também interferiram no reposicionamento da Petrobras. De qualquer forma, os principais temas aqui discutidos estarão ligados à reforma organizacional e administrativa e à nova postura em termos ambientais. Antes, porém, serão tecidos alguns comentários da atuação da empresa entre 1995 e 1997.

4.1.1 - A atuação da Petrobras no período de transição: 1995 a 1997

FIGURA 4.1 – CRONOLOGIA, ESTRATÉGIA E EVENTOS CRÍTICOS 95/97



Fonte: Elaboração própria

A partir de aprovação da Emenda Constitucional 09/95, a quebra do monopólio estatal da Petrobras era inexorável, faltando apenas a sua regulamentação, que se

¹¹ Philippe Reichstul, em entrevista a Bautista Vidal e Argemiro Pertence (VIDAL E VASCONCELLOS, 2001)

deu em agosto de 1997, através da Lei 9.478. Por conta disso, as grandes operadoras internacionais do setor de petróleo e gás natural começaram a considerar a possibilidade de atuar no Brasil nos segmentos afetados pela mudança institucional¹². Já em agosto de 1995 (dois meses após a aprovação da PEC), num congresso de geofísica no Rio de Janeiro, a dimensão técnica da discussão deu lugar às especulações sobre o futuro da Petrobras e do setor de petróleo no Brasil. O principal tema passou a ser as parcerias com a Petrobras: “Já iniciamos contatos com a Petrobras e nos interessa muito uma parceria na área de petróleo e gás natural”.¹³

Diante desses acontecimentos, seria razoável questionar como teria se portado a Petrobras entre 1995 e 1997. Mais do que isso, se a perda efetiva do monopólio aconteceria apenas com a regulamentação do novo texto constitucional, pode-se perguntar: Quais foram os movimentos da Petrobras entre 1995 e 1997? É possível identificar algum comportamento que possa ser caracterizado como ‘estratégia de transição’?

A partir dos relatórios anuais da companhia, da literatura econômica do período e do levantamento realizado nas entrevistas e ainda em jornais e revistas especializados, é possível afirmar que mesmo não promovendo uma mudança drástica de comportamento, a Petrobras instituiu uma estratégia diferenciada e de transição no período em que tinha perdido o monopólio de direito, embora ainda o mantivesse de fato.

Essa adequação revela três claros movimentos: o primeiro foi ter se voltado mais detidamente para a produção e exploração nacional com a volta dos debates em torno do suprimento interno e da auto-suficiência. O segundo foi a busca de financiamentos externos, observando um conjunto mais diversificado de instrumentos financeiros que permitissem a alavancagem para investimentos internos, tanto em E&P quanto no refino¹⁴. A captação desses recursos foi

¹² A presença de empresas estrangeiras em atividades não abrangidas pelo monopólio da Petrobras já era marcante décadas antes.

¹³ Clifford Edward, à época Vice-presidente de exploração e produção da Móbil. **Petróleo atrai investidores estrangeiros**. O Estado de São Paulo, 24 de agosto de 1995.

¹⁴ O uso mais sistemático de *project financing*, por exemplo.

fundamental para que, logo depois, em 1998, a Petrobras comprovasse junto à ANP, sua capacidade financeira que lhe permitiriam ratificar sua permanência em áreas pela quais demonstrasse interesse.

O terceiro movimento foi a busca de parcerias. Neste período, a Petrobras assinou cerca de 150 cartas de intenções com um conjunto diversificado de atores para parcerias em E&P – para quando regulamentada a possibilidade – e em outras áreas que não estavam abrangidas pelo monopólio (PETROBRAS, 1999). Dessas, aproximadamente sessenta tornaram Contratos de Parceria¹⁵ de fato, uns na modalidade de Cooperação Tecnológica outros em forma de *project financing*.

Nesse período, Pinto Junior e Alveal (1995) já apontavam que esses seriam alguns dos caminhos possíveis à Petrobras. Em primeiro lugar porque a concorrência negociada – principalmente em oligopólio – vinha se mostrando como uma estrutura de mercado mais eficiente para as empresas do setor. Em segundo lugar, porque

las nuevas modalidades de cooperación puestas en la agenda de reestructuración de la industria mundial del petróleo privilegian la función empresarial “*qua*” agente macroeconómico privado en detrimento de la función de instrumento de la política de desarrollo (PINTO JÚNIOR E ALVEAL, 1995, p. 13).

As parcerias e cooperação, então, deveriam [e como efetivamente aconteceu] refletir objetivos econômicos e não fortemente políticos. Além desses pontos, as próprias empresas privadas - e interessadas na parceria - entendiam que a entrada no país nesse período e imediatamente após a regulamentação da abertura não poderia ser feita sem a cooperação com a Petrobras que detinha todos os ativos necessários e boa parte do conhecimento sobre as condições de produzir em áreas brasileiras¹⁶. Essa, inicialmente, era a alternativa possível aos novos interessados¹⁷.

Tal postura da Petrobras, entretanto, não foi recebida sem críticas. Elas vinham principalmente daqueles que eram favoráveis não só à reforma como também à

¹⁵ Como colocado no capítulo anterior, esses contratos foram questionados pela ANP, que seria criada apenas em 1997 e instalada em 1998.

¹⁶ Efetivamente a cooperação e as parcerias se deram, no *Upstream*, na formação de consórcios nas rodadas de licitação da ANP. Esses pontos são discutidos no capítulo seis.

¹⁷ **O promissor futuro da Petrobras.** Gazeta Mercantil. 04 de agosto de 1997.

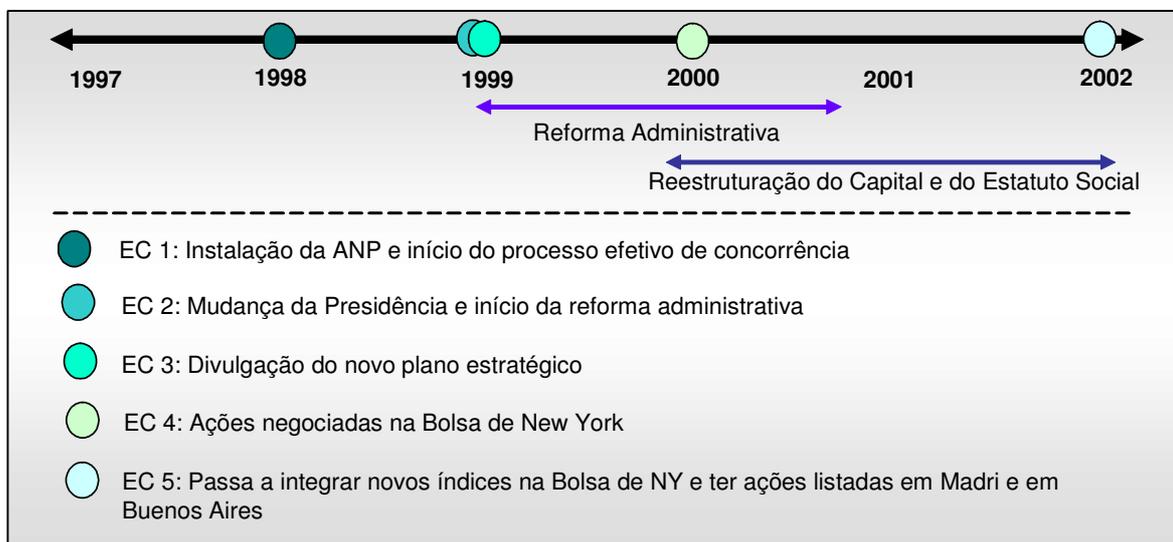
privatização da empresa. É que após a PEC 09/95, todas as concessões reverteram à União. Desta forma, a Petrobras só poderia negociar parcerias após a confirmação de sua titularidade sobre as áreas em causa, o que somente seria feito com a criação do órgão regulador. Ou seja, a Petrobras, em tese, não poderia decidir sobre campos de produção cuja sua titularidade precisaria ser reafirmada. A crítica de Roberto Campos (1998), por exemplo, é que tal postura significaria a criação de fatos consumados e consolidaria posições privilegiadas que depois o órgão regulador teria dificuldades políticas de cancelar.

Outra reflexão é possível quanto a este período de transição: embora a privatização já tivesse sido descartada formalmente pelo Governo [mas ainda não estava garantida por lei], tal tema não saíria tão cedo da agenda da opinião pública, sendo recorrente a discussão anos após a diminuição do ritmo de privatização ainda nos governos de Fernando Henrique Cardoso. Por essa ótica, qualquer declaração dúbia de um diretor da companhia, dos Ministérios envolvidos ou de outros órgãos do Governo incendiavam novamente os debates pró e contra a venda da Petrobras e enchiam novamente as páginas dos jornais. Então se pode pensar nesse período como uma estratégia de preservação: a não divulgação de 'grandes lances' ou de viradas estratégicas radicais, após a aprovação da PEC, pode ser encarada como uma decisão pela não exposição exagerada do ator estatal, no sentido preservar a sua identidade, num período em que estava em xeque e constantemente questionada a sua capacidade/liberdade de movimentação política¹⁸.

¹⁸ A própria forma como se deu a mudança na presidência da Companhia em 1999 pode ser um exemplo de como as relações já se encontravam desgastadas: "Foram precisos quatro anos, dois meses e 24 dias para o presidente Fernando Henrique assumir o comando de uma expressiva parcela de seu reinado: a maior empresa brasileira, a Petrobras. Desde o início do primeiro mandato, FHC discute com os assessores a necessidade da troca de comando na estatal do petróleo, que eliminaria resistências e possibilitaria ao governo interferir no destino da companhia. Em pelo menos duas ocasiões seu movimento foi barrado por pressões corporativistas poderosas. A novela viveu os últimos capítulos na semana passada. O engenheiro Joel Rennó deixou o cargo. Joel Rennó só jogou a toalha ao constatar que não teria nenhuma chance de sobreviver. Nas últimas semanas, o ministro das Minas e Energia, Rodolpho Tourinho, só se comunicava com a Petrobras por fax e, em Brasília, chamou sua atenção de Rennó numa reunião com técnicos da empresa. Suas amarras políticas se esgarçavam. A principal delas, o senador Antonio Carlos Magalhães, enquanto Rennó caía, batalhava para fazer o sucessor". **A fera domada**. Revista Veja. Março de 1999.

4.1.2 – Redefinição Administrativa e Organizacional: o foco nos resultados e o resgate do Planejamento Estratégico

FIGURA 4.2 – CRONOLOGIA, ESTRATÉGIA E EVENTOS CRÍTICOS 97/2002



Fonte: Elaboração própria

Em 1999 houve a designação de uma nova diretoria para a Petrobras, com a consolidação da idéia de que seria necessário operar profundas modificações na empresa¹⁹. A saída de Joel Mendes Rennó e a posse de Henri Reichstul apontavam no sentido de preparar a companhia para um novo ambiente de competição, para a inserção de novos valores numa cultura empresarial já formada e consolidada e para o aumento de sua eficiência.

Na área administrativa, procurou-se consolidar, no exercício, a racionalização e a integração da estrutura organizacional da Companhia, aperfeiçoar a capacitação dos recursos humanos e aprimorar os relacionamentos institucionais nas áreas governamental e privada. Prosseguiram, também, os programas relacionados ao meio ambiente, qualidade e segurança industrial, visando assegurar níveis de desempenho mais elevados nessas dimensões empresariais, e os programas de comunicação empresarial e marketing institucional, divulgando e fortalecendo a Companhia junto à sociedade (PETROBRAS, 2000, p. 06).

¹⁹ Essas mudanças não envolviam apenas aspectos administrativos/organizacionais, mas também institucionais e políticos. Em relação às questões institucionais, a Petrobras, destituída do monopólio com a Lei 9.478/97, precisou se adequar à Lei das Sociedades Anônimas e deixou para trás o regime de exceção instituído pela Lei 2.004/53. Essa mudança – inclusive estatutária – necessária serviu aos anseios políticos do Governo FHC que reclamava do pouco poder que detinha sobre os rumos da empresa. Com as mudanças, a composição do Conselho Administrativo precisaria ser renovada e abriria então possibilidades maior gerência política. Reportagens que divulgavam as reclamações do governo mostravam que a empresa era tida como ‘rebelde e corporativista’ e que a reforma teria ‘caído como uma luva’ aos anseios políticos do governo. **Petrobras será obrigada a se ajustar à Lei das S.A.** O Globo. 23 de março de 1998.

Conforme Loasby (1986, p. 50), “organisational efficiency requires specialization of skills and routines”. As mudanças seriam, então focadas nessa perspectiva. De forma aplicada, para o processo de reestruturação, foram estabelecidos os seguintes princípios norteadores (PETROBRAS, 2000):

- Eliminar a diluição de responsabilidades existentes na antiga estrutura, outorgando aos gerentes a responsabilidade total por cada área e colocando sob sua gestão todos os recursos necessários à concretização dos objetivos do negócio;
- Reduzir em um nível de supervisão a cadeia de comando, reformatando-a em três níveis hierárquicos no âmbito dos órgãos operacionais e órgãos de sede (horizontalidade);
- Chegar a um desenho de estrutura organizacional por ativos, facilitando a apuração dos resultados financeiros;
- Implantar um elenco de indicadores de desempenho baseado no “*balanced score card*”;
- Privilegiar o conceito de Unidades de Negócios (UN) e a agilidade de atuação;
- Implementar, na estrutura interna, o conceito de preço de transferência nos serviços prestados por um determinado órgão a outro;

Para levar essa tarefa adiante, foram constituídos 22 grupos de trabalho, compostos por 15 gerentes que tiveram por objetivo estudar e avaliar um conjunto de funções corporativas e propor soluções para sua reestruturação em toda a Companhia. Além disso, havia um outro grupo denominado de Grupo Coordenador que tinha a função de observar a inter-relação entre os diversos grupos de trabalho a fim de garantir a integração do processo (ALONSO, 2004).

Os trabalhos de redefinição estratégica organizacional duraram cerca de quatro meses e foi submetida e aprovada pela Diretoria em outubro de 2000. A partir daí, a Petrobras passou a atuar com uma nova estrutura organizacional mais adequada à nova institucionalidade do setor. Além disso, a reestruturação abordou a questão

das competências essenciais da organização como ativo imprescindível para a obtenção de uma posição competitiva forte no cenário da indústria.

A nova estrutura organizacional passou a ser implantada em novembro de 2000 e completada em junho de 2001. Nessa reforma, foram implantadas quatro Áreas de Negócios: (i) Exploração e Produção; (ii) Abastecimento; (iii) Gás e Energia; (iv) Internacional. Além disso, foram instaladas duas Áreas de Apoio: (i) Financeira e (ii) Serviços.

FIGURA 4.3 – ÁREAS DE NEGÓCIO E DE APOIO A PARTIR DE 2000



Fonte: Petrobras (2001).

Além disso, outras reformas estatutárias foram implementadas principalmente em relação ao Conselho de Administração e quanto à abertura de mais espaços aos acionistas minoritários, conforme indicado abaixo:

QUADRO 4.4 - PRINCIPAIS PONTOS DA REFORMA ESTATUTÁRIA DE 1999

- A Diretoria Executiva passou a ser nomeada pelo Conselho de Administração, e este pela Assembléia Geral de Acionistas;
- Foram eliminadas todas as restrições à detenção de ações ordinárias por minoritários;
- Os Diretores executivos deixaram de pertencer ao Conselho; exceto o presidente da Diretoria Executiva ;
- O Presidente do Conselho deixou de ser o Presidente da Companhia e o número de integrantes deste foi reduzido de 12 para 9;
- Ficou estabelecido o direito dos acionistas minoritários elegerem um membro do Conselho da Companhia.

Fonte: Petrobras (2000)

O modelo implantado aumentou a importância relativa da avaliação de desempenho empresarial da Petrobras. Para isso, implantou-se a metodologia *Balanced Score Card*, que contribuiu para a objetividade do planejamento estratégico. Essa metodologia promove a integração entre curto e médio prazo, através de uma mais clara definição dos objetivos corporativos, das estratégias, da distribuição de responsabilidades para sua implementação e da medição sistemática dos esforços direcionados para o cumprimento das metas, num processo que se retroalimenta constantemente.

Além disso, um dos primeiros passos da nova diretoria foi resgatar o processo de Planejamento Estratégico que não era exercitada há cerca de cinco anos (PETROBRAS, 2000). Na esteira desses acontecimentos, eram constantes as reuniões dos gerentes executivos de primeira linha da empresa, principalmente no final de 1999. Tais reuniões objetivavam a definição e o realinhamento das estratégias básicas e os grandes objetivos a serem alcançados pela Companhia. Os primeiros objetivos foram delineados para 2005, com algumas extensões visualizadas até 2010.

Elaborado entre julho e outubro de 1999 com o apoio de consultores externos e contando com a participação de todos os setores do Sistema, este novo plano estratégico é ambicioso e arrojado, mas factível. Uma vez concluído, foi amplamente divulgado junto aos funcionários, acionistas, analistas do mercado financeiro e à opinião pública (PETROBRAS, 2000, p. 01).

Dentre as linhas básicas de atuação, o novo posicionamento estaria voltado para: i) consolidar a Petrobras como uma empresa de energia; ii) aprofundar a estratégia de verticalização e integração; iii) redefinir a estratégia de internacionalização, com atuação preferencial no Cone Sul e América Latina²⁰.

Promovidas mais essas mudanças, ao final de 2001 o Conselho de Administração indicou a necessidade de um novo passo no sentido de garantir a financiabilidade da Companhia. Realizou-se, então, uma nova reforma estatutária, aproximando a Petrobras das práticas e padrões de governança corporativa, conferindo, também, direitos adicionais aos acionistas minoritários.

²⁰ Esses temas estão mais detalhados nos capítulos seguintes.

QUADRO 4.5 – REFORMAS ESTATUTÁRIAS DE JUNHO DE 2002

- A adoção de uma Câmara de Arbitragem para solução de conflitos;
- A eleição de um membro do Conselho de Administração pelos preferencialistas;
- A instituição das Diretrizes de Governança Corporativa, que incluem mecanismo de consulta aos preferencialistas em determinadas questões;
- O Conselho de Administração passou a ser composto por cinco membros representantes do acionista controlador, de um a três dos ordinaristas minoritários com a utilização do voto múltiplo e um dos preferencialistas. Nesse caso, o acionista controlador abriu mão de elaborar a lista tríplice, permitindo a livre escolha de um representante pelos acionistas detentores de ações preferenciais;
- O mandato dos Conselheiros passou a ser de um ano, permitida a reeleição;
- A proibição de prestação de serviços de consultoria pelo auditor independente.

Fonte: Petrobras (2003)

Como resultado, foram elaborados e aprovados os seguintes instrumentos: Novo Estatuto Social, Diretrizes de Governança Corporativa, Código de Boas Práticas, Regimentos Internos do Conselho de Administração, Comitês do Conselho de Administração e Comitê de Negócios que além dos já existentes Código de Ética e Código de Conduta da Alta Administração Federal, regulam o funcionamento da companhia. A partir daí, a Petrobras passou a integrar novos índices na Bolsa de Valores de Nova Iorque²¹, além também de suas ações terem sido listadas em Madri e em Buenos Aires. Todos esses elementos conjuntos passaram a dar maior visibilidade internacional à companhia. A respeito disso, Francisco Gros, que assumiu a Presidência da Petrobras em janeiro de 2002, afirmou:

O enorme esforço promovido pela Petrobras para se tornar uma empresa transparente aos olhos dos investidores, acionistas e da sociedade em geral foi reconhecido tanto por entidades do mercado quanto por publicações nacionais e estrangeiras [...]. A partir de agora, podemos, sem medo de

²¹ Em outubro de 1996, foi lançado um programa patrocinado de *American Depositary Receipts* (ADR), nível 1, de ações preferenciais da Petrobras, tendo como instituição custodiante no Brasil a Câmara de Liquidação e Custódia do Rio de Janeiro (CLC) e como banco depositário no exterior o Citibank. Cada ADR é representado por 100 ações preferenciais. Os ADRs da Petrobras – Nível 1 eram negociados no mercado de balcão norte-americano sob o símbolo PEBRY. Em julho de 2002 a Bolsa de Valores de Nova Iorque (NYSE) lançou quatro índices de ações, e a Petrobras foi escolhida para compor dois deles: *NYSE International 100 Index* e *NYSE World Leaders Index*. O *NYSE International 100 Index* inclui empresas não americanas, líderes em seus segmentos e cujas ações são negociadas na NYSE, sendo considerados valor de mercado, resultados, fluxo de caixa e liquidez das ações, o que proporciona um excelente nível de qualidade das empresas que compõem o índice. Já o *NYSE World Leaders Index* serve como referência (benchmark) para o acompanhamento de um bloco de ações que representam, como um único ativo, o desempenho de 200 empresas líderes mundiais em dez diferentes segmentos, incluindo todas as regiões do mundo. Ele é formado pela combinação do NYSE U.S. 100 Index com o NYSE International 100 Index e reflete os altos padrões e exigências da Bolsa de Nova Iorque. À época de sua constituição, as empresas que compunham os índices possuíam um valor de mercado em torno de US\$ 9,7 trilhões, representando cerca de 37% do valor de mercado mundial (PETROBRAS, 2003, p. 80).

errar, nos referir à Petrobras como a uma verdadeira multinacional verde-amarela (PETROBRAS, 2003, p. 16).

No período até agora discutido outra mudança também foi importante. O preço internacional do petróleo que havia se situado em torno de US\$ 15 em 1997, alcançara US\$ 30 em 2000. Esse período, coincidente com a reforma administrativa e com a redefinição dos papéis internos à companhia – inclusive com a redução dos custos operacionais, notadamente na redução de funcionários -, revelou novas possibilidades de lucros crescentes, o que fez reforçar os argumentos favoráveis ao aprofundamento de tais reformas.

Entretanto, vale discutir uma outra interpretação desses processos. De acordo com Lima (2008) e Vidal e Vasconcellos (2001) a divisão da Petrobras em Unidades de Negócios – UN, a implementação de instrumentos de controle de gestão e resultados, além da divisão em áreas específicas seriam as ações que pavimentariam o caminho para a futura privatização ou, em outro caso, para a divisão da empresa e sua venda em fatias menores. Conforme argumentam, esse processo teria sido interrompido pela série de crises geopolíticas e econômicas internacionais que se seguiram e pela não continuidade do governo baseado no aprofundamento das idéias liberais.

Outros argumentos ainda são convergentes com essa interpretação. O fato é que, implantada a nova diretoria e consolidados os grandes objetivos iniciais indicados no Plano Estratégico 2000/2010, passou a ser relevante o esforço para expandir a base de acionistas. Nessa direção, aconteceram duas ofertas públicas de ações ordinárias e preferenciais. Em 2000, o passo importante foi a oferta de ações na Bolsa de Valores de Nova York²², o que permitiu uma redefinição de sua imagem junto aos financiadores internacionais (PETROBRAS, 2000). Além disso, a venda de ações no Brasil permitiu agregar mais 330 mil novos acionistas que usaram parte do saldo do FGTS para investir nos papéis da Petrobras (PETROBRAS, 2002).

A diversificação da base acionária poderiam ser entendidas como uma privatização parcial: “aunque Petrobras siguió bajo control estatal, el gobierno privatizo

²² Vale dizer que nesse caso não houve uma oferta de ações novas ou seja, não foi uma capitalização com oferta primária de ações.

parcialmente la empresa, tanto vendiendo acciones como colocando nuevas acciones em el mercado internacional” (ALMEIDA E LAPIP, 2007, p. 153). É fácil constatar que entre 1997 e 2002, embora mantendo o controle sobre a empresa²³, a parcela de propriedade da União diminuiu significativamente. O gráfico 4.1 (a) e (b) demonstra como variou a participação a União entre 1997 e 2002. Já o gráfico 4.2 indica as participações relativas para 2009.

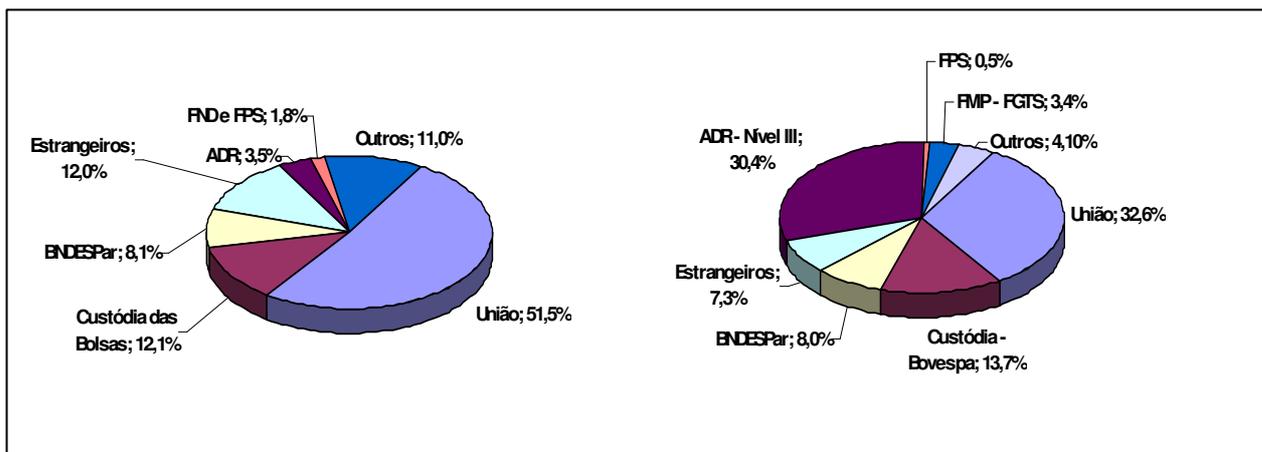


GRÁFICO 4.1 – DISTRIBUIÇÃO TOTAL DO CAPITAL SOCIAL DA PETROBRAS (1997, 2002).

Fonte: Elaboração a partir dos Relatórios Anuais de 1998 e 2003.

1 - AMERICAN DEPOSITARY RECEIPTS (ADR) - Certificados negociáveis nos Estados Unidos e que representam uma ou mais ações de uma companhia estrangeira. Um banco depositário norte-americano emite os ADRs contra o depósito das ações subjacentes, mantidas por um custodiante no país de origem das ações

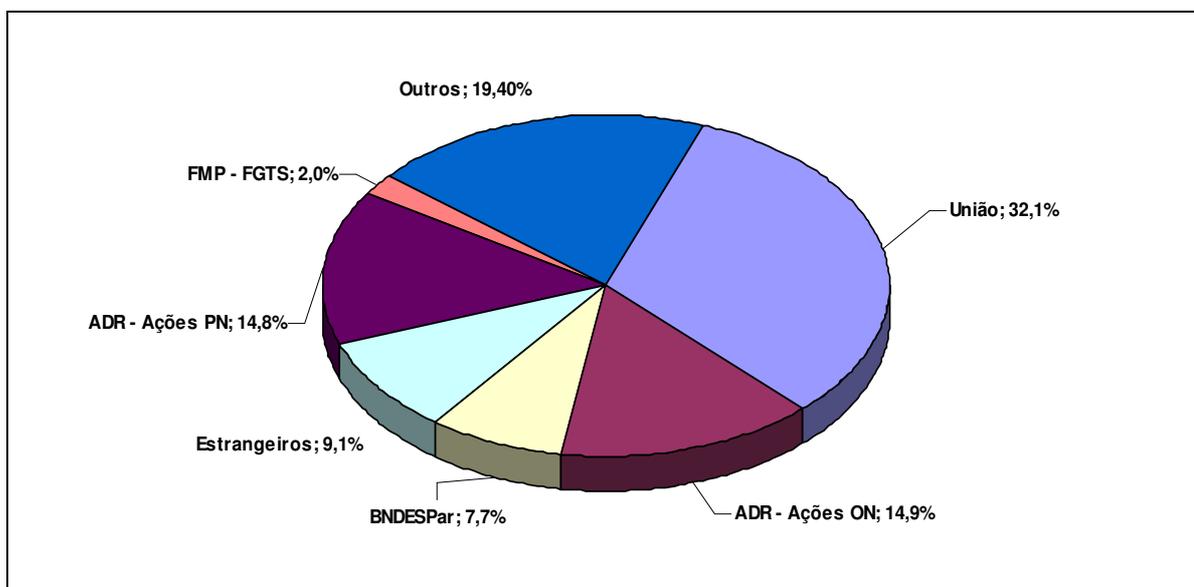


GRÁFICO 4.2 – DISTRIBUIÇÃO TOTAL DO CAPITAL SOCIAL DA PETROBRAS (2009).

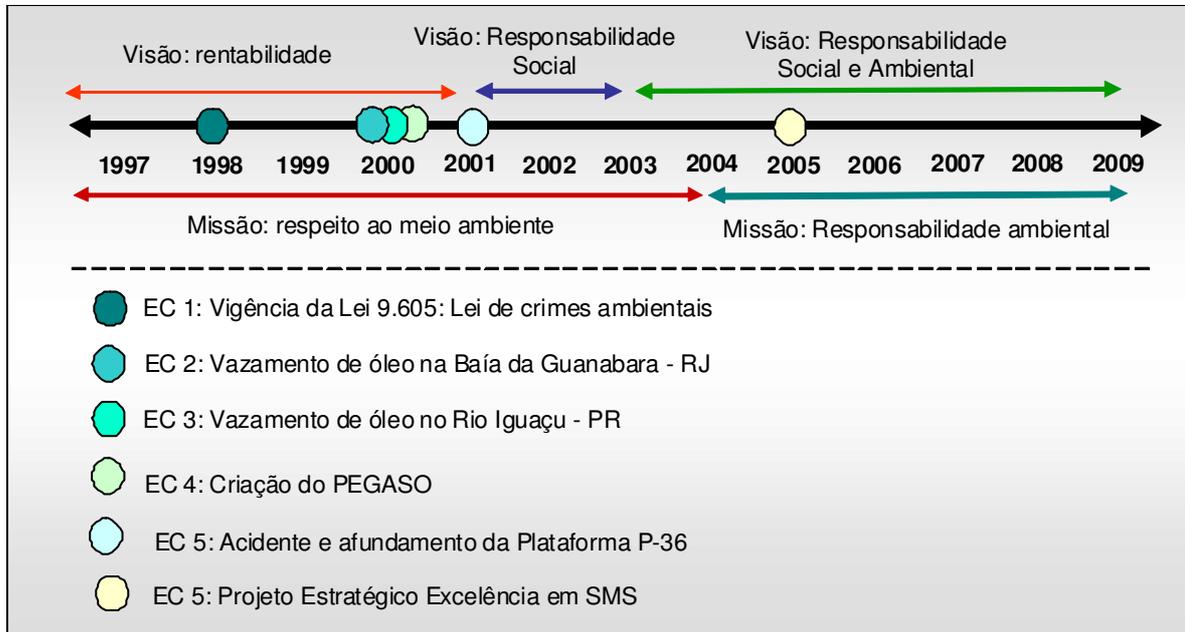
Fonte: Elaboração a partir dos Relatório de Sustentabilidade (Petrobras 2010).

1 – OUTROS: demais pessoas físicas e jurídicas, além da parcela de custódia na BOVESPA.

²³ O capital social da Petrobras, no final de 2009, estava dividido em 8.774.076.740 ações sem valor nominal (57,8% de ações ordinárias, com direito de voto, e 42,2% de preferenciais). A União exerce o controle acionário, com 55,6% do capital votante.

4.2 - REPOSICIONAMENTO DA ESTRATÉGIA AMBIENTAL

FIGURA 4.4 – CRONOLOGIA, ESTRATÉGIA E EVENTOS CRÍTICOS 00/09



Fonte: Elaboração própria

Para algumas empresas, as questões de sustentabilidade ambiental têm significado barreiras à atividade empresarial, haja visto, por exemplo, as crescentes exigências técnicas/ambientais de alguns mercados em países desenvolvidos, principalmente no que tange a produtos ou às atividades ligadas ao setor de petróleo e gás natural, reconhecidamente de alto risco. Para outras empresas, entretanto, tais mudanças significam novas oportunidades de negócios, à tradição de Schumpeter, abrindo caminhos para projetos inovativos, redução de custos e aumento da participação no mercado, tudo isso baseado em novos produtos ou em novas formas de fazer velhos produtos²⁴.

²⁴ De acordo com Lins (2007, p. 55): "Pesquisa realizada pela Universidade de Cambridge em 2003, com os Chief Executive Officers (CEO) das principais empresas do mundo selecionadas na Global Fortune500, demonstrou que apesar dos escândalos financeiros (Enron, WorldCom, etc), os CEO acreditam que em um futuro próximo as informações sociais e ambientais estarão no mesmo patamar de importância e credibilidade que as informações financeiras. Por outro lado, em pesquisa realizada pela empresa de consultoria e auditoria Ernst e Young em 2002 (ERNST & YOUNG 2003), com 147 executivos selecionados entre as 1000 maiores empresas do mundo, demonstrou que cerca de setenta e nove por cento dos entrevistados consideram as questões ambientais e sociais como de forte impacto nas decisões das empresas industriais nos próximos anos. Em pesquisa realizada por ABREU et al (2002) em três ramos de atividades – bebida, têxtil e petroquímico – constatou-se que o setor petroquímico possui uma maior concentração de empresas que adota a conduta ambiental forte, revelada em 71% das empresas entrevistadas.

Em sintonia com a ambiência nacional e internacional, a Petrobras, em março de 1990²⁵, considerou necessária a criação da SUSEMA - Superintendência de Engenharia de Segurança e do Meio Ambiente para promover as funções de meio ambiente e segurança industrial no mesmo nível hierárquico das atividades operacionais. Uma vez que os conceitos, as práticas e as características utilizadas pela SUSEMA eram idênticos aos usados pelos programas de Qualidade, em janeiro de 1991 a SUSEMA incorporou esse tema, passando a ser denominada de Superintendência de Meio Ambiente, Qualidade e Segurança Industrial. Em junho de 1991 foi lançado o Processo Petrobras de Meio Ambiente, Qualidade e Segurança Ambiental, que tinha a finalidade de por em marcha um conjunto de ações planejadas, sistematizadas e contínuas, visando materializar os objetivos, estratégias e diretrizes estabelecidas no seu Plano Estratégico (TORRES, MOLLE E FARIAS FILHO, 2002).

No início de 1996, a Petrobras estabeleceu a Política Corporativa de Meio Ambiente e Segurança Industrial, com o objetivo de permear todos os segmentos da companhia com princípios e diretrizes sobre tais temas, estabelecendo um extenso compromisso institucional²⁶. Já em março de 1997, a Diretoria Executiva aprovou o processo de certificação ISO 14000 na empresa, incorporando também os objetivos de conformidade com a Norma BS 8800 (ou OHSAS 18001 a partir de 1999) de Segurança e Saúde Ocupacional.

Esse rápido histórico demonstra que as perspectivas de preservação e de sustentabilidade ambiental já guardavam importância considerável nos projetos da companhia. Contudo, foram os acidentes a partir de 2000 que marcam a virada

Somente, 29% adotam a conduta intermediária e nenhuma das empresas entrevistadas neste setor apresenta a conduta ambiental fraca”.

²⁵ Esse fato já era previsto no primeiro Plano Estratégico da Petrobras, de 1989.

²⁶ Os princípios da política são: 1) Manter postura permanente de previsão e antecipação; 2) Assegurar padrões adequados de segurança e saúde ocupacional para todos os trabalhadores; 3) Fornecer, aos usuários e consumidores, informações que permitam o manuseio e utilização de nossos produtos com segurança; 4) Interagir, permanentemente, com as comunidades e autoridades; 5) Participar ativamente, junto aos órgãos governamentais e entidades representativas da sociedade, da formulação de leis; 6) Adotar tecnologias limpas, seguras e economicamente viáveis; 7) Assegurar padrões adequados para as empresas contratadas; 8) Promover a pesquisa e desenvolvimento no setor petróleo; 9) Manter sistemas de avaliação de desempenho das funções Meio Ambiente e Segurança Industrial; 10) Assegurar que as funções Meio Ambiente e Segurança Industrial constituam responsabilidade de todos os gerentes e empregados da Companhia (TORRES, MOLLE E FARIAS FILHO, 2002).

significativa em relação às questões ambientais. A partir deles e das ações tomadas, a empresa deixou de usar a expressão “respeito ao meio ambiente” para atuar, em sua MISSÃO, com “responsabilidade ambiental” o que denota ações mais sistêmicas e integradas voltadas à sustentabilidade.

No início de 2000, um dos piores acidentes ambientais que a Petrobras teve que enfrentar envolveu o vazamento de aproximadamente 1.300 mil litros de óleo na Baía de Guanabara, resultantes da ruptura de um dos nove oleodutos que ligavam a Refinaria Duque de Caxias (REDUC) ao terminal da Petrobras na Ilha D'Água²⁷. Por esse acidente ambiental, a empresa recebeu a maior multa então lavrada na história do IBAMA²⁸. Além disso, as críticas à postura ambiental da empresa surgiram de todos os lados. Principalmente através dos jornais à época, a imagem da Petrobras foi severamente afetada, inclusive a apontando como a maior poluidora do ar e do mar do Rio de Janeiro: a Petrobras seria a maior expressão da impunidade ambiental²⁹.

Os desencontros de informações e o fato de se ter, inicialmente, anunciado que o vazamento tinha sido apenas de 400 mil litros e durado 30 minutos³⁰, levou à decisão radical de demissão dos responsáveis diretos por tais embarços³¹. Além disso, a demissão do Diretor de Meio Ambiente e do Superintendente da Área Ambiental da companhia foi justificada com a alegação de que as medidas adotadas estavam aquém do necessário, o que gerou ainda mais transtornos à empresa. Durante o período, precisou ser recorrente que o então presidente da companhia, Reichstul, realizasse encontros com investidores brasileiros e estrangeiros para explicar as decisões que estavam sendo tomadas, no sentido de resolver os problemas/impactos envolvidos no acidente³².

²⁷ **Duto da Petrobras polui a Baía.** Jornal do Brasil. 19 de janeiro de 2000.

²⁸ **Petrobras assina termo de compromisso para ajuste ambiental.** Boletim Infopetro Petróleo e Gás Brasil. n. 2, de. 2000.

²⁹ **Petrobras será multada em milhões de Reais.** O Globo. 20 de janeiro de 2000.

³⁰ Depois se verificou que o vazamento tinha sido de 1,3 milhões de litros e demorado 4 horas

³¹ **Petrobras pede socorro.** O globo, 24 de fevereiro de 2000.

³² **Petrobras faz contas do vazamento.** Gazeta Mercantil. 24 de abril de 2000.

Segundo estimativas da empresa à época, seriam gastos cerca de R\$ 110 milhões com a reparação dos danos ambientais e multas³³. Além disso, ainda foram destinados R\$ 15 milhões para a criação, pelo Governo Federal, de um fundo de proteção da Baía de Guanabara. A recuperação total não se daria em menos de 10 anos se garantida a continuidade dos projetos voltados à recuperação da área.

De certo ponto de vista, o acidente também significou uma prova de fogo a respeito dos objetivos que se tinham colocado na reforma administrativa que ainda estava sendo implementada. A principal delas era voltada à transparência na gestão e na disponibilização de informações relevantes. Nesse quesito, apesar dos desencontros das informações iniciais, a postura da direção da empresa corroborou a decisão de uma governança corporativa divulgadora de informações relevantes e foi inclusive elogiada pela opinião pública: “A decisão tomada pela direção da estatal de assumir o erro e se comprometer a consertar os estragos foi considerada como uma excelente estratégia. Resultado: a companhia continua sendo criticada pelos ambientalistas, mas deverá sair do episódio com maior credibilidade”.^{34, 35}

Já em julho de 2000, a vítima foi o rio Iguazu que recebeu cerca de quatro milhões de litros de petróleo que vazaram de um oleoduto da Refinaria Presidente Getúlio Vargas (REPAR), localizada em Araucária, no Paraná. Tal acidente representou outro trágico episódio de contaminação ambiental por vazamentos. Do total despejado, 2,5 milhões de litros ficaram retidos no Rio Barigüi. O restante se espalhou numa extensão de aproximadamente 30 quilômetros próxima à cabeceira do Rio Iguazu. A Companhia despendeu cerca de R\$ 74 milhões incluindo R\$ 40

³³ **Petrobras vai gastar R\$ 110 mi na baía.** Folha de São Paulo, 08 de fevereiro de 2000; **Petrobras estima em R\$ 110 milhões os gastos no Rio.** O Estado de São Paulo, 08 de fevereiro de 2000; **Prejuízo da Petrobras já chega a R\$ 110 milhões.** Gazeta Mercantil, 08 de fevereiro de 2000. **Petrobras gastará R\$ 110 mi por causa do vazamento de óleo.** O Globo, 08 de fevereiro de 2000.

³⁴ **Petrobras mais próxima do investidor.** Gazeta Mercantil, 04 de abril de 2000. Na mesma reportagem, entretanto, o fato de à época as ações preferenciais da Petrobras terem valorização após o acidente, foi lamentada por Edmilson dos Santos: “Em qualquer companhia internacional de petróleo, o mercado financeiro teria reagido imediatamente e as ações da empresa teriam despencado após o acidente. No caso da Petrobras, as ações continuam em ascensão. Pecado, pois isso demonstra o quanto o mercado financeiro brasileiro ainda é pouco sensível em relação as questões de sustentabilidade ambiental”

³⁵ Ainda em relação a esse acidente, o Estado do Rio de Janeiro, em 2001 moveu uma ação criminal contra a Petrobras, sob a alegação de crime ambiental. Adicionalmente, a Promotoria Pública Federal moveu ações criminais contra o presidente da Companhia e outros 9 funcionários. Esses processos foram incluídos no processo movido pela Promotoria Pública Federal durante o primeiro trimestre de 2001 (PETROBRAS, 2002b).

milhões em multas aplicadas pelo Estado do Paraná. Adicionalmente, em 1º de agosto de 2000, o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) aplicou uma multa de R\$ 168 milhões (PETROBRAS, 2002b). A partir daí, foi desencadeada uma série de novas ações que começavam pelo mais profundo e detalhado diagnóstico da situação ambiental e de segurança industrial da empresa em sua história. A idéia era, a partir desse diagnóstico, construir um complexo de ações sistêmicas e integradas que permitissem, inclusive, promover ações preventivas eficientes em relação aos acidentes ambientais, recorrentes numa empresa de petróleo.

Antes que os resultados das ações pudessem ser completamente observados, outro acidente de notoriedade internacional acabaria por colocar novamente em xeque a postura de segurança operacional e de responsabilidade ambiental da Petrobras: o afundamento da plataforma P-36.

Em março de 2001 ocorreram duas explosões causadas por um vazamento de gás e óleo, localizado no alto de uma coluna da P- 36. As explosões causaram alagamento gradual de parte alta da coluna, pela ruptura de várias linhas de água, e devido à inclinação, houve uma exposição à entrada de água do mar, levando ao alagamento progressivo de toda a coluna e, depois, ao naufrágio completo da plataforma, cinco dias após as explosões. Na hora do acidente havia 175 trabalhadores a bordo, dos quais 11 não sobreviveram (PETROBRAS, 2002).

O acidente, por ter ocorrido em uma área de baixa biodiversidade na margem continental, felizmente não provocou graves problemas ambientais. O desligamento dos poços foi o principal fator para evitar um desastre ecológico de maior proporção. Ainda assim, houve um vazamento de 78.400 barris de petróleo e de óleo diesel que estavam armazenados na plataforma, que se estendeu por uma área de 60 quilômetros quadrados. Houve o receio de intoxicação da fauna e da flora da região devido aos compostos aromáticos contidos no óleo derramado (PETROBRAS, 2002).

Além disso, não podem ser desprezados os impactos financeiros diretos provocados pelo afundamento da plataforma. De acordo com Almeida e Oliveira (2001, p. 02),

O acidente com a P36 modificou substancialmente o cenário do mercado petrolífero nacional. A produção de petróleo da Petrobras sofreu redução estimada em 80 mil barris diários (b/d), e a perda de receita imediata da empresa será de cerca de US\$ 2 milhões diários. Como estava programado elevar a produção da P36 para 120 mil b/d no final de 2001 e para 180 mil b/d no final de 2002, a perda de receita deverá elevar-se progressivamente para US\$ 4 milhões diários, somando aproximadamente US\$ 2 bilhões anuais. Esta perda no fluxo de caixa será parcialmente compensada, no primeiro ano, pelo prêmio de seguro da plataforma, estimado em cerca de US\$ 500 milhões, porém ainda assim o impacto no fluxo de caixa da empresa será significativo.

Após a explosão que provocou o naufrágio da Plataforma P-36, os custos de seguro da Petrobras aumentaram significativamente, de US\$ 36 milhões em 2001 para US\$ 46,4 milhões em 2002, refletindo, principalmente, os riscos de contratação com a empresa. Para o ano de 2003, estes custos tornaram a baixar para US\$ 30,5 milhões (PETROBRAS 2003c).

É por consequência de tais acidentes que foi implementado o PEGASO – Programa de Excelência em Gestão Ambiental e Segurança Operacional da Petrobras que visava atingir padrões de excelência em gestão ambiental e segurança ambiental. Entre 2000 e 2004, os investimentos totalizados no PEGASO somaram R\$ 8 bilhões (BATISTA DA SILVA, 2008). Face às novas diretrizes e com o processo de reestruturação de todo o Sistema Petrobras, a Superintendência de Engenharia de Segurança e do Meio Ambiente - SUSEMA deu lugar a Gerência de SMS, tendo migrando a atividade de Qualidade para outro órgão, assumindo, porém, as atividades de Saúde Ocupacional.

A partir daí, conforme o gráfico abaixo, é possível perceber o grande esforço promovido em relação à gestão ambiental, como pode ser constatado nos investimentos em meio ambiente efetuados pela empresa, notadamente a partir do ano dos acidentes.

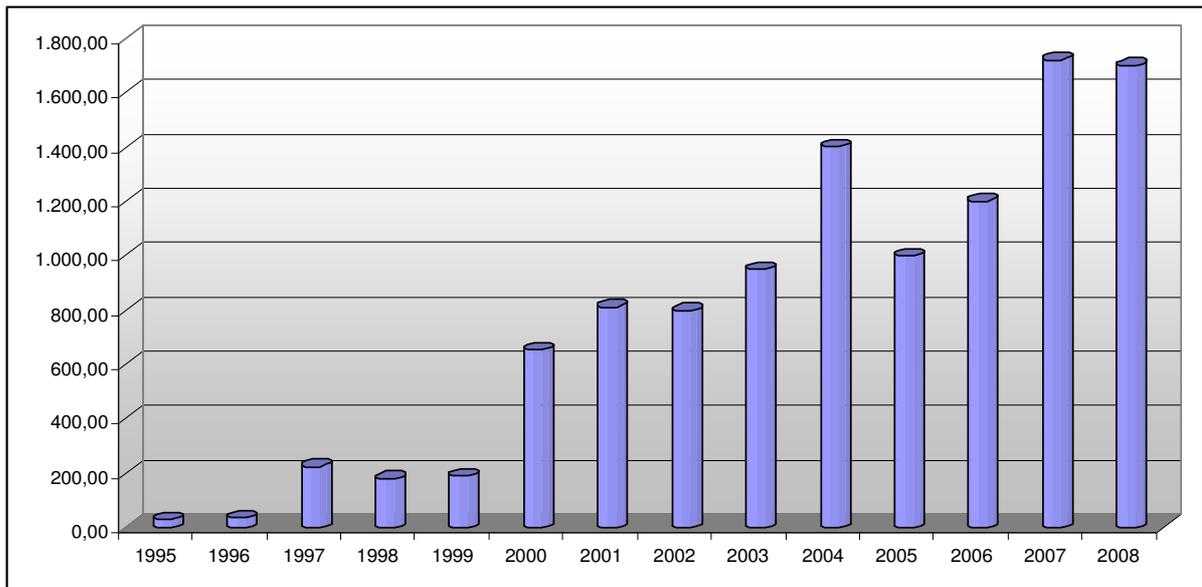


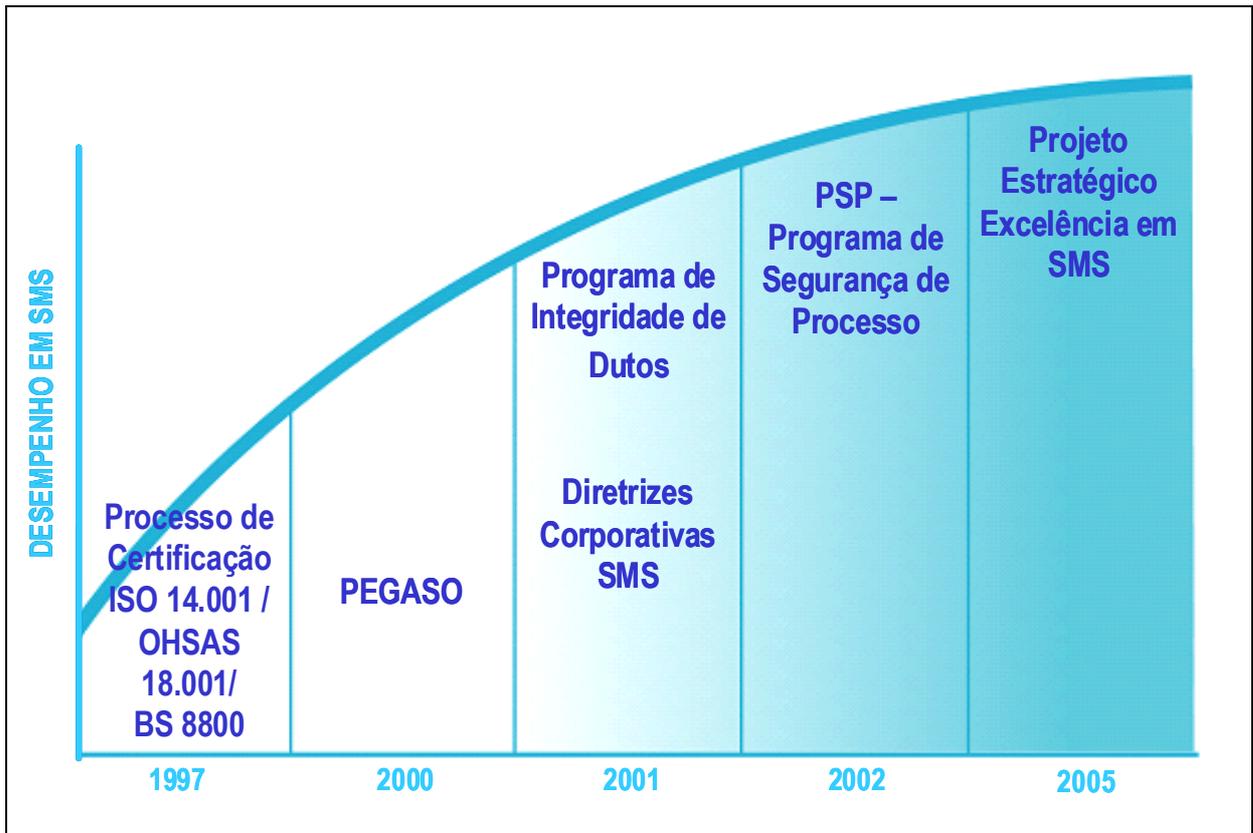
GRÁFICO 4.3 – INVESTIMENTOS EM GESTÃO AMBIENTAL: 1995-2008 EM MILHÕES DE REAIS CORRENTES

Fonte: Lins (2007) e Demonstrativos Financeiros anuais da Petrobras

Além disso, ao longo do tempo, foram implantados 9 (nove) Centros de Defesa Ambiental (CDA) nas principais áreas de atuação para agir prontamente em caso de acidentes ambientais. Em cada um deles atuam cerca de 20 especialistas, aptos a comandar, em caso de emergência, centenas de pessoas. Sua rotina inclui simulações freqüentes e o monitoramento das condições ambientais locais, para antecipar as providências necessárias em caso de acidente. De acordo com a Petrobras, os CDAs deram origem ao primeiro complexo de segurança ambiental da América do Sul (LINS, 2007).

No final de 2006, a Petrobras foi incluída no *Dow Jones Sustainability Index* (DJSI) e no Índice de Sustentabilidade Empresarial da Bovespa (ISE). Com DJSI, a Petrobras passou a ser reconhecida como uma das 13 companhias mundiais de petróleo e gás e uma das seis empresas brasileiras que mais se aproximam dos níveis ideais em termos de sustentabilidade ambiental (PETROBRAS, 2007).

FIGURA 4.5 – PROGRAMAS E DESEMPENHO EM SMS



Fonte: Batista da Silva (2008)

Assim, pode-se perceber que embora as preocupações com o meio ambiente tenham sempre feito parte da história da Petrobras, a sua atuação quanto a este tema em um mercado aberto à concorrência mudou substancialmente. Essa mudança, entretanto, se deu mais significativamente por conta dos acidentes relatados. A vinculação da imagem da empresa à sustentabilidade ambiental, a partir daí tem sido, um dos principais pilares estratégicos da firma.

Ela, porém, não é feita sem percalços. Isso pode ser observado, por exemplo, pelo fato de o CONAR – Conselho Nacional de Auto-Regulação Publicitária ter decidido suspender, em 2008, duas peças publicitárias da Petrobras. A decisão ocorreu em face de uma ação movida pelos Governos de São Paulo e de Minas Gerais, pela Prefeitura de São Paulo e por ONGs ligadas à proteção ao meio ambiente. O argumento dos autores do pedido era de que a Petrobras fazia propaganda enganosa ao manter no mercado um diesel extremamente poluente, com graves consequências sobre a saúde da população. A ação pedia que o CONAR suspendesse "a divulgação de todas as campanhas que abordem sua

sustentabilidade empresarial e responsabilidade socioambiental, uma vez que como demonstrado, estes compromissos não existem na prática". Por maioria de votos, a decisão foi convergente ao pedido dos autores³⁶. Isso dá conta dos desafios que ainda precisam ser vencidos, mesmo com os passos significativos que já foram dados na direção de uma imagem sustentável, essencial para as novas configurações do setor de energia, no Brasil e no mundo.

4.3 – O CURTO TEMPO DE VIDA DA IDÉIA *PETROBRAX*

Esse episódio também é usado por alguns autores, já citados, como argumento da existência de um plano para a privatização da Petrobras. Alegando que sofria algumas resistências internacionais e para evitar as conotações negativas que o nome da firma suscitava no exterior³⁷, a direção da empresa – capitaneada pelo então presidente Reischstul – resolveu promover a mudança de nome: a PETROBRAS agora seria PETROBRAX³⁸, como consta na figura a seguir:

³⁶ **Conar suspende duas propagandas da Petrobras.** Folha de São Paulo, 18 de abril de 2008.

³⁷ Alguns entusiastas da proposta alegavam até a necessidade de troca do nome. Diziam que o significado “sutiãs de petróleo” não era o mais apropriado para uma empresa que se pretendia internacional. **‘Petrobras’ é ridículo.** O Estado de São Paulo, 04 de janeiro de 2001. Outra argumentação era que a marca *BR* que passaria a figurar na Bolívia tinha problemas porque era fortemente brasileira e iria substituir exatamente a marca nacional, dando uma conotação de invasão brasileira naquele mercado doméstico. **‘Marca PetroBrax foi feita sem licitação pro ser ‘trabalho de arte’.** Folha de São Paulo, 06 de janeiro de 2001.

³⁸ Apesar do sigilo mantido durante a fase do projeto, a nova marca foi apresentada e aprovada pela diretoria e pelo Conselho de Administração, da qual participavam, à época, os ministros Pedro Parente (Casa Civil), Rodolpho Tourinho (MME) e Francisco Grós (BNDES). **Petrobras vai insistir em PetroBrax.** Folha de São Paulo, 11 de janeiro de 2001.

FIGURA 4.6 – A MARCA PETROBRAX



Mais do que uma mudança gráfica ou de *design*, sugeria-se a uma mudança de identidade, que sem a conotação negativa, seria convergente com o movimento de expansão globalizada: “o logo BR não dá. Não dá para fazer BR lá fora”³⁹.

É claro que o presidente da empresa não imaginava o tamanho do problema que estava criando. Por conta da dimensão simbólica nacional que tem na Petrobras a mais legítima e profunda representante da capacidade empresarial brasileira, as resistências à idéia começaram a surgir de todos os lados e todas as manifestações contrárias denotavam a defesa da identidade nacional da firma. Deputados e Senadores – sejam da base aliada ou da oposição -, a opinião pública representada pelos grandes jornais e mídia, trabalhadores da empresa e população brasileira: todos instantaneamente estavam unidos em torno da defesa da Petrobras e da manutenção de seu nome original.

Apesar de o projeto ter durado apenas dois dias depois de oficialmente anunciado, provocou um desgaste que quase levou a queda de Reichstul. Não havia outra saída: apesar de o próprio presidente da República ter aprovado inicialmente, após as repercussões negativas o projeto teve de ser vetado por Fernando Henrique Cardoso. Nas palavras de Reichstul,

O PetroBrax no Brasil está enterrado. Foi um erro de avaliação da marca. Erro que vejo hoje que pode ser transformado numa força enorme. As

³⁹ Reichstul na reportagem **Petrobras vai insistir em PetroBrax**. Folha de São Paulo, 11 de janeiro de 2001

peças sentem afeição pela marca Petrobras no mercado brasileiro. Mesmo quem abastece o carro na Shell não gostou: *‘como fazem uma coisa dessas e não me avisam?’*. Na mão de publicitários competentes, esse sentimento se transforma em poder de mercado. Não conhecíamos bem isso. Temos uma marca que é mais forte do que a gente imaginava. As pesquisas não captaram isso⁴⁰.

Ainda respirando alguma possibilidade de seguir em frente, Reichstul sugeriu, como alternativa, que a marca PetroBrax fosse usada apenas no exterior. Mas era exatamente nesse ponto que a população entendia que a representatividade externa da capacidade empresarial brasileira não poderia ser diminuída. A empresa é um símbolo nacional: a sua marca também o é. Reconhecendo o erro, novamente o presidente da companhia expressou: “Pensei que essa era uma decisão empresarial, percebi, entretanto, que essa é uma decisão política”.⁴¹ Depois, por ordem expressa de Fernando Henrique, o projeto foi totalmente sepultado, seja para o Brasil seja para a atuação no exterior. A nota no jornal foi curta. “Fim de papo: A Petrobras não muda de nome. Nem aqui nem lá fora. Palavra de presidente. O da República”⁴². O episódio deixou mais evidente que na Petrobras, enquanto identidade política do povo brasileiro, não se mexe. Nem no nome.

4.4 – CONSIDERAÇÕES FINAIS

A evolução dos pontos discutidos nesse capítulo são todos eles convergentes com a MISSÃO e VISÃO estabelecidos pela Petrobras desde a mudança institucional do setor no Brasil, a partir de 1997. Isso quer dizer que foi claro o alinhamento entre o planejamento estratégico, a retroalimentação de informações e o cumprimento dos principais objetivos empresariais colocados. Por outro lado, como ficaram claros, em todos os aspectos estratégicos desenhados, os percalços estiveram presentes. Desde sua redefinição administrativa, passando pelas estratégias de meio ambiente, eventos críticos lançaram desafios que precisaram ser enfrentados, sempre tendo como pano de fundo o duplo aspecto de suas ações – a de ator estatal e

⁴⁰ **Somos uma empresa moreninha, diz Reichstul.** Folha de São Paulo, 11 de janeiro de 2001.

⁴¹ **Somos uma empresa moreninha, diz Reichstul.** Folha de São Paulo, 11 de janeiro de 2001.

⁴² A nota foi curta: **Fim de papo: A Petrobras não muda de nome. Nem aqui nem lá fora. Palavra de presidente. O da República.** Jornal do Brasil, 14 de janeiro de 2001.

empresarial. O quadro abaixo apresenta a evolução da VISÃO e MISSÃO da Petrobras no período de análise e que foram reescritas, sempre para a adequação aos novos entendimentos estratégicos da companhia.

QUADRO 4.6 - MISSÃO E VISÃO DA PETROBRAS – 1999 A 2009

1999 e 2000	Missão	Atuar de forma rentável nas atividades da indústria de óleo e gás, e nos negócios relacionados, nos mercados nacional e internacional, fornecendo produtos e serviços de qualidade, respeitando o meio ambiente, considerando os interesses dos seus acionistas, e contribuindo para o desenvolvimento do País.
	Visão	Em 2010 a Petrobras será uma empresa de energia com atuação internacional e líder na América Latina, com grande foco em serviços e a liberdade de atuação de uma corporação internacional.
2001	Missão	Atuar de forma rentável nas atividades da indústria de óleo, gás e energia, tanto no mercado nacional quanto no internacional, fornecendo produtos e serviços de qualidade, respeitando o meio ambiente, considerando os interesses dos seus acionistas e contribuindo para o desenvolvimento do país.
	Visão	A Petrobras será uma empresa de energia com forte presença internacional e líder na América Latina, liberdade de atuação de uma corporação internacional e foco na rentabilidade e responsabilidade social.
2002 e 2003	Missão	Atuar de forma segura e rentável nas atividades da indústria de óleo, gás e energia, nos mercados nacional e internacional, fornecendo produtos e serviços de qualidade, respeitando o meio ambiente, considerando os interesses dos seus acionistas e contribuindo para o desenvolvimento do País.
	Visão	A Petrobras será uma empresa de energia com forte presença internacional e líder na América Latina, atuando com foco na rentabilidade e responsabilidade social.
2004 a 2006	Missão	Atuar de forma segura e rentável, com responsabilidade social e ambiental, nas atividades da indústria de óleo, gás e energia, nos mercados nacional e internacional, fornecendo produtos e serviços adequados às necessidades de seus clientes e contribuindo para o desenvolvimento do Brasil e dos países onde atua.
	Visão	Em 2015 a Petrobras será uma empresa integrada de energia com forte presença internacional e liderança na América Latina, atuando com foco na responsabilidade ambiental e social.
2007 e 2009	Missão	Atuar de forma segura e rentável, com responsabilidade social e ambiental, nas atividades da indústria de óleo, gás e energia, nos mercados nacional e internacional, fornecendo produtos e serviços adequados às necessidades de seus clientes e contribuindo para o desenvolvimento do Brasil e dos países onde atua.
	Visão	Em 2020 seremos uma das cinco maiores empresas integradas de energia do mundo e a preferida pelo nosso público de interesse.

Fonte: Elaboração própria a partir dos Relatórios Anuais da Petrobras

O fim da proteção do monopólio apresentou grandes desafios e também muitas oportunidades que, pelo que se discutiu no capítulo, foram aproveitadas pela Petrobras. Neste movimento, destacam-se, ainda, os mecanismos criados voltados para o aumento considerável do grau de abertura e de transparência em relação a fatos relevantes. Exemplo disso é o fato de a Petrobras ter sido considerada a empresa de petróleo com as melhores políticas de ética, transparência e governança

da América Latina em 2004, segundo estudo da empresa hispano-alemã *Management&Excellence*, especializada em *ratings* de ética⁴³.

Outra questão é que era clara a idéia, à época, que a oscilação nos preços do petróleo exigiria cada vez mais ações rápidas direcionadas ao aproveitamento de oportunidades de colocação de produtos no mercado e realização dos lucros. Esses pontos levaram foram cruciais à reestruturação da Petrobras e a preparação para uma forma de funcionamento mais ágil e com maior clareza na apuração de resultados. Não foi por outros motivos que a Petrobras avançou também significativamente em relação aos *ratings* das Agências de Classificação. Para a Agência de Classificação Moody, a Petrobrás em 2002 pertencia ao *rating* Ba2 para os títulos emitidos em moeda estrangeira e ao grau de investimento. Entretanto, a Petrobrás, em 2001, se tornou uma das poucas empresas do setor que rompeu, em moeda estrangeira, o teto soberano do seu respectivo país (BONE, 2004).

Além disso, a Petrobras foi escolhida, entre as 600 maiores companhias do mundo, a 8ª empresa mais admirada, através do *Reputation Institute* (FORBES–WORLD'S MOST RESPECTED COMPANIES, 2007), sendo a primeira empresa de energia deste ranking e a número um do Brasil. O avanço em 75 posições no ranking de 2007 comparado a 2006 foi considerado uma das melhores performances da pesquisa. Foram entrevistadas mais de 60 mil pessoas, em 29 países (AMSTALDEM, 2007). Tais resultados não deixam ser representativos no sentido de reafirma a importância das reformas que foram realizadas. O que se coloca, então, é que tais transformações e realinhamentos estratégicos acabaram por alcançar o objetivo de tornar a Petrobras uma empresa moderna, com inovativas práticas de gestão e alinhada com os acontecimentos relevantes da indústria mundial do petróleo.

⁴³ **Petrobras destaca-se em governança.** Valor Econômico. 27 de janeiro de 2005.

CAPÍTULO 5: RUMO A UMA EMPRESA INTEGRADA DE ENERGIA E INTERNACIONALIZAÇÃO: POTENCIALIDADES E RESTRIÇÕES DA PETROBRÁS.

De acordo com Pinto Junior e Iottoy (2005), as estratégias de concorrência das empresas mundiais de petróleo ganharam um forte conteúdo de busca por novas oportunidades de negócios, fazendo com que a diversificação e a internacionalização se revelassem como um aspecto marcante das últimas décadas. Dadas as incertezas quanto ao horizonte temporal de viabilidade econômica do petróleo – tanto por ser um recurso finito quanto pelo aumento dos custos de explorar e produzir –, contudo, mais pelas pressões ambientais cada vez mais intensas no sentido de diminuição do uso de combustíveis fósseis, as grandes empresas petrolíferas mundiais, em maior ou menor grau, têm a tendência a investir em fontes alternativas de energia.

Vale lembrar, ademais, que as transformações de longo prazo do setor de energia em nível mundial – apontando para o aproveitamento de fontes alternativas de energia – levam as empresas a assumir algum tipo de posicionamento, questão importante no sentido de construção da imagem de sustentabilidade das empresas. Já é clara a estratégia, por exemplo, de usarem a diversificação como forma de melhorar sua imagem junto ao público consumidor. Nesse sentido, não investir em novas fontes de energia e firmar-se apenas no petróleo acaba por definir uma imagem de pouca preocupação com a sustentabilidade. É nesse sentido, além das expectativas de lucros, que precisam ser pensados os investimentos da Petrobras em novas fontes, se firmando cada vez mais como uma empresa de energia, de forma diferenciada do posicionamento do que seria uma ‘empresa de petróleo’. A entrada da estatal na indústria de gás natural, em parte, pode ser pensada nesse sentido. De outra forma, a redefinição da importância desse energético nas estratégias da Petrobras precisa levar em consideração outros aspectos importantes. De forma mais estrita, mais do que uma opção, o não aproveitamento das oportunidades que se processavam em relação ao gás natural certamente seria, no longo prazo, mais custoso à empresa (OLIVEIRA, 2008).

Outro elemento importante para as redefinições da Petrobras, ainda em relação ao gás natural, foi a decisão – tomada em 1992 – da Comissão de Gás e Energia do Ministério das Minas e Energia – MME, de aumentar a participação do gás natural na matriz energética brasileira, que passaria de relativos 2,5% para 12% em 2010¹. Tendo se transformado numa meta institucional do MME, essa decisão foi ratificada pelo Conselho Nacional de Política Energética - CNPE em 2001.

Quanto ao fenômeno da internacionalização das empresas, pode-se dizer que em relação às petrolíferas, esse processo não decorre especificamente do processo de globalização que, iniciado, na sua forma recente, na década de 1970, se intensificou de forma considerável nas décadas seguintes. A internacionalização das grandes empresas de petróleo é efeito da própria estrutura da indústria: a internacionalização é uma tendência natural no setor de petróleo. Contudo, percebe-se um aprofundamento dessa estratégia que, aliada a de fusões e aquisições, fez, nas últimas décadas, as empresas se reposicionarem em termos globais.

Depois de experimentar ‘ondas’ de internacionalização, a partir da década de 1970, com a criação da Braspetro, atingindo vários países, a Petrobras se virou mais detidamente para o continente americano, se fortalecendo como grande companhia de petróleo. Desta forma, é assim que devem ser encarados seus lances societários – via aquisição ou não – na Argentina, Venezuela, Colômbia e Bolívia, para citar os mais importantes. Vale frisar que tal elaboração não se deveu apenas à decisão de diluição dos riscos da atividade – necessária às grandes companhias petrolíferas mundiais -, mas também como parte de um plano geopolítico do Governo brasileiro direcionado para o aumento de sua influência na região. Esse projeto se iniciou no Governo Fernando Henrique Cardoso e continuou no Governo Lula, embora com outros objetivos.

O objetivo desse capítulo é apresentar como esses dois processos – de se tornar uma empresa integrada de energia e de internacionalização – são importantes para explicar o avanço da Petrobras após as mudanças institucionais da década de 1990. É uma discussão da quarta hipótese apresentada no capítulo primeiro.

¹ Petrobras (2000) e Alonso (2004).

Uma outra discussão, porém, também é feita nesse capítulo. Por um lado, a mudança de uma empresa de petróleo para uma empresa de energia – e mais ainda para uma empresa integrada de energia – e também o processo de internacionalização acabaram por consolidar a Petrobras como uma das maiores empresas da América Latina e do mundo, atuando em todos os segmentos e atividades econômicas ligadas à energia. Por outro lado, esses mesmos temas deixaram bem claros os limites da autonomia relativa da Petrobras perante seu controlador, o Governo Federal. Esses dois aspectos, que foram temas recorrentes no Brasil na última década, estiveram ligados aos objetivos diretos e proeminentes do Governo Federal, algumas vezes estando em rota contrária ao que pretendia a estatal. A imposição das decisões daquele sobre a empresa foram claras e representam os custos empresariais de sua face estatal.

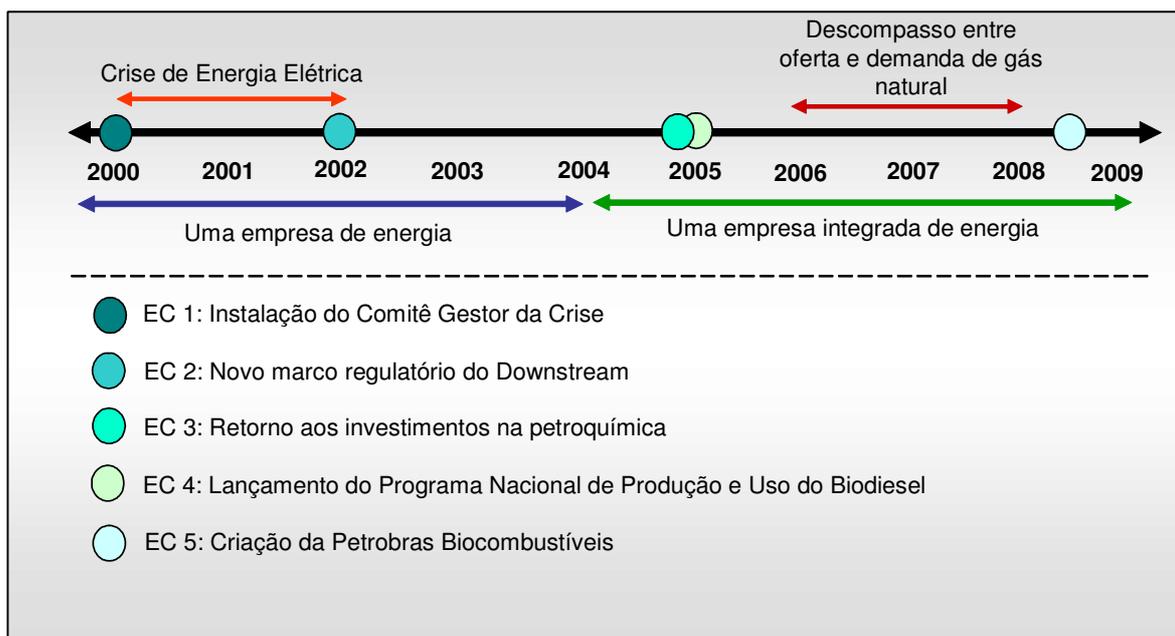
O capítulo está dividido em outras três partes, além dessa introdução. Na primeira são apresentados os elementos da decisão de ser uma empresa integrada de energia. Nesse item também são discutidas as estratégias – e os percalços – no reposicionamento da Petrobras quanto ao gás natural. A segunda parte apresenta o processo de internacionalização da Petrobras a partir de 1997, buscando identificar em que sentido ele se diferencia das ‘ondas’ anteriores de internacionalização da Companhia. Por outro lado, indica também algumas controvérsias que envolveram a presença da Petrobras na Bolívia. O último item apresenta algumas considerações finais para o capítulo.

Esse capítulo traz duas contribuições para a tese. Em primeiro lugar, mostra que a o projeto estratégico próprio que a Petrobras cultiva desde a sua fundação, como bem mostrou Alveal (1994), e sua autonomia relativa apresentam limites claros quando há um objetivo, de maior monta, delineado e perseguido pelo seu controlador, o Governo Federal. Neste sentido, pode-se dizer que embora a atuação da Petrobras em alguns países não apresente grandes resultados econômicos em termos de lucratividade, está perfeitamente alinhada à demanda do Governo Federal. Isso foi fundamental para que a Petrobras abrisse novas frentes de legitimação de suas demandas junto ao poder público, extraíndo daí, outras vantagens que lhe foram importantes na consolidação de suas trajetória depois da abertura do setor.

Em segundo lugar, a forte entrada da Petrobras nos negócios envolvendo o gás natural, a diversificação de suas atividades para além dos combustíveis fósseis e o próprio processo de internacionalização estava de acordo e promovia um maior alinhamento da Petrobras com as grandes estratégias empresariais do setor. Por essa ótica, mais do que lucratividade ou resultados econômicos expressivos, esses lances devem ser entendidos como um reposicionamento e por consolidação de espaços importantes para a companhia.

5.1 – ESTRATÉGIA DE CRESCIMENTO E EXPANSÃO: RUMO A UMA EMPRESA INTEGRADA DE ENERGIA

FIGURA 5.1 – CRONOLOGIA, ESTRATÉGIA E EVENTOS CRÍTICOS 00/09



Fonte: Elaboração própria

Logo em 1998, no primeiro ano após as mudanças institucionais promovidas para a abertura do setor, a Petrobras já visualizava formalmente a necessidade de posicionamento em novos negócios:

A concorrência impõe o desenvolvimento da atuação em novos negócios que venham a agregar maior valor ao petróleo e ao gás natural produzidos. Assim, a Companhia vem conduzindo ou participando de projetos termoeletrônicos de co-geração e de geração de energia elétrica, predominantemente junto a suas unidades industriais, utilizando gás natural ou resíduos do refino, associando-se à iniciativa privada em novos

cadeias produtivas e das principais fontes alternativas de energia se fez estratégico a partir da institucionalização de um novo modelo institucional para o setor de energia no Brasil, seja no ramo de petróleo e gás, seja no setor de energia elétrica. A possibilidade do equacionamento das taxas de retorno para o Sistema Petrobras como um todo, quando uma ou outra atividade apresentasse resultados negativos, passou a ser uma meta perseguida pela empresa, conforme também agem todas as empresas integradas de energia.

A Petrobrás é uma empresa integrada de energia, e essa é sua grande vantagem. Ela combina a atividade de exploração e produção com o refino e a distribuição. Com isso, consegue equalizar ciclos, ou seja, minimizar variações cíclicas de margem na exploração, produção, no refino e na distribuição. O negócio da Petrobrás visa principalmente estratégias integradas².

Além desses pontos e como já observado no capítulo dois, Williamson (1975 e 1985) observou que a estratégia de integração traz também outros benefícios para a empresa: (i) essa opção reduz os custos de transação, já que permite à firma acessar uma maior variedade de processos e de controles do que seria possível se contratualizasse via mercado e (ii) a integração reduz os conflitos instrumentais usados para a busca da eficiência e tende a diminuir o oportunismo.

Como a indústria petrolífera envolve investimentos altos e irreversíveis – o que implica na necessidade de realização de contratos de longo prazo que envolvem uma alta soma de recursos - integração constitui uma forma possível de organização da firma que pode minimizar os custos de transação.

Quanto à diversificação – para uma empresa de energia – vale uma discussão, ainda que rápida, sobre a atuação de Petrobras em outras fontes de energia.

Em relação ao etanol de cana-de-açúcar, um mercado mais maduro e com estruturas de coordenação mais bem definidas, a meta da estatal é se tornar uma *trading* internacional e exportar 4,2 milhões de m³ em 2013. Em 2007, o total comercializado foi de 100 mil m³. Já em 2008, as vendas alcançaram 500 mil m³,

² Sérgio Gabrielli, em entrevista. **Petrobrás busca ação integrada no exterior**. O Estado de São Paulo. 08 de maio de 2008.

direcionadas principalmente para a Europa, Japão e Estados Unidos (PETROBRAS, 2008 e 2009).

Em termos de energia eólica, o projeto fica por conta da Usina Eólica Piloto de Macau, com 1,8 MW, instalada em 2000, tendo produzido cerca de 30.000 MWh desde sua implantação. Em 2007, essa usina recebeu o Prêmio Nacional de Conservação e Uso Racional de Energia Elétrica na modalidade energia alternativa e o registro de Mecanismo de Desenvolvimento Limpo – MDL da Organização das Nações Unidas - ONU.

A Petrobras, através do CENPES, vem pesquisando outras fontes alternativas de energia.

QUADRO 5.1 – OUTRAS PESQUISAS EM FONTES NO CENPES

Hidrogênio a partir do gás natural e de resíduos da agricultura	Energia solar e células fotovoltaicas	Biocombustíveis sintéticos
Bioetanol lignocelulósico	Biodiesel a partir de diferentes sementes	Bioetanol não convencional

Fonte: Relatórios Anuais da Petrobras

Já ao final de 2008, a Diretoria de Gás & Energia absorveu os ativos da área de distribuição, o que incluiu a participação em 15 Pequenas Centrais Hidrelétricas (PCHs) e oito termelétricas a óleo. O gráfico abaixo apresenta a produção de eletricidade pela Petrobras.

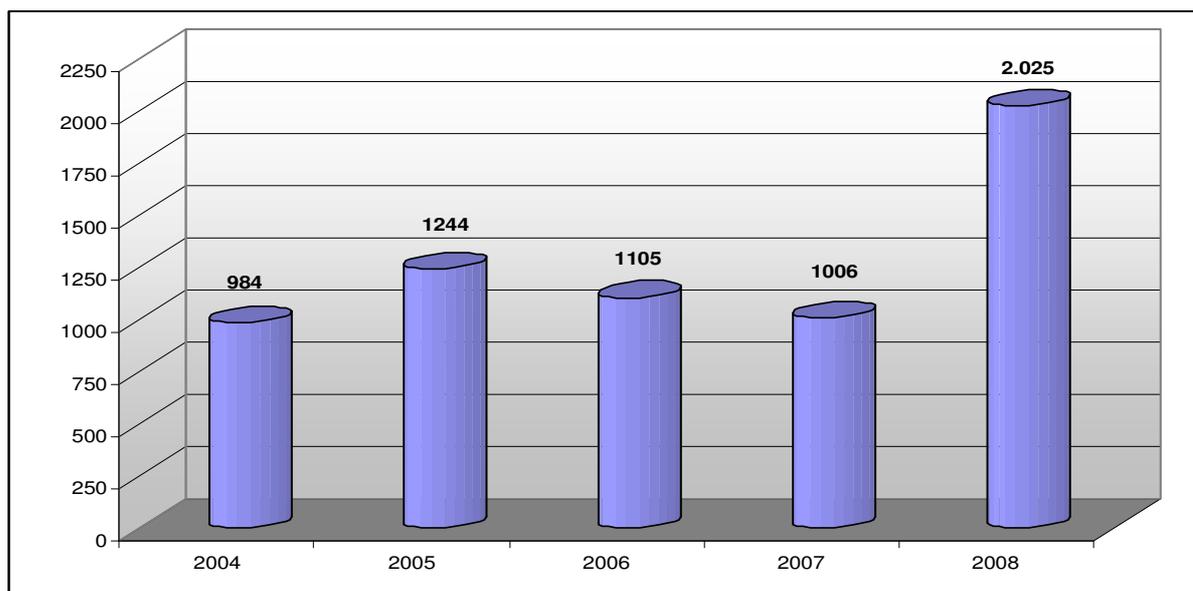


GRÁFICO 5.1 – PRODUÇÃO DE ELETRICIDADE PELA PETROBRAS EM MW/MÉDIO (2004-2008)

Fonte: Elaboração própria a partir dos Relatórios Anuais da Petrobras

Uma outra estratégia da Petrobras que precisa ser examinada é a sua participação no mercado de biocombustíveis. Uma das características marcantes dessa indústria é que ela é extremamente descentralizada e, no caso mais específico do biodiesel, sua estrutura industrial é ainda indefinida e não existe nem mesmo, por parte de qualquer agente, uma coordenação consolidada, o que faz aumentar, de forma significativa, as incertezas para esses energéticos, embora não se possa discordar da crescente importância que poderão cumprir na matriz energética brasileira, principalmente no longo prazo. Tais incertezas fortes estão ligadas às questões de cunho tecnológico, regulatório, econômico e institucional, sendo mais ou menos significativas dependendo do energético em tela.

No caso do biodiesel e do etanol de segunda geração, a incerteza tecnológica pode ser colocada a partir da baixa consolidação de uma técnica produtiva que seja dominante, uma vez que existem várias pesquisas em estágios diferentes e com uso de matérias-primas também muito diversificadas. É também relevante o fato de que o avanço em tais pesquisas tende a transformar esse setor em tecnologicamente sofisticado, dado principalmente pela convergência entre a biotecnologia e a engenharia química. Ainda em relação a tais energéticos, a incerteza regulatória está ligada à não padronização, a pouca definição de preços, à descentralidade de decisões e à não uniformidade das regras ambientais envolvidas. Embora a questão

ambiental sinalize para o uso mais massivo dos biocombustíveis no Brasil e no mundo, ainda há incertezas consideráveis quanto às fontes e matérias primas.

No médio prazo, entretanto, não há uma perspectiva significativa de mudança. Ou seja, espera-se uma extensão do que já está posto: uma consolidação cada vez maior do etanol de cana-de-açúcar, por um lado, e a continuidade de indefinição sobre o biodiesel e dos combustíveis de segunda geração, de outro. Já no longo prazo, segundo Bomtempo (2009), espera-se que o setor de biocombustíveis apresente algumas alterações substanciais, principalmente: (1) mudança nas matérias primas, processos e tecnologia; (2) diminuição da importância da distinção entre biodiesel e etanol; (3) diversificação de produtos no setor de etanol e (4) a o uso de outras matérias-primas para a produção do biodiesel.

Esse cenário de indefinição, entretanto, pode ser mudado se houver uma presença marcante de entrantes estrangeiras, com a modernização da gestão dos negócios e através de um maior esforço de adequação logística e de infra-estrutura voltada para tais combustíveis. Outra fonte de consolidação para o setor seria um posicionamento mais bem definido da Petrobras.

Seguindo as diretrizes estabelecidas no Plano Estratégico 2000/2010 (Petrobras, 2009b), a Petrobras criou, no CENPES, em 2000, a Gerência Geral de Pesquisa, Desenvolvimento e Engenharia em Desenvolvimento Sustentável. Depois da reestruturação do CENPES, em 2002, essa passou a se chamar Gerência de Gás e Energia (SILVA, 2006). Já de acordo com o Plano Estratégico 2015, a atuação em energias renováveis seria seletiva, priorizando: energia eólica, energia de biomassa, energia fotovoltaica³ e biodiesel.

Em julho de 2008 foi criada a Petrobras Combustíveis S.A. (subsidiária integral) com o objetivo de tornar a Petrobras líder na produção nacional de biodiesel e ampliar a participação no mercado mundial de etanol (PETROBRAS, 2008). Nesse sentido, parece ser um evento importante para a definição mais clara da estrutura industrial que será formada. Em 2008, a Petrobras Combustíveis operava usinas em Candeias

³ Basicamente para o consumo próprio nas Unidades de Negócio (SILVA, 2006).

(BA), Quixadá (CE) e Montes Claros (MG), com capacidade de produção de 170 mil m³ por ano, além de usinas experimentais buscando novas tecnologias para produção de biocombustíveis (PETROBRAS, 2009). Porém, conforme tabela abaixo, o investimento previsto da Petrobras para os biocombustíveis é muito pequeno em relação aos outros destinos de recursos.

TABELA 5.1 – PLANEJAMENTO DE INVESTIMENTOS - 2011/2014 E PÓS 2014 – em R\$ bilhões.

Área de investimento	2011-2014	Pós 2014	TOTAL
Exploração e produção	153,6	401	554,6
Refino, transporte e comercialização e petroquímica	79,0	58,00	137,0
Gás natural e fertilizantes	17,0	3,00	20,0
Biocombustível	0,216	--	0,216
	249,8	462,00	711,8

Fonte: Petrobras (2010b)

Segundo Alan Kardec, presidente da subsidiária,

As atividades de biocombustíveis que estavam distribuídas em três áreas da companhia – Abastecimento, Gás e Energia e Internacional – foram transferidas para a nova subsidiária. A decisão teve o propósito de reforçar a atuação da companhia neste segmento. A Petrobras Biocombustível se prepara para atender parte da crescente demanda mundial por biocombustíveis, além de reforçar seu compromisso com o meio ambiente e com o desenvolvimento social de forma sustentável. No caso do etanol, toda a produção será destinada para o mercado externo (KARDEC, 2008, p. 14).

A respeito da atuação da Petrobras no biodiesel, valem algumas observações. Se por um lado o fortalecimento das ações empresariais voltadas para esse combustível derivam da necessidade ambiental de promover formas alternativas de energia, menos carbono-intensivas, e de se fazer presente num setor com boas perspectivas mundiais no médio e no longo prazo, por outro lado, a atuação da estatal tem sido caracterizada como um instrumento de política pública de renda, do Governo Federal, que a impele a ações não facilmente explicáveis pela racionalidade empresarial.

O projeto das usinas da Petrobras Biocombustível para produção de biodiesel está diretamente atrelado à parceria com a agricultura familiar, buscando sempre a sustentabilidade econômica, social e ambiental. Todas as usinas da nova subsidiária estão equipadas para processar diversos tipos de oleaginosas vegetais, sebo bovino e óleos e gorduras residuais.

Também estão sendo desenvolvidos projetos e iniciativas para assistência técnica e distribuição de sementes de oleaginosas para incentivar, fortalecer e viabilizar o projeto da agricultura familiar. A meta é desenvolver parcerias com perto de 80 mil agricultores familiares para fornecimento de 160 mil toneladas de grãos oleaginosas por ano. Nossas duas usinas, Candeias e Quixadá, inauguradas em julho e agosto, já possuem o Selo Combustível Social. Também está previsto o desenvolvimento de um projeto para a correção de solo, com o objetivo de melhorar a produtividade da agricultura familiar nas regiões onde se encontram nossas usinas. A empresa assume o desafio de ampliar a presença da agricultura familiar, observando sempre a sustentabilidade empresarial, social e ambiental (KARDEC, 2008, p. 14).

Ou seja, a bifacialidade – estatal e privada - da Petrobras potencializa a sua capacidade de influenciar as regras e as decisões dos *policy makers* a seu favor. Mas a outra face disso está relacionada aos custos que incorre em ter de se submeter às decisões, às intenções e às políticas do Governo Federal, as vezes contrárias à racionalidade empresarial da Petrobras. Ou seja, até o momento, a explicação para a atuação nesses ramos não pode ser buscada na lucratividade envolvida nessas atividades – visto, por exemplo, a nova subsidiária ter apresentado prejuízo de R\$ 92 milhões em 2009 (PETROBRAS (2010c), mas num posicionamento estratégico de alinhamento com o que é demandado da companhia. Além da questão do biodiesel, isso também ficou absolutamente claro nos casos do gás natural – discutido abaixo – e dos impasses envolvendo a sua atuação na Bolívia – que serão discutidos no item seguinte.

Em relação ao gás natural, a intenção da Petrobras de se consolidar como líder nesse mercado coincidiu com um evento crucial e crítico: a crise elétrica brasileira. Como este setor foi duramente afetado pela redução dos investimentos governamentais e dado o fato de que os reservatórios para a produção de hidroeletricidade diminuíram consideravelmente em 2001, o racionamento de eletricidade se tornou inevitável.

Segundo a Comissão de Análise do Sistema Hidrotérmico de Energia Elétrica, criada para apontar as causas do racionamento, sob a coordenação do engenheiro Jerson Kelman, a conclusão foi de que a hidrologia adversa, por si só, não teria sido suficiente para causar a crise e que o fator predominante foi a energia não aportada ao sistema devido ao atraso de obras na geração e transmissão e a não

implementação de novas usinas⁴. A Câmara de Gestão da Crise de Energia Elétrica organizou o racionamento de energia com o objetivo de reduzir o consumo de eletricidade em 20%. O período previsto inicialmente ia de junho a novembro de 2001 e valia para as regiões Sudeste, Centro-Oeste e Nordeste, e a redução seria relativa ao período de maio/julho de 2000, afetando diferentemente os consumidores. Cada consumidor deveria reduzir o seu gasto de energia de acordo com a meta estabelecida, ficando sujeito a multa e corte de fornecimento caso não atingisse. O racionamento durou até fevereiro de 2002 (9 meses) e resultou em uma expressiva redução do consumo de energia elétrica.

Com a necessidade de geração de eletricidade a partir de outras fontes, as usinas termelétricas mostraram-se como uma boa alternativa em função dos custos e do tempo de instalação. A Câmara de Gestão de Crise da Energia Elétrica definiu o Programa Prioritário de Termelétricidade – PPT que visava a implantação de usinas termelétricas, com as seguintes prerrogativas: (a) garantia de suprimento de gás natural, pelo prazo de até vinte anos, de acordo com as regras a serem estabelecidas pelo MME; (b) garantia da aplicação do valor normativo à distribuidora de energia elétrica, por um período de até vinte anos, de acordo com a regulamentação da ANEEL e (c) garantia pelo BNDES de acesso ao Programa de Apoio Financeiro a Investimentos Prioritários no Setor Elétrico (BENVEGNU, 2008).

Com isso, a Petrobras passou a ser um dos braços estratégicos do Governo para soluções da crise do setor elétrico, o que não foi feito sem resistências por parte da empresa. Formalmente, entretanto, a companhia indicava ser empresarialmente estratégica a entrada no setor:

A participação em projetos de geração termelétrica é uma prioridade para a Petrobras, pois se insere na estratégia da Companhia tornar-se uma empresa de energia e comercializar o gás produzido nos seus campos. Além disso, está alinhada ao programa do governo federal de assegurar o suprimento de energia nos próximos anos com maior participação do gás na matriz energética do país (PETROBRAS, 2001, p. 18).

Por conta da reforma administrativa discutida anteriormente, a Petrobras já possuía uma diretoria concentrada nos negócios de Gás & Energia. Essa área passou a

⁴ Para alguns autores, por exemplo, o que houve foi o bloqueio de novos investimentos da Eletrobras, por orientação expressa do Executivo Federal.

atuar em 31 usinas termelétricas incluídas no PPT, das quais duas sob a forma de fornecimento especial de gás natural, correlacionando o valor de venda do mesmo ao valor de energia comercializada, e em 29 termelétricas por meio de participação acionária (BENVEGNU, 2008). Assim, de uma certa perspectiva, a crise de energia em 2001 contribuiu para a reorientação da indústria de gás natural no Brasil, principalmente na direção de suas inter-relações com o mercado de eletricidade, pelo menos enquanto havia riscos de falta de energia elétrica.

A outra face da relação entre o gás natural e a geração de eletricidade revelaria, entretanto, os conflitos entre a Petrobras e o Governo Federal e deixava claros os limites da estatal. Como depois do racionamento, o setor elétrico diminuiu a demanda, a Petrobras passou a direcionar, para os setores industriais, a oferta de gás natural. Esse período ficou marcado pela expansão do uso desse energético e levou algumas indústrias a migrar para esse energético, principalmente convertendo suas plantas para o uso do gás. Na esteira desse processo, a Petrobras firmou contratos 'firmes' para o fornecimento do produto. A partir dessa estratégia, a Petrobras passou a 'puxar o trem' do mercado⁵. O gás natural que teve a sua participação na oferta interna de energia aumentada de 4,1% em 1999 para 10,3% em 2008 (EPE, 2009). A evolução da oferta de gás natural é apresentada no gráfico que segue.

⁵ Outros fatores também contribuíram para a expansão: a reduzida participação do gás na matriz energética do país; o interesse do governo em desenvolver projetos de grande envergadura ligadas a esse energético; as pressões ambientalistas em favor da utilização de combustíveis mais limpos; a existência de jazidas de gás na Bolívia ligadas ao Brasil pelo GASBOL.

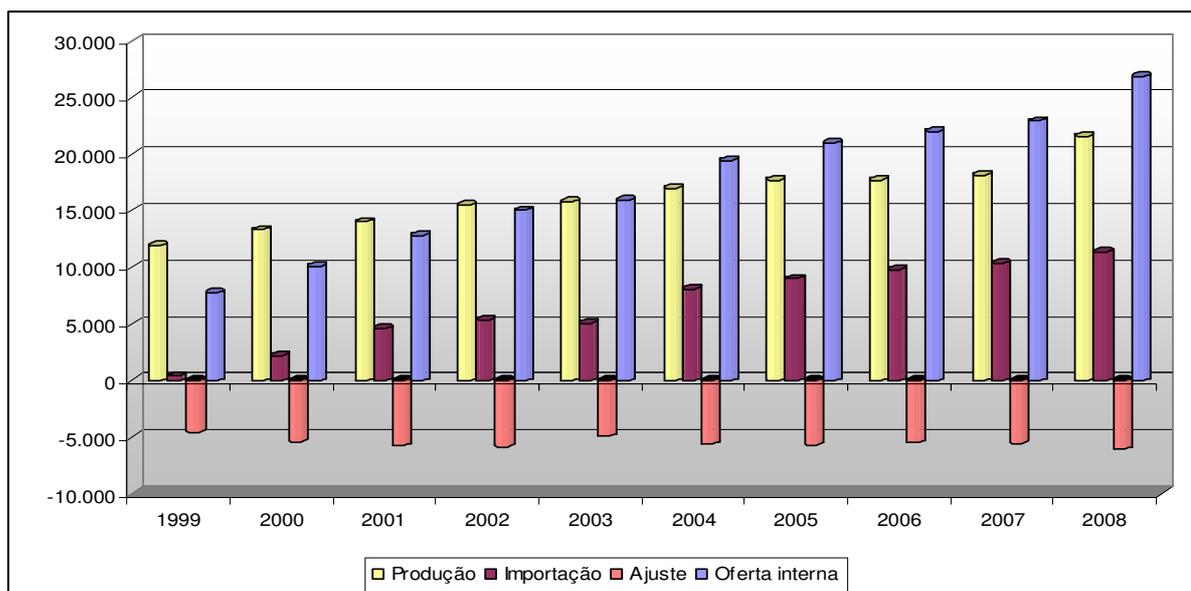


GRÁFICO 5.2 – OFERTA INTERNA DE GÁS NATURAL NO BRASIL EM 10⁶ M³ (1999 a 2008)

O ajuste se refere ao total gás natural queimado, perdido ou reinjetado.

Fonte: Elaboração própria a partir dos Balanços Energéticos Nacionais da EPE

A partir de 2004, entretanto, as condições de equilíbrio entre oferta e demanda de gás natural no Brasil começaram a mudar. O início dessa preocupação foi ilustrado por Almeida e Iooty (2005, p. 06):

Em 2004, os agentes do mercado de gás natural descobrem, atônitos, uma mudança radical no panorama setorial. Desde 1998, quando o Gasoduto Bolívia Brasil foi inaugurado, a situação do mercado era de excesso de oferta. O grande problema das distribuidoras e da Petrobras era como acelerar o desenvolvimento do mercado para cumprir os compromissos contratuais de compra de gás natural, assumidos com a Bolívia. A partir de 2004, progressivamente, a segurança de abastecimento passa a ocupar a agenda de discussões. Os agentes descobrem ser real o risco da oferta não acompanhar a demanda⁶.

⁶ No texto “Condições necessárias para o planejamento no mercado de gás natural” - **Boletim Infopetro Petróleo e Gás Brasil**, n. 3, ano 6, mai./jun de 2005 -, os autores discutem a razão do problema: “Esta constatação nos leva a indagar sobre as razões para tal mudança no mercado de gás. Se levarmos em conta que, em função do seu papel dominante neste mercado, a Petrobras é o agente responsável por este abastecimento, poderíamos concluir de forma apressada que houve uma falha de planejamento de oferta por parte da Petrobras. Entretanto, tendo em vista a capacidade de investimento da Petrobras, não é razoável considerar que a empresa tenha dificuldades para realizar os investimentos necessários para garantir a demanda futura. É muito mais plausível pensar que o suposto erro de planejamento esteja associado a uma dificuldade de prever a demanda futura de gás. Aliás, se compararmos o planejamento estratégico da Petrobras de 2000 e de 2003 fica claro este ponto. Em 2000 a empresa previa uma demanda de gás de 70 milhões de m³/dia para 2005. Em março de 2005, a demanda efetiva era de apenas 39 milhões de m³/dia. O principal erro de previsão foi no setor de geração termelétrica. Enquanto em 2000 a Petrobras previa uma demanda deste segmento de 35 milhões de m³/dia para 2005, em 2003, a empresa reduziu a previsão de demanda do mesmo segmento para 17 milhões de m³/dia em 2007. Cabe perguntar então, qual a razão de tanta dificuldade de previsão da demanda de gás para a geração termelétrica? A nosso ver, esta dificuldade está associada ao papel que se deu às termelétricas no planejamento do setor elétrico; ou seja, o papel de complementar a geração hidrelétrica. Se as termelétricas funcionam apenas nos períodos de baixa hidraulicidade, o risco hidrológico passa a ser, em parte, assumido pelo setor de

Segundo Almeida (2006), o aumento da demanda de gás natural em 82,5% entre 2003 e 2006 sem o aumento da oferta na mesma velocidade⁷ deixou claro que as estratégias do Governo e da Petrobras para este mercado estavam equivocadas. Ainda segundo este autor, isso indicava a divergência entre a Petrobras e o Governo, principalmente a partir de 2003. As decisões estratégicas de longo prazo da Petrobras para o gás natural estavam baseadas no prognóstico de que geração elétrica não poderia ser o elemento centralizador para a expansão da indústria do gás no Brasil, o que a fez considerar este mercado [geração termelétrica] como não prioritário. Já o Governo Federal teria se empenhado na mudança da institucionalidade do setor elétrico embasado na idéia de que geração termelétrica seria essencial para a segurança do abastecimento elétrico do país. Enquanto havia oferta excedente de gás, essa divergência não foi um problema maior. Os embates aumentariam quando a oferta interna de gás natural passou a ser um problema, para a Petrobras e para o Governo.

Quando novamente as termelétricas tiveram que ser despachadas para evitar novo racionamento, faltou o gás. A ministra Dilma Rousseff, Chefe da Casa Civil, passou, então, a cobrar uma solução da Petrobras. A primeira solução apresentada pela estatal seria a conversão das termelétricas a gás em bi-combustíveis, que no caso, seria o funcionamento a gás natural e a óleo combustível. Porém, apresentava dificuldades logísticas e ambientais que atrasavam o cronograma de execução do projeto (KELMAN, 2009).

Entre agosto e setembro de 2006, o ONS (Operador Nacional do Sistema Elétrico) despachou as termelétricas a gás que estavam incluídas no sistema. Como não havia gás disponível, essas termelétricas se declararam indisponíveis e deixaram de gerar, somente na primeira quinzena de setembro, 4.280 MWmed.

gás natural. Adicionalmente, a demanda futura de gás pelo setor de geração termelétrica depende do sucesso dos investimentos no setor hidráulico. A dificuldade do setor em estimar e assumir este risco levou os agentes a superestimarem a demanda de gás no período pré-acionamento (2001) e a subestimarem a demanda, logo após o racionamento.”

⁷ A rigor, a oferta já estava colocada e era, em certo sentido, fixa. O que aconteceu foi um aumento extraordinário da demanda, estimulada pela própria Petrobras. Essa, como já arcava com o custo do transporte de gás natural para o Brasil tendo enchido ou não o gasoduto, tinha de estimular o uso do energético, a fim de diminuir suas perdas com o gás natural.

Para as termelétricas, esse fiasco não causava problemas: o contrato de gás tinha uma cláusula que obrigava a Petrobras, nesses casos, a pagar o custo da energia que a usina tinha que comprar no mercado de curto prazo. Mas o *default* comprometia a confiabilidade do sistema: como as termelétricas não cumpriam com a obrigação de gerar quando despachadas, uma quantidade de água que deveria ter ficado armazenada nos reservatórios, como medida de segurança, teve que ser utilizada para gerar energia (KELMAN, 2009, p. 80)

A resposta da ANEEL a essa situação não tardou. Em 19 de setembro de 2006 aprovou a Resolução 231, que considerava permanentemente indisponíveis todas as termelétricas que se declarassem impossibilitadas de atender ao despacho do ONS até que algum teste provasse a disponibilidade de gás para o atendimento simultâneo de todas elas (ANEEL, 2006). Essa medida, considerada um 'contra-ataque' à situação mais cômoda das termelétricas, significou para essas, uma séria consequência comercial. A ANEEL, entretanto, foi mais além

A Diretoria colegiada decidiu submeter ao processo de audiência pública uma minuta de resolução que determinava ao NOS que considerasse, na elaboração do Programa Mensal de Operação Eletroenergética (PMO), a disponibilidade observada e não a disponibilidade declarada. Além disso, determinava tanto ao ONS quanto à CCEE (Câmara de Comercialização de Energia Elétrica) que realizassem estudos sobre as consequências dessa medida sobre o cálculo do risco de racionamento e do custo marginal de operação (CMO) (KELMAN, 2009, p. 81)

Os resultados indicavam um aumento no preço da energia e que dispararia o risco de um novo racionamento. Embora o ministro do MME, Silas Rondeau tivesse sugerido que a ANEEL não seguisse com a resolução, em 28 de novembro de 2006 a Diretoria Colegiada aprovou a Resolução 239/2006. A partir daí, o ONS fez os testes de disponibilidades das termelétricas, embora sob novos protestos da Petrobras⁸. Os testes, entretanto, continuaram e os resultados indicavam a necessidade de tirá-las permanentemente do sistema, dada a falta de gás natural para que operassem (KELMAN, 2009).

Durante 20 dias de dezembro do ano passado, o ONS fez testes em 21 termelétricas - um conjunto com potência instalada de 8.020 MW, ou seja, dois terços da geração da Hidrelétrica de Itaipu. O teste concluiu que havia um déficit de produção de 3.655 MW nesse conjunto de usinas, das quais 90% estavam sob o controle da Petrobrás. A capacidade efetiva de produção era de apenas 4.395 MW⁹.

⁸ **Petrobras quer tirar térmicas do sistema.** O Estado de São Paulo. 16 de dezembro de 2006.

⁹ **Petrobras garante que não faltará gás para as térmicas.** O Estado de São Paulo. 03 de maio de 2007.

Novamente a pressão estava sobre a Petrobras para que garantisse a oferta do produto. Assim, o MME emitiu a Portaria 313 que determinava a obrigatoriedade da Petrobras celebrar um Termo de Ajuste de Conduta (TAC) com a ANEEL, a fim de solucionar a falta de gás.

A Petrobras, entretanto, protestou contra a medida. De acordo com Ildo Sauer, os entraves não estavam na falta de gás: “É um problema regulatório de contratação”¹⁰, voltando as críticas à ANEEL. Sobre pressão da Casa Civil e do MME, a Petrobras cedeu. Na evolução das negociações, o TAC foi convertido num Termo de Compromisso (TC) (KELMAN, 2009).

Enfim, o TC foi assinado maio de 2007. O termo detalhava ainda a possibilidade de penalidades à Petrobras caso as termelétricas não pudessem ser despachadas por falta de gás natural. Até 2009, a falta de gás foi registrada apenas uma vez, ocasião em que a ANEEL multou a Petrobras em R\$ 85 milhões, valor pago pela estatal após perdido, no julgamento do mérito, o recurso que apresentou (KELMAN, 2009).

Apesar disso, os conflitos entre o Governo e a Petrobras quanto aos rumos das questões ligadas ao setor elétrico não findaram com a assinatura do termo. Essa divergência, aprofundada até setembro de 2007, levou à demissão de Ildo Sauer da Diretoria de Gás e Energia da Petrobras. Era mais uma prova clara de que há um custo em ser estatal e que existem limites claros à autonomia relativa da companhia quando os interesses dela são conflitantes com os do Governo Federal.

Ainda em relação ao gás natural, fora das questões ligadas à geração de energia elétrica, o avanço do poder de mercado da Petrobras quanto a esse energético foi importante para a expansão da empresa, depois das reformas institucionais.

Como as expectativas gerais que apontavam para sua expansão do uso do gás natural no setor industrial e de transportes, numa estratégia de conquistar/preservar as vantagens econômicas da integração vertical, a Petrobras passou a adquirir participações na maior parte das empresas estaduais de distribuição de gás natural.

¹⁰ **Petrobras nega “Ajuste de Conduta”**. Folha de São Paulo. 28 de dezembro de 2006.

Desta forma, consolidou sua posição dominante nessa cadeia produtiva (produção, importação, transporte e distribuição), participando, assim, de todas as etapas desse energético, seja via a aquisição de ativos no país ou mesmo de internacionalização de suas atividades no *upstream* boliviano, por exemplo (PINTO JUNIOR, 2006).

Tais elementos evidenciaram dois lados da estratégia da Petrobras. A princípio, a expansão da demanda significava a própria expansão das atividades da empresa, que participava em todos os pontos da cadeia de produção. Contudo,

se por um lado esta política contribuiu para aumentar a competitividade do gás entre 2003 e 2005, por outro lado aumentou o risco associado à imprevisibilidade das variações do preço do gás. Este risco ficou patente por mais de uma ocasião, quando o governo debateu publicamente com a Petrobras a conveniência de se elevar os preços do gás visando desincentivar o crescimento do mercado, em função das dificuldades para se garantir a oferta (ALMEIDA, 2005, p. 04).

Os problemas de nacionalização da indústria na Bolívia em 2006 - com se verá adiante, a expansão da demanda interna acima do esperado e ainda as responsabilidades de entrega assumidas pela Petrobras no Termo de Compromisso, firmado com a ANEEL, esgarçaram a divergência entre a Petrobras e os outros atores institucionais/econômicos dessa indústria fora do setor elétrico (ANP, distribuidoras estaduais, outras empresas transportadoras de gás, grandes consumidores e entidades representativas do setor industrial).

Nesse contexto de dificuldades, a Petrobras passou a considerar outras formas alternativas para cumprir os contratos de fornecimento e o Termo de Compromisso: expansão da produção de gás e importação de GNL (ALMEIDA, 2006). Ainda assim, a crise acabou por precipitar a necessidade de um racionamento, aplicado principalmente ao setor industrial em 2007. Em função disso, foi pertinente a decisão estratégica de incluir no Plano Estratégico 2007/2011 a priorização dos investimentos que antecipariam a produção do gás natural doméstico nas Bacias de Campos, Santos e Espírito Santo (PETROBRAS, 2007).

Já a partir de 2008, a execução do PLANGÁS, as importações de GNL, as descobertas de novas reservas de gás natural, além da queda da demanda

provocada no momento mais agudo da crise econômica de 2008, acabaram por aliviar o descompasso entre oferta e demanda de gás natural. A partir daí, espera-se um quadro mais favorável à oferta, diminuindo sensivelmente a dependência do gás importado, embora não se cogite situações de auto-suficiência, como aconteceu no caso do petróleo. O gráfico abaixo apresenta a evolução do consumo de gás natural no Brasil.

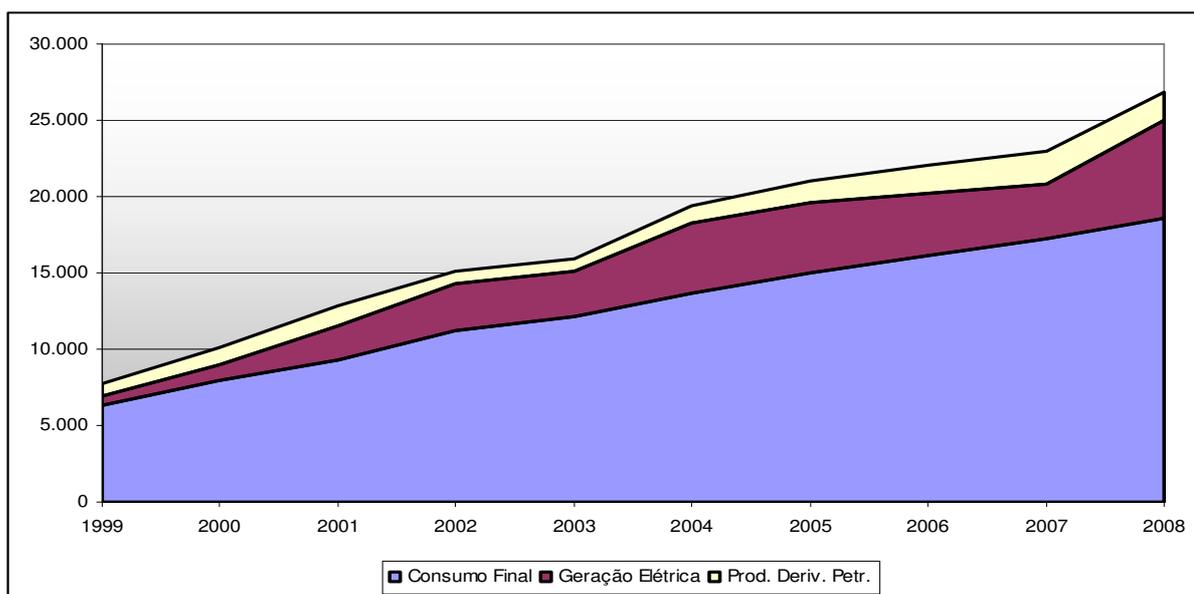


GRÁFICO 5.3 – CONSUMO DE GÁS NATURAL NO BRASIL EM 10⁶ M³ (1999 a 2008)

Fonte: Elaboração própria a partir dos Balanços Energéticos Nacionais da EPE

Algumas críticas foram levantadas à Petrobras quanto à falta de transparência na determinação dos preços do gás natural. Até a liberalização em 2002, o preço do gás natural era fixado de forma interministerial – MME e Ministério da Fazenda - MF. A partir daí, a Petrobras passou a conduzir, de forma mais livre, a política de preços para o gás natural no Brasil. A questão é que a Petrobras passou a definir o preço através de regras pouco claras e não transparentes. Mesmo a ANP levantou constantemente severas críticas à postura da estatal, argumentando que a política de preços exercia uma pressão para a diminuição das margens das empresas de

distribuição¹¹, somado ao fato de que a Petrobras fixava preços através de regras quase-ocultas ou mesmo sem uma regra clara pré-definida¹².

O gráfico abaixo apresenta, para os últimos anos, os resultados de lucratividade da Petrobras na área de gás e energia. Apesar de ter aumentado seu poder de influência e de direcionamento da evolução do arranjo institucional para gás, tais movimentos não resultaram, até o momento, em grandes montas de lucros.

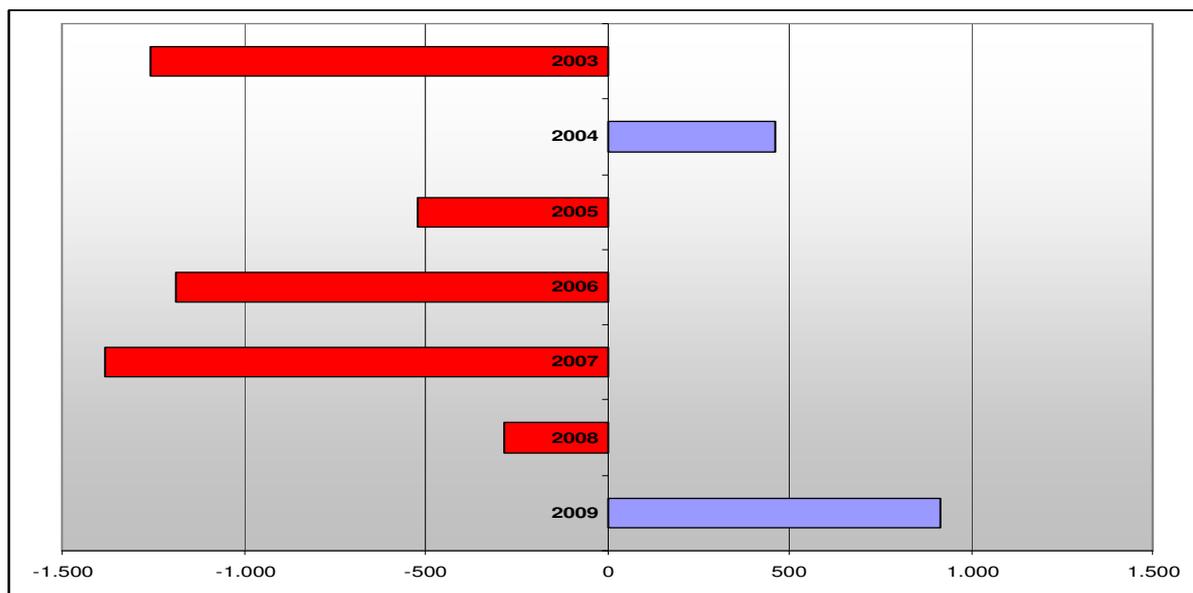


GRÁFICO 5.4 – LUCROS DA PETROBRAS NO SEGMENTO DE GÁS E ENERGIA (2003 A 2009) EM R\$ MILHÕES

Fonte: Relatórios Petrobras – Diversos anos

Não há dúvidas de que o comportamento dos preços nessa indústria deriva de suas especificidades, o que é convergente com as proposições de Williamson (1985). A cadeia produtiva do gás natural possui, em todos os seus elos, ativos altamente específicos. Em primeiro lugar, o gás se destina apenas aos consumidores que possuem instalações específicas. A abundância inicial do energético e os incentivos da Petrobras (preço) e do Governo (política de expansão do gás) impulsionaram parte do setor industrial a alterar suas plantas de produção para com gás natural. O problema é que isso aumentou ainda mais a especificidade desses ativos e deixou essas empresas na situação que a NEI chama de reféns. Isso ficou mais agravado

¹¹ “Petrobras diz que as margens das distribuidoras estão exageradas. Mas em que níveis estão as margens da Petrobras?” Do presidente da Associação Brasileira das Empresas de Gás canalizado. **A visão de Gabrielli está totalmente equivocada.** O Estado de São Paulo. 05 de dezembro de 2006.

¹² Para detalhamento do posicionamento da Petrobras para a determinação dos preços do gás natural no Brasil, ver Filgueiras (2009)

para as empresas que não deixaram os sistemas anteriores – principalmente de óleo combustível - implantados para uso no caso de tais contingências. Vale dizer que a Petrobras, além de estar presente na cadeia do gás natural, atua também em toda a cadeia do óleo combustível. Vale dizer, ademais, que a especificidade de ativos é a característica principal do gás natural no sentido de seu transporte.

Em segundo lugar, por não poder ser armazenado, o seu transporte é um dos elos mais importantes da cadeia e, nesse caso, com forte domínio da Petrobras¹³. Nesse caso, pode-se afirmar que todo o comportamento da indústria do gás natural depende fortemente das ações da Petrobras.

Detentora dos principais campos produtores, da malha de transporte nacional, controladora da empresa operadora do Gasbol e com participação acionária em todas as distribuidoras de gás do País, com exceção das localizadas em São Paulo e Rio de Janeiro, as decisões da empresa tem o poder de impactar fortemente as expectativas dos agentes do mercado. A grande apreensão resulta do fato da Petrobras ser concorrente, fornecedora, e em alguns casos, sócia (VICCHINI, 2004).

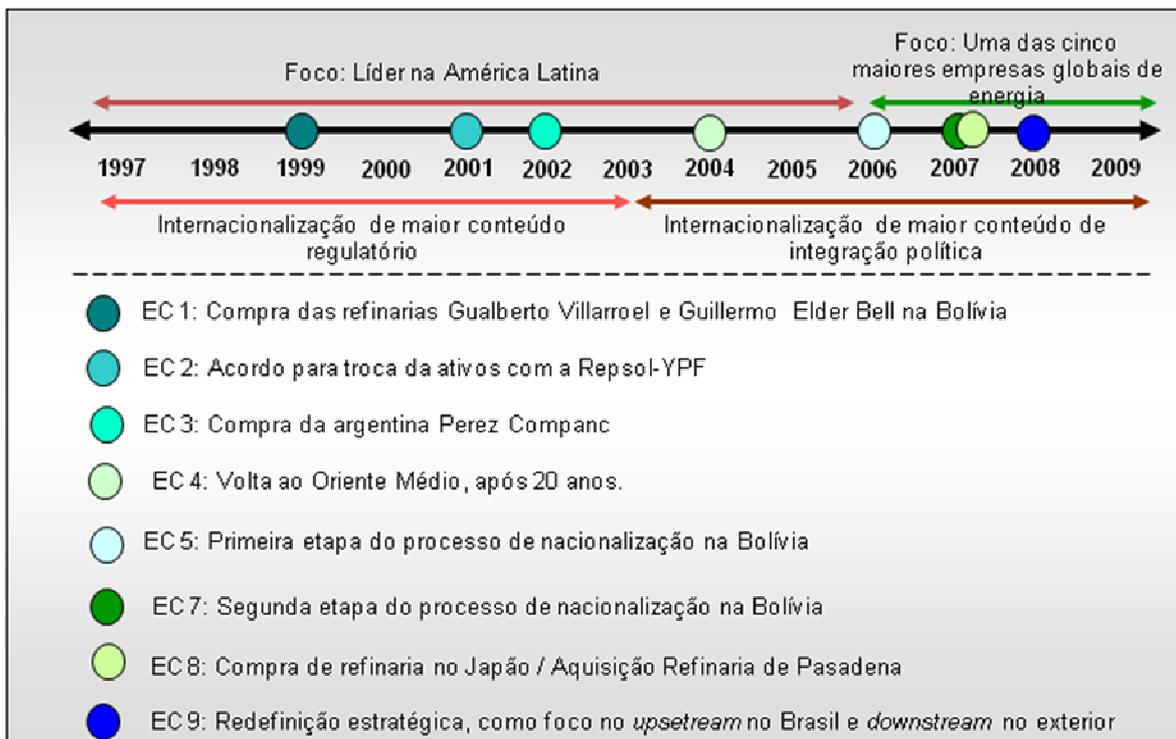
Por outro lado, a principal tese para o fato é de que a fixação dos preços na forma escolhida pela Petrobras seria a contrapartida, ou a compensação por ter de assumir os compromissos de fornecimento de gás natural, conforme discutido anteriormente.

Assim, dentro da perspectiva que inspira a tese, pode-se dizer que, no tocante ao gás natural, a regulamentação dada pela Lei 9.478/1997 deixou algumas lacunas institucionais que tanto dificultaram o alcance da eficiência operacional desse setor, quanto lançaram dúvidas quanto à configuração regulatória na cadeia do gás natural. Essas lacunas institucionais significaram espaços de intervenção que foram disputados entre os diversos agentes que aí estiveram envolvidos (Petrobras, ANP, ANEEL, distribuidoras, estados). Mais uma vez, a capacidade de influência da estatal pôde ser observada, já que o desfecho final da disputa, dada pela Lei 11.909/2009, acabou por delinear um arranjo institucional e regulatório favorável à Petrobras. Em todos os casos, porém, ficaram explícitos seus limites de intervenção, dada a sobreposição, em alguns casos, dos interesses do seu controlador, o Governo Federal.

¹³ Além do transporte, a Petrobras também participa da distribuição, conforme já indicado, sendo, entretanto, minoritária na maioria dos casos.

5.2 – INTERNACIONALIZAÇÃO DAS ATIVIDADES: A CONTRAPARTIDA DA ABERTURA DO SETOR NO BRASIL E POSICIONAMENTO GEOPOLÍTICO DA PETROBRAS¹⁴

FIGURA 5.3 – CRONOLOGIA, ESTRATÉGIA E EVENTOS CRÍTICOS 00/09



Fonte: Elaboração própria

A atuação da Petrobras no exterior abrange toda a cadeia de operações da indústria do petróleo e energia e engloba: exploração, produção, transporte, refino e processamento de óleo e gás natural, petroquímica, distribuição e comercialização de derivados, geração, distribuição e transmissão de energia elétrica. Essas atividades estão sob a responsabilidade da Área Internacional, diretoria criada em 2000 durante a reforma administrativa, discutida no capítulo anterior. Essa diretoria absorveu as atividades da Braspetro, que foi completamente absorvida pela Petrobras em 2002 (PETROBRAS, 2003).

¹⁴ Corroborando com a idéia de Costa e Pessali (2009), é fato que a complexidade do processo de internacionalização que envolve empresas e países com estruturas – estratégicas, econômicas, sociais, tecnológicas, etc. – muito diferenciadas não permite que haja uma teoria geral sobre o processo. Por conta disso, as análises se referem a casos específicos ou setores específicos, como o que vai ser aqui abordado. Isso se dá, além disso, porque as especificidades da indústria do petróleo são significativas e apresenta dinâmica diferente em relação aos outros setores. Além disso, dado o referencial teórico que embasa essa tese e o escopo temporal da discussão, a discussão exaustiva não pode fazer parte do escopo pretendido aqui.

Em 2009 os ativos, operações e negócios da Área Internacional se estendiam a 24 países. Eram seis Unidades de Negócio atuando como empresas na Argentina¹⁵, Angola, Bolívia, Colômbia, Estados Unidos e Nigéria. Além disso, somam-se atividades em outros 20 países: Líbia, Senegal, Tanzânia, Moçambique, Chile, Equador, México, Paraguai, Peru, Uruguai, Venezuela, China, Cingapura, Japão, Índia, Reino Unido, Irã, Paquistão, Portugal e Turquia. A figura 5.4 abaixo, apresenta os locais de atuação internacional da Petrobras.

FIGURA 5.4 - PAÍSES DE ATUAÇÃO DA PETROBRAS



Fonte: Petrobras (2009)

5.2.1 - Um breve olhar sobre a internacionalização da Petrobras de sua criação até a década de 1990

A experiência internacional da Petrobras começou muito antes da abertura dos anos 1990 e esse impulso já se fazia presente em seu próprio processo de criação. Já na década de 1960, a Petrobras assumiu o monopólio da importação de petróleo, o que forçou a formação de conhecimento quanto aos mercados globais. Além disso, por conta da frustração e das poucas descobertas *onshore*, duas alternativas foram estudadas e implementadas: o redirecionamento para a exploração na plataforma continental e a constituição de uma subsidiária para atuar no exterior.

¹⁵ Na Argentina a atuação da Petrobras se dá através de uma subsidiária de capital aberto.

A descoberta do campo de Guaricema, na extensão da bacia de Sergipe – Alagoas, em setembro de 1968 foi a primeira boa notícia depois de implantada a nova política exploratória. No mesmo ano, foi perfurado o primeiro poço submarino na bacia de Campos. Entre 1970 e 1972 foram encontrados também em Sergipe os campos de Caioba e Carmorim. Em terra, descobriu-se o campo de Fazenda Serra, no Espírito Santo. Mas cinco anos decorridos da exploração no mar, os resultados eram decepcionantes. Os volumes dos campos descobertos estavam aquém do esperado. As pesquisas geológicas esbarravam em limites tecnológicos que afetavam a capacidade de prospecção e os níveis de profundidade que podiam ser alcançados. A participação relativa dos investimentos em pesquisas e produção começava a cair (PETROBRAS, 2003, p. 144).

A exploração na plataforma continental exigia a importação de equipamentos e serviços estrangeiros, o que também contribuiu para aumentar o conhecimento da Petrobras sobre competências localizadas em várias partes do mundo. A Petrobras também tomou como firme a alternativa de buscar o óleo em campos estrangeiros através da Petrobras Internacional S.A. - Braspetro, criada em 1972.

Para tornar viável a Braspetro, foi revogada a legislação que obrigava a Petrobras a submeter seus contratos ao Presidente da República e, dependendo do caso, ao CNP. Foram também amenizadas as restrições quanto à constituição do capital das subsidiárias ou das empresas que a ela se associassem. A empresa ganhava, assim, autonomia para negociar os contratos de *joint ventures* no exterior. Os primeiros empreendimentos da Braspetro foram realizados preferencialmente com empresas estatais locais, por meio de uma espécie de contratos de risco. Em 1972, tiveram início as pesquisas na Colômbia, no Iraque e em Madagascar, no último caso, em associação com a Chevron. No ano seguinte, as explorações se estenderam ao Egito e Irã, neste último, com participação da Móbil Oil (PETROBRAS, 2003B, p. 145).

Na década de 1970, as altas taxas de crescimento do produto interno e a expansão das atividades industriais significaram um aumento do consumo de combustíveis. Tais elementos reforçavam a necessidade de exploração de petróleo em outros países. Além disso, os problemas derivados dos choques do petróleo (1973 e 1979) pediam outras respostas. A criação do Pró-Álcool e a elaboração dos Contratos de Risco para a exploração no Brasil exigiram ainda mais da Petrobras. A atuação no exterior se tornou um movimento estratégico da Companhia.

Os meados da década de 1980 marcaram a retração dos preços internacionais, o que contribuiu para reduzir as despesas da Petrobras com a importação de petróleo. Por essa época, a empresa intensificou suas relações comerciais com o Iraque, Irã,

China, Nigéria, Angola, Argélia, Venezuela e Equador (PETROBRAS, 2003b). Em relação à E&P, a Petrobras procurou instalar-se nos diferentes continentes. Na Ásia, instalou-se no Iêmen do Sul e na China; na África, na Argélia e em Angola; na América do Norte buscou as reservas do Golfo do México; na América do Sul iniciou atividades na Colômbia e assinou contrato de exploração e produção *offshore* na Argentina. Na Europa Ocidental buscou as reservas do mar da Noruega (COSTA E PESSALI, 2009). Com a descoberta de reservas significativas na Bacia de Santos, a empresa passou a enfatizar a produção petroleira no Brasil a fim de alcançar a auto-suficiência. O resultado é que entre o final da década de 1980 e meados da década de 1990 não houve novas ou significativas iniciativas de expansão no exterior.

5.2.2 - Elementos de internacionalização da Petrobras após a abertura do setor

O período de expansão internacional da Petrobras após a abertura do setor em 1995/1997 pode ser analisado sob dois aspectos: o primeiro deles tem cunho estratégico/empresarial. Por essa ótica, podemos dividir o tempo de análise em dois períodos: aquele em que o foco era alcançar a liderança na América Latina (até 2006) e o outro em que a estratégia ganhou contornos de expansão global. Esse período se extingue com a decisão de retorno aos investimentos internos por conta das descobertas do pré-sal.

O segundo aspecto é baseado no cunho político/geopolítico. Até 2003, a expansão internacional da Petrobras estava ligada à lógica de integração energética e de infraestrutura regional que tinha como principal elemento a convergência regulatória dos distintos países sul-americanos. Para Almeida e Lapip (2007, p. 160),

La política energética se concentraba en la convergencia de los marcos regulatórios en los distintos países. Un marco regulatório apropiado era considerado muy importante para reducir los riesgos en los proyectos transfronterizos que emprendían las compañías privadas. En contraste, los proyectos transfronterizos implementados por empresas estatales dependen más de las negociaciones directas entre los gobiernos do que la reducción de los riesgos atribuibles a las regulaciones.

A eleição simultânea de governos de esquerda e mais especificamente em 2003, para o caso brasileiro, inaugurou um outro momento e que envolveu, para a região, estratégias de integração energética que “incluyen el fortalecimiento de asociaciones comerciales entre las empresas energéticas de propiedad estatal” (p.160)¹⁶.

A) O Foco na América Latina¹⁷

No período de 1999 a 2006, a VISÃO da Petrobras, presente nos relatórios anuais, indicava sempre a expressão “ser líder na América Latina”. Nos relatórios seguintes, tal termo foi substituído por uma visão mais ousada: a de ser uma das cinco maiores empresas globais de energia. O quadro abaixo mostra a diferença:

QUADRO 5.2 – COMARATIVO ENTRE A VISÃO 1999/2006 E 2007/2008

VISÃO	1999 a 2006	Em 2010 a Petrobras será uma empresa de energia com atuação internacional e líder na América Latina, com grande foco em serviços e a liberdade de atuação de uma corporação internacional.
	2007 a 2009	Seremos uma das cinco maiores empresas integradas de energia do mundo e a preferida pelo nosso público de interesse

Fonte: Petrobras (vários relatórios anuais)

Em relação ao período de análise que se propõe essa tese, prioridade vai ser dada aos movimentos da Petrobras nessa região. Em primeiro lugar porque o período revela que as metas em relação à América do Sul se tornaram cada vez mais ambiciosas. A Petrobras, além disso, abraçou a idéia se tornar um dos principais atores do mercado de gás natural na América do Sul envolvendo principalmente a Argentina, Bolívia, Venezuela e Brasil (ALMEIDA E LAPPIP, 2007).

Em segundo lugar porque a tarefa passou a ser encarada pela diplomacia brasileira como um instrumento chave para a integração energética sul-americana, além de aumentar a influência política brasileira na região. Nesse sentido, a Petrobras tanto se tornou um ator político como também acabou por se constituir num ator-chave

¹⁶ A rigor, alguns traços desse tipo de integração já se faziam presente a partir de 1974 com o Geisel na presidência da empresa, dado o acordo firmado em Cochabamba

¹⁷ Outros elementos da estratégia da Petrobras e da abertura setorial nos países da América Latina podem ser encontrados em Campos (2005) e Alveal e Campos (2004).

para a cogitada integração energética sul-americana, também com a adesão do BNDES nessa estratégia (Além e Cavalcante, 2005). Isso ficou mais claro nos dois Governos Lula (2003-2010) que tem ressaltado os esforços para a consolidação – principalmente na América do Sul - de um espaço regional capaz de desenvolver a potencialidades e se fortalecer num ambiente mundial marcado pela distribuição multipolar dos poderes.

Em terceiro lugar porque a mudança de estratégia de expansão na atuação global, desenhada a partir de 2006 sofreu inflexão por conta das descobertas das reservas do pré-sal no Brasil (também a partir de 2007). A partir daí, a Petrobras decidiu por diminuir sua atuação no exterior e apenas consolidar alguns investimentos já iniciados.

A seguir, discute-se alguns dos principais fatos em países selecionados.

(a) Argentina

Durante a primeira parte dos anos 2000, os investimentos internacionais foram concentrados na América Latina, em consonância com o Planejamento Estratégico 2000-2010, e estiveram direcionados principalmente para a Argentina e Bolívia. Em 2000, juntamente com a Yacimientos Petrolíferos Fiscales (38%) e com a Down Chemical (28%), a Petrobras (34%) formou a Companhia Binacional Mega.

Em 2001, a Petrobras e a Repsol-YPF fecharam um acordo sobre a troca de ativos no valor de US\$ 500 milhões. Por este acordo, a Petrobras ficou com 95% das ações da empresa EG3 – incluindo uma refinaria, além de cerca de 700 postos de gasolina na Argentina (PETROBRAS, 2002).

A Petrobras, no acordo, cedeu à Repsol-YPF uma participação minoritária de 30% na Refap S.A., nova proprietária da Refinaria Alberto Pasqualini, e 10% dos direitos de concessão para exploração do Campo de Albacora Leste. Já a Petrobras Distribuidora – BR cedeu à Repsol-YPF ativos compostos de direitos contratuais de fornecimento de 40 mil metros cúbicos/mês de derivados e os equipamentos

existentes em 234 postos de serviços franqueados da BR, localizados nas regiões Centro, Sul e Sudeste do país.

Esta operação é de grande importância estratégica para a Petrobrás. Neste sentido, vale ressaltar os seguintes pontos: a Petrobrás está adquirindo imediatamente cerca de 12% do mercado e combustíveis da Argentina, o segundo maior mercado e economia da América do Sul depois do Brasil. A sinergia e complementaridade dos ativos da Petrobrás nas regiões sul/sudeste do Brasil e na Bolívia, com os ativos que estão sendo adquiridos na Argentina. [...] Esta operação representa um grande passo na realização de sua estratégia de internacionalização, focada na expansão de atividades na América Latina (PETROBRAS, 2002, p. 39)¹⁸.

Em 2002, a Petrobras faria mais três operações importantes na Argentina. Na primeira delas, comprou a Petrolera Santa Fé, pertencente à Devon Energy Corporation, por US\$ 89,5 milhões (PETROBRÁS, 2003b). Na segunda, comprou duas Companhias do grupo Pérez Compac, segunda maior petroleira da Argentina. Na operação, que girou em US\$ 1,03 bilhão, a estatal brasileira adquiriu 58,62% da Pérez Compac S.A. Ainda naquele ano, mediante o pagamento de US\$ 49,8 milhões, a Petrobras comprou a participação de 39,67% na Pérez Compac S.A.¹⁹. Ao realizar essa operação, a Petrobras passou automaticamente a atuar também no Equador, na Venezuela e no Peru, onde a Pérez Compac já detinha ativos.

Em 2003 foi aprovada [mas aconteceu efetivamente em 2005] a fusão de todos os ativos que a Petrobras detinha na Argentina. Por conta disso, os acionistas da Pérez Compac aprovaram a mudança da firma para Petrobras Energía S.A. Depois, foi promovida a fusão de todos os ativos referentes a EG3, a Petrolera Santa Fe, a Petrobrás Argentina e a Pérez Compac na Petrobras Energía S.A. (PETROBRÁS, 2005)²⁰.

¹⁸ Vale notar, entretanto, que a Petrobras já se desfez de boa parte dos postos de uma refinaria, por serem tidos como antieconômicos.

¹⁹ Em maio de 2003, a Comisión Nacional de Defensa de la Competencia, órgão do governo argentino encarregado de regular a concorrência, aprovou as operações da Petrobras.

²⁰ Com a criação da Petrobrás Energía S.A. (PESA) e a integração dos ativos na Argentina, a estatal brasileira passou a ser proprietária de cinco unidades petroquímicas, uma rede de oleodutos e gasodutos, de participação na Transportadora de Gas del Sur (TGS), na Transener (empresa de transmissão e distribuição de eletricidade), duas hidrelétricas e participação na Genelba, responsável por 10% da energia elétrica da Argentina. Ferreira (2009) faz uma análise dos diversos elementos que direcionaram a escolha da Petrobras pela Argentina e Pela Pérez Compac. Dentre eles, destaca (p. 91): “A consultoria britânica Wood Mackenzie avaliou a operação de compra da Pérez Compac, em 2002, como um negócio comercial muito interessante. Os analistas da agência ressaltam que ‘[...] a grave situação econômica argentina torna difícil a avaliação dos preços dos ativos naquele país. Mas [...] houve um bom desconto em relação ao preço da Pérez Compac há um ou dois anos’.

As dificuldades financeiras pelas quais passavam a companhia argentina tornavam o negócio favorável à Petrobrás:

A aquisição foi realizada em um contexto no qual o grupo argentino se encontrava fortemente endividado e, conforme relatado pelos meios de comunicação, a operação teria implicado para a brasileira o ônus de uma dívida de cerca de US\$ 2 bilhões, que a desvalorização do peso argentino teria tornado impagável para o grupo [Compac] (PETROBRÁS, 2003a, p. 6)..

A partir daí, a Petrobras Energía S.A. se consolidou como peça-chave tanto para a diversificação quanto para a consolidação da Petrobras na América Latina.

(b) Colômbia

A Colômbia foi onde a Petrobras iniciou sua atuação externa. Isto se deu em 1972 através da Braspetro, que comprou concessões de exploração da empresa Tennecol. Em seguida, porém, a empresa se retirou do país para voltar apenas em 1986 com atividades de exploração (PETROBRAS, 2007).

Em 2004, a Petrobras aliou-se à norte-americana ExxonMobil e à estatal Empresa Colombiana de Petróleo - Ecopetrol, para explorar a área colombiana do Mar do Caribe, em águas de até 3.000 metros de profundidade (COSTA E PESSALI, 2007). As aquisições na Colômbia, sujeitas às permissões governamentais, incluem 38 estações de serviços próprias e arrendadas por longo prazo em Bogotá, com vendas anuais de 235 mil m³, e contratos comerciais de suprimento, de 149 mil m³ por ano. Fazem parte do acordo, também, uma base de tanques em Puente Aranda, com capacidade para 9 mil m³; uma planta de mistura de lubrificantes, com capacidade para 38 mil m³; e um terminal de produtos básicos em Santa Marta (PETROBRAS, 2008).

Segundo o ex-Presidente da Petrobrás, Francisco Gros (2002), '[...] a aquisição da Pérez Compac, estabelecida no Planejamento Estratégico apenas para 2005, [...] viabiliza e aproxima o alcance dos objetivos estratégicos de internacionalização' (PETROBRÁS, 2003a, p. 6).

(c) Venezuela

Na Venezuela, o governo do presidente Hugo Chávez alterou, nos últimos anos, as regras para as petroleiras estrangeiras que atuam no país (entre elas, a Petrobras), adquirindo o controle acionário e administrativo dos investimentos externos em hidrocarbonetos e aumentando a participação do Estado venezuelano no recolhimento da renda petroleira. Desde 2003 na Venezuela, a Petrobras explora e produz petróleo e tem acordos com a PDVSA para ampliar suas atividades de petróleo e também gás (PETROBRAS, 2007).

(d) Equador

No Equador desde 1996, a Petrobras negocia a exploração de petróleo em suas águas profundas em parceria com outras empresas internacionais.

Em 2004, o Ministério do Meio-Ambiente equatoriano suspendeu os trabalhos da Petrobras na região e, no ano seguinte, o presidente Lula enviou carta ao presidente do Equador manifestando preocupação com essa medida e salientando o papel da empresa para o desenvolvimento daquele país. Em abril de 2007, Lula e o presidente equatoriano, Rafael Correa, assinaram finalmente acordo para a exploração na área controversa, mas outros projetos de investimento da Petrobras no Equador seguem pendentes.

Já em 2007, a Lei de Hidrocarbonetos foi alterada, elevando a participação do Estado sobre os excedentes extraordinários do preços do petróleo para 99%, o que reduziu significativamente a participação das empresas para 1% sobre essa parcela. Em dezembro de 2007, a Assembléia Constituintes do Equador aprovou a Ley de Equidad Tributaria, que impôs profunda reforma tributária com a criação de novos impostos. Esse conjunto de mudanças modificou as condições estabelecidas nos contratos de participação que a Petrobras já tinha assinado, afetando a rentabilidade dos negócios da Companhia naquele país. Dessa forma, a Petrobras negociou com o governo a devolução de concessões exploratórias naquele país, reconhecendo um prejuízo de cerca de R\$ 200 mil com essa decisão (PETROBRAS, 2009b).

(e) Chile

Em agosto de 2008, a Petrobras assinou acordo para a compra da participação da ExxonMobil na Esso Chile Petrolera em outras empresas chilenas associadas (PETROBRAS, 2009).

(f) Uruguai

Em dezembro de 2004, a Petrobras adquiriu o controle acionário (55%) da Conecta S.A., iniciando, assim, as atividades da Petrobras no Uruguai. A Administración Nacional de Combustibles Alcohol y Portland (Ancap), controlada pelo governo do Uruguai, detém os demais 45% do capital votante dessa companhia. A Conecta S.A. é titular de concessão governamental para distribuição de gás natural, gás liquefeito de petróleo (GLP) e gás manufacturado através de rede de dutos, com extensão de 300 quilômetros e exclusividade no abastecimento a pequenos e médios consumidores (até 5 mil m³ diários) no interior do país (PETROBRAS, 2007)

(g) Paraguai

No Paraguai, onde atua desde 2006, a Petrobras comprou negócios da Shell no país e hoje opera estações de serviços com lojas de conveniência em todo território paraguaio, além de comercializar GLP e produtos de aviação (PETROBRAS, 2007).

(h) Bolívia²¹

Na década de 1990, já se havia consolidado as idéias quanto às vantagens da utilização do gás natural por ser um combustível eficiente, mais limpo e versátil. Contudo, como a produção brasileira de gás não era suficiente para suprir a demanda nacional, o acordo assinado com a Bolívia se tornou peça chave para a consecução desse objetivo. Ao mesmo tempo em que foi confirmada a

²¹ Mais do que uma questão de economia ou de energia, em seus sentidos mais estritos, os acontecimentos aqui destacados que envolveram a atuação da Petrobras na Bolívia precisam também levar em consideração os parâmetros balizadores da política externa brasileira. Isso, porém, levaria à necessidade de consideração de outros elementos de natureza diversa daquela que está sendo imprimida na tese. Por isso, o alerta aqui é que a reflexão realizada é apenas parcial e outras faces dessa discussão poderiam ser abordadas no sentido de política externa.

disponibilidade de gás natural vindo daquele país, tomaram-se providências para assinatura dos contratos na modalidade “*take or pay*”, de forma a garantir o mercado antes de se tornar irreversível o empreendimento (ALONSO, 2004).

Além de estudos para avaliar a viabilidade técnico-econômica da construção do gasoduto Brasil-Bolívia - GASBOL, houve outros estudos para avaliar a importação de gás natural na forma líquida – GNL – e todos se mostraram mais custosos do que a importação da Bolívia. Do custo total do projeto do GASBOL – de cerca de US\$ 2 bilhões - 20% foram investidos pela Bolívia e o restante pelo Brasil. Destes, a Petrobras captou 82% por meio de agências multilaterais e de crédito à exportação, além de uma participação expressiva do BNDES (SILVA, 2004)²². Com o GASBOL, o Brasil conseguiu aumentar a competitividade do gás e cerca de 60% da demanda total brasileira passou a ser atendida pelo gás proveniente da Bolívia (PETROBRAS, 2006).

Além dos investimentos relativos ao gás natural e dentro da estratégia de crescimento integrado, foi importante a aquisição, em 1999, de duas refinarias na Bolívia, com capacidade total de 60 mil barris/dia. Em 2001 a empresa iniciou a distribuição própria de combustíveis, contando com 62 postos Petrobras (PETROBRAS, 2000).

Em 2005 foi aprovada uma nova legislação que criou o Imposto Direto aos Hidrocarbonetos, que taxava a produção ‘na boca do poço’, em 32%. Com a regulamentação, somados os impostos já existentes, a tributação total passava a 50%, o que implicaria em adequação estratégicas das operadoras naquele país.

Os investimentos da Petrobras na Bolívia continuaram importantes tanto para empresa – em sua estratégia de expansão e integração regional – quanto para aquele país²³, sendo a Petrobras a maior empresa atuando na Bolívia e

²² A rigor, a Petrobras sempre foi resistente à construção do GASBOL desde o início das negociações com a Bolívia que, embora tenham começado muito antes, tiveram seus desfechos finais no Governo FHC. Pode se dizer então que a construção do gasoduto não foi uma estratégia que nasceu na Petrobras mas foi, em certa medida, imposta a ela.

²³ Principalmente em função da adesão da Bolívia aos parâmetros do Plano Brady, aquele país precisava acumular saldos líquidos positivos em seu Balanço de Pagamentos. Daí ter se considerado a entrada do Estado boliviano nos empreendimentos de energia, fundamentalmente exportadores líquidos de riquezas energéticas daquele país.

representando 24% da arrecadação total de impostos do governo boliviano em 2005 e 22% em 2006 (PETROBRAS, 2006 e 2007).

Em maio de 2006, o Governo de Evo Morales anunciou a nacionalização da exploração de gás e petróleo na Bolívia. Com isso, o Governo Boliviano deveria assumir o controle acionário das duas refinarias da Petrobrás por meio da estatal Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB), com o aumento do imposto sobre o gás de 50% para 82%. Essas medidas, que foram tomadas sem prévio aviso às estrangeiras que lá operavam, provocaram, para o caso específico, uma grave crise envolvendo as empresas que lá atuavam.

A Petrobras embora não tenha recorrido à Câmara de Arbitragem Internacional para definir um acordo, se viu obrigada a enrijecer os termos da discussão. A postura conciliatória que assumiu o Governo Lula significou a opção e a prioridade para a manutenção das linhas mestras da política externa brasileira, basicamente com objetivos voltados para a integração sul-americana, sendo as questões de infraestrutura em geral e a energética, especificamente, elementos centrais desse projeto²⁴. Além disso, não se pode desconsiderar a preocupação com o suprimento de gás no mercado brasileiro que, naquele momento dependia do gás boliviano para cerca de 50% do abastecimento doméstico. Essa proporção era ainda maior para São Paulo, maior centro industrial do país.

Por essa ótica, evidenciou-se, por parte do Governo, o uso da Petrobras como um instrumento desse objetivo, embora sob os riscos de prejuízos econômico-financeiros à estatal. Não deixou de haver, por outro lado, quem criticasse duramente a Petrobras por sua postura de não aceitação dos termos colocados pelo Governo Morales:

A nota destoante é o anúncio que a Petrobras irá recorrer à Justiça Internacional, com sede em Nova York, contra o decreto presidencial boliviano. A medida será tomada porque a Petrobras é uma empresa "no mercado", com ações na Bolsa de Valores de Nova York e, como terá perdas, "deve satisfação aos seus acionistas". Ao se alinhar aos padrões de comportamento do mercado de valores internacional, a Petrobras cancela, em parte, o mérito geopolítico da declaração do governo brasileiro. A

²⁴ A oferta de gás natural da Bolívia chegou a suprir 60% da demanda brasileira. Nesse sentido, a continuação da atuação da Petrobras naquele país se colocava como eminentemente necessária.

Petrobras está mais preocupada em atender aos especuladores da Bolsa de NY do que atuar como instituição do Estado nacional brasileiro. Esta é a visão neoliberal: por esta doutrina, a Petrobras é uma petroleira como as outras; deve competir em nível mundial. Seu desempenho é medido pelo valor bursátil de suas ADR e pelos dividendos que distribui (LESSA, 2006).

Em maio de 2007, os problemas com o governo boliviano voltaram a aparecer. Com um novo Decreto, a YPFB passaria a ter o monopólio da exportação da produção das refinarias que pertencem à Petrobras. Dessa forma, as refinarias passariam a ter que vender sua produção à YPFB ao invés de vendê-la a seus clientes estrangeiros.

Essa decisão seguia como continuação à lógica de nacionalização, iniciado um ano antes. Esse novo passo determinou o monopólio do Estado boliviano sobre as atividades de produção, transporte, refino, armazenagem, distribuição, comercialização e industrialização dos hidrocarbonetos, como também determinou a nacionalização das ações das empresas estrangeiras, envolvidas nestas atividades, necessárias para tornar o Estado boliviano o sócio majoritário de todas elas.

A Petrobras vinha, antes do decreto, negociando a venda ao governo boliviano das ações das duas refinarias que possuía, objetivando permanecer como sócia minoritária na atividade. Contudo, devido às regras e estipulações no novo decreto, a Petrobras decidiu vender por completo suas refinarias.

Atualmente, a atuação da Petrobras concentra-se nos segmentos de exploração e produção de óleo e gás, após a venda das refinarias Guillermo Elder Bell e Gualberto Villaroel, em Santa Cruz e Cochabamba, à estatal YPFB por US\$ 112 milhões (PETROBRAS, 2008).

Os acontecimentos relacionados à Bolívia revelaram outro conflito entre a racionalidade empresarial da estatal e suas obrigações por conta de sua face estatal. Depois de ter anunciado seguidas vezes que não mais investiria na Bolívia²⁵, teve de voltar atrás e ‘acalmar’ os investidores e acionistas da estatal²⁶:

Não negociamos mal. Essa visão é um equívoco. Tenho certeza de que se tivéssemos feito isso [endurecido], a situação da nossa negociação agora

²⁵ **Petrobras diz que não investirá mais na Bolívia.** Valor Econômico. 04 de maio de 2006.

²⁶ A lógica de segurança de abastecimento implicava, também, na continuidade dos investimentos.

não teria sido tão confortável. Tem muita gente que diz isso, que deveríamos ter endurecido. É quase possível perceber filetes de sangue escorrendo pela boca dos que defendem essa posição.

[...]

Não houve dano nenhum à propriedade privada. Nós, em nenhum momento, perdemos o comando. Olha que eles tentaram até nomear pessoas para a diretoria. Assinaram um documento com a nomeação. Nós não aceitamos e essa pessoa nunca chegou perto da nossa operação²⁷.

Especificamente o Governo Lula priorizou os interesses geopolíticos em detrimento dos interesses econômicos/comerciais de curto prazo envolvidos, com significativo ônus para a Petrobras, embora tenha a diretoria da empresa negado publicamente que haveria prejuízos à empresa.

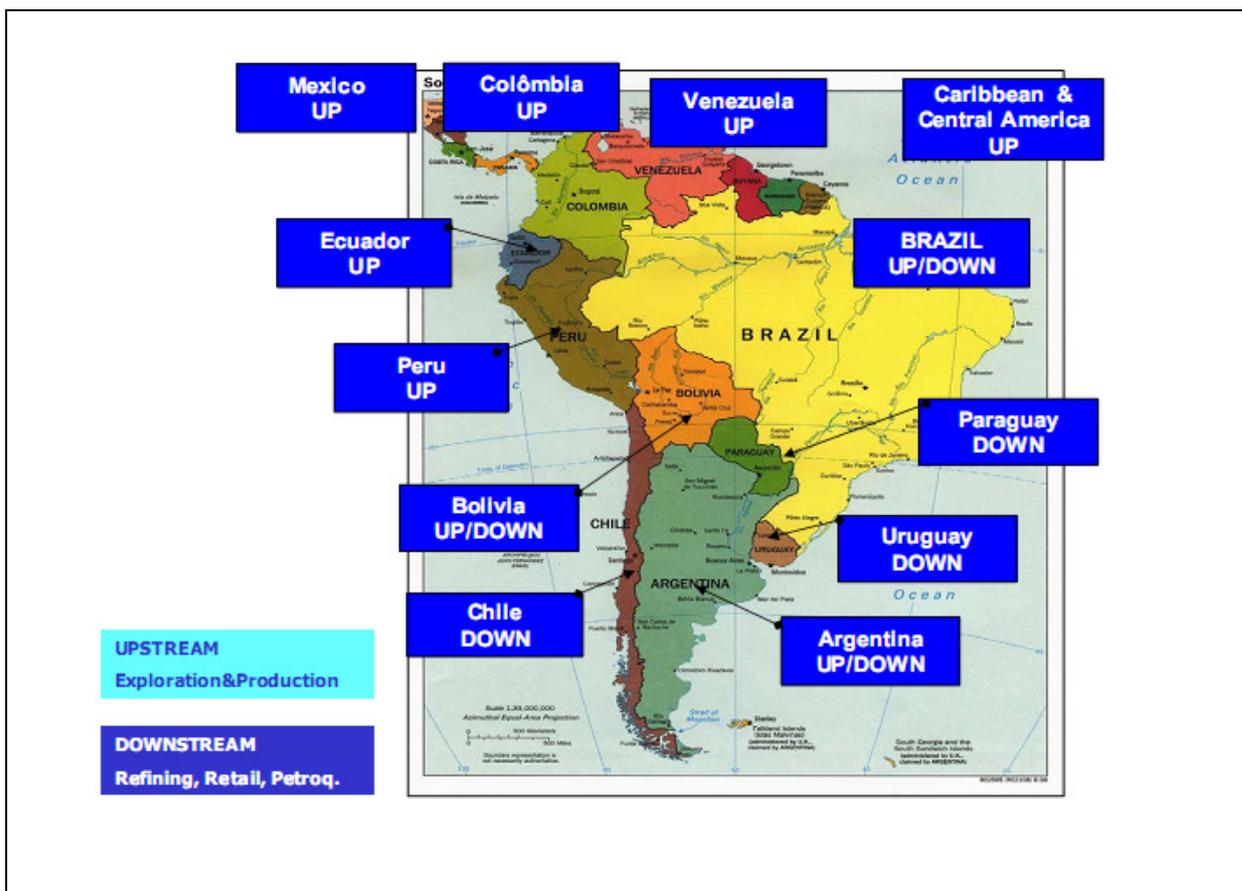
O fato é que qualquer reação da estatal que culminasse com a diminuição das relações comerciais com a Bolívia significaria uma retração no interesse geopolítico do Governo Federal. Por essa ótica, as importações de gás boliviano devem ser encaradas dentro de uma perspectiva de projeto de consolidação brasileira na região, que ultrapassa os interesses puramente empresariais²⁸.

A figura 5.5 a seguir apresenta os países da América do Sul com atuação da Petrobras.

²⁷ Presidente da Petrobras, José Sérgio Gabrielli na entrevista: **Visão de longo prazo**. Revista Veja. 16 de maio de 2007

²⁸ A rigor, a discussão em torno do conteúdo geopolítico da comercialização de gás natural e mesmo seus impactos na integração regional do Cone Sul não é nova. Pontos relevantes desse debate já foram apresentados em Almeida (2003).

FIGURA 5.5 – ATUAÇÃO DA PETROBRAS NA AMÉRICA DO SUL



Fonte: Petrobras (2009)

B – Rumo a uma empresa global

A mudança para um enfoque global não pode ser creditada apenas ao fato da consolidação de ser uma das líderes na América Latina, como vinha colocando em seus objetivos estratégicos. Essa reorientação não pode desprezar os problemas e divergências envolvidas na integração energética na América do Sul, conforme colocado anteriormente. Além disso, a trajetória de ascensão dos preços internacionais, mais fortemente a partir da segunda metade dos anos 2000, além de terem contribuído para a ampliação do objetivo de expansão das atividades internacionais da Petrobras, por outro lado, foram fundamentais para o desencadeamento de divergências entre os líderes dos países da América do Sul.

O retorno da firma ao Oriente Médio²⁹ e a entrada no Japão³⁰ foram passos decisivos nessa nova orientação. O gráfico abaixo apresenta a participação da área internacional nos investimentos totais da Petrobras nos últimos anos.

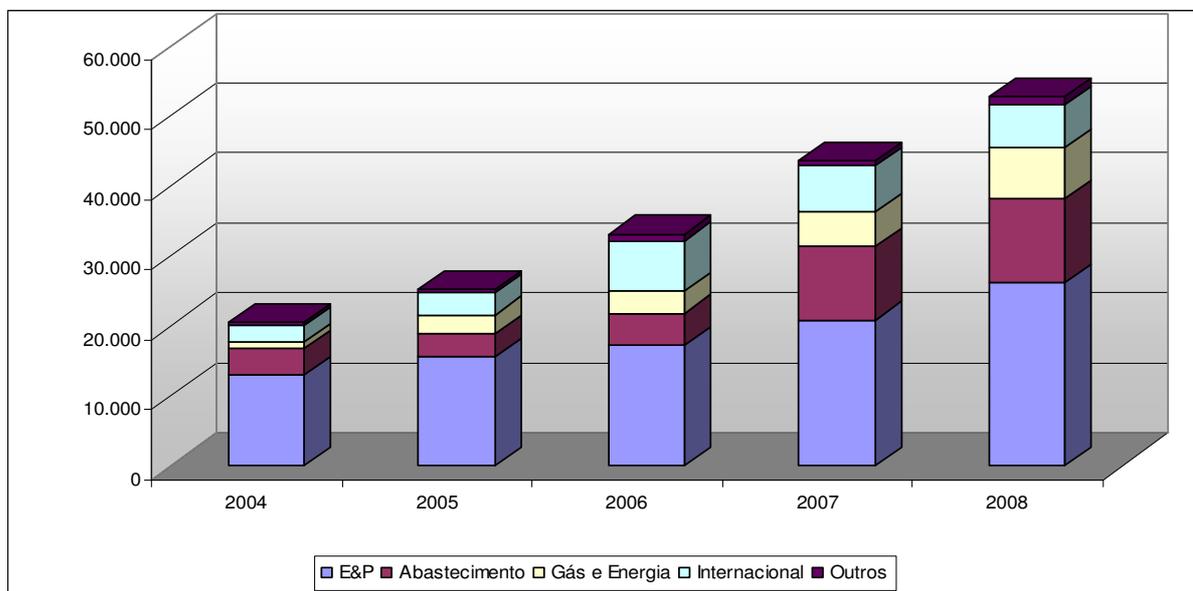


GRÁFICO 5.5 – PARTICIPAÇÃO DAS ÁREAS DE NEGÓCIO NOS INVESTIMENTOS TOTAIS DA PETROBRAS – 2004 A 2008 EM R\$ MILHÕES

Fonte: Elaboração própria a partir dos relatórios Anuais da Petrobras.

De uma forma geral, pode-se dizer que a expansão da internacionalização da Petrobrás é feita com o uso estratégico de suas competências centrais (operação em águas profundas), com aproveitamento desse conhecimento para a exploração no Golfo do México e na costa da África. Contudo, os prospectos profundos em condições geológicas diferenciadas fazem surgir uma série de desafios tecnológicos que ainda precisam ser enfrentados. Já a partir de 2007, porém, outro evento levaria novamente à necessidade de rever os termos de sua expansão internacional. Com a descoberta dos campos do pré-sal, o foco voltou a ser a atividade interna, no sentido de capacitação tecnológica, financeira e operacional para os desafios incluídos na exploração e produção nesses campos. Em face disso, a expansão internacional para além da América Latina passou a ter o foco mais específico nos segmentos

²⁹ Em 2004, após 20 anos, a Petrobras voltou a E&P no Oriente Médio, através de um contrato de parceria com a estatal National Iranian Oil Company (PETROBRAS, 2005).

³⁰ A Companhia marcou sua entrada na área de refino do mercado asiático em novembro de 2007, com a compra de 87,5% das ações da japonesa Nansei Sekiyu Kabushiki Kaisha (NSS) por US\$ 52 milhões, considerando a conversão do iene japonês para a moeda norte-americana. A empresa vendedora, Tonen General Sekiyu, é uma subsidiária da ExxonMobil. A Sumitomo preservou sua participação de 12,5% na NSS (PETROBRAS, 2008).

downstream, ampliando a capacidade de refino e distribuição nos países onde já existe a presença da Petrobras e elaborando estratégias de inserção em outros segmentos, onde a empresa ainda pretende se instalar. Por fim, em 2009, os investimentos no exterior somaram R\$ 6,8 bilhões, tendo a Petrobras encerrado o ano com presença em 24 países, além do Brasil (PETROBRAS, 2010).

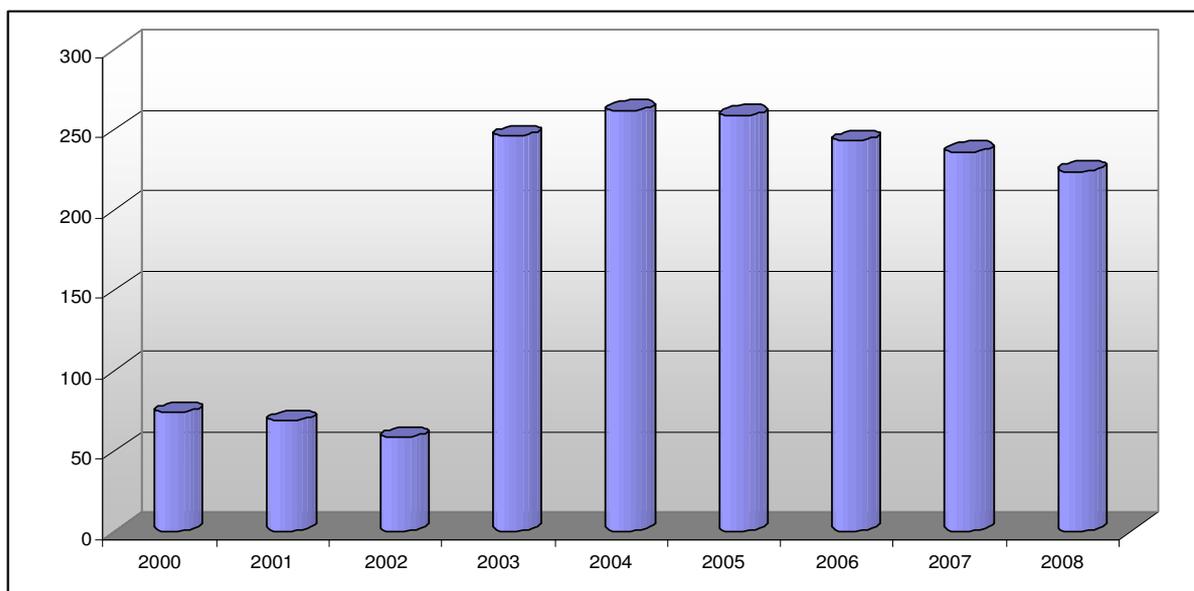


GRÁFICO 5.6 – PETROBRAS: PRODUÇÃO INTERNACIONAL DE OLEO EQUIVALENTE EM MIL BOED

Fonte: Petrobras – relatórios anuais

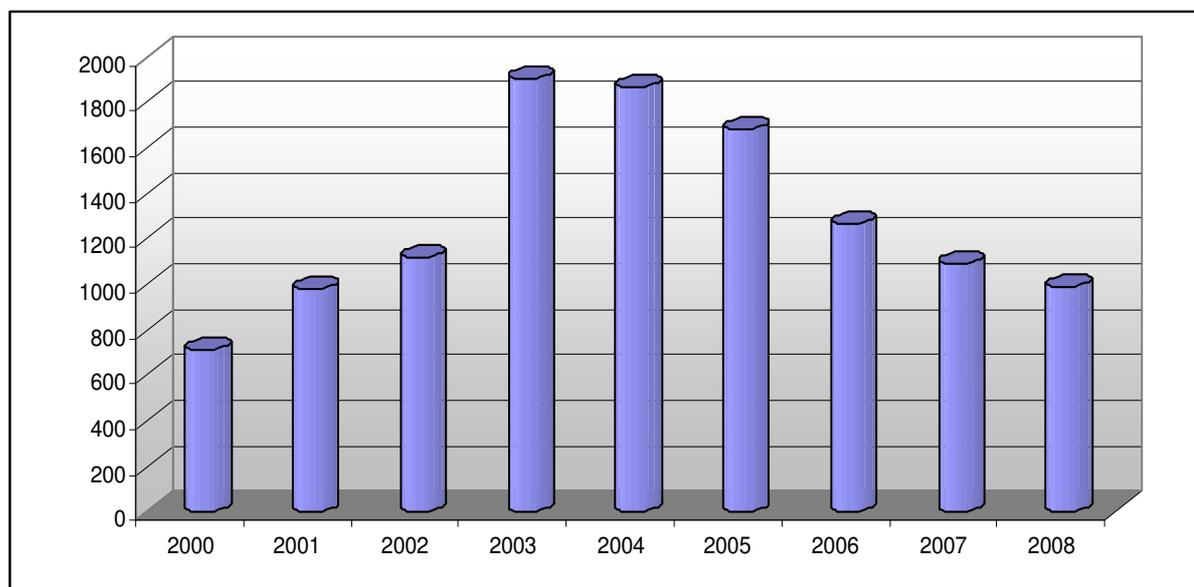


GRÁFICO 5.7 – PETROBRAS: RESERVAS INTERNACIONAIS EM MILHÕES DE BOE

Fonte: Petrobras – relatórios anuais

Em termos de resultados financeiros, a área internacional da Petrobras reverteu uma tendência de lucros para uma de prejuízos. Isso pode ter sido resultado da grave

crise internacional no período, mas, em certo sentido, não pode ser deslocada do realinhamento estratégico, a partir de 2006 e 2007 de novamente focar no *upstream* doméstico, com reposicionamento de ativos e participações no exterior. O gráfico abaixo apresenta os resultados para os últimos anos.

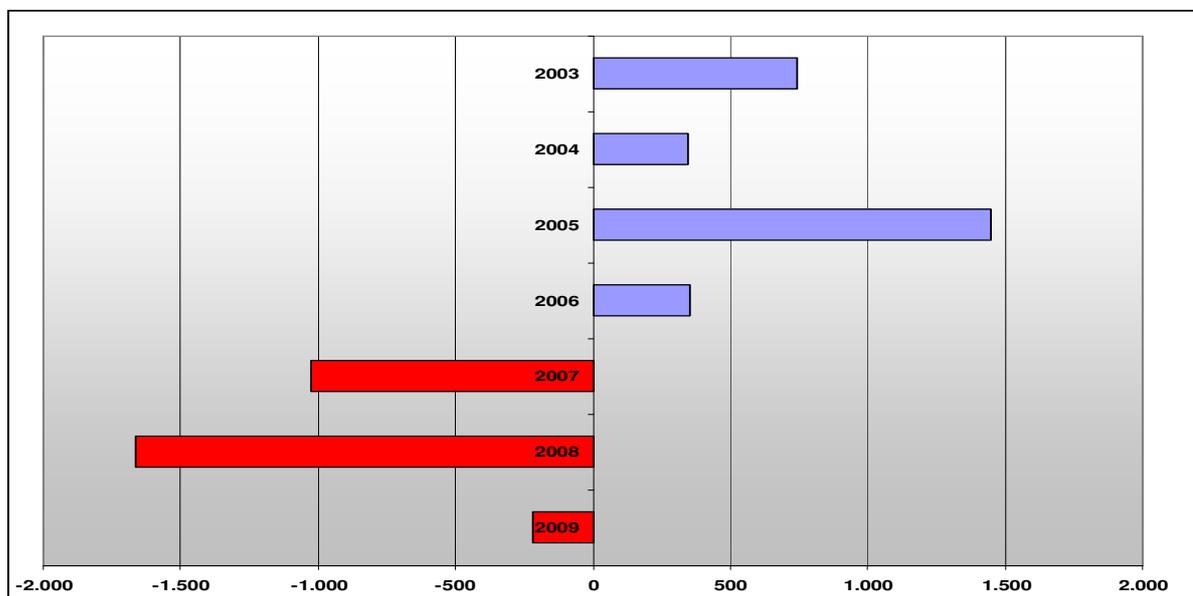


GRÁFICO 5.8 – LUCROS DA PETROBRAS – ÁREA INTERNACIONAL (2003 A 2009) EM R\$ MILHÕES

Fonte: Relatórios Petrobras – Diversos anos

5.3 – COMENTÁRIOS FINAIS

A decisão de se tornar uma empresa integrada de energia é justificava econômica e empresarialmente. Isso fica reforçado ainda por conta das especificidades da estrutura da indústria de petróleo em nível mundial. Por essa ótica, tais decisões não são contraditórias em termos empresariais. Contudo, a busca de respostas pela atuação da Petrobras, nos casos aqui discutidos, não pode levar em consideração apenas a geração de lucros empresariais. É mais sensato pensar por um prisma de consolidação de espaços e de influência, já que, como colocado anteriormente, as ações poder de definição da evolução institucional no setor de gás natural é mais proeminente do que os lucros que daí vieram. Quanto às questões de internacionalização colocadas, também não pode ser a busca em si de lucratividade positiva que explicaria a atuação da Petrobras nos últimos anos. Esses resultados também são negativos nesses critérios. Nestes termos, porém, a análise não pode desconsiderar a decisão também econômica e estrategicamente acertada de canalizar forças e recursos para a produção interna, dadas as grandes descobertas

recentes. A decisão de consolidação dos investimentos já iniciados e de fortalecer as posições no *downstream* no exterior também apresentam sentido econômico e empresarial. Nas questões para a América Latina, entretanto, as preocupações é que são mais relevantes. Se pela ótica de estratégia empresarial, os projetos da Petrobras foram sendo alcançados, na dimensão geopolítica, onde a Petrobras cumpre o papel de ator chave pelo lado do Governo brasileiro, os avanços não têm acontecido sem percalços. A análise sob este aspecto é explorada por Almeida e Lapip (2007). Na ótica desses autores, há claramente uma convergência entre os planos da Petrobras e do Governo brasileiro quanto à integração de infraestrutura e energética na América do Sul. Por outro lado, existe uma contradição interna e complexa a esse processo quando se leva em consideração as ações implementadas pelos governos da região no sentido de adotarem políticas que sejam mais alinhadas ao aumento da intervenção estatal no setor de energia.

La previsiones optimistas de la integración energética en el nuevo entorno geopolítico pronto se vieron frustradas por una serie de conflictos surgidos de la contradicción entre la orientación nacionalista y las políticas en pro de la integración energética. [...] La América do Sur atestiguó una variedad de desacuerdos entre los gobiernos y entre éstos e importantes empresas internacionales, incluyendo a Petrobras (ALMEIDA E LAPIP, 2007, p. 160).

Os acontecimentos com essa natureza, que perpassaram países importantes na estratégia de expansão da Petrobras, criaram, por essa ótica, a necessidade de redefinição das estratégias mais amplas da Companhia. Mais do que isso, significaram um obstáculo ao objetivo de integração, intenção primeira do governo brasileiro na região.

La nuevas políticas energéticas de los gobiernos de izquierda, que pretenden una mayor intervención gubernamental en este ámbito para garantizar la seguridad en el suministro y la accesibilidad (bajos precios e impuestos), en muchos casos están en conflicto con el objetivo de integración. La creciente intervención gubernamental en el sector energético frecuentemente ha afectado acuerdos y contratos que se habían firmado durante la fase previa del proceso (ALMEIDA E LAPIP, 2007, p. 162).

A idéia é que ao priorizar as questões internas de apropriação da renda petroleira em benefício ao Estado, os governos desses países acabaram por criar uma situação em que as motivações para integração energética tendem a estar arrefecidas, numa situação em que maioria dos países apóia a idéia da integração, mas estão pouco dispostos a assumir os custos que implicam esse movimento.

CAPÍTULO 6: ANÁLISE DA PARTICIPAÇÃO DA PETROBRAS NAS RODADAS DE LICITAÇÃO DA ANP

A essência das mudanças institucionais realizadas na indústria do petróleo e do gás natural no Brasil a partir de 1997 envolvia, dentre outras coisas, a quebra do monopólio estatal, até então operado pela Petrobras, nas atividades de *upstream* e de importação/comercialização de alguns produtos dessa indústria.

A partir daí, o modelo institucional implementado autorizou a concessão das atividades de E&P à iniciativa privada e liberou a importação e comercialização pelas empresas. A União passou a conceder, através da ANP, os direitos de exploração e produção a partir das rodadas de licitação, uma espécie de leilão. O processo é estruturado com base em um Leilão Fechado de Primeiro Preço, no qual os licitantes previamente cadastrados e habilitados submetem, simultaneamente, suas propostas, por escrito, em envelope fechado, em uma sessão pública. Vence aquela proposta que alcançar a maior nota final, ponderados vários itens no lance oferecido.

Desde 1998 foram realizadas 11 rodadas de licitação (R0 a R10), sendo a primeira para a formalização de concessão à Petrobras das áreas que ela já vinha operando e pelas quais demonstrasse interesse em continuar, com a condição de que a empresa comprovasse capacidade financeira para a consecução dos projetos nas respectivas áreas. As outras 10 rodadas foram abertas às outras empresas, nacionais e estrangeiras, e são o objeto desse capítulo.

A análise desses dados pode fornecer subsídios para avaliações sobre o grau de sucesso do modelo de licitações de E&P adotado no Brasil, além de poder revelar algumas particularidades do mercado brasileiro de exploração de petróleo e gás natural (ALMEIDA, OLIVEIRA E BIASE, 2007). Assim, os lances e resultados destes leilões constituem uma importante base de dados que, por enquanto, tem sido pouco explorada, embora a teoria econômica reserve bons debates e temas sobre as decisões dos agentes econômicos operando em leilões.

O objetivo desse capítulo é testar a hipótese de que a Petrobras operou com vantagens sobre as demais licitantes em todos os leilões que participou. A partir disso, é possível questionar: se ela existe, como se apresenta e qual é a natureza da vantagem da Petrobras sobre as demais participantes dos leilões da ANP? Consiste essa assimetria numa vantagem informacional conforme sugerem Brasil (2009) e Brasil, Postali e Madeira (2008), tecnológica ou a explicação deve ser buscada em outros componentes?

O estudo sobre participação da Petrobras nas rodadas de licitações da ANP é justificável uma vez que dada a importância da empresa, os lances ofertados, as áreas de interesse – arrematadas ou não - e os consórcios formados por ela podem servir como indicador do potencial petrolífero brasileiro e de sua estratégia em explorá-lo. Além disso, seria natural esperar que o comportamento da Petrobras nas rodadas de licitações indicasse qual deve ser o caminho a seguir para a descoberta de novas reservas. A ideia é que como a Petrobras tem o melhor e maior conhecimento a respeito das bacias sedimentares brasileiras, as suas estratégias nas rodadas de licitação devem expressar, em algum grau, as expectativas que ela forma sobre a exploração no Brasil.

O capítulo está dividido em quatro partes além dessa introdução. Na que segue, são discutidos alguns elementos da teoria sobre os leilões buscando sua convergência com a Nova Economia Institucional. Essa parte se constitui apenas um esboço já que os elementos teóricos fundamentais da tese já foram discutidos no capítulo dois. No item seguinte discute-se o papel da ANP na condução das licitações. Logo depois, no item três são discutidos os resultados gerais das dez rodadas realizadas. A discussão sobre a participação da Petrobras é feita no item quatro. Por fim, no último item seguem as considerações finais do capítulo.

O argumento que subsidia o capítulo e sua principal contribuição para a questão analítica da tese é que a formação e evolução institucional do modelo de concorrência setorial implementado no Brasil foram significativamente importantes para a expansão da Petrobras. Por essa ótica, o processo concorrencial, ao qual passa ser submetida a partir das rodadas de licitação, não significou riscos à sua influência ou à sua liderança. Pelo contrário. Em primeiro lugar, o que se observou

foi uma concorrência coordenada, em que a Petrobras, ao formar consórcio com as novas empresas aqui instaladas, pôde promover a sua posição nos principais pontos e campos de maior interesse e acabou, assim, por direcionar, ainda que implicitamente, os limites do processo concorrencial. Em segundo lugar, a formação dos consórcios para a exploração permitiu a divisão e diluição do risco exploratório, o que além de aumentar as possibilidades de resultados positivos, também permitiu que a Petrobras atuasse, simultaneamente, em todas as áreas de grande potencial, o que não seria possível se dependesse exclusivamente da capacidade própria de aporte financeiro para a fase de E&P.

6.1 – UM ESBOÇO SOBRE OS LEILÕES NA TEORIA ECONÔMICA, “A MALDIÇÃO DO VENCEDOR” E A NOVA ECONOMIA INSTITUCIONAL.

Existe uma vasta e consistente literatura teórica na economia que dá conta do funcionamento de leilões e do posicionamento estratégico dos agentes econômicos quando envolvidos nesses tipos de transações¹. De forma geral, pode-se dizer que os leilões consistem em mecanismos explícitos de formação de preço no qual um ofertante busca extrair a totalidade do preço de reserva² de um demandante, em um contexto de assimetria de informação (BRASIL, POSTALI E MADEIRA, 2008). Ainda, os leilões podem ser entendidos como mecanismos específicos de comercialização, cuja principal característica é estabelecer uma dinâmica de transação capaz de conduzir com rapidez a formação de preço de equilíbrio.

A principal razão para introduzir o mecanismo de leilão diz respeito à assimetria de informação do leiloeiro em relação ao valor atribuído por cada potencial comprador ao objeto leiloado. Se o leiloeiro soubesse exatamente quanto cada potencial comprador estaria disposto a dar pelo objeto, ele não necessitaria de tal mecanismo. Simplesmente faria uma oferta àquele comprador com maior disposição a pagar precisamente o valor que este atribui ao objeto e realizaria a transação. Ademais, um problema que o leiloeiro enfrentará é que os compradores potenciais, em uma negociação bilateral, sempre procuram fazê-lo acreditar que o valor do máximo que se dispõem a pagar é inferior ao real. Assim, o leilão é antes de tudo um

¹ Uma resenha dessa literatura pode ser encontrada em Brasil (2009), Ferriche (2009), Brasil, Postali e Madeira (2008), Leite (2008), Mattos (2008) e Furtado (2004).

² Aquele estabelecido como o maior valor que o agente econômico está disposto a pagar por um determinado bem.

mecanismo de revelação de informação para o leiloeiro (MATTOS, 2008, p. 65).

Na ótica da NEI, assumindo a intenção do agente de agir racionalmente, esse preço já desconta todos os custos de transação *ex-post* que, ainda que incertos, o agente acredita que possa incorrer. Nesse caso, quanto mais estável for o ambiente institucional em que os leilões acontecem, maior deve ser os lances oferecidos pelos agentes a respeito de um bem/direito que lhe seja atrativo, visto que menores serão os custos de transação *ex-post* envolvidos.

De acordo com Bell e Schleifer (1995), numa forma mais abrangente, os leilões podem ser classificados segundo dois critérios: de acordo com a definição dos preços que os vencedores pagam e de acordo com as maneiras pelas quais as propostas são apresentadas. Segundo o primeiro critério, o leilão pode ser de primeiro-preço - caso em que o vencedor paga o valor de sua oferta - ou de segundo-preço - caso em que o valor pago corresponde àquele do segundo maior lance. Em um caso ou outro, o vencedor é definido como aquele que fez o maior lance. Em relação ao segundo critério, o leilão pode ser aberto ou fechado. No caso de leilões abertos, os lances são anunciados ao público. Já no caso dos leilões fechados, cada participante apresenta seu lance simultaneamente, geralmente em envelopes lacrados, sem ter conhecimento dos lances oferecidos pelos adversários.

Para Laffont e Vuong (1996), com respeito à avaliação sobre o bem leiloadado, os leilões podem ser de valor privado, nos quais cada participante atribui um valor subjetivo e particular ao bem, independente da avaliação que façam os demais. Leilões de valor comum são aqueles em que todos os licitantes atribuem um mesmo valor ao bem. Geralmente esse valor é desconhecido dos participantes, mas cada um faz suas projeções a partir de sinais captados nas informações que possuem.

A existência de assimetrias de informação entre os licitantes de leilão pode afetar significativamente o comportamento estratégico dos agentes³. Se há um licitante com informações privadas relevantes, os lances dos participantes que formam suas expectativas e suas ofertas unicamente a partir das informações públicas podem apresentar um alto grau de desvio (para mais ou para menos) se comparado ao lance do possuidor de informações assimétricas. Dessa forma, segundo Laffont e Vuong (1996), na média, a distribuição dos lances e o desempenho no leilão de um licitante mais bem informado podem mais eficientes que os dos demais.

Em situações como essas, de informação imperfeita e de possível assimetria de informações, é alta a possibilidade de o leilão resultar numa ineficiência conhecida como ‘maldição do vencedor’: “admitindo-se que as estimativas acerca do valor do objeto sejam não-viesadas, a existência de estimativas acima da média resulta na super-estimação do valor verdadeiro do objeto pelo lance vencedor” (BRASIL, POSTALI E MADEIRA, 2008, p. 04). Já Furtado (2004, p. 58), define esse fenômeno como

a punição sofrida pelos competidores que não refletem seus melhores interesses para aumentar a competição através da auto-repressão. Em outras palavras, a empresa que não segue seus interesses e arrisca mais em uma competição acirrada, está sujeita a sofrer a maldição do vencedor. Quando uma política ótima de leilão direciona para um lance menor devido à existência de um grande número de fortes competidores e esta não é seguida, esta empresa está fadada a sofrer a maldição do vencedor.

Mattos (2008) destaca que ‘a maldição do vencedor’ também pode acontecer no caso de uma competição menos aguerrida. O leilão com menos competidores tende a gerar *rents* informacionais transferidos para o licitante com informação privilegiada. Do ponto de vista regulatório, isso expressa a necessidade de atrair o interesse de licitantes potenciais. Novamente, a atração será tanto maior quanto mais bem delineadas forem as regras e quanto mais estável for arranjo institucional com o qual as empresas vão precisar lidar. Isso é mais significativo no caso em que a vitória no

³ Mesmo se houvesse simetria de informação, não se pode dizer que os lances dos licitantes seriam os mesmos. Isso aconteceria apenas em condições muito especiais. Tomando um leilão como um jogo, as decisões dos jogadores seriam as mesmas se a) os licitantes possuíssem as mesmas avaliações privadas das informações disponíveis, sendo estas variáveis aleatórias independentes e identicamente distribuídas; b) os participantes fossem igualmente neutros ao risco; c) os licitantes fossem simétricos (homogêneos); o objeto leilado fosse um bem indivisível e o jogo fosse repetido várias vezes.

leilão envolva a variável *tempo*⁴. Motta (2008) argumenta que no caso de concessões de serviços públicos, se o leilão for suficientemente disputado, o lance do ganhador seria forçado a um valor que se aproximar ao máximo da renda esperada do Estado. Além disso, a atração de uma quantidade expressiva de empresas participantes do leilão tenderia diminuir o problema da assimetria de informação entre os participantes.

Na indústria do petróleo e gás natural, os leilões de áreas para a exploração têm três funções principais: atração de investimentos; estímulo à exploração de áreas com características favoráveis para produção de óleo e gás natural e maximização pelo Estado das receitas oriundas da concessão a empresas de exploração de recursos do subsolo que pode definição pertencem à sociedade. A primeira delas está relacionada com a possibilidade de novos investimentos no setor, de geração de novos empregos e de desenvolvimento de novas tecnologias e dos setores fornecedores no país. A segunda tem como objetivo a exploração de novas áreas, com vistas à possibilidade de aumento das reservas de óleo e gás natural do país, reduzindo sua dependência externa. O terceiro está voltado à apropriação pelo estado de parte das rendas extraordinárias da indústria⁵.

Nesses leilões, as companhias operadoras de *upstream* buscam estimar um valor comum para o objeto, o mais próximo possível daquele valor real das reservas. O fato é que cada empresa possui um dado corpo técnico que efetua a análise das informações e promove a avaliação potencial da área oferecida. Como essas interpretações são diferentes e os agentes possuem diferentes graus de propensão ao risco, os lances tendem a apresentar grande variabilidade, o que pode refletir uma subvalorização ou sobrevalorização do potencial petrolífero da área.

No mais, as reservas de petróleo e de gás natural – e seu valor - em uma dada área licitada não são perfeitamente conhecidas, nem pelo ofertante e nem pelos participantes: por natureza, trata-se de um leilão de valor comum desconhecido ex-

⁴ O que é diferente de leilões que envolvam apenas compra – ou venda – de objetos.

⁵ Os royalties também são uma forma de apropriação, mas são *ex-post* ao leilão, a assinatura do contrato de concessão e a produção.

ante. Além disso, o valor real dessas reservas independe do concorrente que as explore.

No caso de leilões fechados de primeiro preço, geralmente usados nas licitações de concessão para exploração de petróleo e gás natural, o problema da ‘maldição do vendedor’ pode ser mais freqüente, uma vez que cada participante não conhece o valor ofertado pelos demais. Soma-se ainda o fato de que a forma processual do leilão impede uma revisão das expectativas, que permitiria a incorporação dos valores já ofertados no cálculo racional para as outras ofertas⁶.

Note-se que, em um mundo com agentes racionais, os agentes antecipam a tendência do vencedor a superestimar o valor de um objeto. O receio da maldição do vencedor faz com que os indivíduos ofereçam lances mais baixos, o que faz com que os vencedores não tenham perdas esperadas. Os agentes mais informados aplicarão um “desconto” menor em seus lances, em função do receio da maldição do vencedor (BRASIL, POSTALI E MADEIRA, 2008, p. 04).

Por fim, na perspectiva da Nova Economia Institucional, os contratos de concessão firmados com vencedor do leilão devem ser desenhados de forma a levar o comportamento do operador a se adequar aos objetivos de longo prazo vislumbrados pelo agente concedente e para os quais a licitação foi realizada. Nesse caso, os contratos de concessões precisam ser vistos como um contrato de incentivos, já que estão baseados em variáveis que serão conhecidas apenas *ex-post*, o que por sua vez torna muito mais complexa a tarefa de regulação. Vale dizer também, que como tais contratos concedem a atividade por um período de 20 a 30 anos, eles são, por natureza incompletos.

Alem disso, com base em Williansom (1985), dado que o comportamento das variáveis relevantes só será conhecido no futuro e que a E&P envolve ativos específicos, tanto o ganhador do leilão quanto o regulador possuem incentivos para comportamentos oportunistas, se desviando das regras e dos objetivos definidos *ex-ante* no leilão e seu edital.

⁶ “Thaler (1992) mostra que no caso dos leilões de exploração de petróleo no Golfo do México, entre 1954 e 1969, do total de arrendamentos dos campos petrolíferos, 62% eram improdutivos, 16% produziam, mas sem lucro e apenas 22% apresentavam lucros relevantes, e interpreta estes resultados como evidências da maldição do vencedor” (BRASIL, POSTALI E MADEIRA, 2008, p. 04).

6.2 – SOBRE AS RODADAS DE LICITAÇÃO DA ANP

As mudanças institucionais que envolveram a exploração de petróleo e gás natural e que foram desencadeadas a partir da EC 09/95 não alteraram os direitos de propriedade União já estabelecidos sobre os recursos do subsolo – abrangendo outros recursos além do óleo e do gás natural. Nesse caso, o Estado brasileiro, quando promove um leilão para a concessão de exploração desses recursos que pertencem à sociedade, está também preocupado com os ganhos – atuais e futuros – desta.

Quando o leilão envolve tais recursos, a preocupação otimizada com o ritmo e a forma de distribuição desses direitos de exploração deve permear todo o processo desde a abertura do leilão até o fim do contrato de exploração do vencedor, que pode durar mais de duas décadas. Numa perspectiva institucional, o que vale é dizer que as formas de contratualização da União com as empresas precisam evoluir no sentido de salvaguardar as partes – e a sociedade – dos riscos contratuais de desequilíbrio nos ganhos – presentes e futuros – que brotam da transação. Desta forma, tanto o uso de leilões quanto a regulação de toda a atividade durante a vigência dos contratos estão baseados na busca da satisfação da sociedade com relação ao retorno – também presente e futuro - do recurso que está sendo explorado pelas empresas. É esse o papel da ANP e do CNPE na promoção do segmento *upstream* no Brasil.

Contudo, essa não foi – e continua não sendo – uma tarefa fácil para a ANP. Vale frisar que o processo de consolidação institucional desse modelo ocorreu ao mesmo tempo em que a ANP criava suas próprias condições de aprendizado sobre regulação dessa indústria. A ANP foi criada em 1997, instalada em 1998 e realizou a primeira licitação com a participação de outras empresas além da Petrobras já em 1999, o que é um período excessivamente curto, dada dinâmica complexa da dessa indústria e de seus contratos. Ou seja, a primeira licitação aconteceu numa época em que seguramente os agentes econômicos envolvidos na indústria do petróleo não tinham absorvido todas as mudanças que foram engendradas em tão pouco tempo.

Nesse caso, a mudança das regras nos editais de uma rodada para outra devem ser entendidas como o próprio processo de aprendizado da ANP⁷.

Dado que o processo reflete, em grande medida, um processo de aprendizagem por parte do órgão regulador; ao longo do tempo os modelos de leilão devem ser objeto de aperfeiçoamentos, sempre tendo como norte os objetivos voltados para o atendimento do interesse público explicitados (ESTEVEZ, 2007, p. 04).

No caso da ANP, as rodadas de licitação, no formato de leilões, foram o mecanismo escolhido para operacionalizar a introdução da concorrência no segmento *upstream* brasileiro. O processo de licitação é composto basicamente por três etapas: qualificação das empresas, demonstração de interesse por grupos de blocos específicos e apresentação das propostas.

Na primeira etapa, as empresas passam por uma avaliação da capacidade técnica, financeira e legal. Essa etapa permite pré-qualificar empresas que realmente possuem condições de atuar no setor E&P no Brasil.

Na segunda etapa, as empresas precisam ser habilitadas para participar das rodadas de licitações: precisam demonstrar interesse de participação por uma área específica, mediante o pagamento de uma Taxa de Participação, cujos valores variam para cada bacia onde se localizam os blocos que serão licitados. As empresas somente poderão apresentar ofertas para blocos localizados nas bacias para os quais pagaram as respectivas Taxas de Participação.

Por fim, na terceira etapa, acontece, no dia determinado no edital, a apresentação de ofertas, através da entrega de envelopes lacrados. As empresas também são

⁷ Um exemplo da evolução das regras como processo de aprendizado foi destacado pelo **Boletim Infopetro Petróleo & Gás Brasil** (n. 9, set. 2002): “A Agência tem como intenção aumentar a atratividade das próximas licitações, oferecendo mais opções já na quinta rodada, com o estabelecimento de um novo formato até o final do ano. Deverá ser incentivada a exploração em campos terrestres e em zonas de transição (águas rasas), de maneira que mais empresas de médio porte possam participar do processo licitatório, além do aumento do prazo de exploração dos blocos licitados, que hoje é de sete a nove anos. Em princípios, as novas regras trabalhariam com blocos menores, que poderiam ser combinados até formarem grandes áreas. Para isso, a ANP vem estudando o mecanismo de células – utilizado no Mar do Norte e Golfo do México – no lugar do atual sistema de blocos. Embora o mercado tenha recebido a intenção com bons olhos, parte da indústria questiona o novo modelo. É válido, portanto, que se tente compreender os modelos que servirão como exemplo para o novo arcabouço das regras para a atividade de exploração do petróleo no Brasil”.

obrigadas a apresentar cauções de garantia de oferta à ANP, condição necessária para a assinatura do Contrato de Concessão para o bloco em que o lance da empresa foi vencedor.

Os critérios para a apuração dos resultados dos leilões de campos de exploração no Brasil se baseiam: a) no Bônus de Assinatura; b) em um Programa Exploratório Mínimo (PEM), de desenvolvimento da produção e c) no comprometimento de contratação mínima de conteúdo local. Todos esses critérios para a formação do lance no leilão são expressos quantitativa e objetivamente e seguem na proposta apresentada pela licitante.

Uma visão geral sobre cada item é apresentada abaixo⁸:

- **Bônus de Assinatura:** é valor monetário ofertado para obtenção da concessão de E&P, não podendo ser menor que o bônus mínimo estabelecido pela ANP. Trata-se de uma participação governamental, isto é, pagamentos a serem realizados pelos concessionários de exploração e produção de petróleo ou gás natural ao estado brasileiro, tendo mesma natureza dos royalties e das participações especiais;
- **Programa Exploratório Mínimo (PEM):** é o valor ofertado, em Unidades de Trabalho (UT), relativo ao compromisso com o cumprimento mínimo de investimentos na fase de exploração e na etapa de desenvolvimento do bloco licitado. De forma geral envolvem a descrição do número de poços exploratórios que serão perfurados; realização de sísmica 2D e 3D; métodos potenciais e levantamentos geoquímicos.
- **Aquisição Local de Bens e Serviços:** é o valor ofertado, em percentual, relativo ao compromisso de aquisição local de bens e serviços na fase de exploração e na etapa de desenvolvimento do bloco licitado. Na prática, trata-se da proporção entre o somatório dos gastos com sistemas, bens e serviços da indústria nacional e o valor

⁸ Os detalhes mais específicos e a evolução do peso de cada item na nota final pode ser encontrada em Brasil (2009), Ferriche (2009), Brasil, Postali e Madeira (2008), Leite (2008), Mattos (2008) e Furtado (2004).

total dos gastos relacionados com os mesmos itens nas operações na área da concessão.

Motta (2008) faz várias críticas a esses elementos definidores das licitações no Brasil.

O critério de conteúdo local gera ineficiência produtiva, dada a obrigação assumida por um operador de ter que comprar no Brasil um insumo que pode ser mais barato se importado, reduzindo a competitividade do setor como um todo. Mesmo com este percentual sendo dado endogenamente no leilão, isto atenua mas não elimina essa fonte de ineficiência. Já o PEM desconsidera o fato que a forma ótima de exploração de um campo nunca é determinada ex ante, mas se modifica ao longo do processo de prospecção de acordo com características do local não percebidas ex ante. O ideal seria deixar os operadores livres para escolher a melhor forma de exploração possível. A única exceção potencial que poderia justificar a definição de um PEM ex ante ou como resultado do processo de leilão diz respeito à possibilidade de um arremate meramente especulativo de uma área, sem desejo de exploração, o que deverá estar conectado à existência prévia de poder de mercado, como é o caso da Petrobras (MOTTA, 2008, p. 90).

Uma outra questão que pode ser levantada quanto às rodadas de licitação da ANP é a frequência em que acontecem esses leilões. Segundo a ótica da NEI, a repetição de uma mesma espécie de transação é um dos elementos relevantes para a escolha – e para a evolução – das estruturas de governança, ou seja, do formato com que tais transações se dão. A escolha de – ou a evolução para – um modelo mais eficiente tende a reduzir as incertezas e os custos de transações que delas decorrem. Por outro lado, o aumento da frequência das transações leva à criação da reputação dos agentes envolvidos. Se essa visão é aceita, então, parte das incertezas contratuais envolvidas na concessão de E&P no Brasil poderia ser diminuída se a ANP aumentasse a frequência com que são realizados os leilões.

6.3 – RESULTADOS GERAIS DAS LICITAÇÕES REALIZADAS PELA ANP

Os dados aqui utilizados foram extraídos dos informativos da ANP a respeito das 10 rodadas de licitação realizadas desde 1999⁹. Para cada bloco estão disponíveis as informações como a rodada em que foi licitado, a sua área, a bacia a qual pertence,

⁹ Relatórios anuais, relatórios das rodadas, atas, resumos e websites das respectivas rodadas e dados do website de todas as rodadas de licitação realizadas (www.brasil-rounds.gov.br)

a localização em terra ou mar, o número de lances e as respectivas empresas ofertantes – seja isoladamente ou em consórcio. A tabela 6.1 abaixo exibe um resumo dos resultados das rodadas realizadas pela ANP.

TABELA 6.1 – DADOS GERAIS DAS RODADAS DE LICITAÇÃO DA ANP

Rodada											
Caracterização	1ª	2ª	3ª	4ª	5ª	6ª	7ª	8ª	9ª	10ª	Total
Data	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	-
Lances totais	21	46	57	33	106	188	379	84	276	92	1.282
Blocos Ofertados	27	23	53	54	908	913	1.134	284	271	130	3.797
Blocos Concedidos	12	21	34	21	101	154	251	38	117	54	803
Empresas licitantes	14	27	26	17	6	21	32	43	42	23	251
Empresas Vencedoras	11	16	22	14	6	19	30	23	36	17	194
Vencedoras Nacionais	1	4	4	4	2	7	14	12	20	12	80
Vencedoras Estrangeiras	10	12	18	10	4	12	16	11	16	5	114

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da ANP

Vale aqui rapidamente uma observação sobre a oitava rodada de licitações da ANP (R8). Agendada para os dias 28 e 29 de novembro de 2006, essa rodada de licitação foi suspensa em seu primeiro dia, por força de duas medidas liminares. Quando suspensa, por força de decisão judicial, dois setores da R8 já haviam sido licitados: o de águas profundas na bacia de Santos (SSP-AP3, subdividido em Nova Fronteira e Elevado Potencial), e o situado na bacia terrestre de Tucano Sul, no estado da Bahia. Dos 284 blocos ofertados, 38 foram arrematados até o momento da suspensão (ANP, 2010c).

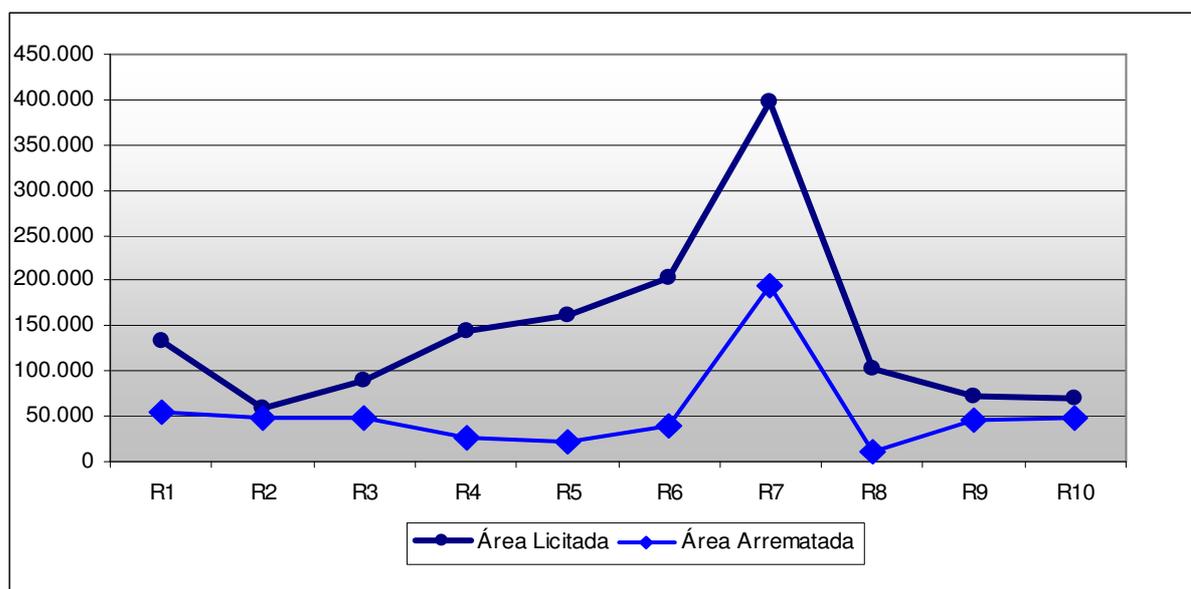
Já a tabela 5.2 a seguir apresenta a evolução das rodadas de licitação em termos de área (licitada e concedida) e de blocos (licitados e concedidos).

TABELA 6.2 – ÁREAS E BLOCOS NAS RODADAS DE LICITAÇÃO DA ANP

	Área Licitada	Blocos Licitados	Área Arrematada	Blocos Arrematados	Área média dos blocos licitados	Área média dos blocos Arrematados
R1	132.178	27	54.660	12	4.895	4.555
R2	59.271	23	48.074	21	2.577	2.289
R3	89.823	53	48.629	34	1.695	1.430
R4	144.106	54	25.289	21	2.669	1.204
R5	162.392	908	21.951	101	179	217
R6	202.739	913	39.657	154	222	258
R7	397.600	1.134	194.651	251	351	776
R8	101.598	284	11.889	38	358	313
R9	73.079	271	45.614	117	270	390
R10	70.371	130	48.030	54	541	889

Fonte: Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da ANP

Conforme os dados acima e o gráfico 6.1 a seguir, percebe-se um movimento inverso até R5 já que enquanto houve um aumento da área licitada, o que aconteceu foi a diminuição da área concedida. A partir daí, os dados são crescentes com destaque para a R7 que apresentou a oferta e concessão da maior área. As rodadas mais recentes (R8, R9 e R10) estão entre as de menor área licitada, o que pode significar uma tendência dos futuros leilões da ANP.

GRÁFICO 6.1 – ÁREA LICITADA X ÁREA CONCEDIDA (KM²)

Fonte: ANP

Se levarmos em consideração as médias das áreas dos blocos oferecidos e concedidos em cada uma das rodadas de licitações, é possível verificar que o

tamanho dos blocos vem diminuindo ao longo tempo¹⁰. Em termos comparativos, percebe-se que a área média dos blocos concedidos na última rodada é cerca de 1/5 daquela realizada em 1999. Quando a área média dos blocos concedidos é superior à área média dos blocos licitados, deduz-se que, com uma quantidade menor de blocos, as empresas adquiriram áreas maiores.

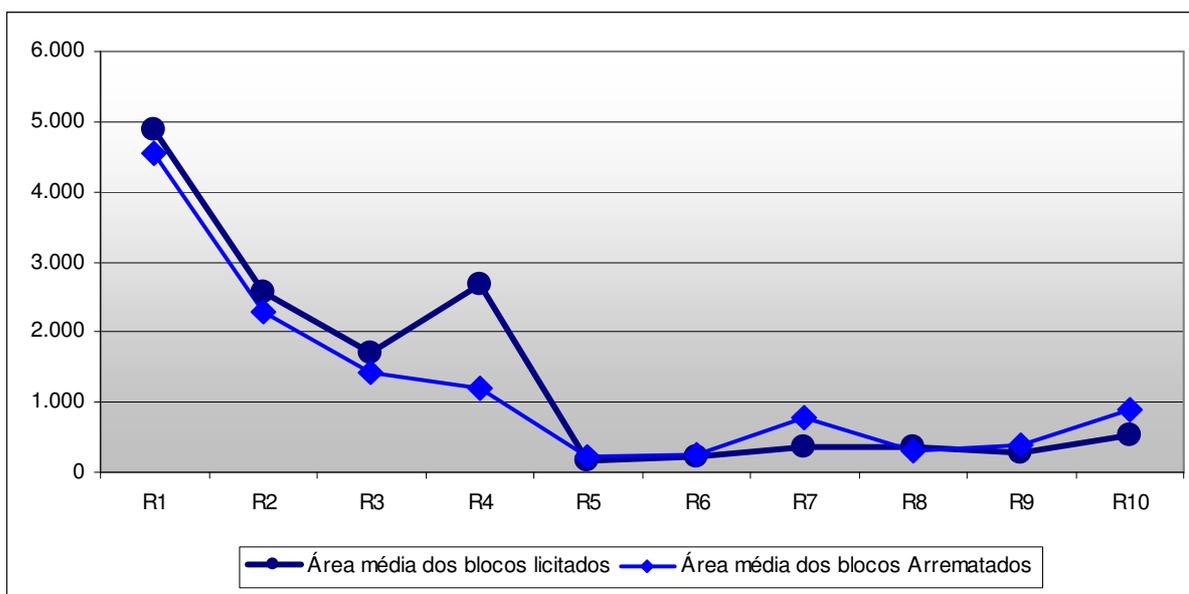


GRÁFICO 6.2 – ÁREA LICITADA X ÁREA CONCEDIDA (KM²)

Fonte: ANP

Um outro exercício que pode ser feito, é em relação à quantidade de blocos licitados e arrematados. É fácil perceber que a ANP aumentou significativamente a oferta de blocos nas rodadas R5, R6 e R7 sem uma correspondência no nível de interesse das empresas em arrematá-los. Embora tenha diminuído a oferta nas rodadas seguintes (R8, R9 e R10), ainda assim, os resultados em termos de concessão estão bem abaixo das quantidades ofertadas.

¹⁰ Essa já era uma tendência observada anteriormente. O **Boletim Infopetro Petróleo & Gás Brasil** de setembro de 2002 já fazia referência a isso.

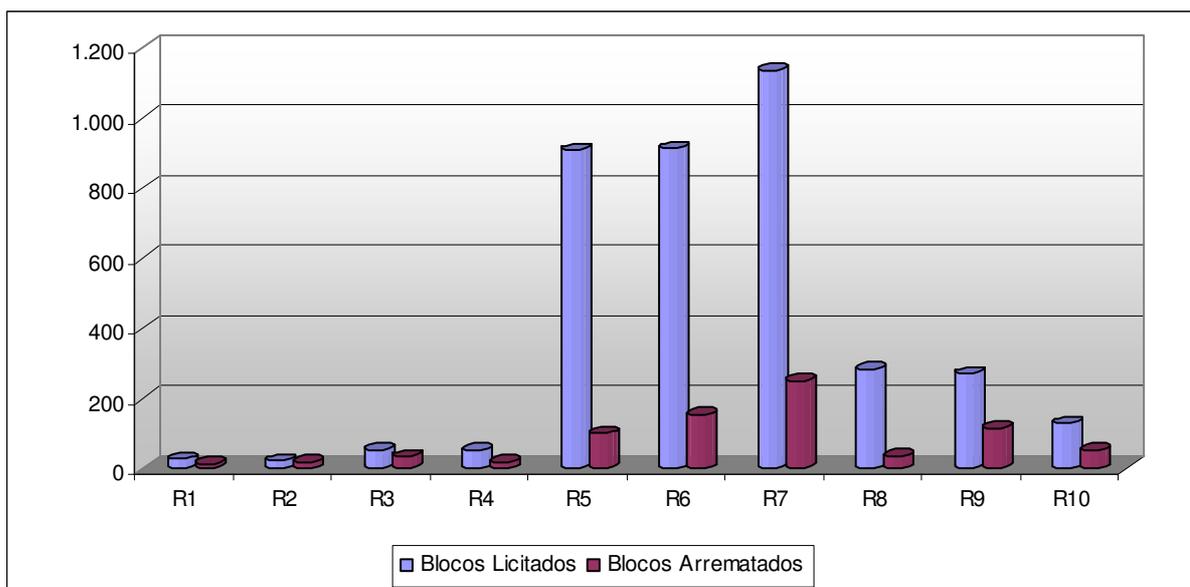


GRÁFICO 6.3 – ÁREA LICITADA X ÁREA CONCEDIDA (KM²)

Fonte: ANP

Facilmente é possível criar um índice de efetividade, para avaliar a aderência das empresas licitantes em relação aos blocos/áreas nas rodadas de licitações. Para isso, basta elaborar um índice que leve em consideração a quantidade de blocos e dimensão das áreas concedidas dividida pela quantidade oferecida, chamado de Índice de Performance (IP).

$$IP_{Blocos_{R_i}} = \text{Número de blocos concedidos} / \text{Número de blocos oferecidos} \quad (5.1)$$

$$IP_{Área_{R_i}} = \text{Dimensão da área concedida} / \text{Dimensão da área oferecida} \quad (5.2)$$

É possível ver que a R2 apresentou a melhor performance, uma vez que 91% dos blocos oferecidos foram efetivamente arrematados. A partir daí, a IP_{Blocos} apresentou tendência acentuada de queda, alcançando o ponto mais baixo na R5, quando somente 11,12% dos blocos foram arrematados. A partir daí, os dados voltam a apresentar uma relativa elevação do índice, porém sem que se perceba qualquer tendência a tornar aos valores apresentados em R2. Em tese, é de se esperar que esse índice apresente um grau de relação com a qualidade esperada dos blocos oferecidos nas respectivas rodadas de licitações.

Os dados podem ser observados no gráfico 5.4, a seguir.

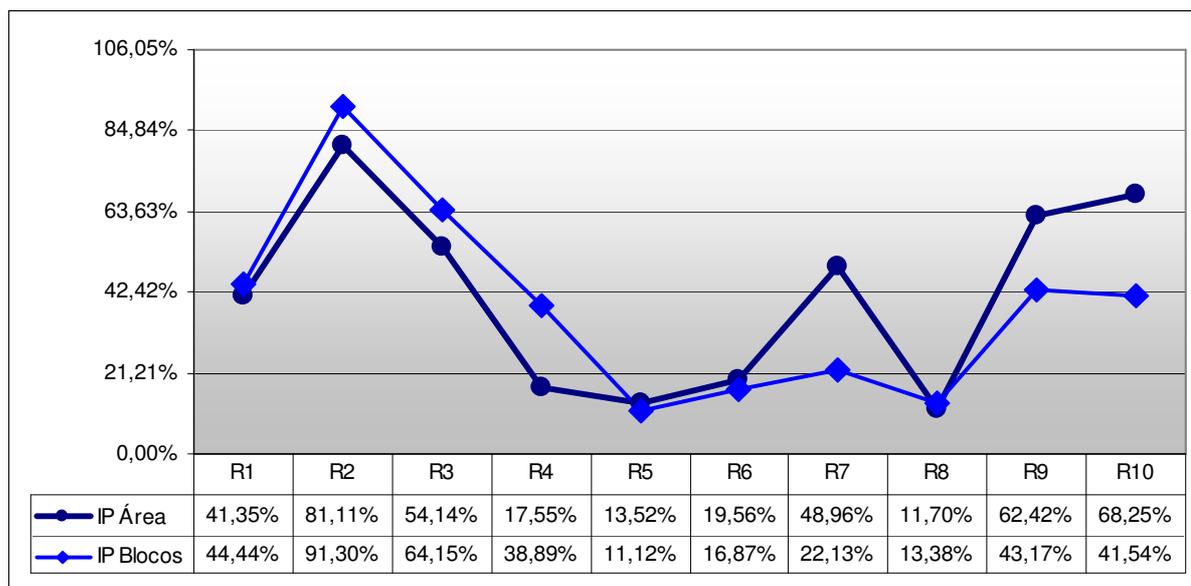


GRÁFICO 6.4 – ÁREA LICITADA X ÁREA CONCEDIDA (KM²)

Fonte: Elaboração própria a partir de ANP

Quanto ao *IPÁrea*, observa-se que ele seguiu a mesma tendência do *IPBlocos*. Ou seja, apresentou queda acentuada a partir de R2 até R5. O ponto mais baixo de aproveitamento, entretanto, está em R8, o que sugere uma importante interferência advinda do fato de a licitação ter sido interrompida por liminar judicial, como já indicado anteriormente. De qualquer forma, a partir de R5 (13,52%), há uma tendência clara ao aumento do índice.

Em parte, o fato de o *IPÁrea* ser maior que *IPBlocos* pode ser explicado pela metodologia da forma de concessão de áreas exploratórias. Diferentemente das primeiras rodadas, as áreas são colocadas em leilão sequencialmente, mas os respectivos blocos continuam sendo licitados simultaneamente. Além disso, os setores passaram a ser subdivididos de forma regular e com mesma dimensão, o que permitiu que as empresas adquirissem áreas específicas e de maior interesse dentro dos setores (ARAÚJO, 2004). Embora isso possa ser um fator, este talvez seja um ponto em que a discussão possa ser mais aprofundada em outros trabalhos.

De qualquer forma, tanto a queda dos índices até R5, como sua virtual recuperação nas rodadas seguintes também pode significar um processo de aprendizado das empresas que aqui se instalaram a partir da abertura do *upstream*. O próprio processo competitivo deve levar as empresas ao aumento de suas competências

nas interpretações de dados referentes às áreas licitadas. Mais especificamente, conforme Langlois (1986), a estrutura de tomada de decisões por parte dos agentes é consequência de seu processo de aprendizado. Não se pode deixar de observar também que sobre esses índices incide a qualidade das áreas/blocos licitados e suas devidas restrições ambientais, que podem alterar a atratividade das empresas por cada área específica.

A seguir, são apresentados os dados das licitações tendo como base o comportando consorciado dos licitantes. Furtado (2004) ressalta a importância dos consórcios para a aquisição de informação assimétrica e de geração de sinergias como sendo importante ferramenta estratégica que deve ser bastante empregada por empresas petrolíferas em processos de licitação de áreas exploratórias. Ainda segundo o autor, as decisões por meio desta estratégia fazem com que as empresas se tornem mais eficientes no sentido de equalizar, a seu favor, o *trade-off* entre o capital total necessário na aquisição e operação dos blocos e o retorno esperado das áreas em questão.

Em tese, as empresas decidem pela formação de consórcios esperando que estes permitam compartilhar informações assimétricas; que criem sinergia e ainda aumentem suas respectivas competências, além da possibilidade de formação de laços cooperativos para o desenvolvimento de novas tecnologias. É de se esperar que essas características do comportamento associado tendam a reduzir o nível de incertezas. Ainda de acordo com Furtado (2004), este tipo de comportamento pode ser importante no aumento do valor de mercado estimado da área.

Ademais, a formação de consórcios para a disputa nos leilões tenderá a reduzir a concorrência em relação à determinada área, o que poderá provocar uma redução no valor médio dos lances ofertados.

TABELA 6.3 – LANCES EFETUADOS EM CONSÓRCIOS NAS RODADAS DE LICITAÇÃO DA ANP

Rodada											
Caracterização	1ª	2ª	3ª	4ª	5ª	6ª	7ª	8ª	9ª	10ª	Total
Data	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	-
Lances totais	21	46	57	33	106	188	379	84	276	92	1.282
Lances em consórcios	11	19	19	5	3	79	131	24	108	29	428
Lances vencedores/ consórcios	6	10	13	5	3	64	87	15	46	18	267
Aproveitamento (%)	54	52	68	100	100	81	66	62	42	62	62

Fonte: Websites ANP das respectivas rodadas de licitação

Pelos dados da tabela acima, percebe-se que aproximadamente um terço dos lances totais foram efetuados por consórcios de empresas, obtendo um índice médio sucesso de 62%. Embora seja um número interessante, não é possível concluir que a entrada nas licitações como sendo consorciado aumente significativamente a probabilidade de vitória no leilão. Para os anos de 2002 e 2003 (R4 e R5) os índices são de 100% e em todos eles a Petrobras foi participante.

Até dezembro de 2008, do total licitado, a ANP havia aceitado a devolução de 670 blocos exploratórios que não alcançaram as etapas de desenvolvimento e produção. Desses, 395 são da R0, aqueles blocos concedidos à Petrobras sem processo de licitação. De qualquer forma, se foram devolvidos, a causa é que nesses blocos não houve descobertas de caráter comercial (ANP, 2009). Quanto às rodadas competitivas, eles podem ser assim distribuídos:

TABELA 6.4 – BLOCOS DEVOLVIDOS À ANP

Rodada											
Caracterização	1ª	2ª	3ª	4ª	5ª	6ª	7ª	8ª	9ª	10ª	Total
Data	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	-
Blocos Devolvidos	10	12	19	5	67	64	98	-	-	-	275
Blocos Concedidos	12	21	34	21	101	154	240	38	108	40	769
Relação de Devolução (%)	83	57	55	23	66	41	40	-	-	-	

Fonte: ANP (2009)

O índice de devolução de blocos na R1 é alto. Impressiona ainda o fato de que os outros dois que ainda não foram devolvidos, ainda estão em fase de exploração (ANP, 2009). Para as três últimas rodadas finais, não há dados de devolução até

mesmo em função do curto tempo que decorreu da concessão dos blocos até a presente data.

6.4 – UMA ANÁLISE DOS RESULTADOS DA PETROBRAS NAS RODADAS DE LICITAÇÃO DA ANP

6.4.1 – *Análise Geral*

Alguns autores expressam argumentos a respeito do favorecimento da Petrobras, tendo em vista que a empresa operou sozinha no Brasil por aproximadamente 50 anos¹¹: uma vez acumuladas as informações muito mais precisas do que qualquer outra concorrente – mesmo até que o regulador -, os lances da Petrobras seriam aqueles que carregariam o maior e mais preciso conteúdo informacional e com maior aproximação do valor real das reservas contidas nas áreas que disputou. Assim, se uma outra licitante apresenta algum valor superior, a possibilidade é que ela esteja incorrendo na ‘maldição do vencedor’ (BRASIL, POSTALI E MADEIRA, 2008).

Antecipando isto, os agentes tendem a ser mais cautelosos do que se tivessem informações completas ou mais homogêneas entre si acerca do potencial das áreas. Naturalmente, determinados tipos de leilão são mais afeitos a este problema do que outros. Leilões de primeiro preço de envelope selado, tal como as licitações da ANP, são mais temerários nesta perspectiva, pois não há como os players obterem sinalizações sobre o verdadeiro valor dos campos sem observar os lances dos outros players. Este problema é exacerbado no caso em tela, pois há grande assimetria de informação da Petrobras em relação aos outros players. Simplesmente, a empresa, operando sozinha desde a década de 50, naturalmente possui informações mais precisas do que qualquer outro sobre o potencial de cada campo. Mesmo a empresa tendo sido obrigada a repassar informações geológicas dos campos licitados, seria ingênuo acreditar que o fez de forma plena¹².

Dentro dessa perspectiva, o receio da ‘maldição do vencedor’ se tornaria um componente forte na formação de lances pelos concorrentes da Petrobras, explicando o percentual de sucesso da estatal comparativamente às outras

¹¹ Por exemplo Brasil, Postali e Madeira (2008); Brasil (2009) e Araújo (2007).

¹² César Mattos. **Licitações da ANP, Petrobras e a maldição do vencedor**. Valor Econômico: 23 de janeiro de 2007.

licitantes. Além disso, poderia estar aí a resposta para a estratégia de outras empresas de participarem dos leilões em associação com a Petrobras.

Dada a particular importância da "maldição do vencedor" no Brasil, a limitação do número de blocos a ser arrematado por empresa introduzido na 8ª Rodada pela ANP faz sentido. De outro lado, entendemos que, seja de maneira alternativa ou cumulativa, a ANP poderia alterar a formatação dos leilões. Poder-se-ia pensar nas diferentes modalidades do leilão aberto ascendente. A assimetria de informação tende a se reduzir enquanto os lances estão sendo realizados na medida que os agentes observam os lances uns dos outros. Os players tendem a reavaliar suas posições acreditando que os outros jogadores sabem algo que eles não sabem, oportunidade inexistente no leilão selado de primeiro preço. Este processo de aprendizagem atenua a "maldição do vencedor", podendo ser o leilão aberto ainda mais turbinado quando os blocos são leiloados simultaneamente¹³.

Além disso, essas análises e também aquelas feitas por Brasil, Postali e Madeira (2008), Brasil (2009) e Araújo (2007) consideram que se a Petrobras não disputou determinada área, então o cuidado dos competidores deveria ser redobrado, já que isso sinalizaria a pouca atratividade da área a ser licitada.

Vale a pena frisar, entretanto, que tais análises tendem a diminuir o nível de incertezas com o qual a Petrobras trabalha. Mesmo operando por cinquenta anos, isso não eliminou por completo as possibilidades de erros e de equívocos da estatal. Fundamentalmente, essas análises somente fariam sentido pleno se a Petrobras não apresentasse qualquer tipo de restrição em disputar os leilões. Uma delas, entretanto, e bastante significativa, é a financeira. Assim, a empresa, mesmo tendo um nível de competências superior em função dos argumentos colocados, não pode disputar todas as áreas que desejaria e nem pode fugir da situação de fazer a escolha possível e não a ideal, dadas também outras limitações que enfrenta.

De qualquer forma, os dados indicam que a Petrobras foi a empresa com maior sucesso nas dez rodadas. Tendo participado de 58% das disputas de blocos, ofereceu 464 lances e saiu vitoriosa em 394 deles (sozinha ou em consórcio), o que representa uma taxa de aproveitamento de 84,9%. A tabela 6.5 apresenta a participação e os resultados da Petrobras nas dez rodadas de licitação promovidas pela ANP.

¹³ César Mattos. **Licitações da ANP, Petrobras e a maldição do vencedor**. Valor Econômico: 23 de janeiro de 2007.

TABELA 6.5 – DADOS GERAIS SOBRE A PARTICIPAÇÃO DA PETROBRAS

Caracterização	Rodada										Total
	1ª	2ª	3ª	4ª	5ª	6ª	7ª	8ª	9ª	10ª	
Data	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	-
Lances Petrobras^a	7	10	20	9	89	113	109	22	57	28	464
Lances Petrobras Vencedores^b	5	7	15	8	87	103	95	21	27	26	394
Aproveitamento Petrobras (%)	71	70	75	89	97	91	87	95	47	92	84,9

a,b – inclui os lances em consórcios sendo ou não operadora

Obs.: os dados incluem os lances da Petrobras sozinha ou em consórcio

Fonte: elaboração própria a partir dos websites ANP das respectivas rodadas de licitação

Como fica evidente nos dados da tabela acima, é inquestionável o sucesso da Petrobras nos leilões da ANP. Seu aproveitamento chegou a 97% na R5 e em apenas em um ano (nona rodada em 2007) seu aproveitamento ficou abaixo de 70%. A exceção ficou por conta dos 47% de aproveitamento em 2007, único ano com a participação da OGX que venceu 21 dos 23 lances que realizou. Para esse ano, o aproveitamento da OGX foi de 91%.

Brasil, Postali e Madeira (2008) e Brasil (2009) tentam explicar a queda do sucesso da Petrobras e o sucesso da OGX na nona rodada a partir do argumento de que essa empresa teria feito uma política agressiva de absorção de cerca de 30 profissionais da Petrobras – dentre executivos, engenheiros e geólogos -, além de outros quadros competentes do BNDES e do Banco Central, pagando altos salários além de bônus de performance. Embora inicialmente pareça fazer sentido, não pode se sustentar a idéia de que tais profissionais teriam um desempenho tão superior aos quadros que ficaram na Petrobras. Além disso, se o argumento dos autores é que os licitantes bem informados tendem a obter taxas de aproveitamento superiores aos demais, segue-se que os resultados dessas duas empresas em R9 indicariam suas vantagens nos respectivos leilões. Nesse caso, a defesa dessa idéia implicaria em supor que a OGX, absorvendo quadros da Petrobras, teria informações superiores à própria Petrobras, de onde os profissionais saíram, o que não pode ser facilmente comprovado. A explicação parece ser de outra natureza:

A Petrobrás arrematou o maior número de áreas da 9ª Rodada, mas agiu com prudência. Os ágios foram muito elevados e fora dos parâmetros técnicos, e, quando botam números que estão muito acima da nossa avaliação, não dá para ir¹⁴.

Ainda mais, vale aqui a opinião de Diego Hernandez, já em 2008:

O que a OGX fez foi uma ação predatória: eu quero aquele profissional e pago por ele o que for necessário. Além disso, o profissional que deixa a Petrobras fica obsoleto em pouco tempo, porque o conhecimento não é dele. É resultado das pesquisas constantes da empresa, compartilhada com todo o quadro¹⁵.

Na literatura econômica que trata de leilões para concessão de áreas de exploração, uma das visões é de que as empresas optam por apresentar ofertas por meio de consórcios quando o bloco licitado apresenta um elevado risco exploratório e exige investimentos de grande magnitude. Ou seja, a estratégia de consórcio parece ser um instrumento para a diversificação do risco associado ao projeto. Caso contrário, as empresas prefeririam participar dos leilões sozinhas, como operadoras, assumindo todo o risco do projeto. Os dados abaixo apresentam o comportamento associado da Petrobras.

TABELA 6.6 – PARTICIPAÇÃO DA PETROBRAS NOS CONSÓRCIOS GANHADORES NAS LICITAÇÕES DA ANP

Caracterização	Rodada										
	1ª	2ª	3ª	4ª	5ª	6ª	7ª	8ª ¹⁶	9ª	10ª	
Data	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	-
Lances Consórcios Vencedores	6	10	13	5	3	64	87	15	46	18	267
Com a Petrobras	4	5	8	5	3	48	53	14	21	9	176
Aproveitamento (%)	66	50	61	100	100	75	60	93	45	50	65,9

Fonte: Websites ANP das respectivas rodadas de licitação

¹⁴ Francisco Nepomuceno em entrevista. **Balanço da nona rodada da ANP**. O Estado de São Paulo. 29 de novembro de 2007.

¹⁵ Diego Hernandez, Gerente Corporativo de RH, na entrevista 'O segredo da Petrobras'. **Revista Você RH**. Edição Mai/Jun. 2008.

¹⁶ Agendada para os dias 28 e 29 de novembro de 2006, a Oitava Rodada com oferta de áreas para exploração de petróleo e gás natural foi suspensa em seu primeiro dia, por força de duas medidas liminares. Quando suspensa, por força de liminar judicial, dois setores da Oitava Rodada haviam já sido licitados: o de águas profundas na bacia de Santos (SSP-AP3, subdividido em Nova Fronteira e Elevado Potencial), e o situado na bacia terrestre de Tucano Sul, no estado da Bahia. Dos 284 blocos ofertados, 38 foram concedidos até o momento da suspensão, totalizando 11.889,96 km²: 4.949 km² arrematados em Tucano e 6.940,96 Km² arrematados em Santos (13,4% dos blocos e 11,70% da área ofertada (101.598,73 km²), respectivamente) (ANP, 2010).

Conforme os dados acima, fica absolutamente claro que embora a Petrobras tenha um desempenho geral bastante significativo (84,9%), seu índice individual de sucesso em termos consorciados não é significativamente diferente da média geral dos consórcios ganhadores (62% e 65,9%, respectivamente). A exceção fica para os anos de 2002 e 2003 (100%) em que a Petrobras participou de todos os consórcios ganhadores e também 2006 (93%) em que participou de 14 dos 15 lances em consórcios ganhadores. Novamente para o ano de 2007 (nona rodada), o desempenho da Petrobras foi muito abaixo dos observados em outros anos. O gráfico 6.5 a seguir mostra o aproveitamento da Petrobras por rodada:

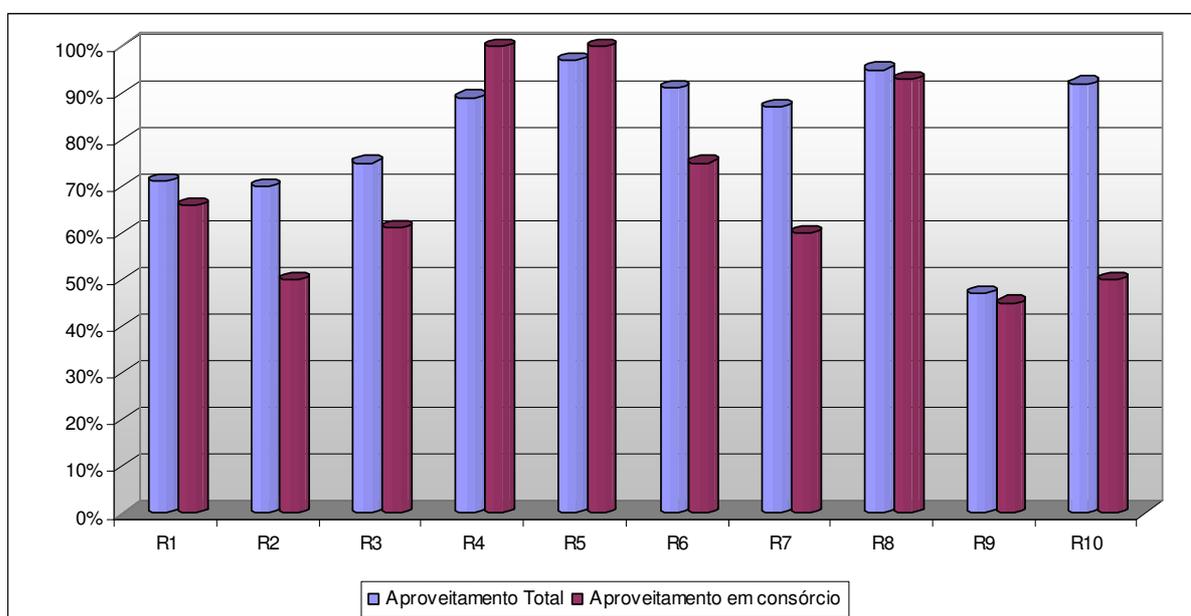


GRÁFICO 6.5 – APROVEITAMENTO TOTAL E EM CONSÓRCIO DA PETROBRAS (%)

Fonte: Elaboração própria a partir de ANP

Através do gráfico, é fácil perceber que para R4 e R5, o desempenho da Petrobras foi relativamente maior em consórcio do que sua média geral, o que sugere que os lances em consórcios foram mais ajustados do que aqueles em que ofertou de forma exclusiva. Como já verificado, em R9 o aproveitamento total e em consórcio da Petrobras são muito mais baixos que em outros anos.

De qualquer forma é certo que a estratégia das outras empresas de se associar à Petrobras não está ligada ao lance do leilão e nem significativamente em aumentar suas chances de vitória na rodada. O que se sugere é que as empresas, ao decidirem por adentrarem na E&P brasileira, buscaram a parceria por conta de uma

garantia de diversificação do risco e face ao conhecimento e às competências acumulados que a Petrobras detém sobre as bacias sedimentares brasileiras, dados seus anos de atuação no Brasil e ao reconhecido sucesso tecnológico conquistado no ambiente de águas profundas. Assim, a associação com a Petrobras não está ligada ao leilão, mas à oportunidade de absorção de conhecimento e de aprendizado, por outras empresas, do que a Petrobras tem de competências acumuladas. É o mesmo que dizer que a Petrobras opera com competências diferenciadas em relação às suas concorrentes.

Pelo lado da Petrobras, a associação parece estar mais ligada à divisão dos riscos, o que lhe permitiu acessar uma quantidade de áreas/blocos que lhe são estratégicos com menos recursos do que seria necessário isoladamente. Além de isso significar uma coordenação da concorrência, também é significativo para consolidar sua presença em áreas de fronteira exploratória e de alto potencial.

Vale dizer que a participação nos leilões em forma de consórcio cria uma “atmosfera de cooperação” entre as firmas, conforme discutido no capítulo dois e beneficia as empresas no que concerne a economias de escala, mitigação do risco moral e do oportunismo. Contudo, vale dizer que a cooperação nas condições em que foi colocada nas rodadas de licitação não significa uma equalização dos ganhos. No caso da Petrobras, por exemplo, a garantia de manutenção de sua influência e liderança no mercado é claramente um componente importante em sua decisão de cooperar com as outras entrantes.

6.4.2 – Análise a partir das Áreas de Exploração da Petrobras

O gráfico 6.6 abaixo apresenta a quantidade de blocos arrematados pela Petrobras exclusivamente, por ela em consórcio – sendo ou não operadora – e pelas outras empresas nacionais ou estrangeiras, em consórcio ou separadamente. De acordo com o apresentado, a Petrobras, em consórcio ou separadamente – arrematou 49% dos blocos licitados nas 10 rodadas da ANP. Já as outras empresas arremataram 409 blocos, ou seja, 51%.

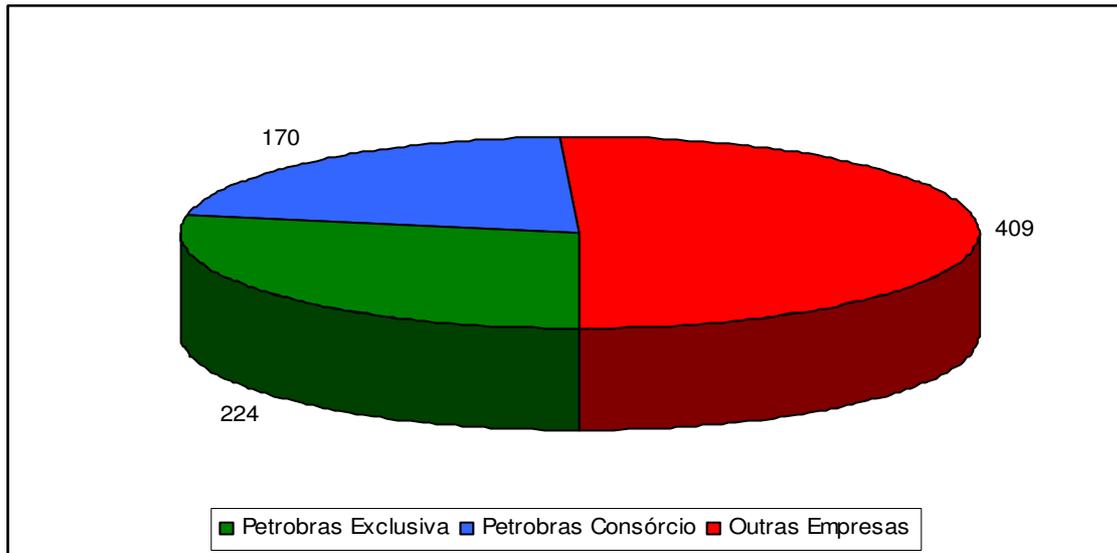


GRÁFICO 6.6 – BLOCOS ARREMATADOS PELA PETROBRAS E PELAS OUTRAS EMPRESAS

Fonte: Elaboração própria a partir de ANP

Para esse tipo de análise, e para as outras até agora realizadas, os blocos foram tomados em conjunto. Embora esse tipo de investigação contribua para indicar os parâmetros gerais de evolução das rodadas, a rigor, assume que as áreas e os blocos apresentariam características semelhantes, o que pode comprometer algumas indagações mais minuciosas. Os gráficos 6.7 e 6.8 abaixo são exemplos disso. O primeiro mostra, para os blocos em que a Petrobras atua, a relação em que ela é exclusiva ou consorciada (operadora ou não). O segundo mostra a quantidade de blocos concedidos à Petrobras (isoladamente ou em consórcio) e a outras empresas.

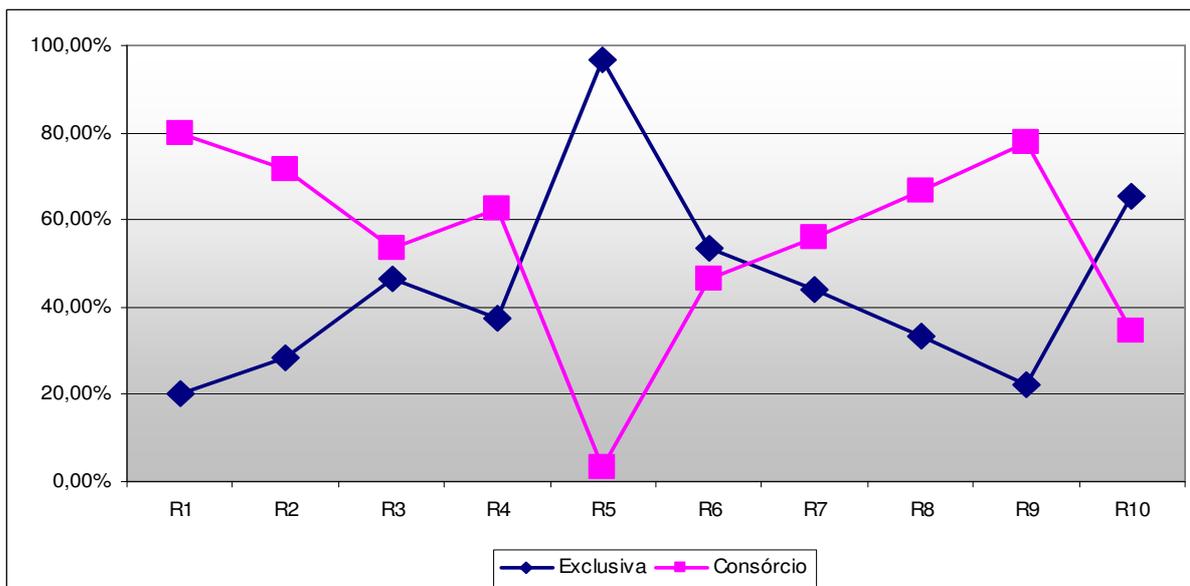


GRÁFICO 6.7 – PERCENTUAL DOS BLOCOS ARREMATADOS PELA PETROBRAS EM CONSÓRCIO OU EXCLUSIVA.

Fonte: Elaboração própria a partir de ANP

Por essa ótica, não é possível perceber um padrão definido de comportamento associativo ou de exclusividade. Já em relação ao gráfico 6.8 – que trata da quantidade de blocos arrematados por rodada -, observa-se um salto considerável no número de blocos concedidos à Petrobras nas R5, R6 e R7, voltando a cair nas rodadas seguintes. Em relação às outras empresas, percebe-se um comportamento regular até R5. A partir daí, as empresas passaram a variar bastante o número de blocos vencedores por rodada.

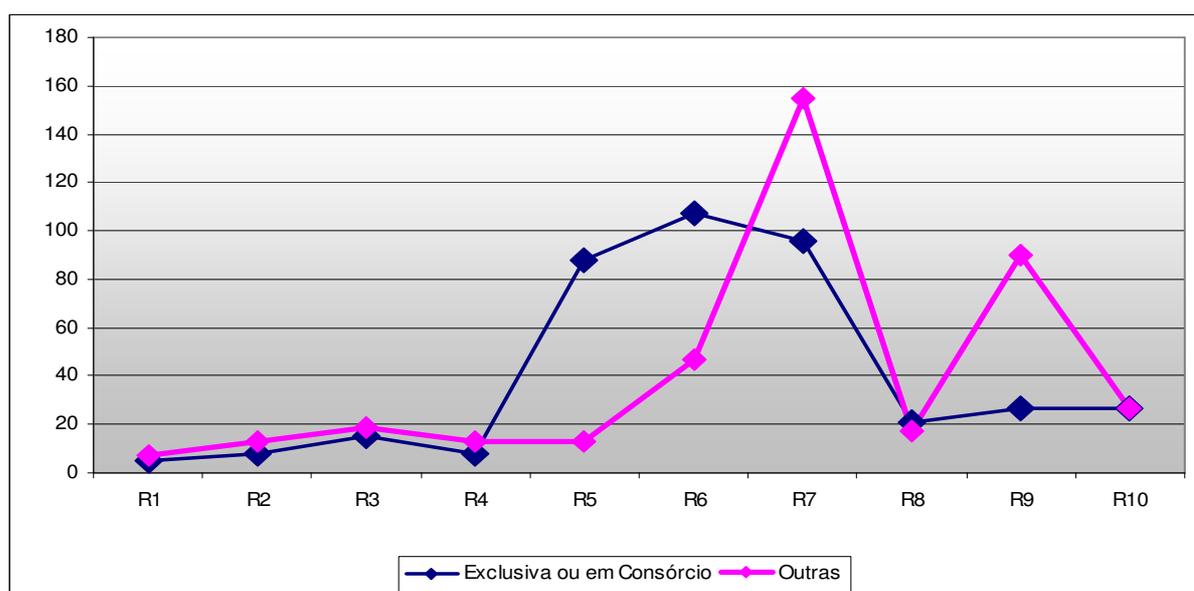


GRÁFICO 6.8 – PETROBRAS E OUTRAS EMPRESAS: QUANTIDADE DE BLOCOS ARREMATADOS POR RODADA

Fonte: Elaboração própria a partir de ANP

Por conta disso, as análises que seguem foram baseadas numa divisão dos tipos de blocos/áreas arrematados em cada uma das rodadas. Em primeiro lugar, aparecem os blocos situados em terra. Logo após, os dados se referem aos blocos/áreas situados em águas rasas, que de acordo com a definição assumida pela ANP, cuja lâmina d'água é inferior a 400 metros. Por fim, seguem os dados para as águas profundas, cuja exploração se dá a partir de 400 metros de lâmina d'água. É preciso frisar que a quantidade de cada uma dessa classificação variou bastante de uma rodada para outra. Exemplo disso, é a R10 em que foram licitados apenas blocos em terra. Essa não homogeneidade da oferta interfere no padrão de evolução dos lances das empresas. Os dados abaixo, entretanto, apresentam também a quantidade total arrematada, dando uma visão geral, por classificação, do acumulado nas dez rodadas realizadas.

A – Exploração em Terra

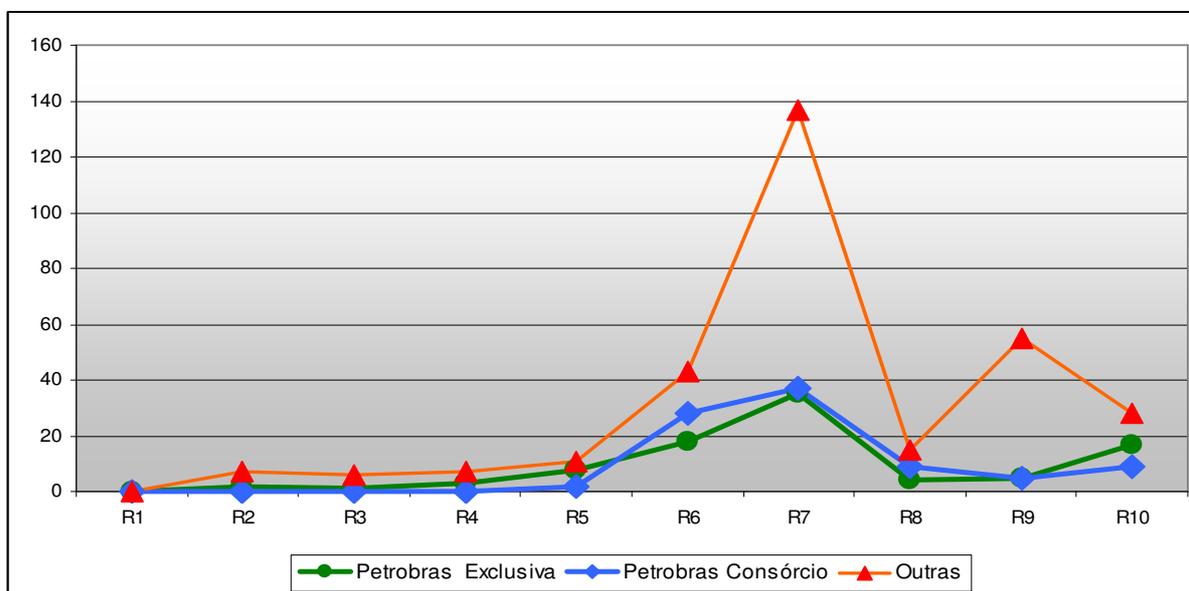


GRÁFICO 6.9 – PETROBRAS E OUTRAS EMPRESAS: QUANTIDADE DE BLOCOS EM TERRA ARREMATADOS POR RODADA REALIZADA

Fonte: Elaboração própria a partir de ANP

O gráfico indica uma regularidade na estratégia da Petrobras, quando isolada ou consorciada, na aquisição de blocos em terra. Essa regularidade é acompanhada

por outras empresas até R5. Já em R6 e R7 (rodada que houve maior número de blocos oferecidos e licitados), avanço da quantidade arrematada pelas outras empresas é considerável. Em R8 e R10, a estratégia volta a se identificar com a da Petrobras, com outro descolamento em R9.

Quando se analisa o total das rodadas, percebe-se que a quantidade de blocos em terra pelas outras empresas é bastante superior aquela arrematada pela Petrobras. Pela ótica, do total, é possível perceber que as outras empresas arremataram 62,8% dos blocos e 72,8% das áreas terrestres de exploração. Vale dizer que embora a produção em terra tenha uma participação relativa cada vez menor no Brasil, a abertura de novas fronteiras de exploração, tais como no Paraná e no Amazonas, tem atraído o interesse de muitas empresas, inclusive da Petrobras.

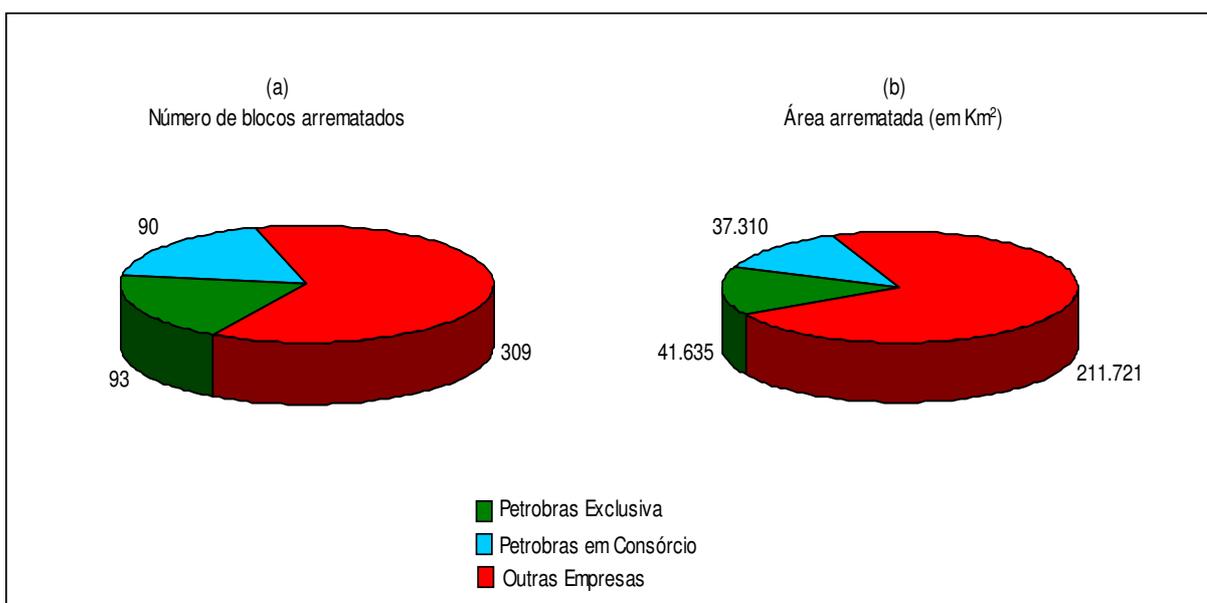


GRÁFICO 6.10 – PETROBRAS E OUTRAS EMPRESAS: QUANTIDADE DE BLOCOS E ÁREA EM TERRA ARREMATADOS NAS DEZ RODADAS REALIZADAS

Fonte: Elaboração própria a partir de ANP

B - Exploração em Águas Rasas

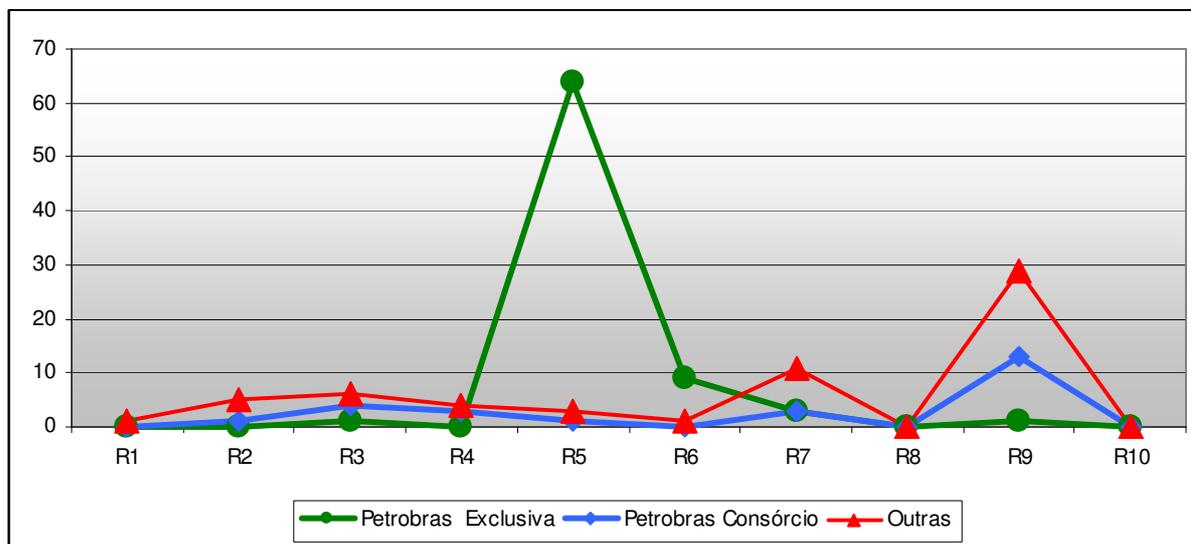


GRÁFICO 6.11 – PETROBRAS E OUTRAS EMPRESAS: QUANTIDADE DE BLOCOS EM ÁGUAS RASAS ARREMATADOS POR RODADA REALIZADA

Fonte: Elaboração própria a partir de ANP

Novamente certa regularidade é possível ser observada nos dados acima. O comportamento da Petrobras – em consórcio ou exclusivamente – é perceptível até R4. A partir daí, em R5 e R6 o comportamento da Petrobras isoladamente é descolado das outras empresas. Em R5 isso se deu por conta da estratégia da Petrobras de arrematar isoladamente uma quantidade expressiva de blocos nas bacias de Campos e de Santos, ambas de alto potencial e da bacia da Foz do Amazonas, considerada uma nova fronteira de exploração. Essa estratégia parece ser direcionada tanto à consolidação de suas posições em áreas já amplamente tidas como importantes, como também de estar firmemente presente nas áreas de expansão da exploração no Brasil.

Considerando todas as rodadas realizadas, dos 163 blocos licitados em águas rasas, a Petrobras arrematou 78 isoladamente e participa de consórcio em 25 deles. Dessa forma, a empresa consolida sua participação nesse tipo de exploração, estando presente em 63,1% dos blocos arrematados. Em se tratando de área, a concentração é menor devido ao tamanho médio dos blocos, que variou significativamente, como já foi observado anteriormente.

Por essa análise, a Petrobras participa de 50,9% da área explorada no Brasil em lâmina d'água inferior a 400 metros.

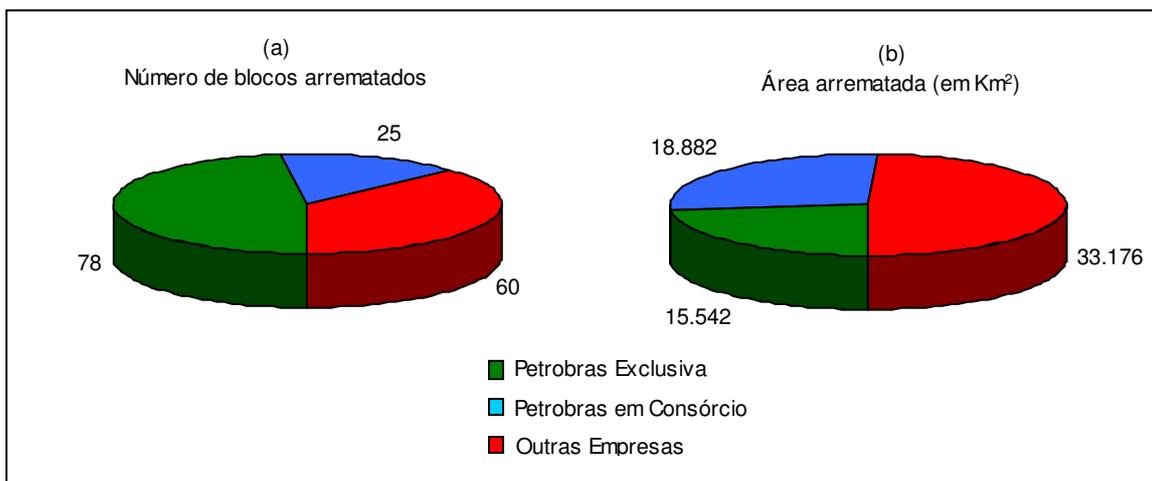


GRÁFICO 6.12 – PETROBRAS E OUTRAS EMPRESAS: QUANTIDADE DE BLOCOS EM ÁGUAS RASAS ARREMATADOS NAS DEZ RODADAS REALIZADAS

Fonte: Elaboração própria a partir de ANP

C - Exploração em Águas Profundas

A exploração em águas profundas assume importância relativa cada vez maior no Brasil.

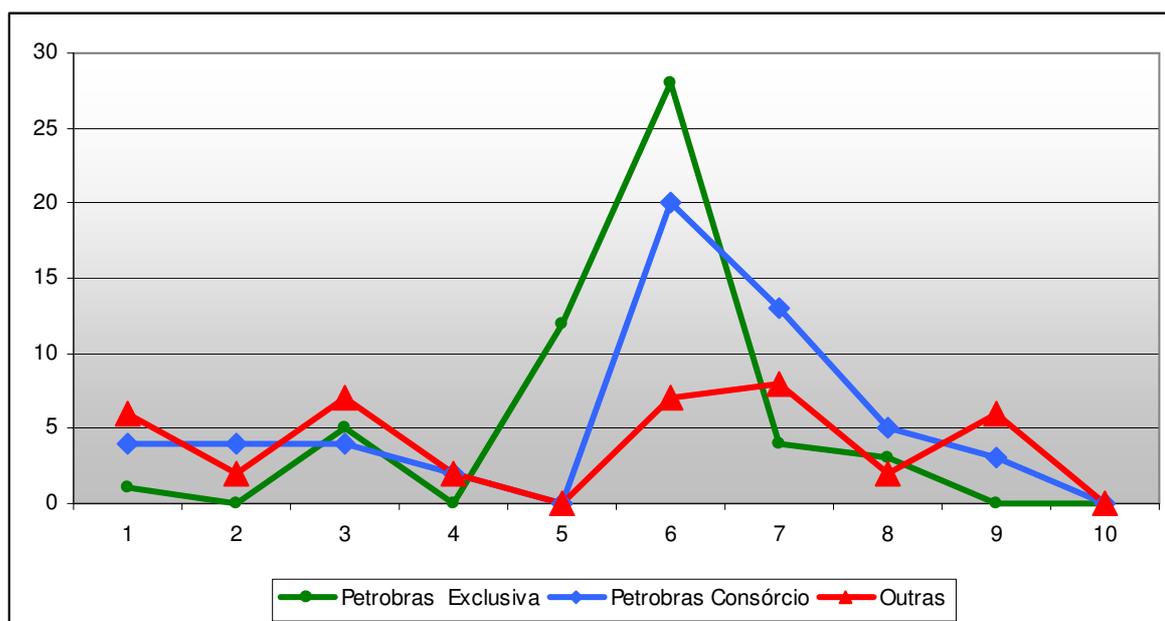


GRÁFICO 6.13 – PETROBRAS E OUTRAS EMPRESAS: QUANTIDADE DE BLOCOS EM ÁGUAS PROFUNDAS ARREMATADOS POR RODADA REALIZADA

Fonte: Elaboração própria a partir de ANP

É nesse tipo de exploração que tem avançado a notoriedade da Petrobras na indústria mundial de Petróleo. É notável também que os custos envolvidos são bem maiores e é progressivamente mais complexa a tecnologia que precisa ser usada nesse tipo de exploração. Por conta disso, a estratégia de associação da Petrobras é claramente mais agressiva do que as que ocorreram em terra e em águas rasas. O destaque fica por conta dos resultados de R6 em que a Petrobras, tanto exclusivamente quanto em consócio arrematou uma quantidade expressiva de blocos em águas profundas. Nessa rodada, a Petrobras – exclusiva ou em consócio – adquiriu maior parte dos blocos licitados e no Espírito Santo, em Campos. Entretanto, sua participação relativa foi mais expressiva nas bacias do Pará-Maranão e na de Alagoas-Sergipe, o que significa também sua estratégia de aprofundamento da presença em áreas de novas fronteiras de exploração no Brasil.

Além disso, a estratégia da Petrobras pode refletir a idéia de manutenção de sua competitividade e de aquisição de novas áreas para circunscrever aquelas áreas já previamente tinha arrematado na R0 ou em cada rodada passada, ou principalmente próximo àquelas que atualmente estão em desenvolvimento ou produção.

Quanto ao comportamento das outras empresas, há uma oscilação na quantidade de blocos arrematados que aumentam e caem em cada rodada. Ou seja, é possível ver que a Petrobras apresentou uma estratégia competitiva mais precisa e eficiente em relação às demais empresas operadoras.

Os gráficos que apresentam a soma total do que foi arrematado nas dez rodadas realizadas é claro em apresentar a concentração desses blocos e áreas em que exista a participação da Petrobras. Em relação aos blocos, mesmo a participação relativa da Petrobras como exclusiva é absolutamente relevante. Sozinha, a empresa opera 49% dos blocos em águas profundas no Brasil. Considerando seu comportamento associado, sua participação relativa chega a 73%. Quando se considera a área arrematada, a participação total da Petrobras é de 67,8%.

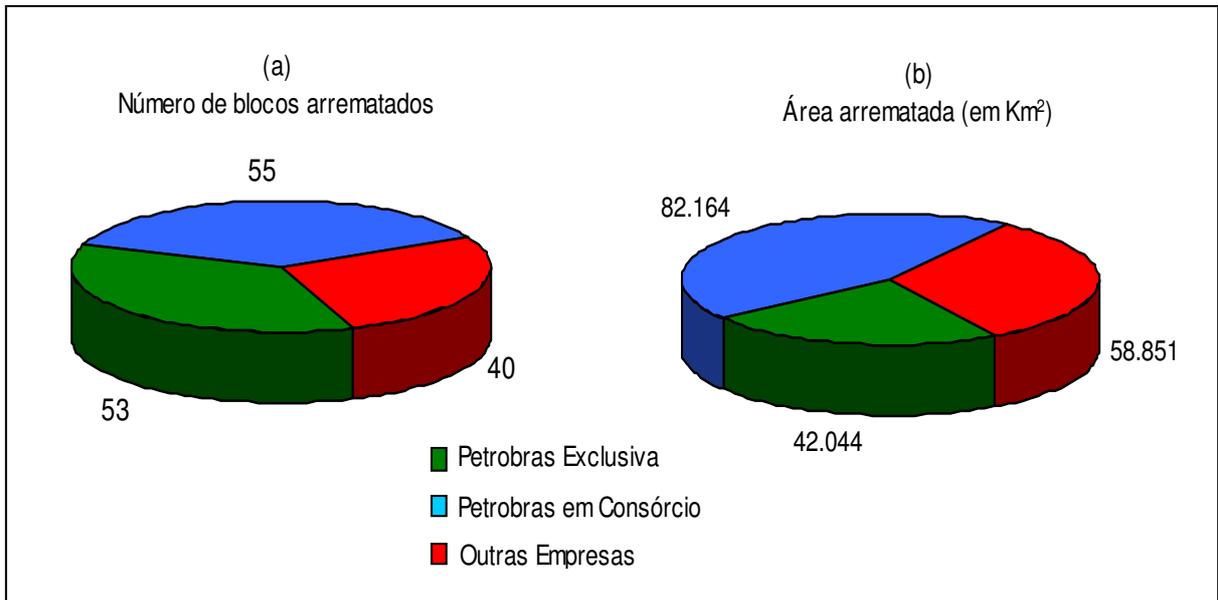


GRÁFICO 6.14 – PETROBRAS E OUTRAS EMPRESAS: QUANTIDADE DE BLOCOS E ÁREAS EM ÁGUAS PROFUNDAS ARREMATADOS NAS DEZ RODADAS REALIZADAS

Fonte: Elaboração própria a partir de ANP

Pelo aqui observado até agora, o que se pode chamar de coordenação da concorrência pela Petrobras é demonstrado pelo fato de ter permitido um maior avanço das outras empresas nos blocos em terra. A participação relativa da Petrobras em consórcio ou isoladamente aumenta quando se analisa os resultados em água rasas e é muito mais expressiva quando se analisa os resultados em águas profundas.

D - Bacia de Campos, do Espírito Santo e de Santos

O exercício seguinte pretende verificar se a concentração em relação aos blocos e as áreas de exploração pela Petrobras e as empresas em consórcio acontece também nas bacias de Campos, do Espírito Santo e de Santos. Essa área tem significativa importância relativa para a indústria brasileira de petróleo e para a Petrobras, visto que foi a partir das descobertas de reservas nessa área, ainda na década de 1970, que a empresa assumiu as características atuais de eficiência na

produção em águas profundas e ultra-profundas. Além disso, é nessa região que foram encontrados os indícios de grandes reservas abaixo da camada de sal.

Vale dizer que a análise abaixo considera os blocos e as áreas arrematadas nas dez rodadas de licitação realizadas. Nesse caso, não estão sendo considerados aqueles blocos que a Petrobras arrematou na rodada zero (R0), sem a disputa com as outras empresas. Nesse caso, na totalidade, espera-se que a concentração seja maior do que a indicada nos gráficos a seguir.

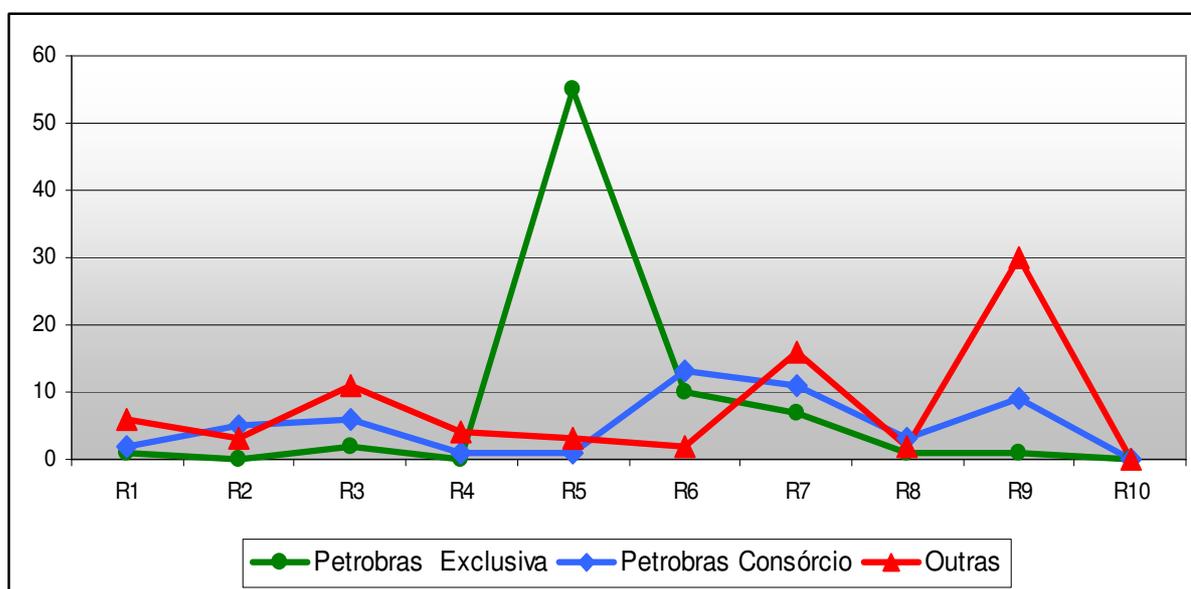


GRÁFICO 6.15 – PETROBRAS E OUTRAS EMPRESAS: QUANTIDADE DE BLOCOS EM ÁGUAS PROFUNDAS ARREMATADOS POR RODADA REALIZADA

Fonte: Elaboração própria a partir de ANP

No caso das aquisições realizadas no período competitivo, o destaque fica com a R5, onde foi arrematada a maior quantidade de blocos dessa área. De qualquer forma, com exceção de R5, não é possível perceber, em quantidade de blocos, uma diferença significativa entre a quantidade arrematada pela Petrobras – em consórcio ou exclusivamente – e as outras empresas. O gráfico a seguir confirma isso. É possível perceber, então, que a concentração da Petrobras é maior em águas profundas do que necessariamente nas bacias de Campos, do Espírito Santo e de Santos, quando se considera os dados a partir das dez rodadas competitivas da ANP.

Pelos dados do gráfico 6.16, é possível ver que a Petrobras participa de 62% dos blocos dessa área e 58% da área licitada. Esses índices são inferiores aqueles observados quando se considera a totalidade de blocos e áreas em águas profundas, o que quer dizer de um avanço da Petrobras para outras áreas – para norte, nordeste e sul do Brasil -, buscando consolidar sua presença nesse segmento em todas as áreas da fronteira e avanço exploratório no Brasil.

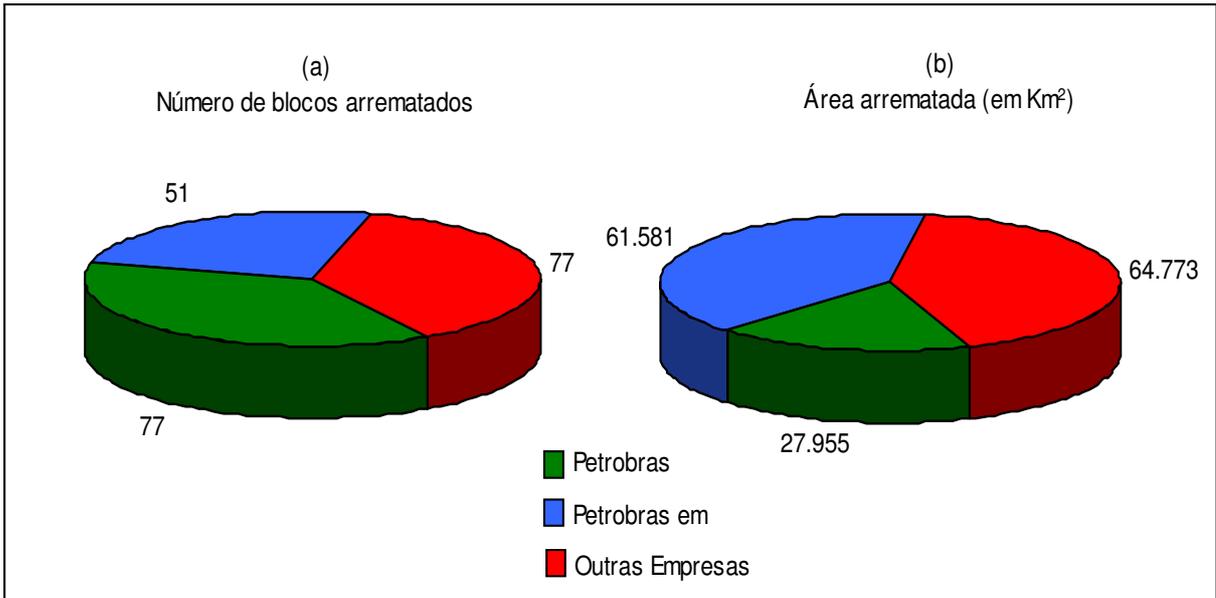


GRÁFICO 6.16 – PETROBRAS E OUTRAS EMPRESAS: QUANTIDADE DE BLOCOS E ÁREAS NAS BACIAS DE CAMPOS, DO ESPÍRITO SANTO E DE SANTOS, NAS DEZ RODADAS REALIZADAS

Fonte: Elaboração própria a partir de ANP

6.5 – CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pelos dados analisados, é possível concordar com Araújo (2007) quando diz que a abertura no Brasil, mesmo com dez rodadas realizadas, ainda é um processo inicial, que ainda precisa ser consolidado. A estrutura, ainda centralizada na Petrobras, pode ser alterada dependendo da velocidade de aprendizado dos outros agentes ingressantes quanto às condições gerais do funcionamento dessa indústria no Brasil. De acordo com Langlois (1986, p. 13), “the industry structure is na endogenous result of a competitive learning process”.

Contudo, do que foi discutido, acredita-se que considerar a vantagem da Petrobras apenas a uma variável informacional contida indiretamente na sua estratégia e seus lances parece ser uma simplificação da realidade. Embora não se possa desprezar a importância dessa perspectiva, parece mais acertado dizer que a proeminência da Petrobras deriva de outros aspectos: a) o predomínio das atividades *offshore*; b) o tempo relativamente curto da abertura do *upstream* no Brasil e c) a competência técnica da Petrobras, adquirida ao longo de décadas.

Embora outras as empresas que aportaram para exercerem as atividades de E&P no *offshore* brasileiro já apresentassem experiências consolidadas nesse tipo de exploração, é notório o reconhecimento, no mundo, da Petrobras como protagonista dos grandes avanços de exploração em águas profundas, o que deriva não de uma variável informacional, mas da competência acumulada ao longo dos anos.

Em relação ao curto período de tempo de abertura do *upstream* no Brasil, essa é uma variável importante e mesmo uma década depois de realizada a primeira licitação, é claro afirmar que esse ainda é um período curto para uma indústria que apresenta alto grau de complexidade em todas as estratégias que precisam ser desenhadas e em todas as decisões que precisam ser tomadas.

Por fim, não é possível desacreditar o argumento do receio das empresas em ‘cair’ na maldição do vencedor.

É evidente que disputar o direito da exploração de poços com uma empresa estatal, que até bem pouco tempo atrás era o único *player* que há mais de 50 anos faz pesquisas prospectivas no país, e ainda ganhar em um leilão selado de primeiro preço, é ter quase certeza de que, na verdade, se vai perder dinheiro, recaindo na maldição. Mesmo a empresa tendo sido obrigada a repassar informações geológicas dos campos licitados, seria ingênuo acreditar que o fez de forma plena (MOTTA, 2008, p. 92).

Entretanto, há autores que discordam dessa visão. Para Fiuza (2008), por exemplo, não existem elementos para discutir a ‘maldição do vencedor’ no Brasil. Lembra ele que ainda não há fortes evidências de sua existência, dado o período curto em que o processo foi realizado e o tempo de desenvolvimento necessário para a consolidação dos resultados na indústria do petróleo.

O argumento que levantamos a partir disso, é diferente do exposto por Motta (2008) e de Fiúza (2008). Em primeiro lugar, é natural pensar que as estratégias da Petrobras estiveram desenhadas e alinhadas com o objetivo de preservar seu poder de mercado. É o caso de dizer que em todos os elementos definidores dos lances efetuados pela Petrobras (bônus de assinatura, comprometimento de conteúdo local e programa exploratório mínimo) haveria um componente – um *plus* – voltado à consolidação dessa estratégia.

Em segundo lugar, é preciso discutir: a questão relevante não é se a Petrobras repassou ou não todas as informações a que era obrigada por lei. O que é relevante é o fato de a transmissão ou repasse de informações não significa o repasse de competências e do conhecimento que é eminentemente tácito e que ficou arraigado na Petrobras, intransferível por informações ou por requerimentos puramente regulativos institucionais. É esse tipo de conhecimento que permaneceu na empresa e que formou o diferencial que permitiu à Petrobras o desenho de uma estratégia mais eficiente e que, por consequência, a levou a ocupar ou participar das áreas mais promissoras de exploração e produção no Brasil.

Por fim, para registro, vale dizer que o portfólio de concessões exploratórias da Petrobras, descontando as devoluções efetuadas totaliza 265 blocos, somando 142,3 mil km². Além disso, outras 35 áreas em operação encontram-se em fase de avaliação de descobertas. A área total de exploração da Petrobras após a última rodada de licitação era de 155 mil km².

CAPÍTULO 7 – OS INVESTIMENTOS DA PETROBRAS NA FORMAÇÃO DE COMPETÊNCIAS COMO ELEMENTOS FUNDAMENTAIS DA COMPETITIVIDADE

A Petrobrás constitui um caso interessante para estudos relacionados à capacitação tecnológica e formação diferenciada de competências em países em desenvolvimento. Mesmo durante o exercício do monopólio, a empresa já investia 1% de seu faturamento em pesquisa, desenvolvimento e inovação - P,D&I, o que lhe conferia a liderança da pesquisa industrial no país mesmo antes da abertura do setor (FURTADO, 1998).

Fruto da estratégia combinada de esforço tecnológico próprio e de formação de competência em recursos humanos, a empresa tem logrado avanços significativos na produção de petróleo em águas profundas, tornando-se, neste segmento, referência mundial.

Desde o início de suas atividades, ainda na década de 1950, a busca, desenvolvimento e aplicação de novas tecnologias e ainda a formação das competências necessárias aos desafios que precisava enfrentar tornaram-se parte nucleadora da estratégia da empresa. A forma, entretanto, de gerenciar esses 'sistemas de busca' foi evoluindo constantemente, adaptando-se às necessidades temporais e, em relação à tecnologia, teve sua grande virada a partir da década de 1970, quando o eixo dinâmico da empresa se deslocou do *downstream* para o *upstream offshore*. Os programas voltados para a construção de capacitações tecnológicas direcionadas para a produção em águas profundas foram decisivos para a formação do perfil da empresa, notadamente produzindo em profundidades cada vez maiores.

Já em meados da década de 1990, a Petrobras tinha como clara a tendência de que os descobrimentos de novos campos produtores – de significativa produtividade – aconteceriam em águas cada vez mais profundas. Um dos maiores problemas, dentre vários que precisavam ser enfrentados a partir dessa expectativa, era que para operar nesse ambiente, a exigüidade de equipamentos e de qualificação de pessoas era cada vez mais crítica, não apenas considerando as potencialidades existentes no Brasil, mas também no exterior. A partir daí, passaram a ser importantes – para o desenvolvimento da indústria fornecedora brasileira e para a

própria Petrobras – os esforços para o desenvolvimento de produtos pioneiros a serem empregados em ambientes e situações pouco convencionais mesmo na indústria do petróleo, acostumada a grandes desafios. Essas diligentes ações foram críticas para o surgimento de novos equipamentos, tais como árvores de natal molhadas, umbilicais eletro-hidráulicos para controle e automação, linhas flexíveis para a produção de óleo, equipamentos para bombeios submersos para serem aplicados em profundidades cada vez maiores (DANTAS, 1999; ORTIZ NETO, 2006).

Atualmente, a diversificação das atividades – derivada da mudança de uma empresa de petróleo para uma empresa integrada de energia – e a velocidade das transformações do ambiente de negócios impõem requisitos adicionais ao desenvolvimento dos sistemas tecnológicos. Os desafios não são menores em relação à formação de novas competências. Essas precisam ser capazes de atender às demandas atuais das Áreas de Negócios da companhia, resolvendo os problemas específicos de cada uma delas, permitindo o aproveitamento de sinergias inerentes a uma empresa integrada.

Embora a visão institucionalista busque uma análise da firma enquanto organização financeiro-administrativa ou mesmo como um conjunto de contratos – na visão de Demsetz -, não se deve desconsiderar que ela está sujeita às restrições decorrentes das limitações em sua capacidade de gestão e de coordenação das atividades que exerce. Tais limitações resultam em limites ao crescimento de sua capacidade produtiva, bem como do seu horizonte de diversificação. Assim, as empresas passam a considerar outras formas de lidar com essas limitações, em alguns casos, se hierarquizando ou, alternativamente, expandindo sua rede de interações, por cooperação, notadamente.

Nessa ótica, as redes de cooperação aparecem como formas alternativas de governança e ocupam um espaço entre a firma integrada e o mercado. Por outro lado, o que se assume aqui é que antes de as empresas se organizarem internamente ou se prepararem para escolher a melhor forma de governança que minimize seus custos de transação, ela precisa adquirir, combinar, utilizar e gerar novos conhecimentos cada vez mais adequados à complexidade das transações

que precisa realizar. Não haveria, nessa perspectiva, como avançar nas formas contratuais sem que houvesse esse passo anterior na direção de acumulação e geração de conhecimento. O conhecimento é quem forma as bases e os pilares sobre os quais o processo de evolução das formas organizacionais e contratuais acontecem.

O objetivo desse capítulo é formular as considerações que permitam assegurar que os esforços – profundos e continuados - de geração de novos conhecimentos e de acumulação de competências levaram a Petrobras a formar uma massa crítica de competências internas que lhe permitiram operar com relativa vantagem em relação às concorrentes que aportaram no Brasil após as mudanças institucionais de 1997. Ou seja, pretende-se aqui argumentar, em convergência com a quinta hipótese apresentada no capítulo primeiro, que foram tais posturas estratégicas e não puramente o exercício prolongado do monopólio que lograram à empresa deter competências cruciais para lidar, com tamanha adaptabilidade e sucesso, com um ambiente aberto à concorrência, radicalmente diferente daquele em que ela operou desde sua criação.

Ou seja, a principal contribuição do capítulo para tese está em mostrar que sendo a mão de obra qualificada um recurso escasso na economia – e particularmente nesse setor, no Brasil -, deter esses elementos significa deter um ativo diferenciado, que permite colocar em prática o uso de vantagens competitivas. A estratégia de capacitação de mão de obra e de acumulação de competências, então, se torna fundamental para a consolidação da firma. Especificamente, esses foram elementos que, diferenciando a Petrobras de outras companhias, permitiu um nível maior de segurança e solidez ao mesmo tempo em que ampliava as possibilidades de expansão da estatal.

O capítulo está dividido em quatro partes além dessa introdução. Na primeira é feito um breve histórico da trajetória tecnológica e de formação de competências da Petrobras até o início da década de 1990. Como o aprofundamento das considerações sobre este período não faz parte do escopo da tese, outros estudos mais detalhados serão sugeridos. O item dois traz uma discussão sobre a difícil década de 1990, quando ficaram cada vez mais profundos os desalinhamentos entre

a postura do Governo e os planos da estatal. Já no item três são discutidos os principais vetores estratégicos de formação de competências na Petrobras a partir da mudança institucional, desencadeada em 1997. Por fim, o último item apresenta as considerações finais do capítulo.

7.1 – BREVE HISTÓRICO DAS ESTRATÉGIAS TECNOLÓGICAS E DE FORMAÇÃO DE PESSOAS NA PETROBRAS ATÉ A DÉCADA DE 1990

Já em fins de 1940, o Conselho Nacional do Petróleo (CNP) percebera a necessidade de formação de recursos humanos para a nascente indústria do petróleo no Brasil. Com essa preocupação, estruturou, em 1952, o Setor de Supervisão de Aperfeiçoamento Técnico (SSAT), que por sua vez criou, no mesmo ano, o Centro de Aperfeiçoamento de Pessoal (CENAP). A partir daí, o CENAP organizou o primeiro curso de refino de petróleo no Brasil e instituiu os primeiros convênios com a então Universidade do Brasil, atual UFRJ. Incorporado à Petrobras em 1955, o CENAP implantou novos cursos, dentre os quais o de geologia, perfuração, manutenção de equipamentos e aplicação de asfalto. Em 1958 já eram 10 cursos de pós-graduação dirigidos à indústria do petróleo (PETROBAS, 2003b).

Em 1963, o *Relatório Especial sobre Exploração e Produção de Petróleo no Brasil*, produzido por especialistas russos sob contratação da Petrobras, destacou a evolução da capacidade técnica da empresa nos dez anos desde a sua criação. Contudo, observou a necessidade de implementar desenvolvimentos tecnológicos próprios à realidade brasileira (PETROBAS, 2003b). A questão é que a Petrobras, até aquele momento, tinha adotado uma estratégia tecnológica que, embora realista no quadro de um país periférico, era limitada nos termos da exigência da indústria do petróleo. O país ainda carecia de experiências no setor e não dispunha igualmente de um tecido industrial de fornecedores. Portanto, o desafio era de implantar atividades produtivas ao longo de toda a cadeia petrolífera ao mesmo tempo em que consolidava uma rede eficiente de fornecedores (ALVEAL, 1994; FURTADO, 1998).

Finalmente, o relatório ainda indicava a necessidade do apoio da pesquisa científica e da construção de laboratórios adequados à exploração e ao petróleo encontrado no Brasil. Com isso, em 1966 foi criado o Centro de Pesquisas e Desenvolvimento Leopoldo Américo Miguez de Mello – CENPES, que absorveu a estrutura do CENAP e passou a direcionar os rumos do avanço tecnológico da Petrobras e da indústria do petróleo no Brasil (PETROBRAS, 2003b).

Contudo, o verdadeiro salto em termos de esforço interno no CENPES somente ocorreu na década 1970, quando ele foi transferido para a Ilha do Fundão, dispondo, a partir daí, de instalações de grande porte adequadas às necessidades que se colocavam à empresa. Inicialmente o CENPES restringiu-se à parte tecnológica *downstream*, no início com um laboratório de serviço, análises, testes e atividades na parte química (LEITÃO, 1989; LEITÃO E MONTEIRO, 1986).

Foi assim que o CENPES começou. Um grande projeto dentro do programa de centros de pesquisas e desenvolvimento tecnológico das grandes empresas estatais brasileiras no campus da UFRJ. Na ilha do Fundão começou logo uma forte integração com a Escola de Química, por meio dos cursos de pós-graduação de engenharia. Na década de 1970, a parte de desenvolvimento tecnológico da exploração e da produção de petróleo foi para o CENPES. Depois, completou-se o ciclo da pesquisa industrial em refino, exploração e produção. Faltava a terceira perna desse tripé tecnológico que era a Engenharia Básica, acrescentada em 1979.

Isso começou a quebrar internamente as resistências daquilo que era o grande obstáculo do desenvolvimento nacional: a idéia de que 'tecnologia a gente compra fora'¹.

A integração com as universidades brasileiras significou o primeiro modelo sistemático e institucionalizado de 'redes de conhecimento' e de formação de competências específicas voltadas para a indústria do petróleo no Brasil. A partir daí, também a integração com a pesquisa básica passou a ser cada vez mais importante para o desenvolvimento tecnológico e dessas competências críticas. O alargamento dessa rede para a inclusão de universidades no exterior também se tornou fundamental para o progresso da Petrobras:

Quando começamos a pedir da universidade o conhecimento básico, ela também se ajustava à necessidade do país. Isso foi importantíssimo. Abrimos assim uma cooperação com as universidades de todo o país. Mas começamos também a buscar universidades no exterior. Quando a brasileira identificava uma área de conhecimento em que não tinha o

¹ Guilherme Estrella, em entrevista a Bautista Vidal (VIDAL E VASCONCELLOS, 2001, p. 86 e 87)

especialista ou o nível técnico-científico necessário, fazíamos um convênio com a universidade estrangeira, mas não para vir o resultado só para o CENPES, mas também para uma universidade local que se beneficiava desse modelo de gestão. O desenvolvimento tecnológico é um dos pilares fundamentais da auto-estima nacional quando a gente resolve nossos problemas por nossa iniciativa²

Porém, o verdadeiro entrosamento entre CENPES e os departamentos operacionais somente aconteceu com o deslocamento do eixo dinâmico da empresa do *downstream* para o *upstream offshore* (FURTADO E MULLER, 1994; FURTADO, 1998; ORTIZ NETO, 2006). Com a consolidação dessas operações, na década de 1970, a preocupação com as tecnologias próprias e adequadas à realidade brasileira passou a tomar forma e delinear as principais estratégias da Petrobras. Entretanto, conforme a classificação sugerida por Bell e Dantas (2009), a rede, a estratégia e a formação de competências que se formaram até então podem ser classificadas como *rede de aprendizagem passiva*³. De qualquer forma, o seu desenvolvimento exigiu que a firma realizasse um esforço interno em P,D&I consideravelmente maior ao que costumava fazer.

Apesar dos esforços, ainda havia importantes entraves institucionais que impediam o Cenpes de se tornar um real criador de tecnologia do *upstream offshore*. Pois ainda era incipiente o desenvolvimento tecnológico endógeno no centro de pesquisas da Petrobrás. Isto porque a própria condução das atividades do Cenpes formou rotinas dentro dos departamentos operacionais da empresa, deixou a empresa refém da tradição de ser boa compradora e operadora de tecnologia importada. Desta forma, as atividades rotineiras de desempacotamento foram transpostas sob a forma de “Imperativos Tecnológicos”, os quais deveriam ser seguidos dentro de um “caminho de dependência”, a fim de permitir à Petrobrás dar continuidade à exploração de petróleo em águas. Conseqüentemente, havia o impedimento institucional ao avanço da empresa para um estágio fabril mais avançado, de geração/adaptação de tecnologia e conseqüente redução de custos. Portanto, a competência técnica formada pelo processo de aprendizado em curso não conseguiu ser capaz de criar efeitos de difusão sem que mudanças institucionais ocorressem, o que permitiria alterar o caminho de dependência da rotina de desempacotamento para um processo de endogenização tecnológica (ORTIZ NETO, 2006, p. 76).

² Guilherme Estrella, em entrevista a Bautista Vidal (VIDAL E VASCONCELLOS, 2001, p. 89)

³ Até então, a Petrobras buscava adquirir externamente tecnologias já maduras para depois dominá-las. Nesse sentido, adotava uma postura de empresa seguidora. A descoberta de reservatórios gigantes, entre 1970 e 1980, na Bacia de Campos - boa parte situados em profundidades de 400 a 2000 metros – forçou a empresa a romper com essa estratégia. Nesse sentido, pode-se dizer que esses fatos contribuíram para o aproveitamento de uma oportunidade única: a de desenvolvimento de soluções tecnológicas próprias.

Ainda na década de 1980, o contra-choque do petróleo, que reduziu o preço do barril, tornaria viável a produção brasileira somente com desenvolvimento de tecnologias que permitissem uma severa redução dos custos de exploração e produção nas condições geográficas e geológicas brasileiras. Dada a falta de tecnologias no mercado mundial que pudessem operar de acordo com as condições dos campos descobertos, a Petrobrás criou em 1986 o Programa de Capacitação em Tecnologia de Exploração de Petróleo em Águas Profundas (PROCAP), a fim de promover a adaptação e geração de tecnologias que viabilizassem, de maneira técnica e econômica, a produção de petróleo em águas profundas. Com o sucesso do primeiro programa, em 1993 foi lançado o PROCAP 2000, com objetivo de explorar campos em lâmina d'água de até 2.000 metros. A partir do ano 2000, foi lançada a terceira fase do programa, o PROCAP 3000, cujo objetivo básico era explorar campos em até 3.000 metros de profundidade (ORTIZ NETO, 2006).

Todos esses processos internos de esforços tecnológicos eram suportados e assegurados por outros investimentos em pessoas e na formação de competências críticas aos desafios que se estavam formando. Assim, desde o início de sua história, a Petrobras conseguiu consolidar a imagem empresarial de competência e comprometimento do seu corpo de trabalho. Por conta disso, é fácil dizer que a Petrobras é considerada uma escola de quadros competentes nas áreas de planejamento, gestão empresarial, na execução de programas e obras, além da centralidade de diferenciação por competências na área de operação de sua atividade central.

7.2 – DESESTRUTURAÇÃO E OS DESAFIOS NA DÉCADA DE 1990

De acordo com Alveal (1994), a década de 1990 significou uma indeterminação acerca dos rumos e do modelo que historicamente levaram a Petrobras a consolidar sua importância na indústria brasileira e mundial do petróleo. Na visão da autora, era o auge do descompasso entre o governo e a estatal: “a rigor, nenhuma empresa privada ou estatal teria suportado o que as definições e indefinições dos últimos governos no Brasil têm feito com a Petrobras” (p. 206).

Além de criticá-la sempre, não nas Assembléias Gerais ou nas reuniões da diretoria, como seria acertado, na sua condição de acionista majoritário, mas estranhamente pelos jornais. O Governo critica a empresa de público e, depois, nomeia seus administradores por critérios políticos. Se a direção da empresa vestir a camisa, lutar por ela, é censurável: comete crime de 'corporativismo'; se relaxar, comete outro, o de quebra de responsabilidade; se esforçar-se por recuperar os preços a níveis compatíveis, é acusada de provocar inflação; se resistir à interveniência de interesses estranhos à administração, é insubordinada; se procurar se honradamente independente, é desleal⁴.

Para desenvolver os novos conceitos tecnológicos e formar novas competências, a Petrobrás teve que superar uma série de dificuldades, dentre as quais se sobressaiu a sua realidade financeira, severamente desestruturada pelas políticas governamentais desde a década anterior. Os planos elaborados pela empresa eram constantemente revistos, já que na média, conseguia executar apenas metade do previsto (FURTADO E MULLER, 1994)⁵.

Frente a esse quadro relativamente desfavorável, a empresa foi levada a dar continuidade a sua estratégia incrementalista na década 90, somente que desta vez alinhando-se com a evolução da indústria internacional. Nesse contexto, até mesmo a estratégia tecnológica elaborada no quadro do Procap 1000 está sendo revista. Os planos de industrializar conceitos próprios de plataformas semi-submersíveis, como a Vitória Régia, para valorizar campos de águas profundas estão sendo paulatinamente deixados de lado, à espera de dias melhores. Aparentemente a Petrobrás XVIII terá sido a única plataforma nova encomendada pela empresa. Agora a empresa está partindo para soluções mais econômicas (FURTADO, 1998, p. 19).

Com todos os percalços e desafios, foi no início da 'tumultuada' década que a Petrobras começou a ter reconhecida internacionalmente a sua liderança mundial em tecnologia de exploração produção em águas profundas: em 1992 recebeu o *Distinguished Achievement da Offshore Technology Conference*, que voltaria a ganhar em 2001 (PETROBRAS, 2003b).

⁴ Jornal do Brasil. **Dois anos de Governo Collor**: 17 de abril de 1992.

⁵ A realidade financeira da empresa, que veio se agravando desde a segunda metade da década de 80, não era condizente com essas metas de investimento. O faturamento da empresa caiu aproximadamente da metade, em termos reais, durante a década de 80, comprometendo fortemente sua capacidade de investimento. Note-se que essa queda não teve origem na retração da produção mas, sim, no valor das tarifas fixadas pelo governo (FURTADO, 1998, p. 13).

7.3 – A TRAJETÓRIA TECNOLÓGICA E DE FORMAÇÃO DE COMPETÊNCIAS DA PETROBRAS APÓS AS MUDANÇAS INSTITUCIONAIS DE 1997

Como já indicado anteriormente, a formação de competências sempre foi uma preocupação da liderança da Petrobras desde sua constituição na década de 1950. Historicamente, entretanto, tanto os desafios como os modelos de gestão para o enfrentamento desses desafios foram se alterando. O quadro abaixo indica os principais instrumentos utilizados pela Petrobras para a formação de pessoas.

QUADRO 7.1 – MODELOS DE GESTÃO DE FORMAÇÃO DE COMPETÊNCIAS NA PETROBRAS (1950-2010)

	PERÍODO	DESAFIO E MODELO DE FORMAÇÃO
Década de 1950	Foco na preparação de mão-de-obra para a indústria nascente	
	1955 – 1965	Criação do Centro de Aperfeiçoamento e Pesquisas de Petróleo – CENAP
Década de 1960	Ênfase na absorção de tecnologias mais sofisticadas e em novas fronteiras de exploração	
	1966-1987	SEPES – Serviço de Pessoal
	1966-1973	DITRE – Divisão de Treinamento
Década de 1970	Ênfase na adaptação de tecnologias absorvidas às condições nacionais	
	1974-1983	DIVEN – Divisão de Ensino
	1974-1983	ASDEG – Desenvolvimento Gerencial
Década de 1980	Ênfase na inovação e programas avançados	
	1984-1987	CENPES/DIVEN – Centro de Pesquisas e Divisão de Ensino
		SEN-RIO – Setor de Ensino RJ
		SEN-BA – Setor de Ensino BA
	1987-1990	SEDES – Serviço de Desenvolvimento de Recursos Humanos
		CEN-SUD – Centro de Desenvolvimento Sul/Sudeste
CEN-NOR – Centro de Desenvolvimento Norte/Nordeste		
Década de 1990	Ênfase na política de SMS e auto-suficiência	
	1990-2000	SEREC – Serviços de Recursos Humanos
		CEN-SUD – Centro de Desenvolvimento Sul/Sudeste
		CEN-NOR – Centro de Desenvolvimento Norte/Nordeste
Década de 2000	Ênfase na internacionalização	
	2000-2004	RH/Universidade Corporativa
	2005-2010	RH/Universidade Petrobras

Fonte: Petrobras (2010d)

Além disso, entretanto, outros elementos precisam ser colocados e discutidos a respeito da mudança na formação de competências na Petrobras. A idéia é que tanto as mudanças institucionais a partir de 1997 e também o redirecionamento político no Brasil a partir de 2003 formaram um conjunto significativo de alterações que forçaram uma nova postura da empresa e que afetaram sensivelmente a sua forma de gerir a formação de competências internas.

Em primeiro lugar, é preciso considerar o forte declínio no efetivo da Petrobras (Controladora) entre 1989 e 2001. Nesse período, o efetivo da empresa se reduziu em quase 50%. Isso se explica, dentre outros elementos, pela desorientação do Estado brasileiro em termos de política desenvolvimentista, pelo redirecionamento no tratamento com as estatais, pela grave crise fiscal do setor público. É clara, entretanto, a forte recuperação do efetivo a partir de 2002/2003. Isso também pode ser explicado, dentre outros fatores, pela reorientação política brasileira com a instalação do Governo Lula, pelo tratamento do novo Governo em relação à Petrobras, pela forte demanda mundial por petróleo e pela retomada do crescimento brasileiro. O gráfico abaixo expressa a queda e recuperação do efetivo da Petrobras, não considerando as subsidiárias e controladas.

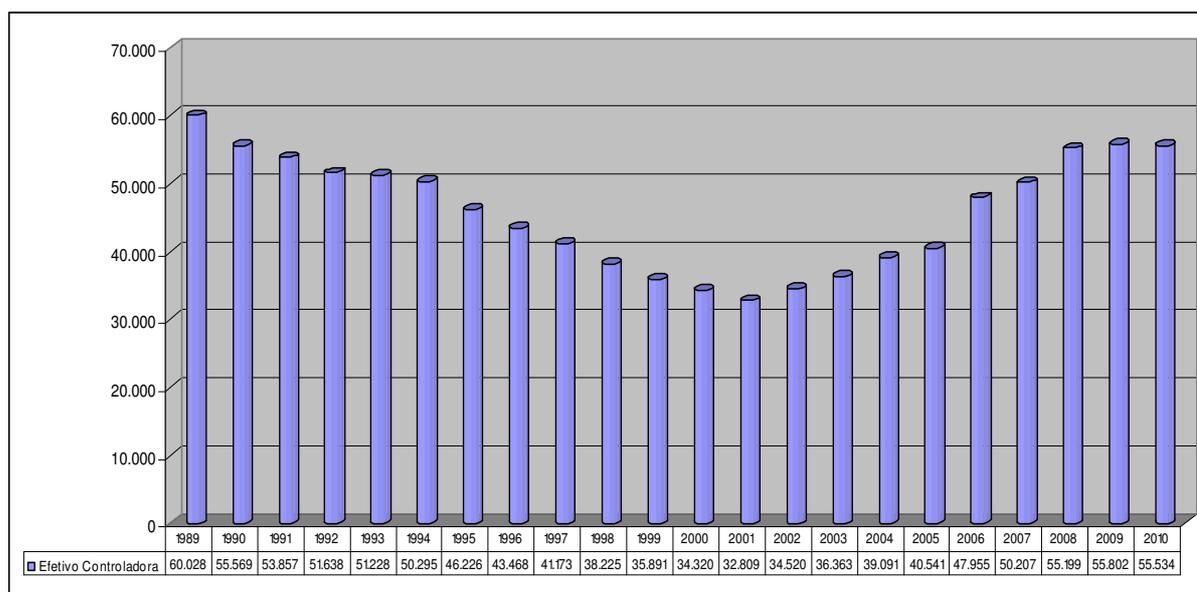


GRÁFICO 7.1 – EFETIVO DA PETROBRAS - CONTROLADORA (1989-2010)

Obs: 2010 até o mês de junho.

Fonte: Petrobras (2010d)

Esse avanço da contratação aconteceu também nas subsidiárias/controladas pela Petrobras. O gráfico abaixo indica essa tendência

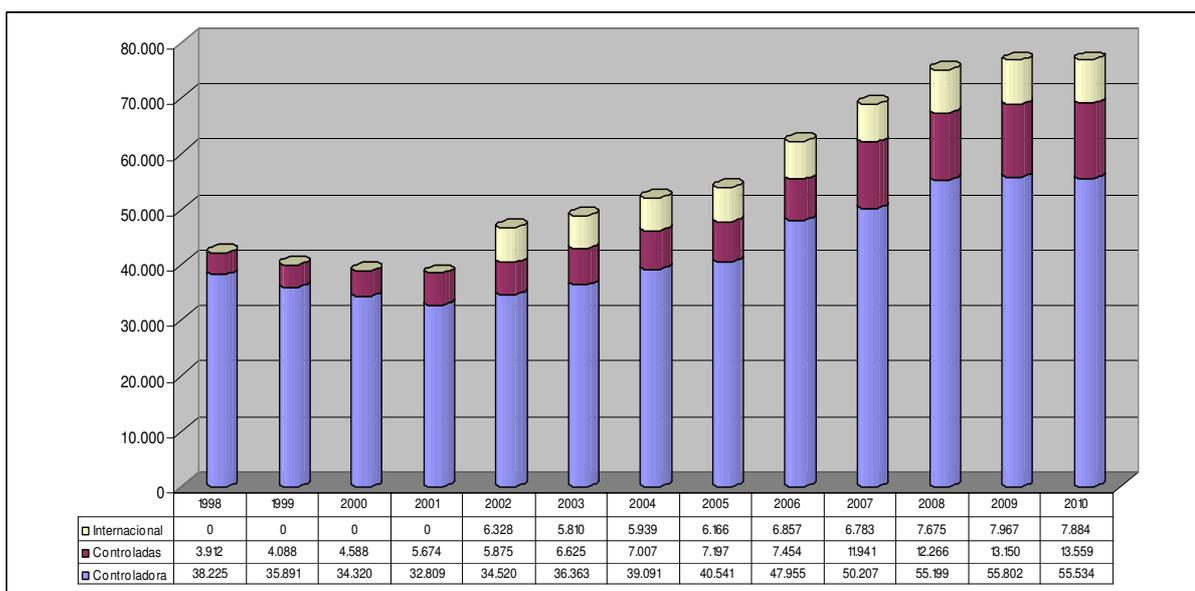


GRÁFICO 7.2 – QUANTIDADE EFETIVO DO SISTEMA PETROBRAS (1998-2010)

Obs: - 2010 até o mês de junho;
- O efetivo internacional começa a ser discriminado a partir de 2002. Antes disso, parte era alocada na Braspetro e parte na controladora.

Fonte: Petrobras (2010d)

Assim, tanto pela mudança institucional a partir de 1997, quanto pela retomada do número de contratações pela empresa, a formação e treinamento de pessoal passaram a ser cruciais para lidar com um ambiente aberto à concorrência. O gráfico 7.1 apresenta a relação entre o efetivo da Petrobras (*controladora*) e a participação em treinamentos desses funcionários, dentro ou fora da empresa.

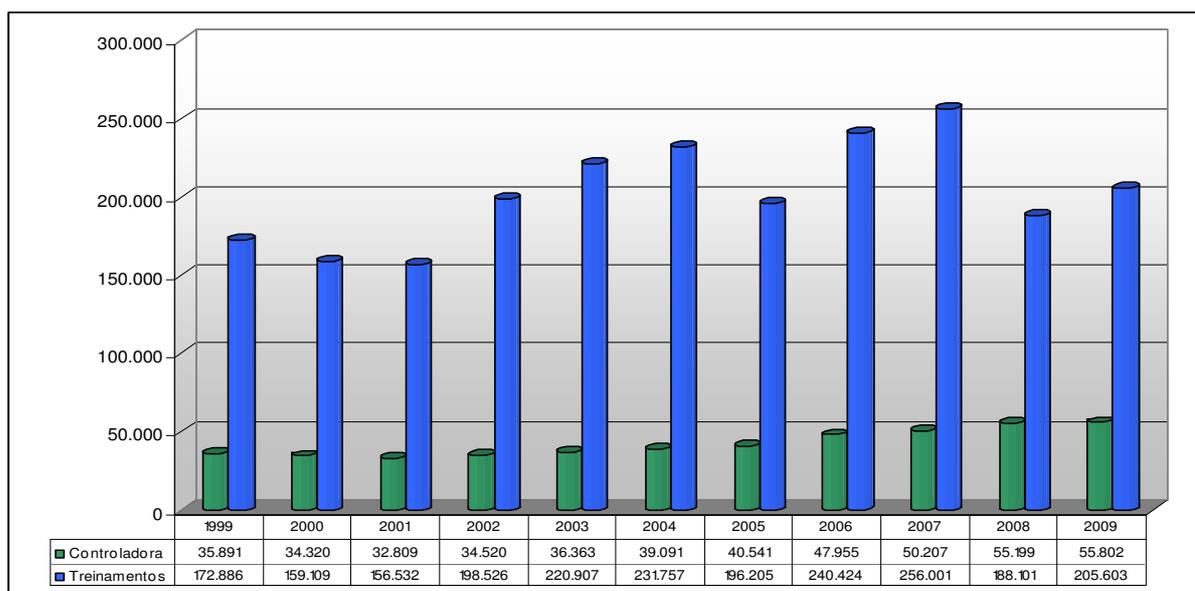


GRÁFICO 7.3 – RELAÇÃO ENTRE EFETIVOS DA PETROBRAS CONTROLADORA E FUNCIONÁRIOS PARTICIPANTES DE TREINAMENTO (1999-2009)

Fonte: Petrobras (2010c)

É claro também o fato de que a partir desses fatos, os treinamentos no exterior passaram a ser relevantes. Eles se explicam, além de outros fatores, pela execução do forte programa para a internacionalização da Petrobras no período.

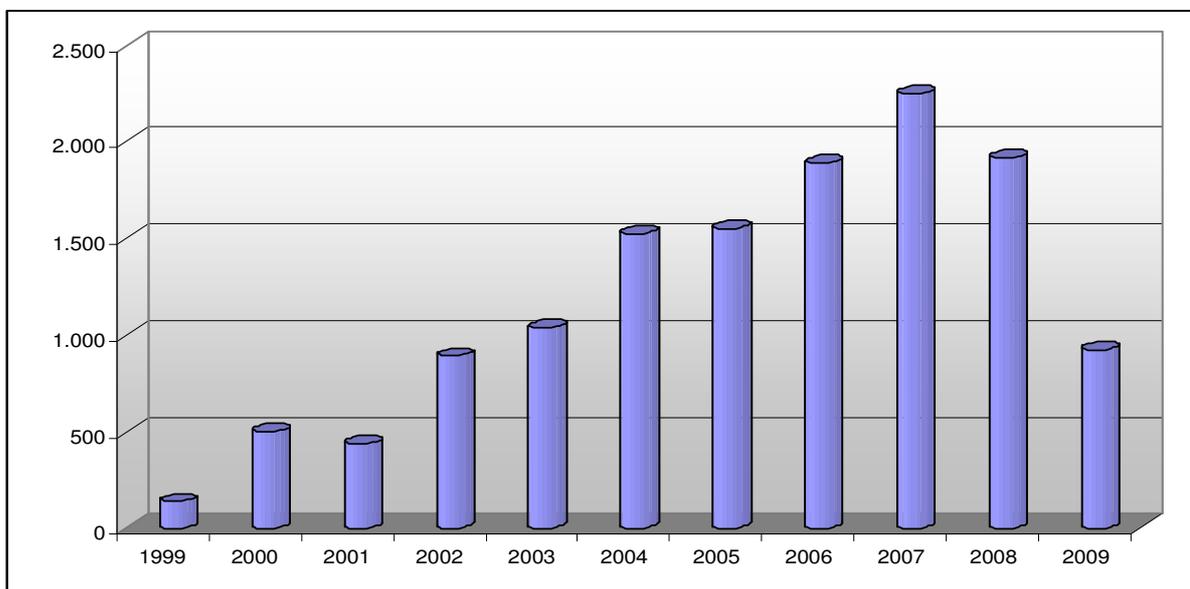


GRÁFICO 7.4 – QUANTIDADE DE FUNCIONÁRIOS EM TREINAMENTO NO EXTERIOR, POR ANO (1999-2009)

Fonte: Petrobras (2010d)

Tanto para o caso de treinamento no Brasil quanto para aqueles realizados no exterior, a queda nos valores de 2008 e 2009 pode ser explicada em função da grave crise internacional o período, que afetou duramente o setor de petróleo.

De qualquer forma, o treinamento e os esforços para a geração de novas competências formam o diferencial da Petrobras em relação às outras companhias. Em termos estatísticos, por exemplo, o Homem-Hora Treinado (HHT) médio anual da Petrobras por empregado em 2009 foi de 103 horas, o que é superior ao de empresas dos Estados Unidos e Ásia, com 30 horas, da Europa, com 36, e do próprio Brasil, com 37,5, segundo estudos da *American Society for Training and Development* e da Associação Brasileira de Treinamento e Desenvolvimento (PETROBRAS, 2010).

Outros desafios também precisam ser colocados. Esse movimento de redução e ampliação do efetivo da Petrobras fez com que houvesse uma redução no tempo médio de experiência dos funcionários na empresa. Para se ter uma idéia, em 2009

o Censo de Ambiência realizado internamente à Petrobras revelou que cerca de 43% dos trabalhadores da companhia tinham menos de 10 anos de empresa. O gráfico abaixo revela a distribuição do efetivo por tempo de empresa:

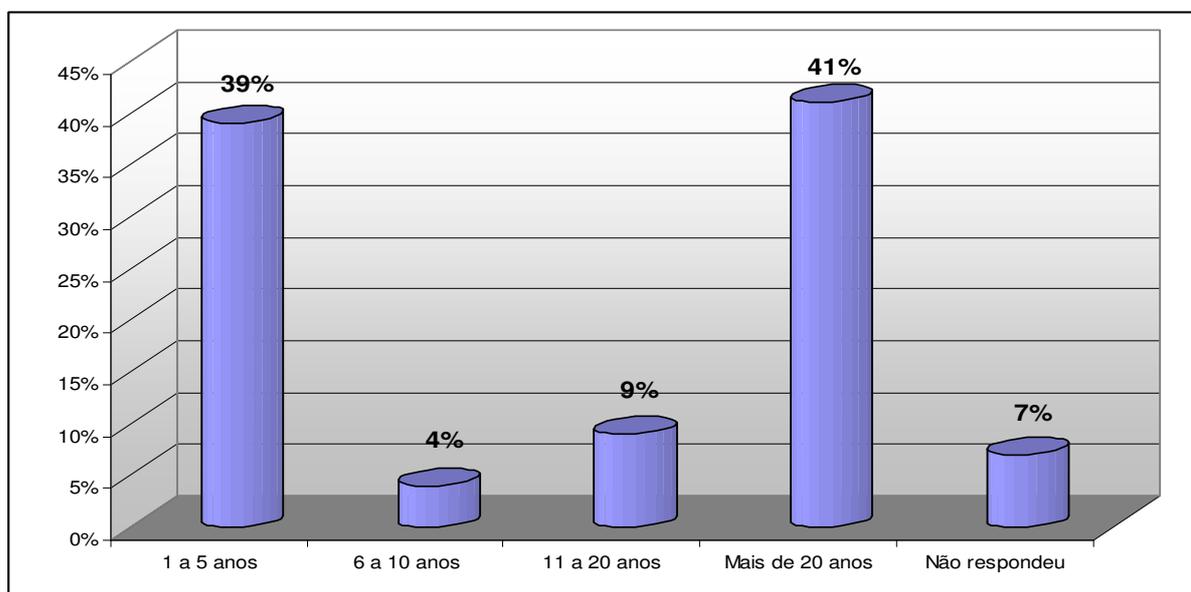


GRÁFICO 7.5 – TEMPO DE EMPRESA DO EFETIVO PETROBRAS EM 2009

Fonte: Petrobras (2010E)

Dois desafios seguem a essa constatação: o primeiro está ligado à seguinte questão: *Dada a velocidade das transformações que estão acontecendo na indústria de petróleo brasileira e mundial, como tornar, o mais rapidamente possível, as pessoas capacitadas para lidar com tais mudanças?* Isso reflete a necessidade de formação acelerada de pessoas, no mínimo na mesma velocidade em que foram retomadas as contratações. O segundo desafio está ligado à seguinte questão: *Como promover o intercâmbio de conhecimento entre os quadros com mais tempo de empresa e aqueles que estão chegando, de forma que estes incorporem o espírito corporativo da empresa?* Ou seja, o desafio está ligado ao desenho de uma estratégia eficiente para a absorção pelos novos trabalhadores da cultura da empresa e do conhecimento tácito presente no efetivo com mais tempo de empresa.

De qualquer forma, é forçoso reconhecer que parte do efetivo atual da Petrobras tem um perfil que se diferencia bastante daquele grupo com mais de vinte anos de empresa. Até a década de 1980, os trabalhadores da Petrobras tinham uma visão definida do papel que a Petrobras tinha de cumprir no desenvolvimento econômico do país e a empresa era vista como um símbolo, um signo e um dos principais

vetores do progresso brasileiro. Ou seja, conformava-se mais fortemente um viés político de atuação dos quadros da empresa. Em algum grau, as confusões políticas e o aprofundamento da desorientação econômica do estado e das estatais na década de 1990 enfraqueceram essa visão dos funcionários. Ou pelo menos, foram diminuídas suas formas e capacidade de mobilização com acontecia anteriormente.

Ainda assim, o perfil do efetivo que se formou a partir de 2003 é bastante diferente. Os funcionários que ingressaram na empresa a partir dessa data já a encontraram com uma forte consolidação interna de uma lógica de mercado. A questão do papel desenvolvimentista da Petrobras já estava bastante diluída. A dimensão simbólica da empresa não norteou o comportamento dos novos empregados. Os novos quadros absorveram principalmente a lógica de eficiência administrativa/produziva e financeira da firma. Ou seja, reforçou-se a visão da firma como uma entidade empresarial que busca a eficiência e a lucratividade, sem uma preocupação mais clara ou profunda ou comprometimento com as questões desenvolvimentistas de um estado que usa a sua estatal para alcançar determinados objetivos econômico-sociais. Além disso, a tendência é que a rotatividade seja alta nesse grupo de funcionários recém-chegados à empresa:

O jovem não presta concurso apenas para a Petrobras. Mesmo depois de passar na seleção, ele continua fazendo concursos para a Advocacia Geral da União, para o Tribunal de Contas de União ou para o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. Se conseguirmos retê-lo por quatro anos, temos um funcionário de carreira. Passada a curva de quatro anos, a Petrobras passa a ter uma preocupação a menos⁶.

Quanto aos desafios colocados para a formação de pessoas na velocidade em que retornaram as contratações, ficou cada vez mais claro que a estratégia de treinamento nos moldes tradicionais não seria a mais eficiente. Por conta disso e de outras transformações estruturais na indústria mundial do petróleo, os processos de treinamento precisaram assumir novos contornos, o que levou a empresa a adotar o conceito de universidade corporativa: o ponto-chave é que todo o processo de

⁶ Diego Hernandez, Diretor Corporativo de RH Corporativo da Petrobras, em entrevista a Revista Você RH. Edição Maio/Junho de 2009.

desenvolvimento de competências passa a estar intimamente alinhado à definição das estratégias de negócio da organização (CARDOSO E CARVALHO, 2006)⁷.

De uma forma geral, pode-se dizer que as empresas que adotaram o modelo de universidades corporativas passaram a compreender que a formação acadêmica, técnica e convencional evoluía mais lentamente do que o ritmo das mudanças que ocorriam nos fatores tecno-tecnológicos aplicados no aparato produtivo no mercado (SILVA, MARTINS E FERREIRA, 2009). Além disso, diferentemente dos tradicionais departamentos de treinamento, as universidades corporativas oferecem um aparato de exploração do saber e fornecem aos funcionários conhecimentos organizacionais, contextuais e vivenciais que permitem uma maior aproximação com os valores e cultura da firma, além de estimular a formação de competências que vão além daquelas que os funcionários cumprem na organização.

No caso da Petrobras, após intenso trabalho de reorganização do Desenvolvimento de Recursos Humanos (DRH) e visando atender às demandas da companhia no caminho da liderança na América Latina e com o desafio de torná-la uma empresa de energia com forte presença internacional, a Diretoria Executiva aprovou, no início de 2005, a nova estrutura, que passou a ser chamada de Universidade Petrobras.

A Universidade Petrobras conta com a Escola de Ciência e Tecnologia e com a Escola de Gestão de Negócios. Essa estrutura atua na especificação e contextualização do conhecimento com a perspectiva de vencer os desafios estabelecidos no Plano Estratégico da Petrobras.

Os programas de educação continuada desenvolvidos pela Universidade Petrobras estão baseados e fundamentados no plano de desenvolvimento de competências. As competências estão divididas em dois grupos: as competências individuais e competências as técnicas. Os projetos de capacitação são assim divididos:

⁷ O interesse na formação das Universidades Corporativas ocorreu no final dos anos 80, primeiramente nos Estados Unidos, embora sua concepção deva remeter à década de 1950, quando a *General Electric* implantou Contronville (SILVA, MARTINS E FERREIRA, 2009).

(i) - Atuação Estratégica – Capacidade de formular os planos de ação orientados para o êxito das estratégias da empresa. Pressupõe a capacidade de ajuste constante em função da evolução dos cenários e como tais mudanças impactam o posicionamento competitivo da companhia;

(ii) Capacidade de Decisão – Capacidade de agir com rapidez e flexibilidade na tomada de decisões, assumindo os riscos dadas as situações incertas, adversas e ambíguas;

(iii) Criatividade – Capacidade de desprender-se de paradigmas e modelos mentais pré-existentes, interpretar situações e criar soluções não usuais. Inclui o incentivo às novas idéias, avaliação de sua viabilidade e implementação;

(iv) Visão Sistêmica – Capacidade de agir considerando a integração entre as áreas da empresa e o ambiente externo, facilitando a colaboração e sinergia entre eles. Inclui o estímulo à colaboração e sinergia entre as unidades organizacionais.

Com esse posicionamento, a Universidade Petrobras passou a ser o principal instrumento no programa de formação de profissionais recém-admitidos, que podem passar até um ano nas salas de aula da Universidade Petrobras antes de começarem a trabalhar efetivamente.

Hoje [2008] há 3.000 jovens recém-admitidos sendo treinados na Universidade Petrobras. Para alguns cursos, nosso programa de ambientação dura aproximadamente doze meses, período em que transmitimos os valores da companhia e oferecemos cursos de especialização. Outra vertente da Universidade Petrobras, que está presente no Rio de Janeiro, em São Paulo e em Salvador, são os programas de educação continuada. Oferecemos, em média, 130 horas de treinamento, por ano, por funcionário. A média das grandes empresas brasileiras é de 52 horas por ano, enquanto a média da indústria de petróleo e gás natural é de 36 horas⁸.

Como recursos humanos competentes são recursos muito escassos, esse é um fator crítico para a segurança do processo de crescimento da firma.

⁸ Diogo Hernandes, Gerente Corporativo de RH, na entrevista 'O segredo da Petrobras'. **Revista Você RH**. Edição Mai/Jun. 2008.

O gráfico abaixo apresenta a quantidade de funcionários, por ano, participando dos diversos cursos oferecidos pela Universidade Petrobras. É claro o salto no número de empregados participando dos cursos da Universidade Petrobras a partir de 2006, que sobem de um patamar de 30.000 para 50.000 por ano.

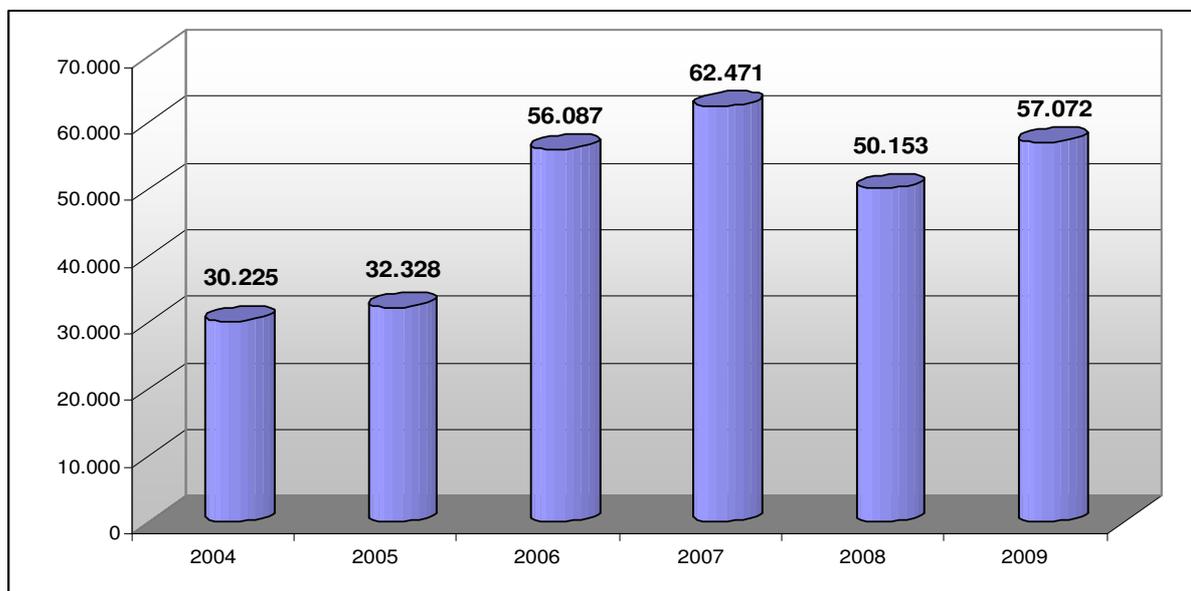


GRÁFICO 7.6 – NÚMERO DE PARTICIPANTES ANUAIS EM CURSOS DA UNIVERSIDADE PETROBRAS (2004-2009)

Fonte: Petrobras (2010d)

As mudanças institucionais, consolidadas já nos fins da década de 1990, foram cruciais para a reorientação dos recursos da Petrobras. A partir daí, além da formação de competências, passaram a ser cada vez mais críticas a necessidade de colaboração com outras organizações e a consolidação de redes de interação estratégica. O desenvolvimento das redes de cooperação se tornou chave para a condução das mudanças na fronteira tecnológica internacional em águas ultra-profundas.

Ao mesmo tempo, a empresa reconheceu que algumas capacidades e competências necessárias para as atividades inovadoras estavam localizadas fora de suas fronteiras organizacionais e não poderiam ser totalmente internalizadas. Dessa forma, as redes de interação estratégicas e de cooperação passaram a desempenhar um papel fundamental. Mesmo antes da mudança institucional implementada no Brasil, Pinto Júnior e Alveal (1995, p. 05) já indicavam essa tendência:

Realizar alianzas estratégicas en competición negociada o a través de la cooperación, en particular en economías periféricas, comporta un aprendizaje alteramente complejo, de coordinación económica y política; aprendizaje, cuyo movimiento concomitante consiste en la incorporación de un *ethos* empresarial flexible para administrar restricciones y beneficiarse de las oportunidades ofrecidas por la dinámica de competición de la industria, onde la firma actúa.

Essas redes podem ser vistas como arranjos organizacionais que reúnem competências – algumas internas e outras localizadas fora da empresa – para a consecução de objetivos comuns, na maioria das vezes, voltados ao aprofundamento do conhecimento sobre elementos específicos.

Além disso, quando a firma se encontra inserida em arranjos deste tipo, tende a disseminar práticas baseadas na confiança mútua e na reciprocidade das ações. Na perspectiva da NEI, a cooperação, nesses moldes, está associada à superação do ‘oportunismo’ enquanto um tipo de conduta que por vezes orienta os comportamentos individuais. A consolidação de um ambiente em redes de cooperação e a disseminação de princípios de confiança mútua entre os agentes pode ser explicada: (i) pela diminuição da ‘incerteza comportamental’ associada a posturas oportunistas; (ii) pela eliminação dos custos associados à montagem de arranjos contratuais que incorporem mecanismos defensivos de monitoração das condutas; (iii) pela otimização da ‘divisão do trabalho’ no âmbito da rede e (iv) à descoberta de formas eficientes para o intercâmbio de conhecimento e de informações relevantes, na maioria das vezes de natureza tácita.

O conhecimento já acumulado na Petrobras permitiu à empresa dar importantes saltos qualitativos que possibilitaram a sua participação em novas formas de redes de interação, consolidando sua posição ativa e direcionadora do fluxo do conhecimento gerado. A questão é que se consolidou uma “divisão equilibrada do trabalho” na produção de conhecimento e atividades de acumulação tecnológica, o que inclui o intercâmbio de tecnologias com as grandes companhias petrolíferas, as transferências de tecnologia reversa para as empresas petrolíferas e fornecedores, além de atividades conjuntas de inovação com diferentes tipos de parceiros.

7.4 – COMENTÁRIOS FINAIS

Na perspectiva institucional, a capacitação dos agentes é um fator importante para determinar qual a posição dos mesmos na hierarquia de uma rede de cooperação. A formação de capacitações e geração de competências serão responsáveis pela características que definirão o posicionamento da firma nas relações de longo prazo, permitindo a coordenação e a participação de forma mais eficiente na renda gerada (MÉNARD, 1996).

Assim, é possível concluir que mesmo com as profundas alterações institucionais, econômicas e estratégicas que nortearam o setor de petróleo no Brasil a partir da década de 1990, à Petrobras foi possível a manutenção de sua liderança e influência não exclusivamente por conta de ter detido o monopólio das atividades durante décadas. Não se pode desprezar que tanto a sua adaptabilidade ao modelo de forma imediata quanto o seu reposicionamento no mercado nacional e aumento de sua importância relativa no mercado internacional se deram pela continuidade e aprofundamento dos investimentos – sob diversas formas – na formação e consolidação de competências críticas ao sucesso. Assim, foram esses elementos que garantiram a continuidade da imagem de uma ‘ilha’ de excelência e eficiência na formação de pessoas.

CAPÍTULO 8 – APROPRIAÇÃO DA RENDA PETROLÍFERA E AUMENTO DA CAPACIDADE DE INVESTIMENTOS DA PETROBRAS

Até 2001, apesar dos significativos avanços demonstrados em termos de investimentos totais e de ter implementado uma eficiente estratégia de consolidação da imagem da empresa, de diversificação das atividades e de mudanças administrativas – além de importantes progressos no segmento *downstream* -, a Petrobras não aparecia nem mesmo entre as 20 maiores empresas no *upstream*, revelando um espaço ainda para crescer e para se adequar no sentido de equalização do posicionamento da firma (ALMEIDA, 2002)¹. A reversão parece ter sido um processo consolidado a partir da metade da década, contudo com forte impulso por conta da mudança institucional na indústria, depois de 1997.

Vários fatores contribuíram para isso. Em primeiro lugar, uma vez que as pesquisas e progressos técnicos/tecnológicos dirigidos pelo CENPES já tinham permitido há mais de uma década o *catching-up* em comparação com as tecnologias alternativas ao redor do mundo, o alcance da liderança internacional na exploração em águas profundas e ultra-profundas e a vinculação da imagem da empresa ao sucesso em explorar petróleo onde outra empresa não ousaria produzir tornaram-se metas possíveis e factíveis à Petrobras. A partir daí, todos os esforços foram estrategicamente direcionados para alcançar esses objetivos².

Em segundo lugar, as mudanças institucionais implementadas no Brasil, a partir de 1997, permitiram à Petrobras adequar gradualmente os preços internos aos preços internacionais³, o que contribuiu – dentre outras coisas - no sentido de diminuição

¹ De acordo com Almeida (2002), e 2000, a capacidade de refino da Petrobrás estava 46% acima da capacidade de produção. **Boletim Infopetro – Petróleo & Gás Brasil**. Ano 3, n. 1. jan. 2002.

² Como elemento fundamental, o PROCAP 1000, permitiu a expansão da produção em profundidade até 1.000 metros. Como reconhecimento, a Petrobras recebeu, em 1992, o prêmio *Distinguished Achievement da Offshore Technology Conference* e voltaria a ganhar em 2001. O desafio foi ampliado nos anos 1990, com o PROCAP 2000, o que permitiu à Petrobras estabelecer o recorde de exploração a 1.853 metros de profundidade em 1999 no campo de Roncador (RJ). Depois, o CENPES buscou desenvolver tecnologias que permitissem a exploração em águas de até 3000 metros de profundidade através do Procap 3000 (PETROBRAS, 2009).

³ A rigor, a liberalização de preços na indústria brasileira de petróleo se deu de forma gradual, tendo sido iniciada na primeira metade da década de 1990. Antes, os preços e margens ao longo da cadeia de produção e distribuição - de petróleo e derivados - eram controlados pelo Departamento Nacional

dos custos envolvidos na obrigação de segurança e garantia do abastecimento interno e aumento de sua receita. Além disso, em relação às atividades de *upstream*, o resultado dessa nova orientação político-institucional permitiu à firma se apropriar de parte significativa da renda petrolífera, dado o significativo aumento dos preços internacionais do petróleo até 2008. Esse fator foi fundamental para a evolução da capacidade de investimento da Petrobrás, essencial para saltos em termos de novas descobertas.

Em terceiro lugar, como já visto nos capítulos anteriores, a formação de parcerias permitiu à Petrobras um incremento significativo em suas reservas sem que tivesse de assumir sozinha os aportes financeiros necessários às atividades de exploração e produção, sempre de altos riscos.

Assim, com a contribuição desses fatores, as reservas provadas e a produção da Petrobras foram incrementadas; o país alcançou a auto-suficiência; a estabilidade e segurança de abastecimento foram garantidos, mesmo com os preços liberados.

A auto-suficiência vai resguardar o consumidor brasileiro, nos momentos de elevada volatilidade dos preços internacionais, como está ocorrendo agora. As flutuações do mercado poderão ser administradas com menor pressão, em um cenário de produção interna superior à demanda. Essa situação interna confortável de equilíbrio no setor energético é privilégio de poucos países industrializados do mundo que, na sua maioria, têm grande dependência do petróleo. [...] Com a auto-suficiência, a Petrobras ficará praticamente imune a eventuais colapsos internacionais (PETROBRAS, 2007, p. 121).

O objetivo desse capítulo é discutir a sexta hipótese da tese, a de que o extraordinário crescimento da Petrobras após a mudança institucional da indústria petroleira brasileira também pode ser explicada pelo fato de ela ter podido se apropriar de uma importante parcela da renda petrolífera, dada a variação dos preços internacionais do petróleo, já que o Estado brasileiro não avançou sobre a parte da renda petrolífera antes apropriada pelas empresas, como fizeram vários outros países. Ou seja, é o mesmo que dizer que na medida em que os preços do

de Combustíveis (DNC). A partir da lei 9478/97, a liberalização de preços passa a ser condição necessária para a total abertura do setor. Já em 2002 caíram os últimos obstáculos à liberalização do mercado de combustíveis: a eliminação dos controles sobre os preços da gasolina, diesel e GLP na porta da refinaria, e a abertura às importações da gasolina e do diesel. O livre movimento de preços no mercado de combustíveis acabou por trazer como efeito o alinhamento mais próximo dos preços domésticos às variações de preços no mercado internacional. As estratégias de preços da Petrobras no período podem ser mais detalhadamente entendidas em Silva (2003).

petróleo subiram extraordinariamente no período e as participações governamentais, em termos relativos, não aumentaram no Brasil, a Petrobras pôde se apropriar de uma grande importante renda extraordinária, o que lhe permitiu aumentar os investimentos e expandir seu horizonte de exploração.

Isso se torna ainda mais significativo pelo fato de que o período após a abertura do setor – contudo mais especificamente a partir de 2000 - pode ser caracterizado por uma época de “significativos sucessos exploratórios”. O aumento das descobertas e a expansão da produção – sem o aumento das participações governamentais – permitiram um importante salto nas receitas, que por sua vez reforçou a capacidade de investimentos da firma, na maior parte destinados ao segmento *upstream*, realimentando o ciclo de sucesso exploratório.

Três partes compõem esse capítulo. A primeira destina-se à apresentação dos dados que sustentam a argumentação de aumento do sucesso da Petrobras a partir dos anos 2000 no que se refere à exploração e à formação de novas reservas. Esse item também discute o alcance da auto-suficiência pelo Brasil em 2006, evidenciando a contribuição da Petrobras para isso. O segundo item discute o comportamento dos preços internacionais do petróleo entre 1997 e 2009. A discussão aqui está restrita à idéia de que o vigoroso aumento dos preços no mercado internacional subsidiou a apropriação pela Petrobras de parte da renda petrolífera, com relativa vantagem em comparação ao que aconteceu em outros países. À medida do possível, serão indicados outros textos/estudos que tratam especificamente e mais profundamente das causas da expansão dos preços internacionais do petróleo no período. No item três a divisão da renda petrolífera no Brasil é mais detidamente discutida, evidenciando-se os ganhos e a divisão da renda petrolífera em favor das empresas que operam o segmento de *upstream* no Brasil, notadamente a Petrobras. Por fim, o último item apresenta os comentários finais do capítulo.

8.1 – O SUCESSO EXPLORATÓRIO DA PETROBRAS APÓS A MUDANÇA INSTITUCIONAL DE 1997

O período após a abertura do E&P à concorrência em 1997 – mas sobretudo a partir dos anos 2000 – revela um marco para o Brasil e para a Petrobras no que se refere ao processo exploratório e à formação de reservas provadas. Esse período significa uma importante e substancial alteração tanto no posicionamento estratégico da Petrobras – pela posição que passa a ocupar na indústria mundial do petróleo – quanto no que se refere às novas possibilidades de posicionamento geopolítico do Estado brasileiro, principalmente nas questões em que o petróleo seja peça-chave – dada a reduzida dependência externa do energético conquistada na década.

Com a descoberta de novas e significativas reservas petrolíferas – tanto de óleo quanto de gás natural -, a companhia expandiu o seu potencial, dessa vez para além da Bacia de Campos. A partir daí houve uma expansão tanto para o norte quanto para o sul na plataforma continental brasileira. Tais descobertas fizeram, por exemplo, aumentar a importância relativa dos campos de produção situados nas bacias do Espírito Santo e de Santos e, em menor escala, de alguns outros no nordeste do país. Além disso, novas fronteiras de exploração se abriram também na região norte do país.

Alguns fatores que contribuíram e/ou que são fruto dessa nova dinâmica podem ser observados na figura abaixo.

FIGURA 8.1 – SUCESSO EXPLORATÓRIO PETROBRAS



Fonte: elaboração própria

De maneira geral, pode-se dizer que se por um lado as mudanças institucionais desencadeadas a partir de 1997 foram importantes, por outro lado, tanto os contextos econômicos internos e externos que prevaleceram desde o início da década de 2000 até o ano de 2008 – em que se aprofunda a crise econômica global -, somados ao grau de aprendizado tecnológico e de formação de competências pela Petrobras desde a sua criação, culminaram com uma exitosa expansão da firma, levando-a a novas posições de importância na indústria mundial do petróleo. Nesse sentido, a Petrobras passou a vislumbrar metas de se posicionar como exportadora de óleo e derivados, sempre com maior valor agregado⁴.

A continuidade de índices positivos de crescimento econômico mundial por um período de tempo relativamente prolongado afetou a demanda por petróleo, levando-o a preços relativos não observados há pelo menos quarenta anos (IMF, 2010). Além de outros pontos, essa expansão da demanda mundial pelo óleo foi crucial

⁴ **Gabrielli defende investir em refino para exportar derivados.** Folha de São Paulo. 29 de maio de 2008.

para o estímulo à exploração de novas reservas. No caso da Petrobras, a estratégia esteve centrada na formação de novas tecnologias de exploração e produção em profundidade cada vez maiores, além de importantes reforços nos investimentos de longo prazo.

O gráfico 8.1 abaixo apresenta o incremento das reservas provadas da Petrobras desde sua fundação⁵. O gráfico está dividido em três grandes períodos. O terceiro deles destaca aquele em que a exploração e produção se deram fundamentalmente em águas profundas e ultra-profundas. Já no início da década de 1990 percebe-se uma importante quebra de trajetória, com um salto maior de um período para outro, que irá se repetir na metade da década de 2000.

Considerando o ano de 1997 como marco da mudança institucional, as reservas da Petrobras registraram um crescimento significativo. As reservas provadas – no critério SPE - saltaram de 8,54 bilhões (boe) em 1997 para 14,86 bilhões (boe) em 2009, o que significa um incremento de 74% no período.

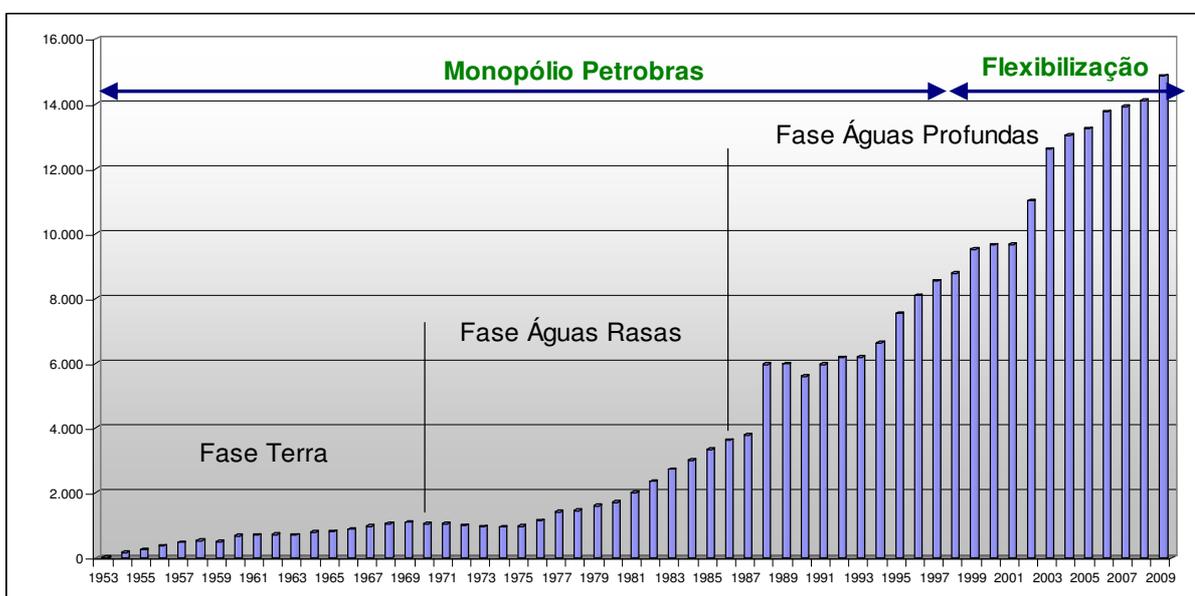


GRÁFICO 8.1 – EVOLUÇÃO DAS RESERVAS PROVADAS DA PETROBRAS NO BRASIL DE 1953 A 2009 – Em Milhões boe – SPE.

Fonte: Petrobras – Relatórios anuais

⁵ O gráfico inclui as reservas de óleo, de LGN e de gás natural.

O mais significativo é que as reservas provadas aumentaram mesmo com o crescimento da produção. O gráfico 8.2 apresenta a produção da Petrobras no período após a abertura do setor.

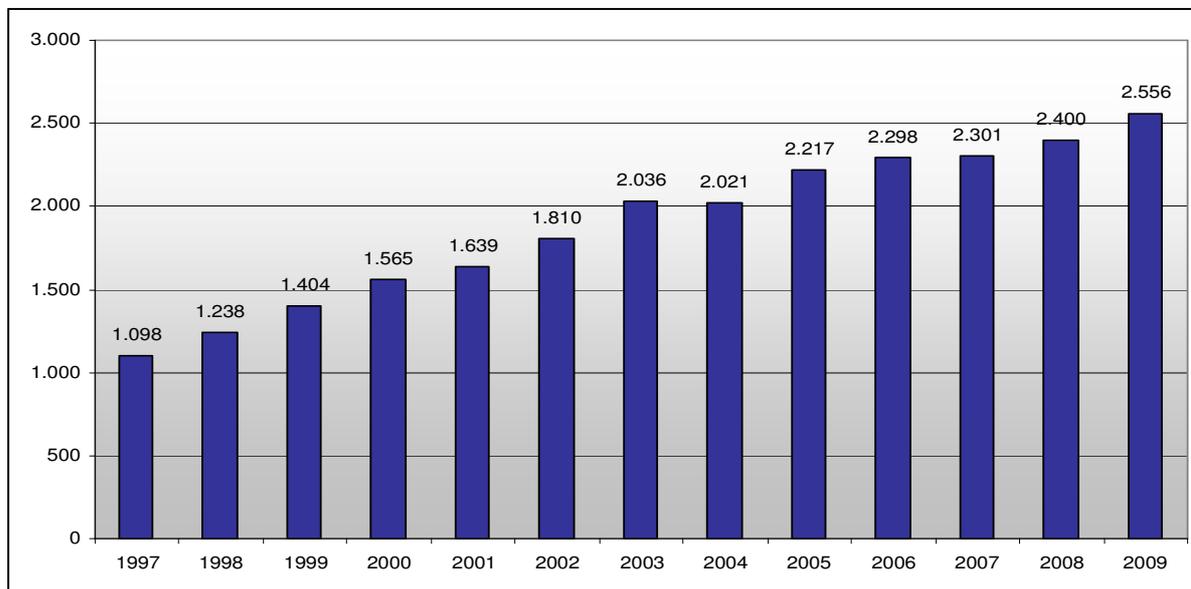


GRÁFICO 8.2 – EVOLUÇÃO DA PRODUÇÃO DE ÓLEO, LGN E GÁS NATURAL DA PETROBRAS DE 1997 A 2009. Em mbpe

Fonte: Petrobras – Relatórios anuais

Se considerarmos a produção de 1997 = 100, torna-se possível perceber o ritmo de crescimento da produção que salta quase 2,5 vezes entre 1997 e 2009. O gráfico abaixo expressa esse crescimento.

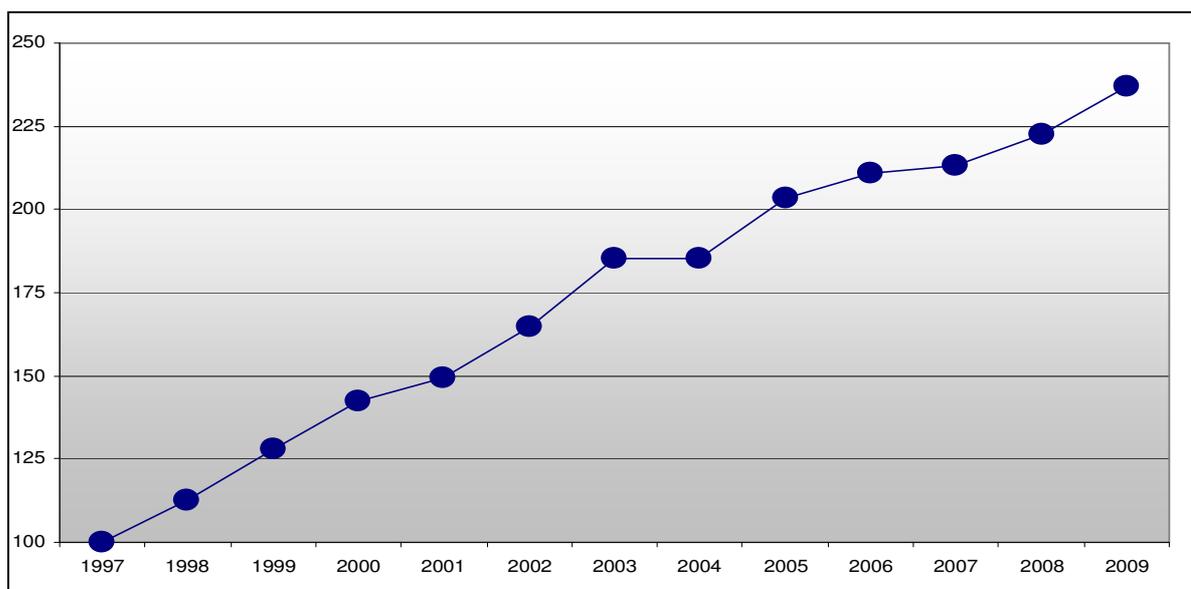


GRÁFICO 8.3 – EVOLUÇÃO DA PRODUÇÃO DE ÓLEO, LGN E GÁS NATURAL DA PETROBRAS DE 1997 A 2009 (1997=100)

Fonte: Petrobras – Relatórios anuais

Ou seja, fica fácil perceber que em uma situação de produção crescente, as reservas só podem aumentar se houver êxito no processo exploratório. Vale dizer que se as reservas provadas aumentaram em 74% no período, o sucesso exploratório precisa ser bastante significativo⁶. Em termos mundiais, o sucesso exploratório varia entre 20% e 25%. O relato de Paulo Manuel Mendonça⁷ é esclarecedor neste sentido.

É o que todo mundo esperava – que as novas idéias e tecnologias trazidas pelas grandes companhias internacionais, que aqui aportaram após a abertura do setor, ativessem sucesso – não resultou até então em descobertas importantes. A própria Petrobras, com novas idéias exploratórias, conseguiu excelentes resultados. Na Bacia do Espírito Santo, modelos geológicos alternativos associados a tectônica salífera e a reservatórios mais profundos – Campaniano e Maestrichtiano – encontrou petróleo em 21 dos 23 poços perfurados – excelente índice para uma indústria acostumada a uma média de 20% de sucesso exploratório. Na Bacia de Santos, outros modelos utilizados – como os arenitos de plataforma rasa – que culminou com a descoberta do campo de Mexilhão – abriram uma sucessão de descobertas de jazidas de gás natural e óleo leve (os campos de Cedro, Tambaú, Uruguá). Seria muito fácil se todo o Brasil fosse como a Bacia de Campos. Mas o mérito é que, mesmo não sendo, descobrimos novas reservas em outras frentes exploratórias (PETRO & QUÍMICA, 2007, p. 02).

No caso da Petrobras, após a abertura do setor, podemos dividir o sucesso exploratório em três fases. Na primeira delas - de 1997 a 2002 - o índice é estável, entre 18% e 25%, não diferenciando da média mundial. Na segunda fase, a partir de 2003, há um maior número de descobertas comerciais por cada conjunto de perfuração. Em 2007, para cada 10 poços perfurados, a Petrobrás encontrava óleo em condições econômicas favoráveis em 6 deles (59% de sucesso). Este pode ser considerado um índice extremamente elevado, principalmente se leva-se em consideração que na maioria das vezes as condições de exploração são bastante específicas para a área geográfica ou condições geológica onde a pesquisa acontece. Ou seja, mesmo com um alto grau de competências e tecnologia, não é de se esperar um grau de acertos muito acima da média mundial por um longo período.

⁶ Índice de Sucesso: número de poços exploratórios com presença de óleo e/ou gás comerciais em relação ao número total de poços exploratórios perfurados e avaliados, no ano em curso de referência.

⁷ Gerente de Exploração da Petrobrás em entrevista à Revista Petro & Química em 2007.

A partir daí, o índice torna a cair, voltando a 40% em 2009. Levando-se em consideração os dados apresentados anteriormente para o caso mundial, ainda pode-se afirmar que o sucesso da Petrobras ainda está muito acima do que se registra por outras empresas ao redor do mundo.

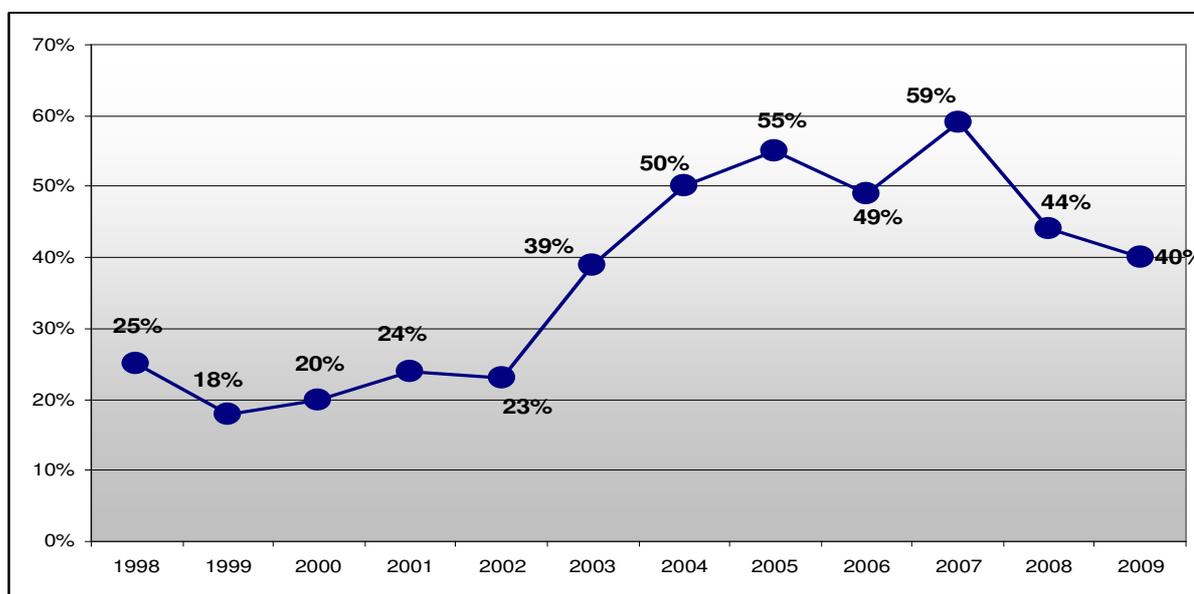


GRÁFICO 8.4 – EVOLUÇÃO DO SUCESSO EXPLORATÓRIO DA PETROBRAS - 1998 A 2009

Fonte: Petrobras – Relatórios anuais e comunicados à CVM e ao mercado.

O ciclo virtuoso que pode ser aí percebido [*'sucesso exploratório'* → *'reservas provadas'* → *'incremento da produção'* → *'capitalização e novos investimentos'* → *'sucesso exploratório'*] foi determinante para que a Petrobras se tornasse cada vez mais um *player* de alta influência no mercado regional – leia-se América Latina - e cada vez mais importante no mercado mundial de petróleo. Além disso, esse ciclo foi fundamental para que o Brasil alcançasse a auto-suficiência de petróleo.

Como o termo aqui se refere – num conceito mais simplificado - à capacidade de se produzir pelo menos o equivalente ao consumo, é possível dizer que nesse período, pela primeira vez a dependência externa do Brasil foi negativa (-3,7% em 2006), conforme a tabela abaixo⁸. Para o ano de 2008, principalmente em função de todas

⁸ A auto-suficiência do Brasil em termos de petróleo não é um tema totalmente aceito. Primeiro porque o conceito pode variar de uma perspectiva para outra. Segundo porque a auto-suficiência pode ser conjuntural ou estrutural. Para o caso brasileiro, a auto-suficiência foi tida como apenas conjuntural para a ANP, por exemplo: **Auto-suficiência só está garantida até 2010, diz ANP**. Valor econômico. 24 de agosto de 2006. Já para Francisco Nepomuceno, nas condições de 2006, a auto-suficiência estaria garantida até 2020, sendo que a Petrobras teria como nova meta uma produção

as mudanças bruscas na economia nacional e mundial, a dependência externa voltou a ser positiva, mas muito menor que os anos anteriores.

TABELA 8.1 – DEPENDÊNCIA EXTERNA DE PETRÓLEO E DERIVADOS – 1999 A 2008

Especificação	Dependência externa de petróleo e seus derivados (mil m3/dia)											
	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Produção de petróleo (a)1	137,6	159,0	179,3	201,4	211,9	238,4	246,8	244,6	272,3	287,6	291,4	301,9
Importação líquida de petróleo (b)2	87,6	83,2	73,6	60,2	48,7	23,1	16,2	36,9	16,6	(1,2)	2,5	-3,9
Importação líquida de derivados (c)	36,1	30,2	30,7	23,2	7,2	5,5	-5,1	-11,1	-13,9	-9,0	-4,6	5,3
Consumo aparente d=(a)+(b)+(c)	261,3	272,4	283,7	284,8	267,7	266,4	257,9	270,3	274,9	277,4	289,3	303,3
Dependência externa e=(d)-(a)	123,7	113,3	104,4	83,3	55,8	28,0	11,1	25,6	2,6	-10,2	-2,1	1,4
Dependência externa (e)/(d)%	47,3	41,6	36,8	29,3	20,8	10,5	4,3	9,5	1,0	-3,7	-0,7	0,5

Nota:

1. Inclui condensado e LGN; 2. inclui condensado

FONTE: ANP (2009)

Num cenário geopolítico mundial em que vem se prenunciando a realocação dos recursos energéticos - em especial o petróleo - como definidores do posicionamento estratégico dos países, o alcance da auto-suficiência representou um importante passo na redução da percepção de risco e de vulnerabilidade do país nestas questões.

A auto-suficiência é um fenômeno muito raro no mundo hoje e chega num momento muito adequado porque as perspectivas para os próximos anos apontam para uma situação no mercado de petróleo bastante difícil, com praticamente um equilíbrio entre oferta e demanda mundial. Chega num momento em que a questão da segurança energética e da perspectiva da garantia de suprimento e de fornecimento de matéria-prima para o transporte e para a [geração de] energia passam a ser dominantes na economia mundial. Os Estados Unidos são um país fortemente dependente da importação de petróleo. A expectativa é que dois terços do petróleo americano sejam importados em 2010. Para enfrentar a garantia do suprimento e a segurança energética, os países usam suas reservas de dólar, de moeda externa. É o caso da China, que tem enormes reservas decorrentes do comércio exterior e da entrada de capitais. Usam o tamanho

diária em torno de 20% maior do que o consumo, para suporte de eventuais paradas de produção: **Petrobras vê auto-suficiência até 2020.** Folha de São Paulo. 05 de agosto de 2006. Além disso, o uso político do alcance da auto-suficiência foi duramente criticado pela mídia. Isso porque no discurso político a idéia foi de que o Brasil estaria totalmente livre das condições internacionais do mercado de petróleo. A própria forma de anúncio pelo presidente da Petrobras reflete esse ponto: "Qualquer coisa que ameace a produção futura afeta o preço de hoje (no mercado internacional). É nesse contexto que a auto-suficiência é fantástica. Se o Irã tiver um problema, o fornecimento estará garantido. Um eventual problema no Irã não vai afetar produção nem preço. Eu não preciso do petróleo mundial". **Auto-suficiência protege contra a crise.** Gazeta Mercantil. 20 de abril de 2006.

de suas economias como forma de viabilizar a atração e a manutenção de contratos de longo prazo de fornecimento de petróleo. Usam a força militar e política. Nesse contexto é que o Brasil é auto-suficiente⁹.

O argumento importante aqui é que não há como dissociar o alcance da auto-suficiência pelo país nem do sucesso exploratório da Petrobras no período e nem das novas condições institucionais que se estabeleceram a partir de 1997. Vale dizer que até em 1997, o Brasil produzia apenas 60% do petróleo que consumia (PETROBRAS, 2007). Para se ter uma idéia, quanto ao primeiro elemento, o gráfico 8.5 adiante revela a contribuição da Petrobras e de outras operadoras do *upstream* no Brasil para o incremento das reservas provadas brasileiras entre 1995 e 2008. Em relação ao ambiente institucional, fica claro que esse foi um dos pontos propulsores da expansão da exploração e da produção pela Petrobras e pelas outras operadoras *upstream* no Brasil.

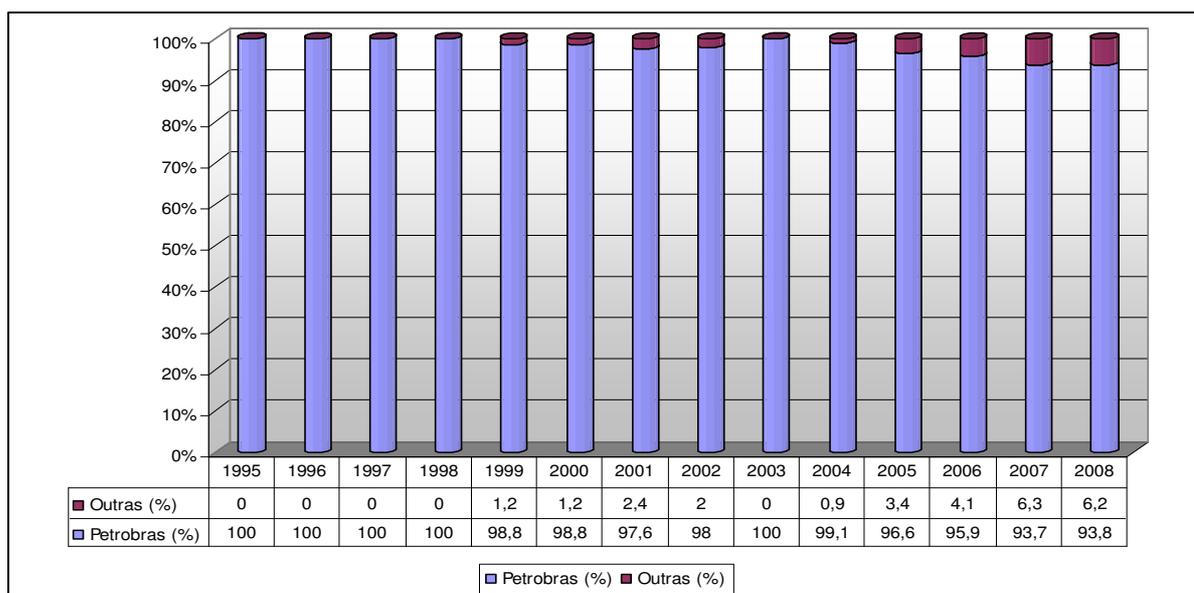


GRÁFICO 8.5 – CONTRIBUIÇÃO PERCENTUAL DA PETROBRAS E DAS OUTRAS EMPRESAS OPERADORAS DE UPSTREAM ÀS RESERVAS PROVADAS BRASILEIRA (1995 A 2008)

Fonte: Petrobras (2010b)

Os seguidos anúncios de descobertas de novas reservas no pré-sal, a partir de 2006¹⁰ marcam definitivamente o perfil situacional do Brasil perante os outros países

⁹ Sergio Gabrielli em entrevista à Folha de São Paulo. **Auto-suficiência não muda preço, diz Petrobras.** Folha de São Paulo. 18 de abril de 2006.

¹⁰ Segundo a Petrobras: “O ineditismo do achado — nunca tal profundidade foi explorada comercialmente — reafirmou nossa tradição de excelência tecnológica e abriu um novo horizonte exploratório para a Companhia e para o Brasil, que poderá entrar para o restrito clube dos países exportadores de petróleo. O potencial da camada pré-sal foi confirmado em janeiro de 2008 com a

e mais especificamente ratificou o posicionamento estratégico da Petrobras de intensificar suas atividades de exploração e produção internamente. A partir daí, sua estratégia de atuação no exterior passou a ser basicamente de consolidação de suas posições, mas sem grandes saltos, inclusive com venda de alguns ativos na área de refino e petroquímica. A continuidade, aprofundamento e consolidação dessas posições (da Petrobras e do Brasil) passam a depender, portanto, da solidez e dos fundamentos subsidiários para a continuidade dos altos investimentos em E&P no Brasil.

É por isso que a Petrobras iniciou, a partir daí, uma fase de grandes projetos, todos cruciais para a consolidação de sua posição entre as maiores empresas petrolíferas do mundo, em clara consonância com sua VISÃO 2020¹¹. Considerando um favorecimento do contexto interno e externo para a ampliação dos investimentos¹² e com a expectativa de ampliação do seu volume de produção, a Petrobras direcionou parte importante de seus recursos para o mercado interno.

Do total investido em 2007, 46% esteve concentrado na área de E&P, sobretudo nas atividades de desenvolvimento da produção (PETROBRAS, 2008). Já no ano de 2009, a área de E&P recebeu 44% dos recursos, o que equivale a R\$ 30,8 bilhões (PETROBRAS, 2010). Vale a pena reforçar que para viabilizar o aumento da produção neste segmento no longo prazo, são necessários investimentos elevados em plataformas, numa infra-estrutura de escoamento deste petróleo através de dutos e navios, entre outros.

A prioridade da Petrobras em termos de produção, além de poder ser visualizada a partir desses dados, também pode ser observada quanto aos investimentos futuros. O Conselho de Administração aprovou, no início de 2010, um total de R\$ 249,8

constatação da existência de uma grande jazida de gás natural e condensado, na mesma Bacia de Santos (PETROBRAS, 2008, p. 19).

¹¹ Relembrando: “Seremos uma das cinco maiores empresas integradas de energia do mundo e a preferida pelos nossos públicos de interesse” (PETROBRAS, 2009, p. 03).

¹² Apesar dos atentados terroristas nos EUA em 2001 e de outros eventos internacionais que geraram conflitos significativos, é possível dizer que em termos econômicos, o mundo experimentou uma relativa estabilidade econômica com crescimento da economia mundial em torno de 4% em média. Essa relativa estabilidade somente foi rompida –e de forma severa – em 2008 com a instalação de uma crise global que certamente, como ser verá ainda neste capítulo, afetou de profundamente a indústria do petróleo mundial.

bilhões de investimentos. Na área de E&P, os investimentos têm como objetivo aumentar a produção de petróleo e gás natural, aproveitando o sucesso exploratório alcançado no pós e pré-sal. No refino, transporte, comercialização e petroquímica, os investimentos serão direcionados para aumentar a produção de derivados e para atender à crescente demanda do mercado doméstico, principalmente numa estratégia de agregar valor ao óleo produzido. Para a área de Gás & Energia, os objetivos são a diversificação e flexibilização das fontes de suprimento de gás natural, para o aproveitamento do gás associado produzido no pré-sal (PETROBRAS, 2010c).

Além disso, numa visão de ainda mais longo prazo, a Petrobras aprovou um conjunto de projetos que totalizam investimentos de aproximadamente R\$ 462 bilhões após 2014. Esses projetos foram avaliados e alinhados a Visão 2020 do Plano Estratégico da Companhia: de ser uma das cinco maiores empresas de energia do mundo.

TABELA 8.2 – PLANEJAMENTO DE INVESTIMENTOS PETROBRAS -2011/2014 E PÓS 2014 – em R\$ bilhões.

Área de investimento	2011-2014	Pós 2014	TOTAL	PART. (%)
Exploração e produção	153,6	401	554,6	77,91%
Refino, transporte e comercialização e petroquímica ^e	79,0	58,00	137,0	19,24%
Gás natural e fertilizantes	17,0	3,00	20,0	2,8%
Biocombustível	0,216	--	0,216	0,05%
	249,8	462,00	711,8	100%

Fonte: Petrobras (2010b)

8.2 – NOTAS SOBRE O COMPORTAMENTO DOS PREÇOS INTERNACIONAIS DO PETRÓLEO APÓS A ABERTURA BRASILEIRA

Numa discussão mais centrada em parâmetros da teoria econômica para os preços do petróleo, Adelman (2002) argumenta que, para esta indústria, os custos marginais devem ser mais importantes do que os custos fixos. Isto se dá porque, em primeiro lugar, por conta da taxa natural de declínio na disponibilidade do recurso

energético na natureza. A idéia é que os custos marginais – já considerando os avanços tecnológicos - devem refletir o esforço de reposição do óleo extraído.

Nas situações em que os custos marginais de produção superam os preços, alcança-se o limite econômico da produção e a extração será interrompida mesmo que ainda haja estoque de óleo no campo.

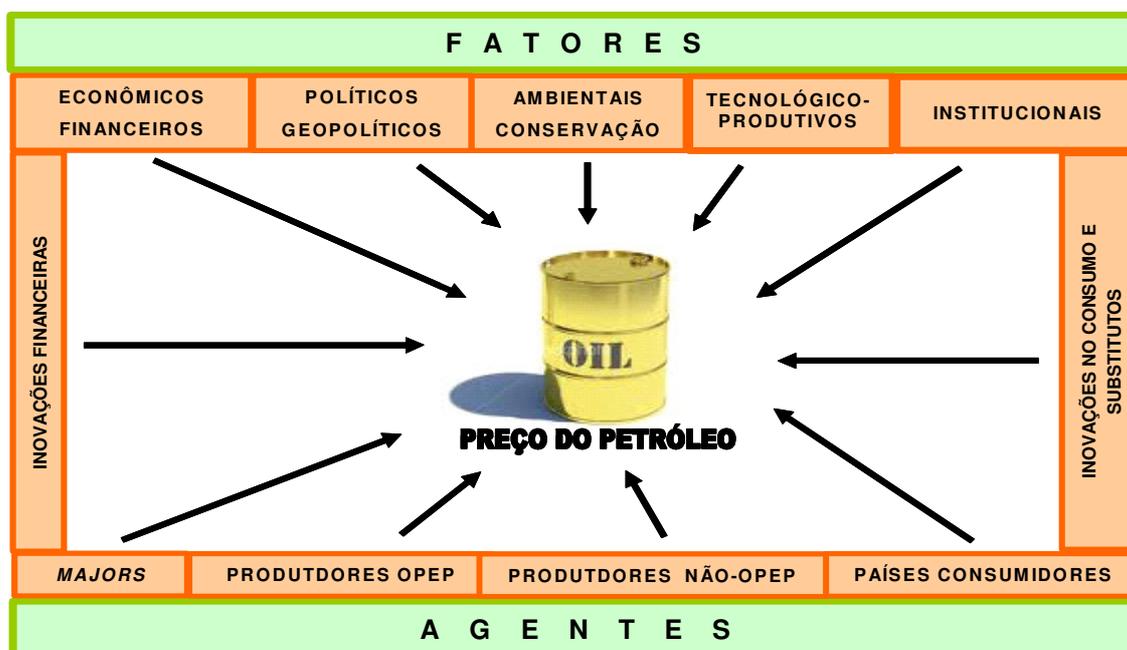
Em segundo lugar, por conta da *renda ricardiana*, os preços devem acompanhar os custos marginais de produção dos campos mais custosos. Em excesso de oferta, entretanto, a produção deve ser diminuída primeiro em campos que apresentem custos marginais mais altos, permitindo a queda gradual dos preços. Por outro lado, quando a capacidade de oferta já está sendo quase plenamente utilizada, os preços podem até mesmo exceder, temporariamente, os custos marginais de produção.

Se os preços sobem indeterminadamente – seja por conta dos custos marginais crescentes ou pelo excesso de demanda - haverá um determinado ponto em que a disposição a pagar será interrompida. Ainda segundo Adelman (2002), qual deve ser esse preço limite e quando ele deve acontecer são questões que não podem ser facilmente respondidas e nem são as mais importantes para serem enfrentadas na indústria do petróleo.

Mesmo levando em consideração essas acertadas ponderações, prever o comportamento futuro ou mesmo analisar detalhadamente a definição dos preços do petróleo é tarefa por demais complexa. Isso se dá principalmente porque além dos fatores citados, há ainda conjunto muito heterogêneo de variáveis envolvidas na tarefa. Pinto Júnior e Nunes (2001) vão argumentar que o sistema de formação de preços do petróleo precisa ser entendido a partir das relações de forças entre todos os agentes e os fatores que interferem na dinâmica da indústria. Dentre elas, pode-se destacar: os interesses dos agentes envolvidos, crescimento econômico mundial, evolução do nível de reservas e da produção mundial; variações dos estoques nas principais economias mundiais; evolução do perfil da demanda; novas tecnologias e eficiência energética; variação dos preços de produtos substitutos; condições climáticas; eventos geopolíticos [conflitos e guerras, por exemplo]; estratégia de mercado dos grandes produtores (OPEP ou não) e dos grandes países

consumidores; especulação nos mercados futuros que podem amplificar os efeitos das variações por outros fatores, etc. Ou seja, esse é um tema rodeado de incertezas. Alguns desses pontos podem ser observados na figura abaixo.

FIGURA 8.2 – FATORES E AGENTES NO SISTEMA DE FORMAÇÃO DE PREÇOS DO PETRÓLEO



Fonte: Elaboração própria

Por conta disso, esse item não tem a pretensão de explicar detalhadamente o comportamento dos preços do petróleo no período de análise da tese. Porém, assume-se aqui que a variação e o aumento dos preços do petróleo entre 1997 e 2008 podem lançar luzes e auxiliar na explicação do comportamento estratégico da Petrobras neste mesmo período e contribuir no sentido de evidenciar os elementos que permitiram a sua expansão. O gráfico abaixo indica como se situaram os preços do petróleo no mercado internacional entre 1997 e 2009.

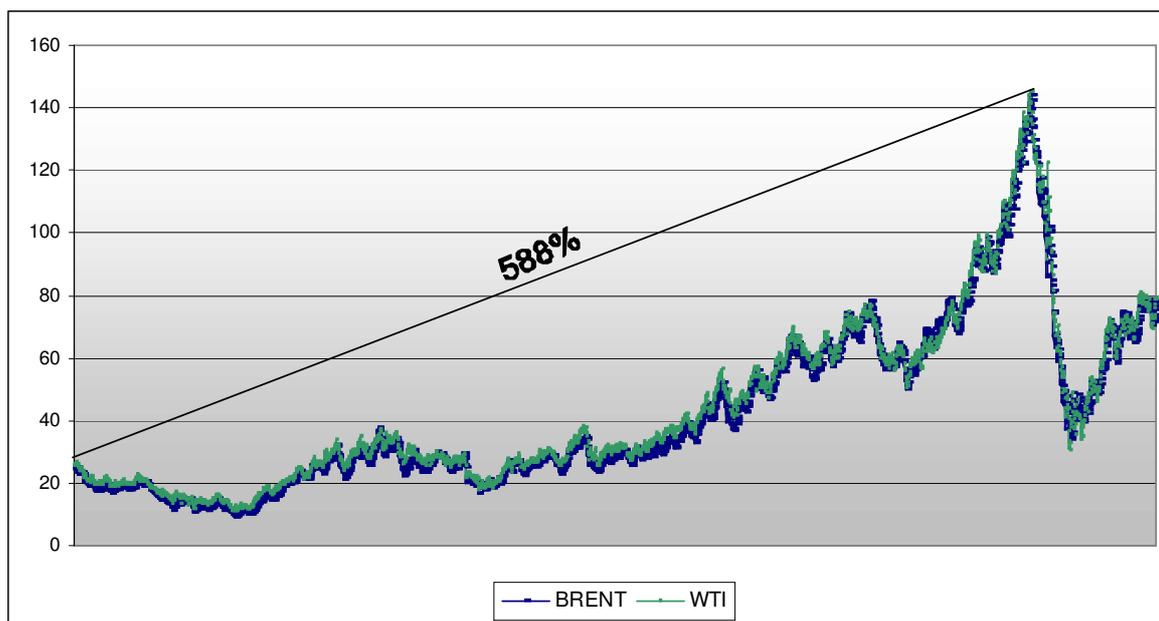


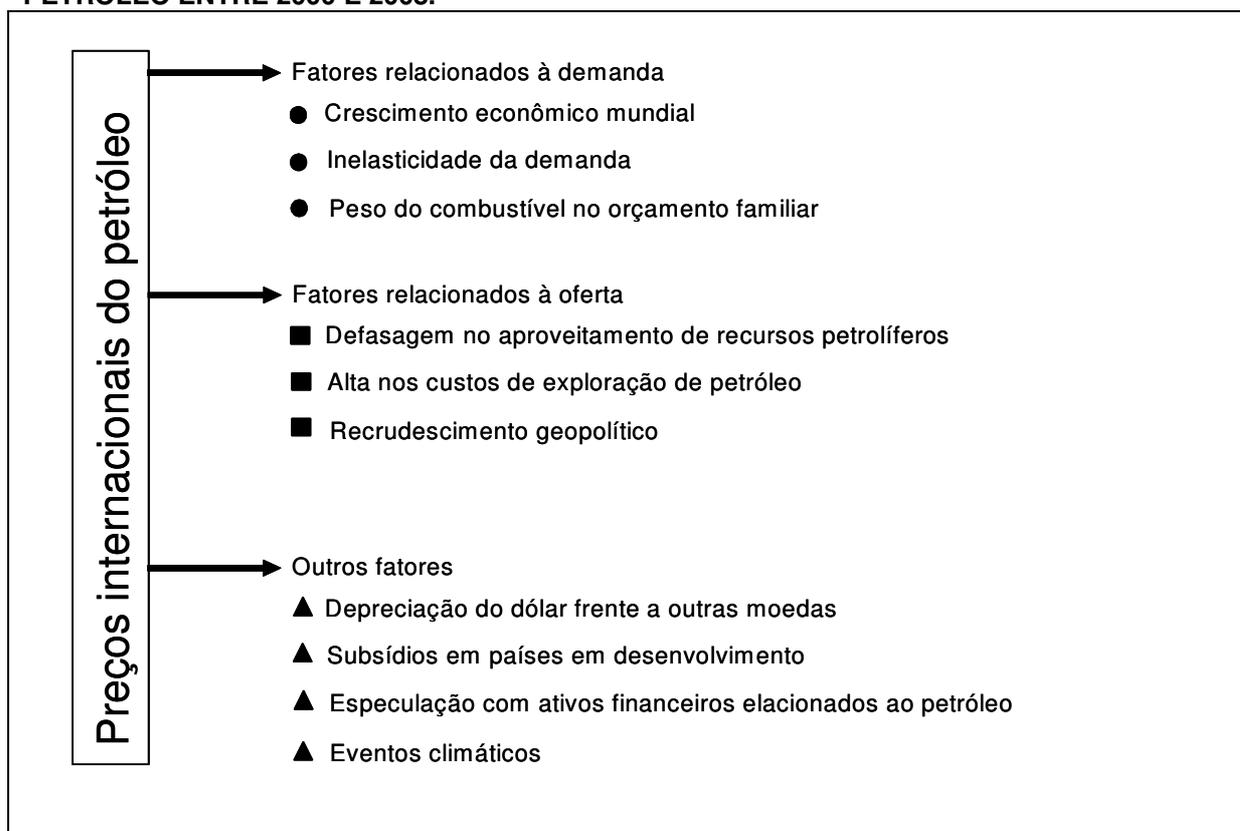
GRÁFICO 8.6 – PREÇO POR BARRIL DE PETRÓLEO BRENT E WTI – US\$ CORRANTE (1997 A 2009)

Fonte: Ipeadata com base em Cushing, OK WTI Spot Price e Europe Brent Spot Price.

Conforme se pode observar, os preços avançaram cerca de 588% no período. Contudo, a própria dinâmica específica da indústria do petróleo e seus mecanismos de transmissão para outros setores da economia faz com que agentes envolvidos criem instrumentos e formas de adaptação às flutuações dos preços do petróleo, sem consequências de ruptura com as estruturas de oferta e demanda existentes (PINTO JUNIOR E NUNES, 2001).

De acordo com a EPE (2008), os principais fatores explicativos do comportamento dos preços do petróleo entre 2000 e 2008 foram:

FIGURA 8.3 – PRINCIPAIS FATORES EXPLICATIVOS DO COMPORTAMENTO DOS PREÇOS DO PETRÓLEO ENTRE 2000 E 2008.



Fonte: Elaboração própria

A) FATORES RELACIONADOS À DEMANDA

A demanda por petróleo nos últimos anos foi estimulada por uma seqüência de taxas positivas do crescimento mundial, este, por sua vez, puxado principalmente pelos países em desenvolvimento como China, Índia e, em menor grau, pelo Brasil.

TABELA 8.3 – TAXA DE CRESCIMENTO ECONOMIA MUNDIAL (%) (1999-2009)

Ano	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	média
Mundo	3,6	4,6	2,3	2,9	3,6	4,9	4,5	5,1	5,2	3,0	-0,6	3,5
Brasil	0,2	4,3	1,3	2,7	1,15	5,7	3,2	4,0	6,1	5,1	-0,2	3,0
China	4,8	9,0	8,8	7,7	10,0	9,1	9,1	10,2	10,7	9,6	8,7	8,7
Índia	6,1	4,4	5,8	8,3	4,3	8,3	6,2	8,4	9,4	7,3	5,7	6,7

Fonte: IMF (2010) e IPEADATA

A relativa estabilidade com crescimento econômico, provocou, principalmente nos países em desenvolvimento, uma expansão da urbanização e do grau motorização

da população. Como esses países apresentam uma maior elasticidade da demanda por petróleo em relação ao PIB, acabaram sendo cruciais para o estímulo ao consumo de petróleo (EPE, 2008). O gráfico 8.7 abaixo apresenta as taxas de crescimento anual da demanda por petróleo nos países desenvolvidos e em desenvolvimento.

Além disso, não pode ser desconsiderada a significativa resistência do consumo à alta recente dos preços. Ou seja, a inelasticidade-preço da demanda faz com que a procura mundial por petróleo não reaja prontamente ao aumento do preço, mantendo a demanda relativamente elevada. De fato, alguns estudos esperavam inclusive que a demanda fosse mais sensível do que se observou na escalda de preços no período em análise.

A inércia estrutural e a estreita capacidade de substituição de derivados de petróleo e de adoção de equipamentos, processos, veículos e modais com maior eficiência energética no curto e no médio prazo sempre conferiram à demanda por petróleo uma baixa elasticidade-preço. Todavia, a patamares tão elevados de preços, esperava-se que a demanda por petróleo se mostrasse mais sensível do que tem se revelado no último decênio (EPE, 2008, p. 11).

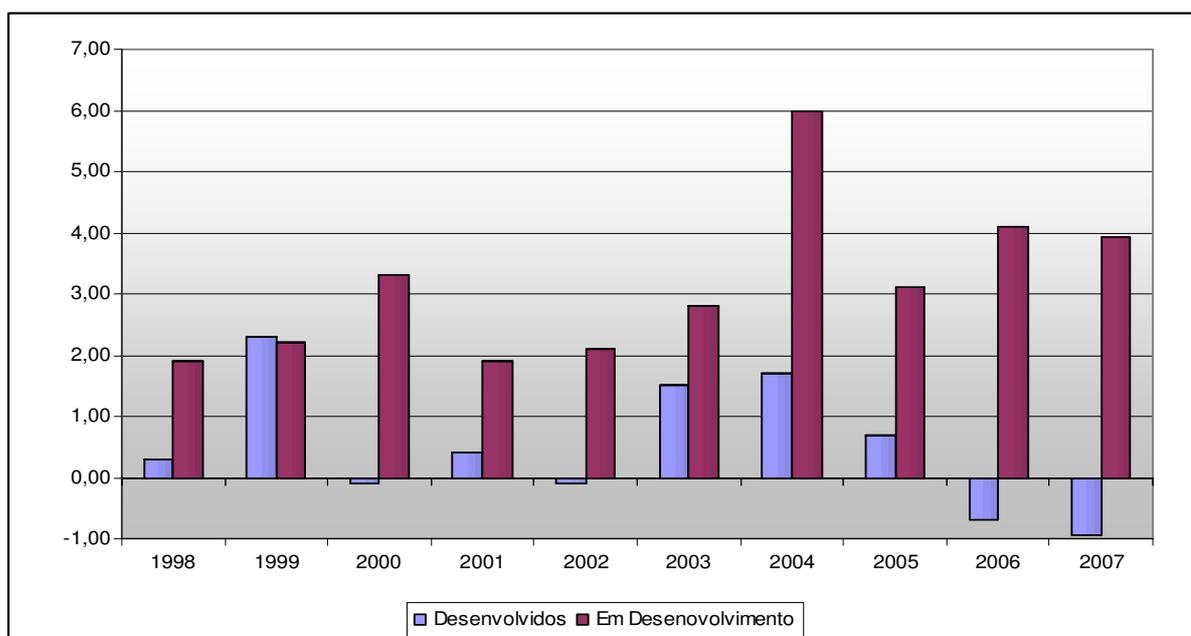


GRÁFICO 8.7 – TAXA DE CRESCIMENTO ANUAL DA DEMANDA POR PETRÓLEO – PAÍSES DESENVOLVIDOS E EM DESENVOLVIMENTO (1998 – 2007)

Fonte: EPE (2008)

Ainda segundo a EPE (2008), também foi importante o peso dos combustíveis no orçamento das famílias de países desenvolvidos. Além disso, em 2006, o setor de transportes respondeu por 60,5% do consumo final de derivados no mundo, contra 9,5% da indústria, 13,5% em outros setores e 16,5% em uso não-energético. A maior concentração no setor transporte tornou a demanda mundial de petróleo menos elástica ao preço do petróleo, uma vez que as tecnologias de transportes permanecem ainda bastante dependentes de derivados de petróleo como a gasolina, o diesel, o querosene de aviação e o bunker.

B) FATORES RELACIONADOS À OFERTA

Do lado oposto, pode-se dizer que a produção mundial de petróleo entre 2000 e 2008 não revelou o mesmo dinamismo da demanda. Os principais motivos para isso foram: i) o declínio de várias regiões maduras fora da OPEP; ii) o ritmo aquém do esperado do desenvolvimento e operação de novas áreas de fronteira; iii) a alta dos custos de E&P; iv) a modificação da estratégia de mercado e de investimento da OPEP, que tem expandido marginalmente sua capacidade de produção; e, v) ocorrência de tensões sociais e interrupções operacionais reduzindo a produção e investimentos em importantes países produtores.

Mesmo que a intensidade em que foi observada a alta dos preços possa ter afetado a expectativa dos produtores, induzindo-os ao investimento, deve-se considerar que há um hiato temporal entre a decisão de investir em E&P e sua operacionalização, fazendo com que a sensibilidade da oferta de petróleo ao preço seja reduzida no curto prazo. Ou seja, no curto prazo, a oferta é pouco preço-elástica.

A alta dos custos de E&P é outra variável de oferta importante e também atuou pressionando os preços do petróleo¹³, à medida que elevava o piso requerido das cotações para que a oferta incremental pudesse atender a demanda.

¹³ Segundo a EPE (2008, p. 23), dois aspectos podem ser ressaltados quanto a alta dos custos de E&P. “Por um lado, a elevação do patamar de preços do petróleo catalisou as atividades de E&P em vários países, incrementando a procura por sondas, equipamentos, embarcações, plataformas e

Obviamente, isso só ocorre porque a demanda tem se mostrado pouco sensível aos preços, pois, do contrário, a alta dos custos de E&P seria totalmente absorvida pela margem do produtor, ao invés de ser repassada à demanda, e a necessidade de oferta incremental seria menor, devido a “destruição de demanda” pelos altos preços (EPE, 2008, p. 22).

C) OUTROS FATORES

Adicionalmente, o aumento da frequência e intensidade de furacões no Golfo do México, por exemplo, afetou a produção no período, o que resultou em interrupções de produção não programadas (EPE, 2008).

Outro fator ainda que ajuda a explicar a alta dos preços internacionais do petróleo foi aquele ligado ao recrudescimento da geopolítica da produção mundial. A idéia é que “após um período em que o petróleo era visto como ‘uma *commodity* como outra qualquer’, os aspectos geopolíticos recuperaram sua relevância na determinação dos preços de petróleo” (EPE, 2008, p. 25). A exemplo disso, vale dizer que a dificuldade de acesso às reservas de petróleo de menor custo por parte das companhias internacionais foi o principal fator geopolítico envolvido. Na década de 1970 essas companhias tinham acesso a 84% das reservas mundiais de petróleo, caindo para cerca de 18% na década seguinte.

No ano de 2005, aproximadamente 65% das reservas mundiais estavam sobre controle integral de companhias nacionais - NOCs, sobretudo em países-membro da OPEP. Em 2006, devido a alterações nos marcos legais de vários países (Venezuela, Bolívia e Rússia, por exemplo), o controle integral das NOCs alcançou 77% das reservas mundiais, enquanto o acesso integral às reservas pelas IOCs atingiu apenas 6% e o acesso em associações ou partilha com as NOCs manteve-se em torno de 11%. Os 6% restantes ficaram com empresas independentes russas (EPE, 2008, p. 25)

mão-de-obra qualificada. Tal aquecimento do mercado fornecedor de bens e serviços para a indústria do petróleo pressionou significativamente os custos de E&P. [...]O aluguel de sonda de perfuração off-shore para lâmina d’água até 3.000 metros alcançou US\$ 600 mil ao dia em 2008, contra US\$ 500 mil ao dia em 2007 e US\$ 150 mil ao dia em 2002. Adicionalmente, o preço do aço triplicou desde 2000.”

Essa situação tornou a produção de petróleo mais sujeita às estratégias de produção definidas pelos governos dos países produtores (principalmente países-membro da OPEP), que detêm o controle das NOCs.

A depreciação do dólar frente a outras moedas também precisa ser considerada. Como a cotação e as transações internacionais do petróleo são denominadas em dólar, a sua depreciação amenizou a transmissão da alta para os preços em moedas locais, tornando menos intensos os impactos da elevação internacional dos preços internamente aos países. Somado a isso, outro fator que também atenuou a alta de preços percebida pela demanda mundial de petróleo foi a renúncia fiscal ou o subsídio aos preços dos combustíveis domésticos concedida em vários países em desenvolvimento, o que contribuiu ainda mais para puxar o crescimento da demanda mundial de petróleo.

O incremento de posições em petróleo nos portfólios de investimento de fundos financeiros também foi fator importante. Essa tendência se iniciou quando os agentes dos mercados de capitais passaram a comprar esses papéis como alternativas financeiras para aplicar seus recursos. Um exemplo disso foi o aumento das operações no mercado de futuro de petróleo.

A relação de papéis de petróleo negociada no NYMEX para cada barril de petróleo vendido no mercado aumentou de 6 para 18 nos últimos cinco anos. Em outras palavras, pode-se dizer que no início de 2008 já exista para cada barril “físico” de petróleo negociado o volume de 18 barris “de papel” no mercado de futuro (EPE, 2008, p. 31).

O resultado foi o reforço de um perfil especulativo aos preços do petróleo, já que esses agentes trabalham buscando a maior valorização financeira possível desses papéis, tentando influenciar, a seu favor, a arbitragem entre preços presente e futuro do petróleo.

Por fim, a alta nos preços não pode ser desvinculada da ocorrência de eventos climáticos que interromperam as atividades de E&P. Segundo a EPE (2008), a maior frequência e intensidade de furacões e tempestades tropicais principalmente no Golfo do México também contribuíram as altas no preço do petróleo. Entre 1995 e

2001, ocorreram 26 eventos, sendo 2 de alta intensidade. Já entre 2002 a 2007 foram 35 eventos, sendo 9 de alta intensidade¹⁴.

Segundo Machado e Szklo (2006), nessas condições conjunturais e estruturais, qualquer notícia associada à capacidade de oferta ou a variações na demanda de petróleo agravavam, no período, os movimentos especulativos provocando variações significativas sobre os preços do petróleo.

8.3 – APROPRIAÇÃO DA RENDA PETROLÍFERA: O CASO BRASILEIRO E A VANTAGEM DA PETROBRAS

Além do seu caráter altamente estratégico, a outra característica que distingue o petróleo e o gás natural dos outros minerais de propriedade da União é magnitude das rendas minerais geradas e distribuídas. Além disso, a indústria do petróleo se caracteriza pela existência de significativas rendas extraordinárias, entendidas como aquelas que superam a remuneração dos ativos da indústria, e podem ocorrer por diversos motivos, tais como economias de escala, sua concentração e pela existência de altos custos afundados (ZAMITH, 2005).

Para além disso, a existência de consideráveis barreiras à entrada – dadas pelos elevados requerimentos iniciais de capital; altos riscos geológicos; riscos geopolíticos; riscos de política econômica, além das imperfeições no mercado de capitais, por exemplo – faz com que um grupo reduzido de *players* se apropriem dessa renda extraordinária (CLÔ, 2000).

Porém, para a exploração petrolífera, o conceito de rendas mineral e extraordinária excede o conceito de renda extraordinária na perspectiva ricardiana ou marshalliana¹⁵. Pelo fato de o petróleo ser um recurso exaurível, a sua extração no presente representa a sua não exploração futura, o que implica imediatamente na

¹⁴ Foram eles: Isidore em 2002, Ivan em 2004, Katrina em 2005, Rita em 2005 e Dean em 2007

¹⁵ Postali (2000) faz uma ampla revisão teórica sobre o tratamento econômico a ser dado às rendas minerais quando aplicada à indústria do petróleo e do gás natural e a aplica ao caso brasileiro.

existência de um custo de oportunidade em relação a sua utilização no presente (CLÔ, 2000). Por definição, o custo de uso pode ser definido pela diferença entre o preço do recurso e seu custo marginal de produção, e deve representar uma compensação ao detentor da jazida pela perda de seu valor ao longo tempo em função da exploração. Assim, mesmo em condições competitivas existiria uma parcela de renda acima do custo marginal que corresponderia ao custo de uso.

É sobre essa renda mineral que os governos buscam formas de compensação tanto pelos impactos da produção como pelo fato de ser o petróleo um bem valioso sobre o qual os produtores não aportaram qualquer fator de produção para que ele viesse à existência (AFONSO E GOBETTI, 2008). Ou seja, mais especificamente, discutir a regulação e as relações contratuais nessa indústria é também discutir o problema das rendas minerais e extraordinárias derivadas de suas atividade. Mais do que isso, é sobre essa renda mineral que historicamente se travou a disputa entre Estados e empresas produtoras, no sentido de a apropriação de maior parte dessa renda (ALVEAL, 2003).

No caso brasileiro, as mudanças institucionais implementadas a partir de 1997 e principalmente com a Lei do Petróleo (Lei nº 9.478/1997) estabeleceram as participações governamentais a serem pagas pelos concessionários das atividades de exploração e produção de petróleo ou gás natural no Brasil:

- O bônus de assinatura;
- Os *royalties*;
- A Participação Especial; e ainda
- O pagamento pela ocupação ou retenção de área;

Dentre essas, somente os *royalties* já existiam antes daquelas mudanças, mas num percentual inferior¹⁶. Parte das participações governamentais está ligada às

¹⁶ O pagamento de royalties foi inicialmente introduzido pela Lei n.º 2.004, de 3 de outubro de 1953, que criou a Petrobras. Naquela época, estabeleceu-se que 4% sobre o valor da produção terrestre de petróleo e gás seriam pagos aos Estados e 1% aos Municípios em cujo território se realizasse a lavra de petróleo e gás natural. Posteriormente, a Lei n.º 7.453, de 27 de dezembro de 1985, considerou também sujeitos a royalties, no mesmo percentual de 5%, o petróleo e o gás natural extraídos da plataforma continental, dos quais 1,5% caberiam aos Estados confrontantes com os poços produtores, 1,5% aos Municípios também confrontantes com os poços produtores e suas respectivas

atividades de produção de petróleo e gás natural, outra não incide sobre a atividade, conforme indica o quadro abaixo:

QUADRO 8.1 – PARTICIPAÇÕES GOVERNAMENTAIS CONFORME LEI 9.478/1997

Incidentes sobre a exploração e produção		Não incidentes sobre a exploração e produção	
art. 45, inc. II	<i>Royalties</i>	art. 45, inc. I	Bônus de assinatura
art. 45, inc. III	Participação Especial	art. 45, inc. IV	Pagamento pela ocupação ou retenção da área

Fonte: Elaboração própria

O Bônus de Assinatura tem o seu valor mínimo estabelecido no edital e corresponderá ao pagamento ofertado na proposta no leilão de concessão, devendo ser pago no ato da assinatura do contrato.

Os *royalties* são geralmente utilizados como um instrumento de captura de rendas extraordinárias que são apropriadas pela indústria petrolífera por conta dos elementos discutidos anteriormente. Além disso, os *royalties* são usados como uma forma de captação de recursos para internalizar as externalidades envolvidas em sua exploração e produção. Uma vez que as externalidades são definidas como os custos ou benefícios decorrentes de uma atividade econômica e que não são arcados (ou apropriados) pelo agente responsável por tal atividade, os *royalties* são usados para aumentar a oferta dos bens que geram externalidades positivas e diminuir a daqueles que geram alguma economia externa negativa.

No caso brasileiro, para o cálculo dos *royalties* é necessária a evidenciação dos preços de referência, que são determinados pelo Decreto n.º 2.705/98 e pelos atos normativos da ANP. Através destes, atribui-se um piso na fixação do preço de referência com base no valor médio mensal de uma cesta-padrão de tipos de

áreas geo-econômicas, 1% ao Ministério da Marinha, para atender aos encargos de fiscalização e proteção das atividades econômicas das áreas marítimas produtoras, e 1% constituiria um Fundo Especial distribuído entre todos os Estados e Municípios da Federação. A Lei n.º 7.990, de 28 de dezembro de 1989, alterou a distribuição, ao incluir como beneficiários dos *royalties* os Municípios onde se localizavam as instalações de embarque ou desembarque de petróleo ou de gás natural. Esta Lei foi regulamentada pelo Decreto 01, de 1991. A forma de distribuição atual de tais recursos, ao que se aplica ao petróleo, está baseada na Lei 9.478/1997 (AFONSO E GOBETTI, 2008).

petróleo similares ao extraído no campo, cotados no mercado internacional. É sobre esse valor que incidem as alíquotas previstas na Lei 9478/97.

A Participação Especial é uma arrecadação extra e não se dá por um vetor do volume produzido. Ao contrário dos *royalties*, ela incide, numa perspectiva simplificada, sobre a receita líquida dos campos de alto volume de produção ou de rentabilidade, sendo permitido deduzir, na sua apuração, as deduções previstas nas Portarias ANP¹⁷ que também apresentam as alíquotas progressivas para cálculo da Participação Especial¹⁸. Assim, a Participação Especial captura parte adicional da renda petrolífera e, em tese, deve ser direcionada para aplicação em mecanismos destinados a tornar o País mais atrativo aos investimentos nacionais e internacionais, tais como infraestrutura (transporte e indústria), disponibilidade de informações sobre as bacias sedimentares e segurança institucional (ANP, 2001).

Já o pagamento pela retenção ou ocupação da área aparece no respectivo e é feito anualmente, fixado por quilômetro quadrado ou fração da superfície do bloco.

As mudanças institucionais implementadas a partir de 1997 no Brasil também significaram um avanço do Estado sobre as rendas extraordinárias na indústria do petróleo. Dados os condicionantes – principalmente de produção e preços – que foram característicos desde a mudança institucional até 2009, houve um importante aumento da arrecadação pelo Estado brasileiro de rendas extraordinárias nessa indústria. A tabela 8.4 abaixo ilustra essa evolução.

¹⁷ Incluem principalmente investimentos na exploração, os custos operacionais, a depreciação e os tributos previstos na legislação em vigor.

¹⁸ O Decreto n.º 2.705/98 estabelece uma progressividade nesta alíquota, que sofre variações de acordo com o tipo de extração, o tempo da atividade de produção e a profundidade da lavra (isenção, 10%, 20%, 30%, 35% e 40%).

TABELA 8.4 – ARRECADAÇÃO DE RENDAS GOVERNAMENTAIS NA INDÚSTRIA DO PETRÓLEO NO BRASIL DE 1998 A 2009 – EM R\$ MIL DE 2009

Ano	Royalties	Participação Especial	Ocupação ou retenção de Área	Bônus de Assinatura	TOTAL
1998	892.658	779.232	79.534	0	1.751.424
1999	2.279.874	2.279.873	168.086	746.360	5.474.193
2000	3.516.705	2.164.378	190.078	975.153	6.846.314
2001	4.330.544	3.237.717	234.365	1.118.693	8.921.318
2002	4.945.773	3.899.134	227.598	142.906	9.215.412
2003	6.092.786	6.925.768	174.842	37.418	13.230.815
2004	6.224.612	6.507.463	153.380	820.843	13.706.298
2005	7.513.236	8.434.297	157.560	13.317	16.118.410
2006	9.010.194	10.339.246	157.455	1.273.713	20.780.608
2007	8.247.988	7.903.253	155.222	2.313.432	18.619.895
2008	11.101.924	11.886.450	141.802	2.261.491	25.391.666
2009	7.983.711	8.452.809	146.474	80.197	16.663.191
Total	72.140.005	72.809.620	1.986.398	9.783.522	156.719.545

Fonte: Relatórios Anuais e Boletins Institucionais da ANP – vários números.

Do colocado, percebe-se uma clara tendência de crescimento da parcela das rendas econômicas extraordinárias da indústria petróleo capturada pelo governo brasileiro, que saem de R\$ 1,75 bilhões em 1998 para R\$ 25,3 bilhões em 2008, caindo para R\$ 16,6 bilhões em 2009. O é significativo: R\$ 156,71 bilhões para o período¹⁹. Esse aumento significativo decorre de dois movimentos complementares: o primeiro tem como pano de fundo a dinamização da indústria brasileira do petróleo que, ganhando outros contornos decorrentes das mudanças implementadas pela abertura do setor, culminou a chegada de novas empresas e com o expressivo aumento da produção de petróleo e gás natural, como já indicado anteriormente. O outro pano de fundo é a própria variação dos preços internacionais do petróleo que saem de um patamar em torno de US\$ 15 em 1997 e assume valores próximos de US\$ 140 em 2007²⁰.

A severa redução na arrecadação pelo governo das rendas do petróleo, observada para o ano de 2008, também decorre desses dois elementos. A grave crise mundial no período tanto diminuiu a demanda mundial pelo petróleo quanto forçou seus preços para baixo, o que impactou diretamente essa indústria, refletindo também na participação governamental.

¹⁹ Em Reais de 2009

²⁰ A relativa valorização do Real frente ao Dólar, entretanto, geraria um movimento contrário.

Também para esse quesito, fica clara a expressiva participação da Petrobras na composição da arrecadação pelo Estado brasileiro da renda governamental²¹. Por esses dados – em Reais de 2009 -, pode-se dizer que a Petrobras foi responsável pelo pagamento de 93,5% das rendas governamentais da indústria do petróleo no Brasil entre 1998 e 2009.

Considerando que a renda petrolífera capturada pelas empresas também variam conforme a produção e os preços, é natural pensar que essa parcela também tenha aumentado no período. Um exercício nesse sentido é feito nas tabelas 8.5 e 8.6 abaixo. Esses valores, longe de tentar estimar a renda exata das empresas, apresenta, de forma simplificada, a produção de óleo e gás natural declarada à ANP, multiplicada pelos preços médios, também divulgado pela ANP.

TABELA 8.5 – RECEITA DA PRODUÇÃO *UPSTREAM* DE ÓLEO E GÁS DA PETROBRAS ENTRE 1998 E 2009

Ano	Produção de petróleo (barril)	Produção de Gás Natural (milhões m ³)	Preço médio do petróleo (US\$/barril)	Preço médio Gás Natural (US\$/mil m ³)	Dólar Médio	Receita da produção em R\$ mil	Receita da Produção em R\$ mil de 2009
1998	354.655.312	6.850	13,56	44,34	1,16	5.578.939	15.323.336
1999	400.782.624	7.981	15,12	63,98	1,81	10.969.222	25.425.422
2000	450.626.116	8.185	21,87	80,49	1,83	18.036.209	37.581.344
2001	471.862.238	8.352	18,96	79,75	2,35	21.025.859	39.531.891
2002	530.854.512	10.006	21,55	68,46	2,92	33.406.551	51.891.331
2003	546.080.480	10.875	23,85	110,88	3,19	41.550.469	57.583.336
2004	540.717.037	11.887	30,46	103,59	2,95	48.590.843	59.978.105
2005	596.254.624	12.240	42,01	138,74	2,52	63.126.894	76.422.927
2006	628.797.408	12.686	40,63	163,83	2,19	55.954.756	65.445.628
2007	638.018.383	12.711	59,38	205,20	2,01	76.155.161	83.855.200
2008	663.275.425	15.513	83,46	310,94	1,74	96.329.516	97.774.451
2009	711.882.885	16.867	49,35	269,23	2,10	73.785.519	73.785.519
TOTAL							684.598.490

Fonte: Relatórios Anuais e Boletins Institucionais da ANP – vários números.

Já a tabela abaixo apresenta o resultado de produção das empresas. De forma simplificada, esse valor representa a renda da produção diminuída da participação

²¹ Para alguns anos e para alguns itens da renda governamental, o valor declarado pela Petrobrás é superior aos valores informados pela ANP. Isso pode decorrer de alguns fatores, dentre os quais, a diferença em termos de regime de registro (regime de caixa ou regime de competência), o pagamento dessas rendas em juízo ou decorrentes de processos judiciais específicos, o que não se teve preocupação aqui em apurar.

governamental no período. Tanto se observa uma importante evolução crescente anualmente desses valores, como também é expressivo o valor total no período. Considerando ainda a importante participação relativa da Petrobras na indústria e na produção, como já colocado anteriormente, é fácil concluir que ela também participa significativamente da apropriação desses valores.

TABELA 8.6 – RESULTADO DE PRODUÇÃO DAS EMPRESAS OPERADORAS NO UPSTREAM BRASILEIRO – 1998 A 2009 – EM R\$ DE 2009

Ano	Receita da Produção em R\$ mil de 2009	Participação Governamental – em R\$	Parcela das Empresas
1998	15.323.336	1.751.424	13.571.911
1999	25.425.422	5.474.193	19.951.229
2000	37.581.344	6.846.314	30.735.030
2001	39.531.891	8.921.318	30.610.572
2002	51.891.331	9.215.412	42.675.919
2003	57.583.336	13.230.815	44.352.522
2004	59.978.105	13.706.298	46.271.807
2005	76.422.927	16.118.410	60.304.517
2006	65.445.628	20.780.608	44.665.020
2007	83.855.200	18.619.895	65.235.306
2008	97.774.451	25.391.666	72.382.784
2009	73.785.519	16.663.191	57.122.328
TOTAL	684.598.490	156.719.545	527.878.945

Mais que isso, nesse caso, observa-se um claro aumento – mesmo em valores constantes – da renda extraordinária das empresas atuando no Brasil. Novamente vale frisar que a apropriação desses recursos são importantes componentes explicativos para a alavancagem da capacidade de investimento da Petrobras a partir da mudança institucional de 1997, o que culminou com uma maior expansão dos investimentos tecnológicos e de formação de novas competências, que por sua vez resultaram em novas ondas expressivas de descobertas, também como já colocado anteriormente.

Tendo esse avanço das rendas da indústria do petróleo em mente, os governos de alguns países produtores entraram num ciclo – principalmente a partir do início da década de 2000 – de elevação de suas parcelas na renda do setor, através de aumento dos itens relacionados a *government take*. O gráfico abaixo revela essas alterações:

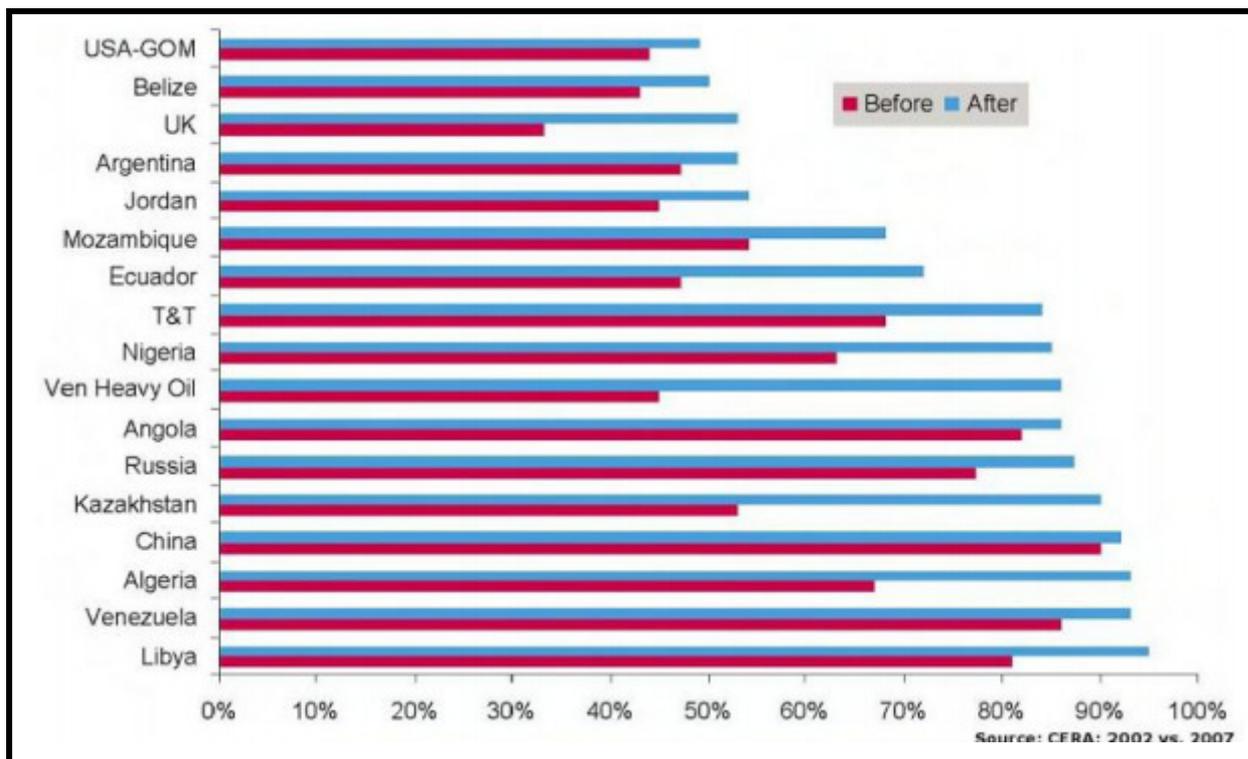


GRÁFICO 8.8 – PARTICIPAÇÃO DE PAÍSES SELECIONADOS NA RENDA PETROLÍFERA (2002 E 2007)

Ao aumentar suas respectivas participações na renda do setor, os Estados acima apresentados acabaram por avançar sobre a parcela da renda antes apropriada pelas empresas, se aproveitando a dinâmica complementar de aumento da produção e aumento dos preços. O que diferencia o Brasil, nesse caso, é o fato de não ter entrado nesse ciclo e, por conseguinte, não ter alterado sua participação relativa na renda do setor desde 1997. Assim, pode-se dizer de uma assimetria relativa, em favor da Petrobras – e das operadoras no Brasil - em apropriação das rendas do petróleo, quando comparada com as empresas que majoritariamente atuam naqueles países. Isso pode ser significativo para o aumento do poder de investimento da estatal brasileira no período, que, como colocado antes, alimentou novas explorações e novas descobertas.

O que se pode dizer e argumentar é que essa foi claramente uma decisão política de Governo a favor da expansão da capacidade de investimento da estatal brasileira, claramente beneficiada pela postura do governo brasileiro.

Por conta dessa decisão do governo brasileiro, a Petrobras pôde se apropriar de uma parte extraordinária da renda, aumentando sua capacidade de investimentos. Com isso, o aumento da produção e dos preços do petróleo no período analisado, permitiram um avanço da E&P nos lucros da Petrobras. O gráfico abaixo apresenta esse resultado.

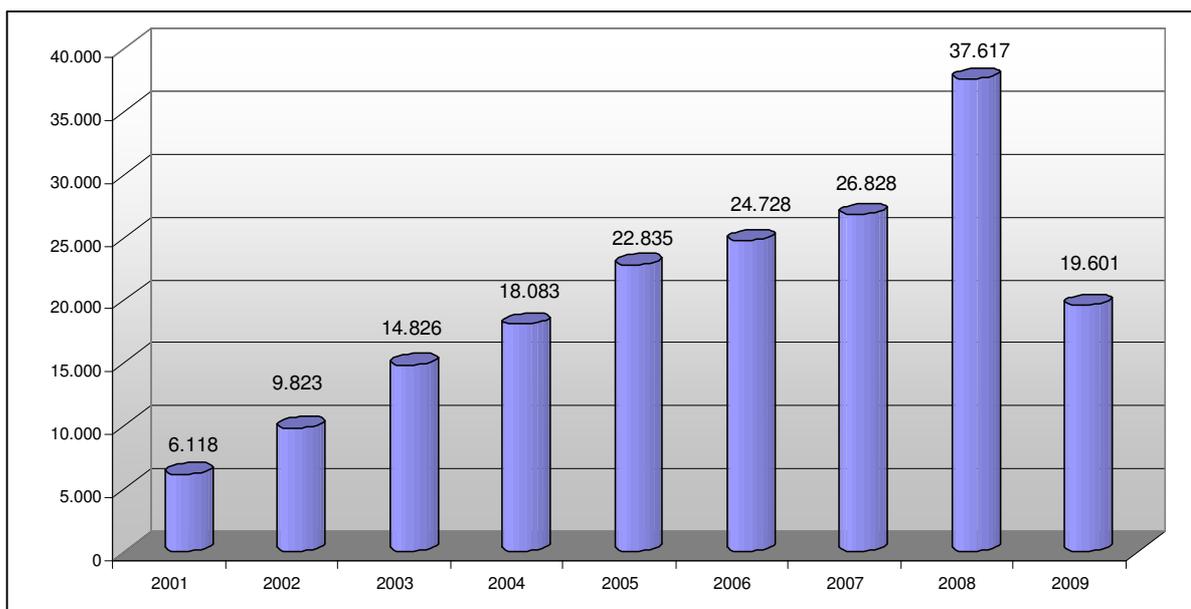


GRÁFICO 8.9 – LUCRO DA E&P PETROBRAS – 2001 A 2009 – EM R\$ MILHÕES

Fonte: Petrobras – Relatórios Anuais

8.4 – CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pelo discutido nesse capítulo, pode-se dizer que as mudanças institucionais implementadas na indústria brasileira de petróleo formaram as condições básicas de funcionamento e de desenho estratégico das empresas que aqui passaram a operar o segmento *upstream*. A Petrobras, como já colocado no capítulo três, aderiu prontamente às novas regras e aos novos condicionantes institucionais então implementados.

Porém, sobre essa tessitura institucional somaram-se as condições de estabilidade e crescimento econômico interno e externo o que impulsionou fortemente a indústria de petróleo no Brasil e no mundo. O forte crescimento econômico do período além

de um ambiente institucional voltado para a concorrência fizeram com que a Petrobras se lançasse em novos patamares exploratórios, também influenciados pela viabilidade econômica dados nos novos preços mundiais do petróleo.

Mais ainda a esses fatores, precisa ser adicionada a decisão política e estratégica do governo brasileiro de não avançar sobre a parcela das rendas extraordinárias do petróleo que eram captadas e capturadas pelas empresas. Ao decidir por manter sua participação relativa, o governo brasileiro criou uma assimetria de condições de investimento que beneficiou claramente a Petrobras. Por conta do seu aumento da capacidade de investimento e dadas as competências e avanços tecnológicos implementados pela estatal, o nível de sucesso exploratório da firma aumentou significativamente. A idéia aqui é que esse ciclo virtuoso [*'sucesso exploratório' → 'reservas provadas' → 'incremento da produção' → 'capitalização e novos investimentos' → 'sucesso exploratório'*] jamais pode ser esquecido na tentativa de explicação dos avanços extraordinários apresentados pela Petrobras após 1997.

CONCLUSÃO

O motivo central dessa pesquisa foi mostrar aqueles pontos essenciais para a explicação do sucesso e do sustentado crescimento da Petrobras mesmo após as reformas que foram implementadas na indústria brasileira do petróleo depois de 1995, com a Ementa Constitucional 09/1995 mas que culminaram com a Lei 9.478/1997 que determinou as novas bases de funcionamento dessa indústria.

Os elementos analíticos foram buscados na Nova Economia Institucional, uma vez que ela apresenta subsídios para uma postura analítica que permite convergir estratégias empresariais – econômicas e políticas – e mudança institucional. Quando se leva em consideração as transformações que aconteceram no Brasil e as ações da Petrobras, essa perspectiva, como se viu, é proveitosa e lança importantes luzes para chegar aos bons resultados da estatal.

É preciso colocar que depois de décadas de instalação de uma política desenvolvimentista no Brasil liderada principalmente pelos grupos estatais, a Petrobras conseguiu chegar à década de 1990 em uma posição diferenciada e privilegiada em relação às outras estatais que compunham o Sistema Produtivo Estatal – SPE. Isso não só porque, em contraponto às outras empresas, ela acabou incorporando uma dimensão simbólica de sucesso e de reclamação/aclamação pelas massas populares de apropriação do petróleo como riqueza nacional. Mais que isso, essa posição mais consistente e menos fragilizada da Petrobras às portas do período de intensa reforma no Brasil possível, dentre outras coisas, por conta de um zelo ininterruptamente exercido pelas suas lideranças, no sentido de preservar seus níveis de autonomia relativa e seu grau de influência política quanto às mudanças que se processaram nessa indústria desde sua criação.

É claro, também, que isso não foi conseguido sem crises e ameaças – políticas e econômicas – que de tempos em tempos colocavam a companhia em situações delicadas e, em alguns casos, totalmente ameaçada. A superação desses momentos críticos, como bem lembrou Alveal (1994), resultava de negociações e de rearranjos políticos que reafirmavam o posicionamento, as estratégias e os movimentos da Petrobras.

Essas ameaças, desencontros e crises alcançaram estágio mais delicado a partir do início da década de 1980 quando ficaram notórias, não só para a Petrobras, as divergências entre as políticas macroeconômicas conjunturais dos governos e as estratégias de longo prazo de suas estatais. A partir daí, o longo período se caracteriza por uso indevido da companhia enquanto instrumento de política pública para combate à inflação, para resolução dos problemas fiscais do Governo e para a manutenção de um dado nível seguro de oferta interna de energia, mesmo que isso significasse elevados prejuízos para a Petrobras.

A habilidade em implementar estratégias ofensivas e defensivas – sempre em contraponto àquelas ameaças – permitiu à Petrobras, como já colocado acima, chegar à década de 1990, com uma importância relativa tal que as reformas implementadas no setor de sua atuação, embora tivessem sido profundas, foram marcadas por um acautelamento político mais profundo do que se processou em outros setores. Ao final da intensa batalha política – mas também econômica e ideológica -, a Petrobras permaneceu estatal, integrada e verticalizada, o que lhe permitiu a manutenção de um certo grau de autonomia e de influência que foram cruciais para a construção de sua nova trajetória e para os saltos que conseguiu implementar, mesmo depois de ter perdido a exclusividade de exercício do monopólio da União.

Além disso, no Brasil, consolidou-se um modelo favorável à manutenção da importância e ao crescimento da Petrobras. A implementação de várias estratégias empresariais – principalmente em convergência com o que vinha acontecendo também na indústria mundial – lhe permitiu ganhos e lucros crescentes, o que lhe reforçou tanto as influências econômicas quanto à capacidade de expandir seus investimentos, realimentando o ciclo positivo e virtuoso que a levou para patamares cada vez mais altos na indústria mundial.

Contudo, para o período posterior às mudanças institucionais implementadas, o sucesso da Petrobras não pode ser desassociado de sua extraordinária habilidade de manter em equilíbrio, e até certo ponto convergentes, os interesses tanto público quanto privados que caracterizam seus seus “*stakeholders*”.

Essa capacidade de intermediar, organizar, fazer convergir e equilibrar diferentes interesses permitiu à Petrobras um tipo de conduta em que são rechaçadas tanto as críticas do setor privado em relação à sua face pública quanto as críticas do setor público às ações estratégicas empresariais da Petrobras.

Isso se torna mais significativo num momento de mudança institucional, já que, como colocado ao longo do texto, as empresas podem implementar estratégias políticas para influenciar a direção, o ritmo e a intensidade das mudanças, de forma que os resultados ainda sejam convergentes com os interesses da empresa. Uma vez que a nova institucionalidade da indústria brasileira do petróleo estava sendo desenhada, a postura da Petrobras se caracterizou pela busca de espaços de legitimação a fim de obter vantagens compensatórias pelas perdas incorridas em face de algumas ações tipicamente de interesse do Governo Federal.

Tais questões aconteceram paralelamente a outros fatores são cruciais para a explicação do sucesso da Petrobras no período: o aumento internacional dos preços do petróleo entre 2002 e 2008, a forte demanda mundial por energia, o reposicionamento da importância relativa do gás natural na matriz energética brasileira, a aderência aos movimentos estratégicos empresariais que também eram implementados pelas grandes empresas mundiais são todos fatores que contribuíram fortemente para o crescimento da Petrobras no período.

Além disso, certas características resultantes do setor e da Petrobras permitiram que ela operasse, até o período atual, não como reguladora do setor – função que perdeu com a criação da ANP -, mas como ‘reguladora’ da concorrência, querendo dizer com isso que, em certo sentido, a Petrobras acabou coordenando, na maioria dos casos, as ações das concorrentes, uma vez que se tornou cada vez mais importante para aquelas, a parceria e o consórcio com a estatal.

Como reguladora do setor, estabeleceu-se a ANP, embora, como já indicado, em alguns casos sua postura ficou restrita às funções puramente burocráticas que fazem funcionar o *upstream* brasileiro, embora não se possa discutir seu alto grau de legitimidade nas atividades à jusante.

Por fim, concluindo, pode-se dizer que as mudanças institucionais implementadas na indústria do petróleo no Brasil significaram a sobreposição de um novo modelo que vinha se consolidando há quarenta anos, mas que permitiram que permanecessem alguns elementos oriundos da estrutura institucional anterior: um Executivo bastante intervencionista e uma empresa estatal, integrada e verticalizada que reafirmou a sua natureza corporativista e de eficiência empresarial. Neste modelo resultante, as áreas de influência da Petrobras foram preservadas e em alguns casos inclusive aumentadas. Ao invés de uma restrição, enfraquecimento ou desaparecimento da Petrobras, como sugeriam as previsões catastróficas, a realidade – e os dados – têm apontado um longo caminho ainda para a estatal brasileira.

REFERENÊNCIAS

ABRANCHES, S. H. H. O Brasil na fronteira global: desafios imediatos e de primeiro grau. In: VELLOSO, João P. R.; ALBUQUERQUE, Roberto C. **Governabilidade e Reformas**. Rio de Janeiro: José Olímpio, 1995.

ADELMAN, M. A. World oil production and prices 1947-2000. **Quartely Review of economics and finance**. (42) 160-191, 2002.

ASSOCIAÇÃO DOS ENGENHEIROS DA PETROBRAS – AEPET. **As ameaças do liberalismo para a Petrobras e para o Brasil**. Rio de Janeiro, AEPET, 1996.

AFONSO, J. R. R; GOBETTI, S. W. Rendas do petróleo no Brasil: alguns aspectos fiscais e federativos. **Revista do BNDES**. Rio de Janeiro, v. 15, n. 30, p. 231-269, Dez. 2008.

AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA – ANEEL. **Resolução 231**. Estabelece procedimentos e critérios para determinação da disponibilidade observada de usina térmica despachada centralizadamente, em função da falta de combustível [2006]. Disponível em www.aneel.gov.br Acesso em 05 de julho de 2010.

AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA – ANEEL. **Resolução 237**. Determina ajustes no cronograma para implantação das Regras do Mercado Atacadista de Energia Elétrica - MAE. [2006]. Disponível em www.aneel.gov.br Acesso em 05 de julho de 2010.

AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS – ANP. **As missões da regulação**: lições internacionais e seus desdobramentos para a ANP. Rio de Janeiro, ANP, 1998.

AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS – ANP. **Guia dos Royalties do petróleo e do gás natural**. Rio de Janeiro, ANP, 2001.

AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS – ANP. **Organização brasileira da indústria de gás natural e abrangência de uma nova legislação**. Superintendência de Comercialização e Movimentação de Gás Natural. Rio de Janeiro, ANP: 2004.

AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCMBUSTÍVEIS – ANP. **Anuário Estatístico Brasileiro do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis 2009**. Rio de Janeiro, ANP: 2009.

AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCMBUSTÍVEIS – ANP. **Anuário Estatístico Brasileiro do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis 2010**. Rio de Janeiro, ANP: 2010.

ALBUQUERQUE, R. C. Reconstrução e reforma do Estado. In: VELLOSO, João Paulo Reis (orgs). (1995) **Governabilidade e Reformas**. Rio de Janeiro: José Olympio. p. 130-198.

ALCHIAN, A. Uncertainty, Evolution and Economic Theory. **Journal of Political Economy**, vol 58, June, 1950.

ALCHIAN, A.; DEMSETZ, H. Production, information cost and economic organizations. **The American Economic Review**. n. 62, v. 5, 1972, pp. 777-795.

ALCHIAN, A.; WOODWARD, S. Reflections on the theory of the firm. **Journal of Institutional and Theoretical Economics**. vol. 143, no. 1, pp. 110-36, 1987.

ALCHIAN, A.; WOODWARD, S. The Firm is Dead; Long Live the Firm. **Journal of Economic Literature** 26: 65-79, 1988.

ALÉM, A. C.; CAVALCANTI, C. E. **O BNDES e o apoio à internacionalização das empresas brasileiras: algumas reflexões**. Revista do BNDES. v. 12, n. 24. Rio de Janeiro, dez. 2005.

ALONSO, P. S. R. **Estratégias corporativas aplicadas ao desenvolvimento do mercado de bens e serviços: um abordagem para o caso da indústria de gás natural no Brasil**. Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Engenharia da Produção. Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ, 2004.

ALMEIDA, E. L. F. Petrobras: uma *major* emergente. **Boletim Infopetro Petróleo e Gás Brasil**. n. 1, ano 3, jan de 2002.

ALMEIDA, E. L. F. Fatores indutores e barreias ao comércio de gás natural no Cone Sul. **Análise Econômica**. UFRGS. Ano 21, n. 39. mar. 2003.

ALMEIDA, E. L. F. A crise do gás boliviano e o futuro da indústria de gás natural no Brasil. **Boletim Infopetro Petróleo e Gás Brasil**. n. 6, ano 6, nov./dez de 2005.

ALMEIDA, E. L. F. Política de Preços e o Desenvolvimento da Indústria de Gás Natural no Brasil. **Boletim Infopetro Petróleo e Gás Brasil**. n. 2, ano 7, mar./abr de 2006.

ALMEIDA, E. L. F. ; LAPIP, M.V. . El papel de Petrobras en la Integración Energética de América del Sur. In: Rosío Vargas e José Luis Ugalde (editores). (Org.). **Dos modelos de integración energética. América del Norte/América del Sur**. 1 ed. México: CISAN/UNAM, 2007, v. 1, p. 149-166.

ALMEIDA, E. L. F.; OLIVEIRA, A. Impactos econômicos do acidente na Bacia de Campos. **Boletim Infopetro Petróleo e Gás Brasil**. n. 3, ano 2, mar. de 2001.

ALMEIDA, E. L. F.; IOOTTY, M. Condições necessárias para o planejamento no mercado de gás natural. **Boletim Infopetro Petróleo e Gás Brasil**. n. 3, ano 6, mai./jun de 2005.

ALMEIDA, E. L. F.; OLIVEIRA, A. C.; BIASI, G. Balanço da sexta rodada de licitações de blocos exploratórios. In: BICALHO, R.; ALMEIDA, E. L. F; PINTO JR, H. Q.; IOOTTY, M. **Ensaio sobre política energética**. Rio de Janeiro-RJ: Interciência, IBP. 2007, pp. 133-137.

ALMEIDA, M. H. T. Negociando a reforma: a privatização de empresas públicas no Brasil. **Dados**. vol. 42 n. 03, jan. 1996.

ALVEAL CONTRERAS, C. **Os desbravadores: a Petrobrás e construção do Brasil industrial**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1994.

ALVEAL CONTRERAS, C. Estatais Petrolíferas Latinoamericanas no Século XX: um complexo heterogêneo de trajetórias de um capitalismo de intervenção estatal frágil. **Anais do III Congresso Brasileiro de História Econômica. Associação Brasileira de Pesquisadores em História Econômica**. Belo Horizonte, 1999.

ALVEAL CONTRERAS, C. **Evolução da indústria do petróleo: nascimento e desenvolvimento**. Texto para Discussão. COPPEAD/IE. Rio de Janeiro, UFRJ, 2003.

ALVEAL CONTRERAS, C. A modernização dependente da reforma energética brasileira. In: BICALHO, R.; ALMEIDA, E. L. F.; PINTO JR, H. Q.; IOOTTY, M. **Ensaio sobre política energética**. Rio de Janeiro-RJ: Interciência, IBP. 2007, pp. 12-17

ALVEAL CONTRERAS, C.; CAMPOS, A. F. **Reforma petrolífera na América do Sul: política pública, capital privado e integração energética**. In: IV Congresso Brasileiro de Planejamento Energético, 2004, Itajubá-MG. Anais do IV Congresso Brasileiro de Planejamento Energético, 2004.

AMSTALDEN, R. R. **Fatores relevantes na geração de valor da marca Petrobras: um estudo com os consumidores do segmento de combustíveis**. Dissertação de Mestrado apresentada a Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas. Fundação Getúlio Vargas. São Paulo: 2007.

AOKI, M. Horizontal versus vertical information structure of the firm. **American Economic Review**. 76, p. 971-983, 1986.

ARAÚJO, J. L.; OLIVEIRA, A. Política energética brasileira: mudança de rumo? **Colóquio Internacional “Energía, Reformas Institucionales y Desarrollo en América Latina”** Universidad Autónoma de México. México, D.F. 5-7 noviembre 2003. pp. 627-57.

ARAUJO, R. S. B. **Estratégia das operadoras e concentração do mercado de E&P do setor petróleo e gás no Brasil**. Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Engenharia da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, UFRJ/COPPE: 2007.

ARROW, K. J. Control in Large Organizations. **Management Science**, Vol. 10, No. 3, (Apr., 1964), pp. 397-408

AZEVEDO, P. F. **Integração Vertical e Barganha**. Tese de Doutorado apresentada à Faculdade de Economia da Universidade de São Paulo. São Paulo, FEA/USP: 1996.

AZEVEDO, P. F. **A Nova Economia Institucional e a Defesa da Concorrência: re-introduzindo a história**. Série Seminários de Pesquisa. Rio de Janeiro: Instituto de Economia – UFRJ, 2009. Disponível em www.ie.ufrj.br/publicacoes/serie_seminarios.../texto_14_11.pdf. Acesso em agosto de 2009.

BATISTA DA SILVA, M. A. **Gestão de meio ambiente na Petrobras**. Apresentação no Seminário de Gestão Ambiental. Programa de Planejamento Energético – PPE/COPPE/UFRJ: 2008.

BELL, D.; SCHLEIFER, A. **Decisions under uncertainty**. Cambridge, Mass. Course Technology Inc. (CTI), 1995.

BELL, M. DANTAS, E. Latecomer firms and the emergence and development of knowledge networks: The case of Petrobras in Brazil. **Research Policy**. (38), 2009.

BENVEGNÚ, M. L. **Adaptação estratégica organizacional: o caso da Petrobras no período 1998 a 2007**. Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Engenharia da Produção da Universidade Federal Fluminense. Niterói, RJ: 2008.

BLONGREN, C. L. **Do poço ao posto: regulação e cidadania no setor de petróleo e gás natural brasileiro** – O caso da Agência Nacional do Petróleo. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós Graduação em Ciência Política. Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2006.

BOMTEMPO, V. **Estudos dos Sistemas Produtivos**. Apresentação no Seminário do Projeto PIB – Perspectivas do Investimento Para o Brasil. Rio de Janeiro. Novembro de 2008.

BONE, R. B. **Ratings soberanos e corporativos**: o rompimento do teto soberano pela Petrobras e pela Repsol-YPF. Tese de Doutorado apresentada ao Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, UFRJ: 2004.

BRASIL. **Lei nº 200**, de 25 de fevereiro de 1967. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília, 1967.

BRASIL. Constituição (1988). **Emenda Constitucional 09**. Diário Oficial da União. 10 de novembro de 1995.

BRASIL. **Lei 9.478**, de 06 de agosto de 1997. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília, v. 135, n. 154, p. 17428.

BRASIL. **Lei 11.909**, de 04 de março de 1999. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília, v. 01, p. 01.

BRASIL, E. U. R. **Renda de informações nos leilões de exploração de Petróleo no Brasil:** uma estimação não-paramétrica com assimetria entre os agentes. Dissertação apresentada ao Departamento de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo. São Paulo, USP: 2009.

BRASIL, E. U. R. ; POSTALI, F. A. S. ; MADEIRA, G. A. . **Assimetrias entre competidores nos leilões de petróleo no Brasil.** In: XXXVI Encontro Nacional de Economia - ANPEC, 2008, Salvador, BA. Anais do XXXVI Encontro Nacional de Economia, 2008

BUENO, R. **Petrobrás: uma batalha contra a desinformação e o preconceito.** Rio de Janeiro, Livraria Editora Amais: 1994a.

BUENO, R. **A farsa do petróleo:** porque querem destruir a Petrobras. Rio de Janeiro, Vozes: 1994b.

CAMPOS, A. F. **Petrobrás:** a caminho da privatização? Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Economia. Universidade Federal do Espírito Santo – UFES. Vitória, 1998.

CAMPOS, A. F. **A reestruturação da indústria de petróleo sul americana nos anos 90.** Tese de Doutorado. Universidade Federal do Rio de Janeiro. Programa de Planejamento energético (PPE/COPPE). Rio de Janeiro, 2005.

CAMPOS, R. **Cuidado com os dinossauros.** Pensadores Brasileiros. 1998 Disponível em <http://home.comcast.net/~pensadoresbrasil/RobertoCampos/>. Acesso em 02 jan. 2010.

CARDOSO, F. H. **Mãos a obra, Brasil:** proposta de Governo. 1994.

CARDOSO, L. A.; CARVALHO, S. C. **O papel das universidades corporativas no desenvolvimento de competências:** um estudo de caso sobre a Universidade Petrobras. XIII Simpep. Bauru, São Paulo. Novembro de 2006. Disponível em http://www.simpep.feb.unesp.br/anais/anais_13/artigos/470.pdf. Acesso em 06 de jan. de 2010.

CARVALHO, F.; GOLDSTEIN, A. **The ‘making of’ national giants: technology and governments shaping the international expansion of oil companies from Brazil and China.** Working Paper Series 200821. United Nations University, Maastricht, The Netherlands, 2008.

CASA CIVIL. **Análise e avaliação do papel das agências reguladoras no atual arranjo institucional brasileiro.** Relatório Final da do Grupo de Trabalho Interministerial. Casa Civil. Presidência da República, 2003.

CHANDLER, A. D. What is a firm? A historical perspective. **European Economic Review.** n. 36, 1992, p. 483-493.

CLÔ, A. **Oil Economics and Policy.** Boston: Kluwer Academic Publishers. 2000.

COASE, R. **The nature of the firm.** *Economica.* n. 04, p. 386-405, 1937.

COSTA, A. D.; PESSALI, H. F. A trajetória de internacionalização da Petrobras na indústria de petróleo e derivados. **Revista História Econômica e História de Empresas.** vol. XXII, n. 1, p. 5-32, jan./jun. 2009.

DANTAS, A. T. **Capacitação tecnológica de fornecedores em redes de firmas: o caso da indústria do petróleo *offshore* no Brasil.** Tese de doutoramento apresentada ao programa de pós-graduação em economia do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, UFRJ, 1999.

DAVID, P. A. **Why are Institutions the Carriers of History? Notes on Path-dependence and the Evolution of Conventions, Organizations and Institutions.** Working Paper. Stanford University, Department of Economics, Stanford, CA, 1992.

DEMSETZ, H. [1988]. The Theory of the Firm Revisited, in: _____. **Ownership, Control and the Firm: The Organization of Economic Activity.** Oxford, Basil Blackwell, 1990.

DIMENSTEIN, G; SOUZA, J. **A história real: trama de uma sucessão.** São Paulo, Ática: 1994.

DOSI, G. Hierarchies, markets and power: some foundations issues on the nature of contemporary economic organizations. **Industrial and Corporate Change.** v. 4, n. 1, 1995, pp. 01-19.

EMPRESA DE PESQUISA ENERGÉTICA – EPE. **Balço Energético Nacional – Ano Base 2008.** Rio de Janeiro, EPE: 2009. Disponível em www.epe.gov.br. Acesso em jan. 2010.

EMPRESA DE PESQUISA ENERGÉTICA – EPE. **Contexto mundial e os preços do petróleo**: uma visão de longo prazo. Rio de Janeiro: EPE, 2008. Disponível em www.epe.gov.br. Acesso em jan. 2010.

ESTEVES, H. B. B. **O uso de leilões como mecanismos competitivos e a experiência brasileira nas indústrias de energia**. 9th IAEE European Energy Conference "Energy Markets and Sustainability in a Larger Europe". Florence, IAEE, 2007.

FERRICHE, R.C. **Teoria de leilões com aplicação ao mercado de petróleo brasileiro**. Dissertação de Mestrado apresentada à Escola de Pós-Graduação em Economia da Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro, FGV: 2009.

FIGUEIRERO, P. G. **Visões da gerência da auditoria interna da Petrobras sobre suas estratégias de atuação em face das práticas de mercado e da nova modelagem organizacional da companhia**. Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação da Escola Brasileira de Administração Pública – Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro, FGV: 2002.

FILGUEIRAS, M. G. T. **A política de preços para o gás natural no Brasil e seu impacto sobre a competitividade e desenvolvimento do mercado gasífero**. Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Economia do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, UFRJ: 2009.

FIUZA, E. P. S. Comentários sobre 'Licitações da ANP, Petrobras e a maldição do vencedor'. In: SALGADO, L. H.; MOTTA, R. S. **Marcos regulatórios no Brasil: incentivos ao investimento e governança regulatória**. Rio de Janeiro, IPEA: 2008.

FORBES. **World's most respected companies**, 2007

FOSS, N. J. **Firms, Incomplete Contracts and Organizational Learning**. DRUIS Working Papers 96-2: Danish Research Unit for Industrial Dynamics: 1996.

FOSS, N. J. **Incomplete contracts and economic organizations: Bryan Loasby and the theory of the firm**. DRUIS Working Papers 97-11: Danish Research Unit for Industrial Dynamics: 1997.

FOSS, N. J.; KLEIN, P. G. **The theory of the firm and its critics: a stocktaking and assessment**. DRUIS Working Papers 05-03: Danish Research Unit for Industrial Dynamics: 2005.

FURTADO, A. T. **A Trajetória Tecnológica da Petrobrás Na Produção Offshore.** Recitec, Recife, v. 2, n. 2, p. 76-107, 1998.

FURTADO, A. T. Mudança institucional e política industrial no setor de petróleo. In: BICALHO, R.; ALMEIDA, E. L. F.; PINTO JR, H. Q.; IOOTTY, M. **Ensaio sobre política energética.** Rio de Janeiro-RJ: Interciência, IBP. 2007, pp. 18-21.

FURTADO, A.; MULLER, N. **Competitividade da indústria de extração e refino de petróleo. Nota técnica setorial do complexo químico.** IE/UNICAMP-IEI/UFRJ-FDC-FUNCEX, Campinas, 92 p. 1994

FURTADO, R. **Modelo de Valoração de Áreas Exploratórias com Base nas Licitações Brasileiras.** Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós Graduação Interdisciplinar de Ciências e Engenharia do petróleo da Faculdade de Engenharia Mecânica da Universidade Estadual de Campinas. São Paulo, UNICAMP: 2004.

FURUBOTN, E. G.; RICHTER, R. **The new institutional economics:** a collection articles from the journal of institutional and theoretical economics. Tubingen: Mohr, 1991.

GIAMBIAGI, F.; RODRIGUES, A. P. A agenda de médio prazo no Brasil e a Petrobras. **Revista de Economia Política.** vol. 18 n. 03, (71) jul. a set. 1998.

GUIMARÃES, A. B. **As experiências de privatização do setor petrolífero na Argentina e de abertura ao capital privado na Venezuela.** Dissertação de Apresentada ao Programa de Pós Graduação em Engenharia da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, COPPE: 1997.

IMF – INTERNATIONAL MONETARY FUND. **World Economic Outlook 2010.** Disponível em www.imf.org. Acesso em abril de 2010.

KARDEC, A. **A Petrobras Verde.** Entrevista concedida à Revista TN Petróleo. n. 62, nov. 2008.

KELMAN, J. **Desafios do Regulador.** Rio de Janeiro, Synergia: 2009.

LAFFONT, J. J.; VUONG, Q. Structural Analysis of Auction Data. **American Economic Review.** n. 86, pp. 414-420, 1996.

LAMARÃO, S. A campanha do petróleo e a criação da Petrobras. In: SILVA, Raul M.; CACHAPUZ, Paulo B.; LAMARÃO, Sérgio (orgs). **Getúlio e seu tempo**. (2004). Disponível em <http://www.bndes.gov.br/conhecimento/livro-gv/.pdf>. Acesso em jan.2010.

LANGLOIS, R. N. The New Institutional Economics: an introductory essay. In: _____. **Economic as a process: Essays in the New Institutional Economics**. New York: Cambridge University Press, 1986.

LANGLOIS, R. N.; FOSS, N. J. **Capabilities and governance** : the rebirth of production in the theory of economic organizations. DRUIS Working Papers 97-02: Danish Research Unit for Industrial Dynamics: 1997.

LEITÃO, D. M. A gestão tecnológica na Petrobras. **Revista de Administração**. 24 (2), p. 25-35, abr./jun. 1989.

LEITÃO, D. M.; MONTEIRO, O. R. O sistema de planejamento do Centro de Pesquisa da Petrobras- CENPES. **Revista de Administração**. 21 (2). P. 48-55, Abr./jun. 1986

LEITE, A. D. **Energy in Brazil: toward a renewable energy dominate system**. London, UK, Earthscan: 2009.

LEITE, A. D. Reformas na indústria brasileira de petróleo na década de 1990: a trajetória e as estratégias da Petrobrás no novo ambiente competitivo. **Entrevista concedida a Ednilson Silva Felipe**. Rio de Janeiro, 2009.

LEITE, M. L. **Função regulatória da licitação de blocos regulatórios de petróleo e gás natural**. III Premio SEAE de monografias e defesa da concorrência e regulação econômica. Brasília, SEAE: 2008.

LESSA, C. **Petrobras, soberania e geopolítica**. Valor Econômico. 10 de maio de 2006.

LEVY, B.; SPILLER, P. **The Institutional Foundations of Regulatory Commitment: a comparative analysis of telecommunications regulation**. Journal of Law, Economics and Organization, Vol. 10, 1996.

LIMA, H. **Petróleo no Brasil: a situação, o modelo e a política atual**. Rio de Janeiro: Sinergia, 2008.

LINS, L. S. **A integração entre o planejamento estratégico e a gestão ambiental no segmento de petróleo e gás: o caso da Petrobras.** Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Planejamento Energético da Pós-Graduação em Engenharia da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: UFRJ, 2007.

LOASBY, B. J. Organisation, competition, and the growth of knowledge. In: LANGLOIS, R. N. **Economic as a process: Essays in the New Institutional Economics.** New York: Cambridge University Press, 1986. p. 41-58.

MACHADO, G., SZKLO, A., **Diálogo socrático sobre a tendência do preço do petróleo:** as perguntas certas. Rio Oil & Gás Conference. Rio de Janeiro, IBP: 2006.

MATTOS, C. Licitações da ANP, Petrobras e a maldição do vencedor. In: SALGADO, L. H.; MOTTA, R. S. **Marcos regulatórios no Brasil:** incentivos ao investimento e governança regulatória. Rio de Janeiro, IPEA: 2008.

MÉNARD, C. Market as Institutions versus organizations as markets? Disentangling some fundamental concepts. **Journal of economic behavior and organizations.** Vol. 28. 1995. p. 161-182.

MÉNARD, C. Why organization matter? **Atlantic Economic Journal.** v. 24, p. 281-300, 1996.

MÉNARD, C. Internal characteristics of formal organizations. In: MENARD, Claude (ed.). **Transaction cost economics: recent developments.** Cheltenham: Edward Elgar, 1997. pp. 30-58.

MÉNARD, C. **Institutions, contracts and organizations.** Cheltenham: Edward Elgar Pub, 2002.

MÉNARD, C. A new institutional approach to organization. In: MÉNARD, C & SHIRLEY, M. **Handbook of new institutional economics.** Netherlands: Springer, 2005, p 281-318.

MIRANDA, M. A. T. **O petróleo é nosso:** a luta contra o entreguismo, pelo monopólio estatal. São Paulo, Editora IPSES, 2004.

MOURA, I. C. L. **Monteiro Lobato: Ariel vencido?** Um olhar político sobre o escritor visionário. Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em História Social das Relações Políticas da Universidade Federal do Espírito Santo. Vitória, UFES: 2007.

NAKAMURA, A. A. **Desempenho de processos de fusões e aquisições: um estudo sobre a indústria petrolífera mundial a partir da década de 1990.** Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Economia do Instituto de Economia – Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: UFRJ, 2005.

NORTH, D. C. **Institutions, institutional change and economic performance.** New York: Cambridge University Press, 1990.

NORTH, D. C. Transaction cost through time. In: MENARD, Claude (ed.). **Transaction cost economics: recent developments.** Cheltenham: Edward Elgar, 1997. pp. 149-160.

NORTH, D. C. **Understanding the process of economic change.** New Jersey: Princeton University Press, 2005.

OLIVEIRA, B. N. **Modelo de comercialização de energia pela opção de disponibilidade de geração termelétrica.** Dissertação apresentada ao Programa de Planejamento Energético da COPPE. Rio de Janeiro, UFRJ: 2008.

OLIVEIRA, G. G. **A trajetória da Petrobras: desafios atuais e o futuro.** Tese de Doutorado apresentada a Comissão de Pós-Graduação em Engenharia Mecânica. Universidade Estadual de Campinas. São Paulo: Unicamp, 1995.

ORTIZ NETO, J. B. **O processo de aprendizado tecnológico na trajetória do sistema de produção flutuante empreendido pela Petrobrás – Programa de produção em águas profundas.** Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Econômico da Universidade Federal do Paraná. Curitiba, UFPR: 2006.

PAIM, G. **Petrobras: um monopólio em fim de linha.** Rio de Janeiro, Topbooks: 1994.

PETRO & QUIMICA REVISTA. **Em busca do petróleo (ainda) escondido**. Edição 292 / 1997. Disponível em http://www.petroequimica.com.br/edicoes/ed_292/292.html. Acesso 21 de junho de 2010.

PETRÓLEO BRASILEIRO S.A. – PETROBRAS. **Sistema Petrobras: diagnósticos e perspectiva**. Rio de Janeiro, Petrobras: 1993.

PETRÓLEO BRASILEIRO S.A. – PETROBRAS. **Relatório Anual 1998**. Rio de Janeiro, Petrobras: 1999.

PETRÓLEO BRASILEIRO S.A. – PETROBRAS. **Demonstrações Financeiras 1998**. Rio de Janeiro, Petrobras: 1999B.

PETRÓLEO BRASILEIRO S.A. – PETROBRAS. **Relatório Anual 1999**. Rio de Janeiro, Petrobras: 2000.

PETRÓLEO BRASILEIRO S.A. – PETROBRAS. **Relatório Anual 2000**. Rio de Janeiro, Petrobras: 2001.

PETRÓLEO BRASILEIRO S.A. – PETROBRAS. **Relatório Anual 2001**. Rio de Janeiro, Petrobras: 2002.

PETRÓLEO BRASILEIRO S.A. – PETROBRAS. **Demonstrativo Financeiro 2001**. Rio de Janeiro, Petrobras: 2002B.

PETRÓLEO BRASILEIRO S.A. – PETROBRAS. **Relatório Anual 2002**. Rio de Janeiro, Petrobras: 2003.

PETRÓLEO BRASILEIRO S.A. – PETROBRAS. **Petrobras 50 anos: a construção da inteligência brasileira**. Rio de Janeiro, Petrobras: 2003B.

PETRÓLEO BRASILEIRO S.A. – PETROBRAS. **Demonstrativo Financeiro 2002**. Rio de Janeiro, Petrobras: 2003C.

PETRÓLEO BRASILEIRO S.A. – PETROBRAS. **Relatório Anual 2003**. Rio de Janeiro, Petrobras: 2004.

PETRÓLEO BRASILEIRO S.A. – PETROBRAS. **Relatório Anual 2004.** Rio de Janeiro, Petrobras: 2005.

PETRÓLEO BRASILEIRO S.A. - PETROBRAS. **Mudança no Conselho de Administração e na Presidência.** Rio de Janeiro, Petrobras: 2005. Disponível em www.petrobras.com.br/ri. Acesso em 05 de janeiro de 2010.

PETRÓLEO BRASILEIRO S.A. – PETROBRAS. **Relatório Anual 2005.** Rio de Janeiro, Petrobras: 2006.

PETRÓLEO BRASILEIRO S.A. – PETROBRAS. **Relatório Anual 2006.** Rio de Janeiro, Petrobras: 2007.

PETRÓLEO BRASILEIRO S.A. – PETROBRAS. **Relatório Anual 2007.** Rio de Janeiro, Petrobras: 2008.

PETRÓLEO BRASILEIRO S.A. – PETROBRAS. **Relatório Anual 2008.** Rio de Janeiro, Petrobras: 2009.

PETRÓLEO BRASILEIRO S.A. – PETROBRAS. **Plano Estratégico 2000/2010.** Rio de Janeiro, Petrobras: 2009B.

PETRÓLEO BRASILEIRO S.A. – PETROBRAS. **Relatório de Sustentabilidade 2009.** Rio de Janeiro, Petrobras: 2010.

PETRÓLEO BRASILEIRO S.A. – PETROBRAS. **Planejamento Estratégico.** Rio de Janeiro, Petrobras: 2010B.

PETRÓLEO BRASILEIRO S.A. – PETROBRAS. **Plano de investimentos.** Rio de Janeiro, Petrobras: 2010C.

PETRÓLEO BRASILEIRO S.A. – PETROBRAS. **Capacitação de RH para Inovação.** Seminário de Plano de Cargos e Salários. Rio de Janeiro, Petrobras: 2010D.

PETRÓLEO BRASILEIRO S.A. – PETROBRAS. **Desafios tecnológicos da Petrobras.** Rio de Janeiro, Petrobras: 2010E.

PINTO JÚNIOR, H. Q. Dependência e vulnerabilidade energética: o caso do gás natural no Brasil. **Boletim Infopetro Petróleo e Gás Brasil**. n. 2, ano 7, mar./abr de 2006.

PINTO JÚNIOR, H. Q. Reformas e a regulação de energia: lições da experiência internacional para o caso brasileiro. In: BICALHO, R.; ALMEIDA, E. L. F; PINTO JÚNIOR, H. Q.; IOOTTY, M. **Ensaio sobre política energética**. Rio de Janeiro, Interciência, IBP: 2007, pp. 61-64.

PINTO JÚNIOR, H. Q.; ALVEAL CONTRERAS, C. Flexibilización del monopolio en la industria brasileña de petróleo: aspectos institucionales y perspectivas de cooperación. **Investigacion Economica**. (213). Jul./set. 1995.

PINTO JÚNIOR, H. Q.; SILVEIRA, J. P. **Elementos da regulação setorial e de defesa da concorrência: uma agenda de questões para o setor de energia**. Rio de Janeiro, ANP: 1999.

PINTO JÚNIOR, H. Q.; PIRES, M. C. C. P. **Assimetria de informações e problemas regulatórios**. Rio de Janeiro, ANP: 1999.

PINTO JÚNIOR, H. Q.; BORGES, H. Duas questões relevantes no debate envolvendo as agências reguladoras. In: BICALHO, R.; ALMEIDA, E. L. F; PINTO JÚNIOR, H. Q.; IOOTTY, M. **Ensaio sobre política energética**. Rio de Janeiro, Interciência, IBP: 2007, pp. 65-67.

PINTO JÚNIOR, H. Q.; IOOTTY, M. Avaliando os impactos microeconômicos das fusões e aquisições nas indústrias de energia no mundo: uma análise para a década de 90. **Revista de Economia Política**. vol. 25, n.4, 2005, pp. 439-453.

PINTO JUNIOR, H. Q. ; NUNES, L. S. . Dos choques petrolíferos à atual estrutura de formação de preços do petróleo. **Revista Brasileira de Energia**. Rio de Janeiro, v. 8 no.1, 2001

SHACKLE, G. **Decision, order and time in human affair**. Cambridge. Cambridge University Press, 1961.

SHAFFER, B. Firm-level responses to government regulation: theoretical and research approaches - Special Issue: Yearly Review of Management. **Journal of Management**. Fall, 1995.

SILVA, A. J. G. **Investimentos de empresas de petróleo em energia fotovoltaica: o caso da BP solar e as motivações da Petrobras.** Dissertação apresentada ao Programa de Planejamento Energético da COPPE. Rio de Janeiro, UFRJ: 2006.

SILVA, C. E. V. **Uma análise das mudanças das práticas contábeis ocorridas em 1999, relativas à atividade de exploração e produção de petróleo: o caso da Petrobras.** Dissertação apresentada a Faculdade de Administração e Ciências Contábeis da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, UFRJ: 2004.

SILVA, C. M. S. **Estratégia de preços da Petrobras no mercado de combustíveis brasileiro pós-liberalização e instrumentos de amortecimento de variações internacionais.** Dissertação de Mestrado apresentada ao Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, UFRJ: 2003.

SILVA, F. Q. **Agências reguladoras: a sua independência e o princípio do Estado Democrático de Direito.** Curitiba: Juruá, 2002.

SILVA, A. A.; MARTINS, V. N.; FERREIRA, L. A. W.D. A implantação das universidades corporativas nas empresas: um estudo de caso. **Perspectivas Online.** São Paulo. v. 3. n. 12. 2009.

SIMON, H. Rational Decision Making in Business Organization, **American Economic Review**, Vol. 69, September, pp. 493-513, 1979.

SPILLER, P. T.; LIAO, S. **Buy, Lobby or Sue: Interest Groups' Participation in Policy Making - A Selective Survey.** NBER Working Paper No. 12209, 2006.

SPILLER, P. T.; STEIN, E.; TOMMASI, M. **Political Institutions, policy making process, and policy outcomes: an intertemporal transactions frameworks.** In: "Political Institutions, Policymaking Processes and Policy Outcomes" of the Latin American Research Network (Inter-American Development Bank), 2003.

TORRES, R. R; MOLLE, L.; FARIAS FILHO, J. R. **Evolução dos sistemas de segurança e meio ambiente da Petrobras.** Congresso Nacional de Excelência em Gestão. Universidade Federal Fluminense. 22 e 23 de novembro de 2002. Niterói, UFF, 2002.

VIANNA, L. W. **Esquerda brasileira e tradição republicana: estudos de conjuntura sobre a era FHC-Lula.** Rio de Janeiro: Editora Revan, 2006.

VIDAL, J. W. B.; VASCONCELLOS, G. F. **Petrobras: um clarão na história**. Brasília, Sol Brasil: 2001.

VICCHINI, R. J. Determinantes da Competitividade na indústria de gás natural: uma abordagem neoinstitucional. **3º Congresso Brasileiro de P&D em Petróleo e Gás**. Rio de Janeiro, IBP: 2004.

WILLIAMSON, O. The Vertical Integration of Production: Market Failure. **The American Economic Review**, Vol. 61, No. 2. Papers and Proceedings of the Eighty-Third Annual Meeting of the American Economic Association (May, 1971), pp. 112-123. Published by: American Economic Association.

WILLIAMSON, O. **Markets and hierarchies: an analysis and antitrust implications**. New York: Free Press, 1975.

WILLIAMSON, O. **The economic institutions of capitalism**. Londres: Free Press, 1985.

WILLIAMSON, O. The economics of governance: framework and implications. In: LANGLOIS, Richard. N. **Economic as a process: Essays in the New Institutional Economics**. New York: Cambridge University Press, 1986. p. 171-202.

WILLIAMSON, O. **Mechanism of governance**. Ney York: Oxford University Press, 1996.

WILLIAMSON, O. Hierarchies, markets, and power in the economy: an economic perspective. In: MENARD, Claude (ed.). **Transaction cost economics: recent developments**. Cheltenham: Edward Elgar, 1997. pp. 1-29.

WILLIAMSON, O. Strategy research: governance and competence perspectives. **Strategic Management Journal**. (20), 1999. p. 1087-1108.

WILLIAMSON, O. The New Institutional Economics: taking stock, looking ahead. **Journal of Economic Literature**. v. 38. 2000, pp. 595-613.

WILLIAMSON, O. The theory of the firm as governance structure: from choice to contract. **The Journal of Economic Perspectives**. v. 16, n. 3, (Summer, 2002), pp. 171-195.

ZAMITH, M. R. A. **A nova economia institucional e as atividades de exploração e produção *onshore* e petróleo e gás natural em campos maduros no Brasil.** Tese de Doutorado. Instituto de Eletrotécnica e energia da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2005.

JORNAIS E REVISTAS E OUTROS PERIÓDICOS

BOLETIM INFOPETRO. **Petrobras assina termo de compromisso para ajuste ambiental.** n. 2, de. 2000.

BOLETIM INFOPETRO. **Condições necessárias para o planejamento no mercado de gás natural.** n. 3, ano 6, mai./jun de 2005

FOLHA DE SÃO PAULO. **Petrobras vai gastar R\$ 110 mi na baía.** 08 de fevereiro de 2000;

FOLHA DE SÃO PAULO. **‘Marca PetroBrax foi feita sem licitação pro ser ‘trabalho de arte’.** 06 de janeiro de 2001.

FOLHA DE SÃO PAULO. **Petrobras vai insistir em PetroBrax.** 11 de janeiro de 2001.

FOLHA DE SÃO PAULO. **Somos uma empresa moreninha, diz Reichstul.** 11 de janeiro de 2001.

FOLHA DE SÃO PAULO. **Petrobras nega “Ajuste de Conduta”.** 28 de dezembro de 2006.

GAZETA MERCANTIL. **Fusões e aquisições crescem na indústria petrolífera mundial.** 22 de julho de 1996.

GAZETA MERCANTIL. **O promissor futuro da Petrobras.** 04 de agosto de 1997.

GAZETA MERCANTIL. **Petrobras faz contas do vazamento.** 24 de abril de 2000.

GAZETA MERCANTIL. **Prejuízo da Petrobras já chega a R\$ 110 milhões.** 08 de fevereiro de 2000.

GAZETA MERCANTIL. **Petrobras mais próxima do investidor.** 04 de abril de 2000.

JORNAL DO BRASIL. **Duto da Petrobras polui a Baía.** 19 de janeiro de 2000.

JORNAL DO BRASIL. **Fim de papo.** 14 de janeiro de 2001.

O ESTADO DE SAO PAULO. **Petróleo atrai investidores estrangeiros.** 24 de agosto de 1995

O ESTADO DE SÃO PAULO. **Petrobras estima em R\$ 110 milhões os gastos no Rio.** 08 de fevereiro de 2000;

O ESTADO DE SÃO PAULO. **'Petrobras' é ridículo.** 04 de janeiro de 2001

O ESTADO DE SÃO PAULO. **Petrobrás busca ação integrada no exterior.** 08 de maio de 2008.

O ESTADO DE SÃO PAULO. **Petrobras quer tirar térmicas do sistema.** 16 de dezembro de 2006.

O ESTADO DE SÃO PAULO. **A visão de Gabrielli está totalmente equivocada.** 05 de dezembro de 2006.

O ESTADO DE SÃO PAULO. **Petrobras garante que não faltará gás para as térmicas.** 03 de maio de 2007.

O GLOBO. **Petrobras será obrigada a se ajustar à Lei das S.A.** 23 de março de 1998.

O GLOBO. **Petrobras será multada em milhões de Reais.** 20 de janeiro de 2000.

O GLOBO. Depois se verificou que o vazamento tinha sido de 1,3 milhões de litros e demorado 4 horas. **Petrobras pede socorro**. 24 de fevereiro de 2000.

O GLOBO. **Petrobras gastará R\$ 110 mi por causa do vazamento de óleo**. 08 de fevereiro de 2000.

REVISTA ISTO É. **Petrobras: do óleo à energia**. n. 1574, Dezembro de 1999.

REVISTA VEJA. **A fera domada**. Março de 1999.

REVISTA VEJA. **Visão de longo prazo**. 16 de maio de 2007

RODA VIVA. **Entrevista a Henri Philippe Reichstul**. TV Cultura, 2000. Disponível www.culturamarcas.com.br. Acesso em janeiro de 2010.

VALOR ECONÔMICO. **Petrobras destaca-se em governança**. 27 de janeiro de 2005.

VALOR ECONÔMICO. **Petrobras diz que não investirá mais na Bolívia**. 04 de maio de 2006.