

#### 4. **A Petrobras como força política autônoma**

O objetivo deste capítulo é caracterizar o ator Petrobras como um ator relativamente independente do Estado e identificar mudanças nas suas preferências que a levaram a adotar uma estratégia de diversificação e internacionalização de suas atividades na segunda metade dos anos 90, prioritariamente na América do Sul. Tais mudanças são aqui identificadas a partir de i) alterações na legislação que regulamenta o setor produtivo estatal, dada a condição de empresa pública do ator; e ii) alterações na legislação do setor de petróleo e gás, dado o escopo de atuação da companhia. Não se pretende fazer um apanhado detalhado da estrutura legal do país e sim um resgate histórico da trajetória da Petrobras, pontuando as alterações legais mais significativas que orientaram seu desenvolvimento, à luz das transformações do Estado e da indústria petrolífera mundial.

Dessa forma, acreditamos ser possível identificar a evolução do consenso em torno dos três pilares que sustentaram o modelo do Estado empresário – o capital internacional, o capital privado nacional e o setor produtivo estatal – que proporcionou momentos de maior ou menor autonomia do ator, favorecendo ou limitando a implantação de uma estratégia própria que lhe permitisse alcançar suas preferências. A constituição das preferências da Petrobras é analisada a partir da teoria liberal de Moravcsik (1997) e dos mecanismos de influência entre as economias internacional e doméstica propostos por Stallings (1992).

O capítulo está dividido em quatro partes: no primeiro item, são expostas a característica híbrida do ator e as condições favoráveis e desfavoráveis que dela derivam para o exercício de sua autonomia relativa, ou seja, para sua caracterização como um ator relativamente independente do Estado; no segundo item contextualiza-se o nascimento da Petrobras, relacionando-o à adoção do modelo do Estado empreendedor e ao status de recurso estratégico que o petróleo adquiriu no plano mundial; no terceiro item, são apontadas as oscilações na autonomia relativa do ator, associando-as à ruptura da aliança que sustentou o

modelo de viés desenvolvimentista e aos choques do petróleo; no quarto item, são identificadas as condições que propiciaram o resgate de sua autonomia relativa e a reorientação estratégica para que a empresa se internacionalizasse e diversificasse suas atividades, num ambiente em que o Estado assume a função de regulador, e a indústria petrolífera mundial busca fontes alternativas de energia.

#### 4.1

#### **O hibridismo do ator: estímulos e limites para a autonomia relativa**

A administração pública é composta de instituições categorizadas segundo sua estrutura organizacional e finalidade. Entre as diversas categorizações está a empresa pública, na qual se insere a Petrobras. Na definição de Fernandes (1981), as agências governamentais classificadas sob esta rubrica atendem três requisitos: i) são de propriedade total ou majoritária do Estado, ou seja, ao menos 50% mais uma ação com direito a voto (ação ordinária) da empresa pertencem ao Estado; ii) são orientadas para satisfação de propósitos ou interesses públicos, internalizando custos geralmente negligenciados pelas empresas privadas para atendimento de demandas sociais; iii) desempenham atividades de natureza econômica ou comercial, guiadas pela rentabilidade dos investimentos e com vistas à obtenção de lucro. (Fernandes apud FREIRES, 1993:6-10)

Pela definição acima, podemos considerar as empresas públicas – também denominadas atores do setor produtivo estatal (SPE) – como atores híbridos, ora perseguindo objetivos políticos e/ou macroeconômicos de seu principal acionista; ora agindo sob a lógica *profit-oriented* da iniciativa privada, regida por objetivos microeconômicos. Sua atuação, portanto, seria constantemente balizada pela relação conflituosa entre autonomia e controle. Quanto mais próximo da lógica empresarial, menor seu grau de subordinação aos interesses públicos; quanto mais distante dela, menor sua autonomia relativa diante do Estado.

Sendo a tensão entre esses dois extremos um importante fator a ser considerado para o estudo da relação das empresas públicas com o Estado, é preciso definir também o conceito de autonomia utilizado nesta pesquisa, de modo que possamos analisar, nos capítulos seguintes, a atuação da Petrobras nas negociações para a construção do gasoduto Brasil-Bolívia, considerando-a um

ator relativamente independente do Estado. Para isso reunimos as abordagens propostas por Freires (1993) e Alveal Contreras (1994). Ambos dedicaram-se ao estudo da Petrobras como força autônoma, com diferenças de ênfase nas análises. Enquanto o primeiro priorizou a literatura de administração pública, a segunda buscou na ciência política a base para sua argumentação.

Freires propõe três estágios da relação autonomia/controle das empresas públicas em relação ao Estado: i) subordinação passiva, na qual a empresa corresponde a demandas políticas circunstanciais, minimizando esforços para ampliação de capacidade administrativa própria; ii) subordinação ativa, em que as elites dirigentes resistem a imposições de seu acionista majoritário, assumindo uma postura negociadora com o objetivo de contemplar suas demandas nas decisões finais; iii) insubordinação, quando há um conflito aberto entre a direção da companhia e as orientações governamentais, resultando na anulação das prerrogativas de gestão da empresa pública pelo Estado com vistas ao alcance de metas operacionais com as quais o grupo dirigente da empresa não tem qualquer afinidade. (FREIRES, op cit, 33-35)

A autonomia seria definida, então, pela capacidade dos dirigentes do SPE em incorporar suas preferências no processo de elaboração de seu projeto estratégico e execução de suas atividades, de modo a minimizar o uso político da empresa e assegurar a rentabilidade dos negócios. Como esta dissertação está centrada na possibilidade de participação de novos atores no processo decisório de política externa a partir da liberalização política e econômica no Brasil, faz-se necessário salientar os componentes político-econômicos que potencializam tal capacidade, ponto desenvolvido por Alveal Contreras.

De acordo com a autora, a oscilação do pêndulo virtual da autonomia por onde transitam os atores do setor produtivo estatal vai depender da mobilização de duas categorias de recursos de poder: os recursos de autoridade, associados ao domínio da esfera política do ator, e os recursos de alocação, relacionados ao domínio da esfera econômica.<sup>33</sup> Os primeiros estão vinculados tanto ao arcabouço jurídico-institucional que rege o SPE de forma geral e define a competência do ator, de forma particular, como à sua identidade política, manifestada na

---

33 O conceito de recursos de poder é aqui entendido “como todo tipo de vantagem ou capacidade a que o ator pode recorrer para afetar, a seu favor, o resultado de um processo de interação com outros atores”. (Guiddens apud ALVEAL CONTRERAS, op cit, 45).

habilidade em adquirir, acumular e mobilizar vantagens a seu favor. Habilidade esta desenvolvida no curso de sua interação com os demais atores da esfera estatal e da esfera privada. (ALVEAL CONTRERAS, op cit, 43-44)

Assim, ao definir legalmente os limites da atuação de uma empresa pública, o Estado lhe fornece instrumentos para que ela tire proveito das relações estabelecidas com os demais atores do sistema político. A autonomia *de direito* será exercida *de fato* de acordo com a habilidade do ator de incorporar suas preferências às políticas oficiais, neutralizando as posições que comprometam o seu crescimento. Ao mesmo tempo em que a bifacialidade que caracteriza as empresas públicas lhes impõe restrições - visto que a ambigüidade de seu comportamento as impede de negligenciar por completo a responsabilidade social ou de guiar-se pura e simplesmente por fatores mercadológicos -, cria oportunidades ímpares para a formação de coalizões que delineiam sua identidade política e asseguram sua sobrevivência. Os atores do SPE agiriam, então, como intermediadores de interesses da iniciativa privada e dos demais atores do aparato estatal incorporando-os às estratégias de diferentes governos, desde que coincidentes com o objetivo de expansão de suas atividades. (Ibid, 61)

No que diz respeito aos recursos de alocação, estes referem-se ao padrão de financiamento das empresas públicas. Trata-se de decisões relativas aos recursos alocativos dos atores do SPE que garantem a operação e crescimento dos negócios. Tais recursos podem ser de natureza financeira – que remete à capacidade corrente de autofinanciamento da empresa – e de autonomia de capital – definida pela capacidade de acumulação de excedente, isto é, a liberdade de tomar decisões para investir em novas áreas promissoras, com objetivo de diversificação ou conglomeração das atividades visando à maximização de ganhos. (Ibid, 60)

Como parte integrante do SPE, a trajetória da Petrobras está intimamente ligada ao caminho percorrido pelo Estado brasileiro. Do modelo do Estado empreendedor surgiram as circunstâncias que favoreceram o fortalecimento de uma identidade política capaz de reunir o consenso em torno de sua atuação, permitindo à companhia incorporar suas preferências na formulação de seu projeto estratégico e, assim, conquistar autonomia relativa frente ao Estado. Como será visto, ao longo das duas primeiras décadas de vida, as preferências do ator Petrobras coincidiam com as dos demais atores que sustentaram tal modelo.

À Petrobras, interessava assegurar o monopólio das atividades petrolíferas, de modo a inibir potenciais rivais; ao governo, interessava assegurar o abastecimento energético para desenvolver economicamente o país; ao empresariado nacional, carente de recursos para investimento, interessava que as condições para o crescimento da economia brasileira fossem fortalecidas, de modo a permitir seu próprio crescimento<sup>34</sup>; e ao capital internacional não interessava capitanear empreendimentos no setor, num momento em que o baixo preço internacional do petróleo tornava novos projetos pouco atrativos e em que a existência de jazidas brasileiras eram incertas<sup>35</sup>.

Quando o tripé que sustentava o paradigma de viés desenvolvimentista começou a entrar em crise, verificou-se uma perda de congruência das preferências dos atores envolvidos, traduzida em ameaças à identidade política dos atores do SPE, entre eles a Petrobras. Já na década de 70 e com maior ênfase nos anos 80, percebem-se interferências arbitrárias do Executivo nas empresas públicas, visando privilegiar interesses macroeconômicos. (RODRIGUES, 1989; FREIRES, 1993) Interferências estas que distorcem as funções políticas e econômicas institucionalmente atribuídas a essas empresas, levando-as a se afastar da extremidade privada do pêndulo da autonomia e caminhar para a outra ponta.

O esgotamento do modelo do Estado empresário coincide com a crise dos paradigmas de inserção internacional, levando o Brasil a adotar um novo padrão de inserção na gestão de Fernando Henrique Cardoso, como mencionado no segundo capítulo. Isso vai exigir das lideranças empresarias da Petrobras que se adaptem à nova realidade e reconfigurem suas relações com o Estado para recuperar sua autonomia relativa. A estratégia da petrolífera, traduzida no projeto de internacionalização e diversificação dos anos 90, acabaria contribuindo para a própria expansão internacional no Estado brasileiro. Da mesma forma que o Estado se apoiou na Petrobras para desenvolver-se e esta obteve seu apoio para se fortalecer, a nova aliança pactuada entre eles proporcionaria uma maior projeção

---

34 Algumas empresas nacionais chegaram a obter autorização para realização de atividades de exploração petrolífera antes da criação da Petrobras, mas não obtiveram êxito devido a dificuldades financeiras. (MIRANDA, 2004: 36)

35 Um dos fatores apontados por Paulo Valois (2000) que teriam proporcionado um ambiente favorável à criação da Petrobras teria sido justamente o desinteresse das chamadas sete irmãs que integravam o oligopólio internacional do petróleo na época, uma vez que a maioria das províncias petrolíferas brasileiras ainda não havia sido descoberta. (VALOIS, op cit, 82)

internacional de ambos, assentada numa nova convergência de interesses. Analisemos, pois, as mudanças que permitiram essa repactuação.

## 4.2

### **Nascimento de um gigante: conquista de autonomia e formação do consenso**

O nascimento da Petrobras insere-se no bojo das mudanças por que passava a sociedade brasileira desde os anos 1930, quando, sob a primeira gestão de Getúlio Vargas (1930-1934), são dados os primeiros passos em direção ao modelo de substituição de importações, calcado não mais no fomento à agricultura voltada para a exportação e sim na promoção do desenvolvimento da indústria nacional. No novo modelo, o Estado é concebido como agente protagonista na construção da ordem econômica, seja para superar a crise internacional provocada pelo *crack* de 1929 (TAVARES, 2000), seja para superar os entraves do desenvolvimento capitalista tardio característico das nações periféricas (ABRANCHES, 1977; EVANS, 1980)

Dadas a fragilidade do empresariado nacional e a falta de interesse do capital internacional para investir em setores chaves da economia, notadamente os de infra-estrutura e indústria de base, que exigem grandes volumes de recursos e cujo retorno do investimento é lento, restaria ao Estado assumir a condição de empreendedor. Ao setor produtivo estatal seria conferida não apenas a tarefa de liderar o processo de industrialização, como a de exercer o papel de intermediador de interesses entre o capital privado nacional e internacional. É no curso dessa interação que se forma o consenso da tríplice aliança, lançando as bases para a construção da identidade política do SPE.

No Brasil, de acordo com Abranches (1976), a estratégia do Estado empreendedor foi iniciada por três segmentos: energia elétrica, siderurgia e petróleo. Embora a transição do modelo agro-exportador para o urbano-industrial tenha sido o componente estrutural que impulsionou a criação de empresas públicas nos três segmentos, notam-se especificidades no processo de criação da Petrobras que contribuiram para o delineamento de sua identidade política, um dos recursos de autoridade mobilizados pela empresa na busca de sua autonomia relativa, como já salientado. Referimo-nos à campanha “O Petróleo é nosso!”, que opôs as correntes nacionalista e internacionalista, os partidários do desenvolvimentismo e do liberalismo econômico.

O nacionalismo que marcou a criação da Petrobras não esteve presente na estruturação dos parques elétrico ou siderúrgico. As razões mais profundas para essa disparidade talvez possam ser relacionadas à importância que o petróleo ganhou na década de 30. Na Constituição de 1937, alicerce da política nacionalista que inaugurou o regime do Estado Novo (1937-1945), foram vedadas as concessões a estrangeiros dos direitos de exploração dos recursos naturais do subsolo. A medida é identificada tanto com a relevância econômica que o combustível passara a ter, visto que os países em desenvolvimento iniciavam os primeiros passos rumo à industrialização, como com seu significado para a segurança nacional num momento em que o mundo tinha acabado de sair da Primeira Guerra Mundial e caminhava para o segundo conflito internacional. (VALOIS, op cit, 49; MIRANDA, op cit, 357). A economia industrial e a guerra haviam alçado o petróleo à categoria de recurso estratégico, contribuindo para reunir tanto teóricos do desenvolvimentismo como as Forças Armadas em torno da opção nacionalista do manejo de recursos naturais.

A deposição de Vargas, em outubro de 1945, fez que o nacionalismo econômico fosse abandonado como política de governo. Com o objetivo de expandir rapidamente as reservas e aumentar a produção nacional, o novo presidente Eurico Gaspar Dutra (1946-1951) nomeou, em 1947, uma comissão que ficou encarregada de elaborar um novo projeto de lei para regular o setor de petróleo. Conhecido como Estatuto do Petróleo, o documento permitia a participação de 40% de capital estrangeiro nas atividades de exploração e produção até que fossem satisfeitas as necessidades do mercado interno. Uma vez atendida a demanda, companhias com 100% de capital estrangeiro poderiam atuar no Brasil, desde que a produção fosse exportada. (MIRANDA, op cit: 38)

A partir daí tem início um amplo debate na imprensa e nos mais diversos setores sociais, contrapondo nacionalistas – partidários da tese do monopólio estatal - e internacionalistas – favoráveis à participação de capital estrangeiro. A discussão ganhou tamanha repercussão, que, no ano seguinte ao envio do anteprojeto do estatuto ao Congresso, foi fundado o Centro Nacional de Estudos de Defesa do Petróleo (CNEDP)<sup>36</sup>, entidade que liderou a campanha “O Petróleo é nosso!”. A mobilização popular se estendeu de norte a sul do país, com

manifestações públicas contrárias ao estatuto. Quatro anos depois de seu envio ao Congresso, o anteprojeto foi arquivado.

O tema seria retomado na terceira gestão de Vargas (1951-1954), quando o então presidente da República encaminhou ao Congresso, em dezembro de 1951, anteprojeto para a criação de uma empresa de economia mista para atuação nas atividades de exploração e produção de petróleo, a Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras). Depois de 22 meses de tramitação e de um amplo acordo entre situação e oposição, o anteprojeto foi finalmente aprovado e, em 3 de outubro de 1953, Getúlio Vargas sancionou a lei 2.004, que criou a Petróleo Brasileiro S.A. Os principais pontos da lei eram (VALOIS, op cit, 70-80):

- a) instituição do monopólio estatal da pesquisa, lavra, refino e transporte marítimo e dutoviário de petróleo e derivados<sup>37</sup>;
- b) o exercício do monopólio será feito pelo Conselho Nacional do Petróleo, como órgão de orientação e fiscalização, e pela Petrobras e subsidiárias, responsáveis por sua execução;
- c) a União controlará 51% o capital votante, sendo admitida a participação de pessoas jurídicas de direito público interno, pessoas jurídicas de direito público privado brasileiras e pessoas físicas nascidas no Brasil ou naturalizadas, desde que não fossem casadas com estrangeiros sob regime de comunhão de bens;
- d) foram definidas como fontes de recursos financeiros as receitas da União, estados e municípios decorrentes do imposto sobre combustíveis líquidos e cotas do antigo Fundo Rodoviário Nacional

O nascimento da Petrobras consagrou, portanto, uma vitória que combinou a defesa da intervenção estatal de Vargas com a opção nacionalista dos militares e economistas contrários ao liberalismo econômico, dotando a nova empresa com os recursos de autoridade – o monopólio legal – e de alocação – fontes perenes de recursos independentes do orçamento do Executivo - necessários à conquista de

---

36 O centro mudou de nome em 1949, quando passou a ser chamado de Centro de Estudos e Defesa do Petróleo e da Economia Nacional (CEDPEN).

37 Em 1963, o monopólio foi estendido à importação de petróleo.

sua autonomia relativa. Há que se sublinhar ainda outro fator que teria favorecido a formação da Petrobras nos moldes em que foi instituída. Na década de 50, inexistia uma estrutura empresarial nacional ou estrangeira que rivalizasse com a petrolífera. Logo, embora a lei 2.004 afirmasse ser de competência do Conselho Nacional de Petróleo (CNP) a formulação das políticas oficiais, cabendo à Petrobras apenas sua execução, na prática, a empresa assumiu as duas funções.

Sendo a única companhia do setor petrolífero, a Petrobras pôde, ao menos nas primeiras décadas de existência, gerir seus programas de forma relativamente independente, uma vez que a estratégia da empresa confundia-se com a própria política para o setor. (ALVEAL CONTRERAS, op cit, 59) Na definição de autonomia sugerida a partir dos três modelos propostos por Freires (1993), segundo a qual aquela é maior tanto maior a capacidade de incorporação das preferências do ator no seu projeto estratégico, a Petrobras gozaria, assim, de ampla autonomia relativa. Mesmo que determinadas diretrizes fossem definidas fora da empresa, o monopólio estatal lhe conferia os recursos de poder necessários para reduzir substancialmente a interferência externa, uma vez que é no processo de implementação que são operacionalizadas as decisões estratégicas.

Entre 1956 e 1958, a empresa superou em 50% a meta de produção de 40 mil barris diários de petróleo. O desempenho só foi possível ao custo de um deliberado confronto com o CNP, com tomadas de decisões importantes pela empresa, como a aquisição de petroleiros e contratos de compra de petróleo importado, sem consulta prévia ao órgão. Segundo Carvalho (1977), o prestígio adquirido pela Petrobras se devia, entre outros fatores, à capacidade de seus administradores de gerenciarem recursos internos, independentemente dos recursos orçamentários, ou seja, de mobilizarem os recursos de alocação disponíveis. (CARVALHO, op cit, 94) O CNP, por outro lado, dependia da aprovação de verbas pelo Congresso.

O comportamento pró-ativo da Petrobras também pode ser explicado pelo ambiente hostil em que a empresa teve de se desenvolver. Embora a ausência de concorrentes possa ser encarada como um privilégio no momento de seu nascimento, o que poderia, do ponto de vista empresarial, contribuir para uma

certa acomodação de suas lideranças, as fortes pressões dos internacionalistas<sup>38</sup> fizeram a companhia assumir uma posição de independência diante do governo, na qual está a base de sua identidade política. Na visão de Alveal Contreras (1994), a luta pela sua criação e sobrevivência catalisou a construção de uma identidade própria, que a levou a buscar, na prática, a autonomia relativa que lhe havia sido atribuída pelo regime legal.

Isso teria permitido a empresa adaptar as orientações do Executivo a suas condições econômico-financeiras, levando-a a incorporar suas preferências em seu projeto estratégico. A Petrobras nasceu com o objetivo de promover a auto-suficiência em petróleo. Com as dificuldades encontradas para a realização das atividades exploratórias, a empresa passou a se concentrar no refino, com o objetivo não mais de promover a auto-suficiência e, sim, a segurança energética. (MIRANDA, 2004; FREIRES, 1993) Teria pesado na decisão, na visão de Freires, a lógica empresarial *profit-oriented*. Diante da responsabilidade pública de buscar a auto-suficiência a qualquer custo, optou-se pela rentabilidade<sup>39</sup>.

É importante ressaltar que a alteração no projeto estratégico da empresa e a constituição de uma identidade política autônoma não significaram uma ruptura com o Executivo. O caminho trilhado pela Petrobras no início de sua existência só pôde ser sedimentado porque havia uma convergência de preferências entre a companhia, as lideranças burocráticas e o capital privado nacional e internacional em torno da sua atuação. A dupla face da empresa lhe proporcionou condições ideais para a costura de uma teia de alianças com os diversos atores em jogo, permitindo-lhe mobilizar os recursos de poder disponíveis para alcançar seus objetivos empresariais e cumprir o papel de consolidação dos pilares do paradigma de viés desenvolvimentista.

---

38 Logo nos primeiros anos de existência, a Petrobras já se deparou com uma tentativa de revogação do monopólio estatal. Na gestão de Café Filho (1954-1955), os partidários da política antiestatizante pleiteavam uma revisão da lei que criou a empresa e encontravam no então ministro da Fazenda Eugênio Gudin, um liberal assumido, respaldo para suas reivindicações. No entanto, as lideranças da Petrobras conseguiram neutralizar a oposição. (CARVALHO, op cit, 83-85)

39 A atividade petrolífera se divide em duas fases principais: as atividades de exploração e produção (upstream) e o refino e abastecimento (downstream). A primeira é bem mais arriscada e intensiva em tecnologia. O índice de sucesso (número de poços comercialmente viáveis dividido pelo número de poços perfurados) é de 10% a 15%. Na segunda fase, quando o petróleo é transformado em gasolina, diesel e outros subprodutos, os riscos são menores e o retorno do investimento, mais imediato. Na década de 50 e 60, o Brasil carecia de recursos técnicos e humanos para a realização das atividades de exploração e produção. Quando a Petrobras foi criada, em 1953, acreditava-se que as reservas de petróleo brasileiras eram abundantes e que a auto-suficiência seria alcançada em poucas décadas. (FREIRES, op cit, 119)

### 4.3

#### **Expansão das atividades: oscilação da autonomia e ruptura do consenso**

A relativa autonomia política e econômica conquistadas pela Petrobras na sua origem foi estimulada por fatores de ordem jurídico-institucional e ideológica do regime militar pós-64, que a fizeram aproximar-se da lógica privada. Com a crescente intervenção do Estado na economia, os militares buscaram imprimir uma cultura de eficiência tecnocrática na máquina administrativa que acabou alargando os recursos de poder dos atores do SPE. O instrumento legal que orientou a descentralização administrativa, conferindo mais autonomia às empresas públicas, foi o decreto-lei 200, de 1967. No seu artigo 5, o decreto definiu as atribuições da administração direta e indireta. As sociedades de economia mista, categoria na qual se enquadra a Petrobras, foi assim definida:

Entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, criada por lei para a exploração de atividade econômica, sob forma de sociedade anônima, cujas ações com direito a voto pertençam, em sua maioria, à União ou a entidade da administração indireta (FREIRES, op cit, 70)<sup>40</sup>

Ao dotar as empresas públicas de direito privado, conferindo a elas funcionamento idêntico ao do setor privado, o regime militar estimulou, por um lado, a autonomia política dos atores do setor produtivo estatal. Por outro, incentivou a autonomia econômica dessas empresas, uma vez que os recursos para a operação do SPE deveriam vir, cada vez mais, da expansão das suas atividades. Nesse sentido, vale ressaltar algumas medidas tomadas em paralelo à reforma administrativa de 1967 que beneficiaram diretamente a Petrobras. As principais foram a alteração dos critérios para formação de preços de derivados, permitindo a maior capitalização da companhia, e a liberação de divisas para compra de equipamentos<sup>41</sup>.

---

40 As outras categorias foram as autarquias e as empresas públicas. Nesta dissertação, empresa pública e sociedade de economia mista, bem como empresa estatal estão sendo usadas como sinônimos.

41 As alterações para formação de preços referiam-se ao Imposto Único sobre Lubrificantes e Combustíveis Líquidos. Até 1967, a legislação determinava que o total de recursos arrecadados com o imposto fosse parcialmente destinado aos municípios (8%) e aos estados (32%), ficando o restante com a União. A partir de 1968, os recursos foram direcionados integralmente ao aumento de capital da empresa. (ALVEAL CONTRERAS, op cit, 93)

É sob a tutela desse arcabouço jurídico-institucional que a Petrobras inicia sua fase de verticalização, conglomeração e internacionalização, reforçando os recursos de autoridade e alocação que lhe foram concedidos na origem de sua trajetória. Já em 1967, a empresa cria sua primeira subsidiária, a Petroquisa, que tinha por objetivo fomentar a indústria petroquímica. Iniciava-se aqui uma nova aliança de interesses públicos e privados. Depois de tentativas mal-sucedidas, o capital privado passou a enxergar na associação com uma empresa estatal, especialmente uma empresa pública que detinha o monopólio da matéria-prima, um caminho promissor para seu desenvolvimento no setor. A Petrobras, por sua vez, via na associação com as companhias privadas uma forma de manter sua autonomia diante do governo federal, visto que a administração dos recursos gerados pelas atividades petroquímicas era compartilhada por um grande número de empresas. Dessa forma, não seria possível à União desviá-los de forma arbitrária para outros setores ou interferir na direção dos investimentos. (DIAS; QUAGLINO, 1993: 175-177)

Em 1971, nasce a segunda subsidiária, a BR Distribuidora. No ano seguinte, a companhia dá o primeiro passo em direção ao exterior, com a criação da Braspetro. O processo de internacionalização da empresa será particularmente apoiado pelo governo federal após o primeiro choque do petróleo, em 1973, que quadruplicou o preço do barril de óleo no mercado internacional<sup>42</sup>. Deve-se ressaltar, porém, que os esforços no exterior na década de 70 foram iniciados dentro de uma estratégia de crescimento da empresa com vistas à expansão de seus negócios, ou seja, a incorporação de suas preferências no seu projeto estratégico é anterior às orientações da política energética nacional que visava assegurar o abastecimento em tempos de crise.

A expansão da Petrobras no exterior na década de 70 não se limitou às atividades de exploração e produção. Em 1976, dando continuidade ao processo de conglomeração e diversificação dos investimentos, foi criada sob o controle da empresa a *trading* Interbras. A idéia era aproveitar a presença da Petrobras em outros países para abrir novos mercados às exportações brasileiras. Mais uma vez, na visão de Alveal Contreras (1994), haveria uma reunião de interesses públicos e privados em torno da iniciativa. Em pouco tempo, a Interbras montou uma

moderna estrutura com escritórios nos principais mercados consumidores, como Nova York e Paris, e pavimentou a avenida para internacionalização do empresariado nacional, fosse organizando *pools* de fabricantes brasileiros sob uma mesma marca ou agregando empresas de engenharia para execução de projetos no exterior. Dessa forma, afirma a autora, aproveitando-se de sua bifacialidade, a Petrobras objetivava ganhar influência junto ao segmento empresarial, visando preservar e ampliar a legitimidade de seu projeto de expansão e diversificação. (ALVEAL CONTRERAS, op cit, 99-105)

Alguns autores, porém, interpretam o nascimento da Interbras como dentro de uma nova lógica que seria imposta à estatal em meados dos anos 70 e com mais força nos anos 80. Para Dias e Quaglino, a criação da Interbras extrapolava o projeto de diversificação, uma vez que sua atuação distanciava-se muito das atividades fim da companhia. A estruturação da subsidiária, na interpretação dos autores, enquadrava-se em uma política de governo de fomento de exportações num momento em que o país dava os primeiros passos para a crise econômica que se aprofundaria na década seguinte. (DIAS; QUAGLINO, op cit,188)

Pelo que foi visto até agora, desde seu nascimento até meados dos anos 70, a Petrobras gozou de relativa autonomia para ampliar a rentabilidade dos seus negócios e minimizar o uso político da empresa, o que a levou a ultrapassar largamente os âmbitos originários de competência que lhe foram atribuídos. O chamado ciclo de subsidiárias encerra-se em 1977, com a criação da Petromisa<sup>43</sup>, que passou a atuar nas áreas de pesquisa de potássio e enxofre. Como resultado verificou-se uma ampliação substancial da centralidade da empresa na economia nacional, desde o setor agrícola até o setor industrial, fortalecendo os recursos de alocação e de autoridade com os quais a companhia buscava assegurar sua autonomia relativa.

Essa fase de expansão permeou todo o setor produtivo estatal. Entre 1968 e 1973, os chamados anos do milagre, houve uma multiplicação de empresas públicas no Brasil. Poderíamos reunir as razões que contribuíram para esse

---

42 O dispêndio com importação de petróleo e derivados no Brasil saltou de US\$ 425 milhões, em 1972, para US\$ 3 bilhões, em 1974 (FREIRES,op cit, 129)

43 Em 1976, também foi incorporada ao sistema Petrobras a Petrofertil, criada a partir de unidades industriais antes controladas pela Petroquisa. A nova empresa, que atuava na produção de insumos agrícolas, também operava a Ultrafertil, a Nitrofertil e a Indústria Carboquímica Catarinense, além

cenário em dois grupos. Do ponto de vista econômico-financeiro, destacaríamos o fácil acesso ao financiamento externo e interno; a política de liberação de preços, ou seja, a cobrança de tarifas condizentes com a realidade de mercado, propiciando às empresas elevados patamares de autofinanciamento; e as altas taxas de crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) no período, em parte alcançadas pelos pesados investimentos do SPE no parque industrial nacional. As empresas públicas cresciam e se fortaleciam à medida que a participação do Estado na economia também crescia. (FREIRES, op cit, 78)

Do ponto de vista político-institucional, destacaríamos os frágeis mecanismos de controle das estatais introduzidos com a Reforma de 1967 e a predominância da cultura tecnocrata na gestão militar. A fragmentação decisória abria brechas para que as lideranças empresariais do SPE influenciassem a escolha dos objetivos das políticas sob as quais estariam subordinadas. Por outro lado, a busca pela eficiência burocrática conduzia a uma harmonia de objetivos entre empresas e Estado, uma vez que um dependia do outro para se expandir. Freires aponta ainda um terceiro fator que teria contribuído para o fortalecimento do SPE. O vácuo democrático impedia o Poder Legislativo de demandar uma gestão mais transparente das empresas públicas. (Ibid, 85)

Enquanto a expansão do bloco produtivo estatal funcionou como indutor de acumulação de reprodução de capital, o modelo de desenvolvimento alicerçado na tríplice aliança se manteve. Com o início do estrangulamento do ciclo de crescimento econômico nacional, a partir de 1974, e a posterior crise da dívida, a intermediação de interesses públicos e privados feita com sucesso até então pelos atores do SPE começa a dar seus primeiros sinais de esgotamento. As preferências do SPE e dos atores privados passam a ser concorrentes ou mesmo contrárias. As teses internacionalistas que até então haviam sido neutralizadas começam a ganhar nova dimensão.

### 4.3.1

#### **Divergência de preferências: a crise do modelo de substituição de importações**

Do ponto de vista econômico-financeiro, uma das correntes que buscam explicar a crise do modelo de substituição de importações a associa à crise fiscal do Estado (BRESSER PEREIRA, 1992), que tem no elevado endividamento externo uma de suas principais características<sup>44</sup>. Os choques externos reduziriam a disponibilidade de recursos financeiros, comprometendo o padrão de financiamento do modelo de desenvolvimento econômico adotado por essas nações e, conseqüentemente, as formas tradicionais de intervenção estatal, o que exigiria, de acordo com os adeptos dessa corrente teórica, uma ampla reforma do Estado.

Como enfatizado nos capítulos anteriores, porém, os condicionantes externos – choques – não seriam suficientes para implementar reformas que conduzissem o país a um novo modelo de desenvolvimento, em função do ônus interno que elas promoveriam. Seriam necessários dois outros mecanismos de influência entre a economia internacional e doméstica, o *leverage* e o *linkage*. (STALLINGS, 1992) Vimos no segundo capítulo como esses dois mecanismos contribuíram para abalar o consenso em torno da política externa brasileira. Neste e nos próximos itens veremos como tais mecanismos contribuíram para abalar o consenso em torno do modelo de substituição de importações e como eles moldaram as novas preferências do ator Petrobras.

De acordo com Diniz e Boschi (1978), o governo pós-64 operacionalizou uma mudança qualitativa na tríplice aliança que sustentava o modelo de viés desenvolvimentista, ao fazer uma opção política de ampliar a participação do capital internacional na estratégia de desenvolvimento. (DINIZ e BOSCHI, op cit, 116) Paralelamente, o empresariado nacional passou a reivindicar a ocupação de espaços econômicos então preenchidos pelo setor produtivo estatal, desde que compatíveis com suas condições de arcar com riscos e custos. (Ibid, 118) O fragilizado capital privado nacional de outrora havia se fortalecido e desejava expandir seu peso na economia brasileira. Tornava-se evidente que uma maior

---

<sup>44</sup> A demais são o déficit público, a poupança pública reduzida, a falta de crédito do Estado e a falta de credibilidade dos governos. (BRESSER PEREIRA, op cit, 19)

participação do setor privado – nacional e internacional – comprometeria o pacto que havia sustentando o modelo do Estado empreendedor até então.

Não bastasse a intenção de ampliar a participação na formação da riqueza, as elites empresarias nacionais também buscaram alargar suas formas de representação, articulando-se em associações setoriais que escapavam à estrutura corporativa de intermediação de interesses inaugurada na gestão de Vargas (DINIZ, 1991:351). Como afirmado no primeiro capítulo, essa estrutura verticalizada havia sido um importante instrumento de construção do consenso em torno do modelo de desenvolvimento econômico nacional, ao canalizar para dentro do aparato estatal o conflito distributivo interno. Depois de algumas décadas sob tutela do Estado, porém, o empresariado engajou-se na criação de formas de organização mais autônomas por meio das quais buscava maior participação nas decisões políticas<sup>45</sup>.

As novas pretensões do empresariado nacional opuseram-se à estratégia adotada no governo de Ernesto Geisel (1974-1979) para superar a crise econômica que afetou o Brasil após o primeiro choque do petróleo, em 1973. No II Programa Nacional de Desenvolvimento (PND), lançado sob sua gestão, as empresas públicas desempenhariam um papel na economia ainda maior do que já haviam alcançado, contrariando o novo projeto das elites empresariais. (RODRIGUES, op cit, 58) Em resposta, estas abraçaram as idéias do novo liberalismo econômico (*linkage*) e engajaram-se em uma campanha antiestatização, cujo alvo central foram os atores do SPE e na qual, por vezes, confundia-se a redução da intervenção estatal na economia com os anseios por um regime democrático que lhes asseguraria uma maior participação decisória. (DINIZ e BOSCHI, op cit, 118)

Inicialmente, a campanha defendia idéias gerais como a ineficiência das estatais e a necessidade de privatizá-las. Num segundo momento, quando a crise da dívida foi exacerbada com o segundo choque do petróleo (1979) e as pressões internacionais para adequação das políticas macroeconômicas cresceram

---

45 São exemplos dessas organizações a Associação Brasileira das Indústrias de Base (Abdib) e a Associação Brasileira das Indústrias Eletroeletrônicas (Abinee). Diniz afirma que o surgimento de novas organizações não anulou os mecanismos tradicionais de intermediação de interesses. O que se verificou foi uma coexistência de dois modelos de representação de interesses, ampliado posteriormente durante o regime democrático, quando empresários passaram a concorrer a cargos do Legislativo ou foram recrutados para atuar na burocracia estatal. (DINIZ, op cit, 351-352)

(*leverage*), os ataques se tornaram mais específicos, com demandas de corte de pessoal e restrições orçamentárias, levando a uma mudança brusca em relação à estratégia original de Geisel para a superação da crise. (RODRIGUES, op cit, 47) Dentro desse novo contexto, os recursos de autoridade e alocação conquistados pela Petrobras até então começam a ser minados. A autonomia relativa da empresa é atingida tanto pelo novo tratamento dado pelo governo federal aos atores do setor produtivo estatal, indistintamente, como por medidas orientadas diretamente à estatal petrolífera.

No âmbito geral, salienta-se a criação de novos mecanismos de controle, como a exigência de autorização presidencial para criação de novas subsidiárias; a proibição da retenção de parte dos dividendos devidos à União<sup>46</sup>; e a criação da Secretaria de Controle das Estatais (SEST), que impôs uma série de limitações à execução orçamentária das empresas públicas<sup>47</sup>. (FREIRES, op cit, 89) A idéia por trás dessas medidas, segundo Rodrigues (1989), era a de que as estatais deveriam ser usadas como instrumento corretivo do desequilíbrio econômico com objetivo de alcançar metas e índices impostos pelos organismos multilaterais de fomento (RODRIGUES, op cit, 47), de modo que o ônus das reformas tidas como necessárias para reinserir a economia brasileira no sistema internacional não recaísse sobre os outros dois pilares que até então haviam sustentado o modelo tripartite.

#### **4.3.2**

#### **Contratos de risco e Proálcool: a ameaça ao monopólio legal**

Se as novas diretrizes do governo federal limitaram a capacidade de mobilização dos recursos de alocação do SPE como um todo, uma vez que limitaram sua independência econômica e financeira, duas medidas também tomadas na gestão Geisel impuseram restrições que atingiram diretamente a segunda categoria de recursos de poder de que dispunha a Petrobras para alargar sua autonomia relativa. Conseqüência direta do primeiro choque do petróleo, a

---

46 Essa decisão foi tomada em agosto de 1976. Até então, a parcela referente aos dividendos da União era lançada na conta de reservas das empresas, para posterior uso como elevação do capital. Com a suspensão da permissão as empresas passaram a ser obrigadas, ao fim de cada ano, a recolher à União os dividendos do exercício do ano anterior. (ALVEAL CONTRERAS, op cit: 161)

adoção dos chamados contratos de risco e a implantação do Proálcool ameaçaram a autoridade política então assegurada à companhia pelo monopólio legal da indústria do petróleo, tanto pela presença de novos atores no setor como pela concorrência de uma promissora fonte energética.

O anúncio de que a Petrobras firmaria contratos de prestação de serviços com cláusulas de risco com empresas estrangeiras foi feito pela televisão, em 9 de outubro de 1975<sup>48</sup>. A justificativa era de que a elevação do preço do barril de petróleo no mercado internacional tinha criado um desequilíbrio na balança de pagamentos, exigindo maior esforço para descoberta de reservas petrolíferas nacionais. A adesão da Petrobras aos contratos, contra os quais havia se oposto no passado, sinalizava a perda de autonomia política da empresa, ou seja, da sua capacidade de intermediar interesses entre os demais atores do sistema político e incorporar apenas as preferências às políticas oficiais que fossem coincidentes com seus interesses<sup>49</sup>. Nas palavras de Alveal Contreras (1994), a assinatura dos contratos de risco “representou a forma pragmática de um compromisso aberto, encontrada pelo governo para satisfazer as pressões privadas internas e as do cartel internacional do petróleo, que desejavam quebrar o monopólio estatal” (ALVEAL CONTRERAS, op cit, 162)

Um mês depois de anunciar os contratos de risco, Geisel instituiu o Proálcool, apoiando-se na estrutura empresarial da Petrobras para disseminar uma fonte energética que concorria diretamente com os principais produtos da empresa, o diesel e a gasolina. Diante da imposição do governo, a companhia desvirtuou seu projeto estratégico e passou a buscar o controle sobre a produção e a comercialização do álcool, receando que um novo ator – a Cooperativa de Produtores de Cana, Açúcar e Álcool do Estado de São Paulo (Copersucar) – ganhasse projeção nacional e passasse a concorrer com ela na definição da política

---

47 A secretaria foi criada em 29 de outubro de 1979.

48 Pelos termos do contrato, a exploração – fase mais aleatória do processo – seria custeada pela empresa contratante de acordo com as seguintes condições: caso a atividade exploratória fosse bem-sucedida, os gastos correspondentes seriam ressarcidos; em caso de insucesso, a contratante assumia os dispêndios do empreendimento, daí a qualificação de risco. Ao fim da década de 70, a Petrobras havia firmado cerca de 20 contratos, com descobertas pouco significativas. Os contratos foram extintos pela Constituição de 1988 (Tamer apud VALOIS, op cit, 102)

49 A primeira proposta recebida pelo governo brasileiro para adesão a contratos de risco foi feita em 1970, pela Occidental Petroleum. A iniciativa da proponente inseria-se na nova estratégia das empresas petrolíferas, que, preocupadas com a instabilidade política no Oriente Médio, começaram a buscar reservas alternativas em outras regiões. A recusa do governo brasileiro é apontada como fruto da objeção da Petrobras. (Ibid, 91)

energética do país. (Ibid, 171) De acordo com Alveal Contreras, a estratégia defensiva da Petrobras de assumir riscos e custos da nova política do álcool seria um recuo na caminhada afirmativa da empresa. Por outro lado, o episódio demonstraria a elasticidade de sua capacidade de mobilização de recursos de poder para manter-se ativa, ainda que com relativa perda de autonomia.

### 4.3.3

#### **O abandono do modelo de substituição de importações**

É justamente essa elasticidade, essa capacidade de adaptação a ambientes hostis, que vai permitir à companhia sobreviver aos anos mais críticos da crise do setor produtivo estatal e ao próprio esgotamento do modelo de substituição de importações. Na década de 80, as arbitrariedades políticas sobre as empresas públicas visando atingir metas macroeconômicas se acentuam. Preços de produtos e serviços prestados pelas estatais são congelados e, em 28 de junho de 1983, o governo Sarney publica o decreto-lei 2.036, determinando a redução dos níveis salariais do funcionalismo e limitando a liberdade das empresas públicas em conduzir suas políticas de pessoal. Rodrigues (1989) recorda que 18 dias antes da publicação, os presidentes da Petrobras, Eletrobrás e Vale do Rio Doce publicaram, em vão, nota de protesto na imprensa, argumentando que a medida traria mais problemas que benefícios, pois a redução salarial representaria uma economia de menos de 4% no orçamento das três companhias e poderia levar a uma evasão de funcionários qualificados em busca de melhores salários (RODRIGUES, op cit, 48)

Além do decreto, na gestão Sarney foram extintos 37 órgãos públicos. Evidenciava-se a aproximação das empresas sobreviventes da extremidade pública no pêndulo virtual da autonomia. Os atores do SPE passaram a cumprir objetivos políticos e macroeconômicos, que os faziam desvirtuar seu projeto estratégico e distanciar-se da busca de rentabilidade dos negócios. Como visto no segundo capítulo, porém, a coalizão política que apoiava Sarney era bastante heterogênea, impedindo que a reforma do Estado figurasse entre as prioridades da agenda pública (DINIZ, 2000: 48).

No governo Collor, o modelo de substituição de importações é abandonado. Diferentemente do que ocorreria na gestão Cardoso - no qual o

diagnóstico da crise foi associado à crise fiscal do Estado -, durante o mandato de Collor, o gigantismo do Estado foi apontado como responsável pelo esgotamento do modelo de viés desenvolvimentista (Ibid, 49)<sup>50</sup>. A solução não seria uma reordenação do aparato estatal e sim a redução da administração pública, seguindo o receituário proposto pelo FMI (*leverage*), baseado na tríade liberalização, privatização e estabilização. Ainda que sem o apoio político interno (*linkage*) necessário – o que em parte seria responsável por seu *impeachment* -, dá-se início a um amplo processo de enxugamento da máquina, com a dispensa de 112 mil servidores e concessão de 45 mil pedidos de aposentadoria (Santos apud DINIZ, op cit, 49) e a privatização de estatais, prioritariamente nos setores siderúrgico e petroquímico. (ALMEIDA e SILVA, 1996: 25) A estratégia de expansão e diversificação da Petrobras é tolida, com a extinção da Petromisa e da Interbras e com o enfraquecimento da Petroquisa, após a venda da maior parte dos ativos da subsidiária.

Diante de uma falta de orientação clara do papel que o setor produtivo estatal desempenharia no novo modelo de desenvolvimento e no novo paradigma de inserção da economia brasileira no sistema internacional, algumas lideranças empresarias do SPE conseguem reestruturar seu projeto estratégico e avançar novamente sobre os recursos de poder disponíveis, de modo a reconfigurar suas relações com o Estado e resgatar a autonomia relativa perdida nos tempos de crise. A Petrobras foi uma delas, como será demonstrado no próximo item. Algo que só foi possível, como dito no início do capítulo, pelo fato de a empresa ter construído uma identidade política autônoma. Para os atores do SPE que não conseguiram alcançar a estatura de atores estatais por si mesmos, a crise de expansão do setor produtivo estatal tomou dimensões mais dramáticas, culminando com sua completa eliminação, caso do setor siderúrgico.

---

50 Bresser Pereira associa esse diagnóstico com o chamado Consenso de Washington, segundo o qual o papel de protagonista do Estado no processo de industrialização, o protecionismo e o elevado gasto público seriam responsáveis pela crise econômica por que passava os países latino-americanos nos anos 80. Esta corrente não considera o investimento público importante para superação da crise. O Estado seria originalmente ineficiente, devendo ser substituído pela iniciativa privada, genuinamente eficiente. Caberia às forças de mercado liderar o crescimento econômico. (BRESSER PEREIRA, op cit, 15-16)

#### 4.4

#### **O projeto de internacionalização: resgate da autonomia e reforma do consenso**

Duas mudanças legais ocorridas durante a gestão de Fernando Henrique Cardoso terão impacto para a retomada da autonomia relativa da Petrobras e a alteração de suas preferências, levando-a à reestruturação de seu projeto estratégico: a reforma administrativa do Estado e as emendas constitucionais que trataram da quebra do monopólio dos serviços de gás canalizado e do monopólio do setor de petróleo, esta última regulamentada pela lei 9.478/97, a chamada Lei do Petróleo. As alterações se inserem no bojo de medidas de caráter liberalizante adotadas no governo Cardoso com objetivo de obter credibilidade junto ao sistema internacional e, assim, assegurar a inserção do Brasil no mundo de forma competitiva, apoiando-se em um modelo de desenvolvimento em que o Estado assume a função de mero regulador. Não vamos nos deter às motivações que levaram a equipe de Cardoso a promover tais alterações, visto que já dedicamos espaço a elas no segundo capítulo. Analisemos, então, seus desdobramentos para o ator Petrobras.

A reforma administrativa do aparelho estatal foi idealizada pelo economista Luiz Carlos Bresser Pereira, que assumiu, em 1995, o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), órgão criado durante o primeiro mandato de Cardoso para implementar a reforma<sup>51</sup>. O diagnóstico que teria levado o ministro a implantá-la era de que o Estado passava por uma crise fiscal, organizacional e de gestão (FERNANDES, 2002: 1) As normas rígidas de controle da administração pública cristalizadas na constituição de 1988 seriam as responsáveis pela ineficiência das estatais, sendo necessárias alterações na Constituição para que o aparelho de Estado deixasse de seguir uma administração burocrática e passasse a se orientar por uma administração gerencial. A diferença básica entre elas é que, enquanto a primeira é voltada para o controle de processos, a segunda se volta para o controle de resultados.

---

51 O MARE foi extinto no segundo mandato, durante o qual a reforma ficou a cargo do Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão. Bresser ocupou a pasta de Ciência e Tecnologia no segundo mandato.

O que Bresser Pereira propunha era uma revisão das funções e estrutura do Estado, com a transferência para a sociedade das atividades que pudessem ser mais bem executadas pelo setor público não-estatal<sup>52</sup> e a reorganização daquelas atividades que permanecessem no Estado, de modo que a formulação de políticas, a regulação e a operação de serviços fossem separadas. A nova moldura institucional proposta pelo Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado teria o seguinte desenho:

**Quadro 1: Reforma do Aparelho do Estado**

Setores do Estado	Funções	Modelo Institucional
Núcleo estratégico	Formulação de políticas, normatização e controle	Secretarias de políticas
Serviços exclusivos	Segurança, defesa, arrecadação, fiscalização, Regulação e previdência	Agências executivas Agências reguladoras
Serviços não-exclusivos	Educação, saúde, assistência social, cultura, pesquisa científica	Organizações sociais
Produção de serviços para o mercado	Energia, transportes, comunicações, indústria	Empresas privadas ou estatais com contratos de gestão

Fonte: Fernandes (2002) e Plano Diretor da Reforma do Estado, Brasil (1996)

De acordo com o documento, a orientação primordial era dar continuidade ao processo de privatização da estrutura estatal inserida na categoria Produção para o Mercado, isto é, as empresas públicas. Nos setores em que a privatização não se concretizasse – fosse pela resistência popular ou pelo desinteresse do capital privado –, o documento sugeria que fossem implantados contratos de gestão. Ou seja, ainda que não houvesse transferência para a iniciativa privada de certos setores do Estado, estes deveriam ser organizados com maior autonomia e métodos de gestão próximos dos praticados pelo setor privado (BRASIL, op cit, 59; FERNADES, op cit, 7), uma orientação semelhante à dos primeiros anos do governo militar, que permitiu ao setor produtivo estatal maior flexibilidade para implementação de projetos estratégicos que assegurassem sua expansão.

<sup>52</sup> Seriam as atividades de interesse coletivo organizadas e geridas fora do Estado mas separadas do mercado, pois necessariamente providas de forma a garantir acesso universalizado, como

O contrato de gestão da Petrobras foi assinado em 27 de janeiro de 1994, um ano antes da apresentação do Plano Diretor. Apesar da antecipação das lideranças empresariais da estatal ao modelo institucional proposto por Bresser Pereira, ele pode ser entendido como resultado do mesmo movimento que inspirou o ministro. As reformas administrativas já vinham sendo discutidas no Congresso Nacional há pelo menos quatro anos, ao longo dos quais tramitou na Casa projeto de lei de autoria do então senador Fernando Henrique Cardoso (PSDB/SP), que propunha a possibilidade de delegar a terceiros – isto é, a empresas privadas - todos os serviços públicos que não tivessem impedimento constitucional. O projeto de lei foi aprovado e sancionado pelo presidente da República logo no início da gestão Cardoso, em 13 de fevereiro de 1995, dando origem à lei 8.987, conhecida como Lei de Concessão dos Serviços Públicos, que, de fato, inaugura a reforma do aparelho do Estado.

Se a aprovação da reforma administrativa em seu sentido mais amplo trouxe benefícios para a Petrobras, visto que lhe devolveu, do ponto de vista jurídico-institucional, a autonomia relativa perdida nos anos 80, o conjunto de propostas de cinco emendas constitucionais encaminhado ao Congresso no mesmo mês teve efeito oposto, pois resultou na abertura do setor petrolífero ao capital privado nacional e internacional, removendo o mais significativo recurso de poder da estatal desde o primeiro momento de seu nascimento: o monopólio da indústria petrolífera. Analisemos os efeitos das duas emendas<sup>53</sup> que atingiram diretamente a Petrobras em separado para que possamos compreender as mudanças nas preferências do ator delas decorrentes.

---

educação, saúde e pesquisa tecnológica. Caberiam às chamadas Organizações Sociais, modelo instituído com a reforma.

53 As outras três emendas eram a que propunha a abertura do setor de telecomunicações ao setor privado, a que visava à abertura da navegação de cabotagem a navios estrangeiros e a que alterava o conceito de empresa nacional. Esta última também influenciou a Petrobras, uma vez que anulou as diferenças conceituais entre empresa brasileira de capital nacional, ou seja aquela cujo controle permanente é efetivamente exercido por residentes no País, e empresa brasileira, assim classificada apenas por ter sede administrativa no Brasil e ser constituída segundo leis brasileiras, mesmo que, na prática, seja filial de uma corporação estrangeira.

#### 4.4.1

#### **Quebra do monopólio: alteração nas preferências da Petrobras**

A emenda que propunha o fim do monopólio do petróleo, de número 9, encaminhada ao Congresso em 16 de fevereiro de 1995, foi a mais polêmica de todas. Sua aprovação exigiu do então presidente Cardoso um grande exercício de negociação política. Após duas vitórias na Câmara<sup>54</sup>, a proposta encontrou resistência no Senado, manifestada pelo próprio relator Ronaldo Cunha Lima (PMDB/PB), que, em defesa dos setores nacionalistas da sociedade, ameaçava alterar o texto original a fim de garantir o controle por parte da Petrobras nos campos em que já atuava. Além disso, Lima desejava que a abertura do mercado fosse regulamentada por lei complementar – o que exigia maioria qualificada no Congresso, ou seja, metade mais um do total de votos dos parlamentares -, ao contrário do que previa a emenda, que sugeria a regulamentação por lei ordinária, para a qual bastava a maioria simples dos parlamentares presentes à sessão.

Para driblar os opositores e conter os anseios nacionalistas, o presidente Cardoso aceitou formalizar por escrito o que o relator chamou de “pacto com o Congresso e a nação”, pelo qual assumiu o compromisso de não privatizar a Petrobras e manter sob controle da estatal as 29 bacias sedimentares onde a empresa já atuava. A emenda foi então aprovada pelo Senado<sup>55</sup> e promulgada em 9 de novembro de 1995, alterando o primeiro parágrafo do artigo 177 da Constituição de 1988, conforme abaixo:

Art 177. Constituem monopólio da União:

I - a pesquisa e a lavra das jazidas de petróleo e gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos;

II- a refinação do petróleo nacional ou estrangeiro;

III – a importação e exportação dos produtos e derivados básicos resultantes das atividades previstas nos incisos anteriores;

IV – o transporte marítimo do petróleo bruto de origem nacional ou de derivados básicos de petróleo produzidos no País, bem assim o transporte, por meio de conduto, de petróleo bruto, seus derivados e gás natural de qualquer origem;

V- a pesquisa, a lavra, o enriquecimento, o reprocessamento, a industrialização e o comércio de minérios e minerais nucleares e seus derivados.

---

54 A emenda foi aprovada por 364 votos a favor e 141 contra, com 3 abstenções, no primeiro turno, e por 360 votos a 129, com 1 abstenção no segundo turno.

55 O placar da votação foi de 58 votos a favor e 17 contra, no primeiro turno, e 60 votos a favor e 15 contra, no segundo turno. A regulamentação da emenda foi feita por lei ordinária.

VI A União poderá contratar com empresas estatais ou *privadas* a realização das atividades previstas nos incisos I a IV deste artigo observadas as condições estabelecidas em lei.

A emenda foi regulamentada um ano e meio depois pela lei 9.478, de 6 de agosto de 1997, consolidando a abertura do setor de petróleo ao capital privado – hoje são 56 grupos econômicos, nacionais e estrangeiros, atuando no país, segundo a Agência Nacional de Petróleo (ANP).

A vinda de multinacionais petrolíferas para o Brasil alterou a configuração de ao menos dois princípios apontados por Moravcsik (1997) como fundamentais no processo de constituição de preferências dos atores: o acesso aos recursos materiais e a influência sobre os tomadores de decisão. A abertura do setor acabou com a garantia de acesso por parte da Petrobras às reservas petrolíferas e gasíferas brasileiras, que passaram a ser leiloadas em licitações anuais promovidas pela ANP. Além disso, a maior interdependência entre as economias internacional e doméstica – decorrente do processo de liberalização econômica descrito no primeiro capítulo – fez que as multinacionais buscassem ampliar o canal de acesso ao poder público, por vezes atuando em bloco com outros atores externos, como o FMI e o Banco Mundial (*leverage*). Isso ficará claro quando analisarmos as negociações em torno do Gasbol.

À concorrência do capital internacional no setor petrolífero e sua busca por influência nas decisões políticas, soma-se a busca das elites empresariais nacionais de diferentes segmentos econômicos por maior participação no processo decisório das políticas oficiais. Como visto em itens anteriores, os empresários buscaram se organizar em associações independentes da tradicional estrutura corporativa estatal – federações e sindicatos patronais – e, com o retorno à democracia, passaram a concorrer a cargos no Legislativo, com o objetivo de interferir no processo decisório das políticas oficiais.

Ainda que muitas das tentativas das elites empresariais tenham se mostrado frustradas, com o alargamento das prerrogativas do Executivo na gestão Cardoso (DINIZ, 2000: 44-45), e a Petrobras tenha mantido a liderança nos leilões da ANP, pode-se dizer que havia uma real competição por acesso aos tomadores de decisão e aos recursos materiais, o que, segundo Moravcsik, criaria incentivos para que os atores domésticos buscassem reorganizar suas estratégias com vistas a exercer uma posição mais ativa na busca por suas preferências. (MORAVCSIK,

op cit, 516-518) No particular e no geral, portanto, a autonomia relativa da Petrobras estava ameaçada, uma vez que sua capacidade de intermediação de interesses havia se esgotado.

Diante da nova realidade, a companhia procurou imprimir um caráter empresarial na sua estratégia de negócios buscando expandir sua atuação fora do Brasil e ampliar seu leque de atividades, aproximando-se novamente da lógica privada que caracterizou suas primeiras décadas de existência. Os processos de liberalização política e, em especial, de liberalização econômica teriam, portanto, moldado as preferências do ator Petrobras, o que vai se refletir não apenas na política doméstica mas também na política externa, como será analisado nos capítulos seguintes.

Criada com o objetivo de promover a auto-suficiência em petróleo, a empresa muda seu foco de atuação pela segunda vez, intensificando suas atividades no segmento de gás – como será detalhado mais à frente - e no exterior, com o objetivo de se transformar em uma corporação internacional de energia, não apenas uma empresa de exploração de petróleo com atuação majoritariamente doméstica, conforme explicitado no item Mensagem do Presidente no Relatório Anual de 1999 da companhia, ano em que foi feita uma profunda revisão do seu plano estratégico:

Com a abertura do mercado brasileiro a outras empresas, a Petrobras está vivenciando novos desafios e oportunidades de crescimento, agora atuando sob o regime de competição. Nesse contexto, a Petrobras passa a buscar o crescimento, no Brasil e no exterior, com o maior retorno possível aos seus acionistas, preparando-se para, na próxima década, tornar-se uma corporação internacional de energia<sup>56</sup>.

O novo plano afirmava que, no curto e médio prazos, o objetivo da empresa seria “a busca de crescimento, lucratividade e internacionalização”<sup>57</sup>, de forma que ao fim de 2010 a companhia pudesse ser “líder na América Latina, com grande foco em serviços e a liberdade de atuação de uma corporação

---

56 Disponível em

<http://www2.petrobras.com.br/ri/port/ConhecaPetrobras/RelatorioAnual/relat99/missao.htm>.  
Acessado em 15 de setembro de 2006

57 Disponível em

<http://www2.petrobras.com.br/ri/port/ConhecaPetrobras/RelatorioAnual/relat99/planos.htm>.  
Acessado em 15 de setembro de 2006

internacional”<sup>58</sup>. A revisão do projeto estratégico foi empreendida pelo novo presidente da empresa, Henri Reichstul, que assumiu o posto em março de 1999. Com pouco conhecimento sobre a indústria petrolífera, mas fácil trânsito no mundo financeiro, uma das primeiras medidas tomadas por ele foi promover uma reestruturação organizacional da companhia, criando quatro unidades de negócios: Exploração e Produção (E&P), Abastecimento, Gás e Energia (G&E) e Internacional, que incorporou as atividades desenvolvidas pela antiga Braspetro. Pela primeira vez as atividades internacionais e os projetos de gás e energia passaram a ser geridos diretamente pela *holding* Petrobras, o que denota a importância dada à internacionalização e à diversificação das atividades.

As mudanças no perfil empresarial da empresa também incluíram uma polêmica alteração do seu estatuto social que permitiu a aquisição de ações com direito a voto por pessoas físicas ou jurídicas, residentes ou não no Brasil. Isso acabou contribuindo para ampliar a base acionária da companhia e reduzir a participação da União no capital social da Petrobras, ampliando a margem de manobra para a incorporação de suas preferências nas diretrizes estratégicas<sup>59</sup>.

---

58 Idem

59 Em 1998, os estrangeiros tinham 11,47% do capital acionário da companhia. Entre as ações preferenciais, por meio das quais recebiam dividendos mas não podiam opinar sobre os rumos da empresa, os residentes fora do Brasil tinham 27%. A compra de ações ordinárias lhes era vetada. A União possuía 52,8% do capital total, 9% das preferenciais e 84% das ordinárias, o que demonstrava a pequena margem para negociação das decisões estratégicas entre os demais acionistas. Ao fim de 2000, após a aprovação da venda de ações para não-residentes no Brasil e a colocação dos papéis da empresa na Bolsa de Nova York, os estrangeiros detinham 10,2% do capital societário total, 3% das ordinárias e 20% das preferenciais. O percentual de ações nas mãos da União havia caído para 32,5%, 55,7% e menos de 5%, respectivamente. A venda das ações em titularidade da União foi feita pelo BNDES, com a qual foram arrecadados R\$ 7,2 bilhões aos cofres públicos, conforme o Relatório Anual de 2000 da Petrobras. A operação foi encarada por alguns como o primeiro passo para a privatização da empresa, o que nunca aconteceu. Outros viam na transação uma forma de assegurar a racionalidade das atividades da companhia e neutralizar a influência do governo sobre as decisões estratégicas, como mostra a reportagem da revista *Brasil Energia* “Reviravolta na Petrobras”, de julho de 1999. Disponível em [http://www.brasilenergia.com.br/brasilenergia/index.php?id\\_edicao=69](http://www.brasilenergia.com.br/brasilenergia/index.php?id_edicao=69) Acessado em 26 de novembro de 2006

#### 4.4.2

#### **Petrobras e Estado: uma nova convergência de interesses**

Ao imprimir uma lógica empresarial na sua atuação e orientar seu projeto estratégico em direção à internacionalização, a Petrobras renovou as alianças que outrora asseguraram sua sobrevivência e crescimento. Desta vez, porém, a repactuação foi feita exclusivamente com o Estado. Por um lado, o retorno da gestão regida pela eficiência ia ao encontro da estrutura tecnocrata que dominou o Executivo no governo de Cardoso. Por outro, o objetivo de expansão da empresa na América Latina serviria como trampolim para a expansão do próprio Estado, empenhado em promover a integração regional por meio do modelo de matrizes energéticas, como abordado no segundo capítulo.

A diversificação de suas atividades, com prioridade ao desenvolvimento de gás natural, como será visto no próximo item, igualmente coincidiu com o objetivo do governo federal de assegurar a demanda energética, visando ao desenvolvimento econômico nacional. Os demais pilares da antiga aliança não integraram o novo consenso, fosse pela impossibilidade de acomodação de interesses diante do novo modelo de desenvolvimento, fosse por sua exclusão do processo decisório, decorrente do insulamento burocrático característico da gestão Cardoso, como também salientado no segundo capítulo.

Valendo-se do renovado consenso, a Petrobras pôde incorporar à sua estratégia as novas preferências que passariam a guiar suas atividades, articulando não apenas sua projeção internacional, mas também a consolidação de seu crescimento interno. Da mesma forma que a lei que criou a Petrobras a dotou dos recursos de autoridade e alocação necessários à conquista de sua autonomia relativa, a Lei do Petróleo, apesar de ter quebrado seu monopólio, trouxe novos mecanismos que lhe permitiram retomar a caminhada afirmativa interrompida em fins da década de 70. Como previsto no “pacto com o Congresso e a nação”, foi assegurado em lei pelos artigos 32 e 33 o direito da estatal de: i) manter o controle sobre os campos em produção; ii) manter os blocos cuja comercialidade das descobertas já havia sido declarada ou nos quais já haviam sido feitos

investimentos exploratórios, desde que a empresa demonstrasse capacidade financeira para dar prosseguimento às atividades<sup>60</sup>.

A medida pode ser interpretada como produto da força da identidade política da empresa, ou seja, da sua capacidade de adquirir, acumular e mobilizar recursos de poder a seu favor, como afirma Alveal Contreras (1994). Nesse sentido, os setores nacionalistas, representados, entre outros, pelo relator da emenda da quebra do monopólio, o senador Cunha Lima, desempenharam papel fundamental, como abordado anteriormente. Os dois artigos foram essenciais para que a Petrobras mantivesse a liderança no mercado nacional de petróleo e gás. Em 2002, último ano do governo Cardoso, a petrolífera brasileira continuava à frente de suas concorrentes, com 580 das 699 concessões. No primeiro semestre de 2006, a Petrobras detinha 815 das 1.139 concessões<sup>61</sup>.

Também foi à Lei do Petróleo que a Petrobras recorreu para se fortalecer no plano internacional. Ironicamente, o mesmo instrumento legal que abriu o setor de petróleo à concorrência estrangeira dotou a Petrobras dos mecanismos necessários para percorrer o caminho na direção inversa à de seus concorrentes, ao autorizar a empresa a exercer diretamente no exterior qualquer uma das atividades integrantes do seu objeto social (parágrafo 2 do Art. 61). Na prática, as atividades desenvolvidas pela extinta Braspetro e pela *holding* Petrobras não diferem em essência. A diferença, talvez, esteja nas motivações que impulsionaram a Petrobras a buscar se expandir internacionalmente nas décadas de 70 a 90.

De acordo com Baccocoli (2005), é possível dividir o processo de internacionalização da Petrobras em três etapas. Nos anos 70, quando o mercado de petróleo ainda estava sob monopólio da empresa, o objetivo era assegurar o

---

60 Em outubro de 1997, a Petrobras apresentou relação com 206 áreas contendo 240 campos em efetiva produção e solicitou autorização para prosseguimento dos trabalhos em 133 blocos de exploração e 52 áreas englobando 60 campos com atividades de desenvolvimento da produção. Em 3 de julho de 1998, a Agência Nacional do Petróleo definiu as áreas que ficariam com a estatal. A companhia obteve 397 concessões em território brasileiro distribuídas em blocos exploratórios, de desenvolvimento da produção e campos em produção. Os contratos de concessão foram assinados em 6 de agosto de 1998 e as rodadas de licitações da ANP foram iniciadas no ano seguinte, segundo o Relatório Anual de 1998, disponível em <http://www2.petrobras.com.br/ri/port/ConhecaPetrobras/RelatorioAnual/relatanu/explora.htm> Acessado em 24 de setembro de 2006

61 Os números se referem a concessões para blocos exploratórios (em que ainda não há produção de petróleo ou gás) e campos em produção. Foi considerado como concessão da Petrobras aqueles em que ela é operadora, ou seja, detém maior participação acionária no projeto. Da mesma forma, foi considerado como concessão de outras empresas os projetos em que estas são acionistas majoritárias. Os dados foram fornecidos pela ANP.

suprimento energético do país, num momento de crise de abastecimento. Ainda que a intenção de ir para o exterior tenha se originado no seio da direção da companhia, visando alcançar as metas de expansão dos negócios e maximização de ganhos, a estratégia ganhou novos contornos após o primeiro choque do petróleo, como já analisado. Nesta fase, a Petrobras se volta para as bacias produtoras com os maiores potenciais de reserva (Oriente Médio, Norte da África e Colômbia).

Nos anos 80, a Petrobras visava expandir seus negócios, dando prioridade às atividades nos países desenvolvidos, com os quais a companhia teria possibilidade de fazer intercâmbio na área tecnológica. O foco era o Mar do Norte e Golfo do México americano. Já na década de 90, quando o setor petrolífero é aberto ao capital internacional, nota-se uma atuação concentrada nas áreas de influência geopolítica, com agressiva política de aquisição de concessões, prioritariamente no Cone Sul e, secundariamente na Costa da África e no Golfo do México. A busca pela competitividade é o que norteia a estratégia de internacionalização da empresa.

#### **4.4.3 A prioridade da América do Sul**

Em 1995, primeiro ano do mandato de Fernando Henrique Cardoso, a Petrobras, por meio da Braspetro, estava presente em oito países (EUA, Argentina, Colômbia, Bolívia, Equador, Angola, Líbia e Reino Unido). Em 2002, quando o segundo governo Cardoso se encerra, esse número havia chegado a 11 (EUA, Argentina, Colômbia, Bolívia, Equador, Peru, Venezuela, Trinidad-Tobago, Angola, Guiné Equatorial e Nigéria)<sup>62</sup>. Mais que a ampliação do número de países em que a empresa mantém atividades, é interessante notar a mudança geográfica de sua atuação. Três operações são bastante ilustrativas da nova estratégia internacional adotada pela Petrobras. Em 2001, a empresa se desfez dos ativos no Reino Unido, com a venda da Petrobras UK por US\$ 157 milhões, “com

---

62 Hoje, são 22 países. Em alguns deles, a empresa tem apenas escritórios, caso da maioria dos países asiáticos.

o objetivo de desinvestir em ativos não-estratégicos”, conforme seu relatório anual de 2001<sup>63</sup>

No mesmo ano, a empresa concluiu acordo de troca de ativos com a hispano-argentina Repsol-YPF. Pelo acordo, a Petrobras adquiriu 99,5% da empresa argentina EG3, que reúne uma refinaria com capacidade de processamento de 30,5 mil barris diários e 700 postos de gasolina, que lhe asseguraram 12% do mercado de combustíveis argentino, o segundo maior da América do Sul depois do Brasil<sup>64</sup>. No ano seguinte, a Petrobras coroa sua estratégia de fortalecimento na América do Sul com a aquisição casada de três companhias argentinas: a Perez Companc S.A. (Pecom), a maior petrolífera argentina independente da América Latina; a Petrolera Perez Companc, com ativos nos segmentos de exploração e produção, petroquímica, gás e energia; e a Petrolera Santa Fé, filial da americana Devon Energy<sup>65</sup>.

As operações acima mencionadas demonstram claramente que o objetivo da Petrobras no exterior deixa de ser o de manter atividades centradas apenas em exploração e produção de petróleo com ênfase em países de tecnologia avançada como nos anos 80, e passa a ser o de assegurar o crescimento integrado, visando à liderança no continente sul-americano. Nesse sentido, as duas operações na Argentina permitiram alcançar as novas metas estratégicas, primeiramente, porque a empresa passa a ter ativos na área de distribuição, petroquímica e energia fora do Brasil. Em segundo lugar, porque, com as aquisições, a empresa penetrou em países em que não mantinha negócios e fortaleceu sua posição em outros onde já atuava. Por meio da Pecom, a estatal brasileira passou a atuar na Venezuela e Peru e incorporou novos ativos na Bolívia e no Equador.

---

63 Disponível em

[http://www2.petrobras.com.br/portal/frame\\_ri.asp?pagina=/ri/port/InformacoesFinanceiras/RelatorioAnual/RelatorioAnual.asp](http://www2.petrobras.com.br/portal/frame_ri.asp?pagina=/ri/port/InformacoesFinanceiras/RelatorioAnual/RelatorioAnual.asp) Acessado em 25 de setembro de 2006

64 Em troca, a Petrobras cedeu participação minoritária na Refinaria Alberto Pasqualini (Refap), no Rio Grande do Sul, 10% dos direitos de concessão do campo de Albacora-Leste, na Bacia de Campos (RJ) e 243 postos de gasolina nas regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste. (Ibid)

65 Foram adquiridos 58,62% da Perez Companc S.A., com produção diária de 160 mil boe, por US\$ 1 bilhão; 39,67% da Petrolera Perez Companc S.A., por US\$ 49,8 milhões; e 100% das ações da Petrolera Santa Fe, com produção diária de cerca de 11 mil boe, por US\$ 89,5 milhões. As informações são do Relatório Anual de 2002, disponível em

[http://www2.petrobras.com.br/portal/frame\\_ri.asp?pagina=/ri/port/InformacoesFinanceiras/RelatorioAnual/RelatorioAnual.asp](http://www2.petrobras.com.br/portal/frame_ri.asp?pagina=/ri/port/InformacoesFinanceiras/RelatorioAnual/RelatorioAnual.asp) Acessado em 25 de setembro de 2006. Para mais detalhes dessa e outras operações da Petrobras no exterior ver Anexo 4, p. 215.

A nova estratégia da Petrobras surtiu efeito quase imediato. A mobilização de seus recursos de autoridade – em parte recuperados com o aval do governo federal como já vimos - levou ao resgate de sua autonomia relativa para incorporar suas preferências nas decisões estratégicas que permitissem o *crescimento* de seus negócios visando à *lucratividade*, os dois outros pontos destacados no seu plano estratégico de 1999 que, ao lado da *internacionalização*, pavimentariam o caminho para a liderança na América Latina, especialmente no espaço sul-americano. De acordo com a consultoria Economática, especializada em elaborar rankings de companhias de capital aberto, os lucros líquidos da Petrobras entre os anos de 2000 e 2005 aparecem entre os vinte melhores resultados da história de empresas de capital aberto sediadas no continente latino-americano (ver Anexo 3, p.214)

Os sucessivos lucros possibilitaram que a petrolífera também resgatasse seus recursos de alocação, associados a sua capacidade de autofinanciamento. No plano estratégico de 1999, foram previstos US\$ 32,9 bilhões em investimentos entre o período 2000-2005, dos quais 70% seriam financiados com recurso próprios e linhas de crédito tradicionais<sup>66</sup>. A capacidade de autofinanciamento foi ampliada a partir de primeiro de janeiro de 2002, quando a política administrada de preços de combustíveis introduzida na década de 80 como forma de conter a inflação foi extinta por lei. No final da década de 90 e início dos anos 2000, portanto, a Petrobras havia se reaproximado da extremidade privada do pêndulo da autonomia pelo qual transitou desde sua origem. Isso não significou, porém, o abandono por completo de sua face pública ou uma ruptura com o seu acionista controlador. As mudanças nas preferências do ator Petrobras a conduziram a reformular sua estratégia não apenas visando se adaptar ao ambiente mais competitivo do setor de petróleo e gás no Brasil, como às novas demandas do Estado.

---

66 Disponível em <http://www2.petrobras.com.br/ri/port/ConhecaPetrobras/RelatorioAnual/relat99/planos.htm>. Acessado em 20 de setembro de 2006. No plano revisado em 2006, que prevê investimentos de US\$ 87 bilhões, esse percentual foi elevado para 80%.

#### 4.4.4

#### O ingresso do mercado de energia e a prioridade do gás natural

Paralelamente à estratégia de internacionalização, a Petrobras enfatizou em seu plano estratégico de 1999 a necessidade de ampliar suas atividades no segmento de energia, especialmente o de gás natural. Essa decisão estratégica está intimamente ligada, por um lado, às mudanças no paradigma energético mundial, delineadas a partir de meados dos anos 80; por outro, à decisão do governo federal de alterar a matriz energética brasileira. Holanda (2001) aponta dois episódios isolados – coincidentemente ocorridos em 1986 – que teriam contribuído para alterar o paradigma energético vigente até o início da década de 80: o acidente nuclear de Chernobyl e a reversão da tendência de alta dos preços do petróleo no mercado internacional. (HOLANDA, op cit, 19)

O primeiro introduziu na formulação da política energética dos países a preocupação com o meio ambiente, alardeada pelos movimentos ecológicos na década anterior. Por ser um combustível mais limpo que o petróleo e mais seguro que o nuclear, o gás natural teria despontado como alternativa energética. No mesmo ano do desastre, o preço do petróleo atingiu nível histórico mínimo, após os recordes registrados nos choques do petróleo em 1973 e 1979. Diante dos preços baixos, os investidores se viram desencorajados a canalizar recursos para ampliação de reservas do óleo. Como resultado, as multinacionais do petróleo engajaram-se na exploração do mercado gasífero e buscaram elaborar projetos de energia alternativa, em consonância com os novos padrões que passaram a orientar as políticas energéticas das nações, entre elas o Brasil. Em 1992, o país estipulou a meta de ampliação do gás na matriz energética de 2% para 9,8%, no ano 2000, e 12%, em 2010.<sup>67</sup>

O mesmo caminho foi seguido pela Petrobras, que até então não havia priorizado as atividades de exploração gasífera em sua estratégia corporativa. Entre as razões apontadas para esse comportamento estão i) o reduzido consumo de gás natural no Brasil; ii) a dificuldade de transporte – visto que era preciso a construção de gasodutos para escoamento do combustível; e iii) a prioridade na

---

<sup>67</sup> Isso será mais detalhado no próximo capítulo, quando serão abordadas as razões do governo brasileiro para aproximar-se da Bolívia.

produção e prospecção do petróleo da política energética nacional (LOHMANN e REIS, 2006: 10)

Em 1995, já é possível identificar esforços da companhia para ampliar sua atuação no mercado nacional de gás. Foram criados grupos de trabalho para avaliar e propor ações necessárias ao incremento do uso do combustível e aprofundados estudos de viabilidade técnica e econômica do uso do gás natural de Urucu, na Bacia de Solimões (AM) para geração térmica em Manaus (AM) , segundo o relatório anual de 1995. No ano seguinte, o estatuto da Petrofértil, antiga companhia de fertilizantes da Petrobras, é alterado de forma a permitir sua atuação no segmento de gás natural. Dois anos depois, a Petrofértil passa a se chamar Petrobras Gás (Gaspetro), sob cuja coordenação seriam desenvolvidos todos os projetos na área de gás natural.

Paralelamente aos esforços de produção, a Petrobras buscou garantir sua participação no mercado brasileiro de distribuição de gás. Diante da concorrência a partir da quebra do monopólio, iniciou uma série de aquisições no setor de distribuição do insumo. Segundo dados obtidos junto ao Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade), a empresa tem, por meio de sua subsidiária Gaspetro, participação societária em 21 das 26 concessionárias de gás estaduais espalhadas pelo país. As cinco empresas que estão fora do seu campo de atuação são a Cigas (AM), a CEG (RJ) e as três que operaram em São Paulo, Comgás, Gás Brasileiro e Gás Natural SPS<sup>68</sup>.

Mais uma vez, a expansão da empresa no setor será possibilitada por uma brecha legal. Assim como ocorreu com o petróleo, a Constituição de 1988 também instituiu o monopólio do Estado na operação dos serviços de gás canalizado. De acordo com o Artigo 25, segundo parágrafo, cabia “aos estados explorar diretamente, ou mediante concessão à empresa estatal, com exclusividade de distribuição, os serviços locais de gás canalizado”. O monopólio estatal foi quebrado pela emenda número 5, de 15 de agosto de 1995, enviada ao Congresso pelo ex-presidente Cardoso com as outras quatro que previam alterações

---

68 A expansão da Petrobras no segmento fez que fossem instaurados nove atos de concentração no Cade para analisar as aquisições da Gaspetro. Embora a maioria deles tenha sido aprovada sem restrições, um parecer da Secretaria de Acompanhamento Econômico, órgão do Ministério da Fazenda, atenta para uma tentativa clara de exercer posição monopolista no mercado brasileiro de gás.

constitucionais. O novo texto aprovado removeu do artigo as palavras “empresa estatal”, abrindo caminho para a iniciativa privada, conforme abaixo:

Cabe aos estados explorar diretamente, ou mediante concessão, com exclusividade de distribuição, os serviços locais de gás canalizado na forma da lei, vedada a edição de medida provisória para sua regulamentação (ALMEIDA e SILVA, op cit, 38)

Adicionalmente ao segmento de distribuição do gás canalizado, a Petrobras também buscou reforçar sua posição no segmento das termelétricas, que ganhariam importância principalmente após o racionamento de energia, em 2001. Em setembro daquele ano, é inaugurada a primeira das 27 térmicas em que a empresa detinha participação, a Fafen, na Bahia. As térmicas, em sua maioria, integravam o Programa Estratégico Emergencial instituído naquele ano pelo Ministério de Minas e Energia com o objetivo de evitar um novo racionamento. Pela previsão do ministério, as novas térmicas – eram 32 no total -, acrescentariam ao sistema energético brasileiro, já em 2005, cerca de 10 mil MW, dos quais 4.500 MW viriam do parque gerador da Petrobras<sup>69</sup>. Até 2002, a empresa já havia investido US\$ 1,5 bilhão em projetos termelétricos, segundo seu Relatório Anual do mesmo ano<sup>70</sup>.

#### **4.5 Considerações finais**

Pelo que foi exposto acima, podemos concluir que a autonomia relativa da Petrobras variou ao longo do tempo, em função das mudanças ocorridas no Estado brasileiro e na indústria petrolífera mundial. O mesmo processo de liberalização econômica que ruiu as bases do modelo do Estado empreendedor impôs limitações e criou oportunidades para o ator Petrobras que levaram à alteração de suas preferências, conduzindo-o à reestruturação de seu projeto estratégico para atuar em um ambiente de maior competitividade. A ruptura do

---

69 Disponível em

[http://www2.petrobras.com.br/portal/frame\\_ri.asp?pagina=/ri/port/InformacoesFinanceiras/RelatorioAnual/RelatorioAnual.asp](http://www2.petrobras.com.br/portal/frame_ri.asp?pagina=/ri/port/InformacoesFinanceiras/RelatorioAnual/RelatorioAnual.asp)

70 Alguns projetos acabaram não saindo do papel por questões diversas que não convém serem discutidas neste trabalho. Ao final de 2005, a empresa participava, em parceria ou integralmente, em 15 projetos. Informações disponíveis em

consenso em torno do modelo de substituição de importações e a chegada de novos atores no setor petrolífero, porém, não implicou a completa perda do poder político e econômico da Petrobras, ou seja, os seus recursos de autoridade e de alocação, sem os quais a companhia não conseguiria implementar um projeto estratégico próprio.

A sobrevivência às arbitrariedades que atingiram as empresas públicas pode ser atribuída tanto à sua elasticidade – a capacidade de atuar em diferentes segmentos – como à sua identidade política, capaz de acumular e reciclar vantagens a seu favor no curso da interação com outros atores, especialmente os setores nacionalistas da sociedade. Foi assim na campanha “O Petróleo é nosso!”; foi assim no processo de abertura do setor petrolífero. Apesar de estabelecer como meta a internacionalização de suas atividades, foi ao nacionalismo que a empresa recorreu para assegurar os dispositivos legais necessários à retomada do crescimento. Uma nova lógica dual que veio se somar à bifacialidade público-privada e que, assim como esta, cria novas possibilidades de ação para o ator. É no trânsito entre o público e o privado, entre o nacional e o internacional que podemos entender o ingresso da Petrobras na Bolívia, como veremos a seguir.

Por ora, o que nos interessa ressaltar é que a mudança nas preferências da Petrobras, expressas no seu novo projeto de internacionalização e diversificação – a meta de se tornar uma corporação multinacional de energia líder na América Latina -, acabou contribuindo para que o projeto político de integração energética regional brasileiro fosse posto em prática, renovando o consenso de interesses com o Estado. Se a internacionalização da empresa trouxe lucros para ela, também propiciou a maior presença do Estado brasileiro nos países vizinhos. Igualmente, a diversificação de suas atividades, com a priorização dada ao gás natural, atenderia à demanda de assegurar a oferta energética nacional. Os dois objetivos históricos que orientaram a política externa brasileira – a busca de autonomia no sistema internacional, a ser conquistada nos anos 90 por meio da liderança regional, e a promoção do desenvolvimento econômico nacional, para o qual a disponibilidade de energia é fundamental – seriam coincidentes com o projeto estratégico da companhia.

É essa nova parceria com o Estado que vai caracterizar a relação entre ambos nos anos 90, possibilitando a integração energética com a Bolívia. Como afirmado no primeiro capítulo, porém, o consenso não é dado e sim construído, sendo necessário que nos debruçemos sobre o processo decisório do qual ele resulta. No próximo capítulo veremos como foram formadas as preferências dos principais atores envolvidos na política externa voltada para a integração com o país andino, para, em seguida, analisarmos como se deu o consenso em torno dessa decisão e em que medida as preferências da Petrobras foram incorporadas naquele processo.