

PETROBRÁS: ORGANIZAÇÃO E SUBSIDIÁRIAS*

José Luciano de Mattos Dias**

1. Introdução; 2. A forma da empresa; 3. O ciclo das subsidiárias; 4. Considerações finais.

Evolução organizacional da Petrobrás. Condicionantes da constituição de subsidiárias no final da década de 60. Processo de constituição das subsidiárias, ao longo dos anos 70, contrastando com o processo de desestatização do governo Collor.

PETROBRÁS: ORGANIZATION AND SUBSIDIARIES

The main purpose of the article is to examine the organizational evolution of the Petróleo Brasileiro S.A. – Petrobrás. There is a description of its centralized structure in operation since 1954, and the study tries to ascertain the conditioning factors leading to the constitution of its several subsidiaries, by the end of the '60s. The process of said constitution emerges from the main body of the enterprise's strategic decisions, as well as from the paths followed by the Brazilian economic development, throughout the decade of 70, contrasting later on with de-nationalization efforts of the Collor administration.

Palavras-chave:

Empresas estatais; políticas públicas; história do Brasil.

1. Introdução

A controvérsia relativa à diversificação das atividades econômicas exercidas diretamente pelo Estado brasileiro tem quase sempre se situado no plano da grande política ou das opções estratégicas fundamentais. Seguindo um outro caminho, a análise desenvolvida neste artigo pretende dar conta de um aspecto diverso, mas igualmente importante, da diferenciação das atividades estatais: a forma da empresa estatal e sua evolução no tempo. Pretendemos tratar aqui da história organizacional da Petrobrás e do processo de constituição de suas principais subsidiárias, considerando, então, as perspectivas e os limites da ação empresarial do Estado no caso específico do setor petrolífero.

O presente artigo encontra-se dividido em quatro seções. Após a Introdução, na segunda seção expõem-se as linhas gerais da evolução administrativa da Petrobrás

* Versão de um dos capítulos do livro *O monopólio e a empresa: uma história da Petrobrás*, elaborado na vigência do Convênio CPDOC/Petrobrás, financiado por aquela estatal. Artigo recebido em maio 1991 e aceito em dez. 1991.

** Doutorando em Ciência Política no IUPERJ e Pesquisador do CPDOC/FGV.

no que se refere às atividades incluídas no monopólio estatal. Na terceira tratamos do processo de criação de suas principais empresas subsidiárias e dos traços mais importantes das respectivas trajetórias. A quarta seção inclui as considerações finais. No que se refere às fontes pesquisadas, é justo mencionar que a elaboração deste artigo dependeu, em larga medida, do acervo de entrevistas com executivos e políticos acerca da história da Petrobrás, realizadas pelo setor de História Oral do Centro de Pesquisa e Documentação da História Contemporânea do Brasil (CPDOC), da Fundação Getúlio Vargas, em convênio com o Serviço de Comunicação Social daquela empresa.

Os termos do debate público e parlamentar que conduziu à aprovação da Lei nº 2.004, em outubro de 1953, ainda constituem indicações bastante significativas para a compreensão da história organizacional e política da empresa. As particularidades desse processo não se resumiram ao fato de que a forma da política de petróleo aprovada pelo Congresso Nacional veio a ser determinada por uma campanha popular, desenvolvida junto à opinião pública, completamente hostil às formulações vindas do Executivo. A partir dessa perspectiva, podemos ainda identificar uma série de importantes conseqüências.

2. A forma da empresa

Um primeiro aspecto a merecer destaque é a posição da empresa relativamente ao mercado internacional de petróleo. Sua primeira função, nos *slogans* dos comícios e nos documentos oficiais da campanha “O Petróleo é Nosso”, seria a de prover a auto-suficiência na produção de petróleo e derivados, protegendo os recursos naturais, os consumidores e a economia do país dos efeitos da ação predatória e corruptora das companhias multinacionais. É importante notar que nem mesmo um elemento moral esteve ausente dessa perspectiva. Sendo já bastante conhecida a estrutura oligopolista do setor petrolífero e a trajetória política e econômica das multinacionais em países subdesenvolvidos, qualquer tipo de concessão exploratória configuraria uma “entrega” do país. Por outro lado, dadas as conhecidas debilidades do capital nacional, qualquer proteção garantida pelo Estado à iniciativa privada poderia transformar-se em um favorecimento escandaloso. Não restava assim outra alternativa senão o estabelecimento do monopólio estatal.

A estrutura da empresa tinha, na verdade, uma importância menor diante da necessidade de um absoluto monopólio da União, e as primeiras propostas da campanha sobre esse assunto determinavam, na verdade, a criação de uma autarquia.¹ A organização estatal deveria estar preparada para enfrentar adversários externos e internos que certamente se uniriam na tentativa de destruir esse significativo avanço do país na direção de sua autonomia econômica. Uma frase de crítica

¹ As resoluções aprovadas pela I Convenção Nacional de Defesa do Petróleo incluíam, por exemplo, “monopólio estatal, por meio de uma repartição autárquica da Administração Pública — Departamento Nacional do Petróleo —, eliminando-se as soluções mediante sociedades mistas ou instituto paraestatal”. Essa tese foi reafirmada, pela Campanha, em vários outros momentos. Ver Miranda, Maria Augusta Tibiriçá. *O petróleo é nosso — a luta contra o empreguismo pelo monopólio estatal*. Petrópolis, Vozes, 1983.

do Centro de Defesa do Petróleo, órgão coordenador da campanha popular em favor do monopólio estatal do petróleo, ao projeto da Assessoria Econômica de Vargas — por sua relativa flexibilidade acionária — tornou-se célebre: “Não pode haver brechas”. Capitais privados nacionais e internacionais não poderiam ter qualquer chance de adquirir participação na nova empresa.

As conseqüências dessa posição de princípio foram extremamente importantes, de imediato, para a sua composição acionária. Mesmo aceitando-se a existência de ações preferenciais, que poderiam, inclusive, nos sucessivos aumentos de capital, ultrapassar o limite de 50% do capital da empresa, previsto em lei, foi estabelecida uma série de verdadeiras exceções legais em favor da Petrobrás. Ainda que a empresa apresentasse prejuízos seguidamente, as ações preferenciais jamais se tornariam ações ordinárias ou teriam direito a voto. Não poderiam, além disso, nomear seu representante no conselho fiscal, ou seu suplente, direito que teriam caso viessem a integralizar um quinto do capital social, como determinava a lei.

As transparências de ações do capital social pertencentes à União, ou as subscrições de aumento de capital, não poderiam diminuir o percentual de 51% nas ações ordinárias. A transgressão dessa disposição poderia dar lugar, inclusive, a uma ação popular. Os principais acionistas da empresa seriam apenas entidades públicas, cabendo participação marginal às entidades privadas ou pessoas físicas.² Sua estrutura acionária possuía apenas a forma própria de uma empresa, apresentando uma série de especificidades destinadas a garantir um controle incondicional da União.

Da mesma forma, tal consideração afetava a constituição futura de subsidiárias. O projeto de assessoria econômica de Vargas previa a constituição de uma *holding* que administraria, num primeiro plano, as “subsidiárias básicas”, responsáveis pelas atividades fundamentais de refino, transporte, exploração e produção. Nesse caso, deveria existir um controle acionário predominante da União. Em um segundo plano, estariam atividades afins, que iriam da produção de equipamentos à expansão em setores não-monopolistas, e nesse caso a participação acionária da União variaria de acordo com as circunstâncias. O objetivo claramente expresso seria dotar a organização de ampla flexibilidade administrativa para levar adiante suas estratégias empresariais.³ As teses vitoriosas da campanha do petróleo viriam, contudo, a alterar completamente esse projeto, já que em todas as subsidiárias da Petrobrás deveriam prevalecer as disposições mencionadas quanto à composição acionária.⁴

A imensa tarefa atribuída à empresa — a execução do monopólio de exploração, produção, transporte e refino — deveria ser cumprida por uma verdadeira fortaleza acionária e organizacional: todos os seus elementos deveriam estar fortemente unidos, já que o combate seria intenso.

² V. Lei nº 2.004, Seção II — Do Capital da Petrobrás, arts. 9 a 17 e Seção III — Dos Acionistas da Petrobrás, art. 18.

³ Almeida, V. Rômulo. *Depoimento*. Rio de Janeiro, CPDOC-FGV/Sercom-Petrobrás, 1989. p. 9-13. O termo “subsidiária básica”, citado no texto, foi utilizado pelo Dr. Rômulo Almeida em seu depoimento. Não se encontra definido em qualquer projeto legal da época.

⁴ Essa é a disposição da Seção VII — Das Subsidiárias da Petrobrás, art. 39, da Lei nº 2.004, tal como aprovada em 1953.

Um segundo aspecto é a relação estabelecida entre a posição de princípio acima descrita e o julgamento, já consolidado na opinião pública desde os anos 30, acerca da existência de petróleo no Brasil. Tornou-se voz corrente que a descoberta do petróleo brasileiro e a auto-suficiência do país não enfrentavam decisivas barreiras geológicas ou técnicas, mas tão-somente políticas. Definida uma clara vontade política, derrotada a conspiração internacional, garantidos os recursos financeiros, o petróleo abundante jorraria no país: “Na Amazônia, há mais petróleo que água!” afirmavam as publicações nacionalistas. É bem verdade que em 1954 essa suposição mostrava-se, a uma primeira observação, tão razoável quanto a sua antítese. A opinião nacionalista não estava *a priori* equivocada, dado que os magros resultados até então obtidos poderiam ser razoavelmente creditados às dificuldades enfrentadas no curso das atividades de exploração. Esse sentimento, no entanto, associado a algumas tentativas infelizes de exploração do petróleo boliviano, viriam a jogar sobre eventuais atividades internacionais da empresa o véu da suspeição.

As limitações orçamentárias viriam a completar esse quadro de desestímulo a uma eventual expansão no exterior, que a própria Lei nº 2.004 condicionava à existência de tratados internacionais,⁵ retirando-a, assim, do âmbito de qualquer consideração exclusivamente comercial.

Dessa forma, o núcleo de atividades básicas atribuídas à Petrobrás ficava ao abrigo de qualquer eventualidade. A União estaria sempre garantida em sua maioria acionária, da maior à menor empresa do grupo, e a competição ficaria proibida internamente e inviabilizada, em termos práticos, no exterior.

Essa construção institucional, correspondente aos princípios nacionalistas do movimento político que conduziu à sua criação, foi particularmente proveitosa nos primeiros anos de existência da empresa, possibilitando uma concentração de recursos humanos e financeiros à altura do empreendimento. Sua expansão posterior na direção de setores afins, contudo, viria a enfrentar algumas dificuldades, tanto mais que as exigências do movimento nacionalista se encaminhavam no sentido de que tal expansão se efetivasse através de nacionalizações adicionais.

O controle completo sobre o setor de refino estava inicialmente inviabilizado. As refinarias privadas teriam de permanecer indefinidamente com a capacidade nominal que a lei havia fixado ou teriam de ser totalmente encampadas, já que a Petrobrás não poderia simplesmente adquirir parte das ações. Da mesma maneira, as pressões do movimento nacionalista se faziam no sentido da completa estatização do transporte marítimo de longo curso e da distribuição de derivados. Em ambos os casos, a solução institucional dada na época afastava-se de uma organização do tipo da subsidiária. A Frota Nacional de Petroleiros, criada ainda nos tempos do Conselho Nacional de Petróleo — CNP —, permanece até hoje ligada ao Departamento de Transportes, e a distribuição de derivados funcionou primeiro como Escritório de Comercialização, depois como Superintendência de Distribuição — ligada ao

⁵ A Lei nº 2.004, Seção VII — Das Subsidiárias da Petrobrás, art. 41, estabelece: “(...) A Petrobrás, por autorização do Presidente da República, expedida em decreto e depois de ouvido o Conselho Nacional do Petróleo, poderá associar-se, sem as limitações previstas no art. 39, a entidades destinadas à exploração de petróleo fora do território nacional, desde que a participação do Brasil ou de entidades brasileiras seja prevista, em tais casos, por tratado ou convênio (...)”.

Departamento Comercial —, até o início da década de 70, quando foi criada a BR Distribuidora, uma empresa subsidiária.⁶

Examinando ainda o aspecto da produção de equipamentos para a indústria de petróleo, a Petrobrás via-se na completa impossibilidade de participar, de qualquer forma, do setor. Todo o mecanismo de estímulo à produção nacional de equipamentos e geração de tecnologia teve de se limitar a uma política de compras — articulada em conjunto com associações industriais — e à informalidade — pelo menos inicialmente — na transferência de *know-how* entre empresa e fornecedores.⁷

Os termos do Plano de Organização dos Serviços Básicos da Petrobrás, elaborado pelo Dr. Hélio Beltrão ainda no CNP, já refletiam esses impasses.⁸ A Lei nº 2.004 falava inequivocamente em subsidiárias e em empresa *holding*; a flexibilidade administrativa correlata deveria também estar presente em seu plano de organização. No entanto, como organizar a empresa se “ponderáveis razões” impedião, de imediato, sua divisão em empresas subsidiárias? Como atribuir a função de geradora de estratégias empresariais a uma Direção Executiva ocupada com a gestão diária das várias unidades?⁹

⁶ A resistência política a essas medidas foi variada. É verdade que chegaram a funcionar algumas companhias nacionais privadas de transporte de petróleo, destinadas ao abastecimento das refinarias particulares. A restrição desse mercado, a ligação dessas empresas com as companhias multinacionais e os seguidos escândalos no pagamento dos fretes tornaram, no entanto, a estatização completa do setor uma medida pouco controversa, não tendo sido revogada após março de 1964. No caso da encampação das refinarias privadas, a situação foi um tanto diversa. Essa medida violava o acordo político que sustentou a aprovação da Lei nº 2.004 e se havia transformado em importante bandeira dos movimentos nacionalista e sindical. Tendo sido decretada em 1964 por João Goulart, foi revogada após o golpe militar. É curioso notar que, quando um novo ciclo de investimento da empresa na área do refino e petroquímica determinou uma reorganização de todo o setor, na década de 70, o mesmo governo militar voltou a desapropriá-las, restando hoje apenas a de Manguinhos, no Rio de Janeiro. Por último, a estatização da distribuição de derivados permanece ainda hoje como motivo de agitação no meio político, tendo sido objeto de vários projetos de lei desde 1954.

⁷ Durante a discussão do projeto de lei que criou a Petrobrás, chegou a ser apresentada uma emenda permitindo a participação minoritária da Petrobrás no capital de outras empresas, com o objetivo de possibilitar a associação com companhias de equipamentos.

⁸ Aprovada a lei e previsto o início das atividades da empresa para maio de 1954, não houve uma determinação concreta, entretanto, no sentido da elaboração de seu plano de organização. Esta necessidade foi mencionada pelos Drs. Hélio Beltrão e Plínio Cantanhede, então presidente do CNP, que o indicou para a realização da tarefa. Os acontecimentos foram assim descritos pelo Dr. Hélio Beltrão: “(...) Conversei com outras companhias e arranquei mesmo [os planos delas]: ninguém sabia que eu ia fazer o Plano de Organização da Petrobrás, era o chefe do gabinete do Conselho, um interessado em organização. Mas não estava interessado em copiar a organização; estava interessado em aproveitar o que fosse aproveitável para fazer uma empresa que ia ser uma empresa pública, não ia ser uma empresa privada. E uma empresa pública que não ia nascer do nada! É a diferença entre reorganização e organização: a Petrobrás era uma organização, mas que nascia de uma organização velha, que era o CNP (...) Eu queria que aos poucos prevalecesse uma cultura empresarial de empresa grande, sempre achei. Previ um plano de organização com subsidiárias desde a primeira hora: uma *holding* com subsidiárias, uma coisa grande! Ninguém vai segurar esta empresa! Então previ uma empresa que fosse se expandir muito. O Plano de Organização foi uma combinação da experiência brasileira de administração, da realidade brasileira do Conselho, dos meus conhecimentos de administração — que naquela época já eram razoáveis, eu já tinha estudado muito esta coisa — e da observação do funcionamento das empresas multinacionais, especialmente as de petróleo, e também de grandes empresas privadas nacionais, se é que havia (...)”. Beltrão, Hélio. *Depoimento*. Rio de Janeiro, CPDOC-FGV/Sercom-Petrobrás, 1989, p. 6-7.

⁹ Beltrão, H. *Plano de organização dos serviços básicos da Petrobrás*. Rio de Janeiro, 1955.

A forma organizacional afinal colocada em prática estruturava-se segundo uma distinção entre atividades-meio e atividades-fim, as primeiras sendo realizadas pelos vários serviços especializados (Engenharia, Material, Jurídico etc.) e as últimas pelas unidades operacionais específicas (Refinarias, Frota de Petroleiros etc.). O controle e a coordenação da administração central seriam assegurados pelas diversas “Assistências”, que englobariam atividades operacionais afins, ou por comissões de coordenação geral, estabelecidas *ad hoc* ou em bases mais permanentes. Os únicos setores que apresentavam uma organização mais centralizada, já sob a forma de Departamentos, seriam os de Exploração e Produção, subdivididos em Distritos e Regiões, respectivamente.

No nível da Diretoria Executiva, ainda uma vez os planos de Hélio Beltrão tiveram de ser um pouco alterados. A figura do diretor de contato, por exemplo, desvinculado de uma função específica e voltado para a geração e a gestão de políticas para o setor, foi explicitamente descartada. Prevaleceu, nesse caso, a idéia de uma função específica para cada diretor.¹⁰

O Plano Básico teve, dessa maneira, de se adequar às “ponderáveis razões”, dando origem, na prática, a uma forma organizacional bem menos flexível do que aquela imaginada. De qualquer modo, tal fato não veio a ensejar dificuldades relevantes. Em primeiro lugar, porque tal estrutura permanecia ainda razoavelmente adequada à estrutura verticalizada da indústria; e, em segundo lugar, pelo fato de seu desempenho estar cercado de uma série de garantias extrínsecas, como a situação de monopólio, as imensas possibilidades de expansão dentro do país e a relativa proteção contra o clientelismo político nos níveis inferiores à diretoria e no corpo técnico em geral.¹¹

A Petróleo Brasileiro S./A. nascia, assim, marcada por uma opção preferencialmente doméstica, que correspondia à reivindicação nacionalista do movimento político que sustentou a sua criação e acompanhou suas primeiras realizações, e por uma solução organizacional que, evitando a constituição das subsidiárias, tendia a concentrar decisões na diretoria. Seja como for, as grandes realizações e o crescimento acelerado da empresa no período que se estende de 1954 até 1965 — ano da reorganização da empresa — parecem depor a favor da estrutura posta em funcionamento. Partindo do zero em alguns setores,¹² ou de uma organização já em pleno funcionamento em outros, herdados do CNP, a implantação do Plano de Organização teve de caminhar paralelamente à sua própria remodelação, incorporando seguidamente novos órgãos e unidades industriais.¹³

¹⁰ Hélio Beltrão afirma também que dificuldades adicionais foram então criadas pela fixação do número de três diretores.

¹¹ Por outro lado, a extrema visibilidade pública da empresa e a centralização administrativa deixavam a Petrobrás bastante vulnerável ao arbítrio do Poder Executivo. Instabilidade na Presidência da República geralmente significa alta rotatividade no comando da empresa e crise em seu desempenho.

¹² Dias, José Nazaré Teixeira. *Depoimento*. Rio de Janeiro, CPDOC-FGV/Sercom-Petrobrás, 1989. p. 58-9.

¹³ Mesmo após sua saída da empresa, em 1955, Beltrão continuou servindo como assessor para esse processo de adaptação e remodelação do Plano Básico.

Esses princípios só vieram a sofrer uma modificação importante em 1965, com a criação dos vários Departamentos.

Desde 1961, a necessidade de algumas modificações mais amplas se fazia sentir, determinada pelo ritmo em que se multiplicavam as unidades industriais e as atividades de exploração e produção. Nesse ano, o Relatório de Atividades já menciona a realização de estudos para a reorganização da empresa, divididos segundo duas opções. A primeira propunha a criação de empresas subsidiárias que aglomerariam atividades afins em bases mais autônomas. A segunda previa apenas a divisão da empresa em departamentos específicos, posicionados entre as várias unidades e a Diretoria Executiva. A justificativa apresentada pelo Relatório de Atividades de 1964 indicava como particularmente problemática a ligação direta da unidade com a diretoria, bem como a reprodução, em cada unidade, dos órgãos de assessoramento da Administração Central.

Os Relatórios de Atividades da empresa, relativos aos anos de 1962 e 1963, não fazem qualquer referência ao prosseguimento de tais estudos. Entretanto, Francisco Mangabeira, no livro em que pretende justificar a sua agitada gestão na presidência da Petrobrás, durante o ano de 1962, a eles faz menção positiva, o que mostra, também, que não constituíam matéria de grave divisão interna.¹⁴ De qualquer modo, imediatamente após o golpe de 1964 tem início o processo de reorganização da empresa, com a opção definitiva pela departamentalização.

Foram então criados o Departamento de Exploração e Produção, englobando os Distritos de Exploração e as Regiões de Produção; o Departamento Industrial, que acolhia refinarias e demais unidades industriais; o Departamento de Transportes, responsável por terminais, oleodutos e pela frota de petroleiros; e, finalmente, o Departamento Comercial, encarregado das compras de petróleo e da distribuição de derivados.¹⁵

A expansão posterior da empresa viria, naturalmente, a repor os antigos problemas em novas bases. O ritmo de crescimento dos departamentos — que se reflete também na expansão de alguns dos serviços, como o de engenharia e o de materiais, e das atividades administrativas em geral — vem novamente criar a necessidade de descentralizar, flexibilizar e especializar. A estrutura burocrática tende naturalmente a se mover no sentido contrário a tal necessidade, e as dificuldades de gestão logo surgem.¹⁶

No decorrer do tempo, esses efeitos vêm sendo contornados de várias maneiras. A partir do final de década de 60, as atividades relativas à implantação de grandes investimentos foram conduzidas pelos chamados Grupos Executivos. Ligados diretamente à diretoria executiva, eles atravessavam a estrutura tradicional, recrutavam

¹⁴ Mangabeira, Francisco. *Imperialismo, petróleo, Petrobrás*. Rio de Janeiro, Zahar, 1964.

¹⁵ Vários entrevistados, contudo, quando inquiridos sobre o assunto, não deram grande destaque à implantação dos Departamentos, nem acreditavam que tivessem acarretado efetiva descentralização administrativa. As mudanças mais significativas reportadas referem-se preferencialmente à área de recursos humanos: organização de carreiras, benefícios previdenciários etc.

¹⁶ Uma das principais dificuldades, sob essa forma organizacional, é que se torna difícil aferir o desempenho empresarial nas várias unidades particulares. Entrevista de Wagner Freire, Diretor da Petrobrás, concedida ao autor, em 1989.

pessoal técnico de vários órgãos e dirigiam suas tarefas com grande autonomia de ação.

Assim ocorreu com o Geop (Grupo Executivo de Obras Prioritárias), que se responsabilizou pela construção da Refinaria de Paulínia, pelas ampliações das Refinarias de Duque de Caxias e de Cubatão e por mais oleodutos e terminais, de 1969 a 1972.¹⁷ Do mesmo modo, para que os trabalhos de exploração e produção na bacia de Campos, após a primeira descoberta em 1974, fossem conduzidos mais rapidamente e sob controle mais centralizado, também veio a ser criado o Gecam (Grupo Executivo da Bacia de Campos) cujas atividades se estenderiam até os primeiros anos da década de 80, e que foi responsável pela rápida execução dos projetos de produção antecipada.

Esse é um instrumento, no entanto, cujo sucesso depende justamente de sua transitoriedade, da clara afirmação de objetivos e de ampla autonomia, que tendem a desaparecer caso suas atividades se rotinizem. Dessa forma, a grande expansão da empresa nas atividades de exploração e produção, nesses últimos anos, tem-se realizado, com seus sucessos e dificuldades, dentro das normas organizacionais estruturadas desde 1965, conjugando departamentos especializados e órgãos *ad hoc* para objetivos limitados.¹⁸

3. O ciclo das subsidiárias

A implantação dos departamentos no decorrer dos anos de 1964 e 1965 representou, como vimos, uma opção pela continuidade no estilo organizacional da empresa. As modificações mais importantes na companhia durante esse período podem ser creditadas quase exclusivamente a iniciativas na área de recursos humanos. Como uma espécie de resposta à politização das demandas trabalhistas e ao caos hierárquico que precederam, na Petrobrás, o golpe militar de 1964, foi tomada, a partir da reforma administrativa, uma série de medidas importantes, como por exemplo a organização das carreiras técnicas, administrativas e de nível superior ou a criação de um fundo de previdência próprio. Outro sinal importante dessa modernização é a autonomização dos cursos de treinamento e a institucionalização das atividades de pesquisa, com a criação do Centro de Pesquisas da Petrobrás — Cenpes.

Um outro problema da era 1964 viria a exigir, no entanto, um novo tipo de solução institucional: a expansão da empresa em áreas não incluídas no monopólio estatal. Como já havíamos discutido, persistiam nesse campo algumas dificuldades. Uma era a resistência oposta pelo setor privado a novas estatizações, que passava a ter, no novo governo, uma forte ressonância. A outra residia na própria Lei nº 2.004, que impunha várias restrições à forma de participação da Petrobrás nesses setores.

¹⁷ Para a Constituição do Geop, ver Santos, Orfila Lima dos. *Depoimento*. Rio de Janeiro, Sercom-Petrobrás/CPDOC-FGV, 1990.

¹⁸ No início da década de 80, a expansão das atividades de exploração e produção determinou a reformulação do Dexpro, que foi dividido em três Departamentos específicos: Exploração, Produção e Perfuração.

Em torno desses pontos iriam girar, dali para a frente, os interesses industriais privados e sua representação junto ao Estado, os conflitos interburocráticos pelo controle das decisões e a iniciativa política do governo. Cada nova área de atividade da Petrobrás viria a apresentar sua configuração específica, em função dessas variáveis.

3.1 Petroquímica

A mais célebre dessas atividades é, sem dúvida alguma, a da indústria petroquímica,¹⁹ onde essa configuração tornou-se excepcionalmente complexa. Desde 1954, a política definida pelo CNP para o setor enfatizava o caráter privado a ser dado ao desenvolvimento da petroquímica brasileira. Contudo, o pouco interesse do capital privado nacional e a crescente presença das multinacionais na produção e na importação de produtos básicos forneciam argumentos para o aumento da participação da Petrobrás no setor. Várias usinas estatais foram então instaladas na esteira de seus grandes investimentos em refinarias. Após 1964, quando o governo começa a estabelecer um novo padrão de desenvolvimento econômico, o setor petroquímico, pela sua situação estratégica e pelo impacto das importações sobre as divisas, nele assume posição de destaque. Criado o foro burocrático próprio para a definição da política para o setor — o Grupo Executivo para a Indústria Química, Geiquim — ainda em 1964, imediatamente a Petrobrás apresentava, em conjunto com o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico — BNDE, um grande plano de investimentos.

Essa associação entre as duas poderosas agências estatais encontra uma oposição igualmente forte, encabeçada pelo próprio Ministro do Planejamento. No ano seguinte, dois decretos determinavam uma clara reafirmação da orientação governamental para o setor. O primeiro era o Decreto nº 55.759, de 15 de janeiro de 1965, que determinava o espectro de vantagens a serem concedidas ao setor petroquímico; o segundo era o Decreto nº 56.571, de 9 de julho de 1965, definindo diretrizes e bases que já incluíam todas as perspectivas privatistas. Além disso, o controle governamental seria exercido preferencialmente pelo CNP, já que as empresas que se utilizassem de insumos petrolíferos estariam obrigadas à sua fiscalização. A destinação dos lucros auferidos com efluentes incluídos no monopólio estatal teria regulação própria; a autorização para a instalação de usinas e a fixação de preços seriam definidas pelo CNP. Este último órgão controlaria o fornecimento da matéria-prima, e caberia ao Ministério da Indústria e Comércio a supervisão dos projetos.

¹⁹ A literatura sobre o desenvolvimento do setor já é bastante extensa. Ver, por exemplo, Araújo Jr., J.T. & Dick, Vera M. Governo, empresas multinacionais e empresas nacionais: o caso da indústria petroquímica. *Pesquisa e planejamento econômico*, Rio de Janeiro, IPEA, 4(3):629-54, 1974; Evans, Peter. Colletivized capitalism: integrated petrochemical complexes and capital accumulation in Brazil. In Bruneau, T. & Faucher, P. *Authoritarian capitalism*. Boulder, Westview Press, 1981; e Martins, Luciano. La "joint-venture" état-firme transnationale-entrepreneurs locaux au Brésil. *Sociologie et sociétés*. XI, 2, 1979. Um estudo mais amplo, que aqui utilizamos, é o de Marcos Alban Suarez. *Petroquímica e tecnoburocracia — capítulo do desenvolvimento capitalista do Brasil*. Campinas, Hucitec, 1986.

A partir dessa definição de políticas, dois grandes projetos privados tiveram início. O primeiro era desenvolvido pela Union Carbide, visando a construção de uma grande unidade produtora de eteno. O segundo era comandado pelo grupo Soares Sampaio — proprietário da Refinaria de Capuava — e já previa, além da unidade de eteno, várias outras unidades nas gerações intermediárias, controladas por *joint-ventures* entre grupos nacionais e multinacionais.

O projeto da Union Carbide esbarrou em problemas tecnológicos e teve de ser abandonado; a Petroquímica União — a sociedade comandada pelo grupo Soares Sampaio — começou a enfrentar diversos problemas, relacionados à falta de recursos. Nessa situação, alguns dos sócios nacionais e estrangeiros iam abandonando o empreendimento. Ambos os projetos privados viam encerrar-se o ano de 1966 em meio a graves dificuldades.

O fracasso iminente da Petroquímica União implicaria o abandono de grandes investimentos já realizados e em substancial atraso na expansão da capacidade do país na produção de petroquímicos. Tal situação não interessava a qualquer dos setores envolvidos. Ficou claro, desde logo, que a intervenção estatal teria de avançar para além dos limites estritamente regulatórios dispostos pelos decretos de 1965.²⁰

Os recursos financeiros e humanos para a gerência de participação estatal no empreendimento só poderiam vir da Petrobrás, mas esta não poderia estabelecer, por motivos legais, associação alguma — minoritária ou majoritária — com qualquer empresa privada. A solução, como sabemos, veio através da criação de uma empresa subsidiária da Petrobrás, a Petroquisa, autorizada pelo Decreto nº 61.981, de 28 de dezembro de 1967. Teve também de ser retirada da Lei nº 2.004 a restrição à associação de subsidiárias com outras empresas, e o art. 12 do decreto que criou a Petroquisa já estabelecia as novas condições para a criação das subsidiárias. A assembléia de contribuição realizou-se a 25 de março de 1968 e seu estatuto definiria ainda o *status* de empresas controladas e coligadas, conselho de administração idêntico ao da Petrobrás, e um número máximo de oito diretores, cujo presidente seria o presidente da Petrobrás ou um diretor explicitamente indicado.

Minoritária a princípio na Petroquímica União, a Petroquisa terminaria, com a sucessiva injeção de recursos e aumentos de capital, assumindo a participação majoritária no empreendimento. Nesse mesmo período, desenvolvia-se o planejamento para um segundo pólo, que após uma ampla articulação política terminou sendo instalado em Camaçari, na Bahia. Nesse caso, ainda que o discurso oficial enfatizasse a participação de capitais privados nacionais e estrangeiros, o fato é que a Petroquisa assumiu, desde seu início, um papel central na direção dos investimentos, através do controle das centrais de matérias-primas e utilidades, e na seleção das unidades de geração secundária, onde discretamente conduzia a parti-

²⁰ Negociações delicadas certamente ocorreram para a resolução desse impasse. A Petrobrás voltou a insistir em uma participação exclusiva, revivendo o convênio com o BNDE. Sempre que podia trazia à tona o problema dos efluentes — derivados de petróleo, incluídos no monopólio, que são subprodutos de plantas petroquímicas — e seu justo pagamento para reforçar a necessidade de sua participação nas decisões. O grupo empresarial paulista, com grande influência junto ao governo, tentava de todas as maneiras receber recursos, mas sem perder o controle do empreendimento. O segundo semestre de 1967 deve ter sido bastante intenso para os envolvidos.

cipação dos capitais privados à fragmentação. Por ocasião da instalação do terceiro pólo, em Triunfo, Rio Grande do Sul, já em meados da década de 70, sua hegemonia estava consolidada no setor, e a reprodução do modelo não foi tão rigorosa.

Mais do que enumerar os êxitos do empreendimento, vale aqui uma rápida discussão de suas características. É certo que, inicialmente, o corpo técnico da empresa via com melhores olhos uma participação exclusiva da estatal, desenvolvendo projetos próprios. Acreditava-se talvez que sendo quase a única fornecedora de matérias-primas — única com capacidade de expansão — e disposta de vasta reserva de recursos humanos, nem precisaria de monopólio para garantir o controle sobre o setor.²¹ A rigor, o único obstáculo seria o tecnológico. Caso, no entanto, houvesse uma clara opção estatizante por parte do governo, esse obstáculo seria superável, ainda que à custa de tempo e levando em conta certos limites determinados pela capacidade de R&D da empresa. É difícil imaginar sua capacidade de negociar a transferência de tecnologia.²² As possibilidades de integração total refino-petroquímica seriam, por outro lado, consideráveis. Hoje, provavelmente, contemplaríamos no organograma da empresa um gigantesco Departamento de Petroquímica e a relação com o setor privado ainda porventura existente manter-se-ia no padrão fornecedor-cliente.

A coalizão oposta a esse projeto, no entanto, era bastante poderosa. Existia um setor privado, nacional e estrangeiro, que percebia as grandes possibilidades de expansão do setor e um governo comprometido com um padrão de desenvolvimento onde caberia um papel menor ao Estado.

Uma vez bloqueada a extensão do controle estatal, esse mesmo setor privado iria mostrar-se incapaz de levar seu projeto adiante, vendo-se constrangido a aceitar a ajuda estatal. Junto com o apoio técnico e financeiro, vieram seus objetivos, burocratas e formatos organizacionais. Aqui, no entanto, mostrou-se a outra face do projeto de desenvolvimento que, se pelo menos teoricamente pretendia reduzir o tamanho do Estado, seria para modernizar sua ação. A autonomia gerencial e financeira das empresas estatais pretendida pela reforma administrativa de 1966-67 havia fornecido as condições ideais para esse novo percurso.

O controle do sistema Petrobrás-Petroquisa foi gradativamente se estendendo, sustentado pelos mesmos fatores mencionados — recursos técnicos, humanos e controle da matéria-prima —, assumindo, entretanto, uma forma bastante peculiar. Os recursos gerados no setor permitiam que a Petroquisa mantivesse uma estratégia relativamente autônoma, sobretudo porque o controle sobre tais recursos era intrinsecamente compartilhado por um grande número de empresas privadas, não sendo possível ao governo ou à empresa *holding*, de forma arbitrária, desviar recursos para outros setores ou interferir na direção dos investimentos. Por outro lado, mesmo

²¹ Desavenças nas relações entre o setor privado e a burocracia parecem ter cumprido papel importante no caso da Petroquímica União — PQU, mas a partir da ampla coordenação técnica e empresarial exigida pela implantação dos pólos na Bahia e no Rio Grande do Sul, ficou claro o papel diretivo assumido pela Petroquisa. Ver Alban Suarez, op. cit., p. 117 e seguintes.

²² Alban Suarez afirma, por exemplo, que a entrada das firmas japonesas no mercado internacional havia abalado bastante o controle que as firmas americanas tinham sobre a tecnologia, oferecendo condições bastante razoáveis para sua transferência.

controlando o fornecimento de matérias-primas e garantindo o aval do Estado ao inumerável conjunto de vantagens concedidas ao setor, a Petroquisa não procurava criar um ambiente estritamente competitivo, preferindo ser o núcleo de uma grande articulação de interesses públicos e privados, de inegável força política.²³

Essa opção pela articulação de interesses e por uma estratégia mais independente mostrou-se bastante positiva para a expansão do setor. Graças à “coordenação benevolente” da Petroquisa, a absorção de tecnologia, os ganhos de escala e a flexibilidade administrativa foram grandemente facilitados. Seu futuro, após mais de 20 anos de êxito empresarial, dependerá, contudo, da solução de alguns novos desafios. O controle sobre os investimentos estatais só fez aumentar, desde o início da década de 80, e mesmo dispondo de todas essas garantias organizacionais, a redução dos investimentos da Petrobrás terminará por afetar seus planos de expansão. A privatização poderia ser a forma de evitar o controle estatal; existem, no entanto, obstáculos legais e políticos, além do fato de que haveria necessidade de uma rearticulação dos interesses privados. Além disso, a redemocratização do país criou tensões adicionais sobre a regulação do setor, aumentando o número de interessados em participar desse círculo de eleitos, com o apoio dos novos sócios do poder.²⁴

De qualquer forma, a solução do tipo da subsidiária e a ampla associação com o setor privado, representadas pela criação da Petroquisa, não constituíam um desenvolvimento natural da Petrobrás. Tendo adotado a organização departamental poucos anos antes, a criação de uma empresa subsidiária havia sido determinada, em grande parte, por fatores externos. Iniciativas similares em outras áreas, conseqüentemente, tiveram de esperar.

Tiveram de esperar, em primeiro lugar, uma administração que tivesse um mínimo de estabilidade e autonomia para a implantação de um projeto de ação empresarial para a Petrobrás. Em segundo lugar, que esse projeto reconhecesse a necessidade de novas estruturas, para que fosse colocado em prática. Tais condições só viriam a ser inequivocamente preenchidas com a nomeação do Gen. Ernesto Geisel para a presidência da empresa, em 1969. A partir de sua administração, a expansão da empresa nas áreas não incluídas no monopólio deveria seguir, em sua forma e independência gerenciais, um modelo que se aproximasse tanto quanto possível da iniciativa privada.

²³ A tese de Alban Suarez é de que tal controle, mesmo após o fracasso do convênio Petrobrás-BNDE, foi consistente e explicitamente perseguido por um grupo de tecnoburocratas, pertencentes, em sua maioria, aos quadros da empresa, mas originários também de outras agências estatais, e que teriam logrado reconstituir seu controle sobre o setor petroquímico comandando uma ampla articulação político-empresarial.

²⁴ Um dos aspectos mais importantes deverá ser o tecnológico. Os avanços em produtividade, daqui para a frente, exigirão um grau de coordenação e um volume de investimentos difíceis de conseguir no estágio atual de fragmentação acionária do setor, resultado final do modelo tripartite. Alguma reconcentração será necessária para que se mantenha a competitividade da petroquímica brasileira. Ribeiro, Ivo. *Depoimento*. Rio de Janeiro, Sercom-Petrobrás/CPDOC-FGV, 1990.

3.2 BR Distribuidora

O processo inicia-se no começo da década de 70, no setor da distribuição de derivados. O fato de a distribuição de derivados ter sido, por um acordo político, excluída do monopólio estatal, transformou-a em um dos alvos preferenciais do movimento nacionalista, no que se refere à Petrobrás. O baixo custo das instalações e as razoáveis margens de lucro do setor tornavam seu controle, pelas companhias multinacionais, um motivo continuado de escândalo, e até 1964 vários projetos de lei prevendo sua nacionalização foram apresentados na Câmara dos Deputados. A posição da empresa, por outro lado, sempre foi cautelosa, em parte por considerar que uma nacionalização adicional comprometeria um volume ainda maior de recursos e em parte para evitar o reaquecimento da polêmica sobre o monopólio estatal nos setores mais fundamentais da indústria.

Do ponto de vista das empresas distribuidoras, a situação era razoável, mas não promissora. Com seus investimentos já amortizados e controlando as faixas mais lucrativas do mercado, obtinham lucros razoáveis. Mas como não havia a possibilidade de expansão para o refino e a importação de derivados estava sob ameaça iminente de nacionalização, sentiam-se pouco tentadas a novos investimentos em novas áreas e impossibilitadas de controlar o *mix* de produtos oferecidos. Sob qualquer ponto de vista, esse não era um ambiente favorável à expansão dos negócios.

Em vista dessa situação, a entrada da Petrobrás no setor da distribuição se fez inicialmente em áreas evitadas pelas companhias já estabelecidas. Ao lado dos postos de serviço já instalados em Brasília, a Petrobrás, a partir da autorização do CNP, em setembro de 1963, poderia, por exemplo, cumprir a inglória tarefa de fornecer combustíveis às entidades estatais e às sociedades de economia mista. Era uma vitória da opinião nacionalista, sem dúvida alguma, mas que em breve se transformaria em prejuízos para a empresa, já que as entidades estatais insistiam em manter a reputação de más pagadoras. Em dezembro do mesmo ano, o CNP autorizaria igualmente a distribuição em grosso pela Petrobrás, e sua Resolução nº 8 previa para breve o monopólio integral do setor. Com o golpe de 1964, entretanto, tal projeto perderia qualquer viabilidade.

No âmbito da empresa, contudo, a expansão das atividades de distribuição continuou. Administradas pelo Departamento Comercial, por volta de 1966-67 ultrapassam o nível de divisão, com a criação de uma Superintendência de Distribuição.²⁵ Contudo, dentro do governo, principalmente no Ministério das Minas e Energia, ainda havia muitas resistências à expansão da Petrobrás no setor. Na Petrobrás, além disso, também existiam divisões quanto à forma que deveria assumir, no futuro, essa participação.²⁶ Considerava-se que a distribuição deveria

²⁵ A atividade da distribuição cresceu consideravelmente ainda dentro da estrutura da Petrobrás. Tendo inicialmente o *status* de divisão, atingia, já no final da década de 60, o de Superintendência. Ainda nessa situação, obteve a rede de postos em Brasília, na avenida Atlântica e no aterro do Flamengo no Rio de Janeiro, e em ainda algumas estradas de São Paulo. Dessa maneira, quando foi finalmente criada a BR, a escala da atividade de distribuição na empresa já era bastante grande. Carlos Sant' Anna, entrevista ao autor, 1988.

²⁶ Se a alta lucratividade do setor não deixava margem para dúvidas quanto à necessidade de aumentar

permanecer dentro da empresa, ligada ao Decom, ou então deveria ser criado um novo departamento responsável pela distribuição, ou ainda, caso se decidisse por uma subsidiária, a transição deveria ser lenta. A solução viria apenas com a decisão direta do então Gen. Geisel, apoiado pelo Diretor Comercial, Shigeaki Ueki, inclusive contra o voto de alguns conselheiros: constituição imediata de uma empresa subsidiária.

Decidida a questão em 1971, a BR Distribuidora veio a ser constituída em janeiro de 1972, herdando todo o acervo da Petrobrás a custo zero.²⁷ Desde então, a história da empresa tem sido de êxitos continuados. Atuando num segmento de grande competitividade, a BR tem sabido utilizar-se, com grande eficácia, das vantagens que o fato de ser uma empresa estatal lhe concede, desde a fração garantida do mercado constituída pelo fornecimento às entidades estatais, até o pessoal especializado que pode compartilhar com a única empresa fornecedora de derivados do país. Seria injusto, contudo, creditar a fração crescente do mercado por ela controlada e seu êxito empresarial apenas às vantagens institucionais de que dispõe. O fato se deve, entre outras coisas, à estratégia de *marketing* da empresa, que se aproveita da imagem favorável que a Petrobrás mantém junto ao público; à padronização dos serviços oferecidos em seus postos; ao comportamento agressivo na obtenção de melhores localizações para seus postos, à sua dispersão geográfica etc.

Além disso, as vantagens decorrentes de sua ligação com o Estado podem facilmente ser transformadas em grande ônus, caso as entidades estatais a que fornece derivados de petróleo tornem-se permanentemente inadimplentes ou ela seja forçada a assumir a administração de atividades estruturalmente deficitárias. A subsidiária, no ambiente competitivo da distribuição, tem cumprido excelente desempenho.

Esse movimento de expansão via subsidiária não parou nesse setor, e as atividades internacionais da empresa, decididas nesses mesmos anos, também seguiram esse caminho.

3.3 Braspetro

A participação da Petrobrás em atividades no exterior havia-se constituído, desde o momento de sua criação, em assunto polêmico. Já nos anos de 1957 e 1958, por exemplo, a iniciativa de se explorar o petróleo boliviano transformou-se no “escândalo de Roboré”. Imprensa e políticos nacionalistas denunciavam a violação do monopólio estatal através da venda de petróleo boliviano ao Brasil por empresas privadas brasileiras, empresas essas criadas apenas em virtude da proibição bolívia-

a presença da empresa, o momento oportuno para tal postura era sempre discutido. Havia o temor de que, uma vez criada uma subsidiária, ela não conseguisse competir com as outras distribuidoras. A maior parte dos técnicos defendia uma transição lenta de Superintendência a empresa subsidiária, mas a decisão da diretoria, conduzida por orientação do então presidente da empresa, Gen. Ernesto Geisel, foi por um processo muito mais rápido. Carlos Sant’Anna, entrevista ao autor, 1988.

²⁷ A maior preocupação era com o alto valor das instalações de distribuição construídas sob a administração da Petrobrás e sem muitas considerações de custos. Carlos Sant’Anna, entrevista ao autor, 1988.

na de que entidades governamentais participassem das concessões. Denunciavam o tratado internacional que obrigava o Brasil a explorar o petróleo boliviano e os financiamentos do BNDE, oferecidos a essas empresas recém-criadas. Ao que tudo indica, essa iniciativa terminou como todas as outras iniciativas de empresários brasileiros: ao primeiro poço seco, abandona-se o trabalho temendo-se maiores prejuízos.

Por ocasião da demissão de Walter Link do Departamento de Exploração da empresa, em 1961, o assunto voltou à tona. O “relatório Link” oferecia, como conclusão lógica de suas perspectivas pessimistas quanto ao petróleo brasileiro, a sugestão de que a Petrobrás partisse para a exploração no exterior, aproveitando a abertura de novas áreas no Oriente Médio, e buscasse associações com outras empresas multinacionais. Já conhecemos a reação a essas sugestões. Sintomaticamente, por ocasião da demissão do diretor Lima Rocha, em 1962, a ele também foi creditado o projeto de criação de uma empresa para a exploração de petróleo no exterior.²⁸

Seria injusto creditar essas resistências tão-somente aos preconceitos nacionalistas ou a uma perspectiva erroneamente otimista quanto às possibilidades petrolíferas do país. Eram evidentes, tanto para as atividades internas como para as eventuais atividades externas, as mesmas limitações de recursos financeiros e humanos, sem falar nos problemas administrativos do funcionamento de uma empresa estatal brasileira no exterior, nos idos de 1960. Associações com as multinacionais eram evidentemente impensáveis.

Esse quadro viria a ser modificado somente ao final da década de 60, graças ao concurso de diversos fatores. Em primeiro lugar, ao sucesso generalizado da estratégia das companhias independentes em desfazer o controle integral exercido pelas grandes companhias sobre a produção do Oriente Médio. Se as independentes ainda não haviam atingido quantitativamente uma fração significativa do mercado, sua simples presença havia alterado bastante as condições de negociação entre países produtores e as companhias de petróleo. Em segundo lugar, por volta dos anos 1968-69 os responsáveis pelas atividades de exploração da empresa já dispunham de uma perspectiva mais realista quanto ao petróleo brasileiro e tinham consciência de que a fronteira disponível, a plataforma continental brasileira, exigiria dinheiro e, mais que dinheiro, tempo. Por último, o processo de capacitação tecnológica já havia atingido um ritmo muito mais satisfatório, com a substituição dos profissionais estrangeiros e com avanços nas áreas de processamento de dados e geofísica. Tornava-se viável, diante desses novos fatos, o desenvolvimento das atividades de exploração no exterior, ainda mais que as antigas restrições nacionalistas estavam silenciosas politicamente.

Os estudos para a constituição de uma subsidiária que operasse no exterior vinham-se desenvolvendo já há algum tempo, mas a decisão política de sua criação veio apenas em 1971, mesmo enfrentando forte oposição interna.²⁹

²⁸ A demissão do economista Lima Rocha, em 1962, ocorreu em meio a uma crise política na empresa, que marcou a ascensão da chamada corrente nacionalista. O sintomático é que entre os projetos “entreguistas”, a criação de tal empresa era sempre citada.

²⁹ Carlos Sant’Anna, entrevista ao autor, 1988, e Lauro Vieira, entrevista ao autor, 1989.

Criada como resposta da Petrobrás às limitações internas de produção de petróleo e ao contexto competitivo do mercado internacional, a Braspetro, contudo, defrontou-se quase que imediatamente com uma situação diversa. A crise do petróleo de 1973-74, por um lado, havia-se constituído numa rápida transformação daquele contexto competitivo, graças às nacionalizações dos campos de petróleo. Os países produtores passaram a privilegiar a relação direta com os países consumidores, necessitando, simultaneamente, de tecnologia e recursos humanos para a administração da produção recentemente nacionalizada.

Naturalmente, após um primeiro momento de radicalismo político, os países produtores voltariam a buscar recursos financeiros e humanos junto às empresas multinacionais e aos países desenvolvidos. No entanto, as possibilidades abertas para uma companhia como a Braspetro — empresa estatal de um grande país consumidor — descortinaram-se maiores do que pareciam à primeira vista.

Por outro lado, as perspectivas internas também vieram a ser radicalmente alteradas a partir da descoberta na Bacia de Campos, cujas possibilidades foram, no momento, bastante superestimadas. Logo reiniciava-se a competição pelos recursos financeiros e humanos na empresa.

Nos anos críticos de 1973-74, porém, a ação da Braspetro pôde estender-se bastante além dos limites imaginados. Firmou vários contratos de assistência técnica, obteve áreas para exploração e coordenou até mesmo o nascente comércio entre o Brasil e os países produtores de óleo que desejavam ampliar o espectro de fornecedores dos bens que importavam dos países desenvolvidos. Essas atividades seriam mais tarde destacadas do âmbito da Braspetro e dariam origem à Interbrás.

Nessa primeira fase, a Braspetro operava preferencialmente em associação com empresas estatais locais, firmando contratos que se aproximavam mais de um modelo de contrato de serviço do que de risco. Em 1972, foram firmados contratos de exploração com a Colômbia, o Iraque e Madagascar, nos dois primeiros casos em associação com as estatais respectivas e no último com a Chevron. No ano seguinte, passava a operar no Egito (com a estatal local) e no Irã, associada à Mobil Oil e, em 1974, na Líbia e na Argélia. O contrato com a Colômbia redundou em pequena produção comercializada localmente, motivo esse, aliás, que determinou a venda da participação da Braspetro em 1979. O Egito foi abandonado sem maiores resultados, assim como as atividades nas Filipinas (1975-76), República Malgaxe (1975), Madagascar (1972-74). No Irã, problemas legais determinaram o fim das atividades em 1977. Na Líbia e na Argélia obteve-se alguma produção e fecharam-se vários contratos de assistência técnica, além de consórcios de empresas brasileiras para a realização de obras de engenharia.

O maior êxito da empresa nessa primeira fase foi, sem dúvida alguma, a descoberta do campo gigante de Majnoon, no Iraque, em 1976. Um êxito, no entanto, que não foi completo. A situação política no Oriente Médio voltou a ficar tensa, principalmente no Iraque, aumentando a instabilidade no mercado de petróleo. Nessa conjuntura, os países produtores entendiam que o melhor era aumentar o controle sobre a produção para manter seus preços, e, dessa vez, a Braspetro era vista como obstáculo. Além disso, a jazida possuía dimensões espetaculares, e o campo de Majnoon estava associado a outro campo também de grandes dimensões.

Ao risco de guerra com o Irã e à hipótese de uma nacionalização arbitrária, veio somar-se uma restrição importante. Nos anos de 1978-79, enquanto se faziam os primeiros projetos para a produção de óleo no Iraque, estavam sendo simultaneamente implantados os projetos na bacia de Campos. Com o avanço dos estudos sobre Majnoon, ficava claro — inclusive para os iraquianos — que o volume de recursos necessários para sua exploração estava além da capacidade de uma companhia como a Braspetro, cuja matriz tinha de mobilizar recursos para seus próprios campos no Brasil.³⁰ Quando se aproximava a segunda crise do petróleo, a direção da empresa optou por um acordo, preferível à simples nacionalização, que assegurava uma indenização razoável e garantia o fornecimento de petróleo, fundamental naqueles anos de crise e boicote.

Nos difíceis anos do final da década de 70, a Braspetro é forçada a alterar sua estratégia, deixando o Oriente Médio como área preferencial e partindo também para a associação com outras empresas. Ainda em 1978 é tentada a participação na Guatemala e, em 1979, inicia-se a participação no consórcio de geofísica promovido pelo governo chinês para a avaliação do potencial petrolífero do país. Depois vão-se sucedendo os contratos para a exploração de petróleo em Angola (1980), onde se chegou a descobertas razoáveis, no Congo Belga, no Iêmen do Sul (1981) e na Índia (1982). Nesses anos de crise, em que as condições de mercado permitiam aos países produtores impor condições bastante duras, as companhias procuravam dividir o risco nas áreas ainda inexploradas.

Se, do ponto de vista dos resultados concretos, essa segunda fase da empresa não apresenta nada nem de longe comparável à descoberta de Majnoon, foi nesse período que se abriram novos horizontes à atuação da empresa. Em primeiro lugar, pelo acúmulo de experiência gerencial no inter-relacionamento com as demais companhias de petróleo. Em segundo lugar, por se consolidar também como companhia fornecedora de serviços próprios à indústria do petróleo e na abertura de espaços externos para as companhias brasileiras de engenharia. Por fim, afirmando-se como importante agente no intercâmbio tecnológico, mantendo contato próximo com as inovações no exterior e, principalmente, oferecendo o *know-how* adquirido pela empresa na exploração *off-shore*.³¹

Mais recentemente, como reflexo desse progresso e em busca de um fluxo de recursos que lhe permita mais independência gerencial, a Braspetro tem buscado operar em áreas de menor risco exploratório e de fronteira tecnológica, como no caso do Golfo do México e no Mar do Norte.³²

³⁰ As circunstâncias que determinaram a negociação para a cessão do campo de Majnoon ao Iraque foram descritas pelo diretor Wagner Freire em entrevista ao autor, 1989.

³¹ Quanto a esse ponto, podemos destacar, por exemplo, o amplo relacionamento estabelecido com a Noruega no campo da exploração *off-shore*, que se estende desde a produção no Mar do Norte até a associação para o fabrico de equipamentos e exploração em terceiros países. Norway: Braspetro's New Pacts, *Petrobrás News*, n. 114, June 1988, e Off-Shore: Brazil-Norway, *Petrobrás News*, n. 118, nov. 1988.

³² Após uma fase de resultados positivos, em termos financeiros, que se estendeu de 1978 a 1985 — na qual os recursos advindos da descoberta de Majnoon representaram parte substancial —, os prejuízos de 1986 determinaram a reavaliação de estratégias. Dois anos depois, as atividades no Mar do Norte, tanto no lado inglês como no norueguês, já estavam consolidadas. Magnus firms Brazil's North Sea activities, *Petrobrás News*, n. 120, jan./fev. 1989. Foi a necessidade de um fluxo contínuo

3.4 Interbrás, Petrofértil e Petromisa

O decreto que criou a Braspetro, além de determinar a natureza de suas atividades — exploração de petróleo no exterior —, facultava-lhe ainda o comércio de bens e serviços em geral. Dada a conjuntura específica dos anos que se seguiram ao choque do petróleo de 1973-74, já mencionada aqui, essas outras atividades rapidamente atingiram um volume considerável. Desejando dispor de novos fornecedores, principalmente de alimentos e depois de bens e serviços, os países árabes que vendiam seu petróleo ao Brasil começaram a sugerir que a Braspetro intermediasse suas compras no Brasil.

Diante desse crescimento da atividade comercial da Braspetro, nasceu a idéia da criação de uma *trading company* que pudesse utilizar-se do poder de compra da Petrobrás como instrumento para o aumento das exportações brasileiras.

A idéia enfrentou forte oposição em diversas áreas. No Ministério da Fazenda e no das Minas e Energia, a postura era de que não se devia criar mais uma *trading* governamental — já havia a Cobec, do Banco do Brasil — e de que a Petrobrás não devia se envolver em atividades distintas de seus objetivos fundamentais. Dentro da empresa, esse último argumento encontrava maior ressonância, tanto mais pelo fato de que a empresa teria muito pouco a oferecer em termos de recursos humanos. Seria uma tarefa realmente nova a constituição e operação daquela subsidiária. A decisão final dependeu, ainda uma vez, do já Presidente da República Ernesto Geisel,³³ sendo a Interbrás criada em fevereiro de 1976.

Tendo iniciado suas atividades sob a diretriz de exportar produtos tradicionais para mercados não-tradicionais e produtos não-tradicionais para mercados tradicionais, os produtos primários, processados ou não, deveriam ocupar a parte principal de sua pauta de exportações nos primeiros anos. Afirmando-se como entidade coadjuvante da iniciativa privada e utilizando-se da presença da Petrobrás em vários países, no sentido de abrir novos mercados às exportações brasileiras, a Interbrás soube, contudo, construir uma estrutura bastante moderna em pouco tempo, montando uma rede de subsidiárias que operavam junto aos principais mercados (Nova Iorque, Paris etc.) e nos paraísos fiscais do Caribe.

Transcorridos poucos anos de sua criação, a Interbrás já enfrentava, entre 1979 e 1980, momentos verdadeiramente críticos. O fracasso da agricultura brasileira em 1979 já havia transformado os produtos manufaturados na principal fatia de suas exportações, quando, naquele mesmo ano, por decisão da própria presidência da Petrobrás, a Interbrás começou a abandonar os limites fixados para sua atuação, passando a atuar em todas as áreas de comércio externo. A maior parte de suas operações foi sendo transferida para as subsidiárias que operavam no exterior, e a companhia iniciou a realização de operações *off-shore*, isto é, operações comerciais sem relação com o mercado brasileiro. Em 1980, esse tipo de operação já representava cerca de 28% do faturamento da empresa, cujo valor global ultrapassava

de recursos que conduziu à estratégia de atuação em áreas de menor risco exploratório, como no Golfo do México. Wagner Freire, entrevista ao autor.

³³ Carlos Sant'Anna, entrevista ao autor, 1988.

US\$ 1 bilhão. Nesse mesmo ano, começava também a atuar na exportação dos derivados de petróleo, agora excedentes devido à recessão interna. Apenas as importações realizadas a pedido do governo brasileiro — principalmente alimentos destinados a estoques reguladores — recordavam seu caráter estatal.

O crescimento da empresa, entretanto, a partir dessas novas definições, enfrentou alguns problemas. A operação em todos os mercados externos, por exemplo, nem sempre apresentou resultados positivos, principalmente nos EUA,³⁴ e em 1985 tiveram de ser amplamente remodeladas suas áreas de atuação e produtos. Sob outro aspecto, a exportação de derivados de petróleo revelou-se um excelente negócio, situando-se sempre entre 42% e 50% do faturamento global, de 1982 a 1985.³⁵

Os anos de Nova República foram anos difíceis. A explosão do consumo durante o Plano Cruzado deixou poucos excedentes exportáveis, e as importações destinadas a combater o desabastecimento interno — determinadas pelo governo — afetaram profundamente a lucratividade da empresa, que ainda teve de enfrentar o impacto da queda dos preços internacionais dos derivados, acompanhando a do petróleo. Sua recuperação nos anos seguintes deveria ainda enfrentar o agravamento da crise econômica e da inflação.³⁶

Podemos perceber, dessa maneira, que a criação da Interbrás representava já uma alteração de perspectivas no que se refere à diversificação da Petrobrás através de empresas subsidiárias. Discutimos anteriormente as conseqüências, para a empresa, da Reforma Administrativa de 1966-67 e da criação da Petroquisa, nesse último ano. A idéia de se dotar os serviços públicos e empresas estatais de uma eficiência privada se havia desdobrado em um quadro legal que concedia grande independência a essas organizações, por um lado, e estabelecia o controle dos resultados, por outro. Se esse controle, entretanto, jamais chegou a ser implementado segundo as linhas projetadas originalmente, é certo que, para a Petrobrás, foram dadas, então, as condições que lhe possibilitariam uma flexibilidade maior em áreas competitivas, viabilizada pelo caráter de empresa subsidiária.

Nesse mesmo sentido, a decisão de diversificar a empresa, criando as subsidiárias, havia sido, nesse primeiro momento, em larga medida determinada por uma ótica intra-empresa. A Petroquisa, em certo sentido, a BR e a Braspetro constituíam inequívocas extensões de uma empresa petrolífera que, quanto aos setores funda-

³⁴ Antonio Seabra Moggi, entrevista ao autor, 1987-88.

³⁵ Iniciadas em 1980, dois anos depois o valor das exportações de derivados de petróleo atingia quase US\$ 1,5 bilhão, cerca de 53% do faturamento da empresa. Essa situação seria mantida pelo menos até 1986, ano do Plano Cruzado. Por outro lado, o percentual do faturamento representado por produtos primários e manufaturados (excluídos derivados e produtos químicos e petroquímicos) apresentou a seguinte evolução:

	Primários (%)	Manufaturados (%)
1982	33,6	11,9
1983	25,0	17,0
1984	25,0	13,0
1985	21,0	13,0

³⁶ De um resultado líquido de US\$ 67 milhões em 1984 e de US\$ 43 milhões em 1985, o valor obtido em 1986 alcançou apenas US\$ 1 milhão, estando ainda, dois anos depois, no nível dos US\$ 9 milhões. *Annual Report*, 1987. p.32.

mentais — incluídos no monopólio — operava na forma de departamentos. O caso da Interbrás assumia, entretanto, traços suplementares. Havia surgido, é certo, de um núcleo de atividades desenvolvidas pela Braspetro, mas a justificativa oficial para sua criação já invocava a sua participação em uma política estatal — incentivo às exportações — que ultrapassava o âmbito de atuação da Petrobrás. É certo que ela soube aproveitar as novas oportunidades comerciais, abertas nos países produtores de petróleo, mas quando a recessão mundial atingiu também estes últimos, nos primeiros anos da década de 80, a alternativa imaginada — maior presença nos mercados tradicionais — não foi muito feliz em termos empresariais. A partir de então, seus sucessos e fracassos iriam depender, em larga medida, da exportação de derivados de petróleo para o mercado norte-americano e da imposição de transações comerciais pouco lucrativas pelo governo brasileiro. Havia-se transformado, de certa maneira, em prisioneira das políticas de governo.

As subsidiárias criadas após a Interbrás nasceram já marcadas por essa relação direta com políticas estatais. A Petrofértil, por exemplo, criada em março de 1976, a partir de unidades industriais antes controladas pela Petroquisa, devia realizar parte das diretrizes de uma “Política Nacional de Fertilizantes”, produzindo e comercializando os fertilizantes básicos.

A ela foram incorporados o “antigo Conjunto Petroquímico da Bahia (inaugurado em 1971, e produtor de amônia e uréia), que, com o nome de Petrofértil, se havia transformado em subsidiária da Petroquisa em 1973; a participação de 84% nas ações da Ultrafértil — adquirida em 1974 — e a Fábrica de Fertilizantes — Fafer”. A nova *holding* estava sendo criada para centralizar e coordenar a ação da Petrobrás no setor de fertilizantes. Partindo, em 1976, dessas duas empresas subsidiárias (Nortefértil e Ultrafértil), em 1988 o grupo já era constituído por cinco empresas subsidiárias e quatro coligadas, que produziam amônia (98% da produção nacional), rocha fosfatada (48%), ácido fosfórico (58%), nitrogenados (67%) e fosfatados (27%).

De qualquer forma, a trajetória da Petrofértil parece ter seguido a da Petroquisa, em seus aspectos fundamentais. Se não chegou a tal entrelaçamento com o setor privado, sua atuação ocorreu em áreas bem delimitadas e os planos de expansão foram elaborados em sintonia com o restante do setor privado. O sucesso econômico do empreendimento, entretanto, tem dependido, como de resto para toda a Petrobrás, da política de fixação de preços do governo.³⁷

As circunstâncias que presidiram à criação da última empresa subsidiária do grupo Petrobrás, a Petromisa, deixavam claro que se haviam perdido algum controle e a clareza de objetivos, nesse processo. A partir de conflitos gerados pela exploração de evaporitos próximos a campos de petróleo em Sergipe,³⁸ o governo e a direção da empresa resolvem desapropriar as jazidas e entregar sua exploração a uma empresa subsidiária constituída para esse fim. A justificativa oficial, entretanto, ia

³⁷ Após a fase de investimentos em novas unidades e na compra de participações acionárias, que determinou os prejuízos de 1979 a 1982, o grupo passou a apresentar excelentes resultados nos anos de 1983 e 1984. O controle dos preços no setor, aplicado a partir do ano seguinte, implicaria grande diminuição dos lucros, com os prejuízos que se sucederam em 1986 e 1987.

³⁸ Araken de Oliveira, entrevista ao autor, 1990.

bem mais além. O decreto de sua criação já mencionava o propósito de se aproveitar os conhecimentos geológicos adquiridos pela Petrobrás para a exploração das jazidas minerais presentes nas bacias sedimentares brasileiras, em geral, e na realização de grandes projetos para a exploração dos “recursos minerais do país”. A realidade dos recursos financeiros disponíveis limitou a empresa, no entanto, a minas de potássio e ao complexo de processamento de Taquari-Vassouras, de resultados ainda hoje incertos.

4. Considerações finais

A criação da Petromisa e a história de suas vicissitudes indicavam o esgotamento de uma estratégia.³⁹ O processo de constituição de empresas estatais para a realização de objetivos econômicos considerados estratégicos não se prendia mais a critérios muito claros, e o controle administrativo de todas essas unidades passava a ser problemático. Essa situação, como é sabido, agravou-se ainda mais a partir do início da década de 80. Para o conjunto das empresas estatais — e para a *holding* Petrobrás não foi diferente — a crise generalizada do setor público conduziu ao estabelecimento do controle de preços, à restrição dos investimentos e à imposição do endividamento externo. Ao invés de um controle de resultados ou, no extremo oposto, de um processo de privatização, as empresas estatais, em seu conjunto, passaram a sofrer restrições que impediriam qualquer desempenho estritamente empresarial.

Além disso, como é o caso das subsidiárias da Petrobrás, esses aspectos da política econômica implementada na época tinham efeitos muito pouco uniformes sobre o conjunto das empresas que estavam em fases de investimento diferentes e que possuíam uma inserção diferenciada em seus respectivos mercados. O resultado natural era o surgimento contínuo de novas dificuldades de gestão.

Posteriormente, o processo de redemocratização do país, nas condições em que se deu, veio ainda trazer considerações propriamente político-partidárias à administração desse conjunto de empresas, quando postos na administração das empresas passaram a ser ocupados diretamente por políticos ou por técnicos ligados a esquemas políticos regionais. Outro aspecto significativo desse processo de politização da administração foi a controvérsia, nos primeiros anos do governo Sarney, em torno da criação da Petrobrás *Overseas*, subsidiária que enfeixaria as atividades da empresa no exterior. Sua criação, que vinha sendo protelada no Congresso — ao qual fora transferida a responsabilidade sobre o assunto — com base em considerações ortodoxas — expansão do gasto público — só veio a ser definitivamente soterrada com a pressão dos grupos nacionalistas, que se utilizavam dos já tradicio-

³⁹ O projeto de aproveitamento das jazidas é anterior à criação da empresa, datando de meados de 1974. Deveria entrar em operação em 1984 a um custo de US\$ 160 milhões. O funcionamento pré-operacional, contudo, iniciou-se apenas em 1985 e comercialmente apenas em meados de 1986. Durante as obras na mina, o isolamento de imensos lençóis d'água e a necessidade de equipamentos especiais para a operação em ambientes ameaçados pela contaminação por gases explosivos, entre outros problemas, elevaram o custo final a mais de US\$ 350 milhões. *Brasil Mineral*, 4(36):184, nov. 1986.

nais argumentos referentes aos perigos da atuação no exterior e da competição com as multinacionais.

Diante desse quadro, a evolução futura do conjunto das subsidiárias da Petrobrás deverá depender de alguns fatores circunstanciais e de uma escolha política fundamental. Para aquelas empresas mais ligadas às atividades-fim assinaladas em lei e que são consideradas extensões naturais de uma empresa de petróleo, como é o caso da Braspetro ou da BR-Distribuidora, predominarão os fatores mais ligados ao sucesso de suas estratégias empresariais próprias, ou seja, de sua capacidade de geração de recursos próprios. Para as restantes que, como vimos, estiveram desde sua criação relacionadas a um projeto de desenvolvimento que exigia forte presença estatal, a sobrevivência — como instrumentos de tais políticas — irá depender da manutenção, da modificação ou do abandono desse projeto. O atual governo parece já ter feito sua opção.