

442028

1199500726



FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS

ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO

LAÉRCIO DO PRADO FREIRES

A AUTONOMIA DAS EMPRESAS PÚBLICAS E O CONTROLE
GOVERNAMENTAL: A Experiência da PETROBRÁS



Fundação Getúlio Vargas
Escola de Administração
de Empresas de São Paulo
Biblioteca



726/95



1199500726

Dissertação apresentada ao Curso de
Pós Graduação da FGV/EAESP na
Área de Concentração: Economia e
Finanças Públicas, como requisito
para obtenção de título de mestre
em Administração Pública.

Orientador: Prof. Eurico Korff



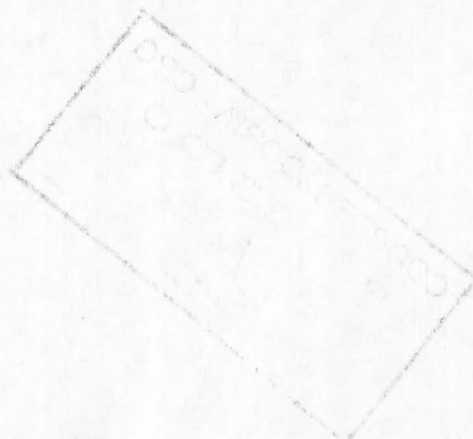
SÃO PAULO

Fevereiro/1993

ADJ

Escola de Administração de Empresa de São Paulo	
Data 12.7	N.º de Chamada 35.07 (81)
N.º Volume 726/95	F866a Registrado por JR

Dis.
e.2



A AUTONOMIA DAS EMPRESAS PÚBLICAS E O CONTROLE
GOVERNAMENTAL: A EXPERIÊNCIA DA PETROBRAS

Banca Examinadora

Prof. Orientador Eurico Korff

Prof.

Prof.

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

INDICE

APRESENTAÇÃO

PARTE I - OS CONTORNOS DA EMPRESA PÚBLICA: AUTONOMIA X CONTROLE

I.1 - A Complexidade Conceitual da Empresa Pública

- I.1.1 - Uma definição Provisória.....pg 05
- I.1.2 - Ambiguidade Estrutural: O Fenômeno Caim & Abel e a Lógica da Rentabilização.....pg 11

I.2 - Dilema entre Autonomia e Controle nas Empresas Públicas

- I.2.1 - Introdução.....pg 18
- I.2.2 - Dois Enfoques da Relação Empresa/Governo...pg 23
- I.2.3 - Empresa Pública e Governo
 - I.2.3.1 - Inversão de Mando.....pg 36
 - I.2.3.2 - Variáveis-Chave.....pg 45
- I.2.4 - A Matriz de Ramamurti.....pg 54

APENDICE À PRIMEIRA PARTE.....pg 61

PARTE II - EMPRESA PÚBLICA E GOVERNO NO BRASIL

- II.1 - Introdução.....pg 68
- II.2 - Uma Questão Semântica.....pg 69
- II.3 - O Controle das Empresas Públicas e a Reforma Administrativa de 1967.....pg 72
- II.4 - A Criação da SEST.....pg 84
- II.5 - Da SEST ao CCE: A Desorganização dos Instrumentos de Controle das Empresas Públicas.....pg 95
- II.6 - Conclusão.....pg 103

PARTE III - PETROBRÁS: AUTONOMIA E CONTROLE

III.1 - Introdução.....	página 109
III.2 - A Criação da PETROBRÁS.....	página 110
III.3 - A Política de Investimentos.....	página 115
III.3.1 - 1954/73: A Busca do Petróleo e a Estruturação do Refino.....	página 116
III.3.2 - 1974/85: A Crise do Petróleo e os Investimentos no Upstream.....	página 129
III.3.3 - 1986/92: Investimentos Cadentes	página 138
III.4 - Autonomia e Controle na PETROBRÁS....	página 143
III.4.1 - Fatores Determinantes da Autonomia.....	página 148
CONCLUSÕES.....	página 159
ANEXOS.....	página 162
BIBLIOGRAFIA.....	página 175

FIGURAS

Fig. 1 - Diagrama Conceitual.....	p. 24
Fig. 2 - Quantidade e Qualidade do Controle Governamental.....	p. 57
Fig. 3 - Modelo Ministerial Funcional.....	p. 62
Fig. 4 - Modelo Presidencial.....	p. 62
Fig. 5 - Modelo Holding.....	p. 64
Fig. 6 - Modelo Holding c/ Ministérios...	p. 64
Fig. 7 - Dimensões da Avaliação.....	p. 97

ANEXOS

1 - Custos Com Investimentos	
2 - Capac. Efetiva de Proc.	
3 - Total Nac. da Carga Proc.	
4 - Imp. e Exp. Nac. Derivados.....	
5 - Imp. e Exp. Nac. Petróleo.....	
6 - Frota Nac. de Petroleiros.....	
7 - Prod. Nac. Petróleo.....	
8 - Consumo Nac. de Derivados.....	
9 - Dispêndio Líq. Comerc. Pet. e Deriv.....	
10 - Preço do Petróleo Imp. Estrut. e Câmbio.	
11 - PMC e PMR.....	

GRÁFICOS

Gráf. 1 - Investimentos Petrob 54/73.....	p. 119
Gráf. 2 - Petróleo Imp X Nac 54/73.....	p. 123
Gráf. 3 - Capacidade de Refino 54/73.....	p. 125
Gráf. 4 - Compras da PETR 54/73.....	p. 127
Gráf. 5 - Prod. Nac. Petr. 73/91.....	p. 130
Gráf. 6 - Inv. PETR 74/85.....	p. 132
Gráf. 7 - Petróleo Imp X Nac 74/85.....	p. 133
Gráf. 8 - Cap. Refino 74/85.....	p. 135
Gráf. 9 - Compras da PETR.....	p. 137
Gráf. 10- Inv. PETROB 86/92.....	p. 138
Gráf. 11- Evolução do PMC e Derivados 73/91...	p. 153
Gráf. 12- Evolução do PNR e Derivados 70/90..	p. 153
Gráf. 13- Conta Petróleo 86/90.....	p. 155

APRESENTAÇÃO

Esta dissertação objetiva primordialmente fornecer uma visão panorâmica da relação entre o governo e as empresas públicas. A hipótese básica do trabalho é que esta relação é marcadamente conflituosa, uma vez que ambos os atores possuem óticas distintas sobre a maneira adequada de se administrar as empresas públicas. O governo, por julgar-se legítimo representante do Estado que as criou, procura lhes incutir - algumas vezes através de técnicas de indução, muitas vezes através de demonstrações de força - os objetivos que considera adequados. As EPs, por seu turno, buscam restringir a influência governamental através dos mecanismos à sua disposição. Trata-se, portanto, de um dilema entre o pretendido controle do governo e a almejada autonomia das empresas.

A questão-chave que está por trás das considerações deste trabalho é identificar por que algumas empresas gozam de maior autonomia que outras e, por oposição, por que o controle governamental é mais efetivo em algumas EPs do que em outras.

Optou-se pelo estudo da experiência da PETROBRÁS porque esta organização personifica adequadamente o protótipo da moderna empresa pública, uma vez que atua em diferentes negócios, assimilando certa racionalidade empresarial típica das empresas privadas ao mesmo tempo em que é utilizada como instrumento de

política econômica governamental, adotando objetivos políticos e sociais.

O trabalho é dividido em três partes. Na primeira, elabora-se um levantamento bibliográfico sobre o tema, identificando os fatores determinantes da autonomia e do controle usufruídos pela empresa pública. Na segunda, analisa-se o modelo de controle adotado pelo governo brasileiro para monitorar a administração das empresas públicas brasileiras, abordando as alterações institucionais decorrentes da reforma administrativa de 1967 e da criação da Secretaria de Controle das Estatais, em 1979. Na terceira, procura-se identificar os traços cooperativos e conflituosos da relação entre o governo e a PETROBRÁS, explicitando a política de investimentos adotada para o setor petróleo desde a criação do monopólio estatal em 1953.

"Forma-se, cada vez mais, na sociedade brasileira, a convicção de que o controle da expansão do Estado depende mais do funcionamento das instituições políticas que, num regime democrático, garantem a adequada representação dos interesses, do que de reformas de cunho puramente administrativo. É preciso aumentar a transparência das políticas públicas, desobstruir os canais de participação da sociedade nas decisões de interesse coletivo e assegurar maior equidade na representação dos distintos interesses no processo decisório" (Rezende, 1983)

4

PARTE I - OS CONTORNOS DA EMPRESA PÚBLICA: AUTONOMIA E CONTROLE

I.1 - A COMPLEXIDADE CONCEITUAL DA EMPRESA PÚBLICA

I.1.1 - UMA DEFINIÇÃO PROVISÓRIA

O termo "empresa pública" (EP) não é autoexplicativo, pois pode ser confundido com outros, como empresa estatal, corporação pública, entidade pública, sociedade de economia mista, propriedade estatal, companhia pública etc, dependendo do país ou do contexto em que for utilizado. Por trás de cada rótulo raramente existe a mesma estrutura funcional; a racionalidade, o desenho conceitual e as características organizacionais também são, em geral, bastante distintas. Nesta primeira seção procura-se discutir o conceito de EP, diferenciando-a dos demais segmentos do setor público e enfatizando suas peculiaridades.

O arcabouço legal, institucional e ideológico no qual a EP está contida é muito diferente de país para país, explicando a densa selva de terminologias. Em 1982 o International Center for

Public Enterprise (ICPE), provavelmente a instância que mais tem se dedicado ao estudo das EPs nos últimos anos, apresentou um compêndio de definições obtidas através de exaustiva pesquisa bibliográfica no qual são listadas vinte e nove distintas definições, abrangendo diversos países. Percebe-se que o modo de organização institucional e a cultura política são fatores essenciais para a configuração da EP. É notável, também, a amplitude de áreas cobertas por essas definições.

O primeiro passo para uma tentativa de definição mais rigorosa de EP é distingui-la do resto do setor público. Esse é, evidentemente, composto por diversas entidades: Governo Federal, Estados e Municípios; agências regulatórias e de fomento; serviços de utilidade pública; empresas públicas etc¹. O importante é deixar claro que a EP não pode ser confundida com a administração direta nem tampouco com os órgãos da administração indireta cujas funções sejam típicas de governo, nestes últimos incluindo autarquias e fundações.

Fernandes (1981), num esforço de esclarecimento da noção de EP, aponta as características que julga suficientes para conformá-la:

1) Propriedade Total ou Majoritária do Estado - Essa

1 O que se entende por "público" é também objeto de controvérsias, porém não cabe tal discussão no âmbito deste trabalho.

característica desqualifica os produtores privados de bens e/ou serviços públicos, apesar de existirem formas jurídicas capazes de manter a propriedade nas mãos do Estado ao mesmo tempo em que se concede a permissão de exploração da atividade econômica pelo setor privado. A propriedade acionária do Estado deve ser maior que 51% das ações com direito a voto para que a empresa seja considerada pública. Dessa forma, as subsidiárias das EPs são também consideradas EPs, porém as coligadas (participação minoritária do Estado) e controladas (participação majoritária mas inferior a 51% das ações votantes) estão excluídas do conceito.

2) Propósito ou Interesse Público - Essa é uma questão extremamente delicada, pois há duas grandes dificuldades em utilizar essa característica como peculiar à EP. Em primeiro lugar, definir o que é de interesse geral, tarefa eminentemente política, pressupõe legitimidade, geralmente escassa, por parte dos decisores, daqueles que escolhem entre diversas políticas públicas, priorizando algumas e descartando outras. Ademais, quando uma EP dispõe de recursos políticos para influenciar a eleição das estratégias governamentais que repercutirão sobre si mesma ("inversão de mando", cujo detalhamento será fornecido mais adiante), a confecção do interesse geral acaba sendo enviesada por seus interesses específicos. Isso, por exemplo, ocorre quando a empresa é tão poderosa que sua política isolada é definidora da política do setor no qual atua. Nas palavras de Anastassopoulos (1980: 32), "lo que es óptimo para la empresa pública no lo es forzosamente para la coletividad y

reciprocamente". Radicalizando esse enfoque, alguns autores de matiz marxista procuram recuperar a idéia, hoje clássica, de que o Estado é o "comitê executivo da burguesia", estendendo a assertiva ao universo das EPs (Faucher, 1982; Allende, 1988 e Feigenbaum, 1986). A burocracia estatal, assim, estaria exercitando o poder em nome dos interesses dominantes, reforçando a acumulação de capital de extratos privilegiados do setor privado. Alende, por exemplo, ao tentar sistematizar uma teoria das empresas estatais em países menos desenvolvidos, afirma que a função do Estado na criação e distribuição de recursos produtivos, especialmente através das empresas públicas, tem sido a preservação das posições de domínio dos grupos hegemônicos. Feigenbaum, no mesmo sentido, qualifica como capturados os Estados permeados pelos interesses privados².

Em segundo lugar, mesmo sendo benevolente, isto é, aceitando que o interesse geral seja legitimamente representado pela EP, resta ainda uma dúvida, muito cara, aliás, aos defensores da diminuição da atividade produtiva estatal: seria a EP o melhor ou o único instrumento de obtenção dos interesses públicos? Por que uma empresa privada não estaria apta ou desejosa de contribuir para o interesse geral? Essa é uma questão em aberto cuja resposta também não se pretende perseguir neste trabalho. A colocação dessa dúvida serve para trazer à tona o conceito de *accountability*, cuja tradução mais próxima é

2 Feigenbaum afirma que "(...) stronge states become weak states precisely because they are captured states" (p.173)

"responsabilidade pública". Essa questão será abordada adiante.

Embora pareça frágil a identificação das EPs com o interesse geral em qualquer circunstância, é inegável o papel preponderante que desempenham quanto às demandas sociais, interiorizando custos normalmente negligenciados pelas empresas privadas.

3) A EP deve desempenhar atividades de natureza econômica ou comercial - O menu de intervenções estatais sobre a sociedade é bastante variado. A face empresarial é, entretanto, o fator que distingue a EP das demais manifestações do Estado, inserindo-o no chamado setor produtivo estatal (SPE), assemelhado, porém não idêntico, ao seu congênere privado. Da natureza econômica ou comercial da EP Fernandes relaciona três subprodutos:

3.1) Exigência da realização mercadológica do negócio. A venda dos bens e/ou serviços produzidos inaugura uma característica ausente do corpo público tradicional: a relação com o mercado consumidor, composto por empresas e indivíduos que podem manifestar contentamento ou insatisfação com relação aos produtos demandados, diferentemente dos consumidores de bens tipicamente públicos, cuja indivisibilidade da demanda obstrui a sinalização "preço X consumo". As empresas públicas podem atuar em diversos ramos de atividades, participando de variadas estruturas de mercado, embora seja comum atuar em segmentos

concentrados (oligopolizados ou monopolizados). Entretanto, a marca registrada são as vendas em um mercado qualquer;

3.2) A divulgação de informações. O caráter diretamente "publicista" da atividade desempenhada pela EP obriga a capacidade de extrair informações sobre si mesma e publicá-las na forma de demonstrativos de lucros e perdas e de balanços contendo passivos, ativos e patrimônio, assim como qualquer empresa privada, possibilitando aos proprietários (no caso, o Estado e acionistas minoritários) um acompanhamento do desempenho auferido durante determinado exercício fiscal;

3.3) Relação investimento/retorno. Fernandes argumenta que a EP deve trabalhar com seu **portfolio** de projetos de modo semelhante ao que ocorre com as empresas privadas, ou seja, excluindo projetos econômica e tecnicamente inviáveis, implicando na necessidade de um retorno "razoável" sobre os investimentos realizados. É óbvio que esta peculiaridade inexistente naquilo que Fernandes chama de "empresa social", impedindo que a EP transite pela esfera, digamos, assistencial quando da realização de suas atividades. Sobre esse aspecto seria importante um exame mais cuidadoso, desenvolvido a seguir, pois parece residir aí o ponto central da caracterização pretendida.

I.1.2 - AMBIGUIDADE ESTRUTURAL: O FENÔMENO CAIN & ABEL E A LÓGICA DA RENTABILIZAÇÃO

Recapitulando a definição provisoriamente estabelecida na seção anterior, tem-se que a EP é uma organização total ou majoritariamente de propriedade pública, configurada para atingir objetivos comerciais e de interesse geral, engajada em atividades econômicas nas esferas da agricultura, indústria, comércio e serviços, envolvida em investimentos rentáveis e cuja venda de bens e serviços possa ser objeto de publicação em balanço e demonstrativo de resultados.

Dois aspectos dessa definição, intimamente relacionados, merecem ser sondados com mais minúcia: a responsabilidade pública e a lógica da rentabilização.

A criação das empresas públicas, em sua concepção mais contemporânea, acenava com a possibilidade de preenchimento de um espaço vazio entre os segmentos público e privado, aproveitando as virtudes de ambos e evitando seus vícios.

O setor público reconhecidamente seria dotado de "boas intenções", pois os produtos e serviços que forneceria à sociedade seriam revestidos de plena utilidade, uma vez que educação, saneamento básico, serviços de saúde, moradias

populares, transporte público, infraestrutura etc são demandas de caráter superior (porquanto básico) em relação aos itens comumente ofertados pela empresa privada. Essa visão algo maniqueísta coloca em campos antagônicos a atuação do setor público ("the good guys") e do setor privado ("the bad guys"). Assim, o setor privado estaria fazendo "coisas erradas" da "maneira certa", isto é, apesar de não produzir os bens e serviços mais úteis à população, sua estrutura produtiva poderia ser considerada eficiente, ao passo que o setor público estaria fazendo as "coisas certas" de "maneira errada", isto é, produzindo itens socialmente adequados, porém através de técnicas gerenciais e produtivas impróprias (ver Ramamurti, 1987 e Fernandes, 1981). Trata-se, obviamente, da velha questão da eficiência (fazer de modo correto) e da eficácia (fazer as coisas certas).

As EPs, de um certo modo, surgiram como uma resposta a esse dilema. Verificada a inadaptabilidade da fórmula mendelvilliana ("vícios privados tornam-se virtudes públicas") aos reclamos de crescimento econômico com justiça social, a EP passou a exercer um fascínio sedutor sobre os *police-makers*, notadamente nos países subdesenvolvidos. A responsabilidade pública, considerada escassa no universo de atuação das empresas privadas, traduzir-se-ia, no caso das EPs, em produtos e serviços socialmente necessários, ao mesmo tempo em que sua distância relativa da burocracia tradicional, encastelada na administração pública centralizada, permitiria uma dose razoável de autonomia gerencial, aproximando-as, quanto ao caráter estritamente

produtivo, das unidades privadas. A EP estaria situada no limiar de dois mundos: o privado, com sua lógica profit-oriented ³ e negligência quanto à responsabilidade social, e o mundo das coisas públicas, que não pensa em lucro, alimentando-se de objetivos sociais. Abranches (1980) qualifica com perfeição essa "ambigüidade estrutural" ao afirmar que se exige da EP...

"(...) dois tipos 'puros' de comportamento que a História demonstrou escassos no capitalismo: o do 'empresário schumpeteriano', arrojado, inovador, disposto a exercer papel de vanguarda em proveito próprio e da sociedade, e do 'Estado hegeliano', desprendido, antítese do egoísmo predominante no mundo privado, promotor do interesse público" (p. 29)

A ambigüidade no comportamento da empresa pública é amplamente aceita pela literatura especializada ⁴. Enfatizam-se as contradições oriundas da dupla inserção da EP no sistema produtivo e no aparelho estatal, cuja compatibilização é tarefa eminentemente política⁵. Esse dilema é a caracterização mais marcante da EP contemporânea, permeando todos os seus aspectos e constituindo-se na principal diferença entre seu comportamento e o da empresa privada. É uma marca de origem, pois a motivação política está sempre presente na criação das EPs, destarte

3 Galbraith e outros autores já abordaram suficientemente essa questão, apontando a incorreção de atribuir às empresas privadas e a busca do lucro como único motivo de sua existência. Ver também Simon (1990).

4 Abranches e Dain, 1978; Dain, 1980; Abranches, 1980; Araújo, 1990; Bruginski, 1989; Trebat, 1983; Feigenbaum, 1983; Boneo, 1978; Mateo, 1978, entre outros.

5 (...) "Na medida em que o processo político é restrito e os interesses encapsulados burocraticamente, as possibilidades de alcançar-se uma síntese desejável entre os objetivos da empresa e os objetivos sociais diminuem" (Abranches, 1980: 53)

justificativas técnicas as mais variadas; criar uma EP é, assim um ato de vontade política. Não significa, entretanto, que a racionalidade técnica seja sempre sobrepujada pela questão política; o que há é uma interpenetração de ambas as categorias.

A responsabilidade pública da EP é uma das faces da ambigüidade estrutural. A outra, empresarial, corresponde ao modo de se organizar internamente para cumprir com eficiência seus objetivos econômicos. A heterogeneidade das EPs não pode ser esquecida: existem unidades dos mais diversos tamanhos e estruturas, desde empresas individuais até companhias **holdings**, passando por empresas com atividades operacionais compostas (integração vertical ou horizontal) e com produtos diversificados. Do mesmo modo, sua atividade operacional depende grandemente da área de atuação e do tipo de produto ou serviço vendido. A lógica empresarial, portanto, similarmente ao que ocorre nas empresas privadas, dificilmente pode ser padronizada, uma vez que diversos fatores concorrem para um saudável desempenho econômico das EPs, não sendo possível, porém, ignorar a ambigüidade presente em sua conduta, impingindo-lhe eventuais desvios dos parâmetros puramente técnico-econômicos.

Estabelecer como critério de tipificação da EP a exigência de um retorno "razoável" dos investimentos suscita duas observações. Primeiro, qual retorno pode ser considerado satisfatório para os investimentos empreendidos pela empresa? Quais critérios devem presidir a escolha da taxa mínima de

atratividade dos investimentos de uma empresa pública, posto que o conceito de custo de oportunidade do capital varia de país para país e de empresa para empresa? As empresas que apresentam baixa taxa de retorno não podem ser, unicamente por este critério, consideradas ineficientes, pois é necessário, ter sobre elas uma visão menos estreita, mais globalizante. Em outras palavras, ser ou não ser eficiente é uma questão não completamente resolvida; alguns estudos, utilizando indicadores de desempenho exclusivamente privados, chegam a conclusões opostas. Não significa, entretanto, que as EPs devam negligenciar os aspectos técnicos; muitas delas, certamente, valem-se do **status** público para justificar incapacidade gerencial ou administrativa. É a conciliação desses dois pólos o maior desafio que se coloca para a gestão das EPs.

Em segundo lugar, o critério neoclássico de eficiência via rentabilidade é falacioso, pois não se pode cogitar em classificação de projetos exclusivamente por conta de rentabilidades diferenciais, uma vez que inexiste perfeita substitutibilidade entre eles (Dain, 1980) ⁶. O fato é que não se aplica o conceito de custo de oportunidade como ocorre com as empresas privadas. O critério de rentabilização aplica-se, portanto, de maneira relativa, pois o desempenho das EPs depende de sua contribuição, direta ou indireta, para o crescimento

⁶ São incomparáveis, por exemplo, os retornos de investimentos em abastecimento de água com os de fornecimento de energia elétrica; ambos são, também, incomparáveis com investimentos em produtos eletrônicos, por exemplo, apesar desses serem muito mais rentosos.

geral.

Voltando à definição de Fernandes sobre EP, é preciso considerar com reservas a idéia de que a rentabilização deveria presidir seu comportamento empresarial, ao mesmo tempo em que lhes atribui a promotoria dos interesses gerais sem explicitar o aparente confronto entre ambas as qualificações. Fernandes não o faz porque não acredita na ambigüidade estrutural, considerando-a um consenso espúrio. Argumenta que as EPs com melhores desempenhos financeiros/comerciais são justamente as mesmas que apresentam os melhores indicadores de metas sociais, sendo verdadeira a recíproca, ou seja, as EPs com déficits em geral não atingem os objetivos sociais ⁷. Outros autores referendam essa posição. Faucher (1982:), por exemplo, afirma que "(...)a identificação dos objetivos que são próprios da EP suspende a ambigüidade e põe à mostra a especificidade do seu funcionamento". Contreras é mais clara, argumentando que o somatório de contrários que compõem a EP "(...)tem pouco da ambigüidade que a ficção comum lhes atribui" (1992:90), pois existiria um papel que reuniria todas suas faces: intermediador dos interesses públicos e privados, reorientando as demandas de acordo com seus interesses próprios.

No caso de Fernandes, a objeção ao conceito de ambigüidade baseia-se em sua experiência pessoal como Ministro

7 Segundo Fernandes: "The profitability and prosperity of enterprises indeed seems to give them the necessary strength, confidence and resources to discharge social responsibilities" (1981:47)

das Empresas Estatais da Índia no início dos anos 70. Não parece ser, entretanto, um argumento muito sólido, pois não é generalizável, uma vez que há muitos e muitos casos de EPs com déficits decorrentes de sua utilização como instrumento de política econômica. Quanto ao argumento utilizado por Faucher e Contreras sobre a especificidade da EP, também não parece ser suficiente para negar a presença de fortes contradições no momento de sua atuação posto que a figura do intermediador não suspende o conflito de interesses. Rejeitar o conceito de ambigüidade da EP acarreta, metodologicamente, muitas dificuldades ao analista, pois sem ele a EP parece destinada a um papel instrumental e onipotente. Onipotente por causa da tarefa hercúlea de unir uma multiplicidade de interesses, transformando-a olímpicamente em ações concretas, objetivas, indubitáveis; instrumental porque pressupõem uma racionalidade prática francamente escassa nos agentes que formam as sociedades modernas.

I.2 - DILEMA ENTRE AUTONOMIA E CONTROLE NAS EPs

I.2.1 - INTRODUÇÃO

As seções anteriores trataram de complexificar a noção de empresa pública, inserindo-a no duplo universo das transações econômicas (compra e venda de bens e serviços em um mercado específico) e das relações assimétricas de poder com o governo central e com outras instâncias de influência. Nesta seção, pretende-se discutir os desdobramentos desse conceito, enfatizando a questão da autonomia de gestão vis-à-vis a necessidade de controle das EPs.

Muitos países subdesenvolvidos basearam suas estratégias de desenvolvimento econômico e social na utilização em larga escala de empresas públicas. Recentemente, estabeleceu-se um quase-consenso sobre o fracasso dessas empresas na tentativa de alavancar o crescimento econômico. A sensação de frustração está, muitas vezes, assentada na consideração de resultados insatisfatórios obtidos pelas EPs no que concerne à sua atuação econômica e social. Entretanto, as críticas quanto ao insucesso de suas performances, via de regra, merecem melhores qualificações, pois resvalam muito frequentemente para mensurações simplistas, ignorando a complexidade do objeto em

análise.

Relacionar o insucesso de uma organização em atingir determinados objetivos com incapacidade gerencial interna, menosprezando a incidência de outras variáveis, não é uma dedução estritamente científica. É recomendável relativizar o insucesso, tanto em empresas públicas quanto em empresas privadas, considerando que mesmo projetos extremamente bem planejados podem falhar sem que isso signifique incompetência gerencial; a previsão de fatores quantitativos e qualitativos é tarefa muito difícil para o planejador ⁸. Aharoni (1985) levanta uma clássica questão: até que ponto uma organização depende de seu entorno? Apenas na intersecção dessas duas instâncias se pode avaliar adequadamente o desempenho de uma organização.

Outra falácia oriunda da sensação de fracasso das EPs relaciona controle e resultados, considerando-os dotados de correlação positiva, ou seja, com maior controle sobre a EP (normalmente concentrado no governo) seus resultados operacionais serão melhores. Essa afirmação não é rigorosa, pois nada indica como demonstra-se ao longo deste capítulo, que mecanismos sofisticados de controle gerem necessariamente resultados satisfatórios (Kelly de Escobar, 1985).

⁸ Conforme Mbowe (1982:134): "The success or failure of any given investment lies largely on the prediction of the proper course of future events, the application of appropriate investment criteria and the use of appropriate decision-making procedures".

O equilíbrio entre controle e autonomia é um ideal de difícil consecução no caso das EPs, gerando o seguinte paradoxo: o Estado, ao criar uma empresa, certamente espera que esta atinja certos objetivos; permite-lhe gozar de relativa autonomia por ser estritamente necessária ao cumprimento dos objetivos; se a empresa fracassa, certamente o governo terá falhado; se, contudo, a empresa progride, parece inevitável que sua força diante do principal controlador aumente, ampliando sua autonomia a ponto, inclusive, de exorbitar dos objetivos preestabelecidos. Controle em demasia, portanto, faz com que a EP perca dinamismo; controle deficiente, por outro lado, permite à empresa deslindar-se de objetivos socialmente desejáveis. Autonomia e controle na EP parecem descrever uma trajetória do tipo "fio de navalha", obrigando conjugações de valores díspares.

Controle pode ser entendido de diversas formas. Controle de gestão, segundo Anthony (1964), é o processo pelo qual os responsáveis operacionais se asseguram de que os recursos são obtidos e utilizados eficaz e eficientemente para alcançar os objetivos da organização, compreendendo uma estrutura claramente definida, instrumentos de gestão (do tipo contabilidade de custos, orçamento etc) previsíveis a curto prazo, critérios de avaliação de resultados e participação ativa e motivante dos responsáveis pela gestão. Esse modelo de controle parece estar em crise (Fiol e Martinez, 1985), pois cultua a rentabilidade a curto prazo, negligenciando objetivos a longo prazo.

A palavra controle remete intuitivamente a restrições, revestindo-se de uma conotação extremamente negativa. No entanto, há sentidos positivos no controle (Ramanadhan, 1982), como no caso do controle da natalidade ou do trânsito. Fernandes ilustra esse ponto comparando o controle de uma empresa ao controle de um automóvel, identificando a seguinte tipologia: a) controles diretos ou físicos, como o acelerador, o volante etc; b) monitoramento - informações sobre combustíveis, sistema elétrico, velocidade, quilometragem etc; c) controles indiretos como o nível de óleo ou a pressão dos pneus; d) indicadores de desempenho, como o número de litros de óleo ou de combustível por quilômetro rodado; e) serviços de manutenção preventiva.

Esse enfoque um pouco mecanicista de controle é útil para enfatizar que entidades diferentes necessitam de diferente compreensão de seus problemas internos e de suas peculiaridades. Não há, pois, contrariando sugestão de Dallari (1980), um "rumo certo" ao qual deve ser reconduzida a organização após dele desviar-se. O controle não deve ser limitador da capacidade de inovação do controlado. O "rumo certo" é construído na medida em que se aperfeiçoa o relacionamento entre o controlador e o controlado.

É comum definir-se autonomia como a capacidade de formular tarefas e objetivos independentemente e levá-los a efeito, ou como a liberdade para atuar sem influência externa. Parece ser uma definição exagerada, uma vez que tanto autonomia

quanto controle são conceitos relativos. Como já mencionado, uma organização deve trabalhar com as informações e os recursos disponíveis em seu contexto; autonomia e controle jamais serão absolutos. Nenhuma organização está completamente imune a controles, assim como nunca experimenta liberdade sem freios. São vasos comunicantes, pois quanto maior uma menor o outro e vice-versa.

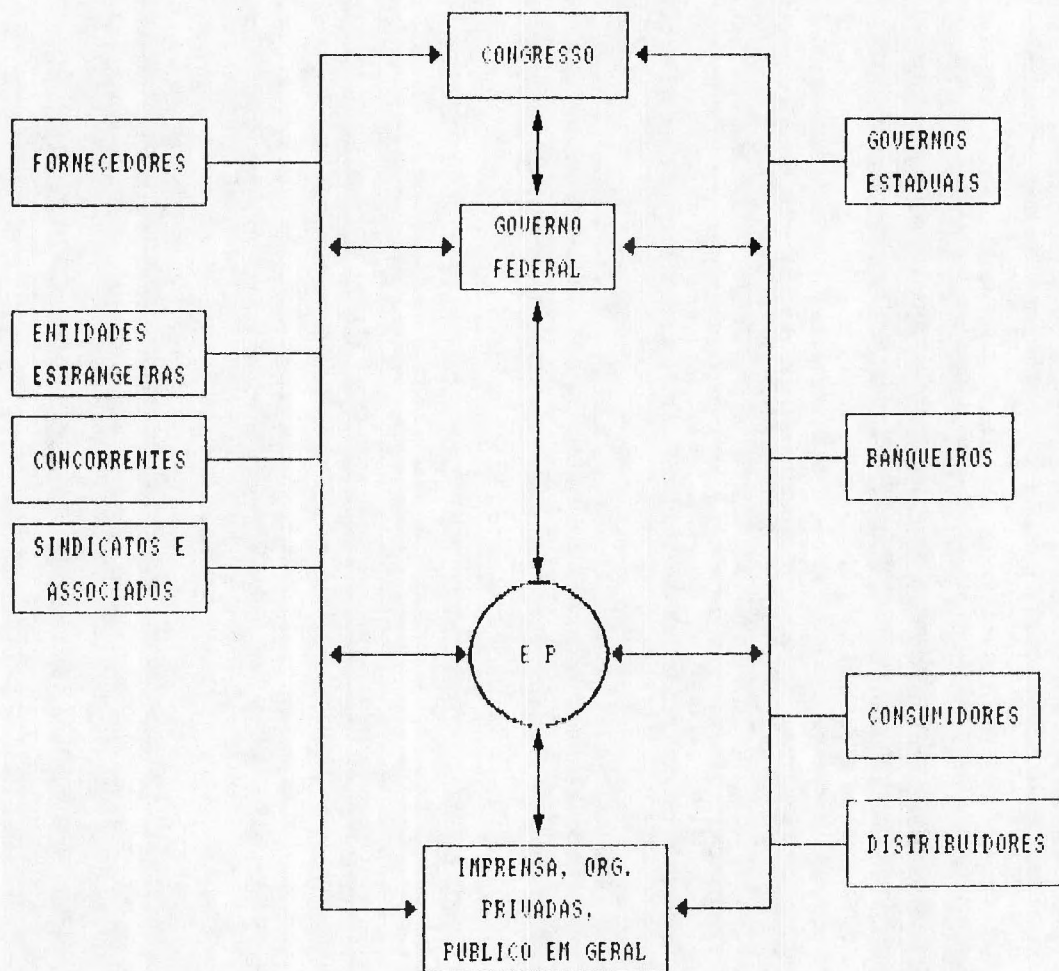
Esta seção divide-se em três seções, além dessa introdução. Na segunda, analisam-se brevemente os grupos de interesse que orbitam a EP, destacando-se a relação com o governo. Na terceira seção, estuda-se o processo decisório da EP a partir de duas óticas: a relação com o governo, compreendendo a definição de objetivos e o manuseio de variáveis-chaves e a relação com o setor privado. Na última seção, sintetizam-se as questões precedentes, optando-se por um modelo simples de relacionamento da empresa com o governo, através das Matrizes de Ramamurti, além de traçar as alternativas frequente utilizadas na tentativa de controlar as empresas públicas.

1.2.2 - DOIS ENFOQUES DA RELAÇÃO EMPRESA PÚBLICA/GOVERNO

O desempenho da EP está intimamente ligado ao seu processo decisório interno, isto é, às diretrizes que presidem a escolha de alternativas de ação. É um processo complexo no qual interagem demandas oriundas de inúmeras fontes, cada uma delas esforçando-se para validar seu ponto de vista e influenciar, a seu favor, o curso das ações. São assim todas as organizações, públicas ou privadas. No caso das EPs, contudo, o leque de pressões parece ser consideravelmente maior e mais diversificado, envolvendo, muitas vezes, interesses díspares e inconciliáveis, resultando na ambigüidade estrutural já mencionada anteriormente.

Esquemáticamente, pode-se apresentar os grupos de interesse ("**stakeholders**") que pressionam a EP conforme a figura 1. Nota-se uma ampla rede de influências, pressões e contrapressões orbitando em torno da EP. Sua capacidade de administrar estrategicamente, portanto, está limitada à ponderação das forças políticas que lhe são externas em confronto com a quantidade e a qualidade dos recursos políticos internos. A alta gerência da EP, ao mesmo tempo em que influencia tanto o processo político externo quanto o processo organizacional interno, não controla, de fato, nenhum deles (Murthy, 1985). A fragmentação do poder dinamiza o processo político gerador, em última análise, das ações concretas da EP, permitindo aos grupos de interesse disputarem as posições hegemônicas.

FIGURA 1
DIAGRAMA CONCEITUAL



Fonte: Adaptado de MURTHY, 1985

A fragmentação política dos grupos de interesse, entretanto, deve ser relativizada, pois a principal fonte de influência sobre a EP é, sem dúvida, o governo. De fato, apesar de não serem desprezíveis as pressões originadas de outras fontes, é com o governo que se estabelece o confronto básico, confronto que, muitas vezes, transforma-se em conflito aberto.

Formalmente, o relacionamento entre a EP e o governo deveria obedecer à uma relação "agente-principal", na feliz expressão de Abaroni (1982). Se isto fosse verdadeiro, a EP estaria completamente subordinada às orientações governamentais, respeitando-se as seguintes premissas (criticadas em Boneo, 1978): a) o "principal" determina os objetivos, funções ou parâmetros da atuação do "agente"; b) o "principal" exerce monopólio do poder, permitindo, na medida do seu interesse e de forma controlável, uma relativa autonomia ao "agente"; c) o "principal", apesar de sua força, opta por não distorcer o processo interno do "agente". Se fossem verdadeiras, essas hipóteses implicariam na inexistência de confronto, pois retratam simplesmente uma relação hierárquica unidimensional.

O irrealismo dessas premissas pode ser captado tanto pela observação dos pontos de vista da EP e do governo sobre seu papel nesse jogo quanto pela análise das ações concretas. Discute-se, a seguir, o primeiro item, deixando o segundo para a próxima seção. Ressalte-se que os interesses tanto do governo quanto das EPs são também fragmentados. Quando se fala em "governo" não se deve imaginar uma entidade homogênea, posto que há uma gama ampla de interesses nele representados; de forma

menos contundente, também a EP possui grupos políticos distintos. Pretende-se, a seguir, apenas identificar, em grandes linhas, as aspirações comumente atribuídas ao governo e às EPs, certamente assimétricas em alguns pontos.

A ÓTICA DO GOVERNO

Como já foi mencionado, a criação das EPs é um ato de vontade política do Estado ⁹. As motivações para esse ato estão fartamente explicitadas pela literatura ¹⁰; pretende-se, aqui, tão somente um breve delineamento dessas motivações, sem a preocupação quer de exauri-las, quer de abordar a todos os aspectos nelas envolvidos, objetivando apenas fornecer um pano de fundo para explicar as intenções e ações do governo com respeito ao controle das EPs.

Deve-se partir do princípio, nem sempre coincidente com a realidade, de que a criação da EP é não só respaldada como também almejada pela coletividade, cuja vontade manifesta-se pelos canais de representatividade (formais ou informais) junto aos poderes Executivo e Legislativo. A coletividade é composta por diversos grupos, cujas posições, diante da possibilidade de criação de uma empresa pública, nem sempre são conciliáveis:

⁹ Não necessariamente dos governos...

¹⁰ Ver, por exemplo, Arida e Taylor, 1988, "Macroeconomía del sector público" e Shapiro e Taylor, 1990, "..."

- Empresas nacionais potencialmente fornecedoras de bens e serviços para a futura EP defendem entusiasticamente sua criação, enaltecendo o impulso à economia;

- Empresas (nacionais ou estrangeiras) potencialmente concorrentes com a futura EP denunciam o golpe contra o funcionamento da economia de mercado, apontando o intervencionismo indevido do Estado;

- Os sindicatos dos trabalhadores enfatizam a necessidade de ampliação do nível de emprego, concordando com a criação de uma nova empresa;

- Os governos estaduais definem-se de acordo com suas bases políticas;

- Entidades estrangeiras, banqueiros, consumidores potenciais, associações patronais e outras organizações privadas manifestam-se na medida em que seus interesses estiverem diretamente envolvidos;

- A imprensa e a opinião pública jogam, evidentemente, um papel fundamental na consolidação do projeto;

- O Parlamento, receptáculo das vontades coletivas organizadas, define-se de acordo com as possibilidades de ganhos eleitorais, pressionando o governo;

- O governo, em negociação com o Parlamento e com os demais segmentos organizados da sociedade, decide se deseja ou não a constituição da empresa.

Essa simplificação grosseira das posições defendidas pelos agentes envolvidos com a criação da EP depende, evidentemente, do grau de abertura política em que se encontra o

país. A democracia geralmente permite a expansão e multiplicação dos grupos de interesse e propicia ao Parlamento uma posição de destaque na negociação desse tipo de questão. Não são claras, entretanto, quer em regimes mais abertos ou mais fechados, as dimensões das negociações informais, sub-reptícias, "lobbísticas", tipo de atuação amplamente difundido e que permeia todo o fluxo de poder em torno da EP.

Os livros-texto sobre economia do setor público são, em geral, evasivos ou parcimoniosos quanto à explicação dos fatores determinantes do surgimento da EP. Há, na verdade, uma injustificável subestimação das variáveis políticas que envolvem a criação e administração da empresa pública (Contreras, 1992). Frequentemente, separam-se em compartimentos estanques as questões econômicas e administrativas de um lado e, de outro, as questões políticas, como se entre elas inexistissem fortes vínculos ¹¹. Stiglitz (1988), por exemplo, justifica a intervenção estatal no setor produtivo como resposta às falhas de mercado (market failures), distorções como poluição, substituição de homens por máquinas, aglomeração urbana, informações imperfeitas e outras externalidades. A principal delas é o

11 Curiosamente, essa tese ressurgiu no Brasil durante o primeiro semestre de 1992. Em meio à mais aguda crise política brasileira, com o mandato do presidente Collor seriamente ameaçado, a economia não dava sinais de instabilidade maior que aquela já instalada, mantendo um equilíbrio crítico derivado do elevadíssimo patamar inflacionário.

fenômeno do "monopólio natural"¹².

Outros autores (Krueger, 1990, por exemplo) atacam essa justificativa alegando que, ao ingressar no setor produtivo para combater as falhas de mercado, o governo acaba por produzir mais distorções do que as preexistentes. Essa questão não interessa diretamente aos propósitos desse trabalho, sendo útil sua colocação para demonstrar o potencial de polêmica que a criação de uma EP envolve. Anne Krueger afirma, por exemplo, que os economistas geralmente demonstram uma tremenda ingenuidade no tocante ao comportamento do governo, olvidando que a intervenção na economia faz com que o governo crie oportunidades desproporcionalmente elevadas para poucos privilegiados, uma vez que, segundo ela, as grandes decisões do governo não são tomadas por economistas ou burocratas, mas sim originadas pelas pressões políticas advindas de grupos específicos de interesse; corrupção e favoritismo permeiam os contratos governamentais, as licenças para investimentos e importações etc ¹³.

Não há como negar pelo menos alguma credibilidade a

12 Monopólio natural ocorre quando um mercado específico não é competitivo por causa de retornos crescentes de escala, isto é, o custo médio de produção cai à medida em que aumenta o nível de produção. Quando os retornos são muito elevados ocorre o monopólio natural, sendo eficiente para a economia como um todo ter apenas uma empresa atuando. É o caso dos segmentos de telefones, água e eletricidade, nos quais o Estado tradicionalmente atua.

13 "The collective optimism of the nationalist era has given way to a sullen and embittered recognition that the sacrifices of the many have created disproportionate opportunities for the few. How policy choices, ostensibly made for the public goods, become the basis for private aggrandizement? By what process does a vision of public order erode?" Krueger, 1990:

essas observações. No entanto, não é menos verdade que a presença do Estado no setor produtivo é um fenômeno universal, quer em países desenvolvidos, quer em países em desenvolvimento, sendo correto afirmar que nesses últimos o papel das EPs tem sido fundamental para alavancar o desenvolvimento econômico. Justificar a inserção das EPs através do argumento de "falhas de mercado", portanto, pode até ser suficiente para economias como a norte-americana, dada a participação relativamente branda do Estado na produção de bens e serviços, mas não pode ser generalizada para o conjunto das economias desenvolvidas nem, muito menos, para as economias em desenvolvimento. É necessário buscar outras causas.

É possível identificar um grande número de critérios evocados pelo Estado para a criação de uma EP. Cada estatização corresponde a uma combinação de fatores, sempre tendo como fio condutor a vontade política dos atores envolvidos. Muitos autores já abordaram esse assunto (ver, por exemplo: Motta, 1980; Mazzolini, 1985; Bhatt, 1985 e, principalmente, Faucher, 1987). Os critérios alegados podem ser divididos em quatro categorias:

1a) Natureza Econômica - O argumento mais comum justifica a presença da EP em segmentos estratégicos alegando a ausência do setor privado devido à baixa rentabilidade e à longa maturação dos investimentos (Teoria dos Espaços Vazios). O fundamento desse critério é a fragilidade competitiva do setor privado nacional, estranhamente avesso ao risco, exigindo o ingresso do Estado como mecanismo de acumulação de capital, transformando a EP em instrumento de desenvolvimento econômico.

Esse argumento é especialmente importante na justificação das EPs nos países em desenvolvimento. Circunscrevem-se nessa categoria os monopólios naturais, a necessidade infra-estrutural da economia, setores como mineração, petróleo, indústrias de base etc;

2a) Natureza Política - Razões políticas permeiam todas as demais, porém há argumentos que são puramente políticos, como é o caso da alegação de Soberania Nacional para justificar a criação de uma EP. Os motivos ideológicos ou a doutrina de Segurança Nacional são variações sobre o mesmo tema. Essa categoria, porém, é pouco representativa em face das dimensões assumidas pelo setor produtivo estatal;

3a) Natureza Administrativa - A operação de uma EP já existente às vezes obriga a criação de outras empresas como forma de garantir a integridade do ciclo produtivo. É o que ocorre, por exemplo, no setor petróleo, pois a EP, para bem desempenhar suas atividades, necessita de novas empresas nas áreas de distribuição, petroquímica etc. Quando a EP atuar com lógica predominantemente empresarial, não raro surgirão oportunidades de novos investimentos em atividades diversificadas, ou, ainda, possibilidades de integração vertical ou horizontal;

4a) Natureza Circunstancial - Algumas empresas públicas surgem como respostas específicas a problemas conjunturais. É o caso, por exemplo, da incorporação pelo Estado de empresas privadas. Faucher identifica um outro exemplo: em algumas

épocas, os agentes financeiros internacionais preferem emprestar dinheiro às EPs do que fazê-lo a empresas privadas.

A gênese das EPs, portanto, pode ser justificada pelo governo através de diversos argumentos, possibilitando-lhe uma visão eminentemente instrumental da ação do Estado no campo produtivo. O governo entende como verídicas duas das três premissas basilares da relação "agente-principal" levantadas por Boneo: julga possuir o monopólio do poder e acredita ser capaz de determinar os objetivos a serem perseguidos pela EP com vistas ao cumprimento de sua missão. A terceira premissa, porém, geralmente é negligenciada, pois é tentadora a possibilidade de utilização das EPs como instrumento de política macroeconômica de curto (às vezes curtíssimo) prazo, restringindo o processo decisório interno da empresa. A esse assunto retornaremos adiante.

É muito clara a posição do governo em relação às empresas públicas: é preciso que elas contribuam para o processo de desenvolvimento econômico. Como fazê-lo, entretanto, é uma questão delicada. Os governos geralmente não abdicam de interferirem na organização interna da EP, preferindo exercer a tutela que legalmente lhe cabe em função de ser o proprietário. A função controle é priorizada.

A ÓTICA DA EMPRESA PÚBLICA

Enquanto o governo pretende que as EPs submetam-se às diretrizes por ele traçadas, as empresas, por seu turno, geralmente esforçam-se para se livrarem do controle governamental. O contato com o mercado e com a lógica de produção, fatores diferenciadores da EP com relação ao resto do setor público, impulsionam o corpo permanente da empresa rumo à disputa por maior autonomia. Definir objetivos e estratégias de ação, diversificar atividades ou abandonar negócios que deixaram de ser atraentes são aspirações gerenciais saudáveis, mas raramente autoadministradas no caso das EPs (Araújo, 1990).

Será que a EP entende a autonomia como uma função a ser maximizada? Para a EP, quanto mais autonomia melhor? Parece certo que para algumas empresas a relação com o governo pode servir de escudo contra a visibilidade pública de suas deficiências internas, nos moldes da máxima "autônomas no lucro mas dependentes no prejuízo". Para outras, a excessiva interferência pode significar distorções gigantescas no processo decisório interno.

A posição das EPs com relação ao controle governamental pode ser dividida em três tipos: subordinação passiva, subordinação ativa e insubordinação. A subordinação passiva é comum nos estágios iniciais da EP e nas empresas incapazes de desenvolver uma lógica empresarial consistente. São, em geral,

empresas ineficientes, cuja cúpula gerencial está mais interessada em corresponder às demandas políticas circunstanciais do que dotar a empresa de capacidade administrativa própria. Operacionalmente deficitárias, em geral dependem de transferências intragovernamentais ("fluxo fiscal exógeno", conforme Fundap, 1990) para cobrir suas deficiências de caixa, configurando dependência financeira. Nestas condições os gerentes e funcionários, compreensivelmente desmotivados, demonstram um comportamento avesso às inovações e próximos da imagem negativa do funcionário público prototípico.

A subordinação ativa é, talvez, o caso mais frequente. As EPs enquadradas nessa categoria normalmente resistem o quanto podem contra as decisões governamentais consideradas inadequadas, assumindo uma postura de negociação. A resistência fundamenta-se na percepção, por parte dos dirigentes das EPs, de que é possível fazer valer, ao menos parcialmente, suas posições diante do governo. Essas empresas geralmente possuem quadros profissionais capacitados para discutir tecnicidades que o governo muitas vezes desconhece, bem como gerentes com livre trânsito político e condições de liderar internamente as suas empresas. Trata-se de saber quando abrir mão de posições atuais em favor de posições futuras.

A insubordinação é o estágio mais avançado do conflito aberto entre governo e EP (ou entre ministros e gerentes). Nesta categoria circunscrevem-se as empresas com larga tradição de autonomia que, na mudança das orientações governamentais, vê-se

tungada de todas as suas prerrogativas de gestão, sendo compelida a digerir objetivos e metas operacionais com as quais seu corpo técnico e gerencial não possui qualquer afinidade. O conflito é uma rebelião das EPs contra seu principal proprietário.

Essas três categorias de comportamento da EP com relação ao governo não são, evidentemente, atributos permanentes, podendo uma mesma empresa ocupar alternadamente cada uma delas. Apesar de inexistir nas EPs uma função maximizadora de sua própria autonomia, parece óbvio que há uma tendência a buscar-se gradativamente maior liberdade de ação e fugir da camisa de força que o controle governamental pretende lhe impor. A insubordinação, entretanto, não parece ser a melhor maneira de obter a almejada autonomia, posto que o governo possui poderes tais como: reserva de autoridade, controle financeiro e creditício, nomeação e destituição de administradores, controle de preços dos produtos etc. Tais poderes, mesmo não sendo monopólicos, inibem fortemente a atividade da empresa, sendo, portanto, saudável que negociem as posições conflitantes. Indesejável é, também, a completa subordinação, pelas razões já expostas.

Resta à EP cultivar uma habilidade negocial (ou política) capaz de influenciar as diretrizes que o governo pretende lhe impor, demonstrando-lhe a incorreção de certas determinações e lutando pela autonomia de gestão.

I.2.3 - EMPRESA PÚBLICA E GOVERNO

I.2.3.1 - INVERSÃO DE MANDO

A definição dos objetivos da EP e a operacionalização de meios para atingí-los dependem do fluxo de poder entre a empresa e o governo. Como já foi explicitado, ambos possuem visões distintas sobre os procedimentos adequados para conciliar meios e fins: a ênfase controladora e fiscalizadora do governo frequentemente choca-se contra os requerimentos da empresa por maior autonomia. O temor governamental de que a EP adquira excessiva liberdade de ação, fugindo ao seu controle, remete a uma espécie de Síndrome de Frankstein, na qual a criatura percebe-se gradativamente mais poderosa que seu criador. A EP, na medida em que cresce em importância, questiona cada vez mais a legitimidade do governo em interferir no seu processo decisório interno. Esse jogo, em que cada lado procura consolidar suas posições de domínio, compõe-se de muitos lances e muitas manobras de bastidores, ganhando em complexidade e dinamismo sempre que a EP em questão exercer grande influência junto à sociedade.

Suponha-se que o jogo tenha início em posição de equilíbrio, isto é, respeitadas as premissas básicas descritas e criticadas na seção anterior (governo detém monopólio de poder, definindo objetivos mas não interferindo no processo decisório

interno). Com o desenrolar dos lances, o suposto equilíbrio tende a romper-se, pois parece evidente que a EP, desde que aparelhada para tal, buscará melhorar sua posição francamente subalterna. O objetivo do jogo, do ponto de vista do governo, é manter o controle sobre a empresa, ao passo que esta procura dele desenredar-se. Significa que a EP, ao expandir suas margens de manobra, subverte a relação "principal-agente", descaracterizando o monopólio de poder e configurando o que Roquette Reis (1980) com muita propriedade denominou "inversão de mando". Cabe aqui discutir os recursos com que os jogadores se apresentam diante do tabuleiro, recursos esses, como já foi frisado, frequentemente desiguais porém nunca definitivos ou imutáveis, se considerado o fator tempo. São, nesse sentido, os pré-requisitos para o início do jogo. Os lances em si (política de preços, investimentos estratégicos, definição de objetivos) serão averiguados adiante.

A relação governo/EP pode ser sintetizada no confronto entre a capacidade técnico-política das gerências das empresas e o poder das lideranças políticas do governo. São atributos distintos mas todo o tempo envolvidos em um processo contínuo de negociação.

A influência da tecnoestrutura das EPs junto às lideranças políticas é fator fundamental para a autonomia das empresas. A robustez das elites empresariais públicas forja-se no misterioso processo consolidador de uma cultura organizacional voltada para a preservação da integridade empresarial tantas vezes ameaçada por investidas políticas situadas no governo

central, porém originadas nos grupos de interesse que orbitam o setor público. É muito comum a assertiva de incapacidade dos gerentes no âmbito das EPs, crucificados pelos resultados insatisfatórios. Sem menosprezar o fato de subsistirem gerentes ineptos em grande monta no setor público, Kelly de Escobar sustenta que sua ineficiência relativa deve-se mais a problemas estruturais do que profissionais, identificando pressões - como burocracia excessiva, assédio político em demasia e incentivos gerenciais inadequados - que tornam muito delicada a tarefa a ser cumprida. Em suas irônicas palavras:

"Se crea una empresa publica grande, dotada de recursos que superan con creces los de gran mayoría de las principales empresas del país. Su presidente necesariamente debe ser amigo del partido de gobierno y es de libre remoción. Podrá nombrar los gerentes que a él mejor le parezca, pero los salarios que les ofrece alcanzan menos de la mitad de lo que ganan sus colegas en la empresa privada. La gerencia no puede fijar los precios de venta unilateralmente; no puede cambiar ciertos proveedores; tiene que dar créditos que nunca se cobran aciertos clientes... En estas condiciones, qué tipo de gerente podemos esperar?" (1985:9)

Afirma, ainda, que tais condições tendem a atrair desde o tipo "puro" até o redentor social. A alta gerência, ademais, confronta-se com outro problema inusitado, qual seja, a rotatividade política, concluindo-se que as falhas gerenciais podem ser creditadas à deficiente estrutura de incentivos. Intensificação do controle não soluciona a questão gerencial; são necessárias, antes de tudo, garantias de profissionalização e treinamento dos dirigentes a longo prazo.

Aharoni, considerando também fundamental para a obtenção, preservação e ampliação da autonomia da EP um comportamento gerencial proativo, afirma que os gerentes são influenciados pelos seus valores e ideologias, pelos sistemas de incentivos, pelas pressões do governo e, curiosamente, por acreditarem-se integrantes de um mercado mais amplo de gerentes. Sujeitam-se a baixos salários ¹⁴ por um (ou uma combinação) dos seguintes motivos: a) por desejarem contribuir para o interesse público ao invés de fazê-lo para o setor privado; b) por preferirem dirigir grandes instituições intensivas em capital como são as EPs; c) por não verem grandes perspectivas profissionais no setor privado, notadamente em países subdesenvolvidos. Argumenta que excesso de controle governamental afugenta bons gerentes, pois o bom profissional tende a desesperar-se quando sente seus esforços travancados pela interferência burocrática inibidora do manejo profissional da empresa. Por outro lado, o gerente disposto a submeter-se a um controle estrito e detalhado não é necessariamente o mais interessado no manejo eficiente da organização.

Sobre a questão da remuneração da alta gerência, pode-se recorrer à seguinte frase de um antigo e prestigiado economista:

"in most countries the higher ranks of the civil service are not doubt very modestly paid, often irrationally so,

14 Aharoni constata que os gerentes públicos são mal remunerados, porém os técnicos ("obreiros") recebem muito bem. Há, pois, ênfase tecnocrática.

and the great political offices mostly carry decorously small salaries. But at least in many case this is partly, in some cases very amply, compensated not only by honors but also by official residences staffed at public expense, allowances for 'official' hospitality, the use of admiralty and other yachts, special provisions for service on international commissions or in the head-quarters of an army and so on" (Schumpeter, J. "Capitalism, Socialism and Democracy", 1942, citado em Bhatt, 1985).

A existência de vantagens extra-salariais, portanto, serve para minimizar este ponto de desestímulo aos gerentes públicos. Não diminui, contudo, o papel crucial da alta gerência na condução da empresa, sendo-lhe imperativo operacionalizar os objetivos gerais, monitorando sua consecução e lidar com toda a gama de pressões decorrentes dessa tarefa.

Todo gerente deve equilibrar as orientações externas com o esforço de manter o apoio político. Esta é, de fato, a etapa mais difícil do trabalho do gerente público, pois normalmente percebe as metas e objetivos de suas empresas de maneira muito diferente de seus superiores.

Sobre o processo de tomada de decisões estratégicas no âmbito das EPs, produto final da atuação dos gerentes, pode-se identificar três perspectivas: a racional, a burocrática e a de lideranças (Mazzolini, 1985). A perspectiva racional coaduna-se com a interpretação do governo de que a EP deve ser utilizada como instrumento de políticas públicas, como alavanca de desenvolvimento regional ou atendendo a demandas circunstanciais como controle inflacionário, manutenção do nível de emprego,

equilíbrio do Balanço de Pagamentos etc ¹⁵. A predisposição da alta gerência das empresas públicas em aceitar esta ótica depende do entendimento básico com o governo e da situação de mando. Há dois extremos: pode-se imaginar a total passividade dos gerentes diante da utilização arbitrária da EP por parte do governo ou, ao contrário, pode-se ter uma situação de completa inversão de mando, em que a EP decide se deseja ou não participar desta ou daquela atividade.

A perspectiva burocrática dificulta a tomada de decisões, uma vez que se deve referendá-las em diversas instâncias devido à restrita autonomia gerencial, acarretando perda de oportunidades e aversão ao risco. Opções por rotinas conhecidas e atividades tradicionais acentuam a dificuldade de adaptação ao "novo", resistência a mudanças e outros atributos negativos.

A perspectiva das lideranças é afetada por quatro vertentes: a visão frequentemente distorcida dos políticos ¹⁶, a miopia dos interesses "especiais", a reduzida autonomia gerencial e a luta por espaços políticos. Mazollini argumenta corretamente

¹⁵ Não é, portanto, a racionalidade tipicamente empresarial...

¹⁶ "La dependencia del electorado y la corta duración de un cargo hacen que los políticos tiendan a prestarle poca importancia a los resultados previstos, buscan resultados altamente visibles, y adoptan comúnment un punto de vista partidista. Por lo tanto, tienen el incentivo para dedicar esfuerzos para que las empresas del Estado funcionen en condiciones óptimas, ya sea desde una perspectiva macroeconómica o de la propia coletividad" (Mazollini, 1985:279).

que as EPs, na ótica das lideranças, longe de serem instrumentos empregados de forma racional para a promoção de fins coletivos, prezem estar mais a serviço de interesses particulares. As decisões tomadas pelos gerentes refletem percepções subjetivas, parcializadas e incompletas.

O processo decisório torna-se, assim, o produto da confluência das três perspectivas (racional, burocrática e de lideranças). Como se pode observar, o perfil gerencial e a estrutura do processo decisório da EP são credenciais relevantes na disputa da autonomia empresarial. Pode-se concluir que os gerentes mais habilitados a conduzir a empresa às melhores situações devem possuir um amplo espectro de virtudes, além de serem capazes de atuar na política de forma cirúrgica, posto que os interesses contraditórios emergem em cada esquina. Não surpreende, portanto, o fato de muitos gerentes falharem.

Mas, para ocorrer a inversão de mando não bastam as virtudes da tecnocracia. Depende muito da capacidade do governo, especialmete dos ministros ou da supervisão ministerial em validar e impor uma sistemática de controle efetivo sobre a EP. A influência do tipo de personalidade do ministro e dos gerentes superiores das empresas é um fator que não pode ser diminuído no balanço da relação autonomia X controle. Contra uma administração empresarial arrojada e ambiciosa por autonomia, como deve agir o governo? Fernandes tipificou sete "modelos" de atuação ministerial curiosos e didáticos, possibilitando uma compreensão mais adequada das forças e fraquezas do governo. São

eles:

a) "Modelo Big Brother" - Os burocratas e todos aqueles que exercem poder de controle nos ministérios tendem a adotar uma atitude paternal e superior diante das empresas, não raramente coagindo-as com ameaças de sanções;

b) "Modelo Poncius Pilatos" - Aqui os ministros são alegremente ignorantes a respeito do que se passa nas EPs sob seu comando, "lavando as mãos" para o destino que tomam. A tendência ao aumento de autonomia das EPs é, nesse modelo, considerado com pouca atenção;

c) "Modelo Post-Mortem" - Os ministros tendem a deixar as empresas caminharem sozinhas e quando dão por si a possibilidade de retomar o controle é mínima, espoucando escândalos no Congresso, auditorias etc. Apenas neste momento decidem conduzir 'pessoalmente' as investigações e os inquéritos;

d) "Modelo do Gerenciamento pela Crise" - Esse padrão é similar ao anterior, porém aqui o ministro assume uma atitude de "bombeiro", apagando os "incendios" eventuais que poderiam ter sido prevenidos;

e) "Modelo do Tabuleiro de Xadrez" - É a situação de confronto entre ministro e empresa, envolvendo manobras, intrigas e sagacidades para aproveitamento das debilidades do adversário;

f) "Modelo do Campo de Batalha" - Uma variação do modelo anterior, porém em confronto aberto. Personalidades fortes no governo confrontam seus alter-egos nas empresas públicas, resultando em guerra;

g) "Modelo da Escola da Harmonia" - Essa é, sem dúvida, a situação ideal em que ambos os lados se respeitam, buscam entender os problemas mútuos e se apóiam mutuamente, trabalhando com objetivos comuns.

I.2.3.2 - VARIÁVEIS-CHAVE

É importante reafirmar uma hipótese recorrente em todo esse trabalho: EP e governo não encaram da mesma maneira as funções e objetivos a serem perseguidos pela EP. Qualquer que seja o "modelo" gerencial adotado tanto pelo governo quanto pelas empresas, parece óbvia a existência de perspectivas distintas. A empresa tende a conceber a si mesma como um fim, planejando o longo prazo, enquanto o governo prioriza, por força até de um mandato restrito no tempo, os planos de curto prazo¹⁷; os gerentes da empresa, que planejam estrategicamente, veem suas expectativas frustradas pela insistência do governo em concentrar esforços administrativos que gerem grande visibilidade pública, pois assim é possível satisfazer as demandas político-eleitorais que o sustentam.

Um dos principais problemas acarretados pelo conflito de interesses entre governo e empresas diz respeito à falta de clareza, multiplicidade, incomensurabilidade e imprecisão de boa parte dos objetivos pretendidos para as EPs. O cordão umbilical que vincula a empresa com o governo reflete as mudanças que ocorrem no corpo político do país, sendo responsável pela definição de objetivos não hierarquizados e passíveis de câmbios frequentes e arbitrários. Uma vez que os objetivos são a razão

17 O argumento se baseia na constatação de que predomina, do ponto de vista do governo, a perspectiva da administração por lideranças políticas.

de ser da administração estratégica, definições mal formuladas tendem a gerar decisões gerenciais distorcidas e, pior, impossibilitam uma coerente avaliação de desempenho. Como é possível julgar os resultados de uma organização se as metas traçadas são tão fluidas?

A fluidez dos objetivos é uma forte razão para explicar a dificuldade que as EPs apresentam em transformar orientações estratégicas em orientações táticas e operacionais. Em outras palavras, as ações de curto prazo devem estar balizadas pelos objetivos estratégicos, compondo um conjunto harmônico e coordenado no sentido de perseguir obstinadamente os caminhos mais favoráveis. Ações improvisadas e desarticuladas tendem a refletir a ausência ou inefetividade do planejamento organizacional, privilegiando o "imediato" em detrimento do "desejável", tornando passivas as ações gerenciais, que se vêem engolfadas pelo dia-a-dia e manietadas na capacidade de administrar estrategicamente.

Não é inteiramente verdadeiro que a EP, no tocante à formulação dos objetivos, esteja sempre a reboque das orientações do governo. Análises menos superficiais permitem notar que a formulação dos objetivos não pode ser dissociada da execução. A EP não é um agente passivo na questão dos objetivos, pois participa, através de seus recursos estratégicos, não apenas da execução dos planos mas também da sua elaboração, reduzindo a influência do governo. É importante frisar que as grandes empresas públicas atuam em amplos segmentos das economias

nacionais, principalmente em países do Terceiro Mundo, gerando muitos empregos e provocando efeitos em cadeia sobre diversos segmentos. Dessa forma, suas decisões estratégicas repercutem sobre uma parcela ponderável da atividade econômica nacional. É imprescindível, portanto, que a definição dos macroobjetivos das EPs esteja casada com os planos nacionais de desenvolvimento, o que, infelizmente, nem sempre ocorre.

Sendo os objetivos uma variável-chave do processo decisório, não é de se estranhar a intensa luta que governo e empresa travam para influenciá-los. É bom lembrar que os objetivos são muitas vezes elaborados apenas para satisfazer exigências tópicas mas desprovidos de critérios consistentes de formulação. Os dois atores, referendados pelos seus recursos peculiares, detém vantagens diferenciadas e dinâmicas, dificultando prognósticos apriorísticos sobre qual lado prevalece tanto nas deliberações sobre objetivos quanto nos instrumentos rotineiros de administração da empresa. A alta gerência da empresa acumula algumas vantagens com relação aos controladores governamentais. Primeiro, sabem que, por mais imperativa que pareça a postura de um ministro do tipo "Big Brother", o corpo gerencial experimenta uma estabilidade funcional infinitamente maior que a dele, isto é, já que os governos são efêmeros, os gerentes sabem que sobreviverão ao ministro. Essa característica retira parcialmente a eficácia de um ímpeto controlador oriundo do governo, posto que o sistema de sanções esvazia-se.

Segundo, o corpo técnico responsável pelo monitoramento das atividades da empresa apresenta uma das duas seguintes características: ou são incompetentes tecnicamente (Araújo, 1990), desconhecendo as peculiaridades da empresa que devem controlar ou são profissionais captados junto às empresas objeto de controle. Nesta última hipótese, os técnicos geralmente continuam pertencendo ao quadro funcional da EP, sendo apenas cedidos ao governo. É esdrúxulo que o governo precise recorrer ao quadro funcional da empresa para exercer sobre ela a sua função tutelar, porém a justificativa comum para essa situação é que muitas EPs desenvolvem atividades tão específicas que se torna inviável prescindir dos conhecimentos de seus técnicos. Adicionalmente, e talvez com mais relevância, certas EPs definem isoladamente a política de todo um setor, impossibilitando à administração direta (pouco preparada) o monitoramento adequado das atividades. Chalendar (1984) chamou a atenção para a má qualidade das administrações centrais como fator de obstrução da EP ao identificar que quanto mais fraca (tecnicamente) for a administração central, mais ela tende a intervir na EP, comprometendo sua eficácia de gestão.

Em terceiro lugar, a EP controla um recurso essencial para o processo decisório, ou seja, a informação. O governo depende da empresa para obter informações sobre seu desempenho, mas não possui instrumentos suficientes para extrai-las em tempo e confiabilidade desejáveis. Durante um relacionamento do tipo "campo de batalha", a empresa utiliza todos os métodos para

divulgar informações favoráveis, postergando ou mesmo omitindo as notícias desabonadoras. Este é um recurso estratégico muito importante, uma vez que as informações meramente contábeis não são suficientes para que se tenha uma visão compreensiva da EP.

Em quarto lugar, a fragmentação das instâncias decisórias é um fator que em geral pesa favoravelmente à empresa pública, pois impede que se estruture um controle organizado por parte do governo. A qual amo deve a empresa obedecer? Os gerentes das EPs convivem com a espinhosa tarefa de identificar, entre seus interlocutores no governo, qual é, de fato, representante legítimo dos interesses do controlador. Uma empresa pública normalmente está vinculada a vários ministérios e diversas agências governamentais. São tantas as fontes de pressões que, paradoxalmente, diminui a responsabilidade da empresa em manter coerência em suas políticas internas. Como muitas das demandas são incompatíveis e contraditórias, a empresa percebe que não poderá satisfazê-las plenamente; de todo modo, sabe também que não desagradará a todos, bastando escolher as demandas prioritárias. Governos de coalizão tendem a ser débeis quanto à relação com as EPs, pois há distribuição de cargos entre representantes de diferentes partidos.

Todas essas vantagens atuam no sentido de ampliar a autonomia das empresas desde que convenientemente manejadas pela alta gerência, desembocando na possibilidade de inversão de mando e permitindo àquelas empresas com melhor mix de vantagens aproveitarem-se de seu status diferencial junto ao governo.

Do outro lado situa-se o governo, também ele detentor de vantagens na disputa pelo controle das EPs, exercendo seus direitos de proprietário e a autoridade que esses direitos conferem. Em primeiro lugar, detém a primazia de poder debelar focos de resistência nas gerências das empresas através de simples substituição de dirigentes. Esse recurso, apesar de potencialmente muito significativo, implica, se utilizado em excesso, na desestruturação organizacional da empresa, efeito colateral normalmente indesejável, exceto em situações-limite. Não resta dúvidas, entretanto, que o processo de negociação trona-se rarefeito quando sobre uma das partes (os dirigentes das corporações públicas) paira a nada sutil possibilidade de "degola". É um forte argumento a favor da manutenção das pretensões governamentais, pois os cargos mais importantes estarão supostamente preenchidos por gerentes com identidade política com o governo.

Em segundo lugar, o governo detém o poder financeiro sobre a empresa. Esse controle é exercido principalmente em três frentes: preços, crédito e repasse de recursos. Essas questões não poderão, no âmbito desse trabalho, receber o tratamento aprofundado que obviamente merecem. Trata-se apenas de fornecer uma visão panorâmica dos instrumentos utilizados na disputa política entre governo e empresas.

A política de preços é, seguramente, um dos mais

complexos e importantes temas da conflituosa relação entre governo e EP. O "underpricing", que ocorre quando o preço do produto vendido não remunera os custos totais do produtor (ver Ramanadham, 1982), constitui-se em prática amplamente difundida para refrear tendências inflacionárias, notadamente em países premidos pela necessidade de estabilização macroeconômica. Como é muito difícil controlar os preços do setor privado, o governo, subestimando os preços públicos, acredita poder induzir um efeito em cadeia que diminua a tendência altista dos preços. O tiro, via de regra, sai pela culatra, pois, como salienta Monnier:

"O paradoxo da ineficácia da política que consiste em congelar as tarifas públicas para deter a inflação está em que a política de subestimação de tarifas, decidida para superar a inflação, será eficaz... para aumentá-la ainda mais!

Um congelamento de tarifas pode, na verdade, ter sentido se for muito provisório: enquanto se aguarda, por exemplo, a implantação e funcionamento de outras políticas. Mas, se, ao contrário, como sempre ocorre, este congelamento se eterniza, então a indústria privada se habitua à baixa relativa dos preços públicos e organiza-se em função desta. Toda tentativa posterior de 'recuperação' será interpretada, inevitavelmente, como uma forma de agressão contra os planos adotados e, a esse título, suscitará reações de defesa" (1977:204, citado em Faucher, 1982)

Além de combater a inflação, os preços públicos podem servir a fins mais eficazes, como o subsídio para setores vinculados à cadeia produtiva em que atua a EP. Pode, ainda, servir a fins sociais como no caso do subsídio aos alimentos ou transporte público. De qualquer modo, o risco de transformar incentivos temporários e localizados em privilégios eternizados e generalizados ameaça constantemente a organização pública ¹⁸.

18 A respeito de preços e desempenho das empresas públicas, ver Kumar, 1982.

Ao restringir os preços reais dos produtos comercializados pelas EPs, o governo pratica, deliberadamente ou por ignorância, substanciais transferências de renda, tanto maiores quanto mais relevância econômica possuir a empresa em questão. Inibir a atuação empresarial da EP através de redução de tarifas e, por conseguinte, de redução da capacidade de autofinanciamento, é um sintoma da dessincronia de objetivos entre EP e governo. Do ponto de vista dos recursos políticos, entretanto, não resta dúvida que a prerrogativa governamental de controlar os preços públicos e, por assim dizer, "podar as asas" da empresa, é um instrumento poderoso de restrição de autonomia, apesar de refletir certa irresponsabilidade governamental com relação à administração da EP ao estilo do "modelo Poncius Pilatus".

Se, por um lado, a restrição dos preços públicos reflete irresponsabilidade governamental, não se pode negar, por outro, que algum controle sobre os preços deve subsistir, principalmente pelo fato de que as EPs típicas atuam em setores pouco competitivos, sendo inconcebível permitir a prática de preços livres. O que causa um certo trauma é a constatação de que o governo, ao lançar mão de restrições sobre os preços das empresas públicas, não o faz como consequência de um planejamento estruturado; ao contrário, o congelamento de preços públicos geralmente afigura-se ao governo como a "linha de menor resistência" em conjunturas adversas.

Outra ferramenta do governo para controlar a política de financiamento das EPs é o contingenciamento ou restrição do crédito. Como acionista principal, o governo pode decidir se avaliza ou não os contratos de crédito pleiteados pela empresa. O acesso a mercados financeiros externos, por exemplo, depende do consentimento governamental.

Em muitos casos, as receitas geradas pelas EPs são apropriadas pelo governo para cobertura de gastos de toda monta, principalmente de outras empresas públicas menos afortunadas. O interlinkage dessas empresas faz com que pareçam uma grande família, em que umas são clientes de outras. As transferências de receitas, portanto, figuram também no arsenal do governo.

Preços, crédito e transferências não esgotam a questão financeira das EPs. Muito menos da maneira superficial aqui apresentada, mas servem como indicador da força restritiva potencialmente à disposição do governo.

Uma terceira vantagem do governo em relação à EP consiste na sua capacidade de comandar o processo orçamentário, vale dizer, definir a política de gastos da empresa, arbitrando a quantidade de recursos destinados a custear investimentos e operações. O processo orçamentário da EP, assim como o de qualquer organização, é um instrumento de planejamento do fluxo de recursos necessários para gerar determinado nível de produção de bens e serviços.

I.2.3 - A MATRIZ DE RAMAMURTI

As seções anteriores procuraram delinear a complexidade envolvida no relacionamento entre governo e EP. Demonstrou-se que o comportamento de uma empresa pública é influenciado por pressões advindas de vários grupos de interesse, destacando-se que a principal fonte de influência é o governo, com o qual a empresa normalmente estabelece uma relação conflituosa. Procurou-se assinalar que o arsenal de recursos disponíveis aos atores (governo e empresa) é suficientemente variado para impedir que uma das partes exerça influência absoluta sobre a outra. Assim, a autonomia e o controle da EP não são definíveis aprioristicamente; são, ao contrário, definidos pela capacidade dos atores em manejar seus recursos e restringir os recursos do adversário. Essa linguagem "belicista" retrata convenientemente a disputa por poder ensejada pela simples existência da empresa pública.

A questão principal, dadas as características dos atores, é saber como obter bons resultados operacionais da EP conciliando tanto os aspectos econômicos e comerciais quanto os aspectos sociais. Ou ainda: qual o nível adequado de autonomia que a empresa deverá gozar e que tipo de controle deve o governo exercer para que essa autonomia não seja excessiva? É, de fato, uma questão delicada, pois, como já se assinalou antes, a autonomia gerencial é necessária para o desempenho empresarial,

porém muita liberdade de ação faz com que a empresa negligencie os objetivos sociais, sem os quais esfacela-se o caráter público para o qual foi criada .

Qualquer organização pode ser pensada como uma "caixa-preta" na qual são inseridos inputs e da qual emergem outputs. Um bom sistema de controle deve estar preocupado prioritariamente com os resultados (outputs) produzidos pela organização e com os insumos (inputs) requeridos para gerar esses resultados eficientemente. Um enfoque alternativo é priorizar o controle sobre o processo, a "caixa-preta" na qual os insumos transformam-se em resultados. São abordagens antagônicas: a primeira, de cunho finalístico e processualístico, a segunda.

O controle governamental sobre as EPs tende a ser processualístico, principalmente porque muitos governos não estão organizados para controlar resultados, procurando influenciá-los através do controle sobre o processo que os gera. Isto produz a multiplicação das sistemáticas de controle: grande quantidade de instrumentos, porém com baixa qualidade dos resultados. Ramamurti (1987) sustenta que é possível obter-se mais efetividade (qualidade) no controle mesmo quando ocorre diminuição do número de instrumentos de controle. Se esta hipótese é válida, se ao diminuir o controle pode-se melhorar os resultados, então é possível conciliar autonomia gerencial com accountability (responsabilidade pública). Em outras palavras, rompe-se o dilema entre autonomia e controle, comprometendo a

idéia anteriormente apresentada de que ambos formariam um conjunto do tipo "vasos comunicantes".

A sustação do dilema é o principal argumento de Ramamurti para defender que não há necessidade de escolha entre mais autonomia ou mais controle. Se isto é verdade, pergunta ele, por que o governo normalmente incrementa o número de instrumentos de controle? A razão é porque é mais fácil aumentar a quantidade do que melhorar a qualidade do controle. A autonomia gerencial em alguns assuntos como preços, investimentos financeiros, diversificação da produção ou desinvestimento pode ser reduzida ou ampliada facilmente através de uma ordem do governo ou sob o imperativo de uma nova lei ("with a stroke of the pen"). Não por acaso os governos - e mesmo agências internacionais como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional - que se veem diante da tarefa de melhorar a performance das EPs tendem a reformar a quantidade dos controles, esperando talvez que apenas esse gesto resolva o problema. Como frisado páginas atrás, o incremento do controle não gera necessariamente melhores resultados. Por outro lado, a autonomia sem freios é indesejável, pois anula a responsabilidade pública da empresa, e instável, pois permite abusos das gerências das EPs.

Essa discussão está representada na figura 2. A matriz apresenta o controle do governo visto por duas óticas - a quantitativa, medida pela extensão dos mecanismos de controle

sobre o processo e a qualitativa, medida pelos resultados -, indicando, também, o grau de autonomia estratégica e autonomia operacional desejado pelos gerentes. A autonomia estratégica se refere à capacidade de definição de macroobjetivos, estratégias e investimentos, enquanto que a autonomia operacional se refere a matérias da administração rotineira da empresa, como produção, marketing e gerência de pessoal. A posição ideal, segundo Ramamurti, situa-se na célula 3, em que a autonomia operacional é alta e a autonomia estratégica é baixa, isto é, supõe-se que o governo esteja ativamente envolvido com a definição de objetivos, estratégias e políticas globais nas quais a EP está inserida, enquanto que a alta gerência das empresas teria considerável liberdade de implementação dos programas decorrentes dos planos globais definidos pelo governo.

FIGURA 2

QUANTIDADE E QUALIDADE DO CONTROLE GOVERNAMENTAL

		<u>Quantidade de Controle</u> (controle de processo)	
		BAIXA	ALTA
Qualidade de Controle (controle de resultados)	BAIXA	Célula 1	Célula 2
		AE = ↑ AO = ↑	AE = ↑ AO = ↓
	ALTA	Célula 3 (*)	Célula 4
		AE = ↓ AO = ↑	AE = ↓ AO = ↓

AE = Autonomia Estratégica
 AO = Autonomia Operacional
 (*) Posição desejável

Nas células 1 e 2, independentemente da quantidade de controles, o governo não obtém bons resultados da empresa. Curiosamente, a posição mais comum é aquela representada pela célula 2, ou seja, o inverso da posição ideal, em que as EPs apresentam baixa autonomia operacional, decorrente da abordagem processualística adotada pelo governo, e grande autonomia estratégica, uma vez que influenciam significativamente a eleição de seus macroobjetivos (inversão de mando). A célula 1 representa a plenitude da inversão de mando, posto que a EP tem a palavra final sobre estratégias e operações. Na célula 4 tanto os gerentes quanto o governo abdicam de suas prerrogativas, permitindo que a empresa opere sem propósitos claros.

Partindo-se da posição mais comum, representada pela célula dois, como é possível atingir a posição ideal, representada pela célula 3? Em primeiro lugar é preciso evitar o risco representado pelas células 1 e 4, pois ambas apontam um relacionamento instável entre a empresa e o governo. Empresas controladas apenas por critérios referentes a processos, gozando de elevada autonomia estratégica, tendem a ampliar seus espaços políticos ao ponto de atingirem a completa inversão de mando; nesse momento o governo, pressionado por múltiplos interesses, tende a realizar novas investidas contra a autonomia da empresa, procurando restaurar pelo menos o controle sobre o processo, configurando o que Ramamurti chama de "pêndulo da autonomia". Kreacic (1988), ao descrever o mesmo processo, acredita existir uma armadilha no relacionamento entre governo e empresa: a EP

média dever ser avaliada pelos seus resultados; o governo, para melhorar os resultados, aumenta os controles; por uma série de razões, esse aumento de controle, ao invés de melhorar o desempenho das empresas, deteriora-o; o governo, então, decide ampliar o seu controle, com vistas a melhorar o desempenho, e assim por diante, como se estivessem em looping. O desejável seria, como já se afirmou, permitir maior liberdade para que a empresa determinasse os rumos operacionais enquanto o governo cuidasse dos macroobjetivos. Por que é tão difícil ao governo assumir esta postura?

Resposta: porque há barreiras técnicas e político-organizacionais! Tecnicamente, como também já foi abordado ao longo do texto, é complicado estipular critérios concisos e coerentes para avaliar o desempenho das EPs, dada a sua ambigüidade estrutural. Reduzir o número de objetivos e priorizá-los são recomendações importantes para minimizar esse problema. A avaliação de desempenho pode ser melhorada através da identificação, quando possível, das interferências econômicas decorrentes de objetivos não-comerciais imputados à empresa pública. Deve-se, portanto, apostar num processo de negociação entre as partes ¹⁹.

19 Alguns, como Faucher, são céticos quanto à viabilidade de utilização das EPs como fator de desenvolvimento nacional, argumentando que os objetivos do governo e das empresas só são coincidentes quando o governo adota os objetivos da empresa. Parece ser um exagero, pois, apesar da possibilidade real de inversão de mando, apenas algumas poucas empresas conseguem suplantam integralmente as resistências políticas do governo.

As barreiras político-organizacionais são mais difíceis de serem vencidas do que as barreiras técnicas. As vantagens estratégicas de ambos os agentes proporcionam um conjunto assimétrico de recursos políticos. Recapitulando a seção anterior, percebemos que as EPs públicas detém a primazia sobre as informações, possui corpo técnico mais capacitado que o governo, sabe-se detentora de maior estabilidade funcional que os membros do governo e possui maior unicidade decisória. O governo, por sua vez, detém o poder de nomear e demitir os administradores da empresa, define a política financeira adotada pela empresa e influencia o seu processo orçamentário, rebatendo na questão dos investimentos. Trata-se, pois, de um conflito de valores, marcado pela subjetividade das escolhas dos cursos de ação. Há uma indefinição sobre uma questão básica: quem manda? quem determina quais ações serão tomadas? O ministro? O presidente da empresa? O burocrata de segundo escalão? O chefe do governo? Resposta: Não há resposta! Muitos interagem no processo decisório. No entanto, esse aspecto não é necessariamente desolador, pois, como afirma Aharoni (1985): "O conflito é inevitável; porém, isto também é potencialmente produtivo, pois trás à luz diferentes pontos de vista!".

APÊNDICE À PRIMEIRA PARTE

As informações da primeira parte desse trabalho enfatizam as dificuldades enfrentadas pela gestão pública em conciliar autonomia e controle sobre as empresas públicas. Como se viu, são indesejáveis tanto o excesso de controle quanto de autonomia.

Um fator que pode colaborar para manter a estabilidade das relações entre governo e EP é o modelo institucional no qual se inserem tais relações. A título ilustrativo, apresenta-se, a seguir, uma sumaríssima descrição dos modelos organizacionais mais utilizados.

a) MODELO MINISTERIAL FUNCIONAL - é o sistema mais tradicional e mais generalizado de controle sobre as EPs. Nele as empresas estão hierarquicamente vinculadas aos ministérios que mais diretamente se envolvam com suas atividades, ou seja, há uma relação funcional entre o ministério e a EP, permitindo uma certa racionalidade na distribuição de competências. A supervisão ministerial é recomendável principalmente no controle das empresas prestadoras de serviços públicos tradicionais, apesar de propiciar um risco substancial de isolamento funcional por conta da invasão dos interesses políticos que trafegam pelo fluxo de poder ministerial. São exemplos o Brasil, a Inglaterra e a França;

FIGURA 3

MODELO MINISTERIAL FUNCIONAL

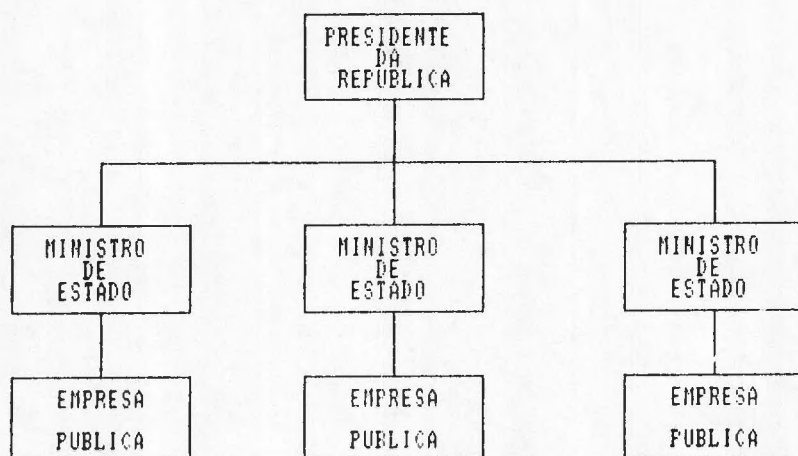
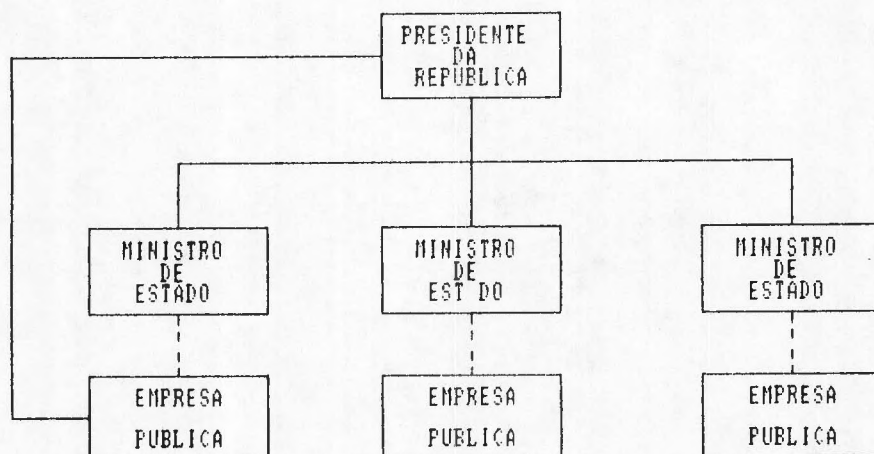


FIGURA 4

MODELO PRESIDENCIAL



b) MODELO PRESIDENCIAL - Neste esquema de controle, a empresa está vinculada diretamente ao Presidente da República, esvaziando, de um certo modo, o poder dos ministérios. É recomendável quando se pretende uma ação contundente e provisória (de caráter circunstancial) sobre a EP, como, por exemplo, evitar as ações prebendárias. É, porém, impensável encaixar neste esquema as grandes EPs, pois sobrecarregaria o staff presidencial. São exemplos o antigo INI espanhol e a Venezuela;

c) MODELO HOLDING ou ENTE MATRIZ - é utilizado quando são muitas as EPs a serem controladas e com grande inserção na atividade econômica. Cria-se um novo nível hierárquico entre as empresas e os ministérios, tendo por finalidade coordenar as atividades das EPs e filtrar os impactos das demandas políticas sobre elas. Pode-se, por exemplo, criar um ente matriz para o Ministério da Fazenda e outro para o Ministério da Indústria. A desvantagem desse modelo em relação ao modelo ministerial funcional é que a intenção de centralizar o controle pode superdotar os ministérios que comandam as holdings, garantindo-lhes a densidade política que se pretendia amortecer. São exemplos de países que utilizam esse modelo a Suécia (Statsforetag) e a Espanha (INI reestruturado);

c) MODELO HOLDING COM MINISTÉRIO EXCLUSIVO - Neste esquema, um Ministério de Participações Estatais possui holdings setoriais que coordenam a administração das EPs, como acontece com o IRI italiano. A adoção desse modelo depende do estágio de desenvolvimento das EPs, pois conjugar atividades muito díspares

FIGURA 5
MODELO HOLDING

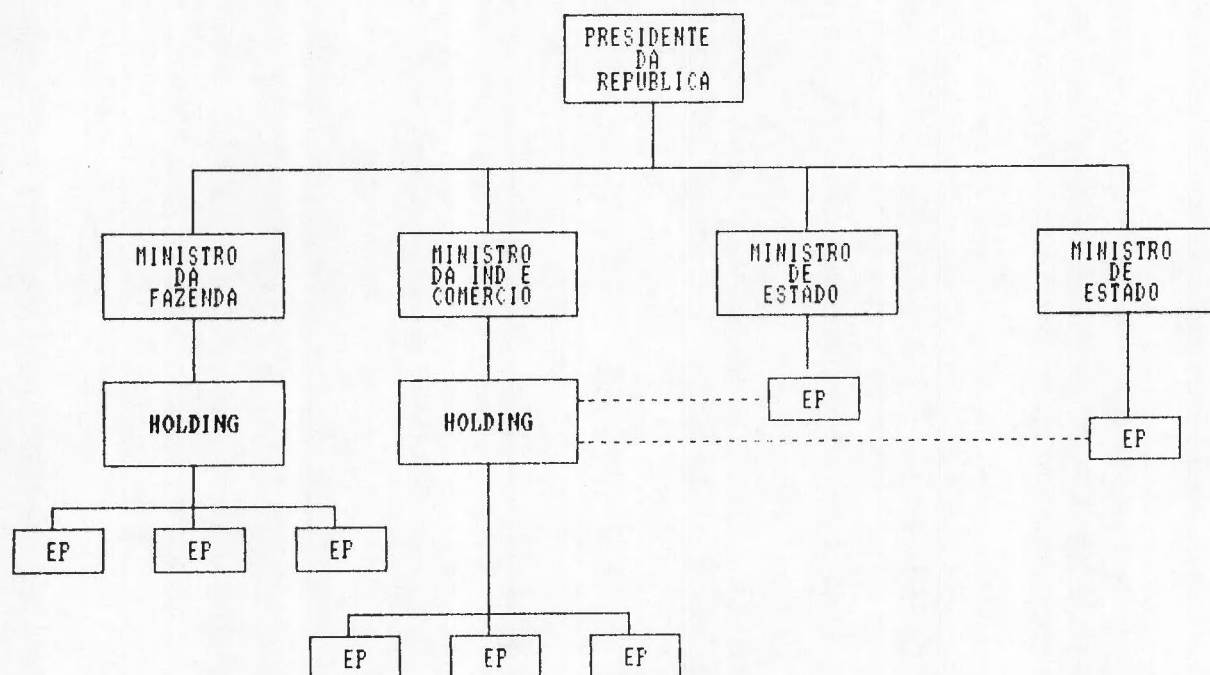
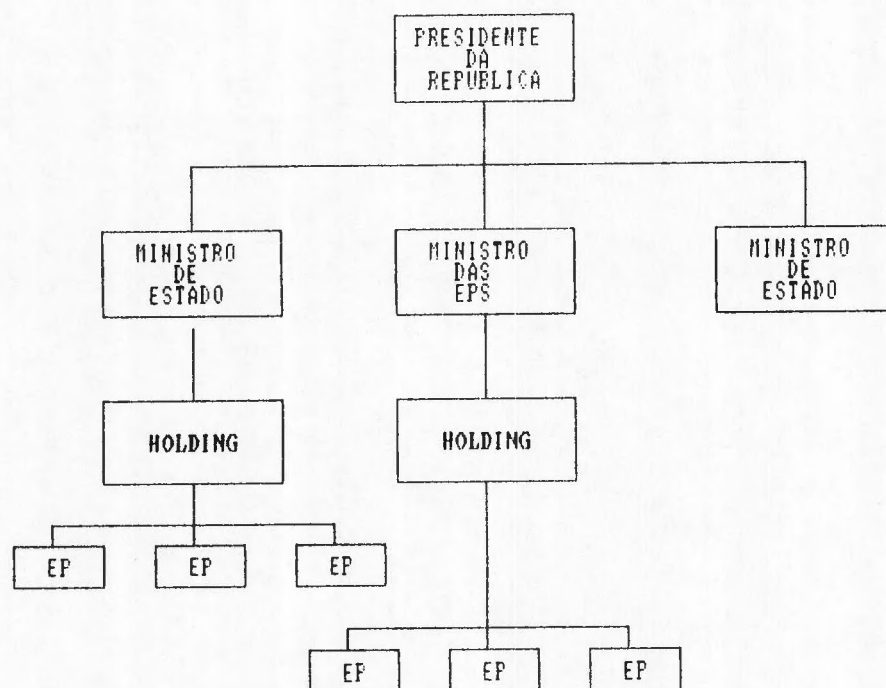


FIGURA 6
MODELO HOLDING COM MINISTERIOS



pode ser um risco. Outro perigo é o excesso de poder que o ministro acumula. Sua grande virtude, por outro lado, é a possibilidade de dosar a interferência política e efetivar a coordenação inter e intrasetorial, procurando combinar a função reitora do Estado com o dinamismo empresarial. Ou seja, a **holding** é a guardiã institucional da ambiguidade da empresa pública.

PARTE II - EMPRESA PÚBLICA E GOVERNO NO BRASIL

II.1 - INTRODUÇÃO

O propósito desta segunda parte do trabalho é bastante modesto, apesar de abordar um tema amplo e complexo, ponteados por diversas nuances. Primeiramente, é importante salientar que não se pretende discutir a evolução (e muito menos o desempenho) do setor produtivo estatal brasileiro, pois este tema já foi satisfatoriamente coberto pela literatura especializada, que enfatiza o caráter funcional da empresa pública na acumulação e reprodução do capital ⁽¹⁾. O que interessa explicitar é o grau de controle, marcadamente cambiante, exercido pelo governo sobre as suas empresas públicas (EPs) ao longo da história do setor público brasileiro.

A relação entre autonomia e controle das EPs no Brasil apresenta dois marcos bastante nítidos: a reforma administrativa de 1967 e a criação da Secretaria de Controle das Estatais (SEST) em 1979. Ambas as medidas visaram, através de mudanças institucionais, regular a relação conflituosa entre as EPs e governo. ⁽²⁾ Apesar desse propósito coincidente, o sentido das ações por elas originado parece ter sido quase diametralmente

(1) Ver, por exemplo, Bruginski (1989), Siffert (1987), Reichstul e Coutinho (1977), Saravia (1988) e, principalmente, Mantega (1987), que analisa o intervencionismo do Estado brasileiro à luz de diversos "modelos" de desenvolvimento.

(2) A reforma administrativa de 1967, como se verá adiante, foi muito mais abrangente, ambicionando reestruturar o setor público como um todo, enquanto que a SEST restringia sua esfera de atuação ao universo das EPs.

oposto, uma vez que a reforma administrativa primava pela descentralização decisória, ao passo que a criação da SEST caminhou no outro sentido, procurando unificar o processo de decisões sobre as EPs.

II.2 - UMA QUESTÃO SEMÂNTICA

Antes de mais nada, é preciso depurar uma questão semântica: há, no Brasil, uma gigantesca confusão quanto à denominação e ao conceito de empresa pública (EP). É comum o uso da expressão "empresas estatais" para englobar as empresas constituintes do braço produtivo do governo; frequentemente, entretanto, essa mesma expressão é associada a entidades completamente distantes das características empresariais. Além disso, "empresa estatal" é um termo ausente do principal texto legal que norteia a relação entre as várias instâncias do governo, isto é, o Decreto-Lei nº 200 de 25 de fevereiro de 1967, responsável pela reforma da Administração Federal, que define as atribuições e as composições das Administrações Direta (Presidente da República e Ministros) e Indireta (autarquias, empresas públicas e sociedades de economia mista). Contudo, neste mesmo diploma legal estipula-se uma definição do termo "empresa pública" parcialmente incompatível com o sentido que a ele pretende-se imprimir no contexto deste trabalho. O artigo 5º estabelece as seguintes definições:

"I - autarquia - o serviço autônomo, criado por lei, com personalidade jurídica, patrimônio e receita próprios, para executar atividades típicas da administração pública, que requeiram, para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada;

II - empresa pública - a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, com patrimônio próprio e capital exclusivo da União, criada por lei para a exploração de atividade econômica que o Governo seja levado a exercer por força de contingência ou de conveniência administrativa, podendo revestir-se de qualquer das formas admitidas em direito;

III - sociedade de economia mista - a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, criada por lei para a exploração de atividade econômica, sob a forma de sociedade anônima, cujas ações com direito a voto pertençam, em sua maioria, à União ou a entidade da administração indireta."

Apesar de ter sofrido algumas alterações promovidas pela legislação posterior⁽³⁾, é esta a definição básica das entidades que compõem a Administração Indireta. Todas as referências ao termo EP feitas neste trabalho são, teoricamente, classificáveis nas categorias descritas no DL 200 como "empresas públicas" e "sociedades de economia mista"; já no caso das autarquias, uma vez que realizam tarefas típicas de governo, não há motivos para considerá-las como empresas públicas, posto que lhes falta a ambigüidade estrutural presente no conflito entre os interesses econômico-empresariais e os interesses sociais.

(3) O Decreto-Lei nº 900 de 29/09/1969, amplia o conceito de empresa pública, admitindo também a participação de outras pessoas jurídicas de direito público interno, bem como de entidades da Administração Indireta da União, dos Estados, Distrito Federal e Municípios. Através do artigo 3º deste DL, as fundações não são consideradas como entidades da Administração Indireta.

Na prática, porém, o conceito é mais próximo das sociedades de economia mista, pois neste grupo figuram as grandes organizações produtivas do setor público brasileiro, enquanto que a categoria das "empresas públicas" abrange as organizações de cunho social ou cujos produtos ou serviços podem ser qualificados como bens públicos, pois sua lógica de produção não se baseia na chancela do mercado, uma vez que a demanda por estes produtos não pode ser medida com precisão. As fronteiras entre as definições de EP e sociedade de economia mista estipuladas pelo DL 200 são passíveis de questionamento:

"Atividades auxiliares da administração, como processamento de dados, serviços gráficos, estudos e pesquisas, organizam-se sob forma de empresas públicas. Serviços públicos urbanos, tradicionalmente a cargo da administração direta local, passam à responsabilidade de sociedades de economia mista. Autarquias e fundações distinguem-se mais pela época de criação do que pela natureza das atividades." (Dain, Rezende, 1985:319)

As definições fornecidas pela reforma devem ser relativizadas, pois a prática administrativa posterior à edição do DL 200 mostrou-se "frouxa" na aplicação do conceito. Devido a essa ausência de rigor na classificação quanto à natureza das atividades desempenhadas pelos órgãos descentralizados, é difícil amoldar o conceito de EP estipulado neste trabalho com qualquer das definições previstas na lei. Partindo desta constatação e com o respaldo da literatura internacional, alerta-se que, no contexto deste trabalho, a expressão "EP" abrange o universo das sociedades de economia mista e "empresas públicas", desde que

correspondam ao setor produtivo estatal.

II.3 - A REFORMA ADMINISTRATIVA DE 1967 E O CONTROLE SOBRE AS EMPRESAS PÚBLICAS

A crescente participação do Estado na economia brasileira tem ensejado pelo menos duas interpretações antagônicas. Alguns, como Luciano Martins (1985), acreditam que a tendência ao crescimento das empresas públicas no Brasil obedeceu a uma ideologia de intervenção, constituindo-se, desta forma, em um processo consciente de ampliação do Estado. Esta ação empresarial surge do longo debate político que, em alguns casos, como o da PETROBRÁS, culminou em intensa mobilização popular. Evoca, adicionalmente, a Teoria dos Espaços Vazios e a necessidade, embutida na ideologia nacionalista, de controlar os recursos estratégicos. Ao comentar o papel da tecnoburocracia (que ele denomina de "intelligentsia modernizadora"), Martins afirma que...

"(...) esses estratos emergentes, não encontrando inserção no incipiente capitalismo nacional de então, para elevarem sua posição (secundária) ao nível de suas (altas) aspirações, vão fazer do Estado o veículo de sua ascensão. Não se tratava de estratos gestados pelo próprio Estado, mas de segmentos sociais gerados na sociedade, por uma dada estrutura de classes, a qual, por sua vez, era rígida demais para reabsorver segmentos que se iam diversificando" (Martins, 1985: 59)

A interpretação alternativa nega papel preponderante à ideologia estatizante como motor do crescimento do Estado no setor produtivo, enfatizando mais os aspectos circunstanciais da intervenção. Baer, Kerstenezky e Villela, por exemplo, sustentam, em importante trabalho publicado em 1973, que o crescimento do Estado brasileiro não foi o resultado de um "esquema cuidadosamente concebido", mas sim fruto de numerosas circunstâncias que, em sua maioria, forçaram o Estado a intervir de maneira crescente no sistema econômico do país. Essas circunstâncias iam "desde reações a crises econômicas internacionais e o desejo de controlar as atividades do capital estrangeiro, principalmente no setor de serviços de utilidade pública e na exploração de recursos naturais, até a ambição de industrializar rapidamente um país atrasado." (página ...). Sem menosprezar a incidência dos fatores de natureza econômica, política, administrativa e social na expansão das EPs, Motta (1980) também enfatiza a ausência de qualquer política global de estatização, afirmando que a expansão empresarial do Estado resultou de um processo decisório francamente fragmentado ao longo do tempo, motivado por fatores circunstanciais.

Um enfoque conciliador das duas óticas pode ser encontrado em Wahrlich (1980)⁽⁴⁾:

(4) Para uma boa periodização da intervenção estatal brasileira, pode-se ver o texto já citado de Baer, Kerstenetzky e Villela, citando as empresas e o ano da criação, tarefa que não cabe neste trabalho. Para um rigor maior, pode-se consultar o Cadastro das Empresas Estatais da SEST.

"Embora procedente a afirmativa dos consagrados economistas Baer, Kerstenetzky e Villela, de que 'a preponderância do Estado na economia brasileira não é o resultado de um esquema cuidadosamente concebido', a ação governamental (...) orientou-se, decisivamente, ainda que de forma tumultuada, para a intervenção do Estado na economia" (Wahrlich, 1980:14)

Parece estar, portanto, bem colocada a questão da exponencial curva de crescimento das empresas públicas no Brasil: não foi nem o resultado exclusivo de uma estratégia demiurgicamente planejada por burocratas interessados em utilizar a máquina pública como veículo de sua ascensão social, nem unicamente a consequência de uma fragmentação caleidoscópica das instâncias de decisão no interior do governo. Foi, antes, uma combinação de tudo isso, pois, ao mesmo tempo em que se pretendia, através da ação estatal, dotar o país de uma indústria integrada, era-se obrigado a conviver com a pressão política e a falta de profissionalismo da administração pública, incapaz de imprimir unicidade decisória. Essas observações, evidentemente, não esgotam o assunto, mas permitem notar o potencial de polêmica provocado pela intervenção do Estado na economia. Foi neste contexto de crescimento da ação estatal que surgiu, em 1967, a reforma administrativa.

A reforma administrativa deflagrada com o DL 200 foi, de fato, a primeira tentativa do setor público brasileiro no sentido de integrar em um corpo único todos os órgãos componentes da Administração Pública Federal, institucionalizando o

relacionamento entre o governo e as EPs, que até então possuía caráter meramente formal. Não se pode esquecer que em 1967 o número de EPs já era substancial; na verdade, as grandes organizações estatais brasileiras já estavam constituídas (PETROBRÁS, CVRD, CHESF, CSN, COSIPA, USIMINAS, BNDES, entre outras). A reforma administrativa, portanto, não pode ser considerada como a única razão, nem sequer a mais importante, para o crescimento da participação das EPs na economia brasileira; mas, certamente desempenhou, de forma intencional, um importante papel nesse processo, pois promoveu acentuada descentralização administrativa sob a forma de EPs (Wahrlich, 1980), conforme consta explicitamente em seu artigo 10º:

"Art. 10. A execução das atividades da administração federal deverá ser amplamente descentralizada.

Par. 1º. A descentralização será posta em prática em três planos principais:

- a) dentro dos quadros da administração federal, distinguindo-se claramente o nível de direção do de execução;
- b) da administração federal para as unidades federadas, quando estejam devidamente aparelhadas e mediante convênio;
- c) da administração federal para a órbita privada, mediante contratos ou concessões."

Parece consensual a opinião de que a reforma administrativa de 1967 orientou-se, através da descentralização, para facilitar a adaptação da máquina administrativa aos objetivos desenvolvimentistas, possibilitando, como de fato ocorreu, a multiplicação de novas entidades descentralizadas. Aliás, consagrou-se com o DL 200 o Modelo de Supervisão Ministerial (ver Apêndice da primeira parte deste trabalho), segundo o qual a Administração Indireta, ou, mais especificamente, as EPs, situam-se sob o mando hierárquico de um

ministério, devendo-lhe subordinação. Distingue-se, porém, a função executiva, a cargo das empresas, da função planejadora, sob responsabilidade dos ministros (5), configurando uma estrutura hierárquica do tipo "agente-principal". (6)

A arquitetura da reforma administrativa, ao adotar a supervisão ministerial como mecanismo de controle das EPs, tangenciou a questão da ambigüidade de propósitos alojada na ação dessas entidades. Pode-se interpretar, a partir do seu artigo 26, que a supervisão ministerial pôs à mostra as duas pontas dessa ambigüidade, pois, ao mesmo tempo em que pretendia das EPs obediência aos objetivos da política governamental, assegurava-lhes eficiência e autonomia administrativa. Essa autonomia poderia ser também extensiva às atividades financeiras e operacionais, uma vez que, curiosamente, estipulava-se que as EPs deveriam agir de forma idêntica ao setor privado, cabendo-lhes ajustar-se ao plano do governo (art. 27, parágrafo único). Ao assegurar o princípio de supervisão ministerial, o DL 200 exigia das EPs a prestação de contas de sua gestão, evidenciando os resultados (positivos ou negativos) de seus trabalhos, indicando suas causas e justificando as medidas postas em prática ou cuja adoção se impusesse no interesse do serviço público (art. 28). Os principais instrumentos de controle previstos no decreto eram os seguintes:

(5) Conforme DL 200 art. 10, parágrafos 3º (execução, a cargo das EPs) e 4º (estabelecimento de normas, critérios, programas e princípios, a cargo da estrutura central de direção)

(6) Conforme primeira parte deste trabalho.

1 - Os dirigentes das EPs seriam indicados ou nomeados pelos ministros;

2 - O ministro designaria os representantes do governo nas assembleias gerais e nos órgãos da administração e controle das EPs;

3 - A execução orçamentária e financeira das EPs seria acompanhada pelo ministro através de relatórios, boletins, balancetes, balanços e informações fornecidos pela empresa;

4 - Fixação das despesas de pessoal e de administração;

5 - Realização de auditoria e avaliação periódica de rendimento e produtividade;

6 - Intervenção por motivo de interesse público.

Através desses instrumentos de controle, muitas vezes apenas formais, pretendia-se manter a atividade das EPs em harmonia com as políticas do governo. Apesar de não se poder mensurar com exatidão se a pretensão do governo ao editar o DL 200 fora no sentido de ampliar a participação estatal na economia, claro está que este foi o resultado natural da descentralização decisória. Não foi por acaso que, a partir de 1967, intensificou-se o processo de conglomeração dos grandes grupos estatais (e do setor privado), culminando com a criação de muitas novas empresas justamente sob a tutela do regime militar, cujo espectro político-ideológico conservador parecia apontar em

sentido contrário⁽⁷⁾. Foi surpreendentemente crescente a participação do Estado na economia brasileira durante o período que se inicia com o DL 200 até meados dos anos 70. De fato, jamais o Estado teve tanta atuação no campo produtivo quanto naquele período.⁽⁸⁾

A multiplicação de novas empresas e a consagração das chamadas "empresas holdings"⁽⁹⁾ denotam o acentuado grau de autonomia das EPs durante este período. Entre 1968 e 1973 as condições de crescimento econômico e a harmonia entre os objetivos (estratégicos e operacionais) das empresas e do governo propiciaram condições inéditas de atuação empresarial das EPs. O acesso aos mercados financeiros internacional e doméstico e os elevados patamares de autofinanciamento decorrentes do realismo tarifário, cultivaram na cúpula gerencial destas entidades a capacidade de tomar grandes decisões estratégicas. Em outras palavras, além de contribuírem para o crescimento econômico, as EPs passaram a constituir-se cada vez mais em fontes

(7) O paradoxo do liberalismo brasileiro - de Joaquim Murтинho a Delfim Netto - é a convivência pacífica entre um discurso liberal-privativista e ações fortemente intervencionistas.

(8) A reativação do crescimento econômico que originou o "milagre brasileiro" (1968/73) pode ser creditada, em boa medida, ao caráter indutivo dos investimentos do setor produtivo estatal, principalm,ente nos setores de bens de capital e da construção civil pesada (Reischustul e Coutinho, 1977).

(9) A conglomeração das EPs permitiu a ampliação gradativa da autonomia de certos setores, como o elétrico, especialmente beneficiado com o fortalecimento da ELETROBRÁS, criada em 1961 e detendo o controle, fortemente centralizado, sobre as decisões de investimento das suas subsidiárias. O caso da PETROBRÁS é diferente, pois desde sua criação já dispunha de recursos políticos extremamente poderosos.

intermitentes de poder político, desenvolvendo uma relação extremamente ativa com o governo.

O poder político dos gerentes das EPs encontrava, naquela época (e mais acentuadamente no período seguinte), obstáculos à sua autonomia na ação das diversas agências do governo, componentes do sistema nacional de planejamento, cuja função era intermediar o processo de negociação entre a administração indireta (EPs) e o governo central. Essas agências, normalmente com caráter consultivo, assumindo principalmente a função de Conselhos, têm por finalidade filtrar as informações a serem repassadas ao escalão superior e orientar as ações que as EPs vinculadas aos ministérios devem adotar para a harmonização das políticas setoriais. A proliferação dessas entidades nas últimas três décadas foi bastante ampla, influenciando o comportamento de muitas EPs (10). Exemplificando, apenas nos ministérios de Minas e Energia, da Indústria e Comércio e das Comunicações, no início dos anos 70 existiam, entre outras, as seguintes agências: o Conselho Nacional do Petróleo (CNP)(atual Departamento Nacional de

(10) Entre elas, podem ser citadas: o Conselho Nacional do Petróleo (CNP) (atual Departamento Nacional de Combustíveis), o Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM), o Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica (DNAEE), a Comissão Nacional de Energia Nuclear (CNEN), o Conselho de Desenvolvimento Comercial (CDC), o Conselho de Desenvolvimento Industrial (CDI), o Conselho Nacional de Não-Ferrosos e siderurgia (CONSIDER), a Comissão para Concessão de Benefícios Fiscais e Programas Especiais de Exportação (BEFIEEX), o Conselho Nacional de Comunicações (CNC) e o Departamento Nacional de Telecomunicações).

Combustíveis - DNC), o Departamento Nacional da Produção Mineral (DNPM), o Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica (DNAEE, o a Comissão Nacional de Energia Nuclear (CNEN), o Conselho de Desenvolvimento Industrial (CDI), o Conselho de Desenvolvimento Comercial (CDC), o Conselho Nacional de Não-Ferrosos e Siderurgia (CONSIDER), a Comissão para Concessão de Benefícios Fiscais e Programas Especiais de Exportações (BEFIEIX) e o Departamento Nacional de Telecomunicações (DENTEL). Além dessas agências, não se pode omitir a marcante presença, não apenas no controle das EPs mas influenciando toda a atividade econômica nacional, de outros órgãos normativos e coordenadores, como o Conselho Monetário Nacional (CMN), o Conselho Interministerial de Preços (CIP), o Conselho de Política Aduaneira etc.

A abundância dos instrumentos de controle e orientação do governo sobre as EPs, apesar de parecer suficiente para atender aos seus propósitos, revelou-se, na verdade, extremamente inefetiva. A fragmentação das decisões e a consequente autonomização das EPs, estimuladas deliberadamente ou não pela reforma de 1967, geraram um setor público complexo e labiríntico, com ênfase burocrática e atuando sem a devida transparência. Se a descentralização é uma técnica administrativa recomendável, não se pode acreditar que ela deva prescindir de uma coordenação efetiva que "costure" as diversidades naturais em um agrupamento de entidades tão heterogêneas quanto o setor produtivo estatal brasileiro. Por outro lado, como afirma Ramamurti, não será a grande quantidade de instrumentos de controle que propiciará um

bom desempenho das EPs, mas, antes, a qualidade dessas ferramentas.

Recorrendo à matriz de Ramamurti, pode-se classificar, grosso modo, o período entre a edição do DL 200 e o esgotamento cíclico do crescimento econômico em meados dos anos 70 como uma etapa na qual as EPs experimentaram elevados graus de autonomia operacional e estratégica, pois, além de disporem de condições privilegiadas para acumulação e reprodução do capital (criação de subsidiárias, autofinanciamento, diversificação de produtos, etc) também possuíam acentuado trânsito político junto às esferas decisórias governamentais.

Apesar das minúcias da lei, a qualidade do controle ministerial sobre as empresas públicas foi amplamente insatisfatória, durante os anos que se seguiram do DL 200. O confronto entre os recursos estratégicos à disposição das EPs e do Governo apresentaram um saldo amplamente favorável a autonomia gerencial em detrimento da supervisão ministerial. A falha básica deste sistema de controle foi sua orientação predominantemente processualística, isto é, controle sobre a administração operacional das empresas, ao invés de concentrar-se no monitoramento das metas a serem seguidas (controle finalístico), negligenciando os aspectos estratégicos das entidades supervisionadas (Motta, 1980 e Washlich, 1980). Não se pode afirmar, contudo, que este era um erro conceitual do sistema; parece, ao contrário, ser mais uma manifestação da lassidão com

que o setor público brasileiro tem se habituado a agir ao adotar as "linhas de menor resistência" ao invés de procurar reformas estruturais da administração pública.

É mais fácil adotar o controle formal sobre os processos do que controlar os fins, principalmente em face da carência de recursos humanos adequadamente treinados e em quantidade suficiente para exercer a supervisão ministerial, além da já referida fragmentação das instâncias decisórias governamentais. (11)

A essas debilidades verificadas do lado do governo, deve-se adicionar as vantagens estratégicas assimiladas pelas EPs. Primeiro, a autonomia era favorecida pelo clima de incerteza resultante da volatilidade dos objetivos estipulados pelo governo, pois as EPs, dadas a fragmentação decisória e a baixa qualificação dos técnicos da administração central, passaram cada vez mais a influenciar a escolha dos objetivos (estratégicos

(11)Wahrlich conclui que não há, em muitos casos, unidade de direção na supervisão ministerial, facilitando a duplicação dos mecanismos de controle, com a montagem de assessorias que trabalham em paralelo com os órgãos normativos oficiais. Pa Rezende (1983), dada a incapacidade de avaliar o mérito da atuação das EPs, "(...) as tarefas de supervisão passam a dar ênfase à forma. O foco do controle dos para o plano jurídico formal que caracteriza o controle orçamentário da administração pública e permanece centrado numa esfera puramente burocrática" (1983 - 1660).

e táticos) que sobre elas recairiam (12). Segundo, a alta gerência das grandes EPs passou a ser exercida por indivíduos de confiança do regime militar, minimizando atritos entre as macropolíticas do governo e as orientações das empresas. Esse fator teve um peso muito grande sobre o comportamento das EPs, pois o trânsito político dos dirigentes junto ao governo, principalmente durante a vigência de um regime fechado e "intransparente", contornava aspectos burocrático-institucionais que em outras épocas tendem a restringir a liberdade de ação das empresas. Terceiro, a ocorrência de uma espécie de "síndrome de Frankstein", isto é, o crescimento descontrolado e até certo ponto não planejado de algumas EPs, permitiu-lhes uma translação sobre os mecanismos formais de controle, vinculando-se, em alguns casos e para certos fins, ao crivo do próprio Presidente da República, acumulando, por isso, grande prestígio político.

Do ponto de vista da EP, portanto, estava-se no melhor dos mundos: a ascensão dos "tecnocratas" às decisões não apenas de suas empresas mas também de políticas setoriais, conferiu-lhe prestígio político suficiente para engajarem-se em "projetos estratégicos próprios" (contreras, 1992); e a fragilidade dos instrumentos de controle sob os auspícios da supervisão ministerial propiciou autonomia empresarial jamais vista às EPs.

(12) Segundo Motta: "Decisões continuam a ser tomadas longe do local da ação e sem poder levar em consideração as condições locais e específicas que justificaram a criação da entidade descentralizada. Quando se afrouxam os controles, corre-se o risco de ver as empresas autônomas adotarem objetivos distintos do ministério (1980 - 79).

No entanto, em meados dos anos 70 inicia-se uma tentativa de retomada do controle dessas entidades, como se estuda em seguida.

2.4 - A CRIAÇÃO DA SEST

A autonomia gerencial das EPs atingiu seu ponto máximo no início dos anos 70, em meio ao forte crescimento econômico do chamado "milagre brasileiro" (1968/73). Além dos fatores explicativos da autonomia alinhavados na sessão anterior, parece certo que a expansão do PIB a taxas elevadas também exerce um papel importante para amotecer as tentativas de controle sobre as EPs. Não se pode esquecer que naquela época a ditadura militar impossibilitava os já precários instrumentos de controle que a sociedade possui sobre o governo. Como assinalado na primeira parte deste trabalho, as EPs são passíveis de influências oriundas de múltiplas fontes como o Poder Legislativo, o Poder Judiciário, a opinião pública, as empresas privadas (concorrentes ou fornecedoras), os sindicatos patronais e de trabalhadores etc. Mas controle efetivo geralmente concentra-se nas mãos do governo

(13) O Poder Legislativo, através do Congresso Nacional, estava completamente desarticulado devido à pressão exercida pelo sistema militar pós-revolução, tornando-se um passivo observador na questão da ampliação da autonomia concedida às EPs. O Poder Judiciário, do mesmo modo, não fazia mais que cumprir a formalidade de analisar as contas da EPs, geralmente carregadas de informações pouco confiáveis, configurando o que um ministro do TCU chamou de "defunto americano" (14) O empresariado (nacional e multinacional) não tinha porque reclamar da autonomia das EPs, uma vez que a expansão do bloco produtivo estatal era indutora da reprodução do capital como um todo, beneficiando sobremaneira o setor privado. Essa última assertiva verificou-se correta apenas enquanto a autonomia das EPs convivia com o crescimento econômico acelerado; quando sobreveio o fim do ciclo de expansão, em 1974, e começaram a emergir problemas de diversas magnitudes (crise do BP, elevação da taxa inflacionária, retração dos investimentos etc), o empresariado, apoiado por segmentos expressivos da mídia, detonou uma forte "campanha

(13) Evidentemente não se pretende traçar uma visão monolítica de governo, pois os interesses que não conseguem influenciar diretamente as EPs direcionam-se ao governo, pressionando-o de diversas maneiras (principalmente através da "lobbies").

(14) O Ministro Batista Ramos, do TCU, compara as contas que chegaram ao tribunal a um "defunto americano", pois estes são "maquilados, bem arrumados, têm a face rosada e até parecem estar simplesmente dormindo; não se nota, nesses defuntos, a palidez da morte. O mesmo se dá com as contas enviadas a esse tribunal. Vêm todas bonitinhas, arrumadinhas, bem apresentadas. Cabe-nos, porém, fazer a autópsia - não podemos limitar-nos a endossar o atestado de óbito, ou seja, o balanço da contas" (JB, 02/10/77, "TCU culpa as Inspetorias Gerais de Finanças (IGF's)", citado em Kliass, (1989).

antiestatizante" (15), questionando a ausência de controle da sociedade sobre as EPs e, mais, que isso denunciando a intervenção estatal como responsável pela perda do dinamismo da economia brasileira. Independentemente da consistência dos argumentos utilizados e dos interesses alojados em tais investidas, é certo que a campanha deslanchou, exigindo respostas por parte do governo. O regime militar arrefecia, premido pela crise econômica que se instalava energicamente e pelos reclamos de redemocratização e abertura política. Neste contexto, a "campanha antiestatizante" avolumou-se fulminando ataques vigorosos, como os ocorridos durante o IV Conferência Nacional das classes Produtoras - CONCLAP, realizada em novembro de 1977 (ver Kliass, 1989).

Apesar de trivial, como diz Rezende (1983), não deixa de ser curioso que o controle sobre as EPs tenda a ser maior (ou mais desejado) em períodos de escassez do que em períodos de crescimento econômico. Não se pretende explicar a mudança de atitude da sociedade⁽¹⁶⁾ em relação ao setor produtivo estatal apenas com base na reversão do ciclo econômico, mas parece inegável que a postura pseudo-ideológica adotada pela "campanha antiestatizante" não pode ofuscar a relação simbiótica que o setor privado sempre manteve com o Estado.

(15) Para maiores detalhes da "campanha antiestatização", pode-se consultar Pessanha (1981) e Rodrigues (1989).

(16) Ou melhor, dos grupos de interesses específicos com capacidade vocal acentuada junto ao sistema político...

Com o esgotamento do ciclo expansivo, reacendeu-se o velho debate sobre o excesso de intervencionismo estatal. Pressionado, o governo passou a adotar medidas que tentavam restringir a ação das EPs. Tais medidas⁽¹⁷⁾, consideradas pela opinião pública e pelo setor privado como paliativas, não foram suficientes para aplacar a "campanha antiestatizante", que progrediu até a criação da Secretaria de Controle das Estatais em 29 de outubro de 1979.

Instituída pelo decreto 84.128, a SEST representou uma guinada no relacionamento institucional entre EPs e governo, procurando restaurar o princípio da centralização orçamentária e decisória. Em documento oficial (SEST, 1981), a entidade recém-nascida aponta falhas na arquitetura e na prática da reforma administrativa de 1967, considerando que a supervisão ministerial não exerceu coordenação efetiva, permitindo que se tornassem fluidas as decisões sobre aspectos fundamentais como fixação de preços, alocação de recursos da União, autorização de contratações de créditos externos, limitações de investimentos

(17) Entre elas, podem-se citar: a) criação dos Núcleos de Coordenação com as Indústrias (NAIs), com a missão de restringir a importação de equipamentos, beneficiando a indústria nacional; b) restrição do acesso das EPs ao mercado de capitais; c) nivelamento das EPs com as empresas privadas no tocante à tributação dos lucros; d) em 1978, o governo congelou os empréstimos externos das EPs.

Kliass (1989) descreve o bombardeio feito aos reajustes salariais das EPs, tema sob jurisdição do Conselho Nacional de Política Salarial (CNPS). Afirma, também, que havia em 1978 uma proposta de centralização das compras de todas as empresas públicas, insinuando que esta sistemática não teria funcionado devido ao poder político que as compras possibilitam e à autonomia gerencial alcançada pelas EPs.

etc. "Diante de todo este quadro", afirma o documento, "não é de se estranhar que esses mecanismos, permitindo decisões isoladas ou específicas, e sem um referencial completo da situação das empresas estatais e de seus anseios, responsabilidades e limitações, resultassem num nível global de gastos superior à efetiva disponibilidade de recursos" (SEST, 1981:17).

Como já se argumentou, as condições que precederam a criação da SEST já estavam colocadas desde o início da "campanha antiestatizante", isto é, a necessidade de retomada do controle sobre os órgãos descentralizados. Parece natural que, devido à magnitude assumida pelas EPs, os gastos públicos deveriam sofrer controle centralizado. Além dessa mudança de filosofia, a crise econômica fez aflorar dois tipos de preocupações ausentes da pauta de relações entre governo e suas empresas na fase anterior: a idéia de ineficiência produtiva das empresas públicas e a convicção de que o desempenho insatisfatório dessas empresas contribuía decisivamente para o aumento do deficit público, repercutindo na inflação (Almeida e Fioravante, 1992; Rezende, 1983).

O objetivo explícito da SEST era ajustar a atuação das empresas aos interesses da política econômica do governo, principalmente através da redução dos dispêndios globais. Passou-se a exigir das EPs a explicitação de todos os seus

gastos; a eliminação da rubrica "recursos a definir"⁽¹⁸⁾, obrigando à conciliação dos usos com as fontes; a inclusão das contas de todas as empresas, mesmo as subsidiárias e as coligadas; e a explicitação dos estágios e efeitos dos empreendimentos em execução e das suas exigências e disponibilidades de recursos. Os mecanismos disponíveis eram: a) Orçamento SEST; b) Alterações Patrimoniais e Institucionais; c) Tetos de Importações; d) Controle de Consumo de Combustíveis; e) recolhimento de dividendos da União; f) planos de assistência e benefícios indiretos.

Dentre esses instrumentos, o principal, indubitavelmente, foi a consolidação orçamentária através da qual pretendia-se estipular tetos de dispêndios compatíveis com a estrutura de receitas. O resíduo comporia o limite à capacidade de investimentos das empresas. A peça-chave era o chamado Orçamento de Dispêndios Globais das EPs federais, centralizando na SEST a coordenação de todas as despesas (correntes e de capital). Nas despesas correntes incluem-se os itens pessoal, encargos sociais, despesas financeiras e os gastos com insumos e manutenção da atividade corrente. As despesas de capital agregam os investimentos físicos, as transferências de capital, as aplicações financeiras e as amortizações⁽¹⁹⁾.

(18) Era comum a prática da superestimação orçamentária por parte das EPs.

(19) Amortizações constituem-se em despesas incompressíveis, uma vez que representam decisões pretéritas sobre as quais a SEST não pode mais exercer controle.

Do ponto de vista dos recursos, a SEST monitoraria as seguintes fontes: a) Recursos Próprios - como dependem da política de preços e tarifas, a SEST procuraria articular-se com os órgãos públicos responsáveis por preços, principalmente a Secretaria Especial de Abastecimento e Preços (SEAP); b) Transferências Orçamentárias - a articulação SEST/Secretaria de Orçamento e Finanças (SOF) visaria minimizar as pressões desequilibradoras do Orçamento da União originadas pelo aporte de recursos das EPs junto ao governo, através de transferências fiscais e convênios; c) Operações de Crédito Externo - como esta era uma fonte de recursos muito importante para as EPs, a SEST tentaria limitar o acesso das empresas ao mercado financeiro internacional, elaborando um Orçamento de Recursos Externos para o setor público (SEST/BACEN); d) Operações de Crédito Interno - a SEST procurou limitar a contratação de empréstimos através da imposição da necessidade de aprovação da SEPLAN, pois, como se sabe, o grande financiador do Estado no Brasil é o próprio Estado (BNDES, principalmente).

As alterações patrimoniais podem ser consideradas como outro mecanismo importante na tarefa de controlar as EPs, permitindo à SEST racionalizar e restringir a expansão descontrolada do setor produtivo estatal, uma vez que passou-se a exigir que a criação de novas entidades descentralizadas fosse submetida ao crivo da SEST, o mesmo ocorrendo com as pretensões de aumento de capital.

Além do Orçamento de Dispendios Globais e do controle institucional, outros instrumentos menos poderosos foram utilizados, como a estipulação de limites às importações, o controle da aquisição de combustíveis, o recolhimento de dividendos à União e a racionalização da remuneração dos dirigentes.

Como se pode notar por esta breve descrição da proposta básica da SEST, os objetivos eram bastante ambiciosos. Se fossem inteiramente cumpridos, significaria uma reversão radical em relação à sistemática de controle anterior. Na verdade, a proposta de controlar rigidamente as EPs não conciliou "intenção e gesto", apesar de ter revertido o sentido descentralizado vigente sob a reforma administrativa de 1967; pode-se afirmar que as pretensões excederam, com folga, a capacidade de controle efetivo.

A principal crítica à atuação da SEST nos primeiros anos de sua existência refere-se ao precário aparelhamento de que se revestia para enfrentar uma quantidade muito ampla de problemas. Incorreu-se em um insensato erro conceitual ao abrigar sob o termo "empresas estatais" um leque excessivamente abrangente de entidades descentralizadas, compondo um universo atomizado e heterogêneo, desiguais na sua distribuição por ministério, por localização regional e setorial, pela organização jurídica e de objetivos e pelas atividades básicas. Dessa forma, a SEST via-se obrigada a conciliar entidades criadas por razões

completamente diferentes e com lógicas de atuação assimétricas, perfazendo um número aproximado de 600 entidades. Considerava como "empresas estatais" as seguintes organizações (SEST, 1981):

- Sociedade de Economia Mista, de conformidade com o DL 200/67 e as subsidiárias e controladas das empresas públicas, sociedades de economia mista e autarquias;
- Sociedades Civis e Limitadas, como as várias empresas de mineração não operativas, criadas com a finalidade de reserva de exploração de lavra;
- Entidades Parafiscais dotadas de personalidade jurídica de direito privado que recebem contribuições parafiscais e prestam serviços de interesse público ou social;
- Concessionárias nas quais a participação federal é minoritária mas que, somada à participação de Estados e Municípios, a União detem o controle acionário; ou então, empresa privada que atua sob concessão federal;
- Empresas Privadas coligadas às sociedades de economia mista.

Esse miscigenado número de entidades era a clientela de referência da SEST. Não é de se estranhar, portanto, a dificuldade em imprimir uma política adequada de acompanhamento de tarefas. Os instrumentos utilizados para exercer este controle restringiram-se, na prática, ao cerceamento dos gastos, negligenciando aspectos fundamentais da administração das EPs, como a avaliação sistemática dos projetos e a consolidação dos objetivos estratégicos. O Orçamento Global de Dispêndios

enquadrou as EPs no tradicional incrementalismo orçamentário do setor público brasileiro, em que o orçamento anual é determinado pelo orçamento do ano anterior, levando em conta os acréscimos "justificados" pela elevação dos custos operacionais. A ótica eminentemente orçamentária do controle realizado pela SEST criou uma situação bizarra na qual o órgão centralizador das contas das EPs não demonstrava preocupações com projetos de longo prazo, cuidando, antes, de questões conjunturais, mais especificamente no horizonte de um ano (Rezende, 1983).

Portanto, o modelo da SEST não foi abrangente, pois não considerava com seriedade os aspectos extra-orçamentários. Foi, antes, um mecanismo utilizado pelo governo para, por um lado, satisfazer as pressões no sentido de controlar as EPs, e, por outro, utilizar as EPs como instrumento da política de estabilização, de cunho primordialmente ortodoxo, implementada a partir de 1982 e apoiada (senão exigida) pelo Fundo Monetário Internacional.

Interrompeu-se, por um lado, o avançado e perverso processo de estatização da dívida externa, apesar de não se poder creditar este feito inteiramente à SEST, pois, a partir de 1982, estancaram-se as fontes externas de financiamento da economia brasileira. A política de preços públicos, por outro lado, foi amplamente utilizada no combate à inflação através do reajuste de preços e tarifas dos bens e serviços produzidos pelas EPs a taxas sistematica e significativamente menores do que seria razoável,

dados os aumentos do custo de produção. Há, inclusive, razões para se afirmar que os impactos negativos desta política foram injustificáveis pelo que se ganhou em termos de redução dos patamares de inflação (Werneck, 1987)⁽²⁰⁾.

(20) Este expediente foi especialmente utilizado a partir da segunda metade da década de 80, prolongando-se até hoje. Além de Werneck, que dissecou a questão da utilização das EPs como instrumento de políticas macroeconômicas de curto prazo até 1984, pode-se verificar os dados de preços, para o período 1981/91, em Almeida e Fioravante (1992).

2.5 - DA SEST AO CCE: A DESORGANIZAÇÃO DOS INSTRUMENTOS DE CONTROLE DAS EMPRESAS PÚBLICAS

Não se pode deixar de creditar à SEST o mérito de retomar a discussão sobre a necessidade de controle das EPs, contribuindo para a reorganização orçamentária. Apesar de não ter sido possível controlar mais que os dispêndios de algumas (não todas) EPs, a centralização proporcionada pela SEST restituiu a perspectiva de limitação dos excessos praticados sob o regime de administração descentralizada, colaborando para uma maior visibilidade das ações públicas. A consolidação orçamentária realizada em 1986, por exemplo, deve créditos parciais à SEST⁽²⁰⁾, por ter possibilitado à recém-nascida Secretaria do Tesouro Nacional (STN) a centralização do fluxo de caixa do governo federal (Longo, 1991).

Além disso, não se pode acusar a SEST de inflexibilidade. Após os primeiros anos de vida, bombardeada por críticas (principalmente quanto à excessiva abrangência do universo de EPs), a Secretaria procurou modificar sua sistemática de atuação, promovendo a reclassificação das categorias nas quais

(20) Tentou-se centralizar as diversas e esparsas fontes de pressão sobre o orçamento público, num esforço de equacionar o problema do déficit. Unificou-se, num mesmo orçamento (o Orçamento das Operações Oficiais de Crédito - ODOC) as contas das empresas estatais e dos orçamentos fiscal e monetário.

agrupara as entidades descentralizadas⁽²¹⁾ e estabelecendo, conforme seu relatório de 1985, uma nova metodologia de avaliação das empresas. Resumidamente, e com o auxílio das observações de Correia (1986) e Arcírio (1988), pode-se apresentar os principais pontos da metodologia.

Arcírio, após breve mapeamento das razões pelas quais o Estado brasileiro assumiu crescentes faixas da economia, argumenta que a performance das EPs no Brasil é marcada pela baixa eficiência e pouca motivação dos funcionários (inclusive o board de diretores), colocando-as em trajetórias de gastos crescentes. O controle exercido pela SEST, de cunho orçamentário e financeiro, originou-se da necessidade de combate à inflação e não fez muito mais que restringir gastos, resultando em uma dificuldade adicional para a EP assumir uma atitude empresarial⁽²²⁾. Neste contexto surge o modelo de avaliação de desempenho das EPs, visando transformá-las em instrumento mais seletivo, orientado para as políticas governamentais e indutor de eficiência.

A princípio, o modelo propõem duas dimensões de análise: a) características das empresas e b) atividades

(21) "O enfoque inicial da SEST abrangia indistintamente as empresas, fundações e autarquias, bancos etc; posteriormente, estes agregados foram separados e, a partir de 1986, as chamadas Entidades Típicas de Governo (ETGs) deixaram de ser controladas pela SEST" (FUNDAP, 1987, v.1, página 177)

(22) Acredita, inclusive, que a SEST ajudou a aumentar o uso privado da EP por grupos políticos.

desenvolvidas. No primeiro caso, consideram-se as variáveis intrínsecas e extrínsecas à organização, ao passo que na segunda dimensão contemplam-se as variáveis meio, apoio e fim, constitutivas do resultado final. Conforme a figura 2, a avaliação das EPs possui quatro dimensões: eficiência e eficácia (intraorganizacionais) e estilo e adaptação (extraorganizacionais).

Fig. 2 - DIMENSÕES DA AVALIAÇÃO

	ATIVIDADES-MEIO	ATIVIDADES-FIM
CARACTERÍSTICAS INTRÍNSECAS	Eficiência	Eficácia
CARACTERÍSTICAS EXTRÍNSECAS	Estilo	Adaptação

Para essas quatro dimensões, o modelo prevê os seguintes módulos de avaliação (figura 4): Avaliador do Desempenho Econômico (ADE) e Avaliador dos Ganhos de Produtividade (GAP) medidores da eficiência; Avaliador do Cumprimento do Objetivo Social (OSO) mede a eficácia; o módulo Ascutor da Opinião Pública e do Mercado Alvo (OUP) mede as dimensões estilo e adaptação; por último, o módulo Analisador Dinâmico/Relativo (ANDRE) insere o aspecto temporal na avaliação. Conciliando estes cinco módulos, tem-se a Avaliação Global da Organização (SAVE).

O modelo de avaliação da SEST baseia-se na constatação, amplamente discutida na primeira parte deste trabalho, de que a EP está inserida em dois contextos distintos, a lógica empresarial e a necessidade de satisfazer os interesses públicos gerais, imprimindo ao comportamento das EPs certa dose de ambigüidade estrutural. O modelo, contudo, apesar de tecnicamente competente, não pode, sozinho, efetuar a articulação entre as fases conceitual e operacional, pois prescinde de um fator fundamental: o engajamento político das entidades envolvidas (governo e EPs). De qualquer forma, a arquitetura do relacionamento entre EP e governo está razoavelmente bem estruturada, restando aos responsáveis pela condução da administração pública a sensibilidade, ainda hoje mínima, de dotar-lhe do sopro vital.

A confecção do modelo de avaliação de desempenho foi a mais positiva contribuição da SEST ao longo da segunda metade dos anos 80, apesar de jamais ter sido, de fato, considerado no planejamento global do setor produtivo estatal. O governo Sarney, através da SEST implementou rígido controle sobre a capacidade financeira e, portanto, de investimentos, das EPs, comprimindo, por um lado, a captação de recursos de terceiros e, por outro, impingindo perdas reais aos preços públicos. Esta segunda medida foi especialmente incisiva, como se pode notar pela tabela 1, atingindo as principais EPs, notadamente os setores de telecomunicações, portos e siderurgia. A partir da interrupção do fluxo de créditos externos privados no início da

década de 80, o setor produtivo estatal sofreu um forte estrangulamento financeiro acarretado pelos motivos acima descritos (contenção de tarifas e preços e restrição aos mercados financeiros). A consequência (facilmente previsível) foi a deterioração gradativa da capacidade produtiva e operacional das EPs, agravando os pontos de estrangulamento na área de insumos básicos (ver IESP, 1991).

O esfacelamento da lógica empresarial significou grande perda de autonomia, pois a compressão da receita corrente resultou em dificuldades financeiras crescentes. Entre seus efeitos destaca-se a neutralização das propostas, intensamente discutidas no fim dos anos 80, de expansão da autonomia gerencial de algumas empresas, como a PETROBRÁS e a CVRD (23).

O desenho organizacional da SEST foi gradativamente sendo solapado pela baixa prioridade que o governo deu à necessária reestruturação do setor produtivo estatal. A grandiloquência dos primeiros anos foi sendo substituída pela subalternidade a uma função meramente redutora de gastos, muitas vezes de forma linear (mais por pressões oriundas do Ministério da Fazenda do que por decisão da Secretaria de Planejamento) e com critérios de prioridade questionáveis.

(23) Propunha-se a elaboração de contratos de gestão, como ocorre na França desde 1968, nos quais as EPs se comprometiam com metas de produtividade e desempenho econômico-financeiro como contrapartida de uma maior independência para a administração operacional.

Apesar de não ter sofrido grandes modificações decorrentes da Constituição de 1988 (24), o sistema de controle das EPs baseado na SEST encontrava-se, no início do governo Collor, em franca desarticulação.

O plano de estabilização econômica decretado em 15 de março de 1990 foi, certamente, o mais abrangente e ambicioso programa econômico tentado nas últimas décadas. Entre suas muitas disposições, uma foi especialmente impactante sobre o relacionamento entre EPs e governo. Trata-se do decreto 99.180, que dispõe sobre a reorganização dos órgãos da Presidência da República e dos ministérios, através do qual elaborou-se uma grande modificação estrutural da administração pública brasileira. Para efeitos da análise dos mecanismos controladores das EPs, a mais importante alteração foi a "diluição" hierárquica da SEST devido à fusão dos Ministérios da Fazenda e do Planejamento, criando o Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento (25).

(24) A Constituição de 1988 não chegou a tocar diretamente na questão de autonomia e controle das EPs.

(25) Análises estruturadas da reforma administrativa do governo Collor podem ser encontradas na edição de nov/90-jan/91 da Revista de Administração Pública (RAP-FGV), que dedicou quatro artigos ao tema. De forma sucinta, pode-se identificar entre as principais alterações: a) reestruturação da Presidência da República, com a extinção do Gabinete Civil e criação da Secretaria Geral; b) redução do número de órgãos de assessoramento do Presidente da República; c) redução do número de ministérios de 18 para 12; d) redução do número de unidades administrativas e cargos de direção e assessoramento no âmbito das estruturas internas de ministérios, secretarias, autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista; e) extinção de cinco autarquias (Sudeco, Sudesul, DNOS, IAA e IBC), duas fundações (Educar e Museu do Café), uma empresa pública

A SEST, que na estrutura anterior figurava como órgão de primeira linha, abaixo apenas do ministro, foi literalmente engolida pela reforma administrativa, que transformou o antigo Ministério do Planejamento em uma das quatro secretarias componentes do novo ministério⁽²⁶⁾. Em consonância com o artigo 26 da Constituição Federal, a Secretaria Nacional de Planejamento foi incumbida de elaborar o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais. Com esta finalidade, a Secretaria dividiu-se em três departamentos responsáveis por: planejamento e avaliação, orçamento da União e Assuntos internacionais. A antiga SEST abrigou-se no modesto inciso III do artigo 173, que define as competências do Departamento de Orçamento da União:

"III - coordenar e supervisionar a elaboração dos programas de dispêndios globais das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto, bem assim proceder ao acompanhamento da respectiva execução e dos atos de gestão dos administradores".

Pela reforma as EPs passaram a ser monitoradas também

.....
...Continua....

(Embrater) e uma sociedade de economia mista (BNCC).

(26) As outras três são: a Secretaria Nacional de Economia, a Secretaria Especial de Política Econômica e a Secretaria da Fazenda Nacional. O principal argumento para a criação das secretarias nacionais (tanto no MEFP quanto no MINFRA) foi a idéia de que seriam um instrumento de fortalecimento da administração direta em relação à indireta, aproximando os técnicos do governo das atividades desenvolvidas pelas EPs. Esta idéia parece questionável, pois a autoridade ministerial é politicamente mais forte para ditar diretrizes do que as

através de outros dois órgãos de controle: o Departamento do Tesouro Nacional (DTN) e a Secretaria de Controle Interno (CISSET) da Presidência da República. O DTN substituiu a Secretaria do Tesouro, preservando entre suas atribuições a centralização das contas da União e o estabelecimento de normas e procedimentos contábeis para o registro dos atos e fatos da gestão orçamentário-financeira e patrimonial dos órgãos e entidades da administração pública federal, incluindo, evidentemente, o universo das EPs (decr. 99.180, art. 168, inc. XVIII). A CISSET-PR, subordinada à Secretaria-Geral da Presidência, interfere sobre a gestão das EPs, pelo menos formalmente, devido às suas finalidades, entre as quais constam o acompanhamento do orçamento e dos programas de trabalho das EPs e a promoção da racionalidade da execução da despesa, visando ampliar a eficácia e a eficiência da gestão (Regimento Interno da CISSET-PR).

Com o desmonte da SEST⁽²⁷⁾ e a integração do Planejamento Fazenda (fundindo longo prazo e curto prazo), o princípio de supervisão ministerial não foi seriamente abalado, pois a rigidez no controle dos gastos prosseguiu; no entanto, esfacelou-se a unicidade decisória pretendida com a criação da SEST.

...Continua...

secretarias (ver Costa e Cavalcanti, 1991)

(27) O último relatório anual data de 1989, versando sobre o ano base de 1988. A revisão ampla da organização do setor público focalizou principalmente a questão de pessoal, demitindo muitos funcionários e colocando outra parcela em disponibilidade.

Menos de um ano após a decretação do Plano Collor, e reconhecendo o vácuo no qual foram lançadas as EPs, o governo criou, no âmbito do MEFP, o Comitê de Controle das Estatais (CCE), com a atribuição de compatibilizar decisões setoriais relativas às EPs com a política macroeconômica, podendo estabelecer diretrizes e parâmetros gerais, setoriais ou específicos para questões como: fixação de preços e tarifas, salários e gastos com pessoal e encargos sociais, execução e revisão orçamentária, financiamento e endividamento etc. No entanto, esta tentativa de retomar a estrutura que vigorou na SEST não passou do plano formal, posto que o CCE não deliberou sobre nenhuma questão até o fim da gestão Collor, que durou apenas dois anos e meio.

2.6 - CONCLUSÃO

A autonomia das EPs no Brasil pode ser dividida em dois "momentos". No primeiro, que se inicia com a implantação gradativa de um amplo e complexo setor produtivo estatal desde os anos 30, os mecanismos de controle sobre as atividades dessas empresas foram fracos ou deliberadamente "frouxos", permitindo grande liberdade de ação. A tendência crescente à autonomização das EPs foi acentuada pela reforma administrativa de 1967, que

intensificou a estratégia de conglomeração dos grandes grupos empresariais do Estado e enfatizou os aspectos técnico-produtivos e a lógica de mercado dessas entidades. Dois aspectos colaboraram decisivamente para a autonomia dessas empresas: o acesso a fontes de financiamento (recursos fiscais, mercado financeiro internacional e realismo tarifário) e a possibilidade de recrutamento de pessoal qualificado.

O segundo momento coincide com a perda de dinamismo da economia brasileira em meados dos anos 70, estendendo-se aos dias atuais, período em que a crise econômica, a despeito de episódicos surtos de estabilidade, assumiu as proporções teratológicas com as quais o país se debate atualmente. Ao longo desta fase, as EPs trocaram gradativamente as confortáveis vestes de heróis do desenvolvimentismo pelos obscuros figurinos de vilões da crise. As pressões no sentido de controlar as EPs ampliaram-se com a "descompressão" do regime militar durante o governo Geisel, culminando na criação da SEST e na reversão da política de descentralização decisória vigente no período anterior.

A SEST passou a centralizar a política orçamentária das EPs, monitorando suas atividades e consolidando suas estatísticas e informações. A autonomia das empresas reduziu-se drasticamente, uma vez que o governo impôs restrições orçamentárias (que comprometeram a manutenção do nível de investimentos verificado na década de 70) e extra-orçamentárias,

entre as quais cabe destacar o constrangimento proporcionado pela irrealista política de preços, principalmente a partir de 1985.

Com a reforma administrativa do governo Collor, os mecanismos de controle das EPs, apesar de rígidos, continuaram sem racionalidade; a SEST foi desprestigiada e as grandes reformas estruturais do setor produtivo estatal foram adiadas, prevalecendo uma abordagem marginal do problema, concentrada na proposta de privatização e na manutenção do controle orçamentário e financeiro. As EPs vivem uma espécie de vácuo decisório, à espera de uma reestruturação constantemente adiada.

Numa abordagem panorâmica, é possível identificar o pêndulo da autonomia das EPs com as condições globais da economia brasileira, haja vista o peso que as principais empresas públicas exercem sobre as variáveis macroeconômicas. Assim, durante o longo período de prosperidade que se estendeu até meados dos anos 70, as EPs não sofreram restrições significativas para sua expansão. Durante o período de escassez, entretanto, a necessidade de controlar suas ações e inserí-las nos planos globais do governo tornou-se relevante. Apesar de correta, essa visão abrangente não pode ser generalizada, dada a heterogeneidade deste segmento, pois a dinâmica da relação com o governo não foi a mesma para todas as empresas.

A supervisão ministerial tradicionalmente utilizada pela administração pública brasileira não foi satisfatória, tanto

na fase de maior quanto na de menor autonomia das EPs. Os dois principais motivos para o fracasso dos mecanismos de controle são descritos a seguir.

1) A supervisão ministerial adotada foi (e continua sendo) de caráter processualístico, isto é, ao invés de se preocupar com os resultados das EPs, o controle é exercido sobre a maneira como as empresas se organizam. Este vício é o reflexo da falta de consistência entre os objetivos da empresa e do governo. Mais que isso: o imediatismo e a política de "apagar incêndios" refletem a ausência de um projeto de desenvolvimento para o país. Apesar de já ser precária durante a vigência do modelo de substituição de importações, a supervisão ministerial teve sua fragilidade exposta quando aquele modelo se esgotou, em fins dos anos 70.

2) O governo brasileiro é muito fragmentado, "fala com muitas vozes". O controle das EPs está espalhado entre diversas entidades: Secretaria de Planejamento (com ou sem status ministerial), SEST, Ministério da Fazenda, Banco Central, Ministério ao qual a EP vincula-se hierarquicamente, agências regulatórias do tipo SEAP, CNP (DNC) etc, as companhias holdings, além de grupos de interesse fora do governo, como o Congresso, as entidades patronais e sindicais etc. A quem a EP deve dar ouvidos? A supervisão ministerial falhou ao não conseguir evitar esta fragmentação.

A questão do controle governamental deve passar pela

retomada da visão de longo prazo da economia brasileira. As sugestões possíveis são muitas. A atraente idéia dos contratos de gestão, permitindo autonomia operacional para a empresa e controle estratégico para o governo parece ser o melhor caminho para a convivência entre governo e EPs. De qualquer modo, a experiência histórica das empresas públicas brasileiras parece apontar no sentido de que é preciso melhorar o funcionamento das instituições, possibilitando maior transparência ao trato da coisa pública.

PARTE III - PETROBRÁS: AUTONOMIA E CONTROLE

III.1 - INTRODUÇÃO

O objetivo desta terceira parte do trabalho é examinar a experiência da PETROBRÁS à luz da referência teórica sobre a relação entre empresas públicas (EPs) e governo, desenvolvida na primeira parte, procurando situá-la no contexto institucional apresentado na segunda parte. Em outras palavras, pretende-se identificar, desde a criação da empresa, em 1953, até o final do governo Collor, quão autônomo foi o seu comportamento frente ao seu principal proprietário, a União. Analogamente, pretende-se investigar os recursos utilizados pelo governo para exercer sua função de controle. Os fatores determinantes da autonomia e do controle usufruídos pela PETROBRÁS ao longo deste extenso período foram abundantes e dinâmicos. O mapeamento aqui pretendido não ambiciona fornecer detalhada e exaustiva documentação acerca do comportamento da PETROBRÁS, mas tão somente permitir uma melhor compreensão dos fatores que influenciaram suas escolhas estratégicas e sua relação com o governo.

O método utilizado nesta pesquisa consiste em analisar os aspectos mais relevantes da atuação da empresa, principalmente as políticas de investimento e de financiamento. O interrelacionamento dessas instâncias decisórias configurará o elenco de fatores determinantes da maior ou menor autonomia da empresa em relação ao governo. Ocioso lembrar que as questões

políticas, até por vício de origem, perpassam a PETROBRÁS em todos os momentos de sua trajetória.

III.2 - A CRIAÇÃO DA PETROBRÁS

A singularidade da PETROBRÁS e sua diferenciação das demais entidades da administração indireta revelaram-se já no seu nascedouro. A simbologia envolvida na campanha "O Petróleo é Nosso" fez da PETROBRÁS mais que uma simples empresa, permitindo que em torno de seu nome se cristalizasse um gama extremamente heterogênea e poderosa de interesses. Udenistas criogênicos recém convertidos ao ideário da estatização cerraram fileiras ao lado de defensores históricos do monopólio ⁽¹⁾, como o Gen. Horta Barbosa, que preconizava este desenho institucional desde sua passagem, como primeiro presidente, pelo Conselho Nacional do

(1) O tema "monopólio", dado o contexto nacional-desenvolvimentista em que se encontrava a nação, ganhou as ruas e tornou-se muito popular, exigindo dos parlamentares ao menos um posicionamento nítido. Em outras palavras, o monopólio dava votos!

Petróleo (CNP), criado em 1938.

A instituição do monopólio, concretizada pelo Decreto-lei nº 2004 em 03/10/53, não foi obtida com facilidade ⁽²⁾. O projeto enviado ao Congresso em dezembro de 1951 era significativamente distinto da versão que, por fim, foi aprovada. O projeto original, elaborado por um pequeno grupo de técnicos, não previa o monopólio, atribuindo à futura empresa três objetivos básicos: reduzir gastos com importação de derivados, administrar as refinarias governamentais ⁽³⁾ e a Frota Nacional de Petroleiros. Além disso, desbloqueava o acesso às empresas estrangeiras, permitindo-lhes participar, ainda que marginalmente, da subscrição do capital inicial ⁽⁴⁾.

Entre dezembro de 1951 e outubro de 1953 o projeto original sofreu grandes modificações em função de mais de 150 emendas que deputados e senadores lhe acresceram, destacando-se a que estabelecia o monopólio da União, de autoria de Euzébio Rocha.

(2) Para detalhes históricos, consultar Carvalho, 1977 e Marinho Jr., 1989.

(3) À época, havia apenas duas: a Refinaria de Mataripe, na Bahia e a Refinaria Presidente Bernardes, em Cubatão-SP, esta última ainda em construção.

(4) Em 1937 o governo editara dois decretos-lei (66, de 14/12 e 366, de 11/04) que praticamente excluíram o capital estrangeiro de todas as fases da indústria do petróleo, exceto na distribuição. Mesmo a iniciativa privada brasileira passou a desempenhar papel marginal e subordinado.

A campanha pró-monopólio foi marcada por intensos debates e inéditas demonstrações de ativismo político. O principal argumento a favor baseava-se na ideologia de soberania nacional e condenação do "entreguismo" que se originaria da liberação do setor petróleo para as companhias internacionais, haja vista a política de atuação das grandes petroleiras americanas no Oriente Médio, restringindo o surgimento de indústrias autóctones. Contudo, acredita-se que o aspecto mais relevante para a aprovação do monopólio foi, não tanto a mobilização popular - como normalmente se apregoa -, mas antes a própria fragilidade da burguesia industrial de então, pois inexistia no país estrutura empresarial capaz de confrontar ou questionar as atividades a serem desempenhadas pela PETROBRÁS (Contreras, 1992:99). Destarte as ideologias liberais (naquela época, minoritárias), o empresariado nacional não possuía suscetibilidades a serem feridas; muito ao contrário, como se verá adiante, o apoio ao monopólio era a atitude "politicamente correta" a ser adotada.

A missão estabelecida para a PETROBRÁS foi garantir o abastecimento do mercado nacional de óleo, gás natural e seus derivados, de forma rentável e aos menores custos para a sociedade, contribuindo para o desenvolvimento do país. Esta legalizada declaração de intenções colocava lado a lado duas categorias de difícil conciliação: a ótica empresarial, orientada para gerar os maiores lucros a custos mínimos, e a ótica social, direcionada para a produção de bens e serviços socialmente relevantes. Ao criar uma empresa pública nestes moldes, o Estado

procurou cumprir sua função de representante dos interesses gerais (accountability ou responsabilidade pública) sem negligenciar a necessidade de eficiência produtiva⁽⁵⁾. O contraste entre as duas óticas impõe, de saída, um enorme obstáculo para a atividade controladora do governo sobre a EP.

Formalmente, a PETROBRÁS seria "apenas" o braço executivo da política nacional para o setor, sendo o CNP a instância responsável não só pela fiscalização, mas também pela orientação das diretrizes a serem trilhadas para o pleno exercício do monopólio (Lei 2004, art. 2º, incs. I e II), que abrangia: a) a pesquisa e a produção das jazidas de hidrocarbonetos; b) o refino e c) o transporte do petróleo e dos derivados.

Ainda do ponto de vista jurídico-formal, ao CNP atribuiu-se a superintendência das medidas relacionadas com o abastecimento nacional de petróleo e derivados (produção, importação, exportação, refino, transporte e comércio). A este Conselho, ligado hierarquicamente ao Ministério das Minas e Energia, caberia construir e incrementar os canais de comunicação entre a PETROBRÁS (executora do monopólio) e a União (detentora do monopólio). A criação da PETROBRÁS representou, de fato, para o CNP uma brutal perda de poder, pois, constituído originalmente

(5) A bem da verdade, a perspectiva de criação de uma empresa pública dotada de tão poderosos recursos, fazia crer aos mais céticos que a PETROBRÁS estaria destinada a ser, pejorativamente, uma imensa repartição pública.

para supervisionar o abastecimento, este órgão, de nítida inspiração militar, exorbitou de suas funções formais, exercendo atividades produtivas, principalmente através da exploração e produção da Bacia do Recôncavo, na Bahia, e da aquisição dos navios petroleiros que viriam a compor a Frota Nacional de Petroleiros (FRONAPE).

III.3 - A POLÍTICA DE INVESTIMENTOS

Apenas os investimentos efetuados pela PETROBRÁS ao longo dos 38 anos que separam sua criação e o fim do governo Collor somam a impressionante quantia de US\$ 72 bilhões⁽⁶⁾. Os critérios, as prioridades e a rentabilidade desses investimentos foram muito dinâmicos durante este período, possibilitando à empresa a constituição de um patrimônio avaliado em mais de US\$ 120 bilhões, com um impacto direto sobre o PIB da ordem de 5% ao ano. É evidente que as decisões de investimento da PETROBRÁS repercutem fortemente na economia brasileira, sendo, por isso, objeto de inúmeras pressões e instrumento dos governos para o incentivo da indústria e, por consequência, do desenvolvimento nacional.

Do ponto de vista dos critérios e objetivos das inversões realizadas pela PETROBRÁS, pode-se destacar três períodos distintos, que serão, a seguir, analisados: a) 1954/73, quando ocorre a implantação da maior parte do parque de refino e o mapeamento das bacias sedimentares brasileiras; b) 1974/85, quando os investimentos assumiram características nitidamente anticíclicas; e c) 1986/92, quando a escassez de recursos interrompe drasticamente o curso anterior de investimentos crescentes.

(6) Não se pode esquecer que, além dos investimentos, há significativos dispêndios com a operação da empresa.

III.3.1 - 1954/1973: A BUSCA DO PETRÓLEO NACIONAL E A ESTRUTURAÇÃO DO REFINO

O produto das atividades desenvolvidas pelo CNP antes da criação da PETROBRÁS incorporou-se ao patrimônio da nova empresa. Todo o ativo imobilizado pertencente ao CNP, avaliado em US\$ 165 milhões (Marinho Jr., 1989:278) passou, com a decretação da lei 2004, aos cuidados da PETROBRÁS. Entre 1939 e 1954 o CNP concluiu a perfuração de 404 poços⁽⁷⁾, sendo 385 no Recôncavo Baiano, dos quais 246 foram considerados poços produtores de óleo e 30 de gás natural. Além disso, o CNP legou à PETROBRÁS a Refinaria de Mataripe (Refinaria Landulpho Alves - RLAN), inaugurada em 1950, com capacidade efetiva de processamento de 2 300 barris/dia (conforme anexo 2). A PETROBRÁS herdou, ainda, toda a frota de petroleiros, composta por 22 navios, cuja capacidade de transporte chegava a 223.000 toneladas brutas de petróleo (TPB), entre outros itens menos expressivos.

A política de investimentos acionada pela empresa a

(7) Acre (2), Pará (3), Maranhão (2), Sergipe (4), Alagoas (7), Bahia (385) e São Paulo (1).

partir de então pode ser dividida em dois segmentos: o bloco exploração/produção (upstream) e o bloco refino/abastecimento (downstream). Ambos requerem pesadas inversões e longa maturação. Neste ponto talvez seja importante um ligeiro esclarecimento sobre estas duas atividades.

A pesquisa e a lavra (produção) de petróleo constituem-se em grandes riscos para os investimentos, pois o petróleo, alojado em rochas sedimentares, apenas raramente ou em bacias muito pouco exploradas, apresentam-se na forma de exsudações (afloramentos). A descoberta de hidrocarbonetos quase sempre pressupõe a utilização de sofisticados (e caros) equipamentos que sondam o subsolo e identificam formações com possibilidades de conterem óleo. O principal item do custo dos equipamentos é a elevada intensidade tecnológica de que se revestem. Mesmo assim, o índice de sucesso (número de poços produtores comercialmente viáveis dividido pelo número total de poços perfurados) no mundo todo não ultrapassa a média de 10% a 15%, significando que o retorno sobre o investimento na exploração é extremamente arriscado; naturalmente, a esse elevado risco associa-se um elevado prêmio no caso de sucesso. A produção de óleo, por sua vez, apesar de incorrer em riscos menores que a exploração, enfrenta enormes obstáculos tecnológicos para extrair das jazidas o óleo prospectado, utilizando complexos recursos de engenharia.

Do lado do downstream (refino e abastecimento) os riscos são bem menores, constituindo-se em uma atividade bastante

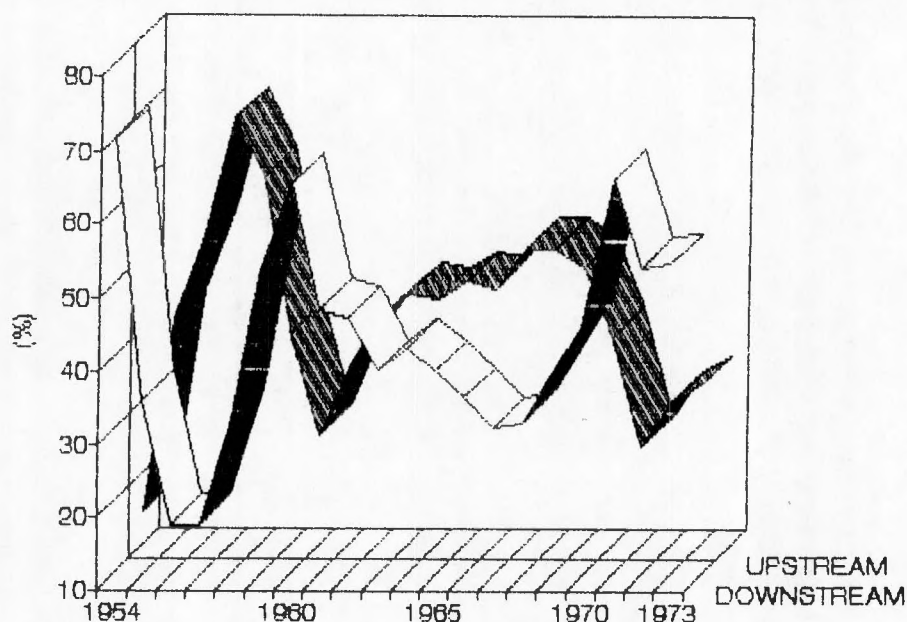
lucrativa. O refino consiste no processamento (físico e/ou químico) do petróleo bruto e sua transformação em derivados. A alta tecnologia das unidades de refino e a necessidade de produção em larga escala fazem com que este segmento seja, também, muito intensivo em capital.

Há uma nítida tendência mundial à integração destes dois segmentos em uma mesma empresa, fazendo com que os riscos sejam diluídos; o segmento mais lucrativo "banca" os riscos associados ao upstream, aproveitando-se dos ganhos de escala.

No caso brasileiro, a implantação do monopólio inspirou-se no modelo de substituição de importações, visando, portanto, reduzir a vulnerabilidade do Balanço de Pagamentos ocasionada em boa parte pela importação de quase todo o petróleo e derivados que atendiam ao mercado interno. Na verdade, havia uma expectativa generalizada de que o subsolo brasileiro pudesse abrigar jazidas petrolíferas muito promissoras. Por esta razão foram efetuados, durante os primeiros anos de atividade da companhia, maciços investimentos em exploração, como se nota no gráfico 1.

GRÁFICO 1

INVESTIMENTOS PETROBRAS 1954/73



O empenho em encontrar petróleo no subsolo brasileiro esbarrava na carência de recursos técnicos e humanos. Tanto assim que no início das atividades, visando dirimir as dúvidas acerca do potencial petrolífero das bacias brasileiras, a PETROBRÁS contratou o geólogo chefe da Standard Oil (ESSO), Walter Link, pela imodesta quantia de US\$ 100.000 anuais, para comandar a política exploratória da empresa. Link, segundo se supõe, esperava encontrar grandes bacias sedimentares, especialmente no Amazonas e no Pará. Apesar da euforia inicial⁽⁸⁾, as prospecções não foram bem sucedidas, culminando com a apresentação, em 1960, do famoso Relatório Link, no qual o

(8) A descoberta de petróleo em Nova Olinda (Amazonas) em março de 1955 trouxe a expectativa da autosuficiência, sendo, inclusive, assunto do The New York Times, que comparou exageradamente a região ao Oriente Médio (Brasil Energia, 1986).

especialista, após ter perfurado mais de 800 poços e consumido cerca de US\$ 300 milhões, conclui ser baixa a probabilidade de existência de petróleo comercialmente viável no subsolo brasileiro, recomendando, curiosamente, "(...) que o PETROBRÁS vá a outros países onde podem ser obtidas concessões e onde as possibilidades de encontrar óleo são boas"...

O relatório provocou sentimentos de frustração quanto à possibilidade de autosuficiência, gerando grande polêmica em torno da conveniência em prosseguir com o esforço exploratório. De fato, o ritmo de investimentos no upstream diminuiu, principalmente se considerada a participação deste segmento nos investimentos totais. Durante o período 1954/58, os investimentos foram direcionados prioritariamente para o upstream, principalmente para a exploração⁽⁹⁾, absorvendo mais de 60% dos recursos em 1958 (anexo 2)⁽¹⁰⁾. Já a partir do ano seguinte, em função, é verdade, dos investimentos no refino, essa relação caiu para 40%, diminuindo ainda mais em 1960, por conta do "efeito Link", para um dos menores patamares verificados ao longo da história da empresa, situando-se em torno de 27%.

A aparente frustração da autosuficiência fez arrefecer

(9) Naquela época a produção nacional, concentrada na Bahia, atingia apenas 17% da carga processada de petróleo (ver anexos 3 e 7).

(10) Conforme se esclarecerá adiante, não faz muito sentido atribuir um trade-off aos investimentos no upstream contra os investimentos no downstream.

o ritmo de inversão no upstream durante os primeiros anos da década de 60. Mais que isto: fez com que a empresa repensasse suas prioridades exploratórias, indagando-se sobre a necessidade de perseguir (e a que custo) a autosuficiência. Esta é uma questão interessante e atual, pois trás à tona o conceito de ambigüidade estrutural, focalizando o processo de formulação de objetivos da EP.

A ambigüidade surge da constatação de que a lógica empresarial profit-oriented choca-se com a noção de responsabilidade pública da empresa. Em outras palavras, há um dilema a ser resolvido: a autosuficiência na produção de petróleo é um interesse geral do país e deve ser perseguido a qualquer custo ou deve-se abrir mão deste objetivo por conta da facilidade em importar petróleo a baixos preços? A viabilidade dos projetos do upstream, para países dependentes de petróleo, deve estar condicionada à expectativa do comportamento de longo prazo dos preços do barril de óleo no mercado internacional?

Note-se a complexidade da questão: é preciso traçar um cenário de referência para o comportamento esperado dos preços do óleo importado e outro cenário para o comportamento dos custos de exploração e produção⁽¹¹⁾, comparando-os ano a ano; se a previsão da evolução dos preços internacionais for significativa e sistematicamente superior à estimativa de evolução dos custos do

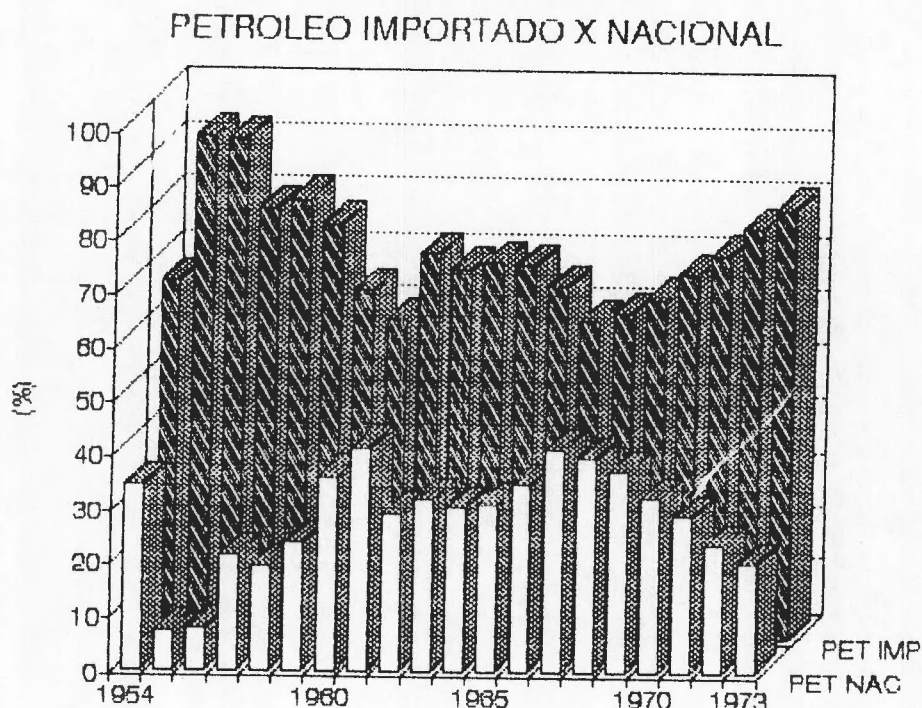
(11) Na verdade, deve-se agregar ainda os custos esperados com overhead, encargos financeiros, pesquisa e desenvolvimento e depreciação.

petróleo nacional, então haverá uma tendência a se optar por uma política de autosuficiência economicamente sustentável. Este cálculo, entretanto, além de envolver a complexidade técnica, deve também considerar as variáveis eminentemente políticas, pois deve-se decidir qual o "preço" que se pretende pagar pela possibilidade de deter reservas de um energético estratégico como o petróleo.

Para uma empresa privada esta questão quase sempre não se coloca, pois condicionantes como "soberania nacional" não compõem os inputs de seu processo decisório. No caso da PETROBRÁS, porém, a ótica empresarial convive com demandas político-sociais, uma vez que ela faz parte da política global do governo. A autonomia decisória, portanto, deveria escapar do âmbito estrito da empresa e ser objeto de discussões em fóruns amplificados, formando-se consenso mínimo entre os segmentos direta ou indiretamente envolvidos com a questão.

No início dos anos 60, quando a possibilidade de autosuficiência foi posta em dúvida, o país era completamente dependente do petróleo importado (gráfico 2). No entanto, os preços do barril no mercado internacional eram razoavelmente baixos, contra um custo de extração do petróleo nacional provavelmente elevado, principalmente depois de consolidada a expectativa negativa gerada pelo fracasso exploratório dos primeiros anos.

GRÁFICO 2



Como resposta ao dilema, a PETROBRÁS manteve o ritmo de investimentos no upstream e diversificou suas apostas exploratórias, passando a atuar em novas regiões e começando a pesquisar a plataforma continental. Em 1968, a PETROBRÁS descobre o Campo de Guaricema, no litoral de Sergipe, abrindo um novo e promissor filão. Investe-se, no curto período de 68/73, US\$ 2 bilhões⁽¹²⁾.

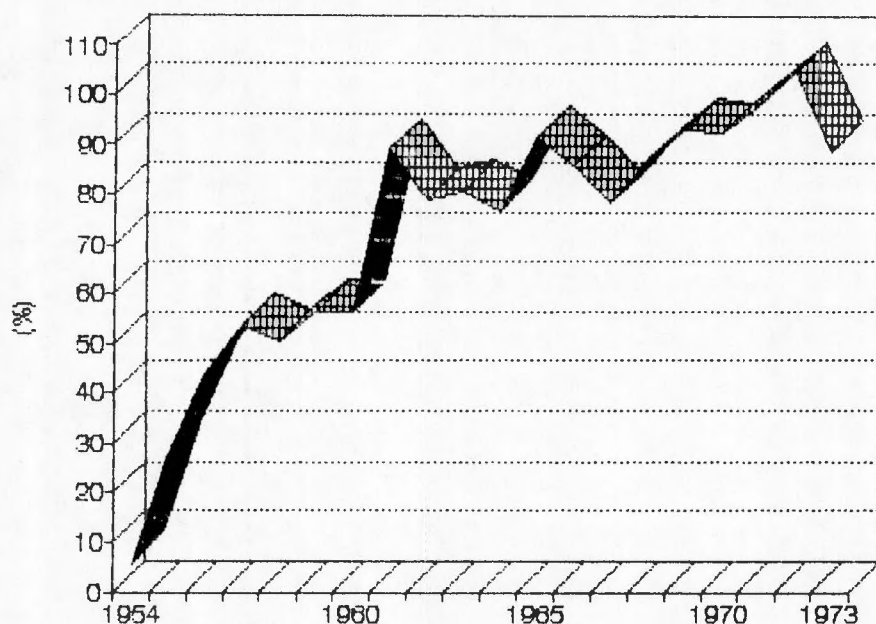
(12) Apesar do sucesso exploratório no mar, a produção continuou até 1973, basicamente concentrada em terra; apenas 8% eram oriundos da extração no mar.

Os investimentos em refino durante o período 1950/73 aumentaram por saltos mais ou menos bruscos de patamares. Este comportamento explica-se pela própria lógica dos investimentos em novas refinarias ou em ampliações de plantas antigas, pois não são eventos rotineiros. Pelo contrário, a entrada em operação de uma refinaria implica na incidência de custos operacionais inexistentes durante a fase de obras. Assim, observa-se que a capacidade efetiva de processamento das refinarias instaladas no país aumenta por patamares sempre que uma nova unidade começa a operar ou quando há ampliação significativa das unidades já instaladas. A Refinaria Landulpho Alves (RLAN), primeira refinaria da PETROBRÁS, colaborava com metade da capacidade do país, da ordem de 9.000 barris/dia (b/d), em 1954, quando a entrada da Refinaria Presidente Bernardes (RBPC), em Cubatão, com portentosos 41.000 b/d de capacidade elevou o patamar para 50.000 b/d (conforme anexo 2). Ampliações destas duas unidades elevaram a capacidade para algo em torno de 150.000 b/d até 1960, quando a Refinaria de Duque de Caxias (REDUC), ao iniciar suas operações, desloca o patamar para uma capacidade de 300.000 b/d até 1968, quando ingressam no sistema as Refinarias Gabriel Passos (REGAP) e Alberto Pasqualine (REFAP), ambas com a mesma capacidade (40.700 b/d), elevando a capacidade de refino do país para 386.100 b/d. Em 1973, em decorrência das ampliações feitas nas cinco unidades existentes e do ingresso, um ano antes, da Refinaria do Planalto (REPLAN), em Paulínea-SP (113.700 b/d), a

capacidade nacional elevou-se para 678.400 b/d⁽¹³⁾.

GRÁFICO 3

CAPACIDADE DE REFINO 1954/73



Como se pode perceber pelo gráfico 3, o refino ampliou aceleradamente sua capacidade de processamento ao longo do período. No início das atividades da PETROBRÁS, o refino

(13) Como se observa ao confrontar os anexos 2 e 3, a curva de investimentos em refino não coincide com a curva de ampliação da capacidade. Isto ocorre em função do período de carência (de mais ou menos 3 anos) entre investimento e operação; o ano de 1968, por exemplo registra uma queda de 15% no volume de investimentos no refino em relação ao ano anterior, apesar de ter entrado em operação duas refinarias simultaneamente.

nacional era praticamente nulo, correspondendo a apenas 4% da demanda nacional de derivados; com os investimentos em ampliação da RLAN e com a entrada em operação da RBPC, esta relação salta já em 1960 para 67%, crescendo até atingir praticamente a autosuficiência em refino, com capacidade de 99% em 1970.

Pode-se afirmar que, no período analisado nesta seção, o segmento do refino foi totalmente estruturado no país, principalmente durante a fase militar, quando a política de conglomeração permitiu à PETROBRÁS criar uma subsidiária - a PETROQUISA -, como será analisado adiante. Além disso, o restante do downstream (transporte e comercialização) também encontrou, ao longo do mesmo período, condições propícias para adequar as necessidades estruturais do abastecimento ao nível da demanda de derivados⁽¹⁴⁾.

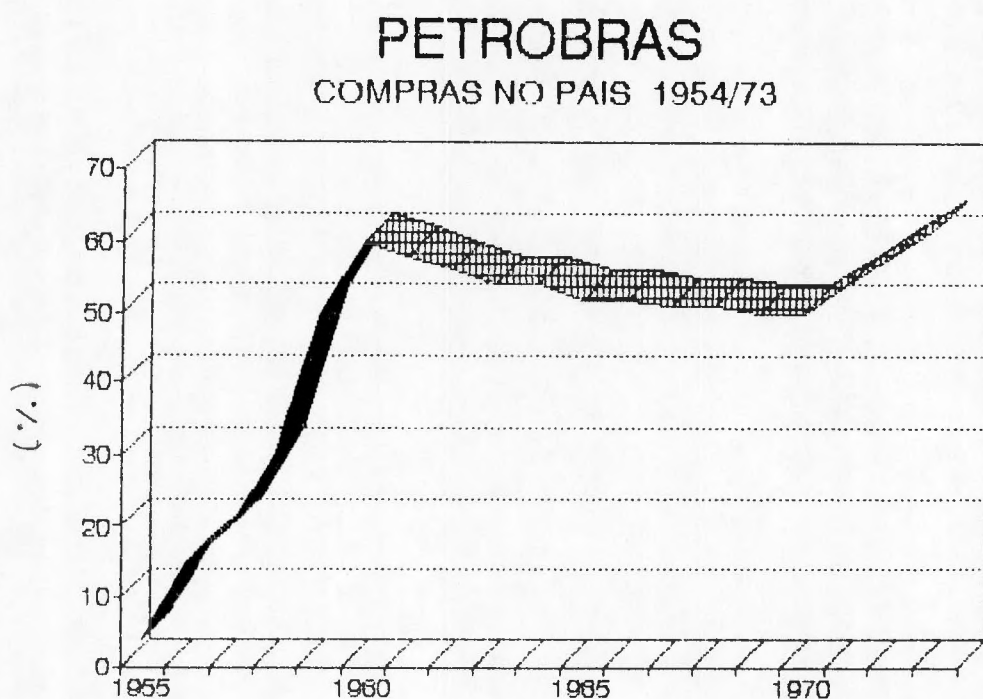
Sobre os investimentos realizados nos segmentos em análise, é preciso fazer duas observações adicionais. Primeiro, deve-se esclarecer que não há competição (trade-off) entre eles, ou seja, é inadequado afirmar que a simples constatação de queda na participação dos investimentos upstream ou downstream no total das inversões, retrate necessariamente mudanças estratégicas de longo prazo. Os investimentos em refino efetuados ao longo dos anos 60 não significaram necessariamente desprestígio das atividades de exploração/produção; o upstream e o downstream

(14) A frota de petroleiros passou de 22 para 37, ampliando a capacidade de transporte em mais de 5 vezes (de 230 para 1250 TBP).

possuem critérios de inversão distintos, apesar de haver entre eles grande complementaridade⁽¹⁵⁾.

A segunda questão diz respeito ao incentivo prestado pela empresa ao setor privado nacional. Desde a sua criação, a PETROBRÁS procurou incentivar o desenvolvimento da indústria nacional, participando ativamente da formação da Associação

GRÁFICO 4



(15) Em certa ocasião, o então presidente da empresa Gen. Araken de Oliveira, ao rebater as críticas, por ele consideradas míopes, de que a empresa não havia investido seriamente no upstream, preferindo as atividades mais lucrativas como o refino, a petroquímica e a distribuição, afirmou que "(...) esses críticos ignoram que foi justamente a ampliação de atividades correlatas que possibilitou ao país vultosa economia de divisas e à empresa o volume de recursos que lhe permitiu financiar a gigantesca tarefa de pesquisar e descobrir petróleo" (Discurso proferido no Seminário "Modelo Energético", em 31/08/79).

Brasileira para o Desenvolvimento da Indústria de Base (ABDIB), por exemplo, além de impor desafios tecnológicos às empresas brasileiras, induzindo novos investimentos em setores estratégicos, como a indústria de base. O índice de nacionalização de materiais e equipamentos utilizados pela empresa aumentou muito já nos primeiros cinco anos de operação, passando de 5% para 60%, provavelmente em função da implantação das refinarias REDUC, REFAP, REGAP e REPLAN e pela aquisição de muitos petroleiros no exterior (Teixeira, 1989), conforme gráfico

III.3.2 - 1974/85: A CRISE DO PETRÓLEO E OS INVESTIMENTOS NO UPSTREAM

Durante a década de 70 ocorreram dois choques nos preços do petróleo no mercado internacional: no final de 1973, quando os preços quadruplicaram devido à restrição de quotas de produção decidida pelos países da OPEP e, em 1979, por ocasião da guerra entre Irã e Iraque.

O reflexo da elevação dos preços na política de investimentos do setor petróleo e, por extensão, da economia mundial, foi muito grande. No caso brasileiro, bem como nos demais países dependentes deste produto, o dispêndio com importações de petróleo e derivados passou de US\$ 425 milhões em 1972 para US\$ 3 bilhões em 1974, mantendo um ritmo acelerado de crescimento. Em 1979, este valor já se situava em US\$ 6,5 bilhões, quando ocorre novo choque, catapultando a evasão de divisas para estratosféricos US\$ 11 bilhões em 1981 (anexo 10). Desafortunadamente, conforme anexo 3, a carga processada de petróleo importado durante o período 1974/79 cresceu gradual, porém assustadoramente, de 79,4% para 85,5%.

Com o choque dos preços internacionais de petróleo, a política energética brasileira viu-se obrigada a estabelecer uma série de projetos que minimizassem a dependência externa. Os

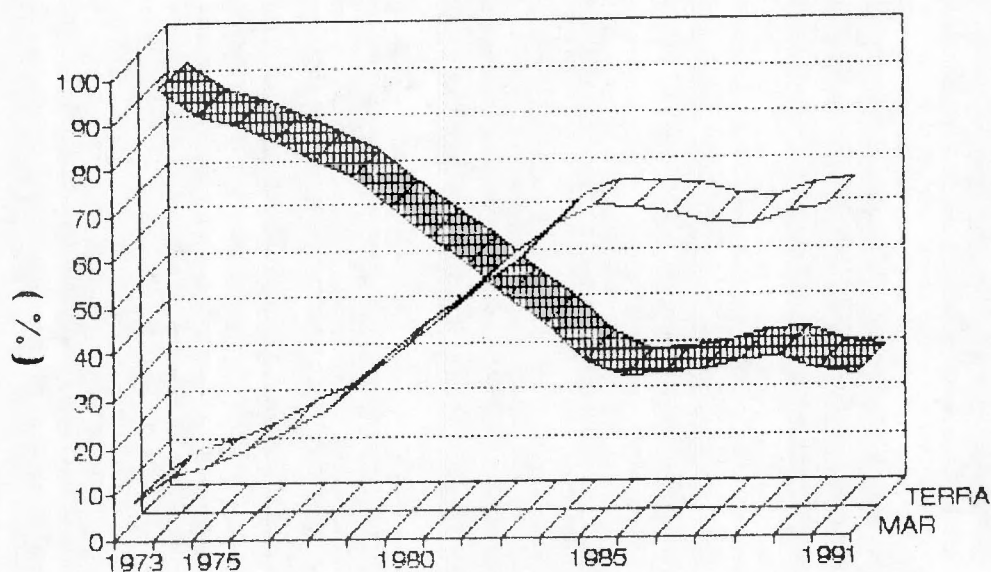
três principais foram: o programa de substituição do consumo de derivados, o programa de conservação de energia e o incentivo à produção nacional de petróleo.

Deste modo, a crise do petróleo foi o principal responsável pela mais importante decisão da PETROBRAS em toda a sua história: investir na exploração e produção de petróleo no mar.

Como mencionado na seção anterior, em 1968 a empresa já havia descoberto óleo na plataforma continental, mas devido à combinação de custos elevados e preços do petróleo importado

GRÁFICO 5

PRODUÇÃO NACIONAL DE PETRÓLEO TERRA E MAR 1973/1991



razoavelmente baixos, a produção marítima até 1973 correspondia a apenas 8% da produção nacional, como se observa no gráfico 5. A partir de 1973, a produção marítima cresceu continuamente até atingir seu ponto mais elevado, por volta de 1985, quando se produziu 22,7 milhões de metros cúbicos de petróleo nacional, correspondentes a 71,7% da produção nacional.

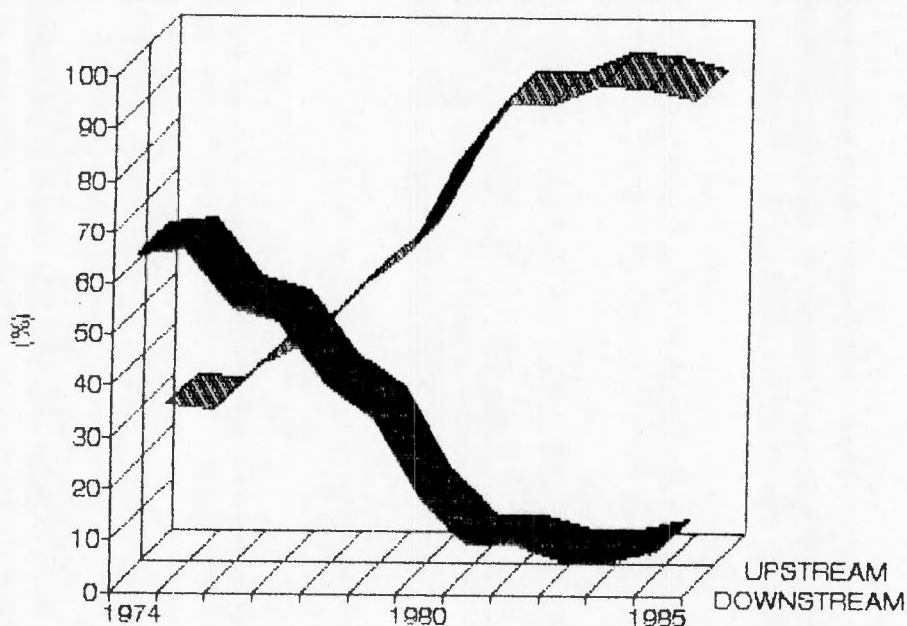
Os preços altos no mercado internacional viabilizaram tecnicamente diversos investimentos no mar, principalmente na Bacia de Campos, litoral do Rio de Janeiro, onde descobriu-se o campo de Garoupa em 1974, a 100 km da costa e em lâmina d'água de 120 metros. Desde então as descobertas se sucederam, localizadas entre 60 e 130 km da costa. Os investimentos em exploração e produção ampliaram-se sensivelmente a partir de 1974, refletindo a política de minimização dos impactos da crise internacional. Em 1974, o upstream absorvia 30% dos investimentos, passando em 1978 para 53%, em 1979 para 77% e daí evoluindo até se situar, na primeira metade dos anos 80, em aproximadamente 90% dos recursos investidos (gráfico 6). Foram nada menos que US\$ 30 bilhões investidos entre 1974 e 1985, principalmente na produção, já que urgia diminuir a dependência em relação ao óleo importado. Entre exploração e desenvolvimento da produção há um período de maturação que, em alguns casos, atinge 5 ou 6 anos, configurando as características de longo prazo deste segmento⁽¹⁶⁾. Em virtude

(16) Em 1977 inicia-se o Sistema de Produção Antecipada (SFA), possibilitando a produção de reservatórios em prazo menor que o normal. Este processo, contudo, implica no risco de depredação dos reservatórios, pois pode provocar depleções (queda da pressão interna), comprometendo a produção futura.

da urgência requerida pelo governo, a Bacia de Campos, que hoje

GRÁFICO 6

INVESTIMENTOS PETROBRAS 1974/85

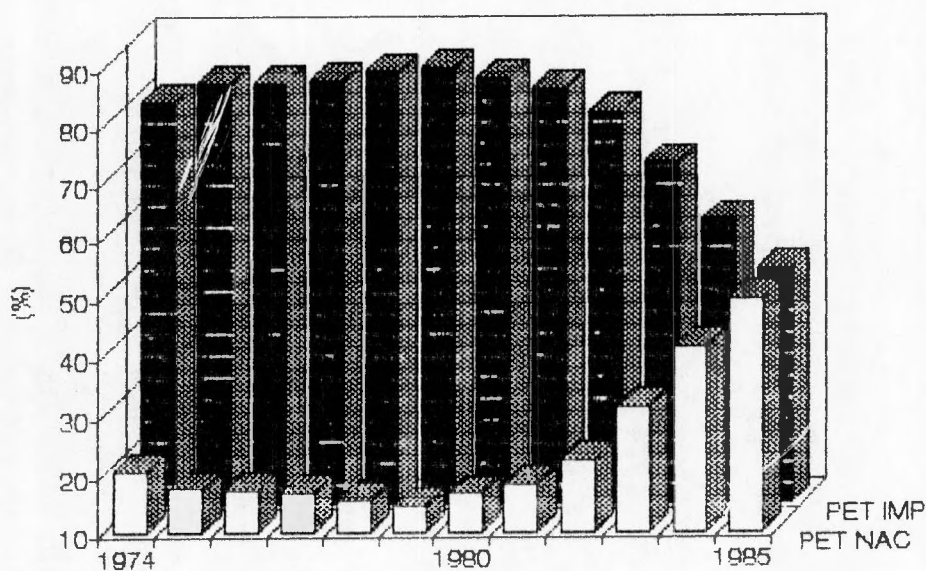


responde por mais de 60% da produção nacional, passou a receber a maior parte dos recursos destinados ao upstream.

Os investimentos no upstream só começaram a dar retorno a partir de 1980, quando a meta dos 500.000 b/d (para 1985)

intensificou ainda mais os investimentos na produção⁽¹⁷⁾⁽¹⁸⁾. Assim, a produção nacional passou a aliviar o déficit com petróleo, aumentando de 14,5% em 1979 para 50% em 1985, conforme gráfico 7, abaixo.

GRÁFICO 7
PETROLEO IMPORTADO X NACIONAL



Como se pode observar, a antiga polêmica em torno da autosuficiência e da viabilidade de encontrar petróleo no subsolo brasileiro retornou à cena com a crise de 1973. Esta questão foi aludida pelo então presidente da empresa, General Ernesto Geisel, em seu discurso de despedida em 12/07/73, curiosamente a poucos meses da eclosão da crise. Nesta ocasião, Geisel reafirmou sua

(17) Os investimentos em desenvolvimento da produção atingiram o pico de US\$ 3,275 bilhões em 1982.

(18) A meta de 500.000 b/d, estipulada em 1980, foi plenamente atingida, uma vez que em 1985 a produção, conforme anexo 3, foi de 534.000 b/d (obs: 1 m3 = 6,29 barris).

convicção de que o objetivo da PETROBRÁS era garantir o abastecimento, argumentando que:

"(...) a autosuficiência na produção de petróleo, por mais desejável que seja, não é a missão básica da empresa a que deva ser alcançada a qualquer preço, e isto porque ela é função de fatores e circunstâncias aleatórias, independentes de nossa vontade; porque pode exigir custos demasiadamente onerosos; porque, se é difícil obter essa autosuficiência, mais difícil será mantê-la, dada a explosiva expansão do mercado de consumo, de um lado, e a inexorável exaustão das jazidas de outro, e, por fim, porque não devem ser excluídas as possibilidades e conveniências do suprimento através do intercâmbio comercial com outros países" (citado em FUNDAP, 1987, v2, página 300).

Este tipo de interpretação, com a elevação dos preços internacionais, caiu no vazio, cedendo espaço para a argumentação contrária, que vigorou durante o período focalizado nesta seção.

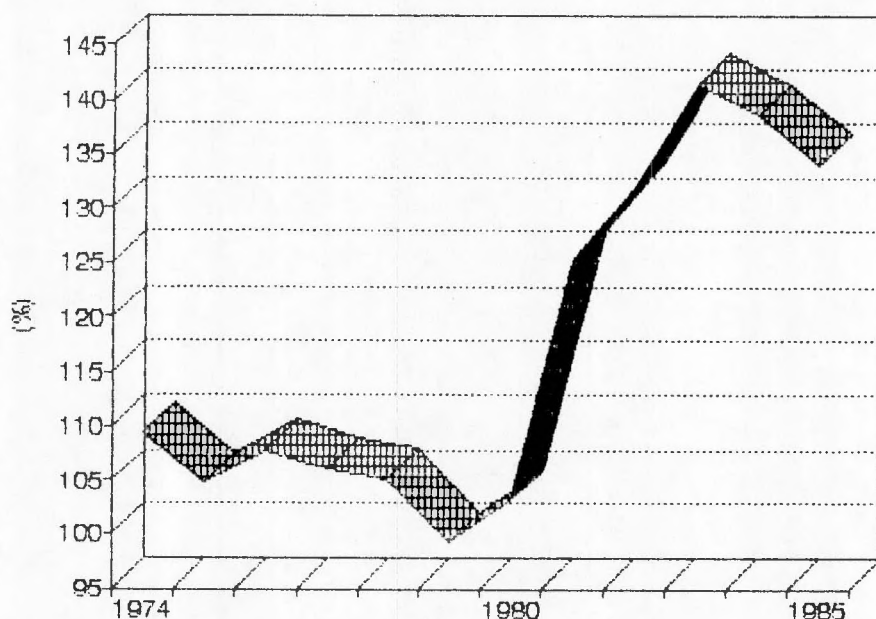
Sobre os investimentos em refino, constata-se que houve, durante este período (1974/1985) uma grande diminuição no ritmo das inversões. Entretanto, não se pode creditar esta redução de recursos apenas à priorização do upstream. Na verdade, a restrição dos recursos explica-se pela manutenção da autosuficiência no refino adquirida no período anterior, proporcionando, inclusive, a exportação dos excedentes (anexo 10). Desde os anos 60, o consumo nacional de derivados crescia a taxas superiores a 10% a.a., denotando o uso intensivo de petróleo como fator de impulsão ao acelerado crescimento econômico verificado a partir de 1967. Entre 1974 e 1985, entretanto, a crise econômica, seguida pela política de conservação e substituição de petróleo, fez a demanda por

derivados cair gradativamente: entre 1980 e 1984 houve retração de 14%.

Os investimentos em refino realizados até 1973, como se analisou na seção anterior, foram suficientes para abastecer o mercado nacional. Quando adveio a crise, porém, um bloco adicional de inversões neste segmento já estava em andamento, pois os cenários anteriores à crise prognosticavam grande fôlego ao consumo de derivados. Desta forma, entraram em operação quatro novas refinarias: Refinaria de Manaus (REMAN) e de Capuava (RECAP) em 1974, Refinaria Presidente Vargas (REPAR-Paraná) em 1976; e a Refinaria Henrique Lages (REVAP-SP) em 1981, com a maior capacidade de todo o sistema (170.600 b/d).

GRÁFICO 8

CAPACIDADE DE REFINO 1974/85



Diante do aumento do número das unidades, o refino encontrou-se na inusitada situação de excesso de capacidade, vendo-se às voltas com a possibilidade de processar até 40% além do consumo de derivados do país, em 1982 (gráfico 8). O excesso de capacidade foi utilizado para, por um lado, incrementar a exportação de derivados, principalmente gasolina e óleos combustíveis, e, por outro lado, adequar a estrutura do refino às alterações exigidas pelo mercado⁽¹⁹⁾.

Do ponto de vista do suprimento, o período 1974/85 apresentou uma impressionante demonstração da importância dada pela PETROBRÁS ao setor privado nacional, bem como da flexibilidade e rapidez com que a indústria doméstica de bens de capital respondeu aos novos desafios tecnológicos decorrentes da produção off-shore. Após o primeiro choque do petróleo, ocorreu um boom no mercado internacional de equipamentos petrolíferos, rebatendo na elevação de seus preços, além de apresentarem alongamento dos prazos de entrega.

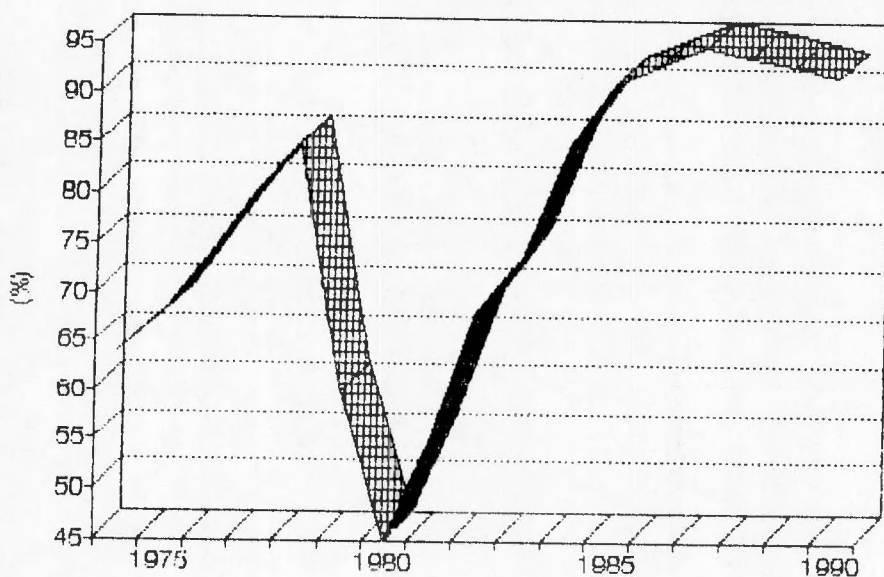
Entre 1978 e 1980, conforme se observa no gráfico 9, a aquisição de equipamentos por parte da PETROBRÁS foi canalizada para o exterior, principalmente por causa da tecnologia avançada. Essa tendência foi revertida a partir do esforço da empresa em

(19) A principal alteração foi redefinir as correntes, aumentando a faixa do óleo diesel, dado seu caráter estratégico na economia brasileira. Isto permitiu uma "dieselização" da frota de veículos, pois a política de subsídios cruzados, como se verá adiante, beneficiou os preços deste derivado. Até 1973, o parque de refino estava estruturado para atender um mercado predominantemente de leves, principalmente a gasolina.

GRÁFICO 9

PETROBRAS

COMPRAS NO PAÍS 1974/90



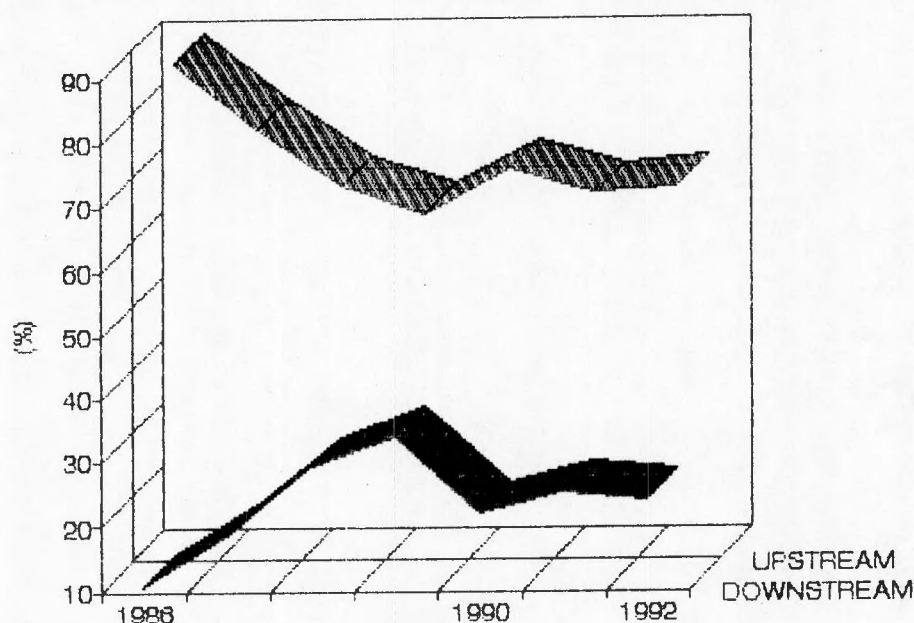
nacionalizar os equipamentos. Segundo a FUNDAP (1989), esta política de nacionalização teria assumido três percursos principais: a) procurou-se aproveitar ao máximo a capacitação das empresas nacionais, adquirindo delas equipamentos, serviços de perfuração e construção de plataformas; b) estimulou-se o desenvolvimento da indústria de equipamentos de perfuração de petróleo através de encomendas a empresas nacionais; e c) procurou-se assimilar e transferir tecnologia aos fabricantes nacionais.

III.3.3 - 1986/1992: INVESTIMENTOS CADENTES

Trafegando no contra-fluxo da economia brasileira da primeira metade dos anos 80, a PETROBRÁS viveu o auge dos investimentos justamente nos momentos mais agudos da recessão, em 1982 e 1983. A partir daí, os níveis de investimentos diminuíram lentamente até 1985; no ano seguinte, entretanto, iniciou-se uma forte desaceleração, reduzindo-se de US\$ 3,9 bilhões em 1987 para US\$ 1,6 bilhão em 1990 e recuperando-se nos dois anos seguintes, finalizando 1992 em algo próximo a US\$ 2,4 bilhões (anexo 1).

GRÁFICO 10

INVESTIMENTOS PETROBRÁS 1986/92



Apesar de ter diminuído sua participação em relação ao total de investimentos da empresa, o segmento do upstream continuou a ser o maior destinatário dos recursos investidos, amesalhando algo próximo a 65% do total, contra 25% do downstream. A partir de 1985, com a descoberta de Albacora, inaugura-se um novo desafio: explorar e produzir em águas profundas⁽²⁰⁾⁽²¹⁾.

A meta da autosuficiência, que havia sido ressuscitada em função dos dois choques do petróleo nos anos 70 e se consolidado pelo sucesso da exploração/produção na plataforma continental, parecia, em meados dos anos 80, fadada a ser cumprida. Até esta data, todas as condições (políticas e econômicas) favoreciam o incremento da produção nacional: os preços do barril de óleo importado estavam bastante elevado; a política de substituição e conservação de derivados auxiliou a queda da demanda⁽²²⁾, reduzindo a necessidade de importação de óleo; a autosuficiência readquiriu condições políticas

(20) São consideradas profundas as lâminas d'água acima de 400 metros de profundidade.

(21) Os desafios tecnológicos decorrentes da produção em águas profundas estão sendo enfrentados pela PETROBRÁS através do Programa de Capacitação Tecnológica em Sistemas de Exploração para Águas Profundas (PROCAP), iniciado em 1986 e envolvendo ativamente as áreas de Exploração, Produção, Perfuração, Materiais, Engenharia e Pesquisas.

(22) O setor cimento, por exemplo, assinou protocolo no qual se comprometia a reduzir a zero a participação do óleo combustível entre suas fontes energéticas.

sustentáveis.

A partir de 1985, entretanto, estas condições foram, uma a uma, esmaecendo. O preço do barril de petróleo no mercado internacional, que havia passado de US\$ 3,88 em 1973 para US\$12,55 em 1974 e de US\$ 13,65 em 1978 para US\$ 36,59 em 1981, conforme tabela 10, sofre uma súbita queda a partir de 1985, quando o preço cai para US\$ 29,70, retraindo-se ainda mais nos anos seguintes, finalizando o ano de 1989 ao nível de US\$ 18,00, estabilizando-se nesta faixa, apesar da Guerra do Golfo, em 1991.

A política de substituição e conservação perdeu o ímpeto em virtude da queda do preço do petróleo importado e da prática de *underpricing* pelo governo brasileiro, como se explicitará na seção seguinte. Quanto ao apoio político, novamente se colocava a questão do início dos anos 60: deve-se buscar a autosuficiência mesmo com os preços internacionais de petróleo deprimidos? Esta questão não foi respondida; na verdade, no período recente as grandes decisões da empresa têm sido sistematicamente postergadas, criando uma espécie de vácuo decisório.

Do lado do refino, a capacidade de processamento tem se mantido flutuando ao redor de 1,4 milhão de barris/dia (oscilação em torno de 15%) contra um consumo de derivados da ordem de 1,2 milhão de b/d. Esta é uma situação crítica, pois não se está investindo na modernização do parque de refino, o que significa pouca variação futura da atual capacidade de processamento.

O problema crucial da negligência com relação aos investimentos no downstream é que o consumo de derivados, se e quando ocorrer a retomada do crescimento econômico, tende a crescer aceleradamente, muito acima da recessiva média anual de 1,3% verificada durante a década passada. Se não forem feitos investimentos urgentes no refino, a dependência de importações de derivados aumentará.

III. 4 - AUTONOMIA E CONTROLE NA PETROBRÁS

As informações sobre os investimentos da PETROBRÁS sugerem que, ao longo do período analisado, a autonomia empresarial harmonizou-se satisfatoriamente com a responsabilidade pública de abastecer o mercado interno com derivados de petróleo, pois esta missão, legalmente atribuída à empresa, em nenhum momento de sua trajetória deixou de ser cumprida. É passível de anotação, entretanto, que a autonomia relativa gozada pela PETROBRÁS foi dinâmica, isto é, não se pode afirmar que as macrodecisões sobre o setor petróleo foram resultado exclusivo da lógica empresarial praticada pela companhia. Na verdade, sua autonomia pode ser diferenciada de acordo com os três períodos analisados.

Durante a etapa 1954/73 sua liberdade decisória foi crescente, apesar da turbulência dos primeiros anos e da frustração decorrente do "Relatório Link". Obteve autonomia suficiente para instalar um parque refinador capaz de processar praticamente todo o volume de derivados consumido no país, além de manter crescentes inversões no upstream com vistas a melhorar o conhecimento geológico das bacias sedimentares brasileiras.

Durante o regime militar inaugurado em 1964, a ótica empresarial beneficiou os grandes projetos da empresa, principalmente a partir da reforma administrativa de 1967,

permitindo a verticalização do monopólio do petróleo⁽²³⁾.

Primeiramente, a empresa se expande para o segmento petroquímico, criando, em dezembro de 1967, a PETROBRÁS Química (PETROQUISA), com o objetivo de estimular, em parceria com a iniciativa privada nacional e estrangeira (modelo tripartite), as atividades ligadas à indústria química e petroquímica. A PETROQUISA, por seu turno, também possuía suas ramificações, controlando quatro empresas (Petroquímica União SA, COPESUL, Petroflex e Companhia Nacional de Alcalis) e se associando com diversas outras, entre elas a COPENE.

Em maio de 1971, surge a PETROBRÁS Distribuidora SA (BR), referendando e estruturando uma atividade que a empresa já vinha executando desde 1963, ou seja, a distribuição de derivados. Deve-se ressaltar que o segmento da distribuição é o único elo competitivo (não-monopolista) de todo o fluxo de petróleo no Brasil. Inserindo-se nele, a PETROBRÁS explicita a forte influência empresarial embutida nos planos elaborados pela tecnoburocracia.

Uma outra prova da lógica empresarial que presidiu as ações da empresa naquela época foi a criação, em janeiro de 1972, de um braço internacional, a PETROBRÁS INTERNATIONAL SA

(23) O DL 200/67, que instituiu a reforma administrativa foi analisado na segunda parte deste trabalho. A criação de novas empresas subsidiárias foi extremamente facilitada, bastando que a holding conseguisse autorização do Departamento Nacional de Combustíveis e aprovação da Assembléia Geral.

(BRASPETRO), com a finalidade de ampliar as áreas de exploração e produção, instalando-se em diversos países, como a Inglaterra, EUA, Dinamarca, Angola e Argélia

Além destas subsidiárias, foram criadas outras três, todas no ano de 1976: a PETROBRAS Fertilizantes (PETROFÉRTIL), holding constituída sob a égide do II PND, com a finalidade de reduzir a dependência dos fertilizantes estrangeiros; a PETROBRAS Comércio Internacional SA (INTERBRAS), atuando como uma Trading Company e destacando-se através de contratos do tipo Barter (troca de produtos) e a PETROBRAS Mineração SA (PETROMISA), objetivando pesquisar e produzir jazidas minerais, bem como beneficiar, industrializar, transportar e distribuir os produtos resultantes, principalmente o potássio.

Além do sucesso da estratégia de verticalização das atividades, pode-se perceber a autonomia da PETROBRAS no período 1954/73 através de outras duas medidas: a extensão do monopólio às importações de petróleo e derivados, segmento que havia sido preservado para iniciativa privada no DL 2004, e a marginalização das refinarias particulares, cuja capacidade de processamento deveria permanecer *ad eternum* nos mesmos patamares em vigor no início dos anos 60.

No período 1973/85 houve uma modificação drástica no cenário internacional, com a eclosão de dois choques do petróleo (em 1973 e 1979), repercutindo fortemente na escolha das

estratégias da PETROBRÁS. A lógica empresarial expansionista arrefeceu, passando a empresa a atuar no sentido de minimizar os efeitos da crise.

É interessante verificar que o choque do petróleo provocou na PETROBRÁS dois efeitos paradoxais: se, por um lado, a empresa foi guindada à condição de "gerente da crise", concentrando recursos financeiros e políticos de amplas dimensões, por outro, a visibilidade pública de suas ações tornou-a vulnerável a uma série de críticas das quais a empresa fora protegida, no período anterior, pela redoma do regime militar.

Dessa forma, ao mesmo tempo em que a empresa se lança à exploração e produção do petróleo visando a autosuficiência e administrando uma gigantesca massa de recursos, desenvolvem-se programas de redução da dependência do petróleo, muitos deles com o apoio explícito da PETROBRÁS. O engajamento (compulsório, é verdade, mas muito bem recebido pela tecnoburocracia da empresa) no programa de redução de consumo do petróleo parece configurar um desvio da lógica empresarial⁽²⁴⁾. Se isto é correto, por outro lado, a meta da autosuficiência e os investimentos crescentes no upstream recolocam os parâmetros empresariais na ordem do dia, pelo menos no que tange à busca incessante do aprimoramento tecnológico e, por consequência, da competitividade

(24) É difícil imaginar uma empresa como a SHELL solicitar seriamente aos seus clientes que deixem de consumir seu produto e passem a consumir o produto concorrente.

internacional.

Durante esta fase, pode-se identificar pelo menos três acontecimentos denotativos da diminuição da autonomia da empresa:

- a) com a queda do ritmo de crescimento da economia brasileira, surgiu uma forte "campanha antiestatizante", condenando a intervenção e preconizando a privatização de algumas empresas;
- b) a criação do Programa Nacional do Alcool (PROÁLCOOL) impôs à PETROBRÁS a convivência com um concorrente direto da gasolina automotiva, cujo armazenamento passou a ser realizado pela empresa; e c) o presidente Geisel autorizou, em 1975, a PETROBRÁS a assinar Contratos de Serviços com Cláusulas de Risco, segundo os quais permitiu-se a exploração e produção de jazidas de petróleo e gás natural localizadas no subsolo brasileiro, desde que atendessem a uma série de critérios que preservavam a propriedade brasileira sobre os hidrocarbonetos descobertos.

De todo modo, o período 1973/85 não foi especialmente restritivo às ações da PETROBRÁS. Ao contrario, a exploração e produção de jazidas localizadas no mar propiciou-lhe condições extremamente favoráveis de dinamizar suas atividades. Contudo, a empresa viu-se obrigada a atender demandas crescentes por transparência e perdeu as características hegemônicas anteriores.

O período 1985/1992 representou uma nova guinada na lógica de atuação da empresa. O uso indiscriminado da PETROBRÁS como instrumento de políticas macroeconômicas de curto

(curtíssimo) prazo fez com que se esfacelasse a olímpica autonomia com a qual aprendera a conviver.

Um dos sintomas da significativa perda de autonomia foi a queda abrupta dos recursos para o atingimento da meta de autosuficiência, apesar da manutenção de um elevado patamar de recursos para o upstream, porém insuficientes para fazer frente aos novos e difíceis desafios tecnológicos impostos sobre a exploração e produção em águas profundas.

Outro aspecto da deterioração da autonomia da empresa foi a extinção da PETROMISA e da INTERBRÁS no bojo da reforma administrativa do governo Collor. Além disso, o Programa de Privatização, gerenciado pelo BNDES, não só privatizou parte do segmento petroquímico como aludiu, na pessoa de seu presidente, Eduardo Modiano, a possibilidade de quebra do monopólio e privatização da empresa.

Ou seja, a PETROBRÁS encontra-se hoje sob uma circunstância inédita na sua história: além de ter perdido gradualmente sua autonomia decisória, ainda corre o risco de ver o monopólio destruído. A fase atual, portanto, representa o momento de menor autonomia da história da empresa.

III.4.1 - FATORES DETERMINANTES DA AUTONOMIA

Teoricamente, o governo dispõe de três recursos para limitar a autonomia das EPs: a) controlar o orçamento, estabelecendo limites à expansão das despesas, cuja variável-chave é o investimento; b) controlar o financiamento, limitando o acesso ao sistema financeiro e, principalmente, restringindo as correções dos preços; c) trocar o corpo de executivos da empresa (presidente e diretores).

No caso da PETROBRÁS, bem como da grande maioria das empresas públicas brasileiras, a capacidade de investimentos é, via de regra, definida residualmente, ou seja, depende do montante das receitas previstas. Definidos os limites de recursos a serem investidos, a PETROBRÁS, ao longo de sua história, tem sido suficientemente autônoma para decidir sobre sua destinação, encontrando pouca resistência governamental. Desta forma, a questão orçamentária está diretamente subordinada à questão financeira.

Do ponto de vista do financiamento das atividades desenvolvidas pela PETROBRÁS, deve-se ressaltar o papel central da política de preços dos derivados, uma vez que este tem sido o instrumento mais utilizado pelo governo para controlar o

comportamento da empresa⁽²⁵⁾.

Primeiramente, é preciso que se compreenda a intrincada sistemática de fixação dos preços de derivados do petróleo. A metodologia atual, apesar de ter sofrido algumas alterações, data de 1966; antes disto, o preço nacional dos derivados era definido exclusivamente pelo preço CIF do derivado (até 1964) e do petróleo bruto (entre 1964 e 1966) importados. Em outras palavras, o consumidor brasileiro pagava o preço dos derivados ou petróleos importados, o que se justificava pela reduzida participação da produção nacional de petróleo frente ao consumo total de derivados, da ordem de 30% durante a década de 60.

É preciso, também, diferenciar dois tipos de preços: o Preço Médio ao Consumidor (PMC) e o Preço Médio de Realização (PMR). O consumidor final, quando adquire qualquer derivado cujo preço é controlado pelo governo, paga, além do PMR, diversas outras parcelas: royalties da Plataforma Continental, ICMS (refino, distribuição e revenda), PIS/PASEP e FINSOCIAL (refino, distribuição e revenda), Frete de Uniformização de Preços - FUP (refino e distribuição) e margem de lucro do revendedor e do distribuidor. Este é, portanto, o preço ao consumidor.

O PMR destina-se a cobrir os custos do refino, agrupados pelo Decreto-Lei 61 de 22/11/1966 em quatro categorias:

(25) Quanto aos recursos originados por outras fontes, consultar Reichstul (1980) e Werneck (1987).

GRUPO I - Custo da matéria-prima (petróleo), inclusive seguro, despesas bancárias etc. Este custo varia em função do preço do petróleo importado;

GRUPO II - Custos da mão-de-obra do refino;

GRUPO III - Outros custos de refino, compostos pelos custos operacionais do Departamento Industrial e da Administração Central e por custos referentes às transferências de petróleo, despachos, tabelas portuárias, capatazias e rebocadores;

GRUPO IV - Custos de capital (depreciação e remuneração do capital investido no refino).

Este é, portanto, o custo da PETROBRÁS para realizar a tarefa de refinar o petróleo importado e, também, o nacional, considerando-os num mesmo conjunto. Vale dizer, o preço do petróleo nacional é definido em paridade com o do petróleo importado. Se a PETROBRÁS for remunerada de acordo com o PMR, estarão sendo ressarcidos os custos com a importação e com o refino.

Esta sistemática de apuração do PMR deve-se à impossibilidade de definir, com exatidão, o custo de cada derivado, bem como seu rateio em relação ao custo total, uma vez que o processo de refinação é de natureza contínua. Deste modo, conforme documento da própria PETROBRÁS (1989):

"Os preços de realização dos derivados são fixados de forma que a média ponderada destes preços pelas quantidades demandadas dos derivados seja igual ao custo unitário de processamento do petróleo (preço médio de realização)".

O item mais importante da estrutura de custos que gera o PMR é, sem dúvida, o custo CIF do petróleo importado, oscilando entre 60% e 80% do PMR. Através do PMR, o governo tem flexibilidade para fixar os preços dos derivados em função de seus objetivos econômicos, sociais ou políticos, sem que isto afete a remuneração da PETROBRÁS, bastando que os preços de cada derivado sejam fixados de forma a compor o PMR. Em outras palavras, o preço de um derivado pode ser significativamente reduzido, em função de objetivos sociais, sem que isto afete a remuneração da empresa, desde que o mecanismo de compensação implícito na sistemática de cálculo eleve o preço de outro (ou mais de um) derivado⁽²⁶⁾.

Sobre a metodologia de cálculo dos preços dos derivados, cabe, ainda, uma importante observação. Para o período de vigência de cada estrutura de preços são estimados

(26) "Assim, para os derivados de produção nacional cujos preços são fixados pelo governo, tudo se passa como se a PETROBRÁS vendesse todos eles ao mesmo preço (PMR) ou se ela produzisse apenas um derivado médio a partir do processamento do petróleo, cujo preço fosse o PMR" (PETROBRÁS, 1989).

valores para o preço CIF do petróleo importado e para a taxa de câmbio que o converte de dólar para cruzeiros, formando o chamado "CIF estrutura". Quando ocorrem flutuações na taxa de câmbio e/ou no preço do barril de óleo no mercado internacional, o CIF estrutura apresenta desvios em relação ao CIF efetivo. Visando impedir que as variações dos preços internacionais e/ou do câmbio interfiram na fixação do PMR, a lei obriga que sejam apropriadas estas diferenças (para mais ou para menos) em um instrumento contábil que ficou conhecido como "conta-petróleo", administrado pelo CNP (DNC). Desta forma, a PETROBRÁS pode ser credora ou devedora junto ao CNP.

Feitos estes esclarecimentos, pode-se analisar a evolução da política de preços de derivados praticada pelo governo através do CNP, órgão responsável pela definição dos índices de reajuste do PMR e dos demais componentes do preço final dos derivados (PMC). Conforme os gráficos 11 e 12, pode-se estabelecer duas observações com relação à política de preços de derivados entre 1973 e 1991.

Primeiro, é nítida a presença de subsídios cruzados, ou seja, para um mesmo PMR ou PMC, a evolução dos preços dos derivados é bastante distinta. Assim, fica patente a preocupação governamental em manter derivados socialmente importantes, como o GLP e óleo diesel, abaixo do preço médio. No caso do GLP, principalmente, nota-se um contínuo e vigoroso subsídio, pois, em 1991, o preço deste produto correspondia, em termos reais, a menos da metade do preço praticado nos anos 70. Do outro lado do

GRÁFICO 11

EVOLUCAO DO PMC E DOS PREÇOS DOS DERIVADOS

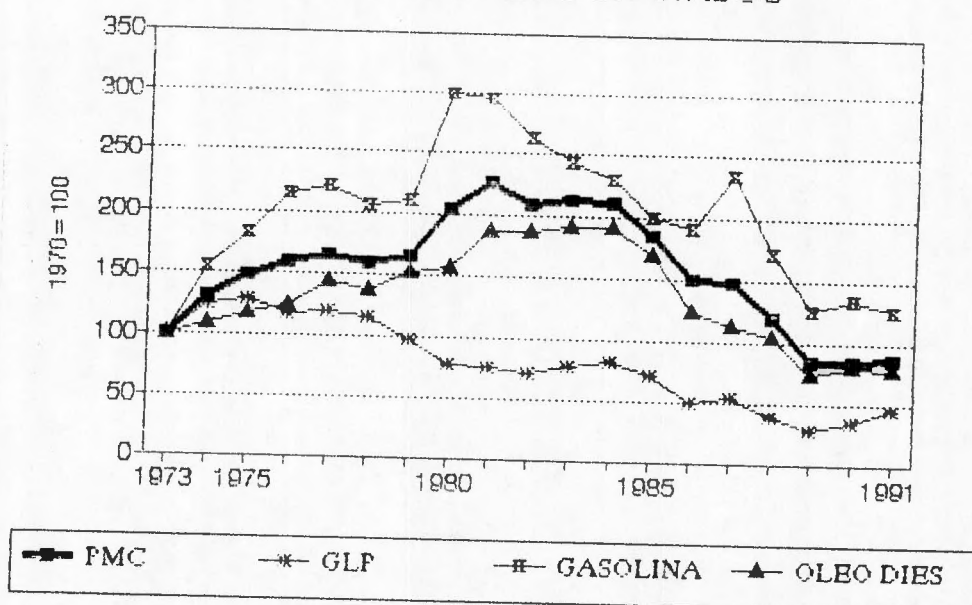
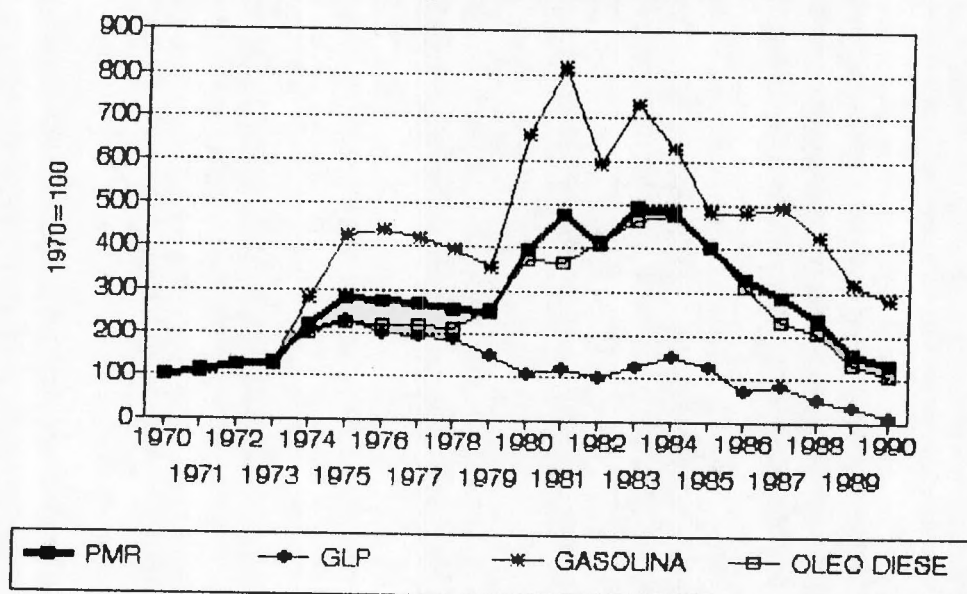


GRÁFICO 12

EVOLUCAO DO PMR E DOS PREÇOS DOS DERIVADOS



subsídio cruzado, fica igualmente claro que o preço da gasolina tem sido reajustado sistematicamente acima do PMR ou do PMC, fazendo com que a classe média, detentora de veículos automotivos, "banque" o subsídio dos derivados de consumo popular.

A segunda observação diz respeito ao realismo tarifário. Após o 1º choque do petróleo houve uma política persistente de manter os reajustes dos preços dos derivados acima da evolução dos demais preços da economia, principalmente como instrumento de política macroeconômica durante a primeira metade da década de 80⁽²⁷⁾. A partir de 1984 e, especialmente, de 1986, a política realista para os preços públicos foi abandonada, passando-se à prática de subcorrigir os preços dos derivados com relação à inflação. Desde esta época, a situação tem se agravado continuamente, estabilizando-se em um patamar muito baixo a partir de 1989. Entre 1981 e 1989, o PMC diminuiu em aproximadamente 270%⁽²⁸⁾.

A manutenção prolongada da subcorreção do PMC, apesar de já constituir forte constrangimento à autonomia financeira da

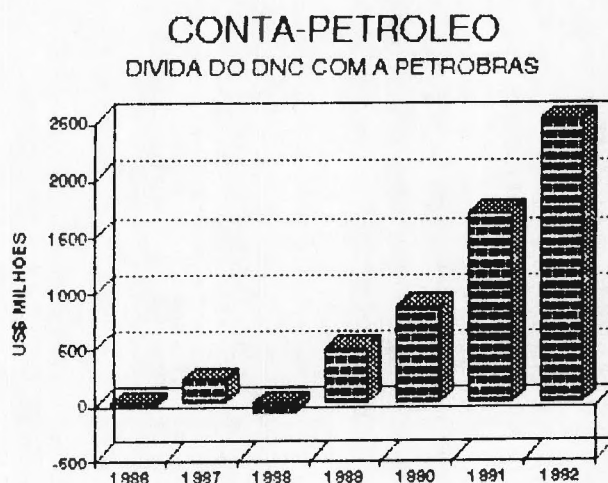
(27) Em 1981 o PMC, em termos reais representava 2,3 vezes o PMC de 1973.

(28) O irrealismo tarifário não foi um "privilégio" do setor petróleo, ocorrendo também nos setores de telecomunicações, energia elétrica e siderurgia.

PETROBRÁS, não é o único problema enfrentado pela empresa na questão da política de preços. O CNP (DNC), ou seja, o governo, simplesmente não tem honrado suas dívidas referentes à "conta-petróleo" desde 1989,

conforme gráfico 13, impondo adicional sangria de recursos da ordem de US\$ 2,49 bilhões em 1992. Esta dívida se refere às diferenças entre o preço "CIF estrutura"

do petróleo importado e do "câmbio estrutura" em relação ao preço e câmbio efetivos (anexo 10).



Além da política de preços, outro instrumento amplamente utilizado pelo governo no período recente para controlar as ações da PETROBRÁS tem sido a substituição de dirigentes. A partir de 1988, a rotatividade de dirigentes na empresa foi inusitada e inconcebível do ponto de vista estritamente administrativo (anexo 12). A descontinuidade tem sido a marca das últimas direções da PETROBRÁS.

Tamanho rotatividade parece demonstrar a insatisfação dos governos com relação à anterior autonomia da empresa, procurando fazer com que ela se integre na política global do governo. Porém, como a PETROBRÁS responde por toda a política petrolífera brasileira e o governo não possui uma política

energética bem definida, o resultado deste conflito tem sido um vácuo de decisões.

É, portanto, patente a perda de autonomia da empresa nos últimos anos, inspirando preocupações quanto ao seu futuro. Em seu discurso de despedida da presidência da PETROBRÁS, por exemplo, Benedito Moreira assinalou a dificuldade em administrá-la, alegando que três fatores afetam negativamente sua eficiência: a) a extraordinária descontinuidade administrativa; b) as legislações e as normas que a regulam, cada dia mais extensas, complexas e burocráticas; e c) a crescente interferência governamental até mesmo nos assuntos mais corriqueiros.

Procurando resistir ao controle governamental, a PETROBRÁS conta com três vantagens estratégicas. A primeira vantagem da empresa em relação ao governo⁽²⁹⁾ é a superioridade técnica de seus funcionários. Isto se reflete tanto nas negociações do dia-a-dia quanto nas definições de investimentos intensivos em tecnologia, pois o desconhecimento técnico das questões impede, ou pelo menos inibe, o controle governamental. Além disso, a diferença salarial é grande, podendo refletir no desestímulo do funcionário público.

Em segundo lugar, a tecnoburocracia da empresa amortece

(29) Aliás, de toda a administração indireta em relação à administração direta.

a descontinuidade administrativa provocada pela alta rotatividade dos dirigentes, "tocando" os projetos de forma relativamente independente de ditames superiores. Por tecnoburocracia entenda-se o corpo técnico permanente da empresa, cuja estabilidade permite preservar a integridade de muitos projetos.

Terceiro, o governo não possui unicidade decisória, pois é fragmentado em várias instâncias cujos discursos são, por vezes, antagônicos. Muitas pressões são direcionadas para a empresa e é difícil identificar as orientações de fato representativas dos anseios de longo prazo do governo⁽²⁸⁾. Apesar deste fator poder significar também uma desvantagem, a fragmentação da decisão governamental em várias instâncias fragiliza o controle exercido sobre a empresa.

A falta de unicidade decisória por parte do governo está refletida nos repetidos conflitos entre a PETROBRÁS e as agências governamentais, como o CNP (DNC) e a SEST. O conflito de interesses entre o CNP (DNC) e a PETROBRÁS é muito antigo, anterior inclusive à criação da empresa. Já em 1958, o então presidente Janary Nunes, cujo estilo administrativo era bastante personalista, abre uma crise entre os dois órgãos, pois o CNP insistia em tentar, de fato, realizar as orientações estratégicas

(28) Aliás, este é mais um traço da interminável crise em que se encontra o país: os horizontes de planejamento se estreitam absurdamente. Ocorre que o setor petróleo, dadas suas características intrínsecas, não pode prescindir do planejamento de longo prazo.

da empresa, atributo definido na própria lei do monopólio. Entretanto, a autonomia adquirida pela empresa em função da experiência diretamente produtiva provocou uma espécie de "insulamento administrativo" do CNP (DNC), pois este era incapaz de validar suas diretrizes junto à empresa. A rebeldia prosseguiu ao longo de toda a trajetória da empresa, porém o CNP (DNC), vez por outra, recupera sua função controladora, como por exemplo em dois episódios: a necessidade de racionalização e substituição do uso de derivados após os choques do pretróleo e o controle de preços.

No caso da SEST, dada a amplitude de empresas que pretendia monitorar, a influência diretamente exercida sobre a PETROBRAS foi mínima, restringindo-se à compilação das informações estatísticas.

CONCLUSÕES

A autonomia usufruída pela PETROBRÁS ao longo de quase quatro décadas de existência tem se modificado substancialmente. Durante a fase de integração e verticalização da indústria petrolífera nacional (1954/73), a empresa gozou de ampla liberdade de ação, calcada em uma lógica predominantemente empresarial, possibilitando-lhe implantar um parque de refino capacitado para processar praticamente todo o volume de derivados consumido no país.

Com o advento da crise do petróleo, a lógica de atuação da empresa foi significativamente alterada, abandonando-se a ênfase empresarial e se integrando na macropolítica governamental que procurava reduzir os efeitos dos choques ocorridos nos preços do petróleo em 1973 e em 1979. A "descompressão" do regime militar, a necessidade de reduzir a dependência do país com relação ao petróleo e a eclosão de uma ampla campanha contra a estatização provocaram uma maior "visibilidade" pública das atividades desenvolvidas pela PETROBRÁS, reduzindo a incontestável autonomia do período anterior. A meta de autosuficiência na produção de petróleo, por outro lado, amorteceu as demandas por maior controle sobre a empresa, possibilitando-lhe absorver dotações orçamentárias de grandes proporções e ingressar vigorosamente na exploração e produção off-shore.

Durante o período 1954/1985, o relacionamento entre a PETROBRÁS e o governo, apesar de , muitas vezes, conflituoso, foi marcado por uma singular identidade de interesses, podendo-se afirmar que houve um tratamento adequado e conciliador entre as lógicas empresarial e social, minimizando os efeitos da latente ambigüidade presente em todas as empresas públicas(*). O governo, via de regra, evitou interferir nos "processos" internos à empresa, monitorando (por decisão própria ou por falta de aparelhamento) os resultados deles decorrentes.

No período recente, contudo, o enfoque "finalístico" que o governo imprimiu em seu relacionamento com a PETROBRÁS deslocou-se para uma abordagem "processualística", isto é, a preocupação central do controle exercido pelo governo sobre a empresa passou a ser os meios em lugar dos fins. Passou-se, portanto, de uma situação na qual a empresa detinha grande autonomia operacional e o governo, apesar da influência da PETROBRÁS, estabelecia os ditames estratégicos, para outra, na qual o governo deixou de estabelecer ou referendar as metas de longo prazo e reduziu drasticamente a autonomia operacional da empresa (Matriz de Ramamurti, seção I.2.3).

Ao que tudo indica, esta modificação do controle sobre a

(*) Há, contudo, sintomas claros de "inversão de mando", isto é, a PETROBRÁS, em muitas ocasiões, aproveitando-se das lacunas existentes na administração direta, definiu suas orientações estratégicas independentemente das diretrizes do governo.

PETROBRÁS seguiu a estratégia da "linha de menor resistência", baseando-se principalmente na prerrogativa governamental de controlar a política de preços dos derivados de petróleo. Carece, portanto, de fundamentos institucionais, além de propiciar uma visão míope dos problemas relacionados com o setor petróleo, uma vez que as decisões de longo prazo são frequentemente proteladas.

A solução do dilema entre autonomia e controle das EPs no Brasil passa necessariamente pela definição de atribuições e responsabilidades entre governo e empresas. Ao governo cabe, idealmente, o estabelecimento dos macroobjetivos da empresa, definidos segundo critérios transparentes e sob a vigilância do Congresso; às empresas, cabe a tarefa de executar, através dos procedimentos que julgar convenientes, o conjunto de projetos destinados a atingir os objetivos estipulados.

A institucionalização dos contratos de gestão, mesmo preservando o modelo de supervisão ministerial, pode ser o instrumento adequado para romper o vácuo decisório e a "doutrina do curto prazo" adotados pelos últimos governos.

ANEXOS

ANEXO 1 - CUSTOS COM INVESTIMENTOS DIRETOS POR ATIVIDADE (US\$ MILHOES) (1)

ANO	EXPLORACAO	DESENV. PROD.	REFINO	TRANSP. MAR.	TERMINAIS E DUTOS	OUTROS	TOTAL
1954	1,0	0,4	6,2			1,1	8,7
1955	3,5	2,1	3,9	0,8		2,7	13
1956	7,1	4,6	3,3	0,8		5,9	21,7
1957	17,2	9,4	6,9	0,3		4,1	37,9
1958	30,3	13,9	23,0	0,2		3,6	71
1959	34,9	12,0	51,0	10,5		6,1	114,5
1960	39,2	23,0	75,1	44,5	31,7	17,1	230,6
1961	79,9	35,1	99,9	37,5	13,6	45,8	311,8
1962	164,5	43,8	157,4	37,0	35,3	48,9	486,9
1963	302,3	97,8	192,9	97,1	57,4	116,1	863,6
1964	189,1	74,3	129,9	47,4	71,0	64,6	576,3
1965	260,1	103,9	156,7	40,9	107,1	88,4	757,1
1966	210,9	124,1	119,4	71,4	69,1	116,8	711,7
1967	239,5	136,5	114,5	18,4	98,5	107,8	715,2
1968	264,1	92,8	96,7	9,8	119,1	98,2	680,7
1969	288,8	95,1	125,7	113,7	65,5	78,1	766,9
1970	346,6	114,8	324,2	60,8	141,1	152,4	1139,9
1971	287,2	95,7	677,8	99,9	206,7	119,6	1486,9
1972	349,0	129,1	464,8	247,0	100,4	208,2	1498,5
1973	415,0	138,3	474,6	247,3	164,2	179,0	1618,4
1974	569,2	144,9	1020,6	127,5	398,8	98,3	2359,3
1975	667,0	294,1	1268,4	134,9	769,5	127,3	3261,2
1976	879,8	327,1	1026,7	211,9	501,7	203,9	3151,1
1977	751,6	600,1	755,8	559,1	341,9	135,6	3144,1
1978	682,3	1023,5	608,0	256,9	422,6	206,1	3199,4
1979	813,4	1090,7	648,4	220,8	204,5	178,7	3156,5
1980	1091,9	1282,9	316,7	170,2	74,5	130,5	3066,7
1981	1645,1	2093,8	164,1	168,1	53,9	69,6	4194,6
1982	1923,9	3275,8	210,4	229,5	105,2	79,5	5824,3
1983	1605,3	2863,9	168,1	90,1	58,1	30,6	4816,1
1984	1118,1	1771,1	72,4	90,2	33,6	36,5	3121,9
1985	1105,7	1875,2	95,5	164,0	20,3	50,4	3311,1
1986	887,8	2239,5	114,9	230,8	29,5	60,9	3563,4
1987	874,3	2158,7	211,6	386,1	131,5	156,3	3918,5
1988	696,8	1203,5	310,7	354,2	148,6	70,3	2784,1
1989	524,8	633,5	306,9	226,1	79,7	36,2	1807,2
1990	551,6	594,3	156,7	99,2	96,6	120,9	1619,3
1991	605,1	789,3	264,3	147,2	111,1	164,1	2081,1
1992	670,5	968,9	305,6	172,1	97,2	190,7	2404,7

FONTE: PETROBRAS/SERPLAN/DIPLAT

OBS: (1) A serie em cruzeiros foi atualizada pelo IGP

ate outubro de 1991, sendo convertida pela taxa de cambio deste mes

ANEXO 1A CUSTOS COM INVESTIMENTOS DIRETOS POR ATIVIDADE (%)

ANO	EXPLORACAO PROD.	DESENV. PROD.	REFINO	TRANSP. MAR.	TERMINAIS E DUTOS	OUTROS	TOTAL
1954	11,7	4,6	71,5	0,0	0,0	12,2	100,0
1955	26,7	16,2	30,0	6,2	0,0	21,0	100,0
1956	32,9	21,2	15,2	3,7	0,0	27,0	100,0
1957	45,5	24,8	18,2	0,8	0,0	10,7	100,0
1958	42,6	19,6	32,4	0,3	0,0	5,1	100,0
1959	30,4	10,5	44,5	9,2	0,0	5,4	100,0
1960	17,0	10,0	32,6	19,3	13,7	7,4	100,0
1961	25,6	11,3	32,0	12,0	4,4	14,7	100,0
1962	33,8	9,0	32,3	7,6	7,2	10,0	100,0
1963	35,0	11,3	22,3	11,2	6,6	13,4	100,0
1964	32,8	12,9	22,5	8,2	12,3	11,2	100,0
1965	34,4	13,7	20,7	5,4	14,1	11,7	100,0
1966	29,6	17,4	16,8	10,0	9,7	16,4	100,0
1967	33,5	19,1	16,0	2,6	13,8	15,1	100,0
1968	38,8	13,6	14,2	1,4	17,5	14,4	100,0
1969	37,7	12,4	16,4	14,8	8,5	10,2	100,0
1970	30,4	10,1	28,4	5,3	12,4	13,4	100,0
1971	19,3	6,4	45,6	6,7	13,9	8,0	100,0
1972	23,3	8,6	31,0	16,5	6,7	13,9	100,0
1973	25,6	8,5	29,3	15,3	10,1	11,1	100,0
1974	24,1	6,1	43,3	5,4	16,9	4,2	100,0
1975	20,5	9,0	38,9	4,1	23,6	3,9	100,0
1976	27,9	10,4	32,6	6,7	15,9	6,5	100,0
1977	23,9	19,1	24,0	17,8	10,9	4,3	100,0
1978	21,3	32,0	19,0	8,0	13,2	6,4	100,0
1979	25,8	34,6	20,5	7,0	6,5	5,7	100,0
1980	35,6	41,8	10,3	5,5	2,4	4,3	100,0
1981	39,2	49,9	3,9	4,0	1,3	1,7	100,0
1982	33,0	56,2	3,6	3,9	1,8	1,4	100,0
1983	33,3	59,5	3,5	1,9	1,2	0,6	100,0
1984	35,8	56,7	2,3	2,9	1,1	1,2	100,0
1985	33,4	56,6	2,9	5,0	0,6	1,5	100,0
1986	24,9	62,8	3,2	6,5	0,8	1,7	100,0
1987	22,3	55,1	5,4	9,9	3,4	4,0	100,0
1988	25,0	43,2	11,2	12,7	5,3	2,5	100,0
1989	29,0	35,1	17,0	12,5	4,4	2,0	100,0
1990	34,1	36,7	9,7	6,1	6,0	7,5	100,0
1991	29,1	37,9	12,7	7,1	5,3	7,9	100,0
1992	27,9	40,3	12,7	7,2	4,0	7,9	100,0

FONTE: PETROBRAS/SERPLAN/DIPLAT

ANEXO 2 CAPACIDADE EFETIVA DE PROCESSAMENTO DAS REFINARIAS NACIONAIS

UNIDADE: 1000

ANO	RLAN	RPBC	REDUC	REGAP	REFAP	REPLAN	REMAN	RECAP	REPAR	REVAP	ASFOR	OUTRAS	TOTAL
1950	2,3											4,5	6,8
1951	2,3											4,5	6,8
1952	2,3											4,5	6,8
1953	4,5											4,5	9,1
1954	4,5											4,5	9,1
1955	4,5	40,7										4,5	49,8
1956	4,5	79,9										4,5	89,0
1957	4,5	83,3										14,2	102,1
1958	9,1	83,3										17,6	110,0
1959	29,0	83,3										17,6	129,9
1960	38,1	92,4										17,6	148,1
1961	42,1	104,4	81,3									17,6	245,4
1962	42,1	104,4	81,3									17,6	245,4
1963	42,1	104,4	99,5									17,6	263,6
1964	44,9	104,4	99,5									17,6	266,4
1965	44,9	104,4	135,6									17,6	302,5
1966	47,8	104,4	135,6									17,6	305,4
1967	43,2	105,5	135,6									17,6	302,0
1968	46,1	105,5	135,6	40,7	40,7							17,6	386,1
1969	71,1	111,5	150,7	47,8	47,8							17,6	446,4
1970	82,5	111,5	150,7	56,9	56,9							17,6	476,0
1971	82,5	161,5	192,2	56,9	56,9							17,6	567,5
1972	79,6	161,5	192,2	56,9	56,9	113,7						17,6	678,4
1973	79,6	161,5	197,9	62,6	62,6	113,7					4,0	17,6	699,5
1974	79,6	161,5	197,9	62,6	62,6	307,1	9,1	31,8			4,0	17,6	933,8
1975	79,6	161,5	200,7	68,2	68,2	307,1	9,1	31,8			4,0	17,6	948,0
1976	79,6	161,5	200,7	68,2	68,2	307,1	9,1	31,8	113,7		4,0	17,6	1061,7
1977	82,5	161,5	200,7	68,2	68,2	307,1	9,1	31,8	113,7		4,0	17,6	1064,6
1978	128,0	161,5	242,3	68,2	68,2	307,1	9,1	31,8	113,7		4,0	17,6	1151,6
1979	128,0	164,9	242,3	68,2	68,2	307,1	9,1	31,8	113,7		4,0	17,6	1155,0
1980	128,0	164,9	242,3	68,2	68,2	307,1	9,1	31,8	113,7		4,0	17,6	1155,0
1981	129,1	164,9	242,3	68,2	68,2	307,1	9,1	31,8	113,7	170,6	4,0	17,6	1326,7
1982	129,1	164,9	242,3	125,1	68,2	307,1	9,1	31,8	113,7	170,6	4,0	17,6	1383,6
1983	134,8	164,9	247,4	125,1	68,2	307,1	9,1	31,8	136,5	170,6	4,0	17,6	1417,1
1984	134,8	164,9	247,4	125,1	68,2	273,0	9,1	31,8	136,5	170,6	4,0	17,6	1383,0
1985	134,8	164,9	247,4	125,1	68,2	273,0	9,1	31,8	136,5	170,6	4,0	17,6	1383,0
1986	118,3	150,7	204,7	136,5	68,2	273,0	8,0	25,6	136,5	147,9	4,0	17,6	1290,9
1987	118,3	150,7	204,7	136,5	68,2	273,0	8,0	25,6	136,5	147,9	4,0	17,6	1290,9
1988	120,0	164,9	207,0	136,5	68,2	273,0	8,0	28,4	136,5	170,6	5,3	17,6	1336,1
1989	118,3	167,2	207,0	136,5	68,2	273,0	8,0	28,4	136,5	204,7	5,3	17,6	1370,7
1990	126,8	159,2	216,1	136,5	68,2	273,0	10,2	28,4	136,5	204,7	5,1	17,6	1382,5
1991	119,4	150,7	216,1	136,5	68,2	273,0	10,8	28,4	142,2	204,7	5,1	17,6	1372,8

FONTES: PETROBRAS/DEPIN/OIPLAN

ANEXO 3

TOTAL NACIONAL DA CARGA PROCESSADA

(1000 M3)

ANO	PETROLEO NACIONAL		PETROLEO IMPORTADO		TOTAL	
		(%)		(%)		(%)
1954	142	34,2	272	65,8	414	100,0
1955	295	7,2	3794	92,8	4089	100,0
1956	483	7,7	5815	92,3	6298	100,0
1957	1482	20,7	5682	79,3	7164	100,0
1958	1480	18,9	6361	81,1	7840	100,0
1959	2020	23,4	6625	76,6	8645	100,0
1960	3749	36,0	6651	64,0	10401	100,0
1961	5252	41,4	7443	58,6	12695	100,0
1962	4816	29,0	11787	71,0	16603	100,0
1963	5614	31,6	12126	68,4	17739	100,0
1964	5510	30,3	12675	69,7	18185	100,0
1965	5521	30,9	12336	69,1	17856	100,0
1966	6963	34,9	12974	65,1	19937	100,0
1967	8506	41,2	12117	58,8	20623	100,0
1968	9465	39,7	14365	60,3	23830	100,0
1969	10214	37,1	17340	62,9	27554	100,0
1970	9681	32,3	20305	67,7	29986	100,0
1971	9126	28,8	22551	71,2	31677	100,0
1972	8942	23,5	29046	76,5	37988	100,0
1973	9000	19,9	36304	80,1	45304	100,0
1974	9797	20,6	37847	79,4	47644	100,0
1975	9004	17,5	42458	82,5	51462	100,0
1976	9456	17,3	45259	82,7	54715	100,0
1977	9554	17,1	46472	82,9	56025	100,0
1978	9628	15,4	52803	84,6	62431	100,0
1979	9440	14,5	55504	85,5	64944	100,0
1980	10544	16,6	52948	83,4	63491	100,0
1981	11216	18,3	50049	81,7	61265	100,0
1982	13546	22,3	47134	77,7	60680	100,0
1983	18591	31,4	40648	68,6	59239	100,0
1984	26222	41,4	37089	58,6	63311	100,0
1985	31852	49,8	32061	50,2	63913	100,0
1986	33743	49,9	33914	50,1	67657	100,0
1987	33392	48,2	35886	51,8	69277	100,0
1988	32434	46,6	37113	53,4	69547	100,0
1989	34960	50,2	34719	49,8	69679	100,0
1990	37116	54,0	31595	46,0	68710	100,0

FONTE: PETROBRAS/SERPLAN/SEDIN

ANEXO 4

IMPORTACAO E EXPORTACAO NACIONAL
DE DERIVADOS

(1000 K3)

ANO	IMPORTACAO	EXPORTACAO	
1954	9147	451,0	-
1955	6101	300,8	-
1956	5347	263,7	-
1957	4416	217,8	371
1958	5074	250,2	192
1959	4395	216,7	48
1960	5100	251,5	66
1961	3796	187,2	83
1962	1767	87,1	86
1963	1831	90,3	211
1964	1318	65,0	31
1965	1146	56,5	-
1966	1361	67,1	-
1967	1468	72,4	91
1968	2277	112,3	10
1969	1481	73,0	240
1970	1278	63,0	1019
1971	2025	99,9	560
1972	1592	78,5	1786
1973	2028	100,0	2966
1974	2019	99,6	3160
1975	687	33,9	2070
1976	1813	89,4	1041
1977	1557	76,8	1621
1978	1134	55,9	2612
1979	1361	67,1	1706
1980	2573	126,9	2173
1981	1602	79,0	4726
1982	4009	197,7	6266
1983	1776	87,6	6935
1984	839	41,4	10655
1985	2073	102,2	9799
1986	2530	124,8	7618
1987	2966	146,3	8644
1988	4986	245,9	9030
1989	4665	230,0	7497
1990	4063	200,3	5117
1991	5764	284,2	3457

FONTE: PETROBRAS/SERPLAN/SEDIN

ANEXO 5

IMPORTACAO E EXPORTACAO NACIONAL
DE PETROLEO

(1000 K3)

ANO	IMPORTACAO	EXPORTACAO	
1954	166	0,4	-
1955	4122	10,1	-
1956	5763	14,1	-
1957	5715	14,0	18
1958	6670	16,3	1311
1959	6772	16,6	1724
1960	6704	16,4	735
1961	8903	21,8	1326
1962	11986	29,3	347
1963	12099	29,6	401
1964	12470	30,5	-
1965	12132	29,7	-
1966	13198	32,3	-
1967	12500	30,6	-
1968	15204	37,2	-
1969	17520	42,8	-
1970	20848	51,0	76
1971	23732	58,0	890
1972	30032	73,4	1228
1973	40870	100,0	998
1974	40261	98,5	774
1975	41683	101,9	1257
1976	47828	117,0	3336
1977	47330	115,7	1573
1978	52275	127,8	281
1979	58197	142,3	-
1980	50564	123,7	70
1981	49026	119,9	856
1982	46291	113,2	1281
1983	42321	103,5	59
1984	37791	92,4	-
1985	31629	77,4	-
1986	34872	85,3	-
1987	36228	88,6	-
1988	37165	90,9	216
1989	34336	84,0	-
1990	33122	81,0	-
1991	30510	74,6	-

FONTE: PETROBRAS/SERPLAN/SEDIN

ANEXO 6

FROTA NACIONAL DE PETROLEIROS

ANO	QUANTIDADE DE NAVIOS	TONELAGEM	
		TOTAL (1954=100)	(TBP)
1950	3	20290	
1951	13	69081	
1952	22	227825	
1953	22	227825	
1954	22	227825	100,0
1955	22	227825	100,0
1956	25	233648	102,6
1957	26	234687	103,0
1958	26	234687	103,0
1958	31	376413	165,2
1959	38	521339	228,8
1960	41	552125	242,3
1961	39	539936	237,0
1962	41	577072	253,3
1963	42	577072	253,3
1964	40	609178	267,4
1965	40	605001	265,6
1966	40	595996	261,6
1967	40	616285	270,5
1968	40	634094	278,3
1969	31	804624	353,2
1970	31	810002	355,5
1971	32	822495	361,0
1972	32	933417	409,7
1973	37	1257413	551,9
1974	39	2092405	918,4
1975	43	2301666	1010,3
1976	48	2634515	1156,4
1977	48	2833720	1243,8
1978	49	3191823	1401,0
1979	52	4006958	1758,8
1980	58	4651124	2041,5
1981	62	4895346	2148,7
1982	64	4928952	2163,5
1983	66	4980805	2186,2
1984	66	4976996	2184,6
1985	67	5191986	2278,9
1986	69	5244894	2302,2
1987	69	5103023	2239,9
1988	67	5089593	2234,0
1989	70	5205319	2284,8
1990	72	5333178	2340,9
1991	71	5387649	2364,8

FONTE: PETROBRAS/SERPLAN/SEDIN

ANEXO 7 - PRODUÇÃO NACIONAL DE PETRÓLEO

M3

ANO	TERRA	(%)	MAR	(%)	TOTAL	(%)
1954	63339	100,0	22	0,0	63361	100,0
1955	314403	97,8	7047	2,2	321450	100,0
1956	630368	97,7	14961	2,3	645269	100,0
1957	1562041	97,2	44980	2,8	1607021	100,0
1958	2935272	97,6	73278	2,4	3008550	100,0
1959	3672522	97,9	80030	2,1	3752552	100,0
1960	4517946	96,0	190256	4,0	4708202	100,0
1961	5218251	94,3	316739	5,7	5534990	100,0
1962	4892780	92,1	419989	7,9	5312569	100,0
1963	5214029	91,8	465863	8,2	5679892	100,0
1964	4691078	92,4	405152	7,6	5296230	100,0
1965	5040640	92,3	419708	7,7	5460348	100,0
1966	6200480	91,9	548429	8,1	6748909	100,0
1967	7769107	91,3	739743	8,7	8508850	100,0
1968	8759352	93,7	586694	6,3	9346046	100,0
1969	9523165	95,0	499535	5,0	10022700	100,0
1970	9061333	95,0	472611	5,0	9533944	100,0
1971	9268898	93,7	627097	6,3	9895995	100,0
1972	9160724	94,3	550981	5,7	9711705	100,0
1973	9086687	92,0	789467	8,0	9876154	100,0
1974	8873204	86,2	1421578	13,8	10294782	100,0
1975	8378206	84,0	1600674	16,0	9978880	100,0
1976	7810213	80,5	1892128	19,5	9702341	100,0
1977	7103239	76,1	2227488	23,9	9330727	100,0
1978	6790517	72,5	2574329	27,5	9364846	100,0
1979	6306691	65,6	3301084	34,4	9607775	100,0
1980	6216331	58,9	4346070	41,1	10562401	100,0
1981	6572859	53,1	5811545	46,9	12384404	100,0
1982	6891385	45,7	8188431	54,3	15079816	100,0
1983	7707351	40,3	11433289	59,7	19140640	100,0
1984	8624381	32,1	18214259	67,9	26838640	100,0
1985	8971241	28,3	22738162	71,7	31709403	100,0
1986	9633760	29,0	23566633	71,0	33200393	100,0
1987	9790731	29,8	23038205	70,2	32829016	100,0
1988	10416283	32,3	21820974	67,7	32237257	100,0
1989	11269504	32,6	23273409	67,4	34542913	100,0
1990	10893741	29,8	25694976	70,2	36588717	100,0
1991	10332371	28,6	25813949	71,4	36146320	100,0

FONTE: PETROBRAS/SERPLAN/SEDIN

ANEXO B - CONSUMO NACIONAL DE DERIVADOS DE PETROLEO

(1000 M3)

	OLEOS CONB.	GLP	GAS. AVIACAO	GAS. AUTOM.	QUEROS. ILUM.	QAV	OLEO DIESEL	OUTROS	TOTAL (a)	CAP REF (b)	(a)/(b) (%)
1954	3197	85	302	3369	654	-	1468	207	9282	528	5,7
1955	3901	155	329	3479	724	-	1646	210	10444	2887	27,6
1956	4349	258	362	3627	772	-	1924	446	11738	3164	44,0
1957	3920	332	406	3573	657	-	1858	268	11014	5923	53,8
1958	4269	420	460	3934	713	-	2371	524	12691	6385	50,3
1959	4590	526	444	3939	626	37	2720	516	13398	7540	56,3
1960	5324	643	436	4426	666	91	3097	633	15316	8596	56,1
1961	5668	765	386	4603	687	172	3111	597	15983	14239	89,1
1962	6239	969	343	5232	749	217	3603	727	18079	14239	78,8
1963	6486	1137	268	5595	624	304	3860	682	18956	15295	80,7
1964	6472	1331	231	6073	643	323	4344	689	20108	15460	76,9
1965	5819	1355	206	6041	578	324	4178	707	19208	17556	91,4
1966	6041	1503	201	6639	572	371	4522	837	20686	17721	85,7
1967	6279	1702	198	7247	633	445	4898	976	22378	17523	78,3
1968	7663	1894	159	8216	659	567	5534	1107	25799	22407	86,9
1969	8404	2030	115	8747	623	684	5932	1280	27815	25905	93,1
1970	8237	2225	103	9528	614	775	6515	1918	29915	27621	92,3
1971	9896	2401	109	10363	602	902	7158	2295	33720	32934	97,7
1972	10217	2654	117	11613	632	1026	8178	3219	37656	39369	104,5
1973	12630	2944	138	13620	702	1211	9712	4711	45668	40590	88,9
1974	13950	3136	121	14132	641	1413	10749	5388	49530	54185	109,4
1975	14794	3201	105	14455	634	1524	11996	5669	52458	55010	104,9
1976	16479	3597	105	14551	683	1697	13797	6228	57137	61610	107,8
1977	16802	3787	99	13461	723	1739	14807	6765	58183	61775	106,2
1978	18307	4196	105	13744	753	1782	16164	8534	63585	66824	105,1
1979	19002	4611	108	13427	816	2051	17600	9933	67548	67022	99,2
1980	18207	4891	96	11437	643	2036	18752	8947	65009	67022	103,1
1981	14746	5205	93	10941	593	2280	18460	9235	61553	76988	125,1
1982	12653	5798	93	10409	609	2324	18789	10252	60927	80288	131,8
1983	11068	6067	82	8700	504	2317	18480	10941	58159	82235	141,4
1984	10596	6031	79	7812	460	2036	18922	11986	57922	80255	138,6
1985	9864	6551	74	7626	398	2148	20174	13027	59862	80255	134,1
1986	11501	7106	90	8588	425	2350	22385	13609	66054	74909	113,4
1987	11941	7675	86	7539	442	2375	23722	14464	68244	74909	109,8
1988	11517	8336	82	7319	427	2322	24733	14861	69597	77529	111,4
1989(*)	11390	8685	93	8263	404	2440	25243	14122	70646	79542	112,6
1990(*)	10520	9168	63	9453	325	2302	24514	13784	70129	80222	114,4
1991(*)	10399	9121	58	10243	318	2417	25584	12137	70277	79661	113,4

NOTA: (*) Dados preliminares.

FONTE: PETROBRAS/SERPLAN/SEDIN

ANEXO 8A - CONSUMO NACIONAL DE DERIVADOS DE PETROLEO

(X)

	OLEOS COMB.	GLP	GAS. AVIAAO	GAS. AUTOM.	QUEROS. ILUM.	QAV	OLEO DIESEL	OUTROS	TOTAL
1954	34,4	0,9	3,3	36,3	7,0		15,8	2,2	100,0
1955	37,4	1,5	3,2	33,3	6,9		15,8	2,0	100,0
1956	37,1	2,2	3,1	30,9	6,6		16,4	3,8	100,0
1957	35,6	3,0	3,7	32,4	6,0		16,9	2,4	100,0
1958	33,6	3,3	3,6	31,0	5,6		18,7	4,1	100,0
1959	34,3	3,9	3,3	29,4	4,7	0,3	20,3	3,9	100,0
1960	34,8	4,2	2,8	28,9	4,3	0,6	20,2	4,1	100,0
1961	35,5	4,8	2,4	28,8	4,3	1,1	19,5	3,7	100,0
1962	34,3	5,4	1,9	28,9	4,1	1,2	19,9	4,0	100,0
1963	34,2	6,0	1,4	29,5	3,3	1,6	20,4	3,6	100,0
1964	32,2	6,6	1,1	30,2	3,2	1,6	21,6	3,4	100,0
1965	30,3	7,1	1,1	31,5	3,0	1,7	21,8	3,7	100,0
1966	29,2	7,3	1,0	32,1	2,8	1,8	21,9	4,0	100,0
1967	28,1	7,6	0,9	32,4	2,8	2,0	21,9	4,4	100,0
1968	29,7	7,3	0,6	31,8	2,6	2,2	21,5	4,3	100,0
1969	30,2	7,3	0,4	31,4	2,2	2,5	21,3	4,6	100,0
1970	27,3	7,4	0,3	31,9	2,1	2,6	21,8	6,4	100,0
1971	29,3	7,1	0,3	30,7	1,8	2,7	21,2	6,8	100,0
1972	27,1	7,0	0,3	30,8	1,7	2,7	21,7	8,5	100,0
1973	27,7	6,4	0,3	29,8	1,5	2,7	21,3	10,3	100,0
1974	28,2	6,3	0,2	28,3	1,3	2,9	21,7	10,9	100,0
1975	28,2	6,3	0,2	27,6	1,2	2,9	22,9	10,8	100,0
1976	28,8	6,3	0,2	25,5	1,2	3,0	24,1	10,9	100,0
1977	28,9	6,5	0,2	23,1	1,2	3,0	25,4	11,6	100,0
1978	28,8	6,6	0,2	21,6	1,2	2,8	25,4	13,4	100,0
1979	28,1	6,8	0,2	19,9	1,2	3,0	26,1	14,7	100,0
1980	28,0	7,3	0,1	17,6	1,0	3,1	28,8	13,8	100,0
1981	24,0	8,5	0,2	17,8	1,0	3,7	30,0	15,0	100,0
1982	20,8	9,3	0,2	17,1	1,0	3,8	30,8	16,8	100,0
1983	19,6	10,4	0,1	15,0	0,9	4,0	31,8	18,8	100,0
1984	18,3	10,4	0,1	13,3	0,8	3,5	32,7	20,7	100,0
1985	16,5	10,9	0,1	12,7	0,7	3,6	33,7	21,8	100,0
1986	17,4	10,8	0,1	13,0	0,6	3,6	33,9	20,6	100,0
1987	17,5	11,2	0,1	11,0	0,6	3,5	34,8	21,2	100,0
1988	16,3	12,0	0,1	10,3	0,6	3,3	35,3	21,4	100,0
1989(*)	16,1	12,3	0,1	11,7	0,6	3,5	35,7	20,0	100,0
1990(*)	15,0	13,1	0,1	13,3	0,5	3,3	35,0	19,7	100,0
1991(*)	14,8	13,0	0,1	14,6	0,5	3,4	36,4	17,3	100,0

NOTA: (*) Dados preliminares.

FONTE: PETROBRAS/SERPLAN/SEDIN

ANEXO 9

DISPÊNDIOS LÍQUIDOS NA COMERCIALIZAÇÃO
DE PETRÓLEO E DERIVADOS

(US\$ 1000) FOB

ANO	IMPORTAÇÕES			EXPORTAÇÕES			DISPÊNDIO LÍQUIDO (a)-(b)
	Petról. Deriv.	Total (a)		Petról. Deriv.	Total (b)		
1954	2717	213286	216003	-	-	-	216003
1955	55411	147016	202427	-	-	-	202427
1956	76305	137597	213902	-	-	-	213902
1957	85914	118158	204072	336	4898	5234	198838
1958	98173	118414	216587	26399	1718	28117	188470
1959	92007	104864	196871	31136	612	31748	165123
1960	85100	112856	198036	13219	868	14087	183949
1961	108740	91433	200173	23635	1042	24677	175496
1962	141009	52670	193679	6105	1082	7187	186492
1963	142059	53623	195682	8311	3819	12130	183552
1964	116904	34903	151807	-	245	245	151562
1965	114465	34129	148594	-	-	0	148594
1966	125264	45856	171120	-	-	0	171120
1967	111714	48332	160046	-	797	797	159249
1968	143755	58196	201951	-	220	220	201731
1969	168793	40209	209002	-	4901	4901	204101
1970	198514	40786	239300	639	15474	16113	223187
1971	200165	51403	331568	10834	11773	22607	308961
1972	376019	48545	424564	17137	32724	49861	374703
1973	718289	118960	837249	17447	80032	97479	739770
1974	2812400	210421	3022821	50407	233024	283431	2739390
1975	2747662	86947	2834609	88830	164484	253314	2581295
1976	3460024	165479	3625503	251720	82490	334210	3291293
1977	3663179	148704	3811883	130543	154306	284849	3527034
1978	4089382	127766	4217148	22965	258950	281915	3935233
1979	6263525	216399	6479924	-	322785	322785	6157139
1980	9370106	530948	9901048	17416	509333	526749	9374299
1981	10598665	385017	10983682	189639	1125265	1314904	9668778
1982	9565867	648223	10214090	269751	1332000	1601751	8612339
1983	7823871	322126	8145997	12757	1341984	1354741	6791256
1984	6749197	142112	6891309	-	2053314	2053314	4837995
1985	5423056	326235	5749291	-	1833185	1833185	3916106
1986	2784455	219699	3004154	-	796559	796559	2207595
1987	3858900	270599	4129499	-	1065502	1065502	3063997
1988	3194002	351822	3545824	15171	986007	1002178	2543646
1989	3389681	389457	3779138	-	922975	922975	2856163
1990	4354185	475317	4829502	-	759280	759280	4070222
1991	3473922	663283	4139205	-	520822	520822	3618383

FONTE: PETROBRAS/SERPLAN/SEDIN

ANEXO 10
PREÇO DO PETRÓLEO IMPORTADO, ESTRUTURA E CAMBIO

ANOS	PREÇO CIF ESTRUTURA	PREÇO CIF PET. IMPORT.	DOLAR PETRÓLEO	CAMBIO OFICIAL
1970	2,05	2,11	4,59	4,59
1971	2,33	2,69	5,30	5,30
1972	2,80	2,84	5,93	5,93
1973	3,09	3,88	6,13	6,13
1974	7,83	12,55	6,79	6,79
1975	11,35	12,27	7,82	8,13
1976	12,92	12,97	9,87	10,67
1977	13,40	13,51	12,83	14,15
1978	13,72	13,65	16,66	18,04
1979	15,25	18,36	22,73	26,90
1980	27,31	30,72	42,98	52,72
1981	36,29	36,59	81,34	93,18
1982	35,75	35,25	145,30	179,63
1983	30,63	31,93	525,86	577,75
1984	30,00	30,88	1640,05	1847,65
1985	29,32	29,70	4459,43	6204,95
1986	25,05	15,13	(*) 10,33	13,69
1987	19,56	19,42	34,80	39,29
1988	17,94	15,94	254,26	262,81
1989	15,26	18,06	(**) 2,47	2,85

FONTE: PETROBRAS

ANEXO 11
 PREÇO MÉDIO AO CONSUMIDOR E
 PREÇO MÉDIO DE REALIZAÇÃO
 (a preços de dez/91)
 (US\$/b)

ANOS	PMK (a)	PMR (b)	(b)/(a) (%)
1970	36,71	12,72	34,6
1971	36,46	13,84	38,0
1972	41,79	15,82	37,9
1973	40,30	15,89	39,4
1974	52,94	27,46	51,9
1975	59,40	35,35	59,4
1976	64,38	34,33	53,3
1977	67,20	33,56	49,9
1978	63,76	32,10	50,3
1979	66,51	31,89	48,0
1980	82,46	50,26	60,9
1981	91,36	60,14	65,8
1982	84,20	52,15	61,9
1983	86,24	63,05	73,1
1984	85,65	61,47	71,8
1985	75,12	51,05	68,0
1986	60,74	41,85	68,9
1987	59,40	36,05	60,7
1988	48,37	30,02	62,1
1989	34,52	20,10	58,2
1990	34,36	16,47	47,9
1991	34,84	17,56	50,4
1992	36,73	18,23	49,6

FONTE: PETROBRAS/SERPLAN

ANEXO 12

PRESIDENTES DA PETROBRAS

	INICIO	FIM	MESES
1 - Gen. Juracy M. Magalhães	05/54	09/54	4
2 - Gen. Arthur Levi	09/54	02/56	17
3 - Cel. Janary Gentil Nunes	02/56	12/58	35
4 - Gen. Idálio Sardenberg	12/58	02/61	27
5 - Geonísio Carvalho Barroso	02/61	01/62	11
6 - Francisco Mangabeira	01/62	06/63	18
7 - Gen. Albino Silva	06/63	01/64	7
8 - Mar. Osívino Ferreira Alves	01/64	04/64	4
9 - Mar. Adhemar de Queiroz	04/64	06/66	26
10- Irnack Carvalho do Amaral	06/66	03/67	8
11- Gen. Arthur D. C. da Fonseca	04/67	03/69	23
12- Mar. Waldemar Levi Cardoso	03/69	11/69	8
13- Gen. Ernesto Geisel	11/69	06/73	45
14- Alnte. Floriano Faria Lima	11/73	10/74	12
15- Gen. Araken de Oliveira	10/74	03/79	51
16- Sigeaki Ueki	03/79	08/84	57
17- Alnte. Thelmo D. Resende	10/84	03/85	5
18- Hélio Beltrão	03/85	05/86	8
19- Cel. Ozires Silva	05/86	06/88	24
20- Armando Guedes Coelho	06/88	01/89	7
21- Orlando Galvão Filho	01/89	04/89	3
22- Carlos Sant'ana	04/89	03/90	11
23- Luiz Otavio da Motta Veiga	03/90	10/90	7
24- Eduardo Teixeira	10/90	03/91	5
25- Alfeu Valença	03/91	08/91	5
26- Ernesto Teixeira Weber	08/91	04/92	8
27- Benedito Moreira	05/92	12/92	7
28- Joel Mendes Rennó	12/92		

BIBLIOGRAFIA

- ABRANCHES, Sérgio H. (1980). Empresa Pública como Agente de Políticas do Estado, in Modernização do Setor Público Brasileiro, IPEA/SEMOR, Brasília.
- ABRANCHES, S. e DAIN, S. (1978). A Empresa Estatal no Brasil: Padrões Estruturais e Estratégias de Ação, FINEP, Rio de Janeiro.
- AHARONI, Yair (1982). An Agent without a Principal, in Public Enterprises in Less Developed Countries, Leroy Jones (org.).
- AHARONI, Yair (1985). Problemas en la Administración de las Empresas del Estado: Un Diseño para la Innovación, in Empresas Del Estado en America Latina, Janet Kelly de Escobar (org.).
- ALLENDE, Juan (1988). Toward a Theory of State Enterprises in Less Developed Countries in Public Enterprise, v. 8, Liubljiana, Iugoslávia.
- ALMEIDA, Fernando A. G. & FIORAVANTE, Moacyr A. (1992). Década de 90: Bases para a Retomada do Desenvolvimento - O Papel das Estatais. FGV/IBRE/Centro de Estudos de Economia e Governo, Rio de Janeiro.
- ANASTASSOPOULOS, Jean-Pierre (1980). La empresa Estatal Cuestionada in Cadernos de Administración, Buenos Aires.
- ARAÚJO, Edmir S. D. (1990). Missão Estratégica em Organizações Geridas pelo Governo in Revista de Administração, USP.
- ARCÍRIO, Reynaldo (1988). The Brazilian Public Enterprise Performance Evaluation System, in Public Enterprise.
- ARIDA, Pérsio & TAYLOR, lance (1990). Macroeconomía del Desarrollo, in Investigación Económica, 191, enero/marzo, México.
- BAER, W. & KERSTENETZKY, I. & VILLELA, A. (1973). As Modificações do Papel do Estado na Economia Brasileira, in Pesquisa e Planejamento Econômico, v. 3, nº 4, Rio de Janeiro.
- BHATT, V. V. (1985). The Institutional Framework and Public Enterprise Performance, ICPE, Liubljiana, Iugoslávia.
- BONEO, Horácio (1978). Las Relaciones entre Gobierno Central y las Empresas Públicas: Planteamiento del Problema, in Gobierno y Empresa Pública en America Latina, Ediciones SIAP/CLAD, Chile.

- BRUGINSKI, Tomás de Paula (1989). Padrões de Financiamento do Setor Produtivo Estatal, Tese de Mestrado, Unicamp.
- CARVALHO, Getúlio (1977). PEIROBRÁS: Do Monopólio aos Contratos de Riscos, Rio de Janeiro, Editora Forense.
- CHALENDAR, J. de (1984). L'état et les Entreprises Publiques dans les Pays en Développement, in Revue Française d'Administration Publique, Paris.
- CONTRERAS, Edelmira del Carmen (1992). Elites Empresariais do Estado como Atores Políticos no Brasil Industrial: As Lideranças do Sistema PEIROBRÁS, Tese de Doutorado, IUPERJ, Rio de Janeiro.
- CORREA, Hamilton (1986). O Estado da Arte da Avaliação de Empresas Estatais, FEA/USP, Dissertação de Mestrado, São Paulo.
- COSTA, F. L. & CAVALCANTI, B. S. (1991) Mudança Organizacional no Setor Público, in Revista de Administração Pública, Nov. 90/Jan. 91, v. 25, FGV, Rio de Janeiro.
- COUTINHO, Luciano & REICHSTUL, H.P. (1977). O Setor Produtivo Estatal e o Ciclo, in Estado e Capitalismo no Brasil, Hucitec-Cebrap, São Paulo.
- DAIN, Sulamis (1980). Empresa Estatal e Capitalismo Contemporâneo, Tese de Doutorado, Unicamp.
- DAIN, Sulamis & REZENDE, F. (1985). Reforma Institucional, Finanças Públicas e Controle dos Gastos Governamentais, in Pesquisa e Planejamento Econômico, Agosto, Rio de Janeiro.
- DALLARI, Adilson (1980). O Controle Político das Empresas Públicas, in "Modernização Administrativa", IPEA/SEMOR, Rio de Janeiro.
- FAUCHER, Phillipe (1982). A Empresa Pública como Instrumento de Política Econômica, in Revista de Economia Política jan/mar.
- FEIGENBAUM, H. B. (1985). Public Enterprise in Comparative Perspective, Paris.
- FERNANDES, Praxy (1981). Public Enterprise - A Word and a Vision, in Seeking the Personality of Public Enterprise - An Enquiry into the Concept, Classification and Definition of Public Economic, ICPE, Liubljana, Iugoslávia.

FERNANDES, Praxy (1982). Pricing Falacies and Fantasies, in Pricing Policy and Investment Criteria in Public Enterprises, Zia Ahmed (ed.), ICPE, Liubljiana, Iugoslávia.

FIOL, M. e MARTINEZ, G. R. (1985). Control de Gestión y Empresas del Estado, "Empresas Del Estado en America Latina, Janet Kelly de Escobar (org).

FUNDAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO ADMINISTRATIVO - FUNDAP (1987). Relatório: O Financiamento da Empresas Estatais, in Projeto: Financiamento da Economia e Sistema Financeiro no Brasil, FINEP/FUNDAP, v. 2, São Paulo.

----- (1991). Gestão Estatal n Brasil: a Complicidade Inflacionária Ameaçada, São Paulo, IESP/FUNDAP.

KELLY de ESCOBAR, Janet (1985). Sociedad Ambigua Hacia la Solución de los Dilemas de las Empresas del Estado, in Empresas Del Estado en America Latina, Janet Kelly de Escobar (org).

KLIASS, Paulo (1989). O processo de Criação da SEST: Aspectos e Momentos da EE no Brasil, FEA/USP, Dissertação de Mestrado.

KRUEGER, Anne O. (1990). Government Failures in Development, in Journal of Economic Perspective (JEP), Summer, v. 4 nº 3.

KUMAR, Lav Raj (1982). Pricing and Performance Evaluation in Pricing Policy and Investment Criteria", ICPE, Liubljiana, Iugoslávia.

LONGO, Carlos A. (1991). O Processo Orçamentário no Brasil, Revista de Economia Política

MANTEGA, Guido (1984). A Economia Política Brasileira, São Paulo, Editora Poli/Vozes.

MARINHO JR., Ilmar P. (1989). Petróleo: Política e Poder. Um Novo Chogue do Petróleo?, Rio de Janeiro, José Olympo Editora.

MARTINS, Luciano (1985) Estado Capitalista e Burocracia no Brasil Pós-64, 2a. Edição, Paz e Terra, São Paulo.

MATEO, Ramon Martín (1978). Relaciones entre el Gobierno y la Empresa Pública a traves de Instituciones, in Gobierno y Empresa Pública en America Latina, Ediciones SIAP/CLAD, Chile.

MAZZOLINI, Renato (1985). La toma de Decisiones Estrategicas en las Empresas del Estado, Empresas Del Estado en America Latina, Janet Kelly de Escobar (org).

MBOWE, G. F. (1982). Decision Structure in Public Enterprises in Pricing Policy and Investment Criteria, ICPE, Liubljiana,

Iugoslávia.

- MOTTA, Paulo Roberto (1980). "O Controle de Empresas Estatais no Brasil" in *Revista de Administração Pública*, Abr/Jun, FGV, Rio de Janeiro.
- MURTHY, K. R. S. (1985). *Strategic Management of Public Enterprise - A Framework for Analysis*, ICPE, Liubljiana, Iugoslávia.
- PESSANHA, Charles (1981). *Estado e Economia no Brasil: A Campanha Contra a Estatização 24/26*, IUPERJ, Rio de Janeiro, Dissertação de Mestrado.
- PETROBRÁS (1989). *Sistemática de Eixação de Preços dos Derivados de Petróleo*, SERPLAN/DECOM.
- RAMAMURTI, Ravi (1987). *Controlling State-Owned Enterprises*, in *Public Enterprise*, v. 7 n. 2.
- RAMANADHAM, V. V. (1985). *A Control System for Public Enterprises*, in *Corporate Control in Public Enterprise - Mechanisms, Procedures and Effectiveness*, ICPE, Liubljiana, Iugoslávia.
- REZENDE, Fernando (1983). *O Crescimento (Des)Controlado da Intervenção Governamental na Economia Brasileira*, in *Seminário Sobre Planejamento e Controle do Setor de Empresas Estatais - Casos Nacionais*, IPEA/CEPAL, Brasília.
- RODRIGUES, Paulo (1989). *A Campanha Antiestatização e o Desempenho das Principais Empresas Estatais*, in *Revista de Administração Pública*, nov/89-jan/90.
- ROQUETTE REIS, F. A. (1980). *A Administração Federal Direta as Empresas Públicas*, in *Modernização Administrativa*, IPEAS/SEMOR, Brasília.
- SARAVIA, Enrique (1988). *O Sistema Empresarial Público no Brasil: Gênese e Tendências Atuais*, IPEA/CEPAL, Brasília.
- SEST (1981). *Empresas Estatais no Brasil e o Controle da SEST: Antecedentes e Experiência de 1980*, Secretaria de Planejamento da Presidência da República.
- SEST. (1985). *Relatório de Avaliação de Desempenho das Estatais*, Secretaria do Planejamento da Presidência da República, Brasília.
- SHAPIRO, H. & TAYLOR, L. (1990). *The State and Industrial Strategy*, in *World Development*, v. 18, nº 6.
- STIGLITZ, Joseph (1988). *Economics of the Public Sector* Princeton University Press.

TREBAT, Thomas J (1983) Brazil's State-Owned Enterprise - A Case Study of the State as Entrepreneur, Tese de Doutorado

WAHRLICH, Beatriz (1980) Controle Político da Empresas Estatais Federais no Brasil, in Revista de Administração Pública, FGV, Abr/jun

WERNECK, Rogério L F (1987) Empresa Estatal e Política Macroeconômica, Ed Campus, Rio de Janeiro

