

Petrobrás: duas décadas e um dilema

GETÚLIO CARVALHO *

1. Introdução; 2. Instabilidade e expansão; 3. Operações industriais e comerciais; 4. Atividades de pesquisa e produção; 5. Os riscos de dependência.

1. Introdução

A imagem que a Petrobrás tem projetado na década de 70 é a de uma empresa disposta a crescer, apesar das crises relacionadas com o abastecimento de óleo cru. Após redefinirem-se os seus vínculos com as forças políticas do País, tem a empresa assegurado, junto à Presidência da República, uma grande margem de apoio aos seus programas de expansão, demonstrando a viabilidade econômica e administrativa de empreendimentos estatais de grande porte. É, porém, necessário enfatizar que o crescimento da Petrobrás decorre não apenas de uma dinâmica interna própria, comum a outras empresas de petróleo que operam segundo normas de racionalidade, mas também de uma ideologia de eficiência endossada pelos regimes militares.

Foi esta ideologia que permitiu o alto grau de isolamento favorável à expansão de suas atividades industriais e comerciais. Ao afastar-se de atividades político-partidárias, as recentes direto-

* Professor da Escola Brasileira de Administração Pública — EBAP/FGV.

rias da Petrobrás nem por isso prejudicaram a imagem da empresa como símbolo do nacionalismo brasileiro, embora tenha a ideologia deixado de ser vista como o seu produto principal.¹ A empresa tornou-se indiscutivelmente rentável, tendo os seus lucros atingido 229 milhões de dólares em 1971, total ultrapassado nos dois anos seguintes.² Apesar do inegável sucesso de muitos de seus programas, a produção de óleo cru permaneceu aquém da demanda interna, tendo mesmo declinado no início da década atual, dando ensejo a renovados debates sobre o papel desempenhado pela Petrobrás. O problema da exploração e produção de petróleo tem sido encarado pelos administradores e técnicos da empresa com realismo, tendo as inovações, porém, ocorrido dentro dos limites impostos pela ideologia nacionalista.

2. Instabilidade e expansão

O que realmente desperta a atenção de quem estuda o comportamento de uma empresa do tamanho da Petrobrás não é o fato de uma mudança drástica na liderança política do País ter modificado a ênfase nos objetivos da organização. Mais importante, talvez, é a dinâmica interna da empresa, sua tendência para um crescimento contínuo, apesar dos obstáculos por vezes impostos por políticos desinteressados em altos padrões de eficiência e produtividade. Embora suas diferentes administrações tenham, com maior ou menor grau de sucesso, logrado alargar o domínio de suas operações, reestruturar sua organização interna, empreender novas atividades e até mesmo modificar certas expectativas do ambiente externo, é lícito especular a respeito da vocação da empresa para estender, na medida de suas possibilidades, o alcance do monopólio.

O objetivo da Petrobrás, como o de qualquer outra organização, é a sobrevivência a longo prazo. Esta é a preocupação-chave de todo e qualquer sistema gerencial.³ O que dá à Petrobrás uma dimensão diferente, contudo, é o seu rígido caráter monopolista no que tange às atividades relacionadas com pesquisa, produção e de transporte marítimo de petróleo e gases raros. Vários naciona-

¹ De acordo com Cândido Mendes, a oposição via no nacionalismo o produto por excelência da Petrobrás. Mendes, Cândido. *Nation-building in Southern Latin America*. Ensaio apresentado no VIII Congresso Mundial da Associação Internacional de Ciência Política, em Munique, Alemanha, 31 ago./5 set. 1970 p. 35.

² Sobre a rentabilidade da Petrobrás consultar Lamont, Douglas F. Joining forces with foreign state enterprises, *Harvard Business Review* p. 68-9, July/Aug. 1973.

³ Katz, Daniel & Khan, Robert L. *The Social Psychology of organizations*. New York, John Wiley & Sons, Inc., 1966. p. 86.

listas julgam que a sobrevivência da Petrobrás está condicionada à manutenção deste monopólio tal como existe, admitindo apenas modificações que intensifiquem a atuação do governo nestas e em outras áreas afins. Para eles, como para o Marechal Henrique T. Lott na década de 60, a Petrobrás é "intocável"⁴

O fato é que por sua própria determinação, ou mesmo contra sua vontade, os dirigentes da Petrobrás têm alargado os limites dessa empresa de tal forma que não é difícil prever o estabelecimento de um monopólio virtual da distribuição de derivados de petróleo, o que aliás já ocorreu na área de refino, onde, salvaguardados os direitos das pequenas refinarias particulares, o monopólio é legal. Tanto na área de refino como na de distribuição as motivações para o crescimento da Petrobrás não se restringem apenas ao desejo de autofinanciamento em suas operações, à procura de maiores receitas, ou, simplesmente, ao ideal de auto-realização. Talvez não seja absurdo acrescentar a essas motivações uma outra: o poder do monopólio.⁵

A tendência neste último sentido é um fenômeno natural em organizações semelhantes à Petrobrás, não constituindo tal dinâmica o resultado de uma conspiração da coalizão dominante da empresa. Assegurado o seu lugar na burocracia governamental, certa de sua sobrevivência, a organização de grande porte pode aspirar ao controle de um território mais amplo. Quando tal organização se caracteriza por uma tecnologia baseada no encadeamento de atividades seriadas, a dilatação de seu território pode ocorrer ora através de integração prospectiva (*forward integration*), ora através de integração retrospectiva (*backward integration*). No primeiro caso a organização procura incluir entre suas atividades aquelas operações que se relacionam diretamente com a destinação de seus produtos. A empresa que refina o óleo cru, por exemplo, passa também a cuidar de sua venda, garantindo, quando possível, um mercado para seus derivados. No segundo caso, a empresa tenta reduzir as incertezas que cercam suas operações, ao adquirir controle sobre o fornecimento de óleo cru e de seu transporte rumo a refinaria. Ambos os casos constituem o que em economia se chama integração vertical.⁶

Mesmo que o monopólio estatal do petróleo no Brasil fosse restrito apenas à atividade de refino, como aliás era do agrado de di-

⁴ Petróleo Brasileiro S. A., Assessoria de Relações Públicas. *Quinze depoimentos sobre a Petrobrás*, Rio de Janeiro 1973. p. 6.

⁵ Estas e outras motivações são analisadas por Starbuck, William H. no artigo *Organizational growth and development* In: March, James. *Handbook of organizations*. 6 ed., Chicago, Rand McNally & Company, 1965. p. 454-64.

⁶ Thompson, James D. *Organizations in action*. New York, McGraw-Hill Book Company, 1967. p. 40.

versos políticos que debateram o assunto durante os governos constitucionais de Dutra e de Vargas, é possível que a Petrobrás dirigisse suas energias no sentido de incorporar novas áreas ao seu domínio, tentando reduzir as margens de incerteza e de insegurança, que haveriam de cercar suas operações. Dada, porém, a definição legal do monopólio, coube à Petrobrás a possibilidade de expandir em duas direções: uma relacionada com seus insumos, a outra com seus produtos e subprodutos. No primeiro caso, a atuação da empresa foi modesta, limitando-se, apenas, a encorajar o crescimento do parque industrial brasileiro, parcialmente responsável pelo fornecimento de matérias-primas e, sobretudo, de bens de capital necessários à realização de seus programas. Contudo, seu impacto nesta área foi sensível e, se a empresa o quisesse, poderia ter entre os fornecedores brasileiros respeitáveis aliados.

Tendo em conta as dificuldades que o governo brasileiro quase sempre encontrou para obter divisas que lhe permitissem importar máquinas e equipamentos indispensáveis ao crescimento industrial do País, não seria absurdo que a Petrobrás viesse a constituir subsidiárias encarregadas de substituir aquelas importações a médio e longo prazos. Este, aliás, foi o caminho percorrido pela *Ente Nazionale Idrocarburi* (ENI), da Itália, que diversificou suas operações também nesse sentido. Como notou Dow Votaw, em vez de contentar-se com a compra de máquinas, instrumentos e equipamento para a indústria de petróleo, Mattei insulou a ENI de diversos segmentos dos setores industrial e de serviços de seu próprio país, ampliando assim as atividades daquela empresa. A compra da fábrica semimorta de Nuovo Pignone, em Florença, não representou apenas uma tentativa no sentido de reduzir as faixas de incerteza relacionadas com o problema de suprimento, mas também um esforço destinado a expandir os limites da organização, o que contribuiria mais tarde para sobrecarregar a administração da empresa.⁷

A Petrobrás, desde a sua gestação, seria desestimulada a criar tais subsidiárias. O projeto original da Petrobrás tinha em vista uma companhia *holding*, mas a ação do Congresso implicou não só na mutilação da estrutura organizacional proposta, como também na redução de recursos que poderiam ter-se canalizado para assistir à criação de empresas produtoras de máquinas, instrumentos e equipamento, necessários à expansão da Petrobrás.⁸ O processo de integração vertical seria gradualmente posto em movimento em áreas como a distribuição de derivados de petróleo e até mesmo a indústria petroquímica, mas não haveria, por parte dos

⁷ Dow Votaw, *The six-legged dog: Mattei and ENI — a study in power*. Berkeley, University of California Press, 1964. p. 32 e 68.

⁸ Vargas, Getúlio. *A política nacionalista do petróleo no Brasil*. Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro, 1964. p. 20.

administradores da empresa, um sério empenho de levar a termo uma expansão de atividades através de integração retrospectiva (*backward integration*).

A expansão, mediante este processo, poderia ter implicações desagradáveis, tais como um grau maior de hostilidade por parte dos homens de negócios, sempre preocupados com o papel do estado na esfera econômica. Além da intenção de não antagonizar, ainda mais, os grupos econômicos, pode-se acrescentar uma motivação bem mais importante: o desejo de concentrar os recursos financeiros, materiais e, sobretudo, gerenciais e técnicos da empresa em áreas onde a presença do governo era vista como indispensável e, talvez, insubstituível. Tal orientação foi aceita pela empresa, tendo o parque industrial brasileiro aumentado gradativamente sua participação como fornecedor de bens de capital às novas refinarias e demais unidades da Petrobrás. Com o crescimento do setor industrial, a partir do Governo Kubitschek, surgiram para os empresários novas oportunidades, desenvolvendo então o Escritório Central de Compras da Petrobrás sérios esforços para incentivar a fabricação nacional de equipamento, acessórios e peças para refinarias, campos de produção, oleodutos e terminais. Se a participação da indústria nacional se reduzia no início das operações da empresa a apenas 25% do fornecimento total daqueles itens, em 1960 viria a atingir cerca de 60%.⁹ Tal desenvolvimento foi encorajado como auspicioso pelos nacionalistas, tendo Francisco Mangabeira, quando presidente da Petrobrás, procurado acelerá-lo através da Comissão de Articulação com a Indústria Nacional.¹⁰

O crescimento da Petrobrás haveria de dar-se então nas áreas definidas como pertencentes ao monopólio estatal, ou através de integração prospectiva (*forward integration*), uma vez que a indústria brasileira e as importações foram consideradas como alternativas satisfatórias para lidar com o problema de suprimento de materiais e bens de capital. Há duas atividades onde a expansão da empresa merece estudo ainda que sucinto: refino e distribuição. No primeiro caso, à medida que passam os anos, a participação do setor privado se torna relativamente desprezível. No segundo, vem a Petrobrás desempenhando um papel tão importante, a partir da presidência de Ernesto Geisel, que não será surpresa se a subsidiária encarregada da distribuição de derivados vier a controlar quase todo o mercado. Apesar de todas as mudanças ocorridas na direção da empresa e da maior ou menor timidez com que seus dirigentes têm procurado aumentar o seu território, o cami-

⁹ Petróleo Brasileiro S.A. *Relatório das atividades de 1960*, Rio de Janeiro, 1961. p. 36.

¹⁰ Mangabeira, Francisco. *Imperialismo, petróleo, Petrobrás*. Rio de Janeiro, Zahar Editores, 1964. p. 166-8.

nho em direção ao monopólio total parece traçado pela própria natureza das operações da Petrobrás, no que diz respeito a essas atividades.

3. Operações industriais e comerciais

As primeiras tentativas no sentido de atribuir ao governo o monopólio integral de refino, sob a égide da Petrobrás, ocorreram enquanto se debatia na Câmara dos Deputados o projeto que visava a criar aquela empresa. Tanto o Deputado trabalhista Eusébio Rocha quanto o partido da oposição, UDN, eram favoráveis à total exclusão do capital privado, mesmo que brasileiro, deste setor. As refinarias particulares sobreviveram, porém, graças ao compromisso assumido por Vargas de não permitir que elas aumentassem sua capacidade de operação e de impedir novas concessões. A Lei n.º 2004 respeitaria as concessões já feitas quando de sua promulgação, beneficiando-se daquela diretriz as refinarias particulares de Manguinhos, de Manaus e a Refinaria e Exploração de Petróleo União.

A Refinaria de Manguinhos, inaugurada em 1954, tem uma capacidade de refino para 10 000 barris diários. A União, inaugurada também no mesmo ano foi a maior das refinarias particulares com uma capacidade para refinar 31 000 barris diários. A Refinaria de Manaus, pertencente à Companhia de Petróleo da Amazônia e inaugurada em 1956, tinha uma capacidade nominal de 5 000 barris. Antes de ser promulgada a lei que criou a Petrobrás, já se encontrava em operação a Refinaria Ipiranga, criada em 1935 e que expandiu sua capacidade de refino a partir de 1948 para cerca de 9 000 barris. A tarefa pioneira de refinar petróleo no Brasil coube, porém, à minúscula Destilaria Rio-Grandense de Petróleo, criada em 1932 e capaz de processar apenas 150 barris por dia. As Indústrias Matarazzo de Energia S. A. passaram também a participar do setor de refino a partir de 1936, sendo sua capacidade inicial de processamento de 500 barris por dia.¹¹

A primeira refinaria pertencente ao estado, a de Mataripe (mais tarde batizada com o nome de Landulpho Alves, em homenagem ao Senador nacionalista que tanto fez pela criação da Petrobrás), começou a operar apenas em 1950, tendo sido construída pelo Conselho Nacional de Petróleo para processar 2 500 barris por dia, capacidade que foi duplicada três anos depois, em virtude do aumento da produção do óleo proveniente dos campos do Recôncavo Baiano. A Refinaria de Cubatão (hoje denominada Refinaria Presidente Bernardes) foi a primeira a ser inaugurada pela Petrobrás,

¹¹ Silva, Mauricio A. A. da. *A industrialização do petróleo no Brasil*. Rio de Janeiro, Petrobrás, 1972. p. 1-4.

em 1955, com a capacidade inicial de 45 000 barris, produzindo por si só mais que as duas maiores refinarias particulares em conjunto. Com a expansão da capacidade da Refinaria de Mataripe para 42 000 barris diários em 1956 e com a entrada em funcionamento em 1961 da Refinaria de Duque de Caxias, cuja capacidade projetada era de 90 000 barris diários, a Petrobrás passou a controlar o setor de refino, sem concorrentes. Todavia, os elementos nacionalistas ligados à Petrobrás achavam que isto não era bastante. O General Júlio Caetano Horta Barbosa, por exemplo, defenderia, durante o Governo João Goulart, a “incorporação pura e simples das refinarias particulares à Petrobrás, sem expropriação”, alegando que já tinham auferido lucros em excesso.¹²

Embora seja possível compreender os receios dos primeiros presidentes e diretores no estágio inicial de institucionalização da Petrobrás e seus temores de possíveis insucessos numa fase em que a empresa ganhava experiência através de um processo duro de aprendizagem, o mesmo não se poderia dizer na década de 60, tendo já o governo quase completo controle da atividade de refinação. As refinarias particulares a essa altura não mais constituíam uma séria ameaça aos domínios da Petrobrás, embora se deva registrar a alegação de que, ainda no Governo Juscelino Kubitschek, a Refinaria e Exploração de Petróleo União conseguira do Conselho Nacional de Petróleo permissão para refinar óleo cru acima dos limites fixados por lei, o que provocou reação imediata da Petrobrás.¹³

A expropriação das refinarias particulares, decretada pelo Presidente João Goulart, realizou, sem dúvida, uma velha aspiração nacionalista, sobretudo daqueles que encaravam a Refinaria União com suspeita e ressentimento. Para eles o monopólio previsto na Lei n.º 2 004 era incompleto, tendo o Presidente do Conselho Nacional de Petróleo, Carlos Meireles Vieira, endossado a mesma tese ao solicitar ao Presidente da República a desapropriação das refinarias particulares, a fim de que o monopólio estatal do petróleo pudesse “exercer-se em sua plenitude”.¹⁴ Em 1964, ano em que ocorreu a desapropriação, a Petrobrás controlava um pouco mais de 82% do petróleo refinado no País.¹⁵ O Marechal Osvaldo Alves, presidente da Petrobrás na época, reconheceu que economicamente as refinarias particulares representavam pouco para o monopólio.

¹² Petróleo Brasileiro S.A., Assessoria de Relações Públicas. *Quinze depoimentos sobre a Petrobrás*. Rio de Janeiro, 1973. p. 5.

¹³ Petróleo Brasileiro S.A. *Relatório das atividades de 1969*. Rio de Janeiro, 1961.

¹⁴ *Tribuna da Imprensa*, 15/16 fev. 1964.

¹⁵ Petróleo Brasileiro S.A. *Relatório das atividades de 1964*. Rio de Janeiro, 1965. p. 22. A capacidade total das refinarias particulares era de cerca de 57 000 barris diários. *Petroleum Press Service*, v. 31, p. 151, Apr. 1964.

lio estatal, embora favorecesse a sua desapropriação, dado o impacto político e psicológico da medida.¹⁶

Que esse tipo de argumento tivesse validade num período em que o populismo se encontrava no auge não deve causar admiração. O curioso, porém, é que tanto o decreto que expropriou as refinarias particulares em 13 de março de 1964, como o que fora baixado em 23 de dezembro do ano anterior, concedendo à Petrobrás o monopólio das importações de óleo cru, foram considerados instrumentos legais válidos pelos administradores que a empresa passou a ter após a posse do Presidente Castello Branco, supostamente um liberal em assuntos econômicos.

Tanto um decreto como o outro eram do agrado da Petrobrás e de seus aliados no Congresso. O Governo justificou o monopólio sobre a importação de petróleo e derivados, alegando que a medida facilitaria a diversificação das fontes de suprimento, reduzindo assim as pressões sobre as disponibilidades cambiais. Dois outros argumentos, ambos relacionados com o delicado problema de manter equilíbrio da balança de pagamentos, foram ainda apresentados pelo governo: 1. a redução dos gastos com divisas correspondentes ao frete em virtude da unificação dos transportes; 2. um maior poder de barganha, em função das compras maiores que a Petrobrás poderia fazer em decorrência do monopólio. Prevvia-se, ainda, a possibilidade de aumentar as exportações de matérias-primas e manufaturados para os países de que o Brasil adquirisse óleo cru e seus produtos. A Petrobrás seria, portanto, o elemento-chave nessas transações.¹⁷

A decisão de concentrar as importações de petróleo e derivados numa empresa única não foi um gesto intempestivo do Presidente João Goulart, como seus adversários políticos queriam crer. O Conselho Nacional de Petróleo já vinha estudando a medida, que fora recomendada pelo Ministro Gabriel de Rezende Passos, com vistas a uma operação mais econômica e a um intercâmbio maior entre a empresa brasileira e outras empresas estatais de petróleo, como a Petróleos Mexicanos (PEMEX), Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF) e a Agência Soviética de Exportação de Petróleo. Evidentemente, não constituindo um ato político isolado, o decreto foi interpretado pelas refinarias particulares e pelos partidários da iniciativa privada como um passo a mais em direção ao controle da economia pelo Estado.

O Governo do Marechal Castello Branco não revogou este decreto, tendo a diretoria da Petrobrás, por ele escolhida, registrado sensíveis reduções nos preços do petróleo bruto importado, atribuindo o fato à nova posição da Petrobrás como compradora úni-

¹⁶ *Diário de Notícias*, 21 fev. 1964.

¹⁷ Decreto nº 53 337. *Diário Oficial da União*, 23 dez. 1963.

ca.¹⁸ Pelo menos uma revista especializada em assuntos de petróleo pôs em dúvida este raciocínio, ao atribuir a queda de preços do óleo cru importado pelo Brasil a uma tendência geral do mercado nesta direção.¹⁹ Contudo, Peter R. Odell relacionou os preços mais baixos do óleo cru a fatores tais como as economias resultantes de uma política unificada de transportes (o que implicou num papel mais importante a ser desempenhado pela Frota Nacional de Petroleiros) e, sobretudo, a mudança de *status* das refinarias particulares. Estas, de fato, passaram a contar com a ajuda da Petrobrás, que veio a negociar por elas contratos mais vantajosos de fornecimento. Em 1963, enquanto a Petrobrás gastava US\$ 2,21 em média por um barril de óleo cru, as refinarias particulares pagavam um preço médio superior em US\$ 0,27, ou seja, 12% a mais. Já em 1966 o custo médio de um barril de petróleo importado pela Petrobrás para as refinarias particulares era de apenas US\$ 1,95.²⁰

Com o monopólio da importação de óleo cru e derivados, a Petrobrás aumentou seu poder de barganha com relação às companhias internacionais, de que recebia seus insumos, tendo a centralização das compras de alguma forma contribuído para enfatizar o seu pequeno, mas real, poder compensatório.²¹ A posição da empresa brasileira foi também fortalecida pela compra de petróleo russo, política que alargou seu terreno de manobra, e por contratos de vários meses de duração.²² O Governo, por outro lado, procurou efetivamente promover a exportação de produtos nacionais sob os contratos de importação celebrados pela Petrobrás, tendo o Ministério de Indústria e Comércio o encargo de elaborar as listas de produtos manufaturados no País e destinados à venda no exterior.²³

A decisão de evitar que se concentrasse nas mãos da Petrobrás toda a operação de refino e de que se pusesse termo à propriedade

¹⁸ Petróleo Brasileiro S.A. *Relatório das atividades de 1964*. p. 34-5.

¹⁹ *Petroleum Press Service*, v. 32, p. 219, June 1965.

²⁰ Odell, Peter R. The oil industry in Latin America. In: Penrose, Edith T. *The large international firm in developing countries*. Cambridge, Mass., The MIT Press, 1968. p. 280-1.

²¹ O conceito de poder compensatório aparece aqui como em Galbraith, John Kenneth. *American capitalism: the concept of countervailing power*. Boston, Houghton Mifflin Company, 1958. Richard Pryke crê que a unificação das companhias inglesas de gás, sob a égide do governo, aumentou o poder da barganha desta indústria em suas negociações com as companhias internacionais de petróleo, responsáveis pela descoberta de gás no Mar do Norte. Sem o benefício da unificação, a indústria do gás na Holanda, segundo aquele autor, teve que negociar em situação menos favorável. Pryke, Richard. *Public enterprise and the Economics of large scale production*. *Annals of Public and Cooperative Economy*, v. 41, p. 46, Jan./Mar. 1970.

²² *Petroleum Press Service*, v. 31, p. 432. Nov. 1964.

²³ *Idem*. v. 31, p. 355, Sep. 1964.

privada neste setor partiu do Poder Judiciário e não do Executivo ou Legislativo. Em 23 de abril de 1964, o *Jornal do Brasil* noticiava que Mauro Thibau, Ministro de Minas e Energia, favorecia tanto a manutenção do decreto que estabelecia o monopólio das importações de petróleo como a do decreto que expropriava as refinarias particulares. Enquanto seus assessores aparentemente se preparavam para adotar medidas complementares, as refinarias particulares solicitaram liminar ao Tribunal Federal de Recursos contra a imissão de posse determinada pelo Presidente da República.²⁴

Após a concessão de liminar às refinarias de Manaus, Mangui-nhos e União, a Petrobrás pediu a cassação da medida, sustentando a validade do decreto que as desapropriara e enfatizando o interesse nacional no caso.²⁵ De acordo com noticiário de primeira página do *Correio da Manhã*, de 4 de julho de 1964, o próprio presidente da República teria ratificado a posição assumida pela Petrobrás, ao prestar informações ao Supremo Tribunal Federal, que então examinava o mandado de segurança impetrado pela Refinaria Ipiranga. No ano seguinte, porém, o Judiciário acabou impedindo que a Petrobrás expandisse seu domínio na área de refinação, às expensas das refinarias particulares. Mais tarde, no final de 1971, a Petrobrás adquiriu o controle acionário da Companhia de Petróleo da Amazônia (COPAM), passando a deter cerca de 67% de seu capital votante, medida que, sem dúvida, traduz, entre outros objetivos, o de fixar novos limites para o seu território, através de procedimentos livres de controvérsia.²⁶

3.1 *Distribuição de derivados*

O mesmo tem ocorrido na área de distribuição dos produtos derivados de petróleo. Essa atividade fora excluída do monopólio estatal, uma decisão competente quer no ponto de vista tático como do ângulo estratégico. Ao depor perante a Câmara dos Deputados, que discutia o Projeto de Lei n.º 1104 de 1956, o presidente da Petrobrás, Janary Nunes, manifestou-se contrário à proposta dos congressistas que desejavam conferir àquela empresa o monopólio da distribuição de derivados.²⁷ Na época o governo não dispunha dos recursos necessários para arcar com tal responsabilidade, ten-

²⁴ *Jornal do Brasil*, 24 abr. 1964.

²⁵ *Correio da Manhã*, 5 maio 1964.

²⁶ Em 2 de novembro de 1973, o *Jornal do Brasil* anunciou que a Petrobrás e a Refinaria União chegaram a um acordo através do qual a primeira passaria a controlar as ações da segunda. A mudança do comportamento político e de estilo administrativo reflete-se no fato de terem ambas as empresas evitado comentários sobre a transação.

²⁷ Petróleo Brasileiro S.A. *Relatório das atividades de 1956*, Rio de Janeiro, 1957. p. 8.

do ainda que desempenhar um papel pioneiro em outros setores prioritários.²⁸ Mesmo nos dias agitados da administração João Goulart, não se mostrou a Petrobrás inquestionavelmente disposta a monopolizar a atividade de distribuição, embora seja aparente que vários membros da empresa, técnicos e trabalhadores nacionalistas, encarassem o monopólio como algo que devesse ocorrer por etapas: primeiro, a centralização das importações de óleo cru; depois, a encampação das refinarias particulares; a seguir, a atribuição ao governo de toda a atividade de comercialização dos derivados; em último lugar, o monopólio estatal da indústria petroquímica de base.²⁹

Embora contando com o apoio do Governo, foi gradativamente que a Petrobrás começou a operar no setor de distribuição, a partir de 1963. Já no ano anterior, Francisco Mangabeira começara a articular-se com várias agências do Governo com o objetivo de fornecer-lhes derivados produzidos pela Petrobrás. Sua iniciativa encontrou obstáculos dentro da própria empresa,³⁰ tendo alguns de seus empregados previsto possíveis dificuldades no que dizia respeito ao pagamento de dívidas por parte dos órgãos da administração pública. A situação econômico-financeira do Governo era tão precária que temiam o não-cumprimento dos contratos firmados por aquelas agências em tempo útil, prejudicando-se a Petrobrás, que a essa altura já se mostrava carente de recursos.³¹

Do Ministério da Marinha a Petrobrás passou a outros órgãos do Governo, fornecendo combustíveis às autarquias e sociedades de economia mista. Em 1965, sua participação no mercado de derivados não chegava a 11% do total. Em 1972, porém, elevava-se a pouco mais de 23%, fato digno de atenção, especialmente ao considerar-se que a empresa começou a fazer uso dos postos de revenda a partir de 1964. Ainda em 1971 constituiu-se uma nova subsidiária, a Petrobrás Distribuidora, cujo símbolo BR facilmente identifica a empresa estatal. À nova empresa coube dinamizar as atividades até então desempenhadas pelo Departamento Comercial da Petrobrás.³²

A penetração da empresa estatal brasileira no mercado de combustíveis não suscita ambigüidades. Em 1964, 83% dos clientes da Petrobrás constituíam-se de agências governamentais. Sete

²⁸ Além desses argumentos convém notar que as companhias particulares estavam realizando a atividade de distribuição satisfatoriamente. Entrevista com Janary Nunes, Rio de Janeiro, 17 jan. 1974.

²⁹ *Jornal do Brasil*, 21 fev. 1964.

³⁰ Mangabeira, Francisco. op. cit. p. 106.

³¹ Entrevista com um funcionário da Petrobrás, Rio de Janeiro, 24 jan. 1973.

³² Lima, Oriovaldo P. *A Petrobrás e a distribuição de produtos de petróleo*, Rio de Janeiro, Petróleo Brasileiro S.A., SÉPES, Setor de Documentos, 1972. p. 6.

anos mais tarde, apenas 43% da clientela estavam ligados ao governo, destinando a Petrobrás a maior parte de seus produtos a firmas industriais e a revendedores. Procurando diversificar as suas atividades, a Petrobrás passou ainda a preparar-se para entrar em novos negócios, tais como turismo e hotelaria.³³

Embora a alta direção da Petrobrás continue a afirmar que não lhe interessa eliminar a concorrência no setor de comercialização de combustíveis, o fato é que ao dinamismo da Distribuidora se deve acrescentar o apoio implícito ou explícito do Governo, a cuja família a Petrobrás pertence. Sendo altamente lucrativa, a distribuição pode canalizar importantes somas para atividades que envolvem risco, sobretudo a pesquisa, aumentando assim as oportunidades de autofinanciamento. Por outro lado, como frisou o próprio Ernesto Geisel, a distribuição é a única atividade em que é dado aos empregados e técnicos da Petrobrás competir com empresas congêneres, sendo a concorrência um fator importante na formação dos administradores do monopólio estatal.³⁴

Apesar das declarações da Petrobrás de que não há da parte do Governo interesse em absorver o mercado de combustíveis (atualmente dividido entre firmas nacionais e estrangeiras), desalojando as companhias particulares para tal fim, ocorre que em 1972 a competição entre a empresa estatal e a Shell Brasil pelos postos de gasolina do Aterro do Flamengo, no Rio de Janeiro, deixou algumas dúvidas nos espíritos partidários da iniciativa privada. Embora tenha a empresa brasileira vencido a concorrência pública para a exploração dos postos de gasolina e de estacionamento situados num dos recantos mais pitorescos da cidade, a expansão de suas atividades nesta área se deu às expensas de uma empresa já em operação. A Petrobrás, aparentemente, não se limitará apenas a explorar novas oportunidades decorrentes do processo de desenvolvimento econômico do País, como teria sugerido o presidente do Conselho Nacional de Petróleo.³⁵ Embora seja remota a possibilidade de o Governo atribuir legalmente à Petrobrás o monopólio da distribuição, a empresa tende a progredir nesse sentido.³⁶

³³ op. cit. p. 15-7.

³⁴ Brasil. Senado Federal. *Integra da reunião conjunta da Subcomissão de Minas e Energia do Senado Federal e Comissão de Minas e Energia da Câmara dos Deputados*, 29 jul. 1970. p. 41-2.

³⁵ *O Estado de São Paulo*, 8 out. 1971.

³⁶ Em 11 de novembro de 1973 *O Estado de São Paulo* noticiou a passagem de dois projetos de lei na Câmara dos Deputados. O primeiro objetivava aumentar a participação da Petrobrás na atividade de distribuição, através da aprovação de dispositivos legais destinados a garantir àquela empresa o abastecimento de todos os órgãos do Governo. O segundo constituía uma tentativa clara de expandir o monopólio estatal, pois visava conferir à Petrobrás toda a venda de gasolina e outros derivados ao longo das novas rodovias.

3.2 Atuação no setor petroquímico

Enquanto a Distribuidora se classifica como a segunda maior empresa comercial varejista do País, logo após a Esso Brasileira de Petróleo S.A. e à frente de companhias como a Texaco Brasil e Shell Brasil,³⁷ a Petrobrás continua a consolidar sua posição no que tange a fabricação e venda de produtos petroquímicos. Aqui a expansão foi induzida pela possibilidade de usarem-se recursos que eram antes desperdiçados, ou utilizados apenas parcialmente. Como afirma Edith T. Penrose no seu clássico estudo do crescimento da firma, subprodutos e certos tipos de bens que podem ser produzidos na mesma linha de produção têm constituído uma base importante para a expansão de algumas empresas.³⁸ Sua utilização racional por uma empresa, previamente envolvida em fases anteriores da mesma indústria, constitui um exemplo adicional de integração prospectiva, processo típico de crescimento organizacional.³⁹ A expansão, neste caso, leva a empresa a lidar com novos produtos e novos mercados, o que implica numa diversificação de atividades e na assimilação de novas técnicas de gerência, de distribuição e de produção.⁴⁰

A indústria petroquímica não faz parte do monopólio estatal do petróleo, apesar de ter encontrado condições efetivas de implantação somente após haver sido construída a Refinaria Presidente Bernardes, em 1955. Ao entrar em funcionamento a Refinaria Duque de Caxias, foi possível acionar a primeira fábrica de borracha sintética. Em ambos os casos o papel da Petrobrás foi crucial, pois não houve no setor privado entusiasmo manifesto pela indústria, que se estagnou nos anos sessenta.⁴¹ Roberto de Oliveira Campos atribuiu o atraso neste setor ao imobilismo governamental, à ausência de uma política que definisse o papel a ser legitimamente desempenhado pela iniciativa privada nacional ou estrangeira, bem como à indisponibilidade de gás natural que pudesse ser utilizado para aquele fim.⁴²

Com a constituição da subsidiária Petroquisa (Petrobrás Química S.A.) em 1968, foi possível à Petrobrás associar-se a diversas companhias particulares a partir deste mesmo ano. A Petroquisa passou de imediato a deter 25% do capital da Petroquímica União S.A., cerca de 20% do capital da Companhia Brasileira de

³⁷ *Conjuntura Econômica*, v. 27, p. 175, jul. 1973.

³⁸ Penrose, Edith T. *The theory of the growth of the firm*. Oxford, Basil Blackwell, 1959. p. 71.

³⁹ Op. cit. p. 145.

⁴⁰ Op. cit. p. 148.

⁴¹ *Petróleo e Petroquímica*. jul. 1972. p. 38.

⁴² Campos, Roberto O. *Do outro lado da cerca*, Rio de Janeiro, APEC, 1967. p. 231.

Estireno e 28% da Poliolefinas S. A. Além disso, passou a administrar o Conjunto Petroquímico Getúlio Vargas e, a partir de 1969, a Fábrica de Fertilizantes, desmembrada da Refinaria Presidente Bernardes.⁴³ Em 1972, suas operações próprias obtiveram a produção de 77 mil toneladas de borracha SBR; 34 mil toneladas de amônia; 47 mil toneladas de uréia; 96 mil toneladas de ácido nítrico e 63 mil toneladas de nitrocálcio.⁴⁴ Seguem-se as companhias a que a Petroquisa se tem associado e sua respectiva participação no capital votante, em 1972:

<i>Companhias associadas</i>	<i>Participação no capital votante (%)</i>
Cia Pernambucana de Borracha Sintética — Coperbo	68,3
Petroquímica do Nordeste — Copene Ltda.	100,0
Butiflex Indústria e Comércio Ltda.	50,0
Nitriflex S. A. Indústria e Comércio	80,0
Estireno do Nordeste Ltda.	50,0
Pronor — Produtos Orgânicos Ltda.	50,0
Petroquímica União. S. A.	46,6
Poliolefinas S. A. Indústria e Comércio	28,1
Oxitenos S. A. Indústria e Comércio	23,2
CBE — Cia. Brasileira de Estireno	20,5
Ciquine — Cia. Petroquímica	31,0
Isocianatos do Brasil Ltda.	40,0
Fisiba Petroquímica Ltda.	33,3
Nitrocarbono Ltda.	26,6
CPC — Petroquímica Camaçari Ltda.	30,0
Petrocoque Indústria e Comércio	35,0

Fonte: Petrobrás, *Relatório das atividades de 1972*.

A Expansão da Petroquisa assegurou-lhe o quarto lugar entre as maiores empresas do País no setor químico, em dezembro de 1972.⁴⁵ O crescimento vertiginoso da Petrobrás neste ramo de atividade deve-se não só à iniciativa empresarial do Estado, como também à atitude dependente que tem caracterizado os homens de negócio no Brasil. A Petrobrás não tem interessado um monopólio rígido neste setor, que tem sido definido pelo Governo como área própria da iniciativa privada, embora no passado a conduta de diversas administrações não tenha sido de todo isenta de am-

⁴³ Petroquisa. *Relatório de 1969*. Rio de Janeiro, 1970. p. 3.

⁴⁴ Petróleo Brasileiro S. A. *Relatório das atividades de 1972*. Rio de Janeiro, 1973. p. 33.

⁴⁵ *Conjuntura Econômica*, v. 27, p. 173, jul. 1973.

bigüidades. Contudo, sob o pretexto de evitar o estabelecimento de monopólio na área petroquímica e a fim de exercer ali uma atividade pioneira, tem a Petrobrás desempenhado um papel de liderança incontestável.

Dada a natureza da indústria petroquímica e uma diversificação possivelmente interminável de produtos, seria um risco muito grande para o governo aspirar a uma posição de monopólio no setor, por questões de princípios ou preferências ideológicas. O que a Petrobrás tem procurado garantir é o controle da indústria petroquímica por capitais nacionais, entre os quais é dada à Petroquímica uma posição prioritária, cabendo ao governo participar nos empreendimentos com parcela do capital equivalente, ou superior, à do maior acionista.

A liderança do governo na indústria petroquímica não tem sido questionada. Pelo contrário, a associação com a Petroquímica tem assegurado o abastecimento de matérias-primas e garantido subsídios financeiros dignos de nota, havendo mesmo quem tenha atribuído ao governo o mérito de consolidar a posição do setor privado nesta área.⁴⁶ O Governo, todavia, não pode forçar a empresa privada a motivar-se para aceitar uma parcela maior de responsabilidade no desenvolvimento dessa indústria, vendo-se mesmo obrigado a substituí-la em alguns casos. A Petroquímica teve assim que assumir o controle acionário da Petroquímica União S.A., quando a *holding* União das Indústrias Petroquímicas decidiu ceder-lhe seus direitos e transferir-lhe o ônus da subscrição de novas ações.⁴⁷ Aos olhos de certos nacionalistas a Petrobrás fez mais do que simplesmente assumir o controle do que fora planejado para ser a maior central petroquímica da América Latina. Sua iniciativa foi interpretada como uma operação de salvamento.⁴⁸

Como em muitas áreas da economia brasileira, onde o lucro, embora certo, exige o investimento de recursos vultosos e um certo prazo de maturação, é a atuação do Governo que, em última análise, garante o sucesso dos empreendimentos no setor petroquímico. O paradoxo consiste, portanto, na ação do Estado assegurando à iniciativa privada participação numa indústria que provavelmente não se expandiria sem o apoio governamental. A posição dominante do governo deve-se assim ao vazio de liderança que tem caracterizado o setor privado, apesar das pretensões de seus líderes e das muitas páginas que se têm escrito em seu benefício.

⁴⁶ *O Estado de São Paulo*, 16 jun. 1972.

⁴⁷ *Jornal do Brasil*, 31 jul. 1973 e 6 ago. 1973.

⁴⁸ A esse respeito ver A falência do truste da Petroquímica. *Politika*, 9-15 jul. 1973, p. 3. O Estado como salva-vidas. *Opinião*, 23-30 jul. 1973, p. 6. Petroquímica, socialização do prejuízo. *Jornal do Comércio*, 12 ago. 1973, p. 3.

4. Atividades de pesquisa e produção

O dilema da Petrobrás reside na atividade de produção. O pressuposto de que o Brasil deveria ser um país rico em petróleo não se confirmou durante os 20 anos de existência da empresa, que em tempo algum produziu óleo cru suficiente para atender a todo o consumo doméstico. Apesar disso, a Petrobrás conseguiu alentar as esperanças dos brasileiros que levavam a sério a possibilidade de ver o seu país entre os grandes produtores, à medida que crescia o número de barris de óleo cru descoberto no território nacional. Certos marcos de produção eram de fato promissores. De um total modesto de 321 000m³ em 1955, a Petrobrás passou a produzir 3 000 000m³ no final de 1958, alcançando em 1961 um pouco mais de 5 500 000m³. Em 1967, a produção atingia um total de 8 500 000m³, elevando-se em 1969 para mais de 10 000 000m³. Desse ano em diante os relatórios de atividades da Petrobrás registram estagnação no que diz respeito à produção de óleo cru, o mesmo ocorrendo com as reservas, situadas em 1971 na casa dos 136 000 000m³.

Embora atendendo a 96% do consumo nacional de derivados, a Petrobrás na década de 70 tem produzido cerca de um quarto do óleo cru refinado no País.⁴⁹ A estagnação da produção no início da década, associada ao crescimento do consumo decorrente da expansão econômica do País a partir de 1968, foi agravada pelo comportamento agressivo dos países exportadores de petróleo que passaram a exigir preços mais altos pelos seus produtos. A empresa que lograva pagar um preço CIF médio anual de petróleo bruto importado de cerca de US\$ 2,07 por barril em 1969, três anos mais tarde já gastava US\$ 2,80 por barril em virtude do aumento de preços.⁵⁰ As perspectivas mais otimistas para o ano de 1974 foram tais que o Brasil estimulou despendar somente com a importação de petróleo mais de dois bilhões de dólares, montante correspondente a 25% do valor total de bens e serviços destinados à exportação.⁵¹

Os gastos com petróleo, portanto, tenderão a superar o valor total da exportação de produtos manufaturados brasileiros, que o Governo Emílio Médici procurou estimular a duras penas. Somados às despesas de importação de produtos como o aço e o trigo, esses gastos contribuirão para reduzir a capacidade de importar do Brasil, comprometendo, talvez, o seu programa de cres-

⁴⁹ Mais consumo e poucas reservas. *Brasil S. A. — a grande empresa*, n. 1, p. 106-7, 1973.

⁵⁰ Petróleo Brasileiro S.A. *Relatório das atividades de 1972*, Rio de Janeiro, 1973. p. 31.

⁵¹ Bacellar. Enio. Importação subirá a dois bilhões de dólares. *Jornal do Brasil*, 12 dez. 1973. p. 60. Importações de petróleo: as implicações da crise. *Conjuntura Econômica*, v. 28, p. 121-5.

cimento econômico. Estimou-se uma redução de cerca de 10% no consumo de derivados do petróleo previsto para 1974, atingindo-se mais seriamente os consumidores de gasolina, óleo diesel e óleos combustíveis.⁵²

A impossibilidade de atender ao consumo doméstico levou a direção da Petrobrás a promover a exploração de áreas petrolíferas em outros países através de sua nova subsidiária, a Petrobrás Internacional S. A. (Braspetro), que investiu em 1972 cerca de 12 milhões, após ter firmado acordos para pesquisa e lavra de petróleo na Colômbia, no Iraque e em Madagascar. Outros países, também desejosos de alcançar auto-suficiência, precederam o Brasil ao procurarem petróleo no exterior. Contudo, a crença de que as bacias sedimentares nacionais e, mais tarde, a plataforma continental, perfurada a partir de junho de 1968, poderiam vir a satisfazer a demanda interna de produtos de petróleo deve ter contribuído para retardar tal decisão no Brasil.

Embora as descobertas de campos produtores na plataforma continental continuem a encorajar a Petrobrás a fazer face aos custos altos de produção nesta área, seus administradores parecem ter aceito a idéia de unir-se a empresas internacionais em busca de petróleo no exterior, sujeitando-se com elas às normas e regulamentos impostos pelos países produtores, bem como às exigências de participação e aos riscos de nacionalização, atualmente maiores do que nunca em virtude do poder exercido pela Organização dos Países Exportadores de Petróleo — OPEP.⁵³

Antes de a Petrobrás lançar-se ao exterior, foi necessário dotar sua direção de poderes para negociar seus contratos sem interferência de outras unidades do Governo brasileiro, o que foi conseguido através da Lei nº 5 665, de 21 de junho de 1971. Nem mesmo o Presidente da República ou o Conselho Nacional de Petróleo são mais consultados a respeito de tais contratos, que na década de 50 e 60 teriam sido considerados absurdos pelos nacionalistas mais fervorosos. Hoje, porém, são encarados com aparente naturalidade pelos altos executivos da Petrobrás, que neles vêem uma opção válida para diversificar as fontes de suprimento, um meio de aprimorar os seus conhecimentos técnicos e de preservar as reservas em solo brasileiro, caso atingida a auto-sufi-

⁵² Pereira, Jesus Soares. Para um consumo racional. *Jornal do Brasil*, 20 jan. 1974. Caderno Especial, p. 1.

⁵³ As resoluções publicadas pela Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP) em 13 de agosto de 1971 já incluíam um apelo a todos os países-membros para que participassem como acionistas nas operações da indústria petrolífera em seus territórios. Desta data em diante, *participação* veio a ser o termo usado para significar uma nacionalização gradual. O leitor interessado nas resoluções deve consultar *The Oil and Gas Journal*, v. 69, p. 46, Aug. 23th, 1971.

ciência.⁵⁴ Este comportamento contrasta com a violenta reação oferecida às sugestões feitas por Walter Link em 1960, quando aconselhara a Petrobrás a obter concessões em países onde as oportunidades de encontrar petróleo parecessem maiores.⁵⁵

4.1 *Mudança e continuidade*

Ir para o exterior, como o fez recentemente a Petrobrás, era uma possibilidade que os nacionalistas encaravam com alarme, há alguns anos atrás. Impedida pelas leis da Bolívia de procurar petróleo naquele país, na década de 50, a Petrobrás não viu com bons olhos a participação de firmas particulares brasileiras naquele empreendimento, cuja base legal era um tratado que se celebrara entre a Bolívia e o Brasil em 1938. Os nacionalistas, aliados à Petrobrás, denunciaram o acordo como lesivo aos interesses da empresa e do País.⁵⁶ O conselho dado por Link foi também considerado em termos conspiratórios, cunhando-se a palavra *linkismo* para significar algo relacionado com derrotismo e descrença no futuro da Petrobrás. Ainda no princípio dos anos 60, também os comunistas condenaram como sendo nocivas as tendências no sentido de procurar petróleo no exterior juntamente com firmas internacionais.⁵⁷

Tais tendências iriam cristalizar-se somente em virtude da estagnação da produção interna de óleo cru, cujas implicações se evidenciaram uma vez mais ao desenrolar-se a crise internacional de energia, que acompanhou o conflito árabe-israelense em 1973. A maturidade que caracterizou a conduta dos administradores da Petrobrás é tanto maior quanto se leva em conta as restrições ideológicas impostas à decisão. Apesar de terem mudado consideravelmente as relações entre países produtores e as grandes companhias internacionais de petróleo, a imagem terrivelmente negativa que se tem das últimas não se diluiu de todo nos países em desenvolvimento, sobretudo nos meios nacionalistas.

⁵⁴ Barroso, Geonísio C. Perfil nacional e internacional da Petrobrás. *Petróleo e Petroquímica*, jul. 1972. p. 22-3.

⁵⁵ Relatório Link pode ser encontrado em Link reports on Brazil. *World petroleum*, v. 32, p. 36-8, Mar. 1961. Em recente entrevista, Walter Link, que deixou o Brasil em 1960, reconheceu que há muito por fazer no País em matéria de energia, sobretudo em vista dos altos preços do petróleo de poço e das novas possibilidades da plataforma continental. Vide "Mr. Link, há petróleo no Brasil?". *Manchete*, p. 12-5. 9 fev. 1974.

⁵⁶ Ver, por exemplo, Mascarenhas, Anderson O. *Roboré: um torpedo contra a Petrobrás*. S. Paulo, Editora Fulgor, 1960.

⁵⁷ Sindicatos denunciam sabotagem à Petrobrás. *Novos Rumos*, 3 nov. 1961, p. 2.

Esta imagem relaciona-se com o comportamento das grandes empresas de petróleo na década de 40, quando as companhias independentes de petróleo e os refinadores não-integrados sobreviviam à mercê das primeiras, em condições bastante precárias.⁵⁸ Relaciona-se também com o que Edwin Liewen chamou de “política de resistência”, ao verificar que a cooperação entre o governo de um país produtor, a Venezuela, e as grandes companhias de petróleo, só era conseguida através de ameaça e do possível uso de forças, mesmo na década de 50.⁵⁹ Relaciona-se ainda com problema central que afligia os países produtores até o início da década seguinte: sua subserviência para com forças econômicas sobre as quais não dispunham de controle.⁶⁰

Foram esses dados que, entre outros, motivaram os políticos brasileiros a criar e a manter o monopólio estatal do petróleo, apesar dos dispêndios decorrentes de tal decisão. Aquela época, o Brasil era visto pelos nacionalistas como um grande produtor em potencial. A sorte dos países produtores, contudo, só passou a mudar com a formação da OPEP, a fórmula por eles encontrada para conter os cortes nas receitas oriundas de impostos cobrados às companhias de petróleo. Ao chegarem os anos 70, já havia ocorrido a mudança da guarda, com os governos dos países produtores assumindo o papel de oligopolistas.⁶¹ Embora tenham os governos desses países acelerado o processo, a transferência do poder, que se concentrava nas mãos das companhias conhecidas como *majors*, já se havia iniciado de maneira aparentemente irreversível.⁶²

A ida da Petrobrás para o exterior não é incompatível com outras políticas adotadas pela empresa, tais como os investimentos destinados a produzir óleo de xisto. De uma forma ou de outra, o que a Petrobrás tem em mira é assegurar fontes de energia adequadas e seguras de abastecimento, entrando em contato direto

⁵⁸ Purdy, Harry L., Lindall, Martin L. & Carter, William A. *Corporate concentration and public policy*. New York, Prentice-Hall, 1950. p. 262.

⁵⁹ Liewen, Edwin. *Petroleum in Venezuela: a history*. Berkeley, University of California Press, 1954. p. 117.

⁶⁰ Hirst, David. *Oil and public opinion in the Middle East*. New York, Praeger Publishers, 1966. p. 52.

⁶¹ Adelman, M. A. World oil and the theory of industrial organization. In: Markham, Jesse W. & Papanek, Gustav F. ed. *Industrial organization and economic development: in honor of E. S. Mason*. Boston, Houghton Mifflin Company, 1970. p. 148.

⁶² As grandes (*majors*) companhias de petróleo são a Standard Oil de New Jersey, a Royal Dutch/Shell, a Texaco, a Mobil, a Standard Oil da Califórnia, a Gulf e a British Petroleum. Nos anos 60 tanto as empresas governamentais como as companhias conhecidas como “independentes” conseguiram aumentar sua participação na produção, refino e comercialização, como pode ser visto no quadro abaixo, originalmente publicado por *Petroleum Press Service*, v. 38 p. 11-2, Jan. 1971.

com as empresas estatais dos países produtores, sem a mediação das companhias internacionais de petróleo e desenvolvendo um recurso natural que até recentemente era considerado antieconômico em virtude dos baixos preços pagos pelo óleo cru importado.

A Superintendência de Industrialização do Xisto, órgão subordinado ao Departamento Industrial da Petrobrás, montou uma usina protótipo no Estado do Paraná, que entrou em operação em 1972 com o objetivo de testar em escala semi-industrial os resultados obtidos em escala-piloto com o processo PETROSIX, desenvolvido e patenteado pela própria empresa. Esperam os técnicos da Petrobrás que, após a montagem de uma usina industrial, seja possível produzir nos próximos anos 45 mil barris diários de óleo de xisto, volume que contribuirá para o aumento da produção interna, embora em bases muito modestas. As reservas localizadas no Vale do Paraíba apresentam um potencial recuperável estimado em 140 000 000 de barris de óleo de xisto, sendo quatro vezes maior o potencial da formação de Irati, no Sul do País.⁶³

Ano	1963	1968	1969
<i>Participação no mercado</i>	%	%	%
Produção de óleo cru			
<i>Majors</i>	82,1	77,9	76,8
Independentes	9,3	13,1	13,5
Governamentais	8,6	9,0	9,7
Refino			
<i>Majors</i>	65,3	60,9	56,1
Independentes	21,1	23,1	27,2
Governamentais	13,6	16,0	16,7
Distribuição			
<i>Majors</i>	62,6	55,6	54,1
Independentes	26,8	30,8	31,5
Governamentais	10,6	13,6	14,4

Geoffrey Chandler previu, corretamente, a continuação dessa tendência, tendo, de fato, as empresas governamentais, como as independentes, aumentado sua participação na indústria. Geoffrey Chandler. The myth of oil power: international groups and national sovereignty. *International Affairs*, v. 46, p. 712. Oct. 1970.

⁶³ Silva, Mauricio A. A. da, op. cit. p. 21. Em 1973 a Petrobrás começou a produzir 1 000 barris diários de óleo de xisto. *Jornal do Brasil*, 4 maio 1973. De acordo com *Petroleum Press Service*, v. 32, p. 447, Dec. 1965. As maiores reservas de óleo de xisto estão localizadas nos Estados Unidos (165 300 toneladas métricas); no Brasil (120 290 toneladas métricas); na URSS (14 900 toneladas métricas) e na China (2 000 toneladas métricas).

Como o xisto não faz parte do monopólio estatal, é possível que, para industrializá-lo, a Petrobrás venha a procurar uma associação com o capital privado estrangeiro, caso se agrave o problema relacionado com o abastecimento de petróleo. Ao ventilar-se esta possibilidade é preciso, contudo, levar em conta o passado da Petrobrás e sua rígida adesão ao precedente. Tendo este fato em devida conta, não é difícil entender por que a Petrobrás teria recusado ofertas que supostamente lhe haveriam feito empresas internacionais de petróleo para a exploração da plataforma continental brasileira, sob condições aparentemente vantajosas para o País.⁶⁴

A direção da empresa sabe, por experiência própria, que a era das concessões já se foi, estando os países produtores na posição de ditar normas quando da elaboração de contratos com companhias estrangeiras de petróleo. No acordo que firmou com a Iraq National Oil Company (INOC), em 6 de agosto de 1972, a Petrobrás obrigou-se a investir um mínimo de 12 milhões de dólares na exploração e avaliação da área que lhe coube, tendo que perfurar o primeiro poço dentro de 18 meses, contados a partir da data de assinatura do contrato. Caso a empresa brasileira encontre petróleo em quantidades comerciáveis, terá que pagar à INOC um bônus de 15 milhões de dólares por um período de dez anos, obrigando-se a INOC a indenizar a Petrobrás pelas despesas por esta realizadas, sem juros e por um período de 15 anos. Se a Petrobrás não encontrar petróleo em sete anos, o contrato estará terminado. Todo o óleo descoberto, porém, será propriedade do governo do Iraque, recebendo a Petrobrás como recompensa por seus investimentos o direito de comprar certo volume de óleo cru a preços preferenciais, enquanto durar o contrato. Estes e outros aspectos do acordo refletem uma realidade a que os países consumidores têm que se acostumar: o mercado de petróleo nos dias atuais é um mercado de vendedores.⁶⁵

4.2 Limitações ideológicas à inovação

O paradoxo, portanto, reside no fato de a Petrobrás ter aceito *joint ventures* no exterior e de recusá-las no Brasil.

Anunciou-se, inclusive, sua intenção de construir refinarias em outros países, o que daria à indústria nacional uma oportunidade de expandir a oferta de bens e equipamentos de sua fabricação.⁶⁶ Tanto os contratos de pesquisa e produção de petróleo como os investimentos em atividades de refinação e comercialização fora

⁶⁴ *Jornal do Brasil*, 25 jan. 2 e 6 jun. 1973.

⁶⁵ Para pormenores do contrato consultar Brazil's Petrobrás awarded acreage in Iraq. *The Oil and Gas Journal*, v. 70, p. 28. Aug. 28th 1972.

⁶⁶ *O Estado de São Paulo*, 22 mar. 1973. *Jornal do Brasil*, 8 ago. 1973.

do País constituem empreendimentos arriscados. Seria o risco inerente a tais iniciativas menor que o resultante de *joint ventures* no próprio País? Não há, evidentemente, como responder a perguntas como esta de maneira objetiva, sem apelo a valores pessoais. Há, porém, várias conjecturas dignas de nota.

É possível que a Petrobrás venha a produzir dentro e fora do Brasil o suficiente para satisfazer as necessidades de consumo doméstico. É igualmente possível que o Ministério de Minas e Energia, com o apoio de outros ministérios e da Presidência da República, adote medidas tendentes a reduzir a séria dependência do País para com o petróleo, explorando de maneira mais racional a energia hidrelétrica, criando condições para melhor aproveitar o carvão nacional e importado, e expandindo a produção de gás natural. Com certo grau de otimismo é ainda possível prever um nível razoável de utilização de energia nuclear em futuro não muito remoto. A esse respeito é interessante notar que entre as razões pelas quais o Brasil não assinou o pacto de não-proliferação nuclear, durante o Governo Costa e Silva, se achava o desejo de utilizar a energia atômica para produzir óleo de xisto em quantidades comerciais e de aumentar o fluxo e a taxa de reconvertibilidade de gás natural dos reservatórios subterrâneos.⁶⁷

Menos possível, porém, que todas as alternativas acima enumeradas é uma revisão crítica da legislação que rege a Petrobrás, à luz das mudanças ocorridas no cenário internacional do petróleo. Haveria algum político brasileiro que se dispusesse a agir desse modo? A experiência argentina nesse sentido teve repercussões altamente negativas, embora seja necessário lembrar que a tentativa feita por Arturo Frondizi coincidiu com um período de abundância no mercado internacional de petróleo, não se achando ainda os países produtores na posição privilegiada em que hoje se encontram.⁶⁸ Além do mais, como observou Raymond F. Mikesell, embora o governo Frondizi, tenha realmente aumentado rapidamente a produção de petróleo com a ajuda de firmas particulares estrangeiras, a ausência de uma organização capaz de coordenar a atividade de produção com as de refinação, comer-

⁶⁷ Rosenbaum, H. Jon & Cooper, Glenn M. Brazil and the Nuclear Non Proliferation Treaty. *International Affairs*, v. 47, p. 78-9, Jan. 1970.

⁶⁸ Arturo Sabato criticou os adversários da YPF, por se negarem a reconhecer naquela empresa seus devidos méritos, ao mesmo tempo que verberou seus funcionários por desejarem subordinar os interesses nacionais às conveniências daquela organização. A tentativa no sentido de encontrar um meio termo entre as duas tendências reflete-se no prefácio de Sabato ao livro de Frondizi, Arturo. *Petróleo y Nación*. Buenos Aires, Transición, 1963. p. 19.

cialização e transporte resultou em desperdício, bem como em sérias críticas ao programa governamental.⁶⁹

Se a possibilidade de *joint ventures* no Brasil não foi publicamente debatida pelos altos escalões governamentais, nem por isso deixou de haver nos meios técnicos divergências a este respeito. Embora exista entre os técnicos quem acredite possuir o Brasil recursos suficientes para explorar por si só a plataforma continental, outros há que não partilham essa idéia enfatizando o custo de oportunidade de tal investimento e o risco nele envolvido. Além destas, há outras razões que têm levado alguns técnicos do governo a favorecer uma revisão da política estatal do petróleo.

A primeira delas refere-se aos custos de exploração e produção na plataforma continental, demasiadamente altos quando comparados com os das atividades desenvolvidas em terra. Prende-se a segunda à relativa falta de experiência dos quadros técnicos da Petrobrás neste novo tipo de atividade, os quais dependem aí da assistência de firmas estrangeiras, cujos serviços contratados têm de ser pagos independentemente dos resultados obtidos e da motivação dos especialistas vindos do exterior. Ponderam ainda os técnicos do Governo brasileiro que não há razão forte para crer que a Petrobrás consiga explorar no exterior áreas bastante promissoras, de antemão reservadas às empresas pertencentes aos governos dos países anfitriões. De acordo com seu ponto de vista, o Brasil deve aumentar a produção interna, mesmo admitindo a participação de capitais estrangeiros na atividade de exploração, para contar com fontes seguras de abastecimento.

Acreditam, também, que apesar das constantes inovações tecnológicas que caracterizam a indústria petroquímica, seria possível ao Governo conferir à Petrobrás o monopólio total desse setor, onde os riscos seriam reduzidos por garantir o mercado interno o escoamento da produção doméstica. São contrários, todavia, à exclusão do capital privado nas atividades de pesquisa e produção, por considerarem pesados os riscos do investimento, enfatizando, ainda, os custos indiretos que poderão decorrer da escassez de petróleo ou de preços muito altos cobrados por seus derivados. Perguntam-se, por conseguinte, se a indústria automobilística brasileira, que em 1969 já se havia colocado entre as onze maiores do mundo com a produção anual de 354 000 veículos, não seria drasticamente prejudicada em virtude de preferências ideológicas.⁷⁰

⁶⁹ Mikesell, Raymond F. et alii. *Foreign investment in the petroleum and mineral industries, case studies of investor-host relations*. Baltimore, The Johns Hopkins Press, 1971. p. 11.

⁷⁰ Em 1955 a indústria automobilística brasileira produzia somente 13 000 veículos. Seu rápido crescimento deve-se, entre outros fatores, ao custo relativamente baixo da gasolina. Sobre a história e outros aspectos dessa indústria consultar Almeida, José. *A implantação da indústria automobilística no Brasil*. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1972.

5. Os riscos da dependência

Enquanto a Petrobrás continua a assinar novos contratos no exterior, têm-se levantado no Brasil algumas vozes que refletem uma preocupação inequívoca com os riscos da dependência.⁷¹ O Senador Luís Cavalcanti tem mesmo criticado o monopólio estatal por não ter, em 20 anos de atividades, assegurado ao País a auto-suficiência em petróleo. Ao mostrar-se favorável à formação de *joint ventures* no Brasil, tem argumentado que até então a Petrobrás não explorou mais que 10% de toda a área sedimentar do País, defendendo, portanto, a tese de que o Governo brasileiro deve reservar para si áreas possivelmente mais compensadoras e permitir que companhias estrangeiras explorem o resto do território em bases contratuais.⁷² Tais sugestões e críticas abrem, sem dúvida, um novo leque de importantes opções, embora em sua aparente objetividade o senador não leve em devida conta a maneira pela qual o fator ideológico tem orientado a conduta no Governo brasileiro em matéria de petróleo. Nestes, como em outros exemplos de discussão de políticas públicas, há sempre o risco de se desprezarem as implicações políticas das alternativas em debate.⁷³

No Brasil, bem como em vários outros países, o fator ideológico tenderá a exercer alguma influência nas decisões relativas a petróleo. Convém lembrar a esse respeito que os países produtores de petróleo, apesar de sua nova posição de poder no mercado internacional, ainda se conduzem de um modo que reflete ora ressentimentos contra as administrações coloniais do passado, ora uma repulsa pelas circunstâncias que cercaram os contratos anteriores de concessão.⁷⁴ Embora não tenham testemunhado tais experiências no Brasil, os dirigentes da Petrobrás não lhes são indiferentes. Se a empresa vier a ser assediada por seus adversários, antigos ou de ocasião, o apego de seus membros à ideologia nacionalista tenderá a ser uma de suas prováveis reações. Caso se tornem as suas atividades objeto de séria controvérsia, é possível que seus quadros dirigentes se sintam ameaçados pelo ambiente externo e procurem justificar a existência de seus programas, recorrendo à ideologia.⁷⁵ Tal conduta implicará num grau maior de

⁷¹ Vide, por exemplo, Bahia, Luiz Alberto. Os riscos da dependência. *Jornal do Brasil*, 28 out. 1973. Caderno Especial, p. 3 e Editorial. *Visão*, 14 maio 1973, p. 11.

⁷² *Jornal do Brasil*, 12 dez. 1973.

⁷³ Meltsner, Arnold J. Political feasibility and policy analysis. *Public Administration Review*, n. 6, p. 859, Nov./Dez. 1972.

⁷⁴ Levy, Walter J. Oil power. *Foreign Affairs*, v. 49, p. 656-7, July 1971.

⁷⁵ Downs, Anthony. *Inside bureaucracy*. Boston, Little, Brown and Company, 1967, p. 279. De acordo com Downs, as unidades da burocracia que se ocupam de atividades muito controvertidas são precisamente aquelas que tendem a desenvolver ideologias relativamente sofisticadas.

adesão a decisões baseadas em precedentes e num comportamento organizacional mais rígido.

Apesar dessas limitações de natureza política, a procura de novas alternativas para lidar com o problema de abastecimento de petróleo deve ser encorajada. Os custos e benefícios das diversas estratégias precisam ser medidos tão objetivamente quanto permitem situações concretas, de modo geral afetadas por elementos os mais imponderáveis. Afirmações dessa ordem, porém, não são estranhas ao comportamento da Petrobrás, que tem alcançado sucesso em muitas de suas atividades, perseguindo objetivos e alternativas racionais. No que tange, todavia, à mais controversa de suas atividades é que a empresa vem redefinindo o seu objetivo último, tendo alguns de seus dirigentes declarado em diferentes ocasiões que a meta principal da Petrobrás é o abastecimento e não a produção de petróleo no País, tarefa esta sujeita a fatores aleatórios e independentes de sua vontade.⁷⁶ Esta redefinição de objetivos é um comportamento organizacional típico, que consiste em baixar o nível inicial de aspiração quando este se mostra acima dos recursos e de capacidade da organização. Um comportamento alternativo consistiria na busca de novos meios que permitissem atingir a meta originalmente cobiçada.⁷⁷

Enquanto a Petrobrás modifica formalmente seu objetivo último, não deixa de correr o risco de assumir uma conduta comum a várias organizações, ou seja, a de impedir que um grau relativamente alto de aspiração estimule um comportamento organizacional adaptativo. Em tal situação a empresa pode vir a sacrificar sua meta final, enquanto se ocupa em excesso com atividades instrumentais, ocorrendo possivelmente o fenômeno conhecido em teoria da organização como “deslocamento de objetivos”.⁷⁸ O perigo não foi ignorado por Ernesto Geisel, que afirmou ser o monopólio estatal um meio de ação, caracterizado por vantagens e desvantagens, sem, portanto, constituir um fim em si mesmo.⁷⁹ Embora este raciocínio possa, em breve, contribuir para uma procura de novas respostas para o dilema que enfrenta a Petrobrás, é lícito supor que às empresas estatais se aplica o mesmo que se disse a respeito dos regimes políticos: a ideologia que mobiliza recursos para elas também especifica até certo ponto como, onde

⁷⁶ Entrevista com Irnack Carvalho do Amaral. Rio de Janeiro, 15 mar. 1973. O último discurso de Ernesto Geisel como presidente da Petrobrás (publicado pelo *Jornal do Brasil*, 7 jul. 1973) enfatiza o mesmo ponto de vista.

⁷⁷ Feldman, Julian & Kanter, Herschel E. Organizational decision-making. In: March, James. *Handbook of organizations*. 6 ed. Chicago, Rand McNally and Company, 1965. p. 633.

⁷⁸ March, James G. & Simon, Herbert A. *Teoria das organizações*. Trad. de Hugo Wahriich, Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1967. p. 50-1.

⁷⁹ Brasil. Senado Federal. op. cit. p. 40.

e para que fins estes recursos serão empregados.⁸⁰ Até o presente momento não é possível afirmar que a ideologia nacionalista perdeu a sua utilidade, apesar do impressionante crescimento dos recursos gerados pela própria Petrobrás. Além disso, as recentes descobertas feitas pela Petrobrás, que prometem um passo largo rumo à auto-suficiência,⁸¹ tenderão a inibir, em vez de encorajar, uma revisão profunda dos conceitos e premissas em que se tem baseado a política brasileira do petróleo.

Summary

This article deals with two major aspects of Petrobrás institutional development in the 1954-1974 period: growth and ideology. The expansion of Petrobrás industrial and commercial activities is related not only to an internal managerial dynamic, but to a nationalist ideology that favors the increasing participation of the government in all phases of the oil industry.

The growth of Petrobras has taken place in areas defined as belonging to the state monopoly as well as in the petrochemical industry and in the marketing of petroleum derivatives. The objective of Petrobrás, like that of any other organization, is survival on a long-term basis. But, what gives Petrobrás a different dimension is its rigid monopolistic nature as regards activities relating to prospecting, production and maritime transportation of petroleum and rare gases.

Nationalism has accounted for Petrobrás early survival and growth, but has also caused its management to face a serious and lasting dilemma: by adhering to a strict state monopoly, the corporation can count on the support of various nationalist groups; by favoring a critical revision of the oil legislation, it may lose support of such groups, while attempting to benefit from foreign risk capital and technology with a view to self-sufficiency in oil production.

⁸⁰ Ilchman, Warren F. & Norman Thomas, Uphoff. *The political economy of change*. Berkeley, University of California Press, 1969. p. 241.

⁸¹ Ver o artigo de Bacellar, Enio. Brasil conquista auto-suficiência de petróleo em 79. *Jornal do Brasil*, 27 nov. 1974, p. 15.