

**UFRRJ**

**INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS**

**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO DE CIÊNCIAS  
SOCIAIS EM DESENVOLVIMENTO, AGRICULTURA  
E SOCIEDADE**

**TESE**

**ESTATAIS, POLÍTICAS PÚBLICAS E ESTRATÉGIAS  
EMPRESARIAIS: OS CAMINHOS DA PETROBRAS NO BIODIESEL**

**KARINA YOSHIE MARTINS KATO**

**2012**



**UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO  
INSTITUTO DE AGRONOMIA**

**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO AGRÍCOLA**

**ESTATAIS, POLÍTICAS PÚBLICAS E ESTRATÉGIAS  
EMPRESARIAIS: OS CAMINHOS DA PETROBRAS NO BIODIESEL**

**KARINA YOSHIE MARTINS KATO**

*Sob a Orientação do Professor*

**Georges Flexor**

Tese de doutorado apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de **Doutora em Ciências** no Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade

Rio de Janeiro, RJ  
Outubro de 2012

338.1881 Kato, Karina Yoshie Martins.

K19e Estatais, políticas públicas e estratégias empresariais:  
os caminhos da Petrobras no biodiesel/ Karina Yoshie  
T Martins Kato, 2012.  
318 f.

Orientador: Georges Flexor

Tese (doutorado) – Universidade Federal Rural do  
Rio de Janeiro, Instituto de Ciências Humanas e Sociais.

Bibliografia: f. 236-259.

1. Estatais - Teses. 2. Políticas públicas - Teses. 3.  
biodiesel - Teses. I. Flexor, Georges. II. Universidade  
Federal Rural do Rio de Janeiro. Instituto de Ciências  
Humanas e Sociais. III. Título.

**UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO  
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO DE CIÊNCIAS SOCIAIS EM  
DESENVOLVIMENTO, AGRICULTURA E SOCIEDADE**

**KARINA YOSHIE MARTINS KATO**

Tese submetida como requisito parcial para obtenção do grau de **Doutora em Ciências**, no Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade.

TESE APROVADA EM 09/10/2012

---

Georges Flexor. (Dr.) IM-UFRRJ  
(Orientador)

---

Ana Célia Castro. (Dr.<sup>a</sup>) CCJE/UFRJ

---

John Wilkinson. (Dr.) CPDA/UFRRJ

---

Luciano Losekann. (Dr.) UFF

---

René de Carvalho. (Dr.) IE/UFRJ

---

Sérgio Pereira Leite. (Dr.) CPDA/UFRRJ

À moça dos sapatos vermelhos  
que me lembra, todo dia, que viver é simples

## AGRADECIMENTOS

Enfim, o ponto final. Arrisco dizer que a tese foi uma das coisas mais difíceis da minha vida. Não apenas pelo trabalho que dá e cansaço que engendra, mas pelos fantasmas e medos que nos obriga a enfrentar. Dizem que isso é crescer... É um exercício solitário. Mas é, também, um momento que nos obriga a reavaliar inconscientemente nossa vida, nossas amizades, nossas certezas. Na medida em que nos isola, ela também nos reconecta a tudo aquilo que tem algum significado na nossa vida. Me sinto hoje, como nunca, ligada a pessoas queridas que, de formas diferentes, me ajudaram a finalizar essa empreitada e a chegar até aqui no momento reservado aos agradecimentos.

Agradeço, em primeiro lugar, ao Eduardo, pelos eventos perdidos, pela paciência com a minha impaciência e, principalmente, pela companhia e amparo em cada momento de desespero. À minha família do Brasil, Portugal e do Japão: vocês são o meu chão. Mãe e pai, Lena e Vasco, obrigada pelo apoio incondicional e pela presença nos momentos de dúvida.

Devo um especial agradecimento à Socco, companheira nas horas de risada e de desespero em mais um dia diante de uma página em branco congelante. Sua presença e alegria foram fundamentais nos momentos decisivos. Não sei como sobrevivia antes de te conhecer e certamente não terminaria essa tese sem o teu apoio.

Agradeço ao meu orientador, Georges Flexor, pela compreensão infinita e por não ter desistido de mim. Aproveito esse momento para agradecer a todos os mestres que, em diferentes fases da minha vida, me ajudaram a crescer. Ao René de Carvalho que me acompanhou por toda a graduação e mestrado e que despertou em mim o gosto pela investigação. Ao Nelson Delgado que, com a sua sabedoria, sempre soube me dar força, me incentivando a seguir e a resgatar a leveza nos momentos de terror. Ao Sérgio Leite pela inspiração que representa e amizade que tornaram mais prazerosos os intermináveis relatórios da PBio. Agradeço aos demais professores do CPDA e do OPPA pelos conhecimentos compartilhados e pelo incentivo: Renato Maluf, John Wilkinson, Ana Célia, Leonilde Medeiros, Cláudia Schmitt.

Não poderia deixar de fora os companheiros do Instituto Políticas Alternativas para o Cone Sul (PACS) pelos sonhos compartilhados e lutas travadas. Agradeço a Ana, Marcos, Miguel, Lei, Gilkita e demais pela compreensão infinita e pela torcida. Foi com vocês que aprendi a enxergar o brilho da vida para além dos livros. Agradeço especialmente à Sandra pelo carinho e por ter me ensinado, ao longo de todos esses anos de amizade, a hora certa de berrar e de calar.

Como não agradecer à Diva, por todo o carinho e conselhos dados? Pelo café quentinho e reconfortante na hora da insegurança? Obrigada, Diva, você é o meu anjinho da guarda. Agradeço também à Terêsa, ao Reginaldo, Kayth e às meninas da biblioteca. Um obrigada especial aos amigos que sempre tornaram -ou ao menos tentaram tornar- minha passagem pelo doutorado mais leve. À Pritty e à Anne, companheiras dos momentos bons e ruins. Ao Claudio, Juninho, Simon, Silvitcha, By (Bianca) e Betty: todos vocês são pessoas especiais que eu quero ter sempre por perto.

E, por fim, gostaria de registrar um último agradecimento a todos os entrevistados que acreditaram na pesquisa e aceitaram investir parte do seu tempo precioso numa entrevista com perguntas intermináveis. Sem vocês esse trabalho não teria acontecido.

Ainda que seja uma viagem solitária -e eu escrevo esse agradecimento só- a tese é resultado de um pouco de cada um de vocês, da mesma forma que eu mesma sou.

## RESUMO

KATO, Karina Yoshie Martins. **Estatais, políticas públicas e estratégias empresariais: os caminhos da Petrobras no biodiesel.** Tese (Doutorado em Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade). Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2012.

O objetivo deste trabalho é compreender como se deu o movimento de entrada da Petrobras no mercado de biodiesel, em particular naquelas ações que pensam a produção a partir da inclusão da agricultura familiar do semiárido. Para isso procuramos identificar e caracterizar ao longo da tese os fatores da conjuntura político-econômica-social que tornaram os investimentos em agrocombustíveis atrativos para as empresas petroleiras, bem como as distintas forças, internas e externas, que se abateram sobre a empresa e moldaram ao longo do tempo sua estratégia de atuação. A Petrobras é hoje a maior empresa multinacional brasileira com um elevado peso simbólico, econômico e político na sociedade e também um dos principais jogadores no mercado internacional de petróleo e gás em se tratando de exploração em águas profundas e ultraprofundas. Como empresa de economia mista, caracteriza-se por ter uma forte influência do Estado na sua gestão. Recentemente os agrocombustíveis ganharam novamente força nos debates sobre energia, adquirindo contornos diferentes daqueles vigentes na década de 1970. Nessa revitalização passaram a incluir em suas motivações as preocupações ambientais e, mais recentemente, sociais. Foi nesse contexto e adiantando-se em sua resposta às pressões ambientais e sociais que, em 2003/04, o governo brasileiro começou a negociar e a pensar uma política inovadora de construção de um mercado de biodiesel que, ao contrário da experiência anterior com o Proálcool, incluísse em seus critérios aspectos ambientais, econômicos e, principalmente, sociais (inclusão social e de desenvolvimento regional). O Programa Nacional de Produção e Uso de Biodiesel (PNPB) foi o principal instrumento do governo para o engajamento de atores privados, governamentais e da sociedade civil na construção desse mercado. É diante desse quadro geral que a tese aqui apresentada procura olhar para o mercado de biodiesel e para o PNPB através da atuação da Petrobras Biocombustível, hoje o principal ator atuante na promoção da inclusão da agricultura familiar do semiárido na política pública. Mais que um balanço das ações da empresa, procuramos nessa análise distinguir e elucidar sua estratégia de atuação.

Palavras-chave: estatais - políticas públicas - biodiesel

## ABSTRACT

KATO, Karina Yoshie Martins. **State-owned companies, public policies and business strategies: the paths of Petrobras in biodiesel production.** (PhD in Social Sciences in Development, Agriculture and Society). Institute of Humanities and Social Sciences, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2012.

The objective of this work is to understand how Petrobras decided to enter in biodiesel market, particularly about those actions including the production with family agriculture in semi-arid, identifying and characterizing the political-economic-social conjuncture that made the investments in agrofuels become attractive to the company and the streams, internal and external, that have shaped over time their performance strategy. Petrobras is currently the largest Brazilian multinational company with a high symbolic, economical and political weight in Brazilian society and also a major player in the international oil and gas. As a company of mixed economy, Petrobras is characterized by having a strong state influence in its management. Recently agrofuels gained strength in discussions about energy, acquiring contours different from those prevailing in the 1970s. In this new context, they include in their motivations environmental and social concerns. It was in this context and in response to environmental and social pressures that in 2003/04, the Brazilian government began to negotiate a policy to conform a biodiesel market, including in its criteria environmental, economic, and social dimensions (social inclusion and regional development). The National Program for Production and Use of Biodiesel (PNPB) was the main instrument of the government to engage private actors, government and civil society in building this market. The thesis presented here seeks to look at the market for biodiesel and PNPB through the performance of Petrobras Biofuel, now the main actor to promote the inclusion of family agriculture in semi-arid. More than a statement of the company's aims, we want to understand its operating strategy, with particular attention to the actions related to the inclusion of family agriculture in semi-arid.

Key words: State-owned companies - public policies - biodiesel



## LISTA DE SIGLAS E SÍMBOLOS

ABAG - Associação Brasileira de Agronegócio  
ABC - Agência Brasileira de Cooperação  
ABIOVE - Associação Brasileira da Indústria de Óleos Vegetais  
ADM - Archer Daniels Midland Company  
ADNOC - Abu Dhabi Corporação Nacional de Petróleo  
AESCA - Associação Estadual de Cooperação Agrícola  
AIE - Agência Internacional de Energia  
AIG - American International Group  
Anadarko - Anadarko Petroleum Corporation  
ANP - Agência Nacional do Petróleo  
Aprobio - Associação dos Produtores de Biodiesel  
ASTEC - Assistência Técnica  
BEA - British European Airways  
BED - Brasil Ecodiesel  
BHP - BHP Billiton  
BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento  
Bioóleo - Bioóleo Industrial e Comercial  
BIRD - Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento  
BNDE - Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico  
BNOC - British National Oil Corporation  
BOAC - British Overseas Airways Corporation  
BP - British Petroleum  
Braspetro - Petrobras Internacional  
BRICS - Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul  
CAA - Centro de Agricultura Alternativa  
CBC - Companhia Brasileira de Cartuchos  
CBEP - Global Bioenergy Partnership  
CDI - Comissão de Desenvolvimento Industrial  
CEAGESP - Companhia de Armazéns Gerais do Estado de São Paulo  
CEI - Comissão Executiva Interministerial  
CENAP - Centro de Aperfeiçoamento e Pesquisas de Petróleo

CENPES - Centro de Pesquisas e Desenvolvimento  
CEPAL - Comissão Econômica para América Latina e Caribe  
CEPLAC - Comissão Executiva do Plano da Lavoura Cacaueira  
CNOOC - China National Offshore Oil Corporation  
CNPE - Conselho Nacional de Política Energética  
CO - Centro-Oeste  
CONFINS - Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social  
ConocoPhillips - ConocoPhillips Company  
CONTAG - Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura  
Cooperbio - Cooperativa Mista de Produção, Industrialização e Comercialização de Biocombustíveis do Brasil Ltda  
Cooperfumos - Cooperativa Mista dos Fumicultores do Brasil  
Cooptrace - Cooperativa de Trabalho das Áreas de Reforma Agrária do Ceará  
COPPE - Coordenação de Programas de Pós Graduação de Engenharia  
CSN - Companhia Siderúrgica Nacional  
DEST - Departamento de Coordenação e Controle das Empresas Estatais  
DNOCS - Departamento Nacional de Obras contra as Secas  
E&P - Exploração e Produção  
ECO 92 - Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento  
ELO -Ligação e Organização  
EMATER - Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural  
Embrapa - Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária  
ENI - Impresa Integrata nell'energia  
Esalq - Agência de Cooperação Americana  
EUA - Estados Unidos  
EVTESA - Estudo de Viabilidade Técnica, Econômica, Social e Ambiental  
FAL - Fator de Ajuste Logístico  
FETRAF - Federação Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar  
FGV - Fundação Getúlio Vargas  
FGV AGRO - Centro de Agronegócio da Fundação Getúlio Vargas  
FIB - Fórum Internacional de Biocombustíveis  
FMI - Fundo Monetário Internacional  
GALP - Galp Energia  
GCC - Coalizão Global para o Clima

GM - General Motors  
GRANOL - Granol Indústria, Comércio e Exportação  
GT - Grupo de Trabalho  
GTI - Grupo de Trabalho Interministerial  
I PND - I Plano Nacional de Desenvolvimento  
IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
ICC - Câmara de Comércio Internacional  
II PND - II Plano Nacional de Desenvolvimento  
IIAM - Instituto para Investigação Agrária de Moçambique  
INMETRO - Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia  
INOC - Iraq National Oil Company  
INT - Instituto Nacional de Tecnologia  
Interbras - Petrobras Comércio Internacional  
IOC - Companhias Internacionais de Petróleo  
IPCC - Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas  
IPT - Instituto de Pesquisas Tecnológicas  
JICA - Agência de Cooperação Internacional do Japão  
MAPA - Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento  
MCidades - Ministério das Cidade  
MCT - Ministério da Ciência e Tecnologia  
MDA - Ministério do Desenvolvimento Agrário  
MDIC - Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio  
MF - Ministério da Fazenda  
MIC - Ministério da Indústria e Comércio  
MIN - Ministério da Integração Nacional  
MMA - Ministério do Meio Ambiente  
MME - Ministério de Minas e Energia  
MP - Medida Provisória  
MPA - Movimento dos Pequenos Agricultores  
MPOG - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão  
MRE - Ministério das Relações Exteriores  
MST - Movimento dos Trabalhadores Sem Terra  
MT - Ministério dos Transportes  
NE - Nordeste

NIOC - National Iranian Oil Company  
NNPC - Nigerian National Petroleum Corporation  
NO - Norte  
NOC - Companhias Nacionais de Petróleo  
OCDE - Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico  
ONG - Organização Não-Governamental  
ONU - Organização das Nações Unidas  
OPEP - Organização dos Países Produtores de Petróleo  
PAA - Programa Aquisição de Alimentos  
PAEG - Programa de Ação Econômica do Governo  
PASEP - Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público  
PBio - Petrobras Biocombustível  
PCBios - Participações em Complexos Bioenergéticos  
PDVSA - Petróleos da Venezuela  
PEGASO - Programa de Excelência de Gestão em Segurança de Meio Ambiente e Saúde  
Pemex - Petróleos Mexicanos  
Petrobras - Petróleos Brasileiros  
Petroecuador - Petróleos do Equador  
Petrofértil - Petrobras Fertilizantes  
Petromisa - Petrobras Mineração  
Petromoc- Petróleos de Moçambique  
Petroquisa - Petrobras Química  
PIB - Produto Interno Bruto  
PIS - Programa de Integração Social  
PN - Plano de Negócios  
PNAE - Programa Nacional de Alimentação Escolar  
PNPB - Programa Nacional de Uso e Produção de Biodiesel  
PPP - Parceria Público-Privada  
Pro-Renova - Programa Estruturado de Apoio aos Demais Países em Desenvolvimento na Área de Energias Renováveis  
Proálcool - Programa Nacional do Álcool  
Pro biodiesel - Programa Brasileiro de Biodiesel  
PROCAP - Programa de Desenvolvimento Tecnológico de Sistemas de Produção em Águas Profundas

PRODECER - Programa de Cooperação Japão-Brasil para o Desenvolvimento dos Cerrados  
PROERG - Empresa Cearense Produtora de Sistemas Energéticos  
Programa OVEG - Programa Nacional de Alternativas Energéticas Renováveis de Origem Vegetal  
ProSavana - Programa de Desenvolvimento da Agricultura nas Savanas tropicais de Moçambique  
PT - Partido dos Trabalhadores  
R\$ - Reais  
Rio+20 - Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável  
SAG - Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais  
SASAC - Comissão de Supervisão e Administração dos Ativos do Estado  
Saudi Aramco - Corporação de Petróleo na Arábia Saudita  
SCS - Selo Combustível Social  
SE - Sudeste  
Sinopec - China Petrochemical Corporation  
SMS - Segurança, Meio Ambiente e Saúde  
Sonangol - Sociedade Nacional de Petróleos de Angola  
Sonatrach - Sonatrach Petroleum Corporation  
SPE - Sistema Produtivo Estatal  
STI - Secretaria de Tecnologia Industrial  
Transpetro - Petrobras Transporte  
UBRABIO - União dos Produtores de Biodiesel  
UDOP - União dos Produtores de Bioenergia  
UEMOA - União Econômica e Monetária do Oeste Africano  
UNEP - Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente  
Unica - União da Indústria de Cana-de-Açúcar  
US\$ - Dólares  
USAID - Agência de Cooperação Americana  
WBCSD - Conselho Empresarial Mundial para o Desenvolvimento Sustentável  
WCED - Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento



## LISTA DE FIGURAS E TABELAS

### Lista de tabelas

TABELA I. FORMAS DE ENVOLVIMENTO DE EMPRESAS EM ATIVIDADES GOVERNAMENTAIS E ELEITORAIS PARA ACÚMULO E EXERCÍCIO DO CAPITAL POLÍTICO.....	30
TABELA II. EVOLUÇÃO RECEITA E RESULTADO LÍQUIDO -SISTEMA PRODUTIVO ESTATAL (EM R\$ MILHÕES CORRENTES/2004-2010).....	65
TABELA III. PRINCIPAIS ACIDENTES ENVOLVENDO A PETROBRAS 1975 - 2000.....	100
TABELA IV. QUADRO GERAL COM A POSIÇÃO DA PETROBRAS NO MERCADO BRASILEIRO DE PETRÓLEO E GÁS (2011).....	104
TABELA V. RANQUEAMENTO DAS 15 MAIORES EMPRESAS DE PETRÓLEO E GÁS EM CAPITALIZAÇÃO BOLSISTA OU DE MERCADO (2000-2010-2011).....	111
TABELA VI. PRODUÇÃO LÍQUIDA EM TODO O MUNDO (MILHÕES DE BARRIS EQUIVALENTES DE PETRÓLEO) - 2010.....	112
TABELA VII. RANQUEAMENTO DAS EMPRESAS DE PETRÓLEO POR RESERVAS DETIDAS (2000-2010). 115	
TABELA VIII. ALGUNS DOS MAIORES ACIDENTES ENVOLVENDO A EXPLORAÇÃO DE PETRÓLEO E GÁS .....	124
TABELA IX. PRINCIPAIS GRUPOS POR MOAGEM EFETIVA DE CANA (SAFRA 2010-2011/MILHÕES DE TONELADAS) E PARTICIPAÇÃO DAS EMPRESAS NA DISTRIBUIÇÃO (2009-2011/PERCENTAGEM)..	161
TABELA X. PARCERIAS DA PETROBRAS BIOCOMBUSTÍVEL EM AÇÚCAR E ETANOL A PARTIR DE DEZEMBRO DE 2009 (2012).....	163
TABELA XI. PROJETOS DE FOMENTO AO DESENVOLVIMENTO DA PRODUÇÃO DE OLEAGINOSAS CONTRATADOS PELA COMUNICAÇÃO INSTITUCIONAL POR MEIO O FOME ZERO.....	194
TABELA XII. CONTRATOS ESTABELECIDOS COM AGRICULTORES FAMILIARES PELA PETROBRAS.....	213
TABELA XIII. CRÉDITOS JUNTO AO ACIONISTA CONTROLADOR, PETROBRAS, PROVENIENTES DA VENDA DE BIODIESEL NEGOCIADAS EM LEILÕES DA ANP (2008-2011/EM MILHÕES DE REAIS).....	216
TABELA XIV. EVOLUÇÃO DOS GASTOS DAS ESTATAIS FEDERAIS -SISTEMA PRODUTIVO ESTATAL (EM R\$ MILHÕES CORRENTES).....	277
TABELA XV. PANORAMA GERAL DAS POSIÇÕES CLIMÁTICAS DAS PETROLEIRAS COM RELAÇÃO À QUESTÃO CLIMÁTICA E AMBIENTAL (2012).....	281
TABELA XVI. ALGUMAS AÇÕES DE POLÍTICA EXTERNA DO MINISTÉRIO DE RELAÇÕES EXTERIORES NO TEMA DOS AGROCOMBUSTÍVEIS (2003-2010).....	282
TABELA XVII. TABELA COMPARATIVA DO PROCESSO DE FORMULAÇÃO E EXECUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA AGROENERGIA (PROÁLCOOL, PROBIODIESEL E PNPB).....	289
TABELA XVIII. CRONOLOGIA DA BRASIL ECODIESEL.....	306

### LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO I. PRIVATIZAÇÕES EM PAÍSES DA EUROPA E ÁSIA E AMÉRICA LATINA (1991-2003).....	46
GRÁFICO II. DISTRIBUIÇÃO REGIONAL DAS PRIVATIZAÇÕES (1990-99 e 2000-03).....	47
GRÁFICO III. NÚMERO DE TRANSAÇÕES DE PRIVATIZAÇÃO (INTEGRAL, PARCIAL, CONCESSÕES OU CONTRATUALIZAÇÃO) ENVOLVENDO RECURSOS (1989- 2008).....	48
GRÁFICO IV. NÚMERO DE ESTATAIS NOS PAÍSES DA OCDE SELECIONADOS (2002).....	51
GRÁFICO V. DISTRIBUIÇÃO SETORIAL DAS ESTATAIS NOS PAÍSES DA OCDE (2009).....	53
GRÁFICO VI. NÚMERO DE ESTATAIS FEDERAIS* NO BRASIL - 1990 - 2010.....	61
GRÁFICO VII. PRODUTO INTERNO BRUTO E INVESTIMENTOS REALIZADOS DO SPE (2004-2010 EM R\$ MILHÕES).....	62
GRÁFICO VIII - EVOLUÇÃO DOS GASTOS DAS ESTATAIS FEDERAIS -SISTEMA PRODUTIVO ESTATAL (EM R\$ MILHÕES CORRENTES).....	63
GRÁFICO IX. PESSOAL OCUPADO NO SETOR PRODUTIVO ESTATAL (2002-2010).....	64

GRÁFICO X. EVOLUÇÃO RECEITA E RESULTADO LÍQUIDO -SISTEMA PRODUTIVO ESTATAL (EM R\$ MILHÕES CORRENTES/2004-2010).....	64
GRÁFICO XI. EMPRESAS ESTATAIS FEDERAIS (INDEPENDENTES DO TESOURO) POR SETOR DE ATIVIDADES (PERCENTAGEM - 2012).....	65
GRÁFICO XII. DISTRIBUIÇÃO DE PESSOAL PRÓPRIO POR ÁREA DE ATUAÇÃO (2010, EM PERCENTAGEM) .....	66
GRÁFICO XIII - INVESTIMENTO POR PRINCIPAIS GRUPOS 2010 (EM R\$ MIL CORRENTES).....	67
GRÁFICO XIV. EVOLUÇÃO DA DISTRIBUIÇÃO DO CAPITAL SOCIAL DA PETROBRAS (1992-2010).....	103
GRÁFICO XV. PRODUÇÃO EM ÁGUAS PROFUNDAS POR COMPANHIAS DE PETRÓLEO E GÁS – 2010 (ACIMA DE 1000 PÉS OU 300 METROS).....	105
GRÁFICO XVI. ANÁLISE DA EVOLUÇÃO DO PLANO DE NEGÓCIOS DA PETROBRAS - 2007/2016 (US\$) .....	106
GRÁFICO XVII. NACIONALIZAÇÃO, CRIAÇÃO, REFORMAS E PRIVATIZAÇÃO DE PETROLEIRAS - 1917-2012.....	109
GRÁFICO XVIII. PRODUÇÃO LÍQUIDA DE PETRÓLEO NO MUNDO (MILHÕES DE BARRIS EQUIVALENTES DE PETRÓLEO) - 2010.....	113
GRÁFICO XIX. PREÇOS MÉDIOS NO MERCADO SPOT DE PETRÓLEO TIPO BRENT E WTI (US\$/BARRIL - 1991-2010).....	118
GRÁFICO XX. TAXA DE CRESCIMENTO ECONÔMICO E CONSUMO E EVOLUÇÃO DO PREÇO MÉDIO DO PETRÓLEO TIPO BRENT NO MERCADO SPOT (1990-2010).....	120
GRÁFICO XXI. TOTAL DE OFERTA DE ENERGIA PRIMÁRIA BRASIL - 1971/2009.....	129
GRÁFICO XXII. TOTAL DE OFERTA DE ENERGIA PRIMÁRIA NO MUNDO - 1971/2009.....	130
GRÁFICO XXIII. COMPARAÇÃO ENTRE A OFERTA DE ENERGIA PRIMÁRIA POR FONTE EM 2009 - BRASIL E MUNDO.....	131
GRÁFICO XXIV. EMISSÕES DE CO <sup>2</sup> (TON. CO <sub>2</sub> /TEP - 2008).....	132
GRÁFICO XXV. CONSUMO FINAL ENERGÉTICO POR SETOR - 2010.....	133
GRÁFICO XXVI. CONSUMO, PRODUÇÃO E IMPORTAÇÃO DE DIESEL NO BRASIL (2004-2010/103 M <sup>3</sup> ).....	134
GRÁFICO XXVII. PRODUÇÃO BRASILEIRA DE ETANOL (M <sup>3</sup> ).....	136
GRÁFICO XXVIII. PRODUTIVIDADE DO ETANOL (L ETANOL/TON CANA).....	137
GRÁFICO XXIX. COMPARATIVO DAS PRODUTIVIDADES DO ETANOL POR ÁREA E PAÍSES (MIL LITROS/HA) - 2005.....	137
GRÁFICO XXX. IMPORTAÇÃO, EXPORTAÇÃO E PREÇO DO ETANOL (METROS CÚBICOS/2009-2011).....	161
GRÁFICO XXXI. CAPACIDADE DE PRODUÇÃO DE ETANOL PELA PBIO.....	162
GRÁFICO XXXII. PREVISÃO DE PARTICIPAÇÃO NO MERCADO DE ETANOL (PLANO DE NEGÓCIOS 2011-2015/EM MILHÕES M <sup>3</sup> ).....	164
GRÁFICO XXXIII. PARTICIPAÇÃO DA BRASIL ECODIESEL NA PRODUÇÃO TOTAL DE BODIESEL EM PORCENTAGEM (2006 - 2011).....	184
GRÁFICO XXXIV. CAPACIDADE NOMINAL DE PRODUÇÃO DE BODIESEL NACIONAL E DA PETROBRAS BIOCOMBUSTÍVEL (B100 M <sup>3</sup> ANO / 2005 - 2011).....	208
GRÁFICO XXXV. METAS DE PRODUÇÃO DE BODIESEL DA PBIO (EM MIL M <sup>3</sup> ).....	209
GRÁFICO XXXVI. EVOLUÇÃO DA CAPACIDADE DE PRODUÇÃO DE BODIESEL PELA PBIO E PARCEIROS .....	210
GRÁFICO XXXVII. EVOLUÇÃO DO NÚMERO DE AGRICULTORES FAMILIARES NO PNPB.....	212
GRÁFICO XXXVIII. LUCRO LÍQUIDO PETROBRAS E PREJUÍZO DA PBIO (2008 - 2011/EM MILHÕES DE REAIS).....	217
GRÁFICO XXXIX. POSTURA MAIS PRAGMÁTICA DA NOVA DIREÇÃO DA PETROBRAS.....	219



## Lista de figuras

FIGURA I. EVOLUÇÃO TECNOLÓGICA E OPERACIONAL DA PETROBRAS NA EXPLORAÇÃO DE PETRÓLEO EM ÁGUAS PROFUNDAS.....	98
FIGURA II. QUADRO RESUMO DOS SEGMENTOS DE ATUAÇÃO DA PETROBRAS EM 2010.....	102
FIGURA III. BRASIL: ACORDOS INTERNACIONAIS DE COOPERAÇÃO ASSINADOS COM O TEMA DOS AGROCOMBUSTÍVEIS.....	145
FIGURA IV. ESTRATÉGIA CORPORATIVA DA PETROBRAS.....	155
FIGURA V. MAPA DE LOCALIZAÇÃO DAS USINAS DE ETANOL COM PARCERIA DA PBio.....	284
FIGURA VI. MAPA COM OS LOCAIS SELECIONADOS PELO ESTUDO PARA INSTALAÇÃO DAS USINAS PRODUTORAS DE BIODIESEL DA PETROBRAS.....	308
FIGURA VII. ESTRUTURA DA GERÊNCIA EXECUTIVA DE DESENVOLVIMENTO ENERGÉTICO (SUBORDINADA À ÁREA DE NEGÓCIOS DE GÁS E ENERGIA).....	310
FIGURA VIII. ORGANOGRAMA DA PETROBRAS BIOCUMBUSTÍVEL.....	311
FIGURA XIX. MAPA CONTENDO AS USINAS E ESMAGADORA DE BIODIESEL DA PBio (PRÓPRIAS E EM PARCERIA).....	312

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>XX</b>
<b>CAPÍTULO I - FIRMAS, CAPITAIS E VANTAGENS COMPETITIVAS: UMA VISÃO A PARTIR DA NOVA SOCIOLOGIA ECONÔMICA.....</b>	<b>1</b>
1.1. Alguns aportes da nova economia institucional.....	3
1.2. A perspectiva de Penrose e a visão baseada em recursos.....	5
1.3. As teorias evolucionistas.....	11
1.4. A contribuição da perspectiva gerencialista.....	15
1.5. Alguns elementos da perspectiva comportamental.....	18
1.6. Em direção a uma leitura sociológica da firma.....	21
1.6.1. Os mercados e as firmas como construções sociais e políticas.....	23
1.6.2. As firmas, estratégias competitivas e acúmulo de capitais.....	26
<i>Objetivos do capítulo e conclusões preliminares: A análise da firma e de suas estratégias de uma perspectiva sociológica.....</i>	<i>32</i>
<b>CAPÍTULO II - FIRMAS ESTATAIS: QUADRO ATUAL E DIMENSÕES DE ANÁLISE.....</b>	<b>36</b>
2.1. Um breve olhar sobre a trajetória das estatais na sociedade contemporânea: Brasil e mundo.....	37
2.1.1. Os motivos para a criação de estatais.....	37
2.1.2. A trajetória das estatais: da origem ao auge no pós II Guerra Mundial.....	39
2.1.2.1. O crescimento das privatizações.....	44
2.1.2.2. Um retrato atual das firmas estatais.....	49
2.1.3. As firmas estatais (ou o Sector Produtivo Estatal) no Brasil.....	54
2.1.3.1. Estatais: atores centrais na industrialização brasileira.....	54
2.1.3.2. Tendências recentes.....	58
2.2. As Firmas Estatais: atores do mercado e implementadoras de políticas públicas.....	67
2.2.1. As firmas estatais como implementadoras de políticas públicas.....	68
2.2.1.1. O terreno estratégico do Estado e as políticas públicas.....	69
2.2.1.2. Os grupos de interesses e a disputa por políticas públicas.....	73
2.2.1.2.1. Algumas propriedades dos grupos de interesse.....	77
2.2.1.4. Estatais: terreno estratégico e ator integrante da luta política.....	80
2.2.2. Estado e estatais: o difícil ajuste entre o controle e a autonomia.....	83
2.2.2.1. Alguns instrumentos de controle das estatais.....	83

2.2.2.2. A luta pela autonomia das estatais.....	88
--	----

<i>Objetivos do capítulo e conclusões preliminares: As dimensões de análise das firmas estatais e seu papel nas sociedades contemporâneas.....</i>	<i>90</i>
--	-----------

### **CAPÍTULO III - OS FATORES MOTIVADORES PARA A ENTRADA DA PETROBRAS NA PRODUÇÃO DE AGROCOMBUSTÍVEIS.....91**

3.1. Petrobras, capitais e vantagens competitivas: do monopólio à empresa estatal competitiva e maior multinacional brasileira.....	93
3.1.1. As origens e a consolidação da Petrobras.....	93
3.1.2. A Petrobras e a abertura do mercado brasileiro de petróleo e gás.....	97
3.1.3. Tendências recentes: o crescimento da questão ambiental e social na Petrobras.....	99
3.1.4. Petrobras: retrato atual.....	102
3.2. O novo papel das estatais no mercado internacional de petróleo e gás.....	106
3.2.1. Companhias nacionais de petróleo (estatais): quadro atual.....	109
3.3. A elevação no preço do petróleo no mercado internacional.....	116
3.4. A questão soca ambiental e seu impacto sobre as empresas petrolíferas.....	121
3.4.1. A emergência e o crescimento das preocupações ambientais.....	121
3.4.2. A inclusão do debate ambiental nas estratégias empresariais das empresas de petróleo e gás..	123
3.5. As especificidades da matriz energética brasileira e a oportunidade de liderança no mercado internacional de agroenergia.....	128
3.5.1. As experiências brasileiras na produção de age energia: o etanol e o biodiesel.....	135
3.5.2. A estratégia brasileira para a construção de um mercado internacional de agrocombustíveis...	139
3.5.3. A ênfase do tema dos agrocombustíveis na agenda externa brasileira.....	143
<i>Objetivos do capítulo e conclusões preliminares: Quais são os fatores que transformam o mercado de agrocombustíveis numa oportunidade para a Petrobras aplicar capitais e construir vantagens competitivas sustentáveis?.....</i>	<i>147</i>

### **CAPÍTULO IV - DO GÁS E ENERGIA À PETROBRAS BIOCOMBUSTÍVEL: OS CAMINHOS QUE MOLDAM A ATUAÇÃO DA PETROBRAS NO BIODIESEL.....151**

4.1. Os antecedentes da Petrobras em agroenergias.....	154
4.2. A atuação recente da Petrobras em agroenergias: etanol e biodiesel.....	157
4.2.1. As ações da Petrobras em etanol: antes da PBio.....	158
4.2.2. As ações da Petrobras em etanol: após a PBio.....	159
4.3. A atuação da Petrobras no biodiesel.....	165
4.3.1. O biodiesel como política pública: abertura de janela de oportunidade e formação da agenda de decisão.....	165
4.3.1.1. O biodiesel na agenda de decisão do governo Lula.....	165

4.3.1.2. A articulação de diferentes atores em torno do PNPB.....	170
4.3.1.3. O desenho institucional do PNPB.....	174
4.3.2. O papel atribuído à Petrobras na primeira fase do PNPB: agente garantidor dos leilões.....	178
4.3.3. A Brasil Ecodiesel (BED) sai de cena: como fica a inclusão social no PNPB?.....	181
4.3.4. As ações da Petrobras na produção de biodiesel antes da PBio.....	186
4.3.4.1. Os projetos da Petrobras com a agricultura familiar.....	189
4.3.5. O distanciamento entre as ações praticadas pela Petrobras e as visões em torno do PNPB.....	196
4.3.6. Petrobras Biocombustível (PBio): o alinhamento das ações da CEI e da Petrobras.....	198
4.3.6.1. Continuidades e descontinuidades na produção de biodiesel a partir da agricultura familiar.....	202
4.3.7. A Petrobras Biocombustível no mercado de biodiesel.....	206
4.3.7.1. O crescimento da PBio no mercado de biodiesel.....	206
4.3.7.2. A PBio e a inclusão da agricultura familiar.....	212
4.3.7.3. O biodiesel e a agricultura familiar na estratégia atual da empresa.....	215
4.3.8. O futuro do PNPB: as ações da PBio e a dimensão social da política pública.....	218
4.3.8.1. A revisão do modelo de atuação com a agricultura familiar.....	218
4.3.8.2. A adoção de um papel mais ativo nas discussões sobre o futuro do PNPB.....	221

<i>Objetivos do capítulo e conclusões preliminares: Como se dá a atuação da Petrobras (e da PBio) no biodiesel e quais os fatores que moldam sua estratégia de atuação?.....</i>	<i>226</i>
--	------------

CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	228
---------------------------	-----

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	238
---------------------------------	-----

ANEXOS.....	267
-------------	-----

## INTRODUÇÃO

As experiências com agrocombustíveis não são novas, mas datadas do início do século XX, ainda no despertar da indústria automotora. A primeira demonstração pública de diesel produzido a partir de óleos vegetais se deu na virada dos séculos XIX/XX quando o governo francês comissionou a Companhia Otto a construir um motor que tinha por base o óleo de amendoim. Na ocasião, Rudolf Diesel se mostrou um entusiasta do agrocombustível, chegando inclusive a destacar a sua potencialidade em contribuir com o desenvolvimento de países produtores de oleaginosas. Contudo a expansão acelerada do petróleo e derivados, bem como a consolidação de toda uma infraestrutura de apoio à produção, comercialização, consumo e transformação desse combustível paralisou esse processo. Essa situação foi mantida até que a II Guerra Mundial e as crises do petróleo da 1970<sup>1</sup> trouxessem novamente as fontes alternativas de combustíveis novamente para a agenda de debate. Nesse período, inclusive, a Agência Internacional de Energia foi criada tendo como um de seus objetivos o desenvolvimento de fontes alternativas. Muitos países, dentre eles o Brasil, motivados pelo elevado preço do petróleo, passaram a investir no desenvolvimento de novos combustíveis. A principal motivação por detrás dessas ações era a segurança energética. As preocupações ambientais e sociais estavam fora do debate energético nesse período.

Foi nesse período que o governo brasileiro colocou em prática um programa que alguns anos mais tarde se tornaria a principal experiência no mundo de uso e produção de agrocombustíveis em larga escala, o Programa Nacional do Alcool. Devido a fatores agronômicos, políticos e econômicos, a matéria-prima selecionada para produção de etanol na época foi a cana-de-açúcar. O programa previa a produção de álcool anidro, para adição à gasolina, e hidratado. Mais a frente, nos anos 1980, com a irrupção da crise da dívida que impactou principalmente os países da América Latina e a ocorrência de crises no abastecimento de etanol, o Pró-Alcool mostrou-se insustentável o que determinou o fim do programa de incentivos ao uso do agrocombustível. O governo brasileiro só manteve a taxa de adição compulsória do álcool anidro à gasolina.

Recentemente, a partir do século XXI, os agrocombustíveis<sup>2</sup> ganharam novamente força nos debates sobre energia. O debate atual, contudo, adquire contornos diferentes daqueles vigentes na década de 1970 por incluírem em suas motivações, além do aspecto econômico, preocupações ambientais e, mais recentemente, sociais. Esse novo cenário determinou também uma ampliação no campo do debate público de energia, com a inclusão de atores sociais que até então estavam fora do campo energético, como os movimentos sociais e outras organizações da sociedade civil. De um modo geral, essa renovação nos debates sobre os agrocombustíveis líquidos no contexto atual responde à conjunção de três fatores. O primeiro deve-se aos rumores da aproximação do pico de produção mundial do

---

<sup>1</sup>Em 1973 a crise foi causada pelo embargo da OPEP às exportações de petróleo. Em 1979 foi causado pela Revolução Iraniana. Em 1990 houve um choque nos preços de petróleo causado pela Guerra do Golfo.

<sup>2</sup>Agrocombustíveis são combustíveis líquidos derivados de fontes de energia renováveis derivados de produtos agrícolas como a cana-de-açúcar, oleaginosas, biomassa florestal ou outras fontes de matérias orgânicas. Os mais utilizados nos últimos anos têm sido o etanol, em particular de milho e de cana, e o biodiesel, de diversas plantas oleaginosas e gorduras animais.

petróleo, somado à escalada nos seus preços especialmente nos últimos anos. A segunda razão foi geopolítica e esteve relacionada à concentração das reservas de petróleo em países instáveis econômica e politicamente, colocando em risco a segurança energética dos países dependentes da importação (e seus efeitos macroeconômicos). A terceira deveu-se à maior visibilidade da crise ambiental, colocando em evidência a causalidade entre as emissões de gases de efeito estufa e o aquecimento global, em particular após a instituição do Protocolo de Quioto se propunha a estabelecer metas para cortes de emissões nos países desenvolvidos. Todos esses fatores, somados, deslocaram novamente a atenção de governantes, especialistas e outros atores interessados para os agrocombustíveis, cuja leitura agora ganhava uma forte preocupação ambiental. Estes combustíveis por já possuírem tecnologias e processos produtivos amadurecidos e competitivos economicamente, tornaram-se especialmente atrativos para investimentos.

O Brasil por ter sido pioneiro na implementação de um programa de agrocombustíveis saiu na frente na corrida pelos agrocombustíveis juntamente com os Estados Unidos, com quem disputava nos últimos anos o posto de maior produtor de etanol do mundo<sup>3</sup>. A política brasileira de apoio ao etanol se manteve, até a década de 1990, em base a elevados subsídios governamentais (mais de US\$ 10 bilhões ao longo da década de 1980), quando alguns fatores como a queda nos preços do petróleo e a crise econômica que se abateu no país, levaram o programa ao colapso com a retirada do apoio governamental. Os anos de apoio governamental ao etanol resultaram num aumento rápido na produtividade da cana no Brasil desde a década de 1970, tornando a produção do etanol altamente competitiva. A produtividade brasileira atualmente é quase o dobro da americana, ou seja, cerca de 6.800 litros, contra 3.800 litros para os Estados Unidos.

Contudo, essa rápida expansão da produção da cana-de-açúcar no Brasil se fez acompanhada também do crescimento das críticas, em âmbito nacional, principalmente por parte de setores da Academia e da sociedade civil, às consequências sociais e ambientais da cultura canavieira e do etanol. Adicionalmente, algumas vozes críticas destacavam que o etanol não representaria a mudança no modelo energético atual altamente concentrado, mas simplesmente a substituição do petróleo, em momentos de crise, mantendo a mesma estrutura concentrada, em algumas fontes e produtores, e centralizada em algumas áreas da matriz energética. Esses críticos defendiam que a resolução da crise ambiental e energética passaria não apenas pela substituição de parte das fontes energéticas, mas por uma completa mudança na estrutura da matriz, descentralizando fontes e a geração, bem como fomentando um debate sobre a insustentabilidade do atual padrão de consumo de energia. Do ponto de vista ambiental, as críticas se concentravam nos efeitos da ampliação das monoculturas, no uso intensivo de insumos químicos, do uso de técnicas de queimadas antes da colheita, do empobrecimento dos solos e da poluição de fontes de água. Do ponto de vista social, cresciam as preocupações em torno da concentração de terras decorrente da expansão dos canaviais, da expulsão de agricultores familiares e comunidades tradicionais de suas terras, da substituição de culturas alimentares, da vigência de condições de trabalho degradantes e da degradação dos laços sociais de comunidades locais pela expansão da monocultura em larga escala. Todas as avaliações críticas das experiências de etanol, principalmente do Brasil e dos Estados Unidos, foram pouco a pouco sendo absorvidas pelo debate dos agrocombustíveis.

---

<sup>3</sup> Os Estados Unidos são hoje o maior produtor de etanol do mundo, com 40,6 bilhões de litros em 2009 contra 25,5 bilhões de litros no Brasil. O programa norte-americano teve início em 1979, com a instituição da adição de 10% de etanol de milho à gasolina comercializada.

Os anos 2000 assistiram a uma revitalização do debate dos agrocombustíveis. A temática ganhou projeção no plano internacional, em decorrência de uma nova subida nos preços do petróleo. Desta vez, contudo, a temática teve a dimensão ambiental ampliada, tendo em vista o crescimento do debate sobre as questões ambientais desde a Rio+20 e a maior visibilidade do processo de aquecimento global. Os agrocombustíveis, nessa nova conjuntura, representariam uma solução viável para o problema do abastecimento energético frente a uma escalada nos preços do petróleo ou ao crescimento da instabilidade política das regiões produtoras, e também forneceriam uma resposta para as preocupações ambientais na medida em que contribuiriam para a redução no consumo de petróleo e nas emissões de gases de efeitos estufa. Tendo em vista esse cenário de oportunidades inaugurado pelos anos 2000, o Brasil e os Estados Unidos, principais produtores de etanol, se engajaram numa forte campanha em favor do estabelecimento de um mercado internacional para os agrocombustíveis. A discussão em torno da formação (ou não) de um mercado internacional, contudo, esbarrava em uma série de barreiras e questões que precisavam ser enfrentadas, como: a negociação e o estabelecimento de uma padronização internacional para os agrocombustíveis; a retirada de tarifas à importação ou outras barreiras não tarifárias ao produto; a discussão com relação às políticas de incentivo dadas em cada país aos agrocombustíveis.

Nessa nova conjuntura o debate em torno dos agrocombustíveis, foi projetado no campo político internacional e ganhou destaque nas arenas de debate e negociação entre países. Ao mesmo tempo, como apresenta interfaces com outras temáticas como biodiversidade, segurança alimentar, direitos humanos, mudanças climáticas, outros atores além dos governos, bancos e empresas privadas foram incluídos nas discussões como organizações da sociedade civil, sindicatos, movimentos sociais, empresas certificadoras entre outros. O campo de disputa em torno dos agrocombustíveis, com isso, teve seu escopo ampliado, passando a englobar distintas escalas, atores e interesses: organismos internacionais, Estados, países produtores e importadores, corporações transnacionais e nacionais, bancos, fundos de investimento, órgãos de certificação, além da participação crescente da sociedade civil, representada por redes de movimentos sociais, ambientalistas, sindicatos e outros tipos de associações representativas de interesses de consumidores, mulheres, entre outros.

No final dos anos 1990/2000, observa-se a entrada no debate e produção de agrocombustíveis de um ator até então impensado: as grandes empresas de petróleo. Essa tendência teve como pioneira a British Petroleum (BP) que a partir dos anos 1990 mudou o seu discurso e reconheceu o papel central das empresas de petróleo e gás no processo de aquecimento global e a responsabilidade que essas empresas teriam em reverter esse quadro. Tendo isso em vista a empresa passou a investir com mais peso nessa atividade. Esse movimento foi seguido pela Shell, no início dos anos 2000, e pela Texaco. A Petrobras também faz esse movimentos nos anos 2000, quando passa a investir com mais frequência em energias alternativas e culminando na criação de uma subsidiária só para isso, a Petrobras Biocombustível. A ExxonMobil seguiu mantendo uma visão mais cética com relação à questão ambiental e o papel das petroleiras, bem como com relação à viabilidade das fontes alternativas de energia. Ainda que nos últimos anos essa posição tenha se mostrado menos radical. Dentre as motivações para esse movimento destacamos o crescimento das preocupações ambientais e as pressões sobre as petroleiras, a maior visibilidade dos acidentes e das violações de direitos e legislações pelas petroleiras, o aumento no preço do petróleo e as

discussões sobre o seu esgotamento, bem como a maior regulamentação e instituição de mandatos de agrocombustíveis que reservam mercados para esses combustíveis.

O debate internacional se polarizou em distintas posições políticas e ideológicas. De um lado situavam-se os entusiastas dos agrocombustíveis que defendiam uma ampliação no seu uso e a institucionalização de mandatos de adição de agrocombustíveis aos combustíveis fósseis. Em boa parte eram puxados pelo governo brasileiro e americano, mas contando com outros países, atores privados, academia e algumas organizações da sociedade civil que viam no mercado dos agrocombustíveis um campo aberto de oportunidades de atuação. De outro algumas organizações multilaterais, movimentos sociais, organizações da sociedade civil, ambientalistas, ativistas de direitos humanos e outros atores que viam os agrocombustíveis com desconfiança do ponto de vista da sustentabilidade ambiental e do desenvolvimento econômico, na medida em que sua produção causaria inúmeros impactos sociais e ambientais e, ao mesmo tempo, não apresentaria uma solução definitiva para a crise energética e ambiental, na medida em que substituiria uma fonte por outra na matriz, sem enfrentar o problema da concentração do atual modelo de produção e consumo de energia. Dentre as críticas direcionadas aos agrocombustíveis destacavam a inflação nos preços das *commodities* agrícolas, o aumento dos subsídios para a produção desses combustíveis, a competição por terra com a produção de alimentos, o uso indiscriminado e contaminação de fontes de água, o elevado uso de agrotóxicos, a ampliação de áreas com monoculturas, o aumento do desmatamento pela expansão da fronteira agrícola, o elevado uso energético em suas produções e, no caso dos países em desenvolvimento, a concentração de terras e a violação dos direitos de agricultores familiares e povos e comunidades tradicionais com expulsão de suas terras e a perda de seus modos de vida tradicionais.

Muitas negociações, encontros e outras iniciativas entre países e atores - governamentais, agentes privados ou organizações da sociedade civil- foram realizados com o objetivo de chegar a um entendimento comum com relação aos agrocombustíveis. Ao longo de 2006, os Estados Unidos, a União Europeia e o Brasil reuniram-se algumas vezes para pensar uma certificação para os agrocombustíveis, levando à criação do Fórum Internacional de Biocombustíveis que teria a finalidade fomentar o uso e a produção de biocombustível ao redor do mundo com a compatibilização de padrões de sustentabilidade. O Brasil aderiu em 2007 ao Global Bioenergy Partnership (GBP) e, em 2008 assumiu a posição de co-chair, que é um fórum do diálogo sobre políticas na área de bioenergia -voluntário e não vinculante- voltado para a cooperação na pesquisa e desenvolvimento de agrocombustíveis. Em 2008, o governo brasileiro preparou a Conferência Internacional de Biocombustíveis que contou com a participação de mais de 90 delegações estrangeiras. Os principais atores interessados, em particular os atores privados, encabeçados pelos governos americanos e brasileiro, engajaram-se também no debate sobre padrões e especificações internacionais para esses combustíveis, que incluíssem critérios sociais e ambientais.

Não obstante a falta de consensos nas negociações em torno do mercado internacional de agrocombustíveis, em particular de etanol, nos últimos anos observamos o crescimento acentuado da instituição de mandatos obrigatórios de adição de agrocombustíveis aos combustíveis fósseis e, em paralelo, a expansão da produção de agrocombustíveis no mundo. A Agência de Informação em Energia dos Estados Unidos estima que a produção mundial de agrocombustíveis no mundo cresceu aproximadamente de 315 mil barris por dia para 1.856



barris por dia de 2000 a 2010. O etanol tem se mostrado o carro-chefe de países como Estados Unidos e Brasil e o biodiesel tem sido mais comum nos países da União Europeia.

Foi nesse contexto e respondendo às pressões ambientais e sociais que, em 2003/04, o governo brasileiro começou a negociar e a pensar numa política de construção de um mercado nacional de biodiesel que, tendo em vista a experiência anterior com o Proálcool, incluísse em seus critérios aspectos ambientais, econômicos e, principalmente, sociais (inclusão social e um dispositivo para o desenvolvimento regional). O Programa Nacional de Produção e Uso de Biodiesel (PNPB) foi o principal instrumento do governo para o engajamento de atores privados, governamentais e da sociedade civil na construção de um mercado para o agrocombustível que incluísse em suas metas aspectos sociais. A inclusão social foi promovida pelo desenho de um Selo Combustível Social, certificação concedida às empresas que promovem a inclusão da agricultura familiar e o desenvolvimento regional por meio da geração de emprego e renda para os agricultores familiares do Pronaf do semiárido. Com aproximadamente oito anos de existência, avaliações do programa destacam a sua capacidade de, num curto espaço de tempo, atrair suficiente investimento privado para o estabelecimento de um parque industrial robusto e com o dobro da capacidade produtiva da demanda obrigatória estabelecida em lei (atualmente em 5%). Contudo, nessa experiência também destaca-se a insuficiência dos instrumentos de promoção da inclusão social da agricultura familiar em sua cadeia e de desenvolvimento regional no curto e médio prazos, bem como algumas dúvidas com relação ao seu verdadeiro aspecto ambiental, na medida em que a produção de biodiesel atualmente é quase toda proveniente da soja e do sebo bovino, atividades com muitos impactos ambientais.

É diante desse marco geral anteriormente delineado que se situa a tese aqui apresentada. No trabalho aqui proposto procuramos compreender a evolução do mercado de biodiesel e do próprio PNPB por meio da reconstrução dos caminhos Petrobras, principal empresa do setor de energia brasileiro, na produção de biodiesel. A atuação da empresa na produção de biodiesel a partir da agricultura familiar tem se mostrado cada vez mais condicionante da realização das metas sociais do PNPB. Assim:

1. Das 48 usinas de biodiesel atualmente em operação no país, somente oito situam-se nas regiões consideradas periféricas, ou seja, no Norte e no semiárido. Destas oito, as únicas plantas em operação no semiárido brasileiro atualmente são da PBio.
2. Ainda que os dados dos agricultores efetivamente incluídos na cadeia fornecedora de oleaginosas para a produção de biodiesel não estejam claros e nem sejam divulgados de forma sistemática, dos dados oficiais divulgados pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário caberia à Petrobras Biocombustível a inclusão de cerca de 40% do total de agricultores familiares do Programa.

Mais do que reconstruir a trajetória da empresa nos mercados de agrocombustíveis, com particular atenção para o biodiesel, procuramos compreender como a estratégia da Petrobras para os agrocombustíveis vem se formando e, ao mesmo tempo, se transformando ao longo do tempo e nas relações conflituosas -ou não- que estabelece com atores externos (em particular com órgãos governamentais, outras empresas privadas e movimentos sociais). Acreditamos que esclarecer as estratégias empresariais da empresa é um passo importante não apenas para o aperfeiçoamento do Programa, mas, em particular, para a contribuição relação às suas metas sociais.

Dessa perspectiva se desdobram algumas questões que procuramos compreender com a tese:

- i. Quais são os principais fatores econômicos, políticos, sociais etc. que alteram o ambiente e o mercado de petróleo e gás nos últimos anos que tornam os investimentos em agrocombustíveis uma opção atrativa do ponto de vista da lógica empresarial?
- ii. Quais as forças desencadeadoras, da entrada da Petrobras no mercado de agrocombustíveis? Em particular, quais foram os fatores responsáveis pela decisão em atuar no mercado de biodiesel com a agricultura familiar do semiárido?
- iii. Tendo em vista que a Petrobras é uma empresa estatal que além de ser um agente atuante no mercado com uma lógica econômica tem um caráter público (que lhe confere objetivos maiores de implementação de políticas públicas de médio e longo prazos) como foi desenhada ao longo dos anos a estratégia de atuação da empresa nos agrocombustíveis?
- iv. Como tem sido a interação ao longo dos últimos anos entre as estratégias da empresa e a política pública de produção e uso de biodiesel?
- v. Quais são os principais atores, suas capacidades organizacionais (recursos, organização social etc.) e estratégias, envolvidos na conformação do mercado do biodiesel, que influenciam a estratégia empresarial da Petrobras no biodiesel nas suas distintas fases?

A primeira hipótese do trabalho é que mudanças na conjuntura política-econômica-social possibilitaram que os agrocombustíveis se tornassem uma oportunidade atrativa para a Petrobras construir novas vantagens competitivas. Nesse sentido, a conformação desse ambiente teria sido resultado da ação de três fatores principais. O primeiro deveu-se às mudanças estruturais observadas nos últimos anos no mercado de petróleo e gás, com a ascensão e fortalecimento de empresas nacionais de petróleo. O segundo está relacionado ao aumento no preço de petróleo, ao crescimento de restrições no acesso a reservas e à maior influência do discurso da responsabilidade social e ambiental e de pressões de organizações da sociedade civil e governos sobre a empresa. E o terceiro, mais específico caso brasileiro, deveu-se ao contexto político que tornou as energias renováveis (os agrocombustíveis) estratégicas nas agendas interna e externa do país, o que ficou mais claro com o governo Lula.

A segunda hipótese é que para entendermos as estratégias da Petrobras no biodiesel precisamos ir além da análise formal do ambiente institucional interno da empresa e do ambiente do competitivo do mercado. O entendimento de suas estratégias precisa considerar como fator explicativo, para além dos anteriores mencionados, o emaranhado de disputas e de relações de poder no qual a empresa está inserida. Esse reconhecimento determina que seja considerada a dimensão política da empresa. As interações estratégicas entre atores do governo e suas agências, atores privados e sociedade civil organizada (dentre elas movimentos sociais e organizações representativas de interesses difusos como ambientalistas, direitos humanos etc.) e as seletividades do Estado em torno da política do PNPB conformam um campo de poder que influencia as estratégias da Petrobras de atuação no mercado de biodiesel e restringe os caminhos e objetivos considerados pela empresa no desenho de suas

estratégias. Dependendo do momento político e do jogo de interesses resultante dessas interações, as estratégias da empresa ganham um contorno de maior ou menor autonomia frente às ações do Estado. O reconhecimento dessa dimensão política nas estratégias empresariais permite duas observações interessantes: de um lado determina que as mesmas ganhem uma maior legitimidade ao incorporarem processos de negociação envolvendo atores que ultrapassam os limites da empresa, favorecendo a cooperação de distintos atores com suas ações, e de outro, lhe conferem um maior grau de instabilidade na medida em que sua atuação estará mais vulnerável a mudanças no contexto político, o que pode se desdobrar num maior ou menor risco de descontinuidades e rupturas.

O objetivo da tese é, portanto, compreender como se dá o movimento de entrada da Petrobras no mercado de agrocombustíveis, em particular no biodiesel, identificando e caracterizando a conjuntura político-econômica-social que torna os agrocombustíveis atrativos para investimento da empresa e as distintas forças, internas e externas, que moldam a sua estratégia de atuação nesse mercado, em particular no que concerne às ações relacionadas com a inclusão da agricultura familiar do semiárido.

Objetivos específicos:

- Identificar e descrever as mudanças estruturais, políticas e econômicas dos últimos anos que abrem oportunidades para ação de empresas petroleiras no mercado de agrocombustíveis, com destaque para o caso da Petrobras.
- Caracterizar o PNPB como a resultante de um processo de disputa entre estratégias reflexivas dos atores envolvidos e as seletividades do Estado, procurando compreender como se dá o embate, negociação e a articulação de distintos atores, movidos por interesses conflitantes, em torno da política pública e as consequências desse processo na sua implementação. Nesse sentido, procuraremos observar, em particular, a atuação da Petrobras frente aos demais atores envolvidos com o PNPB ao longo dos últimos anos.

A pesquisa foi embasada no estudo de documentos bibliográficos e de outros documentos que extrapolam o campo Acadêmico, englobando publicações empresariais, políticas e institucionais dos distintos atores ou grupos de interesse relacionados com a empresa e com a política pública em questão, a saber, o PNPB. O posicionamento dos atores e suas estratégias foram deduzidas tendo em vista a análise articulada de diferentes elementos, dentre eles: as entrevistas realizadas; seus posicionamentos expressos em espaços públicos de discussão (fóruns, seminários, encontros, audiências públicas, conferências de imprensa, assembleias de acionistas); em documentos oficiais (relatórios técnicos, documentos publicitários, resultados de pesquisa, declarações, comunicados); e nas opiniões e posições veiculadas por veículos de comunicação (institucionais, como sítios eletrônicos e boletins informativos institucionais ou por veículos de comunicação de massa como jornais, revistas).

A pesquisa de campo para a pesquisa foi realizada nos anos 2011 e 2012. Contudo, consideramos que outros dois momentos prévios foram centrais para delinear o trabalho aqui apresentado. A primeira foi a pesquisa realizada para a Petrobras Comunicação Institucional no âmbito do Grupo de Energia e Inovação (GEI) do Instituto de Economia (IE) e do Laboratório Interdisciplinar de Meio Ambiente (LIMA) do Instituto Alberto Luiz Coimbra de Pós-Graduação (COPPE), ambos da Universidade Federal do Rio de Janeiro,

intitulada Plano de ação para o fornecimento de oleaginosas em Candeias, Montes Claros e Quixadá. A pesquisa, com duração de nove meses entre 2007 e 2008, contou com a realização de duas viagens de campo e com a aplicação de entrevistas, por meio de um roteiro semiestruturado, junto a atores de governo, agências e outros órgãos públicos, universidades, movimentos sociais, organizações da sociedade e órgãos de assessoria, e empresas privadas entre outros. O campo foi realizado nas três áreas nas quais a Petrobras possui atualmente usinas de produção de biodiesel no semiárido. Contudo, foi realizada num espaço temporal anterior aos empreendimentos industriais. Essa pesquisa foi extremamente importante para o desenho da tese aqui apresentada, na medida em que, além de ter sido o primeiro contato da autora com a política pública de fomento ao biodiesel (PNPB) e de ter proporcionado sua participação em discussões rotineiras com a equipe de pesquisadores o que lhe rendeu muito aprendizado, constituiu um momento zero para a pesquisa presente. De fato, a análise empreendida nesse trabalho indica que o período de realização desta pesquisa constituiu uma primeira fase de ação -e, portanto, uma primeira estratégia- da Petrobras, que foi encerrada com a falência da Brasil Biodiesel e com a tomada de uma posição mais ativa pelo governo federal sobre as estratégias da estatal.

O segundo momento importante é a participação como assistente da pesquisa Bioenergia, agricultura familiar e políticas de desenvolvimento encomendada pelo Centro de Pesquisa e Desenvolvimento Leopoldo Américo Miguez de Mello (CENPES) da Petrobras ao Observatório de Políticas Públicas para a Agricultura do Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. Essa pesquisa, com duração de três anos, se iniciou em 2011 (ainda está em andamento) e tem o objetivo de caracterizar, analisar e dimensionar os impactos sociais, econômicos e institucionais da instalação e da operacionalização pela Petrobras Biocombustível das três unidades de produção industrial de biodiesel no semiárido. Ainda que os dados dessa pesquisa sejam sigilosos, não sendo autorizada a utilização desses dados, sob nenhuma hipótese, na tese aqui apresentada, entendemos que essa pesquisa nos auxiliou a formar um quadro geral para se pensar a atuação da empresa no mercado de biodiesel.

Principais contribuições da pesquisa para a tese aqui apresentada:

- i. proporcionou a realização de duas idas a campo (*surveys*-Minas Gerais e Ceará) nas quais a autora entrevistou muitos atores da sociedade civil, governos, universidades e empresa por meio de roteiros semiestruturados. Essas viagens serviram para que a autora colhesse informações e impressões importantes para a formação mais ampla de opinião e posicionamento com relação à temática proposta na tese. Além disso, no âmbito da pesquisa a autora realizou entrevistas em Brasília nos ministérios responsáveis pela formulação e implementação do PNPB.
- ii. possibilitou a participação nas discussões dos demais *surveys* realizados na pesquisa (Bahia, Rio Grande do Norte/Pernambuco, Sergipe e Rio Grande do Sul). Essas discussões permitiram que a autora compreendesse em parte os processos que se desenrolam com a atuação da empresa em territórios para os quais não pôde viajar.
- iii. permitiu a participação em *workshops* com atores sociais envolvidos com o PNPB, realizados no âmbito do OPPA, que tiveram como temática a política de biodiesel brasileira (Romário Rosseto do MPA, Clóvis Zapatta pesquisador do Centro

Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo, Repórter Brasil, ANP entre outros) e que se mostraram bastante informativas.

iv. representou um momento de grande aprendizado decorrente da participação em conversas, reuniões e discussões sobre a temática, realizadas com os demais pesquisadores integrantes da pesquisa de forma permanente. Ao mesmo tempo, possibilitou à autora acesso a diferentes materiais de pesquisa aos quais não teria tido acesso de forma independente.

Foram realizadas 31 entrevistas para a tese, com informantes localizados no Rio de Janeiro, São Paulo, Brasília e, numa menor proporção, nas áreas de atuação direta da Petrobras (e, agora Petrobras Biocombustível) como Pará, Bahia, Minas Gerais e Ceará. Entrevistas realizadas:

i. Petrobras: foram entrevistadas onze pessoas da Petrobras e PBio, sendo cinco localizadas no Rio de Janeiro e as demais nas áreas onde a empresa possui usinas.

ii. Governos, órgãos e agências governamentais: nível nacional, seis representantes de alto escalão de ministérios e partícipes na implementação e formulação do PNPB (MDA, MAPA, MME e Casa Civil); um representante da Agência Nacional de Petróleo; dois representantes da Embrapa. No nível regional/estadual: quatro representantes de secretarias de estado (agricultura, meio ambiente) que possuíam algum contato com a política de biodiesel.

iii. Organizações da sociedade civil organizada, sindicatos, cooperativas e movimentos sociais: seis entrevistas.

iv. Atores privados (empresas concorrentes): uma entrevista realizada com empresa produtora de biodiesel.

As entrevistas foram realizadas, normalmente, no local de trabalho do informante, com a aplicação de roteiros semiestruturados (Anexo I), específicos a cada tipo de ator/organização (Estado, sociedade civil organizada/movimentos sociais, empresa).

O roteiro tinha o objetivo de:

- entender as percepções sobre as motivações para a entrada da Petrobras no mercado de biodiesel.
- possibilitar a identificação dos atores envolvidos nessa decisão.
- caracterizar a estratégia de atuação da empresa nesse mercado.
- mapear se houve mudanças na estratégia da empresa ao longo do tempo e entender seus fatores motivadores.
- captar as opiniões dos atores sobre a qualidade da intervenção da Petrobras no mercado de biodiesel, e especialmente junto à agricultura familiar.

Os materiais e informações coletados com as entrevistas, foram complementados e contrastados com informações de documentos oficiais e matérias de jornal. As entrevistas subsidiaram principalmente os capítulos 3 e 4 da tese.

Dados oficiais nacionais foram coletados junto ao Ministério do Desenvolvimento Agrário; Ministério da Agricultura; Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE); Ministério de Minas e Energia; Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis.

No nível internacional: BP Statistics Review; Agência Internacional de Energia; Organização para o Desenvolvimento e Cooperação Econômica, Organização das Nações Unidas; Oil ans Gas Journal; entre outros.

Além disso, foram consultados jornais como O Globo, Folha de São Paulo, Valor Econômico, Estado de São Paulo e portais como o Biodiesel Br entre outros.

Para além dessas atividades, participou-se de eventos, seminários e reuniões organizadas por agências governamentais, por organizações não governamentais e organizações privadas. Destacamos a participação em duas Assembleias de Acionistas da empresa, situações nas quais pudemos analisar como se dava a relação entre os principais acionistas, suas disputas, e em que medida aquele espaço pode ou não ser considerado um espaço de tomada de decisões.

Chamamos a atenção para o fato de que, durante o último ano de realização de entrevistas, o clima era de muita tensão e desconfiança no ambiente institucional ligado ao PNPB e à Petrobras Biocombustível. Com relação ao Programa tratou-se de um ano no qual as primeiras avaliações sobre o andamento da política, em particular com relação à sua dimensão social, foram divulgadas sem terem, contudo, confirmado resultados muito animadores. Além disso, no último ano a implementação do PNPB havia sido particularmente complicada devido à ocorrência de problemas com cooperativas, principalmente da Bahia. Era um período, portanto, no qual a legitimidade do PNPB estava em dúvida, exigindo a tomada de estratégias e de modificação nos seus instrumentos. Na Petrobras o clima também era de desconfiança e cautela, devido à mudança na presidência da empresa (com a entrada da sra. Foster) e com a saída de uma parte significativa de funcionários da PBio que vinham tocando as ações de fomento à agricultura familiar. Nesse período, logo, as entrevistas foram realizadas com muita dificuldade. Os entrevistados nem sempre se sentiram confiantes para expor suas verdadeiras posições ou para revelar certas informações que poderiam, mais a frente, lhe causar problemas. Isso representou para a autora um esforço extra de contextualização das respostas, bem como complexificou a posterior confirmação e verificação de informações obtidas na entrevista.

### **Estrutura da tese**

A tese está dividida em quatro capítulos, após essa introdução. No primeiro capítulo, procuramos, com base na literatura econômica da teorias da firma e da nova sociologia econômica, compreender quais são os fatores, internos e externos, à firma (no mercado, no Estado, na sociedade) que moldam e influenciam o seu comportamento frente a oportunidades percebidas. Ancoramos nossa análise nas ideias da nova sociologia econômica, de modo que é a partir do seu quadro referencial que procuramos articular distintas dimensões da firma com o objetivo de construir uma visão que a enxergue como uma construção social e política e que

realize sua análise a partir de um quadro referencial multidimensional, condição essencial para a apreensão da complexidade desses atores na sociedade contemporânea.

No capítulo dois focamos em apresentar ao leitor elementos para a análise das firmas estatais. As firmas estatais são instituições híbridas que operam no mercado produzindo bens e serviços e que são propriedade parcial ou integral do Estado. Estas firmas, mesmo quando cobrem seus custos operacionais com receitas próprias, caso da Petrobras, têm no Estado seu maior agente controlador e tomador de decisão. Nosso objetivo nesse capítulo é compreender melhor as implicações derivadas dessa natureza específica das firmas estatais, identificando-as como instituições políticas que, além de atuarem no mercado, implementam políticas públicas. Seus objetivos e suas estratégias, portanto, estão mais conectadas às disputas políticas que são travadas no âmbito do Estado em torno das políticas públicas em questão. Por fim, procuramos desenhar um quadro geral da trajetória passada e do lugar desses atores na sociedade contemporânea.

No capítulo três voltamos nosso olhar para a análise do caso empírico aqui proposto, ou seja, procuramos compreender como se dá a entrada da Petrobras no mercado de agrocombustíveis. Nosso principal objetivo é fornecer ao leitor os elementos que o possibilitarão entender o papel da Petrobras no mercado brasileiro de energia, suas vantagens competitivas e capitais acumulados, para então avançarmos no entendimento dos fatores que motivam a empresa a investir em agroenergias como uma estratégia competitiva. Nossa hipótese geral nesse capítulo é que a entrada da empresa nesse mercado só pode ser compreendida ao considerarmos, de forma simultânea, a ação de fatores estruturais, fatores mercadológicos e fatores políticos. Esses fatores, em conjunção, permitiram a criação de um ambiente com oportunidades para que a Petrobras, ao atuar nos agrocombustíveis, acumulasse distintos capitais e construísse vantagens competitivas sustentáveis frente às suas concorrentes.

No capítulo quatro avançamos na análise do nosso caso empírico e partimos para um aprofundamento de como foi moldada, ao longo dos últimos anos, a estratégia de atuação da Petrobras no mercado de biodiesel. Nosso objetivo foi mostrar, por meio da reconstrução dos passos da empresa, que a sua estratégia de atuação no biodiesel tem sido moldada de acordo com as disputas políticas travadas no âmbito do PNPB. Nesse sentido, no período em que as ações da Petrobras não entravam em conflito com as ações do governo previstas no PNPB, elas puderam se desenvolver em paralelo ao desenvolvimento da política oficial, com uma maior autonomia. Contudo, em 2007/2008, mudanças na conjuntura político e econômica acabaram fazendo com que o governo relegasse à Petrobras um papel mais importante no PNPB no que concerne à inclusão social e que, com isso, acionasse instrumentos com o objetivo de ter um maior controle e influência sobre a estratégia da empresa, o que resultou, desde então, numa maior convergência entre as ações da empresa e aquelas previstas no âmbito do PNPB.

E, por fim, são apresentadas considerações gerais sobre os principais pontos da tese e apontadas algumas conclusões da autora com relação ao tema proposto para análise.

# CAPÍTULO I - FIRMAS, CAPITAIS E VANTAGENS COMPETITIVAS: UMA VISÃO A PARTIR DA NOVA SOCIOLOGIA ECONÔMICA

## INTRODUÇÃO

O objetivo deste capítulo é desenhar um quadro interpretativo da firma que nos permita compreender quais são os fatores internos e externos (no mercado, na relação com o Estado, na sociedade) que moldam e influenciam o seu comportamento e a tomada de decisões pelos seus administradores. Ao longo do capítulo, resgatamos diferentes perspectivas teóricas sobre a firma que, somadas, nos permitiram traçar um quadro multidimensional para a análise da firma contemporânea. Em nossa perspectiva, essas diferentes teorias que se propuseram a analisar a firma, tais como a nova economia institucional, a visão baseada em recursos, os evolucionistas, os comportamentalistas e os gerencialistas, constituem bons referenciais teóricos de análise de algumas dimensões da firma, mas ao mesmo tempo mostram-se insuficientes para dar conta da complexidade da firma contemporânea.

As firmas ocupam um papel importante nas sociedades contemporâneas. Além de constituírem o principal *locus* de produção, determinando em grande parte a alocação de recursos, possuem elevado poder econômico e político que fazem com que suas decisões influenciem de modo significativo os mercados e tenham grandes impactos (sociais, econômicos, ambientais etc.) na sociedade. Estes aspectos conferem importância crescente à análise e à compreensão do comportamento e das ações desses atores, em especial no que concerne aos fatores que influenciam e moldam suas estratégias na sociedade. Ao mesmo tempo, as firmas são constituídas por pessoas que se interrelacionam e articulam, dentro e fora dos limites da firma, com o objetivo de realizar seus interesses.

Durante muito tempo, a análise da firma e dos mercados foi fortemente influenciada pelas correntes hegemônicas da Teoria Econômica, com forte influência das interpretações neoclássicas, que interpretavam os mercados e as firmas de maneira abstrata. Os mercados eram interpretados como espaços indiferenciados, onde ocorriam relações de troca impessoais, regidas por uma lógica racional-econômica neutra. As firmas, por sua vez, correspondiam a atores homogêneos que operavam no mercado a partir de uma função de produção indiferenciada que procura maximizar os lucros. Ambos eram interpretados como mecanismos autônomos e indiferenciados, e não como fenômenos sociais. Eram situados, portanto, no campo econômico, permanecendo assim livres da influência de forças políticas, sociais, culturais, religiosas entre outras. A realidade, contudo, é bem mais complexa, tendo que ser simplificada demais se almejamos encaixá-la na teoria.

Amparados em grande parte em elementos da literatura inaugurada por Coase e Penrose, da teoria evolucionista, e complementadas com elementos das correntes gerencialistas e comportamentais, procuramos neste capítulo construir um quadro teórico a partir da nova sociologia econômica que nos permita analisar e interpretar a firma de uma forma mais plena. Partimos do entendimento de que as firmas, por serem instituições



formadas por pessoas que moldam e são moldadas no jogo competitivo, são antes de mais nada construções sociais.

Na primeira parte desse capítulo analisamos algumas abordagens que procuraram, cada uma a sua maneira, avançar no entendimento das diferentes dimensões constituintes da firma. Um dos pioneiros a pensar a firma como uma instituição específica foi Coase e será com ele que iniciaremos nossa análise. Na visão do autor a firma é uma instituição alternativa ao mercado que surge com o objetivo de eliminar custos de transação associados à realização de uma determinada atividade produtiva. A firma é constituída, logo, com o objetivo de estabelecer processos produtivos mais eficientes. Essa literatura foi bastante desenvolvida pela nova economia institucionalista e constitui hoje uma importante abordagem explicativa das estratégias de verticalização, horizontalização ou do estabelecimento de contratos de exclusividade da firma com os seus fornecedores. Contudo, ao restringir os elementos explicativos do comportamento da firma a cálculos de eficiência e de redução dos custos de transação, essas vertentes deixam de lado importantes dimensões da firma que são centrais para a sua compreensão. Por isso avançaremos na análise de outras teorias da firma.

A segunda vertente sobre a qual lançaremos nosso olhar foi inaugurada com a perspectiva de Penrose, que procurou olhar para a firma com o objetivo de desenhar uma teoria que explicasse o seu crescimento e os seus limites internos e externos. Penrose deu uma excelente contribuição para a análise da firma ao centrar sua teoria nos fatores internos que a caracterizam e que condicionam o seu crescimento tendo em vista a percepção de oportunidades no mercado. Para Penrose a firma é constituída por recursos, que podem ser tangíveis ou intangíveis, e que são a base para as suas vantagens competitivas. Os recursos e os serviços que são derivados da forma como diferentes recursos são combinados no interior da firma são responsáveis pelas especificidades das firmas que determinam com que nenhuma firma seja exatamente igual às demais, ainda que todas tenham recursos semelhantes. A abordagem de Penrose é particularmente interessante ao introduzir na análise da firma de uma dimensão subjetiva para a firma e para o empresário. O caráter subjetivo da mente do empresário é o fator que permite que o administrador utilize suas capacidades e sua criatividade para combinar recursos ociosos com oportunidades identificadas no mercado. No que concerne à firma, destaca que a mesma possui estruturas e procedimentos que funcionam como filtros e que fazem com que a firma constitua rotinas e procedimentos que facilitem a tomada de decisões.

A teoria evolucionista é outra perspectiva que apresenta importantes elementos para a análise da firma. De acordo com ela, as firmas, mais do que reativas ao mercado, são organizações que apresentam uma importante dimensão de aprendizado, de adaptação e de inovação que lhes confere uma capacidade permanente de alterar o ambiente no qual estão inseridas com o objetivo de consolidar e ampliar vantagens competitivas frente às suas concorrentes. A firma, portanto, atua num ambiente no qual precisa inovar constantemente com o objetivo de obter ganhos extraordinários (*first movers*). Os evolucionistas contribuem para a análise da firma ao introduzirem em sua análise elementos de continuidade e de ruptura, essenciais para compreendermos como a firma se mantém num determinado mercado e, ao mesmo tempo, se renova continuamente com o objetivo de gerar vantagens competitivas e permitir a sua sobrevivência no jogo competitivo.

Avançando em nossa empreitada de compreender as distintas dimensões da firma, trazemos para análise as teorias gerencialistas e comportamentais que, ainda que partam de pressupostos presentes nas perspectivas anteriores, introduzem a dimensão dos conflitos que até então era ignorada pelas principais teorias. As teorias gerencialistas partem da identificação das relações de poder travadas dentro das firmas contemporâneas, e suas consequências sobre a governança, para justificar os processos de tomada de decisão. As tomadas de decisões são constrangidas pelos resultados da luta implementada por atores que operam dentro da firma, em particular acionistas, administradores e membros das diretorias. Cada um desses atores, portanto, possui diferentes objetivos e está em contínua articulação com os demais com o objetivo de garantir a maximização dos lucros. Outra vertente que trazemos para análise são as teorias comportamentais que interpretam a firma como uma coalizão política de diferentes grupos que não necessariamente se limitam às fronteiras da firma. Além das relações de conflito resultantes da separação entre a propriedade e as tomadas de decisões nas firmas contemporâneas destacadas pela perspectiva anterior, os comportamentais enfatizam a natureza política da firma. Trazem, logo, para o centro da análise os contínuos processos de negociação e barganha travados nas suas estruturas internas por diferentes coalizões de atores em luta -internos ou não à firma- que visam à realização de interesses multidimensionais. Os administradores, nessa perspectiva, são articuladores de demandas e pressões de diferentes coalizões que procuram tomar decisões que garantam um maior retorno para a firma frente ao menor custo político possível.

Na segunda parte do capítulo, procuramos desenhar um quadro teórico, a partir da nova sociologia econômica, que articule as distintas perspectivas apresentadas anteriormente. De modo geral essa perspectiva implica que as firmas não sejam interpretadas como estruturas sociais estáticas, mas como construções sociais, conformadas a partir de diferentes práticas e relações estabelecidas com outros atores.

### 1.1. Alguns aportes da nova economia institucional

Um dos trabalhos pioneiros a pensar a firma, em contraponto à figura genérica da função de produção trabalhada pelas vertentes neoclássicas da Economia, foi Coase (1937) no artigo *The nature of the firm*. Coase (1937) direcionou sua investigação para o entendimento dos motivos e razões que estão por detrás da criação das firmas e de suas decisões de expansão. Sua abordagem foi o ponto de partida para o desenvolvimento da nova economia institucional, cujos autores mais destacados são Williamson e North.

A firma, assim, surgiu como um modelo alternativo de coordenação da produção que, ao estabelecer uma organização e dar a alguém a autoridade para decidir sobre a alocação de recursos, eliminou ou substituiu a necessidade da coordenação pelos mecanismos de preços. Assim,

“Within a firm, these market transactions are eliminated and in place of the complicated market structure with exchange transactions is substituted the entrepreneur co-ordinator, who directs production. It is clear that these are alternative methods of co-ordinating production” (COASE, 1937, p. 388).

Os custos de transação referem-se aos custos inerentes às transações realizadas no mercado. Eles incluem os gastos de investigação de produtores, produtos e preços envolvidos no processo de escolha de fornecedores; os custos envolvidos na busca de informações; os custos derivados do tempo gasto com processos burocráticos; os custos de negociação, de fechamento e de monitoramento de contratos individuais para cada transação envolvida no processo de produção ou de renegociação decorrente de erros ou omissões no contrato original, entre outros. Esses custos, ainda que possam ser reduzidos por mecanismos como contratos de longo prazo, disseminação de informações, seguros ou outros, jamais podem ser completamente eliminados. As transações no mercado devem ser examinadas em consideração aos custos de transação *ex-ante* (negociar, obter informações, escrever contratos) e aos custos *ex post* (executar, policiar e, quando conflitos surgirem, contornar ou fazer valer o contrato que liga essas duas entidades).

Dois pressupostos principais determinam que os custos inerentes às transações de mercado não sejam eliminados completamente pelo estabelecimento de contratos ou outros acordos: a ideia de racionalidade limitada e a prática de oportunismo. O reconhecimento da racionalidade limitada implica o entendimento de que é impossível lidar com a complexidade da realidade, de forma que os contratos sempre serão incompletos e a análise da realidade para a tomada das decisões jamais será plena. Os contratos não podem prever todas as eventualidades, pois a realidade sobre a qual operam é sempre complexa demais. Ao mesmo tempo, seus desdobramentos sempre estarão sujeitos ao comportamento de má fé. Assim, a firma teria um papel também de reduzir os efeitos da racionalidade limitada e, simultaneamente, proteger suas transações da ação do oportunismo (WILLIAMSON, 1988).

A firma, segundo essa vertente, é uma forma alternativa de organização da produção que não elimina totalmente a necessidade de se comprar bens e serviços no mercado, mas que

reduz consideravelmente, na medida em que elimina de antemão algumas transações como, por exemplo, com os trabalhadores ou outras atividades muito recorrentes do processo produtivo. Ela é, assim, uma instituição cujos limites encerram um nexo de contratos necessários -e estruturados de forma eficiente- para a realização de uma determinada atividade produtiva. Os domínios da firma crescem na medida em que ela passa a incluir transações adicionais (que passam a ser organizadas pelo empreendedor) e são reduzidos quando algumas transações que ela realizava anteriormente são abandonadas. Sempre que o administrador decide que não vai mais realizar alguma atividade, ele passa a recorrer ao mercado. No caso de operações que não são rotineiras ou centrais para o funcionamento da firma, é mais vantajoso recorrer ao mercado e arcar de vez em quando com os custos próprios dessas operações.

As firmas são, portanto, estruturas de governança, fruto de inovações organizacionais que têm como objetivo último a economia de custos de transação e, portanto, a ampliação da eficiência (WILLIAMSON, 1988). As decisões pela ampliação ou não da firma possuem como finalidade o estabelecimento de uma estrutura que permita uma maior eficiência numa dada atividade produtiva. E isso implica um “cálculo” dos custos envolvidos em realizar -ou não- certas atividades no mercado, internalizando-as e, com isso, reduzindo os seus custos de transação. Seriam, dois os limites principais ao crescimento da firma. O primeiro limite seria os custos adicionais que são incorporados pela firma sempre que ela passa a executar novas transações em sua estrutura. E o segundo estaria relacionado com a crescente perda de capacidade gerencial do empreendedor na medida em que as atividades da firma se expandem os retornos com as atividades adicionais tendem a ser menores.

Assim,

“(...) a firm tend to expand untill the costs of organizing an extra trasaction within the firm become equal to the costs of carrying out the same transaction by means of an exchange on the open market or the costs of organizing in another firm” (COASE, 1937, p. 395).

De um modo geral Williamson (1986; p. 141) destaca três atributos centrais das transações que influenciam a organização ou não delas dentro da firma. O primeiro é o princípio da especificidade de ativos que pode ser: a especificidade de origem; as características físicas de ativos que os tornam específicos e valiosos; a especificidade derivada da ação humana fruto do emprego de um trabalho especializado; as especificidades de ativos dedicados (quando a transação depende da dedicação de um agente particular ou de uma determinada atividade); e a especificidade temporal (quando um investimento depende de um tempo específico para ser realizado). Em situações nas quais algumas dessas especificidades estão presentes, tanto o comprador quanto o vendedor optarão pelo estabelecimento de formas de transação que garantam continuidade, maior segurança e coordenação, procurando desenhar para isso formas específicas de contratos que reduzem os riscos ou, num extremo, optando por internalizar a produção daquele recurso.

O segundo está relacionado com a frequência das transações. Quanto mais frequente, maior o estímulo a internalizar essa transação ou elaborar contratos específicos. E o terceiro se refere à incerteza que provoca distúrbios inesperados nas transações e exige estruturas de monitoramento. Com elevado grau de incerteza, mantidos os demais, a transação tende a ser

internalizada. Esses três fatores dimensionam as transações e são importantes parâmetros na definição de arranjos institucionais eficientes e, portanto, definidores dos limites das firmas.

A nova economia institucional nos fornece importantes elementos para a compreensão da firma contemporânea, em particular as estratégias de verticalização e horizontalização das atividades da firma. Em primeiro lugar, ela ressalta a dimensão contratual da firma e destaca como a organização das atividades produtivas numa estrutura institucional única pode contribuir com a redução de custos de transação e com o alcance de resultados mais eficientes. Ainda que apresente um elevado poder explicativo para algumas estratégias da firma, a nova economia institucional não pode ser considerada como o único fator a ser levado em consideração nas análises da firma. Em alguns casos, fatores como interesses na expansão das atividades, na ampliação do poder da firma perante seus concorrentes, na redução de custos produtivos, na identificação de oportunidades em outros mercados e na existência de economias de escala e de escopo podem exercer um maior poder explicativo ou complementar as explicações. Em segundo, elas são importantes na medida em que destacam que o desenho organizacional importa no alcance de resultados eficientes. Consideramos importante esse aspecto. Contudo, nem sempre o desenho organizacional de uma firma responde simplesmente a motivações de economias de custo de transação. Fatores não tão racionais como modismo, a proliferação de consultorias e dinâmicas competitivas exercem um papel explicativo tão grande ou maior para o formato da firma.

## **1.2. A perspectiva de Penrose e a visão baseada em recursos**

Os trabalhos de Edith Penrose (1959), em especial *The theory of the growth of the firm*, foram os primeiros a reconhecer as forças internas à firma. Mais do que uma organização administrativa, como na perspectiva anterior, a firma é uma organização social que possui interesses, recursos e comportamentos intrínsecos. Inspirada na visão pioneira de Penrose, nos últimos anos ganhou importância a perspectiva da visão baseada em recursos, com destaque para trabalhos de Barney. O comportamento estratégico da firma é compreendido a partir dos processos de seleção e mobilização de recursos e de consolidação de competências operacionais com o objetivo de gerar vantagens competitivas e, logo, diferenciação sobre os seus concorrentes no mercado.

De acordo com essa visão, o objetivo último da firma é a realização de lucros no longo prazo. A conquista de lucros normalmente está relacionada ao crescimento da firma que pode se dar num mesmo mercado ou em outros mercados de atuação por meio de estratégias de diversificação. As firmas crescem na medida em que conseguem tirar vantagens das oportunidades identificadas no mercado. As oportunidades são aproveitadas quando a firma aplica recursos que até então eram subutilizados utilizando suas competências. Penrose (1959) reconhece que a firma possui, além dos objetivos de ampliação dos lucros, outras motivações como ganhos de poder e de prestígio, busca por aprovação pública ou simplesmente o “amor pelo jogo”, mas reconhece que a busca por lucros é o seu principal objetivo (PENROSE, 1959, p. 27-29).

A firma é, portanto, uma coleção de recursos e serviços produtivos específicos que são mobilizados, combinados e recombinaados constantemente na produção de bens e serviços.

Sua dimensão interna nessa perspectiva é destacada. Os recursos não entram diretamente no processo produtivo, mas sim os serviços que eles proporcionam ou que são gerados a partir da sua utilização (PENROSE, 1959). Esses serviços são únicos a cada firma, pois se referem à uma maneira de utilização, o que está relacionado a alguns fatores específicos à firma (o que dificilmente se repete em firmas distintas). O mesmo recurso pode ser usado a partir de diferentes formas, resultando sempre em serviços diferenciados. Assim, firmas que possuem os mesmos elementos ou recursos (ex. equipamentos e máquinas, instalações, insumos etc.) produzirão sempre distintos serviços. Alguns autores denominam essas formas diversificadas de se aplicar ou utilizar recursos de capacidades organizacionais (BURLAMAQUI & PROENÇA, 2003). Essa distinção é a fonte da exclusividade de cada firma se comparada com as demais e é base para a literatura sobre estratégias, diferenciação e vantagens competitivas nas abordagens empresariais.

Os recursos que caracterizam a firma podem ser divididos em dois grandes grupos: recursos tangíveis e intangíveis (BARNEY, 1991; BURLAMAQUI & PROENÇA, 2003; PIKE, ROOS & MARR, 2005).

Os recursos tangíveis são mais fáceis de serem avaliados e de serem percebidos, pois são os ativos visíveis, concretos e que constituem a firma enquanto fábrica ou planta industrial produtiva propriamente dita. São mais facilmente copiados e transferidos, na medida em que podem ser intercambiados, compartilhados, imitados e comprados no mercado. Dividem-se em físicos e monetários (ou financeiros).

a) Físicos: incluem as terras, prédios e instalações, equipamentos, materiais, insumos, veículos e produtos de uma organização.

b) Monetários: incluem os ativos financeiros, contas bancárias, títulos, ações, aplicações entre outros. Podem ser convertidos em dinheiro.

Os recursos intangíveis incluem ativos de mensuração mais difícil. São compostos por recursos humanos, recursos organizacionais e recursos relacionais. Eles são importantes para sustentar e proporcionar vantagens competitivas para a firma, uma vez que, por envolverem fatores intangíveis, subjetivos e simbólicos, são mais difíceis de serem imitados pelos concorrentes.

Eles dividem-se em humanos, organizacionais e relacionais. Os únicos recursos que não estão no domínio direto da empresa são os recursos relacionais, contudo a firma pode implementar iniciativas com o objetivo de aumentar o seu controle -ou reduzir as incertezas e variações- com relação a esse recurso (PIKE, ROOS & MARR, 2005, p. 112-113).

a) Humanos: incluem os trabalhadores, formais e informais, especializados e não especializados, que compõem a firma. Referem-se não somente aos trabalhadores, mas à experiência, aos conhecimentos, às habilidades e a outros tipos de qualificações e destrezas que se acumulam na firma e que são ampliados e renovados continuamente no tempo.

b) Organizacionais: referem-se aos recursos que são derivados da firma como instituição social e incluem a marca, a propriedade intelectual, a estratégia, a cultura organizacional, os códigos compartilhados, a reputação e a imagem associados a uma

determinada firma. Incluem também as rotinas, regras e comportamentos tácitos estabelecidos e que regem todas as interações e atividades dentro da empresa.

c) Relacionais: incluem as relações e a qualidade dos relacionamentos estabelecidos entre grupos dentro da firma e grupos que se localizam no ambiente externo à firma ao longo do tempo. São incluídos nesses últimos os fornecedores, os especialistas ou consultores, centros de pesquisa, universidades, laboratórios, órgãos governamentais, bancos comerciais ou públicos, agências regulatórias, movimentos sociais, organizações da sociedade civil entre outros.

Tradicionalmente, em mercados com graus mais elevados de concorrência, os recursos que mais geravam valor e performance eram os físicos, como terra e máquinas, ou recursos financeiros, em particular a posse de capital financeiro. Esse quadro mudou recentemente na medida em que cresceu a oligopolização dos mercados. Nesse cenário dominado por poucas e grandes corporações, os ativos intangíveis ganharam importância como fontes de vantagens competitivas sustentáveis, passando a ser identificados como recursos-chave condutores de performance e criadores de valor nas organizações (PIKE, ROOS & MARR, 2005, p. 112).

O reconhecimento da firma como uma coleção de recursos utilizados sozinhos ou em combinação no processo produtivo, determina que cada firma seja interpretada sempre como única. Essas vertentes, portanto, ainda que reconheçam em sua análise a importância do ambiente externo e de fatores que estão fora do controle da firma, entendem o comportamento e a trajetória das firmas a partir de suas especificidades, ou seja, das forças internas inerentes à firma, cuja raiz está em seus recursos. Os recursos, portanto, seriam em última instância as fontes das vantagens competitivas da firma, mas também os fatores limitantes para o crescimento das firmas diante de certas oportunidades.

Ao longo de sua existência, a firma passa por transformações produtivas múltiplas nem sempre contínuas ou constantes. Essa trajetória é formada na medida em que a firma atua no mercado. Ao mesmo tempo, em que ela transforma o mercado com suas ações, o mercado molda e conforma suas ações futuras. As respostas dadas no passado pela firma às necessidades enfrentadas no mercado ao se acumularem dão à firma uma imagem de organização racional e unidade. Essa mesma estrutura, ao mesmo tempo, é transformada continuamente pela ação desses dirigentes frente a oportunidades e restrições percebidas no ambiente.

Como vimos, ao operar no mercado a firma tem como objetivo maior ampliar suas capacidades de obtenção de lucros no longo prazo, o que é resultado direto da construção de vantagens competitivas e, principalmente, de vantagens competitivas sustentáveis. As vantagens competitivas são obtidas quando a empresa implementa uma estratégia de criação de valor que não seja implementada ao mesmo tempo por competidores, conferindo-lhes vantagens por serem as únicas a possuírem tal ativo. Elas distinguem as firmas de seus concorrentes, geram retornos econômicos positivos e maiores lucros e sustentam uma posição vantajosa frente aos seus concorrentes reais ou potenciais. São fruto da realização de estratégias que procuram, a partir da identificação e avaliação de oportunidades no ambiente, criar novas possibilidades de usos de recursos da firma ou de uma nova combinação que possibilite à firma expandir suas atividades com a redução nos custos (criação de economias de escala, novos usos para recursos etc.) ou pela diferenciação (utilização de recursos raros e valiosos dificilmente imitáveis).

Assim,

“These firms may gain access to distribution channels, develop goodwill with customers, or develop a positive reputation, all before firms that implement their strategies later. Thus, first-moving firms may obtain a sustained competitive advantage” (BARNEY, 2001, p. 104).

Aquelas empresas que são as primeiras a implementarem essas estratégias (*first movers*), adquirem vantagens se comparadas às demais firmas do mercado por serem pioneiras (BARNEY, 2001, p.104). Essas vantagens podem inclusive funcionar como barreiras à entrada que inibem a entrada de outras empresas numa determinada indústria. A vantagem competitiva será mais sustentável quanto mais difícil for a sua replicação ou imitação pelos concorrentes (BARNEY, 1991). Para que um recurso tenha o potencial de gerar uma vantagem competitiva sustentável ele precisa satisfazer a quatro atributos principais: ser valioso, raro, difícil de imitar e insubstituível. Na criação de vantagens competitivas sustentáveis destacam-se as propriedades de raridade e de impossibilidade de imitação. Se os recursos não forem raros ou se forem fáceis de se imitar, as demais firmas serão capazes de implementar as mesmas estratégias que a firma em questão, o que anula as vantagens competitivas. As propriedades para geração de vantagens competitivas são (BARNEY, 1991, p. 105-6):

- i. Ser valioso: devem ser valiosos de forma a possibilitar que oportunidades do ambiente sejam exploradas com maior chance de sucesso e, ao mesmo tempo, que riscos sejam reduzidos. Os recursos para serem valiosos devem permitir que a empresa melhore sua eficiência ou eficácia, explorando oportunidades e neutralizando ameaças.
- ii. Ser raro: deve ser raro se comparado com os competidores potenciais e efetivos, pois somente nesse caso possibilitam que a firma tenha vantagens competitivas que não são possuídas por seus concorrentes.
- iii. Ser difícil de imitar: para que conformem vantagens competitivas e principalmente sustentáveis, os recursos não devem ser imitáveis. A inimitabilidade ocorre a partir da combinação de três fatores. O primeiro é quando a obtenção do recurso depende em grande parte das suas condições históricas, ou seja, depende de sua trajetória e dos atributos daquela firma. O segundo é que a relação entre os recursos possuídos e as vantagens competitivas da firma normalmente é ambígua, de forma que os concorrentes não conseguem facilmente apreender como se dá a relação entre o recurso e a vantagem competitiva dele derivada. Isso torna difícil para as demais firmas duplicarem ou imitarem essas estratégias. E, por fim, quando os recursos que geram a vantagem são complexos do ponto de vista social, pois dependem de relações interpessoais entre gerentes, da cultura empresarial, da reputação da firma perante clientes e fornecedores entre outros fatores que são próprios daquela.
- iv. Ser insubstituível: quando os recursos não possuem substitutos que possuam propriedades semelhantes às dele. A substitutabilidade pode se dar de duas formas principais. É possível que uma firma imite o que a outra está fazendo da forma exata,



com recursos similares. Em segundo, recursos diferentes podem funcionar como substitutos estratégicos, resultando em processos e produtos similares ao da firma pioneira.

Importante notar aqui que pela visão de Penrose e pela visão baseada em recursos, a firma não molda ou direciona seus recursos de forma a se enquadrarem em oportunidades de mercado (como atesta a literatura do posicionamento estratégico de Porter). Antes disso, ela procura constantemente criar ou perceber oportunidades de mercado a partir de uma avaliação dos seus recursos. Ou seja, as firmas procuram criar ou identificar oportunidades que possibilitem a aplicação de seus recursos, em especial aqueles que são raros, valiosos, inimitáveis e insubstituíveis, de forma a criar vantagens competitivas sustentáveis. A força está nos recursos inerentes à firma, pois são eles que determinam, em última instância, as oportunidades que serão consideradas. A introdução das inovações dependerá da ação criativa dos administradores para perceber oportunidades que incluem a identificação ou criação de novos mercados, tendo em vista seu estoque de recursos. E isso, por sua vez, também é específico a cada firma por conter uma dimensão específica que depende das características subjetivas do administrador-empresendedor e uma dimensão organizacional concentrada em normas, rotinas, procedimentos e visões de mundo gestadas na firma. Esses fatores funcionam como filtros para as percepções dos administradores e trabalhadores daquela determinada empresa e está relacionado a aspectos bastante específicos à firma.

A análise das oportunidades produtivas se circunscreve a um campo específico que é formado a partir da interação dinâmica entre o ambiente interno, os recursos e capacidades das firmas, e o ambiente externo. O ambiente externo não pode ser percebido em sua totalidade. Assim, as oportunidades são percebidas a partir de reflexões, avaliações e juízos de valor que dependem da percepção do administrador. O reconhecimento e aproveitamento das oportunidades do ambiente dependem, assim, de características intrínsecas ao empreendedor que define as estratégias da firma. Essas realizações normalmente requerem um tipo especial de qualidade, a predisposição psicológica para arriscar e tentar novos caminhos frente a oportunidades (competência empresarial), mas também podem ser moldadas e impulsionadas pela estrutura da firma que ao longo da trajetória tende a cristalizar procedimentos, normas e experiências, funcionando como filtros da realidade (PENROSE, 1959, p. 41).

A perspectiva de Penrose foi pioneira em relacionar o potencial de crescimento da firma à sua dinâmica interna, tendo como raiz os recursos que a constituem. Seu livro foi certamente um dos trabalhos que mais contribuiu, com influência até o dias de hoje, para o entendimento e análise da dinâmica de crescimento da firma a partir de suas forças internas. Entendemos que os *insights* trazidos pela abordagem de Penrose e da visão baseada em recursos constituem elementos centrais para o entendimento do comportamento da firma nos mercados contemporâneos. Destacamos como pontos positivos de sua abordagem a compreensão de que a firma atua no ambiente com o objetivo permanente de criar vantagens competitivas frente às suas concorrentes, numa dinâmica que procura combinar oportunidades percebidas no ambiente com potencialidades resguardadas nos recursos próprios da firma. As vantagens mostram-se mais sustentáveis na medida em que os recursos apresentem características de raridade, valor, insubstituíbilidade e inimitabilidade.

Uma das forças nesta perspectiva é o entendimento de que as firmas não são similares, mas que são organizações sociais específicas, cujas particularidades são construídas e

reforçadas ao longo de sua trajetória. E seria justamente nessas particularidades, ou seja, seus recursos, normas, procedimentos, experiências e outros, ou seja, em recursos com alto grau de exclusividade que residiriam as principais forças competitivas da firma. Contudo, entendemos que, ainda que tenha alto poder explicativo, essas vertentes apresentam pontos que poderiam ser complementados ou melhor trabalhados.

Um primeiro ponto diz respeito ao fato da análise da firma e de suas estratégias competitivas aparecerem restringidas a estratégias econômicas desenroladas no mercado. Ainda que essas sejam normalmente as estratégias mais comuns, enfatizadas e visibilizadas, elas não podem ser consideradas como as únicas possibilidades de ação da firma em busca da construção de vantagens competitivas. Nesse aspecto é importante ampliar a visão da firma para além da perspectiva meramente econômica, buscando entendê-la como instituição social, construída e enraizada em relações sociais que se desenrolam em diferentes campos de ação. As ações das firmas, nesse sentido, não estão restringidas ou almejam meramente objetivos econômicos, mas são influenciadas também por objetivos políticos, sociais, culturais entre outros. A ampliação da perspectiva de análise permite que sejam incluídas e percebidas distintas estratégias que são postas em prática pela firma em atividades sociais, culturais ou políticas que muito embora não gerem lucros diretamente, ou que gerem até custos extra, são importantes fatores de fortalecimento de recursos da firma (como a marca, melhor relacionamento com governos e órgãos reguladores, uma melhor imagem perante grupos de interesse com os quais interage, ampliação das relações da firma com outros atores importantes etc.) que poderão ser empregados em estratégias diversas ou futuras com novas perspectivas de ganhos.

Um segundo bloco de ressalvas que fazemos é que, como no grupo anterior, na perspectiva de Penrose (e derivadas) há pouco espaço para conflitos internos e externos à firma. Nem sempre os interesses entre os diferentes grupos que compõem a firma estão perfeitamente alinhados como previa Penrose. Assim, as estratégias desenhadas na cabeça do administrador e disseminadas por comunicação autoritária nem sempre serão perfeitamente implementadas. Muitas vezes, no lugar dos objetivos ou metas fixados por seu superior, o agente se inclina a buscar interesses pessoais, que podem ser ou não conflitivos com aqueles estabelecidos pelo seu superior na hierarquia.

Ao mesmo tempo, a firma está exposta a conflitos externos, travados com grupos de interesses com os quais se relaciona e que se situam nos diversos ambientes nos quais a firma interage e implementa suas estratégias. Esses conflitos podem vir de críticas, denúncias, campanhas, legislações e processos jurídicos e outros tipos de ações que contestem ou combatam as estratégias implementadas pelas firmas. Segundo Pitelis (2009) o reconhecimento da existência de conflitos pode contribuir com o avanço da perspectiva desenhada por Penrose, ao possibilitar a exploração ou abertura de novos caminhos de pensamento que avancem na sua análise. O conflito de uma maneira geral pode influenciar o comportamento da firma de duas formas: de um lado pode contribuir com a criação de uma tensão criativa, sendo uma nova fonte de informação, conhecimento e inovação que gere novas formas e caminhos de crescimento da firma ou pode ser destrutivo. A existência de conflito pode levar, nesses últimos casos, à escolha de posições nas tomadas de decisões que levem a um ciclo de aprofundamento de conflitos que prejudiquem a firma ou que venham a invalidar algumas de suas estratégias futuras (PITALIS, 2009).

### 1.3. As teorias evolucionistas

Enraizados nos trabalhos de Schumpeter os evolucionistas compartilham de alguns aspectos ressaltados nas escolas anteriores -como a especificidade de cada firma (importância da trajetória), racionalidade limitada entre outros-, mas colocam a firma no centro do processo da dinâmica capitalista. É na firma que se encontram os fatores que possibilitam a mudança espontânea e descontínua dos canais de fluxo da economia, as inovações, que retiram o sistema do equilíbrio e geram o desenvolvimento econômico.

Para eles desenvolvimento econômico é um fenômeno diferente das adaptações rotineiras e contínuas que o sistema apresenta e está mais ligado a processos de ruptura e descontinuidade. É obtido a partir de processos que empregam recursos já existentes de uma maneira diferente ou em novas combinações, gerando um fenômeno qualitativamente novo que é resultado da introdução de inovações (SCHUMPETER, 1982). Seus efeitos geram rupturas em todo o sistema econômico, mas transbordam para outras dimensões, podendo provocar mudanças radicais em toda a esfera da vida social. As teorias evolucionistas trazem as inovações para o centro do processo de desenvolvimento econômico e fazem delas o principal objetivo perseguido pelas firmas. As firmas, portanto, procuram constantemente produzir inovações, causando rupturas no sistema econômica que permitem a sua expansão.

Cada firma é por definição única e sua trajetória e formato depende fortemente da conjuntura vivenciada. Seu perfil é delineado de acordo com a tecnologia que utilizam, a relação que estabelecem com seus concorrentes, a política que praticam e a que estão submetidas, os padrões comportamentais adotados, as características culturais que exibem entre outros. Num ambiente complexo e com incerteza, é inevitável que as firmas escolham diferentes comportamentos com base nas diferentes percepções e expectativas que possuem (DOSI & NELSON, 1994; NELSON, 1997, p. 265).

A firma é o local onde ocorrem as inovações. Essas diferenciam-se significativamente das invenções, embora estejam relacionadas. A inovação se concretiza quando há a introdução de uma nova combinação por um ator -normalmente uma firma- que possibilita aos inovadores uma transformação do sistema econômico e proporciona um maior ganho para o agente inovador. Já a invenção, natural do universo da ciência e da tecnologia, tem um espaço possível muito maior do que o espaço daquilo que é economicamente lucrativo e socialmente aceitável -as inovações. Cabe ao empreendedor e gerentes a transformação das invenções em inovações, de modo que é geralmente na firma que se dá a transformação de descobertas em possibilidades econômicas tendo em vista possibilidades de lucro. Assim, por definição, a inovação é a convergência da tecnologia, da economia e do contexto socioinstitucional<sup>4</sup> (PEREZ, 2009, p. 3).

<sup>4</sup> “Thus, the meaningful space where technical change needs to be studied is that of *innovation*, at the convergence of technology, the economy and the socio-institutional context (PEREZ, 2009, pg. 3).

De um modo geral a inovação engloba cinco casos (SCHUMPETER, 1984, p. 48):

- i. Introdução de um **novo bem** com o qual os consumidores ainda não estão familiarizados, ou que seja detentor de uma nova qualidade que passa a ser valorizada no mercado.
- ii. Utilização de um **novo método de produção** que ainda não tenha sido testado por outros produtores, seja na etapa de produção, armazenamento ou comercialização.
- iii. Abertura de um **novo mercado** que o ramo particular da indústria de transformação do país em questão não costumava operar (em parte envolve a diversificação).
- iv. Conquista de **novos insumos** que antes não eram utilizados.
- v. Estabelecimento de uma **nova organização da indústria**, como a criação de uma posição de monopólio (trustificação) ou a fragmentação de uma posição de monopólio.

As vantagens competitivas da firma, segundo as abordagens evolucionistas, residem essencialmente na capacidade da firma inovar constantemente. Elas são motivadas pela percepção de oportunidades de mercado que, ao serem exploradas pelas firmas, possibilitam um ganho aos agentes inovadores na forma de lucros extraordinários derivados da monopolização temporária de um mercado que derivam das vantagens dos pioneiros, ou, *first movers advantages*. Nesse sentido, são bastante próximas na abordagem anterior.

O desenvolvimento econômico e a ação no mercado se dá por meio de um processo de seleção contínuo dessas firmas, inspirado nos modelos biológicos. Elas enfrentam, de um lado, um processo de aprendizado, adaptações e descobertas, e de outro, mecanismos de seleção com base em critérios que são definidos de acordo com a estrutura da indústria em questão. Esse processo de seleção dá-se principalmente, mas não exclusivamente, no mercado. E é por meio dele que são definidas as firmas vencedoras e as perdedoras.

Importante destacar que os evolucionistas não pensam o processo de seleção como a condução a organismos sempre mais eficientes, uma vez que elementos estocásticos, indeterminados e ocasionais agem sobre a todo o instante sobre esse processo, determinando que não haja um modelo de firma mais eficiente a ser escolhido ou selecionável. Assim, as firmas existentes num mesmo período no mercado são consideradas vencedoras, mas são também heterogêneas e específicas (indicando que não haveria um ‘modelo’ ótimo ou mais eficiente determinado de antemão). As firmas, visto isso, agem sempre buscando possibilitar a geração de inovações que lhes possibilitem a construção de posições assimétricas favoráveis. Ou seja, visando à construção de vantagens competitivas frente aos demais integrantes da indústria e aumentando suas chances de sobrevivência e manutenção no mercado numa determinada posição (NELSON & WINTER, 1982; DOSI, 1994, p. 155).

Assim, mais do que organizações dotadas de competências específicas, recursos, rotinas e hábitos, a firma é também resultado de um processo de transformação ao longo do

tempo, numa evolução cujo motor está no processo contínuo de aprendizado, adaptação e inovação a que estão submetidas (SCHUMPETER, 1982; DOSI, 1994; NELSON & WINTER, 1982; BURLAMAQUI & PROENÇA, 2003).

No ambiente em que atuam as firmas seguem variadas formas de comportamento orientado por regras (*rule-guided behaviors*) as quais são específicas a determinado contexto e, em algum grau, independentes com relação a eventos externos. Essas regras e procedimentos (rotinas) permitem lidar melhor com a racionalidade limitada e criam padrões de processamento de conhecimento na firma que coordenam o aprendizado organizacional e o processo produtivo. Contudo, o processo contínuo de aprendizagem e adaptação leva ao acúmulo de competências que, se bem sucedidas no mercado, podem determinar uma mudança na principal área de atividade da firma e fazer com que a mesma siga percorrendo diferentes caminhos fruto de processos de adaptação e inovação.

Desta forma a firma não apenas explora oportunidades identificadas no ambiente tendo em vista seus recursos disponíveis, mas também aprende com as experiências passadas e implementa ações com o objetivo de se adaptar ao meio no qual está inserida. A partir dessa interação, cria novas oportunidades para a inovação. A firma tem capacidade permanente de alterar o ambiente no qual está inserida, mas também age na direção de modificar por meio do aprendizado e da inovação constante (nos seus processos organizacionais, nos métodos produtivos e nos seus produtos) sua forma de atuação.

As rotinas possuem uma funcionalidade específica nesse processo, pois agem como um repositório de habilidades e conhecimentos, atuando como a memória organizacional das firmas. É por meio de rotinas que a firma responde a mudanças no ambiente e a movimentos implementados pelos seus rivais (NELSON & WINTER, 1982). As rotinas, na medida em que servem como diretrizes para os funcionários e demais atores, possibilitam uma redução na incerteza, bem como uma maior agilidade na tomada de decisões e na implementação de respostas ao ambiente pela empresa. Elas envolvem procedimentos que são aprendidos, repetidos e que são naturalizados como padrão. Podem ser fruto da criação deliberada de gerentes, prescritas em processos e procedimentos a serem seguidos em situações específicas, mas podem também ser fruto de comportamentos e relações informais. As organizações, assim como os indivíduos, adquirem hábitos sem terem a intenção e sua performance pode ser melhorada ou prejudicada por esses hábitos.

Assim, possuem a propriedade de reter habilidades e outras formas de conhecimento. Ao mesmo tempo, em algum grau, permitem que os mesmos sejam replicados pela imitação, mobilidade pessoal, fusões etc. (HODGSON, 1998). Têm um traço, portanto, de continuidade. Mas estão associadas, também, à mudança. São procedimentos padrão para a produção no curto prazo e para crescimento, no longo. Podem também instituir a busca por melhores formas de fazer coisas que já faziam, ou seja, para inovar. Assim, ao mesmo tempo que as rotinas pesam, os agentes sempre são capazes de experimentar e descobrir novas regras e a continuamente introduzir novidades comportamentais no sistema, transformando as regras que os orientavam anteriormente (DOSI, 1994, p. 157; NELSON, 1997, p. 261).

Desta forma, a firma pode apresentar rotinas construídas que possibilitam ou favorecem a inovação e, portanto, a mudança. Neste aspecto é interessante lembrarmos que as inovações introduzem uma dimensão nova, mas é gestada e fomentada em conjunturas e recursos detidos pela empresa. Como vimos, as rotinas informam os agentes como devem

prosseguir e, os casos nos quais a realidade não se encaixa nos antigos procedimentos são repassados para a alta administração com o objetivo de resolvê-los, o que pode originar novas rotinas ou novos procedimentos a serem seguidos em situações semelhantes às enfrentadas. Em alguns casos a empresa cria soluções não repetitivas e elaboradas de forma pontual. Noutros casos, o ajuste e resposta são tão constantemente demandados que acabam rotinizados pela empresa.

Quando a firma institui rotinas com o objetivo último de melhor se adaptar e responder às mudanças no mercado denominamos capacidades dinâmicas. Esse é o caso de investimentos que envolvem comprometimentos de longo prazo, com recursos especializados, orientados para garantir uma gestão da firma mais apta à mudança e à inovação. Um exemplo de capacidades dinâmicas é a habilidade de sustentar um método padronizado para o desenvolvimento de novos produtos ou processos. Elas envolvem algum grau de continuidade substancial em equipamentos e plantas e possibilitam às organizações atuarem de uma forma sistemática e padronizada por meio da rotinização da inovação que, por sua vez, lhe conferem vantagens competitivas (WINTER, 2002).

Assim,

“The term 'dynamic' refers to the capacity to renew competences so as to achieve congruence with the changing business environment; certain innovative responses are required when time-to-market and timing are critical, the rate of technological change is rapid, and the nature of future competition and markets difficult to determine. The term 'capabilities' emphasizes the key role of strategic management in appropriately adapting, integrating, and reconfiguring internal and external organizational skills, resources, and functional competences to match the requirements of a changing environment. (TEECE et alii, 1997, p. 515)”

Por fim, as rotinas e outros procedimentos institucionalizados operam como importantes mecanismos de governança. Como são regras e procedimentos que são repetidos e possuem um caráter permanente, as rotinas permitem um tipo de aceitação inconsciente que facilita a tomada de decisões e evita a ocorrência de conflitos na firma. Como possibilitam a padronização das práticas, o controle é favorecido e as soluções a serem escolhidas numa determinada situação complexa são limitadas de antemão.

As teorias evolucionistas da firma são aquelas que talvez melhor expliquem o comportamento empresarial em mercados cada vez mais dinâmicos e exigentes na geração de inovações, como os contemporâneos, sendo uma boa complementação à visão baseada em recursos. Nesse sentido, os evolucionistas avançam na perspectiva anterior ao reconhecerem que as firmas, além de aproveitarem-se de oportunidades identificadas no mercado, possuem também a capacidade de alterar o ambiente em que operam com o objetivo de gerar novas oportunidades para a sua atuação e para a geração de vantagens competitivas por meio de processos contínuos de adaptação, aprendizado e, principalmente, inovação. Mais do que agirem no ambiente a partir do que são, portanto, as firmas procuram constantemente modificar os ambientes em que atuam de modo a possibilitar a criação de novas vantagens competitivas derivadas da transformação em seus produtos, métodos produtivos, da criação de novos mercados, da introdução de novos insumos e da transformação da estrutura industrial na qual operam.

Talvez, uma das maiores forças dessa perspectiva resida no fato de trazerem as rotinas organizacionais para o centro da análise como elementos explicativos para as trajetórias das firmas que envolvem elementos de continuidade e ruptura. Ao mesmo tempo em que são repositórios de habilidades e de conhecimentos e, portanto, mecanismos de transmissão de vantagens competitivas, as rotinas ganham importância por serem capazes de gerar procedimentos e padrões de comportamentos que podem favorecer a inovação e, portanto, a transformação tanto do ambiente quanto da própria firma ao longo do tempo. Esses fatores aumentam a sua chance de sobrevivência e de prosperidade no mercado.

Contudo, essa perspectiva também apresenta algumas limitações. Destacaremos duas principais. Como na perspectiva anterior, a teoria evolucionista da firma não permite um tratamento adequado de situações de conflito internas ou externas à firma que influenciam seus processos decisórios e estratégias. Na medida em que têm nas rotinas os principais elementos de tomada de decisão, por meio da sua reafirmação ou criação de novas respostas a situações específicas, essas vertentes não dedicam muita atenção aos distintos projetos ou alternativas em disputa no momento de tomada de decisão, bem como atribuem pouca importância ao entendimento dos fatores que determinam a escolha de uma rotina em detrimento de outra.

Ao mesmo tempo, ainda que avance na perspectiva anterior ao entender que os comportamentos da firma e suas vantagens competitivas são construídas a partir de fatores que extrapolam a dimensão econômica, pensamos que essa vertente subestima as estratégias da firma que se desenrolam fora do campo econômico. Ainda que permitam a inclusão em sua análise das relações e interações informais, de hábitos, contingências e da importância da dimensão científica e tecnológica (por exemplo atividades em pesquisa e desenvolvimento), entre outros, a perspectiva evolucionista relega pouco espaço para a análise de estratégias implementadas pela firma no campo social, cultural, ambiental e político e que não necessariamente têm como objetivo a inovação (ainda que possam favorecer, em muitos casos, a sua realização). Inserem-se nesse contexto as ações de responsabilidade social, o apoio a projetos ambientais, esportivos e culturais, bem como o crescente investimento de recursos em atividades com finalidade política como o exercício de *lobby* e de apoio a partidos políticos em eleições. Esses elementos ganham importância crescente no ambiente contemporâneo e precisam ser levados em consideração ao se tentar compreender os fatores que efetivamente levam a firma a agir e os instrumentos multidimensionais que ela põe em marcha com o objetivo de criar vantagens competitivas continuamente.

#### **1.4. A contribuição da perspectiva gerencialista**

Esta vertente teórica parte da perspectiva de Penrose, mas amplia o seu olhar ao reconhecer os conflitos internos inerentes à firma, em particular às sociedades anônimas onde os limites entre a propriedade e a agência não estão claros. Entendem que a firma é uma organização administrativa autônoma dotada de lógicas e capacidades próprias, constituídas ao longo de uma trajetória histórica única, e dotada de amplo poder para moldar o ambiente no qual atua na direção de criar constantemente novas possibilidades de ação. Dando continuidade a alguns aspectos destacados por Penrose, os gerencialistas, em particular Marris (1964), acompanham o crescimento e o domínio das sociedades anônimas do século XIX em diante. Trazem assim para problematização elementos próprios a essa forma de organização

da firma, em especial a dissociação da propriedade da firma daqueles que tomam as decisões e as implicações desse fenômeno sobre a governança (BERLE & MEANS, 1984).

A sociedade anônima surge como uma solução para os limites ao tamanho da firma tradicional, no qual a propriedade está associada a uma estrutura unitária de gerenciamento e financiamento da firma. A reorganização corporativa substitui a figura do proprietário e coloca em seu lugar uma equipe de diretores contratada para administrar a firma. Ao mesmo tempo, o financiamento se dá por um conjunto de acionistas detentores de ações. Essa nova estrutura organizativa separa claramente a função de administração ou gerenciamento da propriedade das ações. A dimensão gerencial ou administrativa recai sobre os atores internos à firma, compostos de diretores e outros administradores, que efetivamente desempenham a função de comandar a companhia, tendo relativo poder de decisão. A propriedade, ainda que parcial, recai sobre os detentores de ações que recebem dividendos e têm o poder de instituírem por meio de voto os quadros diretores que comandarão, em parte, a firma.

Entender a governança das sociedades anônimas requer compreender como é construído (ou não) o equilíbrio de poder entre essas forças que operam dentro da firma, dimensão que é pouco desenvolvida na perspectiva de Penrose. As estratégias da organização serão, em grande parte, fruto das interações dos desejos, ideais, interesses, éticas e constrangimentos desses diferentes grupos que a constituem e que disputam o seu controle.

A propriedade e controle da firma permanecem divididos entre três grupos principais de atores. Os acionistas são os donos parciais da firma, tendo direitos sobre a companhia, mas poucos instrumentos de controle sobre suas decisões. As ações ou títulos são propriedade dos acionistas, mas não a companhia em sua integridade. Como são donos de apenas uma parte da totalidade e normalmente estão distribuídos num universo muito amplo de sujeitos, os acionistas não possuem o controle sobre as decisões da firma. Os acionistas, em especial aqueles com direito a voto, decidem por votação o quadro de diretores, mas normalmente o controle de cada acionista individual está difuso. Isso lhes dá um direito coletivo indireto de controle sobre a firma. Os diretores, por outro lado, encarregados de operar a companhia, são funcionários da empresa. São contratados para tomar as decisões sobre questões mais gerais e de direcionamento da companhia, incluindo a distribuição de dividendos e a distribuição de capitais no caso de venda da empresa (o que interfere no poder e interesses dos acionistas). Os administradores são os atores que possuem papel de organizadores e que administram a organização nas suas funções quotidianas. Como definem questões mais operacionais, suas decisões e iniciativas possuem influência direta nos lucros, na medida em que alteram os custos de produção e inferem sobre investimentos. Suas ações, portanto, também interferem nos interesses dos acionistas. Essas duas últimas posições podem se sobrepor. Em alguns casos, diretores são também administradores e neste caso acumulam poder sobre as decisões, podendo muitas vezes dominar alguns campos da firma. Estes tendem a ter muito mais controle sobre as ações da firma.

Cada um desses grupos, de um modo geral, é portador de diferentes interesses que são compartilhados pelos seus membros. A influência de um determinado grupo sobre a política ou estratégias da empresa dependerá do seu poder de barganha e, em parte, da posição que ocupa na estrutura hierárquica da empresa. No caso da alta administração (Conselhos, Diretoria etc.) a influência será determinante, pois ocupam cargos diretivos com maior poder de decisão. Ao mesmo tempo, como são atores que são detentores de capacidades específicas,



a sua substituição torna-se mais custosa no caso de descontentarem os acionistas que têm poder de os nomearem. Assim, para os acionistas, que poderiam demiti-los, isso nem sempre é uma opção facilmente acionável, posto que a contratação de novos administradores requer um período de tempo de adaptação e de aprendizado. Ao mesmo tempo, a influência dos acionistas por meio de votos nem sempre é eficiente, uma vez que normalmente encontram-se diluídos, dispersos e desorganizados, não tendo por isso incentivo de controlar e fiscalizar a ação dos administradores (*free rider*).

A forma mais comum de exercício do poder dos acionistas relaciona-se à sua atuação no mercado de capitais, pelo direito de transferir ou se desfazer de ações. Assim, como as ações são como uma mercadoria vendida no mercado, a avaliação e percepção sobre as políticas administrativas podem afetar o seu preço, valorizando ou não a companhia e, com isso, influenciar o comportamento dos administradores. Em segundo lugar, o mercado de ações pode afetar as fontes de financiamento disponíveis à firma o que pode influenciar suas chances de crescimento e, portanto, de realização de lucros. E, num limite, o preço das ações pode favorecer uma mudança radical na distribuição de votos, e portanto de poder, dentro da companhia, na medida em que pode provocar a concentração de votos em um ou alguns atores que querem mudar a política da empresa.

Neste contexto complexo de disputa por poder na estrutura de governança das firmas não há regras rígidas ou formais que fazem os administradores seguirem um conjunto particular de políticas ou elencar um objetivo particular em suas atividades. Não obstante os constrangimentos, eles estão livres para escolher uma ampla variedade de políticas motivadas por distintos fatores que não se resumem ao raciocínio utilitarista de ampliação de seus interesses pessoais. Marris (1964) procura elementos para entender um pouco mais os processos de tomada de decisão num campo ampliado das Ciências Sociais, na escola comportamental e em elementos psicológicos, sociais e econômicos como aspiração dinâmica, autoidentificação, orientação de classe, desejo de poder, status, riqueza e segurança pessoal. Ao mesmo tempo identifica outros elementos que possuem implicações no comportamento dos administradores como os constrangimentos impostos por integrarem uma determinada equipe (efeito de grupo), a existência de sistemas de recompensas, o cumprimento de códigos profissionais de competência, o desejo por bônus e opções de compra de ações entre outros. Para o autor, todos esses elementos, por diferentes caminhos, exercem pressão sobre os administradores. De um modo geral, atesta que, em última instância, os administradores tendem a decidir numa linha tênue que oscila entre a maximização da taxa de crescimento da firma e a garantia de uma margem confortável de segurança.

Seriam assim duas as dimensões principais para atuação do administrador: o crescimento da firma (crescimento dos ativos da firma) e a segurança (taxa de avaliação do mercado). O primeiro age como um indicador de uma série de satisfações associadas com a escala (aumentos de salário, de poder, de prestígio). A percepção da habilidade do administrador é normalmente avaliada de acordo com a sua performance profissional. Assim, ao tomar decisões que levam à expansão da firma com a criação de novos departamentos e diretorias, ele cria novos espaços e, ao mesmo tempo, se habilita a ocupá-los em virtude de serem eles mesmos fruto de sua ação qualificada. Entende que quando cargos tornam-se vagos ou novos são criados, a probabilidade dos mesmos serem ocupados por pessoas internas à firma cresce na medida em que subimos na hierarquia da mesma. Isso cria na firma um viés

favorável ao crescimento, na medida em que a expansão das atividades da firma tende a beneficiar aqueles segmentos e atores que ocupam as hierarquias mais altas que são também aqueles grupos sobre os quais recaem as decisões de ampliação.

A segunda dimensão tem uma aproximação com a segurança e com o estabelecimento de caminhos que permitam uma maior valorização da firma no mercado por apresentar uma estrutura sólida e com menos riscos. No caso da segurança, também as consequências pessoais da falência financeira ou do mau desempenho tenderão a recair de forma mais drástica sobre executivos de alto escalão. Eles são mais facilmente responsabilizados e sofrem maiores consequências de uma falência sobre sua reputação. Nesse sentido, como são eles que também tomam a maior parte das decisões na firma, eles tendem a avaliar com maior precaução o risco que determinada ação terá sobre a segurança da firma.

Tendo em vista todos os aspectos colocados acima, o objetivo da firma, é o crescimento sustentável e não somente os lucros. Essa afirmativa diferencia os gerencialistas da perspectiva de Penrose. As tomadas de decisão, num contexto no qual os administradores e diretores acabam tendo maior poder de decisão do que os acionistas, os resultados oscilam sobre as perspectivas de crescimento e a garantia da segurança.

A perspectiva gerencialista, em nossa concepção, tem como primeiro elemento positivo a introdução da dimensão do conflito e da fragmentação na firma, aproximando-se de uma visão que a enxerga como uma construção social. Possibilita assim, a visualização das relações sociais e políticas que a constituem, enfatizando a firma como um conjunto de indivíduos que disputam por decisões e ganhos residuais (JENSEN & MECKLING, 1976). Na análise de tomada de decisões, esse grupo é o que mais avança em reconhecer que não apenas interesses econômicos como salários e benefícios pessoais motivam os atores, incluindo em sua análise outras motivações como segurança e status. Contudo, de uma maneira geral, ainda que tenham o mérito de considerar objetivos e motivações não econômicas, boa parte de suas análises ainda restringe as decisões humanas a processos e cálculos de maximização racionais.

Ao mesmo tempo, não obstante o mérito de introduzir na análise da firma os conflitos, essa vertente não avança em reconhecer os conflitos intragrupos à estrutura da firma. Com relação ao primeiro caso, ela não oferece o instrumental necessário para se entender e interpretar situações nas quais um mesmo grupo, seja de acionistas, administradores ou diretores, apresenta diferentes concepções sobre os caminhos a serem travados pela firma (diferentes estratégias), o que resulta na existência de conflitos e disputas internas ao grupo pelo poder de decisão sobre o posicionamento daquele determinado grupo na firma. No segundo caso, como centra suas análises nas relações contratuais estabelecidas dentro da firma, essa abordagem deixa fora de seu campo de análise o amplo leque de relações sociais que corta firmas e mercados e que, em muitos casos, exerce influência definitiva sobre as decisões empresariais. Não reconhece ou inclui em suas análises, portanto, o papel dos conflitos e das divergências travadas entre a firma ou determinados grupos no ambiente externo à firma.

### **1.5. Alguns elementos da perspectiva comportamental**

As Teorias Comportamentais, cujos principais trabalhos são de H. A. Simon; R. M. Cyert; J. G. March, esses últimos conformando uma Teoria Comportamental da Firma, se propõem a entender a Economia e os mercados e, portanto a firma, a partir da análise do processo conflituoso de tomada de decisões. Sua perspectiva traz para a análise do processo decisório os caminhos pelos quais os objetivos da firma emergem na organização, se consolidam e transformam.

Para essa vertente, a firma é uma coalizão política adaptativa, conformada por diferentes atores (*stakeholders*), alguns organizados em subgrupos ou grupos, munidos de distintos interesses, ideias e comportamentos. Reconhecer a firma como uma coalizão política implica o entendimento de que a composição ou estrutura da firma ao longo do tempo não pode estar dada, mas é negociada continuamente ente os grupos de interesse e subgrupos que a integram. Seus objetivos, por sua vez, não podem ser conhecidos de antemão, pois são resultado da interação permanente das coalizões políticas que a constituem em luta (MARCH, 1962).

Assim, nas palavras de March (1962),

“Basically, we assume that a business firm is a political coalition and that the executive in the firm is a political broker. The composition of the firm is not given; it is negotiated. The goals of the firm are not given; they are bargained” (MARCH, 1962, p. 672).

Um outro avanço da teoria comportamental é o entendimento de que é efetivamente o processo de tomada de decisão que orienta a ação. Isso coloca o processo de decisão num patamar de análise tão importante quanto as ações que dele são derivadas. Em outras palavras não importam apenas os fins, os resultados das decisões, mas principalmente o entendimento de como o processo de tomada de decisão é estruturado dentro da firma, lançando olhar sobre os meios e processos por meio dos quais as decisões são construídas e para os atores que estão decidindo.

Essa vertente se aproxima bastante das análises que enxergam a firma a partir de seu enraizamento no mundo social. Existe no mínimo um conjunto de participantes potenciais na firma, cada qual com objetivos próprios, que não se resumem aos grupos oficialmente integrantes de sua estrutura oficial. Incluímos aí também investidores, fornecedores, consumidores, agentes governamentais, organizações da sociedade civil entre outros. Além desses, outros grupos como analistas de investimentos, empresas de auditoria, associações empresariais, partidos políticos, agências reguladoras e sindicatos também têm influência sobre as decisões da firma. Tal vertente tem a vantagem de trazer para a análise, em contrapartida à anterior, uma perspectiva ampliada dos grupos cujas ações e pressões podem influenciar e determinar, em alguns casos, os objetivos e as estratégias da firma em distintos momentos. As demandas de cada grupo são influenciadas por duas propriedades dinâmicas: elas se alteram com as experiências vividas por aquele grupo; e a atenção e importância de uma determinada demanda (a extensão na qual ela é vista como importante por diversos públicos) pode mudar em virtude de mudanças na conjuntura na qual está inserida.

Cada um desses grupos apresenta demandas diferenciadas para a firma. Essas variam desde ganhos monetários até questões mais amplas como acordos políticos, tratamento pessoal, troca de favores, barganhas de cargos, interesses públicos entre outros. Para esses autores essas demandas nem sempre são conciliáveis. Assim, em alguns casos, demandas de

diferentes grupos podem ser consistentes e complementares, reforçando umas às outras. Noutros casos, podem se revelar incompatíveis em todos os aspectos, aumentando a chance de conflitos não solucionáveis que precisam ser acomodados na estrutura interna da firma.

Os objetivos da organização, nesse sentido, são definidos de maneira a lidarem de maneira satisfatória com o potencial de conflitos estabelecidos entre os distintos grupos influentes sobre a firma. Não haveria, portanto, uma solução única para o problema da coalizão na firma, pois sempre haverá um número infinito de coalizões possíveis dentro de uma mesma estrutura. Isso implica que o olhar sobre a firma se afaste de uma perspectiva homogênea e unitária. Os distintos mecanismos de tomada de decisão dentro de uma mesma firma não podem, logo, ser interpretados como produtores de objetivos organizacionais necessariamente consistentes e coerentes, havendo uma grande possibilidade de estabelecimento e coexistência na firma de objetivos contraditórios.

O administrador e a diretoria são os grupos de atores mais importantes, pois exercem o papel de articuladores das distintas demandas em curso na firma. No processo de tomada de decisões esses atores procuram decidir de modo a ampliarem a utilidade e os retornos possíveis de serem obtidos a partir das coalizões em luta, tendo em vista os custos associados a cada combinação exequível. Normalmente, tendem a privilegiar coalizões que têm um baixo custo de manutenção e, portanto um pequeno custo político, frente a um retorno relativamente alto para os resultados da firma.

Os processos de tomada de decisão ocorrem sempre num contexto de racionalidade limitada, o que implica que os tomadores de decisão não possam maximizar suas decisões - selecionar a melhor alternativa após ter analisado todas. As decisões, logo, não podem levar à maximização, mas buscam resultados satisfatórios ou suficientemente bons. Assim, o processo de decisão envolve a seleção consciente ou inconsciente de certas ações dentre todas aquelas alternativas que são percebidas pelos tomadores de decisão.

A racionalidade ainda é um traço fundamental do comportamento humano, mas a realidade é muito complexa para ser processada em sua amplitude pelo indivíduo. Assim, os tomadores de decisão optam por fixar metas que procuram satisfazer com suas ações. A autoridade é exercida por meio de instrumentos de persuasão e sugestão. Tendo isso em vista, os processos decisórios estão sujeitos à ação de mecanismos de controle que fazem com que as preferências do tomador de decisões nem sempre sejam realizáveis nas decisões efetivamente implementadas. Esses procedimentos procuram influenciar a tomada de decisão por meio de quatro efeitos: influenciam os objetivos daquele ator dentro da organização; influem na percepção individual do meio ambiente; alteram o leque de alternativas consideradas; e estabelecem as regras de decisão que são acionadas.

Tendo em vista a natureza essencialmente conflitiva da firma, alguns mecanismos são criados para substituir o processo de barganha e facilitar a tomada de decisões como a institucionalização de acordos e compromissos duradouros na estrutura organizacional. Eles podem assumir a forma de acordos orçamentários; ou outros procedimentos e protocolos que devem ser seguidos na tomada de decisão. Outro mecanismo importante para lidar com conflitos é a instituição de processos sequenciais para tratamento de objetivos conflitivos. De acordo com eles, fica estabelecida uma estrutura de etapas sequenciais que devem ser

cumpridas na tomada de decisões. Ao mesmo tempo em que institui uma rotina, essa prática também pode favorecer determinados grupos, na medida em que pode situá-los nas últimas fases do processo decisório, dando-lhe o poder de vetar objetivos que sejam contraditórios àqueles que defendem, mesmo que possam ter sido estabelecidos pela instância anterior.

As teorias comportamentais diferenciam-se das gerenciais por não aceitarem o pressuposto de que as decisões humanas são maximizadoras, dando maior ênfase às rotinas, e trabalhando com a ideia de satisfação, onde o ator procura resultados que sejam bons o suficiente. Ao mesmo tempo, mais do que focar nas ações, essa vertente procura entender como as decisões são tomadas, lançando luz sobre os mecanismos que são estabelecidos por uma determinada coalizão na firma com o objetivo de garantir o equilíbrio organizacional temporário, que é aquele que permite, dada uma certa conjuntura, a cooperação de todos os atores relacionados com a firma. Nessa perspectiva, aproximam-se mais de uma visão da firma como construção social, perpassada por relações sociais e políticas que influenciam a sua conduta. Contudo, ainda que parte fundamental da análise da tomada de decisão nas firmas essas vertentes acabam sobrevalorizando a dimensão humana e subestimando outros fatores como suas competências e vantagens produtivas e a sua relação com o mercado, que também são outros aspectos essenciais para o entendimento das ações das firmas.

### **1.6. Em direção a uma leitura sociológica da firma**

Como vimos, cada uma das teorias analisadas anteriormente enfatiza uma dimensão importante de ser considerada na análise da firma e de seu comportamento nos mercados. A teoria dos custos de transação foca na importância da dimensão contratual da firma e na contribuição de sua estrutura organizacional para o alcance da eficiência, definindo a firma como uma estrutura organizativa superior ao mercado na produção de um determinado bem ou serviço. Penrose e tradições como a visão baseada em recursos nos trazem a dimensão organizacional, interna à firma, como campo de análise. Em particular chama atenção para seus recursos e capacidades organizacionais. Abandona a camisa de força da eficiência, e avança na análise das forças internas à firma como fatores competitivos originadores de vantagens na dinâmica competitiva. As teorias evolucionistas, outro importante corpo teórico para a análise da Economia e do desenvolvimento econômico, destacam a dimensão evolutiva das firmas, ou seja, sua capacidade de se autotransformar e de transformar o ambiente à sua volta por meio do aprendizado, da adaptação e da inovação. De uma forma mais complementar, as tradições gerencialistas e comportamentais, trabalham a dimensão conflitiva da firma, em grande parte subestimada nas vertentes anteriores, mas essencial para o entendimento do processo de tomada de decisões. Os gerencialistas partem da análise da sociedade anônima para enfatizar as diferenças de objetivos e os conflitos latentes entre diferentes níveis de comando da firma, principalmente entre sua equipe gerencial e os acionistas. Já a teoria comportamental enfatiza a natureza da firma como uma coalizão política, na qual grupos de interesse disputam constantemente e lutam pela realização de seus interesses. Chama a atenção para a necessidade de análise dos mecanismos pelos quais as decisões são tomadas dentro da firma entendendo-as como processos voltados para a equalização de conflitos e para construção de um equilíbrio que possibilite um maior grau de cooperação na firma.

Nos últimos anos, ganhou força no mundo acadêmico o campo da nova sociologia econômica que procura realizar em suas análises um diálogo entre as perspectivas econômicas e sociológicas. Essas abordagens, ainda que diversificadas, partem de um entendimento comum de que a economia e todos os fenômenos que a caracterizam, dentre eles as firmas e mercado, são antes de tudo parte do mundo social e construções sociais. É uma forma, portanto, de reintroduzir a vida e o mundo social na análise da economia e dos processos econômicos (WILKINSON, 2008, p. 87).

As origens desse fenômeno nem sempre estão claras, mas alguns autores (SWELDBERG, 1993; STEINER, 1999) atribuem suas ideias fundadoras a trabalhos da sociologia econômica de Marx, Weber, Durkheim e Polanyi, bem como aos esforços de Harrison White que, desde meados de 1970, avançou na direção do desenvolvimento de uma sociologia dos mercados.

A revitalização dessa perspectiva na nova sociologia econômica está associada ao trabalho de Granovetter, *Ação econômica e estrutura social: o problema do enraizamento*. Duas ideias centrais povoam os trabalhos dessa vertente. Em primeiro lugar está o entendimento de que a ação econômica é socialmente situada, de modo que não pode ser explicada somente a partir de motivações individuais (é uma ação social e, portanto, socialmente situada). Em segundo, determina que as instituições sociais não podem ser tomadas como dadas, mas precisam ser interpretadas como construções sociais, fruto da ação de atores enraizados socialmente. Elas, assim, são constantemente renovadas e transformadas pela ação de agentes, mas ao mesmo tempo têm o poder de constranger e moldar o comportamento presente e futuro dos atores.

Nesta primeira obra o autor faz uma crítica, de um lado, às correntes clássicas e neoclássicas da Economia, enraizadas numa conceitualização da ação humana como atomizada ou subsocializada; e de outro a algumas vertentes da Sociologia, Antropologia, Ciência Política e da História que tendem a interpretá-la como ação determinada por normas e valores internalizados pela socialização. Granovetter se opõe assim diretamente a atomização que interpreta os atores ou grupos de atores a partir de uma análise isolada. Para escapar dos equívocos das duas visões extremas o autor utiliza o argumento de enraizamento do comportamento econômico. Destaca, assim, o papel das relações pessoais concretas e das estruturas (ou redes) de relações sociais que geram confiança, desencorajam más condutas e influenciam as ações e as tomadas de decisão dos atores sociais.

Ao mesmo tempo, o autor chama atenção para dois aspectos que implicam que o argumento do enraizamento não seja utilizado a partir de um funcionalismo otimista que as vê como elementos sustentador de todas as relações e eliminador do oportunismo. Primeiro é que ele não pode ser considerado como elemento sustentador da ordem, uma vez que as redes de relações sociais penetram irregularmente, e em diferentes graus, distintos setores da vida econômica. E o segundo é que ao mesmo tempo que as relações sociais são condição para a confiança e para o comportamento honesto, elas não são suficientes para eliminar, e em alguns casos são mesmo meios para, comportamentos de má conduta e conflito (em alguns casos de fraude por quadrilhas ou grupos a existência de confiança e de relações sociais de proximidade são essenciais).

Distingue-se três níveis de objetos dos quais se ocupa a Nova Sociologia Econômica. O primeiro é a ação econômica individual, ou seja, a ação orientada para a realização de objetivos definidos por indivíduos. O segundo nível situa-se além da ação individual e que são

os resultados econômicos e as instituições econômicas. Nesse sentido, entendem que as instituições possuem uma dimensão mais ampla que os seus resultados objetivos, na medida em que implicam conjuntos de ações que comportam uma dimensão normativa. E o terceiro é que se ocupa dos diferentes domínios dos mecanismos de mercado que a Economia, em sua tradição hegemônica, toma como dados.

“(…) ele ne rejette pas le principe du comportement interesse, mais ele ne croit pas pour autant qu’il s’agisse de la pierre philisophale de l’explication en scienses sociales et ele se propose de retourner le probléme en montrant que l’analyse sociologique, fondée sur des conceptions alternatives de l’action, de la rationalité de celle-ci et de l’origine des institutions, est capable de fournir des explications meulleures des phénomènes marchands que la théorie économique” (STEINER, 1993, p. 29).

Nos anos 1980 os trabalhos da nova sociologia econômica voltaram-se com força para o estudo dos mercados, uma área que antes estava reservada à Ciência Econômica (STEINER, 2012). São dois os principais aportes da sociologia para a análise dos mercados. O primeiro é que a nova sociologia econômica, nos seus estudos, parte do entendimento do comportamento empírico dos atores concretos. O segundo é que se interessa pelas relações sociais estabelecidas entre os agentes presentes no mercado e para as formas como esses indivíduos coordenam suas ações, que podem ter motivações econômicas ou de outra natureza. Assim, não se trata de dar somente uma descrição diferente da realidade econômica, mas de construir uma abordagem teórica que leve em conta as formas de relações sociais que são fundamentais para explicar como o mercado se apresenta e se desenrola em seus desdobramentos futuros (STEINER, 1993).

#### 1.6.1. Os mercados e as firmas como construções sociais e políticas

Entender as firmas e os mercados como parte do mundo social requer que os interpretemos, ao mesmo tempo, como atores constituinte e resultados de relações sociais. A abordagem de Fligstein (2007), mais enfatizada nesse estudo, entende os mercados como política. Os mercados, nesse sentido, respondem à ação de um projeto político dirigido pelos atores, governamentais e não governamentais, que detêm o poder e que moldam as suas estruturas. Delineiam e procuram influenciar as instituições do mercado com o objetivo de favorecerem seus interesses, garantindo a sua reprodução naquela estrutura de poder. Os atores participantes desse mercado são o governo, as empresas e outros grupos de interesse, incluindo movimentos sociais e organizações da sociedade civil, instituições financeiras, agências reguladoras, consultorias e outros que se relacionam, se comunicam e se reconhecem como constituintes daquele mercado e cujas interações o constroem e moldam continuamente (WHITE, 1981). Assim, relações de parcerias, parentesco, relações pessoais, vizinhança, afinidade política entre outros confirmam reputações, afinam lealdades, e conformam padrões de interação num dado mercado, influenciando as escolhas e as estratégias da firma.

Os mercados e as firmas, portanto, estão enraizados em redes de relações sociais e políticas que conectam, em torno de determinada temática, grupos de interesses diversos daquele mercado. Essas relações sociais e políticas influenciam as ações e condutas das

firmas e conformam arranjos institucionais que refletem o ambiente conflituoso e a distribuição a sociedade (WILKINSON, 2008).

As firmas, em particular as mais poderosas, atuam no mercado estabelecendo relações com o Estado e outros atores com o objetivo de moldar as estruturas de modo a favorecer os seus interesses, garantindo a sua sobrevivência e, assim, a reprodução do mercado (FLIGSTEIN, 1996). As firmas podem ser divididas em incumbentes, as que ocupam posição dominante no mercado, e desafiadoras. As firmas grandes normalmente controlam mais recursos do que as firmas pequenas. As incumbentes detém um maior poder definidor das instituições e regras que regem aquele determinado mercado. As desafiantes são as firmas menores, que enquadram sua ação situando-as no quadro cognitivo construído a partir das firmas maiores.

A estabilidade de mercados depende da capacidade dos atores que dele fazem parte capitaneados pelo Estado em construir instituições sociais que são regras, leis ou visões de mundo compartilhados, internalizados pelos atores, tácita ou explicitamente, e que dão sentido para aquele mercado e para a sua estrutura. São elas que possibilitam aos atores se organizarem para competir e cooperar e, antes de tudo, para trocar. A construção desse quadro cognitivo e normativo envolve posições assimétricas de poder onde os atores mais poderosos, normalmente o Estado e as firmas maiores, possuem um maior poder de intervenção.

As instituições sociais construídas na interação entre os atores, portanto, conformam o mercado e estruturam suas hierarquias. As instituições vencedoras, portanto, não são as mais eficientes, mas aquelas que refletem a distribuição de poder na sociedade. As instituições e novas regras criadas produzem acordos compartilhados que permitem as trocas e moldam os relacionamentos naquele mercado entre diversos atores, incluindo o Estado. As instituições pré-existentes, refletem lutas anteriores, e constroem ou fomentam as ações dos atores no presente e no futuro. Ao se tornarem práticas, sendo internalizadas pelos atores, elas estruturam o que é possível naquela dada situação, eliminando determinadas possibilidades e determinando as posturas aceitas ou razoáveis. Com isso as instituições possuem um traço de *path dependence*, onde os arranjos prévios servem de negociação para novos parâmetros e arranjos. Mudanças nos mercados, portanto, refletem mudanças nas relações sociais e políticas dos atores que dele fazem parte, que são a base sobre o qual as transações do mercado se sustentam (FLIGSTEIN, 2002).

A estabilidade dos mercados, portanto, não surge espontaneamente, em meio a relações impessoais e racionais, por meio da competição, chegando a um ponto de equilíbrio. Ela é construída na luta, por meio do estabelecimento a força de um projeto político resultante das interações políticas entre os distintos atores que atuam naquele mercado. Essa disputa é travada não apenas pelas firmas, mas pelos agentes reguladores, pelas instâncias governamentais, pelos consumidores, pelos fornecedores e por outros grupos. Um mercado estável é definido como aquele no qual as identidades e o *status* de hierarquias das firmas são bem conhecidas e as concepções que lhes dão significado são compartilhadas. Essas instituições sociais moldam as relações travadas naquele mercado e permitem que ele se reproduza continuamente numa mesma estrutura. Fligstein (2002) sistematiza em quatro grupos as principais instituições sociais que embasam os mercados e regulam o seu funcionamento: direitos de propriedade; estruturas de governança; regras de intercâmbio; e concepções de controle.



Os direitos de propriedade definem as relações sociais entre os proprietários dos meios de produção e os outros atores da sociedade, definindo o controle da propriedade. Numa firma, são as relações sociais estabelecidas que definem quem tem direitos para reivindicar lucros ou participação nos resultados, os direitos de patentes, e práticas de certificação. A constituição dos direitos de propriedade, assim, deve ser vista como um processo político permanente, o estado momentâneo de uma luta, e não o resultado de um processo eficiente. Em algumas situações os direitos de propriedade podem sofrer interferência de ações de regulação, por exemplo, quando se aplica determinada lei ambiental que restringe o uso da propriedade ou quando se realiza o zoneamento.

As estruturas de governança referem-se às regras gerais na sociedade que definem as relações de competição, cooperação e contêm orientações específicas de como as firmas devem ser organizadas. Podem ter a forma de leis ou de práticas institucionais informais que definem as maneiras legais e ilegais à disposição das firmas para controlar a competição como leis antitrustes, políticas de competição, regras com relação a cooperação como cartéis, *joint ventures* ou fusões.

As regras de intercâmbio definem quem são os atores que transacionam com quem e as condições sob as quais as transações são tocadas, definem os contratos e outros tipos de padronização que permitem que as trocas sejam realizadas de forma mais segura. Elas devem ser estabelecidas de acordo com as características de transportes, cobranças, seguros, câmbio e o reforço dos contratos entre outros.

As concepções de controle são entendimentos mais gerais, normalmente compartilhados por todos os atores daquele mercado, que estruturam a percepção de como o mercado funciona e que orientam a interpretação de cada jogador sobre o ambiente no momento em que definem suas estratégias de ação. São essenciais na formação da estratégia empresarial, na medida em que fornecem o quadro referencial de interpretação da realidade e permitem a interpretação do lugar da firma no jogo competitivo. Fornecem os elementos necessários para a definição de formas possíveis ou desejadas de ação da firma com o objetivo de ampliar a sua chance de sobrevivência. São, ao mesmo tempo, uma visão de mundo que permite a interpretação do ambiente e das ações dos demais e uma reflexão de como o mercado está estruturado e de sua posição nele, necessárias tanto para a formulação de estratégias de reforço daquele ambiente quanto para estratégias de subversão daquela ordem.

Todas essas instituições são fruto das relações sociais estabelecidas entre os atores e, ao mesmo tempo, ajudam a moldar as relações futuras, tendo um caráter normativo. O Estado possui um papel central no processo de conformação dos mercados e das instituições sociais que os regem. Sua influência é sentida de forma mais direta na definição e legitimação dos direitos de propriedade, das estruturas de governança e das regras de intercâmbio. Essas instituições sociais refletem campos de disputa onde os atores lutam pelos seus conteúdos e significados, seus instrumentos de aplicabilidade e pelo poder de influência sobre a extensão e direção das intervenções do Estado na economia. Essas instituições, assim, nunca são neutras, mas tendem a favorecer certos grupos de firmas. Assim, nas palavras de Fligstein e Sweet (2002),

“Institution-building episodes typically take place in preexisting social arenas, ‘domains’(...). In their most generic guise, such fields are composed of (1)

organizations seeking to structure their environments, (2) preexisting rules (i.e., existing institutions) that operate to constrain and enable actors in the arena, and (3) skilled strategic actors who work within organizations to help attain cooperation among disparate groups and interests. Successful institution-building projects within fields occur when organizations are able to create and modify rules and procedures in order to structure the ongoing interactions of diverse set of actors, allowing the arena to reproduce itself on a period-to-period basis. Such projects do not occur in a vacuum. Pressure and resources for institution building can also come from organizations located in different fields, from actors operating outside of the arena in question, and from more systemic exogenous shocks, like war or economic recession”.

Como atores atuantes em campos de relações sociais, as firmas ao mesmo tempo em que têm seu comportamento influenciado por essas instituições, procuram a todo momento interferir nos conteúdos e formatos das mesmas e, ao mesmo tempo, no comportamento do Estado que ocupa uma posição central na legitimação dessas estruturas. As relações sociais e políticas travadas entre distintos atores em torno de um mercado, portanto, perpassam toda a sua estrutura, modificam suas escolhas e também as estratégias que são selecionadas para ação.

#### 1.6.2. As firmas, estratégias competitivas e acúmulo de capitais

O mercado é, portanto, antes de tudo uma estrutura social e política. As firmas ocupam lugar nesse sistema hierarquizado de poder (campo) que é determinado pelas relações sociais e políticas estabelecidas entre os atores que dele fazem parte e, em especial, com o Estado. Mas, partindo desse entendimento, como podemos desenhar um quadro explicativo para as firmas? Vimos que as firmas são, em princípio, nexos de contratos estabelecidos com o objetivo de permitir que um processo produtivo seja realizado em sua completude de maneira eficiente. Ao mesmo tempo, Penrose nos chamou atenção para o fato de que as firmas, para além da sua dimensão contratual, possuem uma estrutura interna específica composta por recursos e capacidades organizacionais, tangíveis e intangíveis, que são combinados com o objetivo de gerar vantagens competitivas no mercado. Esse quadro geral de análise pode ser complementado com a dimensão enfatizada pelas vertentes evolucionistas que chamam atenção, para além do que é a firma, para tudo aquilo que ela pode vir a ser num constante movimento de transformação. Por meio de um processo que envolve rotinas, aprendizado, adaptação e inovação, as firmas vão se transformando e alterando o ambiente à sua volta com o objetivo de sobreviver no mercado e destruir suas concorrentes. Todos esses aspectos enfatizados anteriormente se combinam de diferentes formas e em diferentes intensidades no eterno atuar da firma. Ao mesmo tempo, como destacado por comportamentalistas e gerencialistas, isso ocorre num ambiente conflitivo, onde distintos atores disputam em estruturas de tomada de decisão hierarquizadas e defendem seus interesses. Todos esses quadros interpretativos nos fornecem importantes elementos para análise da firma, mas como desenhar um quadro geral flexível o suficiente para entendermos a firma nas sociedades contemporâneas?

A Teoria do Ator-Rede (TAR) pode nos fornecer importantes *insights* para compreender a firma. Ela parte do entendimento de que as firmas não devem ser tomadas em nossa análise como dadas. Antes de tudo, elas devem ser entendidas como algo ou um campo de força que é construído a partir do acúmulo de práticas e relações entre atores e redes de atores que agem e estão inseridos em relações de poder. No lugar de trabalhar a realidade social e, no nosso caso as organizações ou a firma, a partir dos indivíduos isolados, a TAR procura introduzir o termo ator-rede que inclui, ao mesmo tempo, a representação do ator e da rede. Ao contrário de oposições, essa abordagem entende que cada ator é, na verdade, efeito de uma rede que combina em diferentes tempos e espaços atores humanos e não humanos. Assim (LATOURETTE, 2012, p. 76),

“O ‘ator’, na expressão hifenizada ‘ator-rede’, não é a fonte de um ato e sim o alvo móvel de um amplo conjunto de entidades que enxameiam em sua direção. (...) Por definição, a ação é deslocada. A ação é tomada de empréstimo, distribuída, sugerida, influenciada, dominada, traída, traduzida. Se se diz que um ator é um ator-rede, é em primeiro lugar para esclarecer que ele representa a principal fonte de incerteza quanto à origem sua ação (...)”

A sociedade e a realidade ainda são vistas como fragmentadas e divididas, mas essas divisões não podem ser consideradas *a priori*, mas compreendidas como efeitos das associações de elementos heterogêneos. Precisam ser, portanto, explicadas. Isso não quer dizer que divisões enfatizadas em trabalhos clássicos da sociologia (como classes, cultura, gênero, raça etc.) percam sua validade, pois de fato ainda constituem importantes elementos explicativos para a sociedade contemporânea. Apenas chama atenção para que as associações e as relações de poder sejam entendidas a partir do contexto em que se desenrolam e que, antes de tudo, sejam problematizadas.

Segundo essa perspectiva a firma é uma entidade constituída a partir de um conjunto de relações que estabelecem com outros atores. Ela se torna real e é delimitada num eterno consolidar dessas relações. Dessa forma, uma entidade ou organização surgirá e permanecerá tal como a vemos enquanto as relações que a compõem não alterarem seu formato, ou enquanto o arranjo de poder e as relações que a delimitam permanecem válidas. A TAR permite que olhemos para as firmas de maneira a compreendermos as redes heterogêneas que as compõem em seus diferentes aspectos, chamando mais atenção para a forma como os processos são organizados do que para os limites formais definidos *a priori*. O processo de organização envolve a associação contínua de elementos de dentro e de fora da organização. Assim, a firma não se caracteriza por uma organização dotada de fronteiras claras (como enfatizado por Coase) dentro da qual o processo organizativo ocorre de forma harmônica para um objetivo comum. Ao contrário, segundo a TAR uma organização é algo complexo e multifacetado que resulta de diferentes, heterogêneos e conflituosos processos que, em boa parte dos casos, não apresentam coerência entre si. Importante destacar que esse caráter fluído e relacional da firma não é antagônico com a instituição de mecanismos, instituições ou dispositivos que remetam à estabilidade no

tempo. Assim, a possibilidade de planejamento estratégico de longo prazo ou o estabelecimento de metas e políticas de atuação refletem relações de poder que são continuamente desempenhadas e disputadas, feitas e refeitas em cada relação.

Ela não é, portanto, constituída a partir de atores isolados que se associam em torno de algum objetivo, mas originada das relações de poder conflituosas, tal como enfatizado pelos comportamentalistas e gerencialistas. Os atores, nesse sentido, são entidades que agem, conformam redes (e são reflexos de redes) que ligam humanos e não humanos, que promovem mudanças, definem espaços e organizações, tamanhos, medidas, valores, padrões entre outros. As redes são compostas por elementos heterogêneos conectados que estabelecem conexões por um determinado período de tempo, mas que ao mesmo tempo não possuem uma formação e composição fixa, estável e definitiva, na medida em que se alteram permanentemente no agir. São, portanto, essas redes e suas iterações contínuas que formam a firma em suas múltiplas dimensões anteriormente destacadas e tão enfatizadas pela nova economia institucional, pela visão baseada em recursos e pelos evolucionistas. Os contratos, nesse sentido, e o formato das organizações (bem como as decisões de horizontalização ou de verticalização), além de serem movidas por interesses de redução de custos, refletem também as formas como as diferentes redes e atores-redes interagem e exprimem, antes de tudo, relações de poder. Da mesma forma, os recursos tangíveis e intangíveis da firma, suas capacidades organizacionais e vantagens comparativas resultantes são produtos momentâneos de relações de poder que determinam quais e como determinados recursos da firma (humanos e não humanos, tangíveis e não tangíveis) são combinados e recombinaados no processo produtivo. Ao mesmo tempo, o eterno processo de aprendizado, adaptação e inovação colocados em marcha pelas firmas devem ser entendidos como a atuação na prática e, portanto, dinâmica, das diferentes redes que perpassam, moldam e definem a firma. Esta, portanto, em nenhum momento pode ser considerada um corpo estático e imutável. Isso não quer dizer, contudo, que a análise do ator-rede signifique a abolição das relações de poder, ao contrário. Assim (LAW, s/d):

“É preciso ter cuidado aqui, porque a teoria não é pluralista no sentido usual do termo. Ela não diz que há muitos centros de poder ou ordens, mais ou menos iguais. O que ela diz é que os efeitos de poder são gerados numa forma relacional e distribuída e que nada está nunca completo. O que ela diz é que (...)o ordenamento (e seus efeitos incluindo poder) é contestável e frequentemente contestado. (...) Assim, a análise da luta pelo ordenamento é central à teoria ator-rede”.

Os atores se tornam mais fortes e, portanto, acumulam poder quanto maior e mais ampla for a rede de elementos que estão a ele conectados. A translação é o processo pelo qual diferentes atores partilham de um objetivo comum e constroem uma rede de relações a fim de que seus objetivos compartilhados sejam alcançados na medida em que a rede atua. Assim, as cadeias de translação referem-se ao trabalho pelo qual os atores-rede modificam, deslocam no tempo e espaço e transladam seus vários e contraditórios interesses. Esse processo está intimamente relacionado com a noção de poder e descreve a maneira como atores se associam e são levados a permanecerem leais e conectados às alianças estabelecidas. É claro que também observamos o rompimento dessas alianças e a conformações de novas. A ideia de poder remete ao controle à distância que pode ser

acionado ou mantido (lembramos aqui que o poder é o efeito de uma relação e não a causa) por meio de mecanismos formais ou informais. Para que ele aconteça é necessário que esteja ativa e em funcionamento uma rede de relações que conecte distintos atores ao longo do tempo e do espaço.

A distribuição desigual de lugar das firmas no mercado é derivada da desigualdade na distribuição de poder que aqui não assume apenas a forma econômica, mas social, política, cultural e simbólica. A noção de capital pode nos auxiliar a ampliar a perspectiva através da qual olhamos para as firmas e para os inúmeros atores-rede que a compõem. Ele nos permite situar suas ações para além dos aspectos econômicos, introduzindo na análise outros elementos orientadores das ações da firma. O capital é específico a cada mercado e determina a posição que a firma ocupa naquela estrutura de poder, ou seja, num determinado campo, normalmente, o mercado. Ele exprime o montante de trabalho, material ou imaterial, acumulado ao longo do tempo por aquele ator e que o permite estabelecer relações de dominação com seus interlocutores. Existem como tipos ideais que são utilizados para identificar e unificar certos elementos que apresentam características diferentes e podem assumir a forma de recursos, como na visão de Penrose, rotinas e outros procedimentos enfatizados pelos evolucionistas, ou eficiência, como enfatizado pelos institucionalistas.

Quando apropriado de forma privada por agentes, grupos de agentes ou instituições, o capital confere a seus detentores energia social sob a forma de trabalho, vivo ou reificado, ampliando seu poder naquele determinado campo e em relação aos demais integrantes daquele campo. Essa é a essência das vantagens competitivas tão enfatizadas nalgumas vertentes teóricas revisitadas anteriormente. O acúmulo de capital aumenta a capacidade potencial da firma para produzir lucros e se reproduzir de uma forma idêntica ou expandida naquele determinado campo. O montante de capital detido por uma firma num determinado período no tempo, portanto, reflete toda a trajetória e todas as lutas implementadas pela firma naquele campo até aquele momento.

Assim,

“Capital, which, in its objectified or embodied forms, takes time to accumulate and which, as a potential capacity to produce profits and to reproduce itself in identical or expanded form, contains a tendency to persist in its being, is a force inscribed in the objectivity of things so that everything is not equally possible or impossible” (BOURDIEU, 1986, p. 2).

Bourdieu (1986) reconhece, ao menos, três formas de capital: econômico, cultural e social. O social tem como uma de suas facetas a dimensão política que aqui resolvemos separar na categoria de capital político que veremos a seguir. A ampliação do montante de capital de cada firma é provocada pelo crescimento e transubstanciação de diferentes tipos de capitais mais específicos no capital genérico de um dado campo. O somatório de distintas formas de capital contribuem para a ampliação do estoque de capital daquela firma e, portanto, para um melhor posicionamento naquele determinado campo. Ao mesmo tempo, capitais que se encontram associados a um determinado campo, ou mercado, podem ser transferidos em diferentes proporções para outros mercados e campos nos quais aquela determinada firma atua ou implementa estratégias.

**Capital econômico:** São aqueles capitais que estão relacionados ao patrimônio da firma, envolvendo os recursos financeiros ou econômicos e físicos. Incluem, portanto, desde a estrutura física da empresa, como plantas, máquinas e equipamentos, entre outros, até aqueles ativos diretamente convertidos em dinheiro e que podem estar institucionalizados sob a forma de direitos de propriedade. Trata-se da forma de capital mais fácil de se reconhecer na firma e, normalmente, aquele mais enfatizado nas teorias da firma. Podem assumir a forma de poder de mercado, lucros, participação nas vendas, receitas, plantas industriais, veículos, insumos possuídos entre outros.

**Capital cultural:** assume duas formas principais. A primeira é no estado corporificado onde assume disposições duradouras fixados em capacidades organizacionais e rotinas. Estão relacionados com o que a visão baseada em recursos denomina de recursos organizacionais. A segunda é o estado institucionalizado, onde assumem a forma de certificações em determinadas áreas e campos e reconhecidas pelos públicos externos à firma. Referem-se aos certificados de competência detidos pela firma que lhe concedem um valor reconhecido numa determinada sociedade. Inserem-se nesse contexto certificados técnicos relacionados com a área de atuação da firma, mas também os selos de responsabilidade social e ambiental e outras formas de reconhecimento informais de contribuição da firma em campos ampliados da sociedade como cultural, esportivo, da soberania nacional entre outros.

**Capital social (ou relacional):** referem-se a um agregado de recursos atuais e potenciais que estão relacionados com a firma, bem como à extensão das redes e atores-redes com os quais a firma está conectada e exerce poder. O volume do capital social de cada ator depende do tamanho das redes nas quais ele está inserido e as quais ele pode mobilizar na execução de suas estratégias. A reprodução do capital social pressupõem um esforço crescente de sociabilidade e interações, uma série contínua de trocas nas quais o reconhecimento mútuo é constantemente afirmado e reafirmado.

**Capital político:** se refere ao poder de garantir aos seus detentores a apropriação privada de bens e serviços públicos, bem como de manipular e moldar as regulamentações e leis em seu favor com base, normalmente, a um relacionamento mais próximo do Estado, formal ou informal. Muitas vezes é transmitido por meio de redes e relações pessoais construídas por meio de interações e trocas, muito associados ao capital social. Normalmente é o tipo de capital menos enfatizado e visibilizado nas teorias das firmas, o que não significa que seja menos importante que os demais.

**Tabela I. Formas de envolvimento de empresas em atividades governamentais e eleitorais para acúmulo e exercício do capital político**

Associações Empresariais de Negócios e de Comércio	As empresas normalmente se mantêm membros dessas associações e nelas investem com o objetivo de acumularem maior apoio e força nas áreas políticas. Em certas instâncias de negociação mostra-se mais vantajoso para a empresa participar numa associação do que de forma unilateral.
Relações Públicas	As firmas agem vigorosamente com o objetivo de criar opinião pública favorável aos seus interesses por meio dos veículos de comunicação, aumentando as chances de que os seus interesses se tornem temas em debate na sociedade.
Serviços Governamentais	Situações nas quais executivos de empresas, ativos ou não, exercem algum cargo no governo e vice versa. Incluem-se aqui também serviços prestados como consultores e

efetuados por Executivos	conselheiros. Isso os coloca numa posição privilegiada para influenciar os posicionamentos e as leis dos governos sobre determinados assuntos.
Agências Corporativas e Administrativas	A manutenção de uma ligação constante com as agências governamentais encarregadas de regular o setor também é bastante comum. Essa relação é essencial na medida em que essas autoridades tomam decisões que influenciam a atividade da firma como licenças, certificados, concessões, cotas que produção etc.
Atividades Corporativas Legislativas	Muitas vezes as empresas subsidiam, com informações e recursos, a redação de propostas de leis que apoiam os seus interesses. Podem assumir a forma de Grupos de Trabalho ou de Discussões.
Corporações e Processos Judiciais	Uma outra forma, mais conflituosa, envolve o uso de processos legais com o objetivo de mudar as regras e leis estabelecidas que contrariem os interesses da firma. Essa estratégia também serve o propósito de ganhar tempo ou atrasar regras e leis desfavoráveis.
Representações nos centros de poder	Crescentemente as empresas possuem a estratégia de manter escritórios e representantes próximos à capital federal. Estes representam a companhia junto às instâncias federais e servem de via de mão dupla informacional entre o governo e a companhia.
Contribuições e Gastos com Campanhas	Contribuições corporativas são realizadas de forma direta ou indiretamente por executivos e empregados com o objetivo de apoiar a atuação de determinados indivíduos ou partidos em instâncias governamentais, ampliando o número de aliados no aparato estatal.

Fonte: elaboração da autora com base em Epstein (1969).

Na análise do envolvimento político das firmas, as atividades eleitorais devem ser distinguidas das atividades governamentais (ver tabela I). As atividades eleitorais englobam aquelas relacionadas diretamente com a seleção e apoio a candidatos a cargos públicos ou a temas a serem debatidos pela agenda política oficial. As atividades governamentais incluem as iniciativas de envolvimento político, normalmente associados aos interesses de grupos, dirigidas para a formulação, implementação e reforço de políticas em seus diferentes níveis e órgãos governamentais. Ainda que as corporações atuem nessas duas frentes, a maior parte da sua energia é direcionada para o acompanhamento da política governamental, visto que são atividades contínuas e que intervêm diretamente nos setores de atuação da firma (EPSTEIN, 1969, p. 68-9).

A conversão de diferentes tipos de capital está na base das estratégias desejadas para se assegurar a reprodução do capital total de uma firma (e a posição ocupada no espaço social). Assim, o aumento do capital da firma, não necessariamente se restringe ao aumento do seu capital econômico ou à implementação de estratégias conhecidas como mercadológicas. Como os capitais podem assumir diversas formas, sendo o capital econômico apenas uma dessas facetas, as firmas podem implementar estratégias diversificadas com o objetivo de ampliar outras formas de capital que as coloquem em posições mais vantajosas na dinâmica competitiva. O acúmulo de diferentes tipos de capital social, político, cultural ou relacional contribui para o aumento direto do seu capital total e, de forma indireta, para o capital econômico.

É claro que num limite, o capital econômico permanece importante e estratégico para a firma. Como ator atuante em mercados de natureza essencialmente econômica, elas precisam garantir, antes de tudo, seu bem-estar financeiro. Da mesma forma, a saúde financeira da firma influencia suas possibilidades de implementação de estratégias que visem ao aumento

de outras formas de capital posto que elas envolvem investimento de tempo e de recursos financeiros e humanos em sua realização. Assim, o capital econômico muitas vezes é uma pré-condição para que estratégias de ampliação de outros capitais, como político, social e cultural, sejam implementadas.

Por fim, destaca-se a existência do capital simbólico. Ele é mais difícil de se perceber e quase sempre está relacionado com o montante total de capitais acumulados pela firma em questão. É uma forma transformada, irreconhecível, transfigurada e legitimada das outras formas de capital acumulados. Ele é, de modo geral, uma medida do carisma e do prestígio que a instituição possui naquele determinado campo e frente aos demais integrantes do campo e que a colocam numa posição superior naquela estrutura de mercado. É ao mesmo tempo estruturante e estruturado. Como é menos percebido e, por definição naturalizado, não questionado, guarda em si o poder permanente de construção e reprodução daquela realidade. Esse é o poder mais efetivo, pois normalmente encontra-se ocultado ou naturalizado, tomado como natural. Confere àqueles que o detém, o poder de apresentar os seus interesses particulares -aquilo que reforça ou amplia os seus capitais- sob a forma de interesses universais, comuns ao conjunto do grupo e, portanto, hegemônicos. Constitui, dessa maneira, a raiz por excelência de vantagens competitivas sustentáveis.



## **Objetivos do capítulo e conclusões preliminares: A análise da firma e de suas estratégias de uma perspectiva sociológica**

Desenvolvemos esse capítulo com o objetivo de compreender os principais traços do comportamento das firmas nas sociedades contemporâneas, dando especial ênfase para a identificação dos fatores que motivam a ação das firmas, ou seja, das forças internas e externas que incidem sobre esses atores e que determinam que estratégias serão implementadas em determinadas circunstâncias. Ancoramos nossa análise nas ideias da nova sociologia econômica, de modo que é a partir do seu quadro explicativo que procuramos articular as distintas dimensões da firma que são objeto de outras correntes teóricas, mas que consideramos importantes para o entendimento desses atores. Pensamos que, desta maneira, avançamos na construção de uma visão da firma multidimensional e que a entende em relação aos demais atores do mercado.

As firmas, como os mercados, são construções sociais e políticas, constituídas por atores-redes que estão em constante interação e conflito no interior ou fora dela. Essa perspectiva se contrapõe àquelas visões que entendem a firma como uma instituição fechada, com fronteiras definidas e uma estrutura pré-estabelecida. A firma, ao contrário, é o resultado de um campo de relações de poder, em grande parte conflituosas, travadas entre distintos atores-redes que estão em constante interação e que disputam recursos e poder. O entendimento da firma como uma construção social e política, e portanto como um campo de relações traz para primeiro plano de análise uma dimensão muito enfatizada pela abordagem comportamental que entende a firma como uma coalizão política. Essa perspectiva traz para o centro da análise a natureza essencialmente política da firma, que é ao mesmo tempo resultado e ator atuante no jogo político que se desenrola no mercado. Nesse sentido, ainda que possua elementos mais ou menos estáveis como documentos, planejamentos de longo prazo, visão e missão, a firma e os seus objetivos estão sempre sendo negociados a partir dos distintos grupos que a conformam em jogos e espaços políticos. É esse processo que, partindo da configuração resultante das lutas passadas, permite a contínua reconstrução da firma e do mercado ao longo do tempo.

O desenho da firma como uma construção social e política é, em nossa opinião, uma etapa essencial para nos ajudar a entender nosso objeto de estudo. O entendimento de que a firma é constituída a partir de atores-rede ou de grupos de interesses diversos que estão em constante interação é uma etapa condicionante para compreendermos como se deu a decisão da Petrobras de avançar na produção de agrocombustíveis, uma atividade até então estranha às suas rotinas. É também a partir desse novo quadro teórico e interpretativo da firma que conseguimos reunir elementos suficientes que nos permitem compreender como vem sendo desenhada, ao longo dos anos, sua estratégia de atuação nesses mercados.

Contudo, o entendimento da firma como uma construção social e política não determina que as demais teorias interpretativas da firma sejam descartadas ou invalidadas. Ao contrário. Em nossa visão, haveria um grande espaço para diálogo e articulação dessas distintas perspectivas sob o quadro geral demarcado pela nova

sociologia econômica. A dimensão das relações de poder produzidas pela interação de atores e redes que constroem a firma num processo permanente e infinito não se dá num plano superior ou distinto do mundo material. Ao contrário, ele é um processo composto também por recursos e objetos (atores não humanos, na perspectiva de Latour) que influenciam as relações de poder e que, portanto, produzem mudanças e possuem uma expressão direta na própria estrutura da firma. Queremos dizer com isso que a luta dos atores se dá, também e principalmente, no mundo dos contratos, nas reuniões que decidem as estratégias futuras da firma, no debate sobre uma nova rota tecnológica, na compra de um novo equipamento, na mudança de sede, entre outros.

A decisão da Petrobras de entrada no mercado de agrocombustíveis não pode ser compreendida somente a partir das coalizões ou dos jogos travados pelos atores na luta política. Ainda que essa seja uma dimensão central de nossa análise, ela precisa levar em consideração também outros elementos que se faziam presentes naquele momento e que tornaram os mercados de agrocombustíveis especialmente atrativos para a Petrobras. A descoberta pela Petrobras de oportunidades de atuação nos agrocombustíveis, nesse sentido, foi construída também a partir das relações travadas no mercado de petróleo e gás e energias alternativas com empresas concorrentes, governos, consumidores, ambientalistas, defensores de direitos humanos entre outros. Todas essas interações tiveram impactos diretos sobre a estratégia da firma.

Vimos que os mercados correspondem a campos ou arenas sociais que são construídos no jogo estabelecido entre esses distintos atores (e redes sociais de atores) que dele fazem parte. Neste campo, os atores ou redes de atores procuram a partir do seu relacionamento e da implementação de estratégias racionais manter ou transformar o ambiente e defender seus interesses, de modo a reforçar ou ampliar o seu poder naquela determinada estrutura. Sua natureza é, por definição, conflitiva. Nesse contexto os atores-redes agem tanto no sentido de ampliarem o seu poder dentro da estrutura vigente quanto na direção de transformarem as instituições que conformam e dão significado àquele mercado com o objetivo de reforçar sua posição dominante ou colocar no seu lugar outras estruturas que lhes sejam mais favoráveis e que lhes possibilitem um melhor posicionamento nos jogos futuros.

As firmas, nesse sentido, atuarão sempre, com o objetivo de responderem às suas concorrentes principais no jogo do mercado, de modo a manterem ou modificarem em seu favor as instituições que sustentam aquele mercado e que, logo, determinam a sua estrutura e hierarquias. O Estado e os atores governamentais, nessa visão, ganham um papel central, pois são eles, em última instância, que criam as instituições do mercado. Fligstein também parte do entendimento do mercado produtivo como um campo social e político, dando especial destaque para o papel do Estado na sua conformação. Para o autor seriam quatro as instituições sociais principais responsáveis pela consolidação e estabilidade de um determinado mercado: as concepções de controle, as regras de intercâmbio, as regras de governança e os direitos de propriedade. Todas elas seriam construídas, significadas, reforçadas e combatidas continuamente no jogo travado entre os atores que atuam naquele campo. Em mercados jovens, em formação, essas instituições não se encontram consolidadas, apresentando, nesse caso, uma maior propensão para conflitos, na medida em que os seus conteúdos e instrumentos se encontram em disputa. Em mercados maduros, ao

contrário, essas instituições tendem a ser mais estáveis, ainda que as relações estabelecidas no campo permaneçam conflitivas, em particular nas ações de grupos desafiantes que pretendem subverter a estrutura de poder daquele mercado.

A estrutura de um determinado campo reflete a distribuição de capital específico àquele campo dentre os seus participantes e as possibilidades de ação futuras para um determinado ator. É a ampliação do montante detido de capital, de diversas naturezas como econômico, político, social, cultural, simbólico etc., em relação aos demais participantes do jogo político que permite aos atores alcançarem níveis mais elevados na sua hierarquia. Adquirem assim maior poder para manter (reforçar) ou transformar suas estruturas e as instituições que lhes dão significado.

As firmas, por sua vez, são constituídas pelas relações de poder travadas entre diferentes atores-redes, tal como preconizado por comportamentalistas e gerencialistas. Participam e compartilham dessas instituições muitos atores que não se resumem às firmas, incluindo nesse universo consumidores, fornecedores, órgãos governamentais e reguladores, agências ambientais, organizações da sociedade civil entre outros. Todos eles, mesmo quando implementam estratégias longe do campo comercial ou do mercado, influenciam e alteram o mercado em questão. As estratégias estabelecidas pelas firmas nesse contexto são direcionadas, portanto, para esse amplo leque de atores e têm o objetivo de melhorar sua posição no mercado. Esse aspecto é importante, na medida em que nos permite apreender as ações não mercadológicas ou não diretamente comerciais da firma enquanto estratégias (e não como ações desconexas ou não articuladas diretamente com seus objetivos econômicos) visando ao alcance de um melhor posicionamento no mercado e, portanto, influenciando o seu poder naquele determinado campo. Por outro lado, permite também captar situações nas quais eventos e ações tomadas por atores fora do mercado ou do campo comercial exercem pressão sobre a firma obrigando-a a alterar suas estratégias num determinado mercado.

Mudanças no contexto atual fizeram com que os agrocombustíveis se tornassem opções particularmente atrativas para as empresas petroleiras e, por sua vez, foram responsáveis pela abertura de oportunidades para a Petrobras atuar nesse mercado. Desde a década de 1990 e, em particular nos anos 2000, observamos um crescimento das companhias nacionais de petróleo no mercado internacional de petróleo e gás, expondo-as a um maior grau de competição. Nesse processo, as companhias internacionais de petróleo, companhias privadas que até então dominavam em absoluto o mercado, vão se sentido permanentemente ameaçadas pelo crescimento das companhias estatais, que cada vez mais controlam a produção e as reservas de petróleo. Se esse novo posicionamento das firmas estatais lhes permitem maiores oportunidades, ele também determina que essas empresas busquem a implementação de estratégias competitivas que as coloquem no mesmo patamar que suas concorrentes. Em paralelo, observa-se nos últimos anos o crescimento das preocupações ambientais e, portanto, das pressões da opinião pública sobre as empresas de petróleo e gás, com o objetivo de melhorar seus processos produtivos e desenvolver novos produtos que sejam social e ambientalmente responsáveis.

Das restrições às suas atividades e aumento nos custos, algumas empresas como a BP perceberam logo no início dos anos 2000 que a aplicação de recursos

financeiros e tecnológicos acumulados no desenvolvimento de produtos menos agressivos ao meio ambiente ou com etiquetas “verdes”, poderia se tornar uma importante fonte de vantagens competitivas e uma melhor reputação e imagem para a empresa. Seguindo os passos da BP e de outras companhias privadas, a Petrobras também avançou em considerar a questão ambiental como uma oportunidade para a construção de novas vantagens competitivas. Nesse sentido, tendo em vista a farta experiência brasileira com agrocombustíveis, bem como o projeto do governo brasileiro em conformar um mercado internacional para esse produto, ficava cada vez mais clara para a Petrobras as oportunidades que se encontravam na produção de agrocombustíveis líquidos.

Contudo, a entrada de uma firma num novo campo de atuação não se deu de forma automática e implicou no estabelecimento de procedimentos e condutas, bem como de nexos de contratos específicos, que facilitam as tomadas de decisão e que contribuem a partir de processos cumulativos com a conformação de rotinas organizacionais. Essas rotinas organizacionais permitem que os atores que dela fazem parte decidam com uma maior rapidez e que ganhem uma maior eficiência na sua atuação. São esses motivos, tão enfatizados pela nova economia institucional e pelos evolucionistas, que nos ajudam a pensar, do ponto de vista da nova sociologia econômica, alguns motivos que embasaram a construção da Petrobras Biocombustível. Após alguns anos de atuação nesses mercados a partir da estrutura do Gás e Energia e da decisão de ampliação de sua atuação nos agrocombustíveis finalmente encontravam-se na Petrobras elementos que permitiam à empresa dar um passo a frente e pensar uma maior institucionalização dos agrocombustíveis na sua estrutura empresarial. Essa nova estratégia, por sua vez, representou redistribuição do poder estabelecido entre os distintos atores que disputavam, dentro da empresa, a autoridade para decidir os caminhos -e os recursos correspondentes- da empresa nos agrocombustíveis.

Esse período foi reflexo também de uma maior incidência nas relações travadas com a empresa daqueles atores e redes de atores que até então decidiam a política de agrocombustíveis no âmbito do MDA. Essa aproximação e maior espaço tiveram reflexos diretos na definição da estratégia da empresa, bem como representaram um maior controle, e alinhamento, das estratégias da empresa com o governo federal-ou o MDA. Naquele momento, a expansão da firma e o aproveitamento das oportunidades identificadas no mercado em torno dos agrocombustíveis dependeria da conformação de uma estrutura voltada especificamente para a atuação nesse mercado. A concentração das atividades relacionadas com os agrocombustíveis numa subsidiária significou a constituição de rotinas e procedimentos específicos à empresa que favoreceram e seguirão favorecendo sua atuação junto aos mercados agrícolas.

A perspectiva da nova sociologia econômica, nesse sentido, ampliou a análise das firmas para além das redes de relações estabelecidas entre concorrentes (outras firmas) no mercado, direcionando nosso olhar de forma a incluir outros atores que influenciam o comportamento das firmas e sobre os quais as ações das firmas têm influência direta, mas que não são considerados nas análises mais tradicionais da firma. Isso ampliou também a perspectiva sob a qual avaliamos as estratégias da empresa e permitiu, em nossa opinião, a realização de uma análise

mais densa e de fôlego dos fatores que determinaram a entrada da Petrobras nos agrocombustíveis. Procuraremos avançar nessa análise nos próximos capítulos, em particular, no capítulo 3.

## CAPÍTULO II - FIRMAS ESTATAIS: QUADRO ATUAL E DIMENSÕES DE ANÁLISE

No capítulo anterior revisitamos algumas teorias da firma, com o objetivo de entender as suas diferentes dimensões. Neste capítulo focaremos o nosso olhar num tipo particular de firma, as estatais. Nosso objetivo é compreender melhor a natureza específica dessas firmas, suas diferentes dimensões e comportamentos, bem como desenhar um quadro geral que nos forneça elementos para entendermos o lugar desses atores na sociedade contemporânea, em particular nas suas relações com o Estado. As firmas estatais são instituições híbridas que operam no mercado produzindo bens e serviços e que são propriedade parcial ou integral do Estado. Estas firmas, mesmo quando cobrem seus custos operacionais com receitas próprias, têm no Estado seu maior agente controlador e tomador de decisão.

Como instituições políticas, as estatais não podem ser vistas apenas pela lógica que as interpreta como estruturas eficientes de cooperação voluntária criadas para a resolução de problemas de ação coletiva ou falhas de mercado. Nem como Williamson destacou estruturas de governança criadas com o objetivo de redução de custos de transação. Não são, também, apenas organizações sociais e administrativas que controlam recursos para a produção de bens, como afirma Penrose, ou que se adaptam, aprendem e inovam, transformando os ambientes nos quais atuam, como tanto enfatizam os evolucionistas. As estatais são um pouco de tudo isso e algo mais. Ainda que cada uma dessas dimensões sejam importantes na caracterização das estatais, posto que são firmas, sua análise não pode ser realizada sem que se reconheça um dos traços principais desses atores: sua natureza essencialmente política. Como instituições políticas, essas empresas correspondem a estruturas de poder que são constituídas e refletem as disputas estabelecidas entre diferentes forças sociais, econômicas e políticas ao longo do tempo na sociedade e, ao mesmo tempo, apresentam uma dimensão seletiva capaz de moldar as disputas políticas futuras a que estarão submetidas.

Com o objetivo de melhor entendermos o papel e funcionamento dessas empresas na sociedade contemporânea dividimos esse capítulo em duas partes principais. Começamos o capítulo fazendo uma retrospectiva breve da trajetória das estatais no mundo e no Brasil no século XX. Nosso objetivo é fornecer ao leitor um quadro geral do papel e espaço das estatais ao longo do tempo. Esses atores atingem seu ápice no pós II guerra mundial e entram num processo drástico de desconfiança e ataques, culminando em privatizações, a partir da década de 1970. Procuramos demonstrar, também, a partir dessa retrospectiva o lugar dessas firmas nas economias, nos anos recentes no Brasil e no mundo, chamando a atenção para a importância que essas empresas ainda possuem nas economias, bem como para a tendência de fortalecimento desses atores que ganha corpo nos últimos anos.

Na segunda, nos focaremos mais numa análise teórica de uma dimensão importante do comportamento dessas empresas, e que as distingue das firmas privadas, que é a relação de controle e autonomia travada por essas empresas com o

Estado. Seus objetivos, portanto, ainda que tenham uma forte dimensão produtiva, estão ligados à implementação de políticas públicas, e sujeitas ao campo de disputas que se estabelece em torno delas.

## 2.1. Um breve olhar sobre a trajetória das estatais na sociedade contemporânea: Brasil e mundo

As firmas estatais neste trabalho são definidas como instituições que produzem bens privados para o mercado<sup>5</sup>, em monopólio ou não, cuja regulação de suas atividades e setores, bem como o poder residual nas tomadas de decisão, ficam a cargo do Estado, podendo financiar ou não suas atividades operacionais a partir de receitas próprias. Essas empresas são encontradas em muitos setores econômicos, como: utilidades públicas, comunicação e transportes; indústria básica (carvão, petróleo, energia atômica, aço); bancos, seguros e segurança social; educação e saúde (BÖSS, 1986 apud. TONINELLI, 2008).

### 2.1.1. Os motivos para a criação de estatais

Muitos são os fatores atribuídos à nacionalização ou ao estabelecimento de empresas estatais. Em alguns casos, essas escolhas não podem ser justificadas somente por uma razão, devendo-se buscar uma combinação de fatores, alguns contraditórios. Noutros casos esses motivos não se encontram claramente definidos ou declarados. Uma tentativa de sistematização desses motivos pode ser encontrada em Toninelli (2008, p. 678-680) que divide os fatores justificadores das empresas estatais em três categorias principais: políticos e ideológicos; sociais; e econômicos.

Os motivos *político e ideológicos*<sup>6</sup> derivam dos referenciais que identificam a expansão das estatais com uma mudança na distribuição de poder na sociedade, levando a um novo equilíbrio socioeconômico com a redução do poder do capital privado e um maior poder delegado aos trabalhadores. Adicionalmente, baseiam-se na crença de que a dimensão pública das estatais associa-se a um maior compromisso dessas empresas com o interesse público e com o bem estar da população. Em contraste citam os interesses de maximização dos lucros da iniciativa privada. Essa crença ideológica e política encontra-se associada aos partidos progressistas, de modo

<sup>5</sup> Quando falamos de firmas estatais nesse trabalho não nos referimos àquelas empresas estatais que produzem serviços públicos, ou seja, bens que não estão sujeitos à exclusão ou rivalidade. Não nos referimos aqui, portanto, às empresas públicas provedoras de serviços públicos como na área de segurança pública, saúde, educação entre outros. Ainda que guardem muitas semelhanças com essas empresas e que muitas das análises aqui realizadas possam ser aplicadas a essas empresas, nosso foco recairá principalmente nas empresas estatais que produzem bens para o mercado e que não são custeadas pelo Estado, possuindo receitas próprias e, não raro, contando com a participação de sócios privados.

<sup>6</sup> Estudos recentes (MILLWARD, 2007, 2010, 2011) sobre a trajetória das estatais na Europa Ocidental Continental têm contestado a influência desses fatores político-ideológicos na trajetória de setores como transportes, telecomunicações, petróleo, carvão e outras atividades. Esses estudos atestam que nesses casos, durante o século XIX-XX, a nacionalização revelou ter sido resultado muito mais de fatores econômicos, organizacionais e tecnológicos do que de elementos ideológicos que foram em grande parte respondidos por atividades de regulação.



que o crescimento da participação do Estado na economia, e das estatais, normalmente esteve associado a mandatos de esquerda<sup>7</sup> em diferentes países.

O segundo fator justificador, que denominamos *social*, está relacionado, principalmente, ao desejo de se alcançar o pleno emprego, à garantia de oferecimento de melhores condições aos trabalhadores ou à realização de políticas de desenvolvimento. Nesse contexto, a criação de estatais ou nacionalização estão diretamente relacionadas ao papel dessas empresas em implementar políticas públicas consideradas de cunho social. Esse componente social pode ser encontrado nas ondas de nacionalização ocorridas na França e na Itália após a Segunda Guerra Mundial. No Japão, no final do século XIX, a criação de empresas públicas esteve associada ao desenvolvimento do empreendedorismo nacional na administração Meiji.

A terceira categoria de elementos justificadores está relacionada a *razões econômicas*. As visões mais recorrentes fazem uma leitura da existência de falhas de mercado. Uma das falhas mais recorrentes relaciona-se à existência de bens públicos<sup>8</sup> (não rivalidade e não exclusividade no uso), o que dificultaria a precificação e o equilíbrio de demanda por meio de instrumentos de mercado. A existência de bens públicos, portanto, justificaria uma maior presença do Estado na produção desses bens.

Os bens de uso comum são outro caso em que se justifica intervenção do Estado na economia. São exemplos de bens comuns a flora e a fauna, os recursos minerais. São bens de todos, mas o uso desses bens por um determinado ator (extração, corte, destruição etc.) implica que os demais sejam automaticamente excluídos do seu consumo. Esses últimos também justificam a intervenção estatal pelo fato de que o uso sem limites por todos poderia significar o seu esgotamento (OLSTROM & OLSTROM, 1977).

Uma outra justificativa para a falha de mercado relaciona-se à existência de monopólios naturais, situação na qual se torna mais barato produzir bens por meio do monopólio do que pela ação de muitos produtores. Nesses casos, a ação de produtores privados desregulados levaria a deseconomias, sob a forma de aumento de preços e tarifas, ou a falta de segurança na sua provisão em quantidade suficiente para o consumo de todos. Essa situação justificaria a produção estatal (TONINELLI, 2008). Adicionalmente, atividades envolvendo a oferta de um bem ou serviço para a sociedade para as quais a qualidade mostra-se mais importante que o preço, como nos

<sup>7</sup> Contudo, as estatais também foram fortemente justificadas pelo viés ideológico nas políticas de nacionalização de países com regimes fascistas (Itália, Espanha e Alemanha), onde as estatais eram concebidas como um instrumento para se alcançar um nível superior de desenvolvimento na sociedade sob o comando de um Estado poderoso.

<sup>8</sup> Os bens públicos se caracterizam por (OSTROM & OSTROM, 1977): uma relativa dificuldade em medir sua qualidade e quantidade; o fato de seu consumo ser usufruído de maneira simultânea por muitas pessoas; a dificuldade em se excluir do consumo alguém que não pague ou contribua com a sua produção; as poucas possibilidades para o indivíduo em escolher entre o seu consumo ou não; as poucas chances para se escolher entre distintas qualidades e tipos de bens; o fato do pagamento pelos bens não estar relacionado diretamente a demanda ou seu consumo; e o fato da decisão de alocação ser resultado de um processo político. A defesa nacional é um exemplo clássico de bem público e, portanto, um campo de ação por excelência do Estado mediante estatais ou agências e órgãos específicos.

serviços de saúde e de educação etc., a provisão pública também se mostraria mais adequada. Como haveria um risco moral associado à provisão desses bens, a iniciativa privada tenderia a buscar a minimização de seus custos o que poderia ter uma consequência negativa sobre a qualidade e a amplitude do serviço prestado (BAUMOL, 1984). Esses bens, por terem uma grande importância ou gerarem muitas externalidades sobre o bem estar social, seriam melhor providos pela iniciativa pública.

Outras vertentes analisam e justificam as firmas estatais de uma perspectiva mais histórica e em diálogo com Teorias do Desenvolvimento Econômico. A intervenção na atividade econômica é advogada tendo como base o papel estratégico do Estado no fomento a determinados setores que guardam estreita relação com o desenvolvimento econômico e social do país. Esse argumento embasou a estratégia de substituição de importações muito em voga nos países da América Latina do pós-segunda guerra mundial até os anos 1970. O argumento se apoia na constatação de que as empresas públicas tomariam decisões de longo prazo, ao contrário da iniciativa privada cuja preocupação recairia unicamente sobre a maximização dos lucros no curto prazo. O Estado, assim, seria o principal agente a fomentar o desenvolvimento de setores que não se mostram atrativos ou que são negligenciados pela iniciativa privada e que, ao mesmo tempo, se mostram estratégicos para o desenvolvimento.

Por fim, o último bloco de justificativas econômicas reside em situações nas quais há o risco de falência de empresas consideradas importantes na economia, levando o Estado a intervir com o objetivo de resgatar empresas privadas que sofrem crises financeiras e econômicas graves e cuja falência poderia ter consequências drásticas na sociedade. Em alguns casos, essas iniciativas se revestiram de preocupações sociais como a preocupação com empregos e o desenvolvimento de cidades. Ao longo do tempo recente cada uma dessas justificativas foi utilizada, em maior ou menor grau em diferentes contextos, como elementos justificadores para a criação de estatais ou nacionalização de firmas privadas.

### 2.1.2. A trajetória das estatais: da origem ao auge no pós II Guerra Mundial

Muitos são os fatores que procuram explicar a escolha pela nacionalização de atividades privadas ou pelo estabelecimento de empresas estatais no século XX. As firmas estatais não são um fenômeno recente e nem específico de economias em desenvolvimento ou das economias emergentes. A maior parte dos países considerados atualmente desenvolvidos adotou na sua trajetória de industrialização, e em diferentes graus, políticas intervencionistas, recorrendo, em muitas circunstâncias, a empresas estatais. Da Grã Bretanha ao Japão passando pelas economias emergentes, todos os países utilizaram, estatais e os monopólios estatais, em algum momento, para garantir e agilizar o processo de crescimento industrial em setores estratégicos. Algumas dessas estatais se mantêm até hoje, outras foram reforçadas após a crise financeira de 2007/2008.

Em todo o período mercantilista (séculos XVI-XVIII) o Estado manteve uma postura intervencionista. Neste período nasce um tipo de organização que pode ser considerada um embrião do que conhecemos hoje como empresas com participação do Estado: as companhias de comércio. Elas eram entidades detidas integralmente pelo Estado ou privadas com a participação e associação estatal. Tinham um papel estratégico, pois eram o instrumento de exploração das colônias e de ampliação e defesa (inclusive militar) dos interesses dos colonizadores sobre os territórios coloniais. A organização dessas companhias variou de país para país. Em alguns casos elas eram de propriedade total do Estado, sendo construídas com recursos da Coroa, como no caso português, e noutros eram mais autônomas, espécies de concessão do Estado a empresários privados, como nas poderosas companhias holandesas.

A origem das firmas estatais, tais quais as conhecemos atualmente, se dá, nos países industrializados, no final do século XIX, num período de transformações nas relações entre o Estado, o mercado e a sociedade. Toninelli, (2008) identifica duas formas de comportamento do Estado com relação à economia: um Estado empreendedor verificado em boa parte da Europa Ocidental Continental e um Estado regulador, tendo nos Estados Unidos e, em parte, na Grã Bretanha, seus maiores exemplos. Os principais motivos justificadores para a criação das estatais não se restringiram à existência de monopólios naturais ou às falhas de mercado, para os quais normalmente foram utilizados instrumentos de regulação. Nem foi resultado de um crescimento da influência de ideologias de esquerda ou da consolidação de administrações progressistas, ainda que em alguns momentos esses motivos tenham sido observados. A trajetória recente demonstra que em boa parte dos casos a criação de estatais esteve relacionada à promoção do desenvolvimento nacional. Respondeu, portanto, às necessidades de ocupação do território e de unificação social e política dos países, ligadas à segurança nacional (no final do século XIX), e à urgência em garantir o crescimento a contento de setores considerados estratégicos para o desenvolvimento do país -século XX (MILLWARD, 2007, 2010, 2011).

Millward (2010, p. 4), ao revisitar o comportamento das estatais ao longo do século XX, identificou diferentes tendências, de acordo com os setores, nos países da Europa Ocidental nesse período:

- i. Excluindo-se períodos de guerra, as empresas privadas dominaram os setores de bens de consumo e comércio em boa parte do tempo.
- ii. Num outro extremo, a maior parte dos serviços em rede interligada, como estradas, telecomunicações, correios, eletricidade e gás natural na Europa Continental Ocidental e no Japão, recaíram sob controle do Estado.
- iii. Ainda que a criação de estatais ou nacionalização tenham sido observadas com mais força a partir do século XX, o Estado manteve uma participação grande em setores de petróleo, carvão e aviação até a década de 1990.
- iv. Nas redes locais, a participação pública foi mais sentida nos setores ligados à provisão de água do que nos setores de gás, eletricidade e transporte, devido a aspectos técnicos e à resistência ou à incapacidade das empresas locais e municipais em ampliarem sua escala de atuação.

v. Nos setores mais expostos à competição, como manufatura e construção, a propriedade pública normalmente foi observada nos setores intermediários como aço, química, serviços de engenharia, construção naval, de estradas e de casas.

vi. Na Grã Bretanha e nos Estados Unidos as estatais se concentraram mais nas atividades de correios, alocações em terras federais públicas e no serviço de provisão de água, ao mesmo tempo em que se recorreu mais à regulação do que à ação estatal direta nos outros setores.

Durante o século XIX, vários países da Europa se fortaleciam como Estados Nacionais (França, Inglaterra, Alemanha, Itália). Nesse período, a consolidação de abastecimento de serviços públicos que garantissem a unidade nacional como ferrovias/bondes e trens, telecomunicações, correios, eletricidade e gás natural foi considerada estratégica e, portanto, conduzida por estatais. Isso foi observado em boa parte dos países da Europa (excetuando-se a Grã Bretanha). Em países como a Suécia e a França, esses setores passaram para as mãos do Estado tardiamente devido à ocorrência de problemas financeiros com empresas privadas. No século XX, na Europa, todos os serviços de telégrafo e telefonia também foram assumidos por departamentos governamentais devido à sua importância para a segurança.

Nos Estados Unidos e na Grã Bretanha isso se deu de maneira diferente. A ausência de guerras com outros países, claro no caso dos EUA, deixou esses setores em larga medida sob comando da iniciativa privada. A Grã Bretanha, detentora de uma marinha dominante e de uma poderosa indústria energética de carvão e ferro, centrais para o desenvolvimento industrial, se caracterizou por uma intervenção estatal mais tímida nesses primeiros estágios. Como já era nessa época uma grande potência, exigiu-se uma menor intervenção do Estado. Em 1920, esse quadro se alterou ligeiramente com uma maior intervenção do Estado no setor de telecomunicações, em virtude da ameaça da concorrência da França, Alemanha e EUA. Em 1950, as comunicações internacionais por cabos e *wireless* já eram monopólio estatal na Grã Bretanha.

Outro setor com participação estatal significativa até o último trimestre do século XX foi o setor de aviação. Na medida em que a aviação tornava-se estratégica para os países europeus com colônias, de 1918 a 1950, cada um dos países buscou garantir sua soberania sobre o espaço aéreo e subsidiou e, eventualmente, nacionalizou a indústria de aviação (Air France, Sabena, Lufthansa e Alitalia são exemplos). Na Grã Bretanha, esse quadro foi mais tardio. As estatais *British Overseas Airways Corporation* (BOAC, vôos intercontinentais) e *British European Airways* (BEA, rotas europeias) só foram estabelecidas em 1940. Nos EUA o setor foi mantido sob domínio da iniciativa privada, apoiada nas vantagens naturais que o seu amplo espaço aéreo garantia para o setor.

Nas manufaturas nos séculos XIX e XX, observa-se uma tendência diferente. A preocupação com a unificação social e política não é tão evidente nesse setor, ganhando destaque aspectos ligados ao fortalecimento da economia e ao fomento industrial. Pela sua relação com o desenvolvimento industrial, os investimentos do Estado se deram em carvão, ferro, aço, químicos e indústrias de engenharia. A

intensidade da intervenção estatal era resultado da avaliação que cada país fazia da qualidade e da velocidade do seu setor privado na provisão desses bens. No século XIX e XX, na Alemanha, Itália e Espanha observou-se a emergência em maior intensidade de estatais no setor de manufatura com o objetivo de garantir força industrial e militar, bem como de fomentar um crescimento mais intensivo.

A presença de estatais em energia começou com serviços municipais, em particular na provisão de gás e eletricidade no século XIX. No século XX esses serviços passaram a ser nacionais e, portanto, propriedade do Estado. Essa mudança se deu em grande parte devido a avanços tecnológicos. Nos setores de energia primária, como carvão e petróleo, as estatais foram menos comuns até 1940. No século XIX, o carvão era a mais importante fonte de energia. A Grã Bretanha, os EUA e a Alemanha possuíam reservas, mas os outros países tinham poucas opções: fazer alianças com esses países no curto prazo e buscar alternativas energéticas no longo, o que contou largamente com a participação estatal. Por volta dos anos 1940/50, o setor de carvão foi nacionalizado ou contou com maior participação do Estado na Alemanha, na França e na Grã Bretanha. Nesse momento as minas desses países eram antigas, com produtividades baixas, o que as tornava estratégicas no contexto de aumento da demanda de carvão devido à segunda guerra mundial e, depois, à necessidade de reconstrução desses países.

No setor de petróleo e gás, reservas domésticas não foram exploradas na Europa Ocidental até o pós-1945. Antes disso, a participação estatal se dava por meio de parcerias com companhias privadas estrangeiras e pela formação de estatais atuantes apenas na distribuição (CAMPSA, na Espanha, AGIP na Itália etc.). As descobertas do Mar do Norte provocaram a criação de estatais em 1960-70: *British National Oil Corporation* na Grã Bretanha (1975), Statoil (1972) na Noruega e Aardolie Maatschappij (1947) numa *joint venture* da mineradora estatal Staatsmijnen, da Shell, Esso. O envolvimento do Estado na indústria de petróleo e gás foi motivado pela necessidade de obter informações sobre a exploração e o tamanho das reservas, bem como pela garantia da soberania de reservas e receitas tributárias derivadas dessas atividades.

Após a Crise de 1929 e, principalmente, após a II Guerra Mundial esse quadro se altera. Até 1970 observou-se um período onde governos assumiram crescentemente a propriedade e o controle de extensos setores da atividade econômica, diretamente ou por meio da ação de agências governamentais. Esse período constituiu o apogeu e o declínio das políticas de nacionalização (TONINELLI, 2008, p. 682). O mundo foi palco de políticas de reconstrução social, econômica e política, conformando um clima favorável a uma maior intervenção do Estado na economia e à constituição de estatais. O aumento das estatais esteve diretamente associado à realização de planos econômicos de desenvolvimento, como em 1942 o *Beveridge Report on Full Employment in a Free Society*, na Inglaterra, e, em 1945, o *Plan de Modernisation e d'Equipment* na França. As estatais, assim, tornaram-se os principais pilares das políticas de reconstrução de desenvolvimento. Esse movimento foi observado também em outros países como no Canadá e na Austrália, bem como nos países considerados subdesenvolvidos. O resultado foi que, por volta de 1950, ferrovias, aviação, carvão, eletricidade, aço e ferro, gás e telecomunicações eram setores com propriedade completa ou parcialmente do

Estado em muitos países da Europa Ocidental. Nos Estados Unidos e Grã Bretanha isso foi menos observado.

Na Índia, o Plano Bombay, iniciado em 1950, resultou na estatização de amplos setores da atividade econômica, transformando a Índia no maior país de economia de “não mercado” fora do mundo comunista (TONINELLI, 2008, p. 683). Na América Latina, no século XX, as estatais foram o motor da industrialização por substituição de importações (ALVEAL, 1994; TREBAT, 1987; EVANS, 2004; CHANG, 2007).

De 1945 a 1980 a maior parte dos países da América Latina vivenciou um processo intenso de transformações com a passagem de economias de base agrícola para industriais e, em muitos casos (Brasil, Argentina, Peru, Chile), posteriormente, com a instalação de regimes autoritários. Dois fatores foram responsáveis pelo fortalecimento das empresas estatais nos países da América do Sul nesta época, a forte ênfase na industrialização como estratégia de desenvolvimento e o crescimento do nacionalismo (MILLER, 2006).

A estratégia de industrialização colocada em marcha na época nesses países tinha suas ideias enraizadas no pensamento de Raul Prebisch e propagadas nos trabalhos da Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL). Partiam da condição de periferia da América Latina ao sistema econômico mundial para compreender os caminhos que levariam ao rompimento com a sua condição estrutural de subdesenvolvimento. A saída era romper com o papel estrutural relegado a esses países de fornecedores de matérias-primas e alimentos por meio da industrialização, com amplo apoio e condução do Estado, de modo a garantir uma inserção no mercado internacional a partir de produtos industrializados e com maior valor agregado e que rompessem com a tendência de deterioração nos termos de troca. De acordo com essa perspectiva caberia ao Estado exercer intervenções político-econômica que possibilitassem a acumulação privada. Os setores estratégicos para a intervenção dos Estados periféricos eram o controle e defesa dos recursos naturais não renováveis, as infraestruturas e as indústrias de base (FURTADO, 1974; MELLO, 1994). Essas constatações tiveram uma grande influência nas políticas públicas seguidas pelos países sul americanos na época.

O contexto político e econômico desse período foi acompanhado do crescimento do nacionalismo reforçado com a ascensão de líderes populistas como Perón na Argentina, Vargas e Kubitschek no Brasil, Betancourt e Frei na Venezuela e Allende, mais tarde, no Chile. O nacionalismo gerava um ambiente de desconfiança com as firmas estrangeiras e aumentava o apoio e pressão popular para a nacionalização de setores da economia. Seu fortalecimento se dava na medida em que firmas estrangeiras se expandiam e assumiam posições de domínio, em regimes de monopólios ou oligopólios, no país. Esse processo desembocou na nacionalização de certas indústrias, algumas com expropriação sem compensações, ou na revisão e renegociação das concessões. A nacionalização da Standard Oil na Bolívia em 1937, depois da Guerra do Chaco, se insere nesse contexto (MILLER, 2006).

No Oriente Médio o nacionalismo também foi uma força importante para a criação de estatais. Ainda que suas raízes sejam da metade do século XIX, foi em

1940-50 que o nacionalismo se tornou a força dominante nos eventos políticos e econômicos dos países dessa região (KAMRAVA, 2005). Com as potências europeias enfraquecidas após os conflitos mundiais -França, Grã Bretanha e Alemanha, o mundo árabe viu pouco a pouco muitos de seus países conquistarem a independência no pós-guerra, ainda que suas elites governantes mantivessem estreitos laços com os países europeus. A criação de estatais e nacionalização foram sentidas, principalmente, no setor de petróleo.

Existem duas exceções, além dos Estados Unidos, a essa tendência de maior intervenção do Estado na economia observada no pós segunda guerra mundial: a Alemanha e o Japão. Na Alemanha, numa variação neoliberal, a reconstrução do país envolveu o desmantelamento parcial de enorme estrutura pública mantida pelos nazistas. No Japão, o Estado também desempenhou um papel importante no crescimento econômico, mas a intervenção se deu de maneira indireta, tomando a forma de planejamento econômico sob a condução do Ministério de Comércio Internacional e Indústria (MITI).

#### 2.1.2.1. O crescimento das privatizações

A partir 1970 e, principalmente nos anos 1980 e 1990, esse processo se inverteu. A conjuntura econômica e política internacional se alterou profundamente, com elevação dos juros, redução do capital internacional disponível e ocorrência de crises como as do petróleo. O mundo entrou numa fase marcada por recessão e endividamento generalizado (principalmente nos países em desenvolvimento). A intervenção do Estado na Economia, tanto no plano da prática como ideológico, passou a ter um aspecto negativo, conectado à ineficiência e ao desperdício de recursos públicos, assumindo um caráter oposto à posição estratégica que as estatais assumiram até os anos 1970.

A derrocada/crise do Estado de Bem Estar, a ascensão das ideias neoliberais e o fortalecimento da supremacia dos mercados, progressivamente contrapuseram a privatização à ineficiência das estatais e do Estado. Esse processo se acelerou nos anos 1980-90, tendo sua origem em governos conservadores como o de Pinochet no Chile, de Margaret Thatcher no Reino Unido, e logo se espalhando por todo o mundo industrializado e em desenvolvimento. Nos países em desenvolvimento, essa visão se corporificava e era reforçada pelo diagnóstico e receituário do Consenso de Washington (1989), adotado por instituições multilaterais como o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial, e que tinha como um dos pilares a redução do Estado e a privatização de estatais. A privatização englobou uma gama ampliada de processos de “desestatização” das firmas estatais que incluíam: venda integral de empresas; venda de parte da firma, com a sua transformação em sociedades anônimas (com o controle ou não dos governos), chamados de privatização parcial; a privatização com a detenção pelos governos de “*golden shares*” com o objetivo de manter o controle sobre decisões estratégicas; e a instauração de parcerias público-privadas entre outros.

Toninelli (2008, p. 684) identifica três razões principais para a força das privatizações nesse período: as econômicas, as relacionadas com as finanças públicas e as político e ideológicas. As razões *econômicas* eram derivadas da percepção de inúmeros casos nas quais falhas dos governo na condução das estatais resultavam em má performance econômica e gerencial, reforçando a visão de ineficiência. As razões relacionadas às *finanças públicas* atestavam que a privatização seria a melhor solução para reduzir a dívida pública por meio da redução de gastos com subsídios e do crescimento dos investimentos diretos. Em terceiro, ficam as razões *político ideológicas* que se fortaleciam na visão hegemônica do papel central dos mercados na economia, na ação privada e na busca por lucros, em detrimento da visão com maior ênfase na realização de políticas redistributivas e sociais.

Pode-se afirmar que numa primeira fase as privatizações envolveram pequenas estatais, normalmente no setor de *agribusiness*, serviços e energia elétrica. Já no final da década de 1980-90, esse processo atingiu firmas de grandes proporções em setores estratégicos como energia, água, transportes, infraestrutura e telecomunicações (WORLD BANK, 1995). Estima-se que, nas últimas duas décadas, ativos valendo mais de um trilhão de dólares tenham sido privatizados em mais de cem países<sup>9</sup> (OCDE, 2003) e que, de 1977 a 2003, as privatizações tenham gerado nos países da OCDE uma receita de, mais ou menos, US\$ 1,2 bilhão. O processo alcançou o seu pico na Europa em 1998, quando a receita anual com as privatizações excedeu US\$ 100 bilhões (TONINELLI, 2008, p. 686). Na Europa os setores mais privatizados foram as telecomunicações, bancos e finanças, energia e transportes.

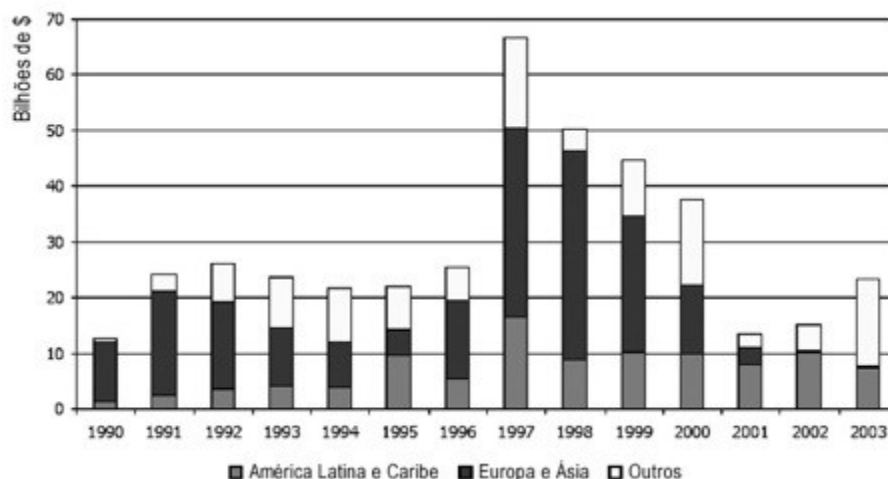
Na Europa, a Grã Bretanha apareceu como o primeiro país europeu a refletir receitas derivadas das privatizações, com cerca de US\$ 125 milhões no período de 1977-2003. A Itália apareceu em segundo, seguida da Alemanha, da França, da Espanha e de Portugal. Nos países com economias em transição pela queda do socialismo o processo de privatização também foi bastante rápido, em especial com uma forte pressão do Banco Mundial e do FMI (TONINELLI, 2008, p. 688).

<sup>9</sup> Guiné Bissau, Síria, Líbia, Cuba, Coreia do Norte e em algum grau Sudão estão entre os poucos países que não aderiram às privatizações.



O gráfico I mostra a evolução das privatizações em países da Europa e Ásia e em países da América Latina.

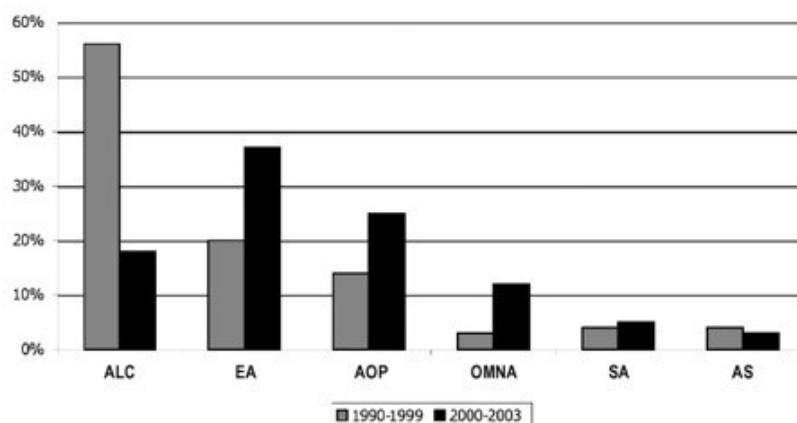
**Gráfico I. Privatizações em países da Europa e Ásia e América Latina (1991-2003)**



Fonte: Kikeri and Kolo, 2005 apud. NELLIS, 2007 com base nos dados do Banco Mundial.

O gráfico II, que analisa o montante de receitas obtidas com privatizações, indica que a América Latina e Caribe foi a região onde mais se observaram privatizações, com ápice na década de 1990 (de 1997-1999). Na Europa e Ásia esse quadro é menos acentuado. Chamamos atenção para o crescimento nas privatizações principalmente no período de 2000 a 2003, em boa parte puxadas pelos países da Ásia. Na Europa o maior período de privatizações se deu em 1997-1999. Esses dados podem ser melhor visualizados no gráfico abaixo de distribuição regional das privatizações nos períodos de 1990-1999 e 2000-2003.

**Gráfico II. Distribuição Regional das Privatizações (1990-99 e 2000-03)<sup>10</sup>**

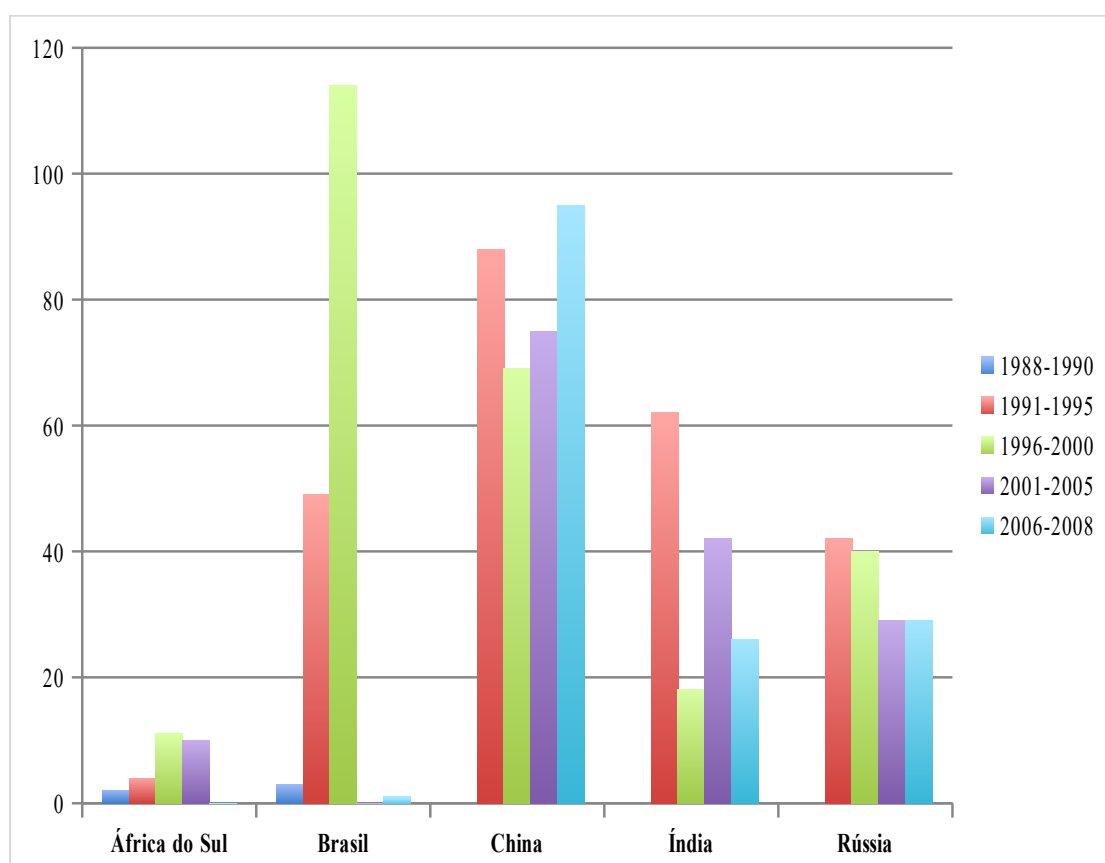


Fonte: NELLIS, 2007.

Do total de receitas obtidas com as privatizações, percebemos claramente no gráfico III que as privatizações da América Latina e do Caribe se concentraram na década de 1990, com uma relativa redução nos anos 2000. Na Europa e Ásia esse quadro se inverteu e as privatizações tenderam a ter uma maior participação nos anos 2000. As privatizações na Ásia Oriental (China, Coreias, Hong Kong, Japão, Macau e Mongólia) também repetem esse padrão, tendo uma maior incidência nos anos 2000.

<sup>10</sup> LAC - América Latina e Caribe; ECA - Europa e Ásia; EAP - Ásia Oriental e Pacífica; MENA - Oriente Médio e Norte da África; SAS - Sul da Ásia; SSA - África Subsariana.

**Gráfico III. Número de Transações de Privatização (integral, parcial, concessões ou contratualização) envolvendo recursos (1989- 2008)**



Fonte: World Bank Privatization Database

Dos países conhecidos como BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul), de 1989 a 2008, a China foi o país que apresentou o maior número de transações (327), seguida do Brasil (167) e da Índia (148). Destaca-se no gráfico III a participação do Brasil cujas transações se concentraram de 1992 a 1999, ao passo que a China manteve uma elevada taxa a partir de 1992, com picos em 1992-1993, 1997, mas com crescimento significativo em 2002-2007. Esses dados reforçam os resultados do gráfico anterior e destacam as reformas sofridas nas duas últimas décadas pelo Brasil e pela China.

Os resultados das privatizações foram ambíguos e muito diversificados, dependendo do contexto econômico e político e dos processos pelos quais foram conduzidos<sup>11</sup>. De uma forma geral, os resultados mais positivos foram sentidos nas áreas de telecomunicações, onde os avanços tecnológicos permitiram uma rápida expansão e redução dos custos, e transportes. No setor de elétrico os resultados foram diversificados com casos bem sucedidos ou não. Os setores que se mostraram mais problemáticos foram os de infraestrutura, como eletricidade, água e saneamento básico (NELLI, 2007).

Ao mesmo tempo, autores (TONINELLI, 2008, p. 689; NELLI, 2007) afirmam que ainda que o senso comum atribua uma maior eficiência e desempenho econômico às firmas privatizadas se comparadas com as públicas, não existiriam evidências empíricas para essa afirmação. Nada confirma que as estatais sejam, por natureza, menos eficientes do que as firmas privadas. Segundo esses autores, o senso comum é alimentado por avaliações que comparam as estatais com empresas privadas sem levarem em consideração o fato de que as últimas possuem objetivos diferenciados daqueles apresentados pelas firmas privadas. As estatais perseguem objetivos relacionados com o desenvolvimento de setores ou do país, ao passo que as privadas buscam tão somente a maximização dos lucros. Isso pode alterar significativamente seus resultados, de modo que a empresa pública não alcançará por definição a maximização dos lucros. Mas isso não a torna menos eficiente do que a privada (BOZEC, 2002, 2004). E por fim, existiriam casos de empresas estatais muito bem sucedidas que são capazes de competir com empresas privadas com base em critérios como eficiência e a produtividade, mostrando que os resultados de desempenho de uma empresa não são determinados pela natureza de sua propriedade (CHANG, 2007).

#### 2.1.2.2. Um retrato atual das firmas estatais

Nos últimos anos, observou-se um significativo fortalecimento das estatais. Sobretudo após a crise financeira de 2007/2008, o relativo enfraquecimento do discurso neoliberal e a retomada do debate do papel do Estado como condutor do processo de desenvolvimento econômico e social, conformaram um ambiente propício para essa revitalização. Ao mesmo tempo, esse debate ganhou novos contornos. O papel dessas empresas no desenvolvimento dos países foi reforçado, mas observou-se uma maior cobrança das estatais pela eficiência e pela adoção de instrumentos de gestão próprios das empresas privadas.

A intervenção do Estado na economia voltou à pauta de discussões após os ataques do onze de setembro e a explosão da crise financeira de 2007-2008. Na sequência dos ataques às torres do *World Trade Center* e ao Pentágono, os Estados

<sup>11</sup> O agregado de receitas derivadas da privatização nos apresenta um bom quadro da distribuição da privatização nesses países, especialmente, em comparação. Contudo, é importante ressaltar que, para uma análise mais refinada da magnitude do processo de privatização, seria necessário analisar também o valor envolvido em cada transação. Isso nos daria uma ideia do tamanho das firmas privatizadas e do grau de importância que assumiam em cada economia. Além disso, importante também destacar que o Banco Mundial considerou nessas estatísticas somente as transações que efetivamente envolveram recursos, excluindo de sua análise, por exemplo, as transações envolvendo títulos públicos ou outras formas de negociação, transações muito utilizadas, por exemplo, no Brasil.

Unidos, país tradicionalmente difusor do livre mercado<sup>12</sup>, ampliaram o debate sobre a qualidade dos serviços prestados por firmas privadas em áreas estratégicas do país, como a segurança nacional. Após os ataques, o governo Bush assumiu automaticamente a responsabilidade pelo raio x em passageiros e inspeção de bagagens em aeroportos. Em sequência, criou uma corporação governamental com o objetivo de lidar com a contratação, treinamento e gerenciamento de pessoal ligado a atividades de prevenção a ataques terroristas -*Department of Homeland Security* (KOPPELL, 2003). Mais uma vez, trazia-se para o debate a discussão sobre a capacidade da iniciativa privada substituir o Estado no fornecimento de bens públicos, como a segurança nacional, e por extensão, em setores estratégicos do desenvolvimento.

A crise financeira de 2007/2008, de amplitude global, foi mais um marco desse processo. O mercado imobiliário dos EUA viveu um *boom* após a crise das empresas “pontocom”, em 2001 (bolha da *Nasdaq*), com a quebra de bancos de investimento, como o *Lehman Brothers*, seguradoras, imobiliárias entre outras. Desencadeou-se um efeito dominó envolvendo outras instituições financeiras. A crise, que começou nos EUA, rapidamente se espalhou pela Europa e por outras áreas do globo.

Uma das medidas tomadas após a crise foi a nacionalização de bancos e empresas, em particular, do mercado financeiro. Nos EUA a seguradora *American International Group (AIG)* e a *General Motors* foram nacionalizadas e o *Citigroup* e o *Bank of America* receberam vultuosos pacotes de ajuda do governo norte-americano. Na Grã-Bretanha o governo anunciou a nacionalização do *Nothern Rock* e parte do *Bradford & Bingley*, no caso, sua divisão de hipotecas. Autoridades financeiras da Holanda, Bélgica e Luxemburgo anunciaram a nacionalização do banco e seguradora *Fortis* e a Islândia estatizou o segundo maior banco do país. Ao mesmo tempo, os principais bancos centrais do mundo anunciaram medidas articuladas de injeção de recursos na economia com o objetivo de bloquear e reverter os efeitos da crise. Todos esses acontecimentos trouxeram a intervenção estatal novamente para o debate e favoreceram a instauração de um ambiente de maior questionamento do fundamentalismo de mercado.

Mudanças na conjuntura atual reforçaram esse movimento. No período recente a economia mundial passou por mudanças significativas, com o fortalecimento de economias emergentes e um maior crescimento do poder relativo da China. A ascensão de potências como China, Índia, Brasil, Rússia e África do Sul, os ditos emergentes, tornou-se ainda mais gritante quando comparada com a estagnação e a crise vivenciada pelos países centrais (Estados Unidos e Europa). A taxa anual média de crescimento dos emergentes nos últimos anos foi de 5,5%, contra uma taxa média de 1,6% dos países centrais ou desenvolvidos. De acordo com estudo do IPEA sobre Relações Comerciais e de Investimentos do Brasil com os Países do BRICS entre

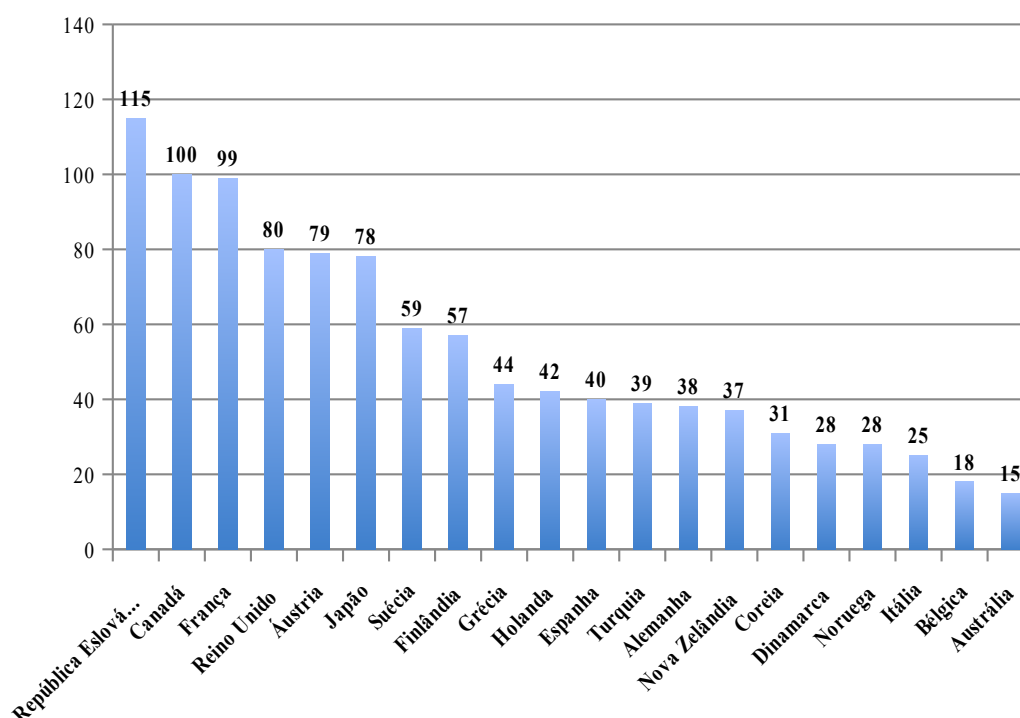
<sup>12</sup> Block (2008) destaca que nos últimos trinta anos a trajetória dos Estados Unidos com relação à política social e à filosofia de governança divergiu consideravelmente daquela seguida pela Europa Ocidental. Os Estados Unidos foram fortemente marcados e influenciados pelo fundamentalismo de mercado, uma crença exagerada e vastamente empregada na capacidade de autoregulação do mercado ao tratar de problemas econômicos e sociais. Os principais países europeus também seguiram um caminho pró-mercado, principalmente após a queda do muro de Berlim, no entanto, o governo ainda mantém uma maior capacidade de regulação dos negócios. O autor destaca, porém, que apesar da defesa do livre mercado no discurso oficial, tanto a Europa quanto os Estados Unidos mantiveram e incentivaram, por diferentes caminhos, a intervenção do Estado em setores estratégicos, como no incentivo, suporte e encorajamento do desenvolvimento de novas tecnologias e inovações.

2008 e 2009, quase dois terços do crescimento da demanda global foram garantidos por esses países, com destaque para a China (40%), Índia (12,5%), Rússia (6,3%), Brasil (3,5%) e África do Sul (0,7%).

Estes países, não obstante as diferenças sociais, culturais, políticas, econômicas e geográficas significativas, compartilham de maneira geral de um modelo de desenvolvimento que tem no Estado um ator central. Suas principais características são:

- i. Estado com forte papel no suporte e seleção de empresas líderes, que ganham competitividade pela verticalização, diversificação e internacionalização, formando “campeões nacionais”.
- ii. Participação ampliada do Estado (direta ou indireta; majoritária ou minoritária) em atividades produtivas, principalmente -mas não apenas- em parceria com investidores privados e com uma nova ótica de gestão voltada para a eficiência.
- iii. Gestão estatal bastante próxima da lógica do mercado e das melhores práticas empresariais, tornando as estatais mais comercialmente orientadas e realizando uma série de reformas para este fim.

**Gráfico IV. Número de estatais nos países da OCDE selecionados (2002)**



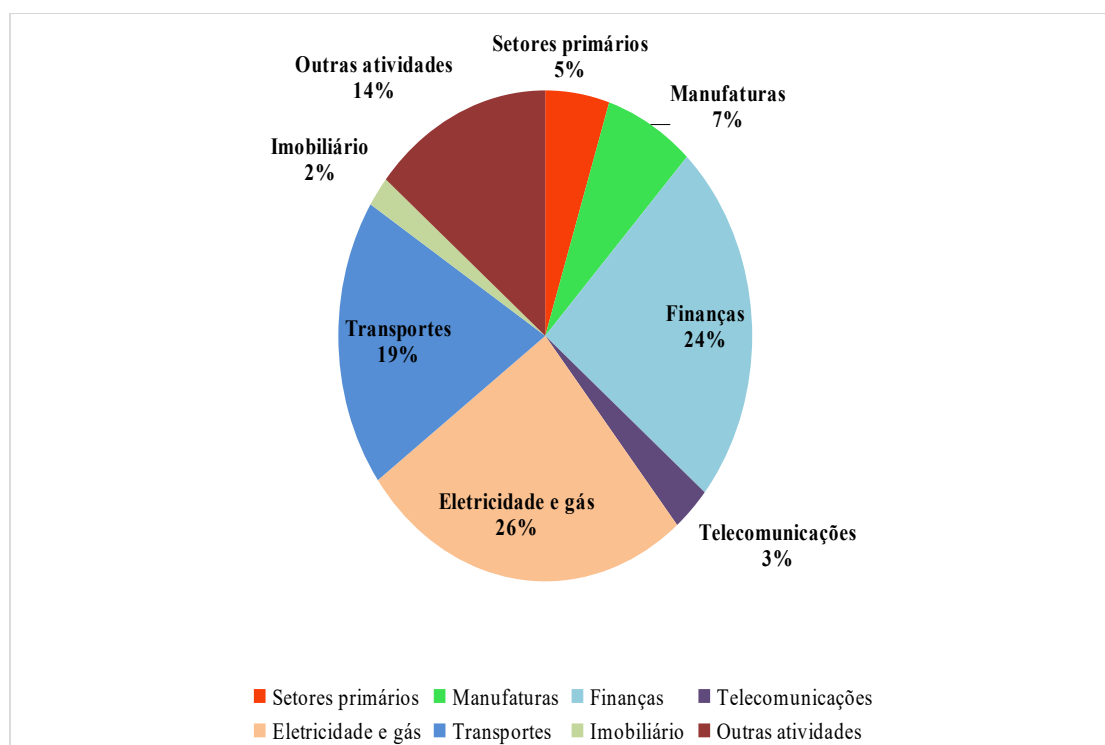
Fonte: OCDE, questionário sobre governança corporativa de empresas estatais, 2003

As estatais, nesse sentido, ganharam impulso nos tempos recentes e, ao mesmo tempo, sofreram importantes transformações. A OCDE estima que atualmente dentre seus países membros<sup>13</sup> existam no mínimo 2.057 empresas estatais (ou parcialmente controladas pelo Estado), empregando cerca de 4,3 milhões de pessoas e com valores de mercado que excedem US\$ 1,3 trilhão. Se considerados Japão e Estados Unidos esse valor sobe para mais de US\$ 1,9 trilhão. Uma outra pesquisa da OCDE realizada em 2003, mostra que o número absoluto de estatais varia de 12, na Austrália, a 115, na República Eslováquia. Ademais, a pesquisa reconhece que alguns países como Canadá, França, Reino Unido, Áustria, Japão, Suécia e Finlândia possuem atualmente entre 50 e 100 estatais. Grécia, Holanda, Espanha, Turquia, Alemanha, Nova Zelândia, Coreia, Dinamarca, Noruega e Itália possuem entre 25 e 50 estatais (ver gráfico IV).

Estima-se que atualmente na África as estatais correspondam a aproximadamente 15% do PIB, na Ásia a 8% e na América Latina a 6%. Em alguns países da OCDE, a participação dos ativos das estatais sobre o PIB chega a ser 5% (Itália, Suécia, Nova Zelândia e Turquia), refletindo numa participação de 2 a 5% no total de empregos do país (OCDE, 2005).

<sup>13</sup> Pesquisa realizada pela OCDE que incluiu a coleta de dados em 27 países (Austrália, Áustria, Bélgica, Canadá, Chile, República Tcheca, Dinamarca, Estônia, Finlândia, França, Alemanha, Grécia, Hungria, Itália, Israel, Coreia, México, Nova Zelândia, Holanda, Noruega, Polônia, Portugal, Eslovênia, Espanha, Suécia, Suíça e Reino Unido) por meio de um questionário. Importante destacar que ainda que com uma boa cobertura dentre os membros da OCDE, a pesquisa apresenta uma lacuna ao não considerar em seu universo países como o Japão, Turquia e Estados Unidos.

**Gráfico V. Distribuição setorial das estatais nos países da OCDE (2009)**



Fonte: OCDE, 2011.

Nos países da OCDE (gráfico V), as estatais se concentram em setores considerados estratégicos, ou seja, produção, extração e distribuição das principais fontes de energia (hidrelétrica, petróleo, gás, carvão), correios e sistemas de telecomunicações, sistemas de transporte (ferrovias e aéreo) e em atividades financeiras (OCDE, 2011). Assim, as estatais permanecem importantes atores na economia, sendo um equívoco considerá-las entidades antiquadas e restritas a um determinado tempo histórico passado, o pós Segunda Guerra Mundial. Existe, hoje, um número significativo de poderosas empresas atuantes em setores estratégicos, como petróleo e gás, que são controladas, parcial ou integralmente, por Estados.

### 2.1.3. As firmas estatais (ou o Setor Produtivo Estatal) no Brasil



### 2.1.3.1. Estatais: atores centrais na industrialização brasileira

Nos países em desenvolvimento ou de industrialização tardia, as justificativas para estatais e para a intervenção do Estado estiveram normalmente ligadas ao processo de industrialização orientado pela lógica da substituição de importações e, no caso da América do Sul, pela teoria da dependência cepalina<sup>14</sup>.

As origens do processo de industrialização brasileira datam do final do século XIX e início do XX. Naquele momento a economia era essencialmente agrário-exportadora. Diferentes interpretações teóricas procuraram reconstruir esse importante período da história brasileira. Seu detalhamento, contudo, não será objeto desta seção<sup>15</sup>. O principal ponto que devemos enfatizar aqui é o reconhecimento, em distintos graus, do papel do Estado brasileiro nesse processo, em especial das estatais. A elas coube o fomento de setores estratégicos pelos quais a iniciativa privada não tinha interesse ou não tinha condições de arcar sozinha, o que alguns autores denominam de Estado empreendedor (TREBAT,1983).

No Brasil foi a partir da década de 1930 que se criaram as bases para o fortalecimento do Estado nacional. Após a Grande Depressão, o governo brasileiro foi levado a intervir com maior peso na economia, com o objetivo de proteger os interesses agrícola-exportadores, principal pilar sobre o qual se assentava a economia nacional. No plano da política interna, Vargas realizou a reforma da estrutura política e administrativa brasileira, criando as bases para um governo federal forte e condutor de áreas e assuntos de interesse nacional e mais intervencionista no fomento de setores estratégicos (SKIDMORE, 1976, p. 55-6).

Neste período, sob o comando de Vargas os poderes regulatórios do Estado foram fortalecidos com a criação de alguns ministérios (Trabalho e da Indústria) e, mais à frente, de institutos de política setorial (café, açúcar etc.). Contudo, as políticas públicas ainda eram bastante dominadas pelos interesses agrícola-exportadores e a indústria brasileira nasceu de forma complementar à economia de exportação, dependendo do desempenho desse setor para o seu crescimento. Essas indústrias praticamente não receberam auxílios diretos do governo, nutrindo-se à sombra das indústrias do café, açúcar e outros produtos de exportação. Os anos 1930 e 1940 vieram a ser o marco da transição de um sistema agrário-exportador, pautado pela dinâmica externa, para um sistema econômico dominado pelo capital industrial e ditado pela dinâmica interna.

<sup>14</sup> A tradição cepalina centrava sua análise na ideia de desenvolvimento desigual da economia mundial, segundo a qual a inserção dos países periféricos seria marcada pela dependência dos processos desenrolados nos países centrais (os centros de decisão estavam fora desses países, respondendo à dinâmica das economias centrais) e por uma progressiva deterioração das relações de troca em favor desses últimos. Haveria, portanto, na dinâmica econômica mundial uma tendência à concentração dos frutos do progresso técnico nas economias centrais. Para romper com essa condição de periferia e dependência, os países deveriam, mais do que se acomodarem na função que lhes era cabida pela atual divisão internacional do trabalho, desenhar políticas públicas para a industrialização e a construção de vantagens comparativas em produtos com maior valor agregado que proporcionassem a esses países romperem com a sua posição periférica no sistema mundial.

Em 1941, Getúlio instalou a Companhia Siderúrgica Nacional, a primeira estatal brasileira e símbolo do comprometimento do Estado com o desenvolvimento industrial do país. Seu papel era o de fomentar o desenvolvimento do setor siderúrgico nacional e permitir o avanço no processo de industrialização brasileira, ponto condicionante para a soberania nacional (CPDOC-FGV, 2012; TREBAT, 1983, p. 41-42). Em 1942 foi criada a Companhia Vale do Rio Doce. Com a segunda guerra mundial a intervenção estatal se acelerou, tendo à frete o fomento, principalmente, das indústrias de ferro e aço, alumínio, cobre e minérios.

Vargas saiu do poder em 1945, deposto por um golpe militar. A Constituição de 1946 assumiu um espírito mais liberal e o governo de Dutra foi aos poucos desmontando os controles diretos do regime anterior. A indústria brasileira passou a sofrer a concorrência das importações. Em 1951, Vargas voltou ao poder por voto popular, assumindo um país bastante diferente do que havia governado (SKIDMORE, 1976, p. 110). O governo de Vargas assumiu um tom populista, que utilizou o nacionalismo econômico e a industrialização como linhas mestras e fator de ampliação da sua base de apoio. Nesse período processou-se também uma completa reestruturação do Estado. Observou-se a ampliação do poder de intervenção estatal com a criação de agências especializadas em política econômica como a Assessoria Econômica da Presidência da República e a Comissão de Desenvolvimento Industrial (CDI) e órgãos especializados para políticas setoriais como o Fundo Rodoviário Nacional e o Plano Nacional do Carvão. Na área de energia foi criado o Fundo Nacional de Eletrificação, proposta a criação da Eletrobrás (aprovada apenas em 1961) e criada a Petrobras. Em 1952 foi criado o Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico (BNDE). O Plano Lafer (lançado em 1951) estabeleceu um planejamento quinquenal de investimentos em novas indústrias de base e em transporte e energia (CPDOC-FGV, 2012).

Neste período observou-se o início de um novo padrão de acumulação na economia brasileira, o período de industrialização restringida (MELLO, 1994) ou primeira fase da substituição de importações.

*“Nesta fase, que se estende até 1955, há um processo de industrialização restringida. Há industrialização, porque a dinâmica da acumulação passa a se assentar na expansão industrial, ou melhor, porque existe um movimento endógeno de acumulação, em que se reproduzem, conjuntamente, a força de trabalho e parte crescente do capital constante industriais; mas a industrialização se encontra restringida porque as bases técnicas e financeiras da acumulação são insuficientes para que se implante, num golpe, o núcleo fundamental da indústria de bens de produção, que permitira à capacidade produtiva crescer adiante da demanda, autodeterminando o processo de desenvolvimento industrial (MELLO, 1994, p. 110).”*

O setor industrial ainda enfrentava restrições para o desenvolvimento intensivo das indústrias de bens de produção, em particular, a indústria pesada. Com base na perspectiva de lucros, a iniciativa privada se concentrou na indústria de bens de consumo e bens duráveis leves, deixando de lado setores intermediários importantes e considerados estratégicos. O Estado e as estatais passaram a assumir o papel de suprir essa lacuna permitindo o avanço da industrialização.

A partir da década de 1950 esse padrão se alterou novamente com a entrada do país na industrialização pesada, nos “cinquenta anos de progresso em cinco anos de governo” de Kubitschek. Seu plano de governo teve como objetivo superar “pontos de estrangulamento” que operavam como entraves ao desenvolvimento industrial (CPDOC-FGV, 2012). Entre 1955 e 1961 a indústria cresceu 80%, com maior participação da indústria de aço (100%), mecânicas (125%), elétricas e de comunicações (380%) e de equipamentos de transportes (600%). A estratégia de governo incluiu a participação de investidores privados nacionais e estrangeiros e a articulação com um programa de investimentos públicos.

Nos anos 1960, com o Golpe Militar, o Brasil passou a ser comandado por regimes autoritários. Ainda que os governos militares não tivessem um posicionamento homogêneo com relação ao nacionalismo ou à participação do Estado na economia, a empresa estatal adquiriu participação crescente neste período. Elas apresentavam características que as tornavam um excelente instrumento para a centralização e ampliação do poder econômico e político do Estado na economia e para o fomento do crescimento econômico. Sua criação respondeu principalmente à questões de segurança nacional e de fortalecimento de setores estratégicos para o desenvolvimento industrial. O crescimento do papel das estatais foi possibilitado i. pela realização de reformas que tornaram atrativas a criação de novas estatais; ii. pelo crescimento na demanda por infraestrutura; iii. pela diversificação e expansão de empresas estatais já existentes como a Eletrobrás, a Siderbras, a Petrobras e a Companhia Vale do Rio Doce.

No poder Castelo Branco nomeou uma equipe econômica comandada por Campos e Bulhões que instituiu o Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG) que seguiu um receituário ortodoxo gradualista. Com relação às estatais o novo programa adotou uma política de corte de gastos e de aumento dos preços, o que permitiu a recapitalização dessas empresas. As reformas realizadas também conseguiram ampliar significativamente a receita tributária do setor público o que permitiu o aumento do investimento das estatais. No governo Médici, foi lançado o I Plano Nacional de Desenvolvimento (Reis Velloso e Simonsen) que articulou empresas estatais, bancos nacionais e internacionais e outras instituições com o objetivo de ampliar a infraestrutura do país, com ênfase nos setores de transporte, telecomunicações, indústria naval, siderúrgica, petroquímica e investimentos em ciência e tecnologia.

A despeito do período conturbado no plano internacional do início da década de 1970, com as crises do petróleo e as crises de endividamento subsequentes, o governo Geisel lançou, ainda em 1975, o II Plano Nacional de Desenvolvimento, que ampliou a intervenção estatal em setores estratégicos do país como energia (SKIDMORE, 1988). Com esses investimentos conduzidos pelo Estado, o Brasil migrou definitivamente das condições de dependência clássica (pautado numa clara divisão do trabalho -exportação de produtos primários e importação de bens manufaturados) para uma situação de desenvolvimento dependente<sup>16</sup> (EVANS, 1979, p.10). A industrialização nessa fase dependeu em grande parte da capacidade de mobilização do Estado na centralização de capitais, nacionais e internacionais, e no

<sup>16</sup> Desenvolvimento dependente porque nesta etapa o país periférico ou de desenvolvimento tardio já apresentava um considerável grau de industrialização, estando inserido num sistema de divisão do trabalho bem mais complexo do anterior, mas ainda dependente da dinâmica econômica internacional puxada pelos países industrializados.

acesso a tecnologias não disponíveis no mercado interno. Ao Estado<sup>17</sup> coube articular e harmonizar três blocos de interesses<sup>18</sup>: o aparato estatal, o capital privado nacional e o capital privado internacional, corporificado nas multinacionais.

A participação do capital público e privado neste projeto foi bastante diferenciada. Num primeiro momento o Estado centrou sua participação nos setores de infraestrutura e na produção de insumos necessários para o aprofundamento do desenvolvimento industrial, tendo nas estatais um papel central. Sua atuação, não raro, deu-se no sentido de superar ou evitar gargalos que pudessem travar o processo de industrialização. As empresas estatais desempenharam também um papel importante na transferência de tecnologia para o mercado nacional, normalmente com a formação de *joint ventures* com multinacionais.

Contudo, o período de crise vivenciado a partir da década de 1970, e os desequilíbrios constantes no balanço de pagamentos, fez com que as estatais fossem cada vez mais usadas como instrumentos de captação de financiamentos externos para manter o ciclo de crescimento da economia nacional. Ao mesmo tempo, foram criados mecanismos que permitiram que o risco cambial de parte da dívida contraída pelo setor privado fosse assumido pelo Estado, ampliando o endividamento público interno. O contexto de crise e de estrangulamento do Estado gerou um acúmulo de tensões políticas, ampliando as controvérsias acerca do papel das estatais que foram progressivamente submetidas a políticas mais restritivas (GOBETTI, 2010, p.33).

A era de crescimento e expansão das estatais no Brasil se esgotou por volta de 1975, com a imposição de restrições a importações, à realização de investimentos, à ampliação da remuneração, ao desenho de planos de expansão e ao exercício da autonomia. Em 1976, por exemplo, Geisel proibiu a criação de novas estatais ou subsidiárias sem a revisão e aprovação do governo federal.

Nos anos 1980, com o país imobilizado pela crise do endividamento, cresceram as pressões pela privatização das empresas estatais. Neste período fortalecia-se também o Consenso de Washington que defendia reformas estruturais com redução e enxugamento do Estado. Assim, em 1990 foi criado o Programa Nacional de Desestatização que previa a privatização de empresas tradicionais do setor produtivo estatal por meio de leilões públicos. A primeira empresa a ser

<sup>17</sup> Ele precisava ser nacionalista ao ponto de permitir e defender a acumulação local, mas não podia de forma alguma com esse posicionamento contrariar ou ameaçar os interesses das multinacionais e do capital privado local. Ao mesmo tempo, não podia adquirir traços acentuadamente entreguistas, posto que na defesa do projeto de industrialização e dos interesses locais o Estado estava sempre em negociação com as multinacionais e nesta função, o nacionalismo e pressão política eram instrumentos eficazes de barganha. E, por fim, não podia ser demasiado autônomo, pois o próprio contexto político e social vigente não lhe permitia isso. Para levar a cabo o projeto industrializante o Estado dependia do apoio incondicional de outros atores. Foi a conjugação desses papéis, algo delicado e ambíguo, que permitiu que o Estado atuasse como pilar de coordenação de distintos interesses envolvidos no processo de desenvolvimento brasileiro (EVANS, 1979).

<sup>18</sup> Seu sucesso dependeu grandemente da exclusão da massa da população da participação em suas decisões. O Estado funcionava como uma espécie de fiador neste processo, resolvendo as contradições entre o capital nacional e estrangeiro e possibilitando a convergência desses distintos interesses em torno do processo de acumulação no Brasil. Mas essa posição lhe impôs algumas condicionantes: “o Estado está constrangido pela necessidade de fomentar a participação entusiasmada das multinacionais e dos capitalistas locais, constrangido numa direção que torna extremamente difícil a adoção de uma estratégia de desenvolvimento que tente distribuir os benefícios da industrialização mais amplamente. Mesmo encontrando apoio no aparato do Estado para adotar políticas de bem-estar social, a adoção de políticas desse tipo poderia ameaçar todo o consenso das elites sobre o qual a industrialização está apoiada” (EVANS, 1979, p. 12).

privatizada foi a Usiminas. Até março de 1995 foram repassadas para o setor privado cerca de 37 empresas de diversos setores (Usiminas, CSN, Açominas, Cosipa, Copesul, PQU, Petroflex, Poliolefinas, Alcalis, Ultrafertil, Fosfertil, Goiasfertil, Arafertil entre outras).

Segundo Gobetti (2010),

*“O auge do processo de privatização se deu entre os anos de 1997 e 1999, quando foi alienado o controle acionário da Companhia Vale do Rio Doce (CVRD), uma das maiores empresas produtoras de minério de ferro do mundo, por um montante de US\$ 5,4 bilhões, e das subsidiárias do sistema Telebrás, por US\$ 29,8 bilhões. Posteriormente, em 2000, o governo vendeu as ações ordinárias da Petrobras que excediam o mínimo necessário à manutenção do controle acionário nas mãos da União, totalizando uma receita equivalente, na época, a US\$ 4,8 bilhões”.*

#### 2.1.3.2. Tendências recentes

Alguns autores defendem que estaria em curso no Brasil atualmente a conformação de uma agenda neodesenvolvimentista<sup>19</sup> que se opõe a alguns consensos neoliberais<sup>20</sup> e resgata e resignifica alguns pontos da agenda desenvolvimentista prevalecente nos anos 1960-70 (BOSCHI & GAITÁN, 2008; 2011). A matriz neodesenvolvimentista ainda em estágio inicial de formação apresenta alguns traços gerais que incluem “a estabilidade macroeconômica, a capacidade de se gerar um sistema próprio de inovação tecnológica pautado pelos interesses nacionais, a existência de sistemas de financiamento da produção e do emprego, modelos inclusivos de políticas sociais e sistemas de trabalho formais, a capacidade de se regular os mercados e, finalmente, a existência de núcleos de interlocução e intermediação entre o Estado e o setor privado” (idem, p. 13).

A consolidação e sucesso da nova agenda depende da capacidade de cada Estado e sistema político de construir consensos mínimos entre os principais grupos de interesse e atores sociais em torno de um projeto nacional.

<sup>19</sup> O neodesenvolvimentismo é uma resposta à crise do Estado neoliberal. O novo modelo apresenta quebras e continuidades com o desenvolvimentismo estruturalista. Esta vertente reconhece a importância da intervenção estatal no processo de desenvolvimento, mas entende que os caminhos para o desenvolvimento, ao contrário da visão cepalina, não é ser única, uniforme para todos os países, mas construída a partir das especificidades locais (BOSCHI & GAITÁN, 2008).

<sup>20</sup> Segundo Diniz (2011, p. 37-38) “entre as críticas formuladas a partir do recrudescimento desse debate podem ser destacados cinco aspectos: o questionamento do receituário único; a rejeição do pressuposto da convergência e da uniformização, bem como a ideia correlata de importar modelos sem levar em conta as especificidades da trajetória de cada país; a crítica da negação do Estado; a recusa da postura passiva; a crítica da ideia de que existiria um só caminho apropriado à realidade internacional. Em síntese, não existe o caminho, mas, sim, vários caminhos. Em consequência, reacende-se a discussão em torno de estratégias nacionais alternativas de desenvolvimento e de formas diferenciadas de inserção na ordem global”.

“O “resgate” do Estado nesta chave consiste precisamente na reestruturação do seu papel na economia. De fato, a reconsideração do Estado no atual contexto, longe de significar o retorno ao passado, diz respeito à recuperação de suas funções enquanto agente de um projeto democrata de participação e inclusão social” (GAITÁN, 2011, p. 12).

No Brasil, esse movimento se tornou mais nítido com as eleições que colocaram Lula no poder. Para garantir a governabilidade, o novo governo se apoiou numa ampla e complexa coalizão de interesses, que envolve variados partidos de tendências centro-esquerda. O novo governo iniciado em 2003 manteve algumas continuidades com as principais políticas macroeconômicas do governo anterior, em particular aquelas voltadas para a manutenção da estabilidade macroeconômica, mas deu uma maior ênfase na realização de políticas sociais (em boa parte compensatórias e voltadas para as camadas mais pobres da sociedade brasileira) e na condução de projetos de grandes intervenções como a construção de infraestruturas. O Estado, neste caso, ganhou robustez e desempenhou um papel maior e mais ativo no crescimento econômico e na promoção da inclusão social.

Ao mesmo tempo, mudanças na conjuntura externa, alteraram a forma de inserção do país no regime internacional. A ocorrência de graves crises econômicas e financeiras, iniciadas em 2007, nos países centrais, se deu em paralelo ao maior protagonismo de economias ditas emergentes. O Brasil ganhou destaque no mercado internacional e passou a se projetar como potência regional.

O papel resguardado às estatais brasileiras, nesse sentido, encontra-se atualmente relacionado como novo papel que o país ocupa na ordem global. Assim, a atual multinacionalização corporativa, antes um privilégio das companhias dos países desenvolvidos, tornou-se um fenômeno recorrente no Brasil e nas principais economias emergentes, como China e Índia. Competindo por mercados e recursos com outras multinacionais, estatais como a Petrobras e outras empresas privadas brasileiras como a Vale (na qual o governo brasileiro possui *golden shares* da empresa), construtoras, produtoras de soja, frigoríficos entre outras, com forte apoio do Estado brasileiro, ganham maior participação e proeminência no cenário mundial.

No Brasil esse novo cenário foi reflexo da política assumida pelo governo Lula no campo da política externa. A marca do novo governo foi a instituição de uma política mais assertiva no plano internacional, combinando distintos instrumentos com a finalidade de projetar o Brasil como um ator de peso no plano político e econômico<sup>21</sup>. E as multinacionais brasileiras, dentre elas a estatal Petrobras, passaram a ser peça central nesse tabuleiro. Uma dimensão importante dessa nova postura está nas políticas de integração regional ou de cooperação Sul-Sul que, muitas vezes, funcionam como ponte para o estabelecimento de acordos comerciais e de ampliação de mercados para esses atores. Ainda que o processo de internacionalização dessas empresas tenha se iniciado antes disso (a Petrobras, por exemplo, se internacionalizou na década de 1970), atualmente, a magnitude e a frequência dessas transações tornam-se maiores (SHAPIRO & GLOBERMAN, 2009).

<sup>21</sup> São indícios dessa nova postura a maior aproximação e liderança do país em projetos de cooperação Sul-Sul, com estreitamento de laços com a América do Sul e África, a instituição da Unasul, o repúdio ao golpe de Estado em Honduras, entre outros.

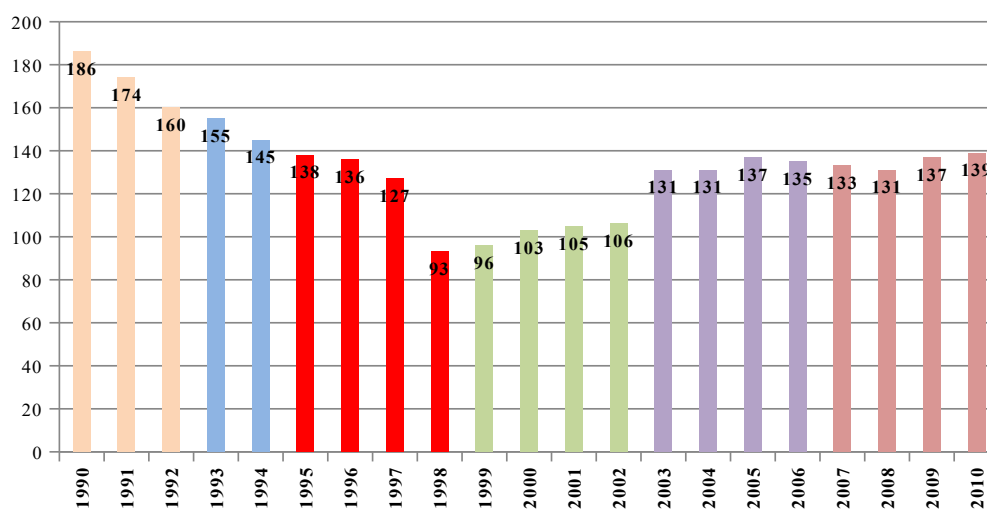
Essas empresas contam com forte apoio do Estado brasileiro. Assim, no plano externo, a força e a competitividade das multinacionais brasileiras, como a Petrobras, são a maior expressão do Estado brasileiro para fora, reforçando sua posição de potência regional. A Petrobras, por exemplo, tem recorrido bastante ao *status* do Brasil de país em desenvolvimento e aos seus laços políticos para ampliação de seus mercados: em Angola, ganhou vantagens e facilidades em negociações pelo fato do Brasil ter sido o primeiro país a reconhecer a independência do país (GOLDSTEIN, 2010).

No plano interno, ao longo dos últimos anos, as estatais brasileiras que compõem o sistema produtivo estatal apresentaram um crescimento considerável e fortalecimento de suas posições. A principal empresa do setor produtivo estatal brasileiro atualmente é a Petrobras que responde por 85,7% de todos os gastos do setor, no valor de 432 bilhões em 2010, e por 81,9% do total da receita operacional (DEST, 2011).

Durante a década de 1990 as estatais sofreram um processo contínuo de enxugamento, passando de 186, em 1990, para 93 em 1998<sup>22</sup> (gráfico VI). As alterações no número de estatais envolveram, além de privatizações, incorporações e liquidação de empresas e, na última década, a criação de novas subsidiárias. As privatizações ocorreram com mais intensidade no primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso quando foram privatizadas 45 empresas. Após 1998, observamos que há um processo de crescimento no número das estatais, isso ocorreu pela transferência de empresas estatais ligadas aos governos estaduais e municipais para o governo federal (renegociação dívidas dos estados e municípios - Lei 8727/93). Um exemplo disso foi a Companhia de Armazéns Gerais do Estado de São Paulo - CEAGESP (MACIEL & ARVATE, 2010). O maior salto no número de estatais é observado em 2003, imprimindo-lhes uma tendência de crescimento desde então.

#### **Gráfico VI. Número de Estatais Federais\* no Brasil - 1990 - 2010**

<sup>22</sup> Na análise empreendida nessa seção nos referimos somente às empresas estatais federais, dependentes ou não dos recursos do Tesouro.

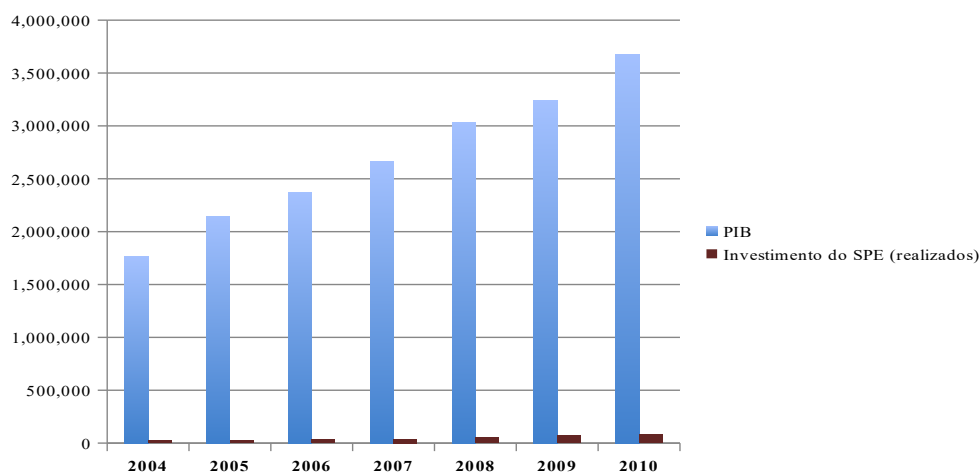


Fonte: Departamento de Coordenação e Controle das Empresas Estatais [DEST] (1990 – 2010).  
 \*Empresas que possuem orçamentos no MPOG + empresas dependentes (recebem dinheiro do Tesouro)

A análise da participação dos investimentos das estatais no Produto Interno Bruto brasileiro, demonstra também que, ao longo dos últimos anos, o setor produtivo estatal vem ampliando sua importância na economia, o que deve-se em grande parte aos investimentos realizados pela Petrobras. De uma participação de 1,3% em 2004, em 2008 esse valor chegou a 1,7% e se manteve nos últimos dois anos acima dos 2%. Os investimentos das estatais foram utilizados pelo governo brasileiro, nos últimos anos, como instrumentos de política econômica frente à crise financeira mundial (gráfico VII).

**GráficoVII. Produto Interno Bruto e Investimentos Realizados do SPE (2004-2010 em R\$ milhões)**





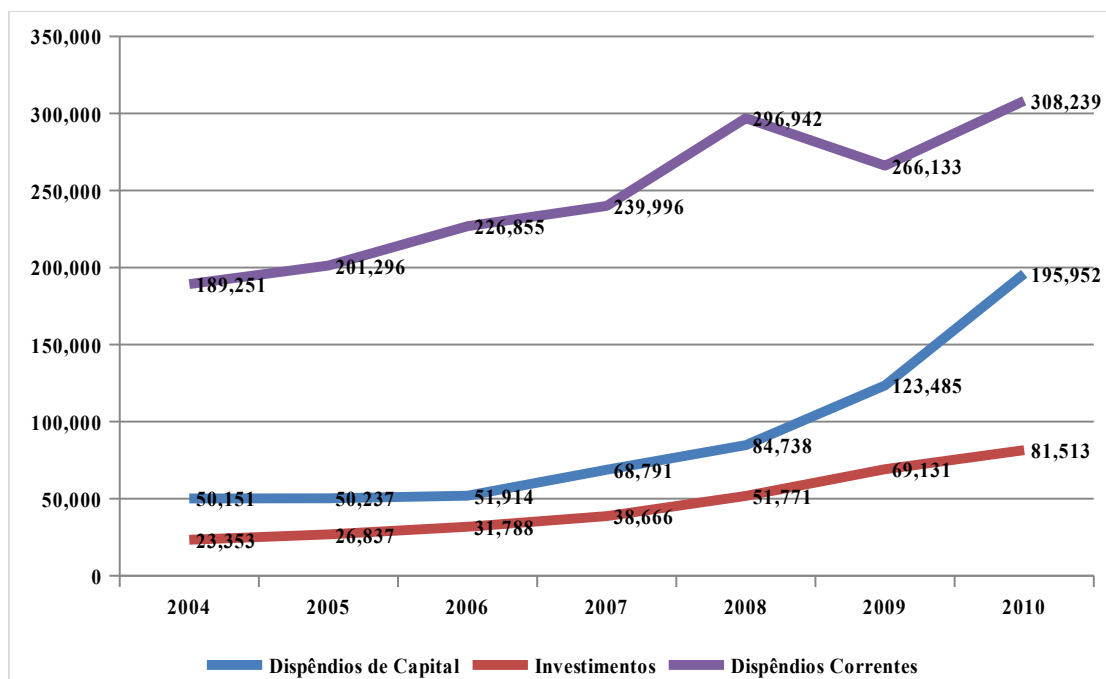
Fonte: Elaboração própria. Dados retirados do IBGE - Contas Nacionais e do DEST - Relatório anual das empresas estatais.

O crescimento das estatais também pode ser percebido na análise das suas despesas correntes<sup>23</sup>, de capital<sup>24</sup> e dos investimentos (ver anexo II). No gráfico VIII, nota-se que todos apresentaram, nos últimos anos, tendência acentuada de crescimento, com destaque para os dispêndios de capital. Nos dispêndios correntes, que incluem todas as atividades essenciais ao funcionamento da empresa, notamos que em 2008 houve uma queda relacionada com a crise financeira internacional, mas que depois foi revertida, mantendo uma tendência de crescimento. A análise isolada da variável investimento também nos fornece uma boa ideia da tendência de expansão vivenciada atualmente pelas estatais, acumulando um crescimento de 71% nos últimos seis anos. Aqui novamente, com um maior peso da Petrobras.

### Gráfico VIII - Evolução dos Gastos das Estatais Federais - Sistema Produtivo Estatal (em R\$ milhões correntes)

<sup>23</sup> Incluem as despesas de custeio (relativas aos gastos com pessoal, com material de consumo, serviços de terceiros e gastos com obras de manutenção e conservação de imóveis) e transferências correntes.

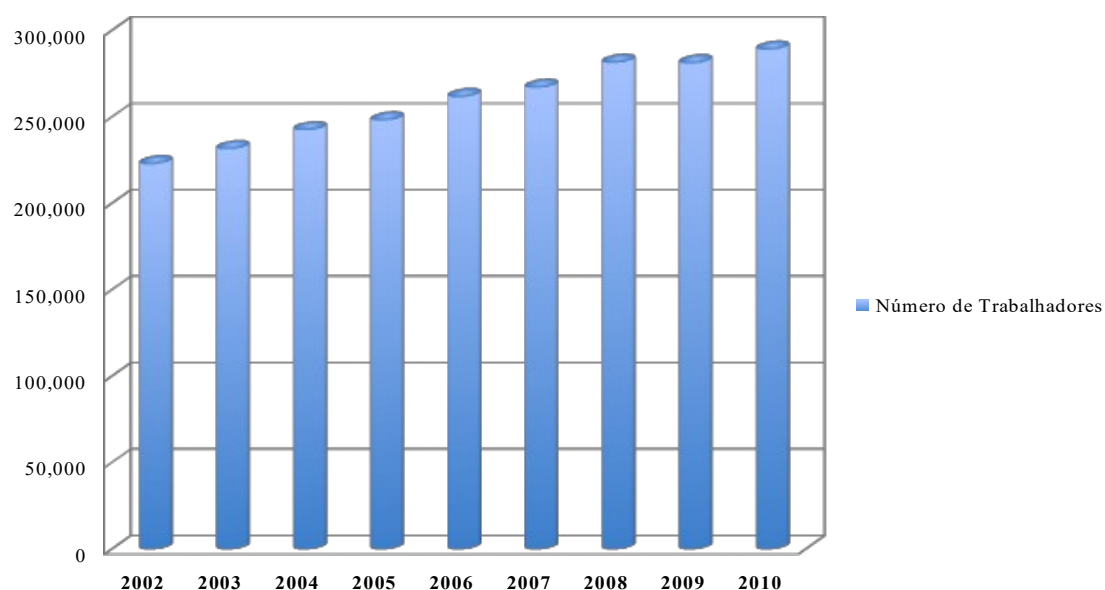
<sup>24</sup> Os dispêndios de capital correspondem às despesas de investimento (necessárias ao planejamento e execução de obras, aquisição de instalações, equipamentos e materiais permanente, constituição ou aumento do capital do Estado não comerciais ou financeiras como a aquisição de imóveis), as inversões financeiras (despesas com aquisições de imóveis, bens de capital já em utilização, títulos representativos de capital de entidades constituídas e constituição ou aumento de capital de entidades comerciais ou financeiras) e as transferências de capital.



Fonte: Departamento de Coordenação e Controle das Empresas Estatais – DEST.

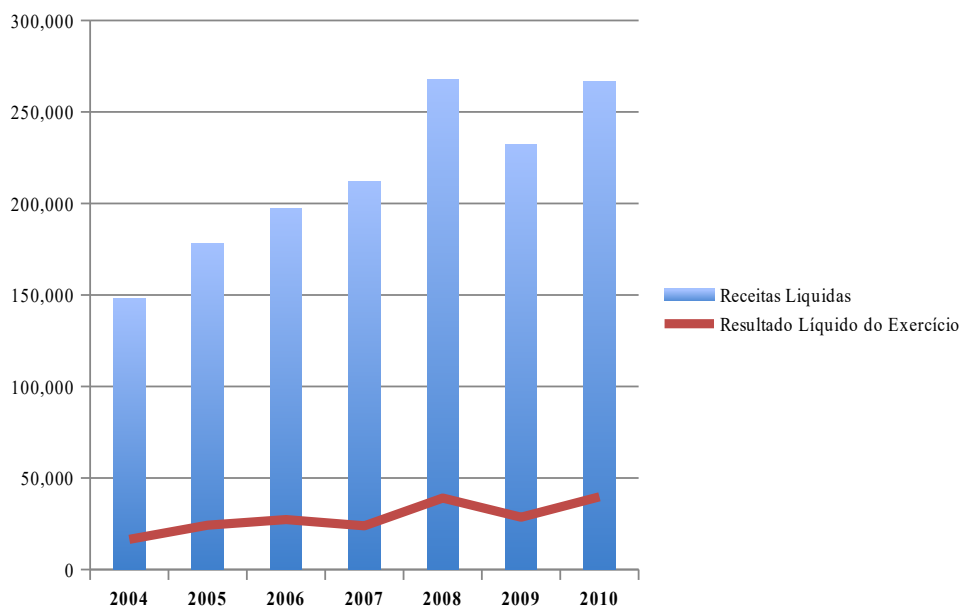
O número de pessoal empregado no setor produtivo estatal também apresentou um considerável crescimento, 23% nos últimos anos, o que pode ser verificado no gráfico IX.

**Gráfico IX. Pessoal Ocupado no Setor Produtivo Estatal (2002-2010)**



Fonte: Departamento de coordenação e Governança das Empresas Estatais  
DEST/Relatório Anual e Perfil das Empresas Estatais.

**Gráfico X. Evolução Receita e Resultado Líquido -Sistema Produtivo Estatal (em R\$ milhões correntes/2004-2010)**



Fonte: Departamento de coordenação e Governança das Empresas Estatais  
DEST/Relatório Anual e Perfil das Empresas Estatais.

A análise das Demonstrações Financeiras Consolidadas das Estatais mostra também que os resultados líquidos do setor produtivo estatal vêm apresentando crescimento a cada ano, acumulando ao longo dos seis anos um aumento de 44% sobre os valores de 2004 (gráfico XI). Ao mesmo tempo, a receita líquida do SPE

considerado em bloco cresceu de R\$ 147.876 bilhões em 2004 para R\$ 266.443 bilhões em 2010. Para se ter ideia da velocidade desse crescimento, em 1995, a receita líquida do sistema produtivo estatal brasileiro, ou das estatais, era de somente R\$ 39,87 bilhões (GOBETTI, 2010, p. 49).

A tabela II abaixo mostra que o cálculo de rentabilidade, ou seja, o lucro líquido sobre a receita líquida das estatais, ao longo dos anos, vem apresentando um crescimento considerável. Se em 2004 sua rentabilidade foi de 11%, ela passou para quase 15%, em 2010, o que reflete, em parte, a adoção de práticas e mecanismos de gestão mais eficientes e uma gestão voltada mais para o mercado.

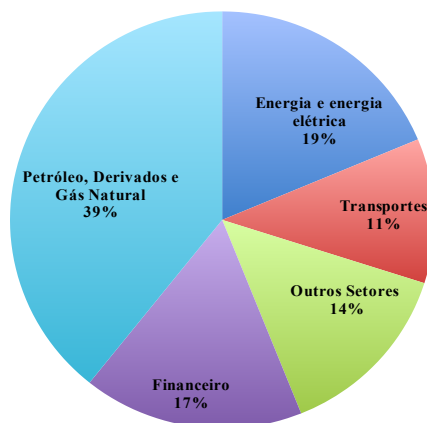
**Tabela II. Evolução receita e resultado líquido -Sistema Produtivo Estatal (em R\$ milhões correntes/2004-2010)**

Rubrica	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	%
<b>Receitas Líquidas</b>	147.876	171.237	198.456	221.345	245.678	266.443	266.443	44%
<b>Resultado Líquido do Exercício</b>	16.261	25.478	31.789	38.901	45.123	52.345	59.876	59%
<b>Rentabilidade e (lucro líquido/receita líquida)</b>	11%	15%	16%	17%	18%	19%	22%	

Fonte: Departamento de coordenação e Governança das Empresas Estatais  
DEST/Relatório Anual e Perfil das Empresas Estatais

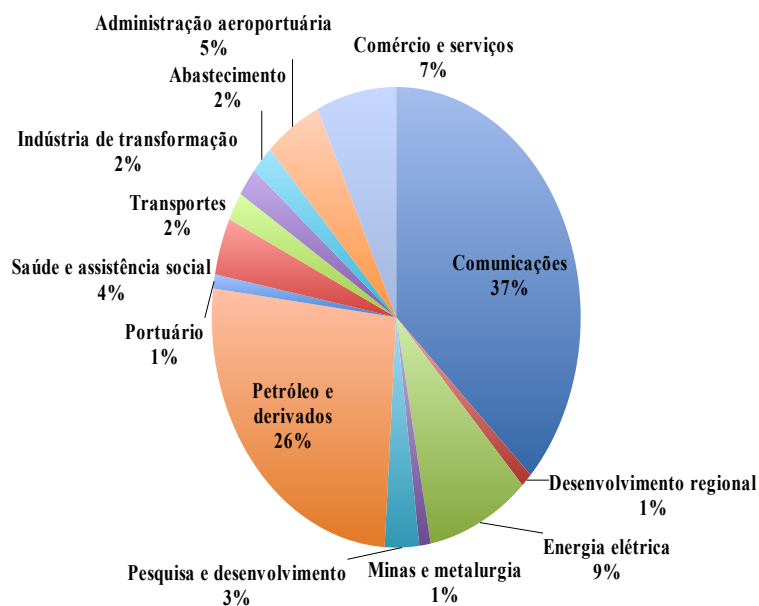
Assim, não obstante as privatizações que tiveram curso na década de 1990, as estatais que resistiram a esse processo permanecem, nos anos 2000, como importantes atores econômicos, apresentando inclusive nos últimos tempos uma tendência de expansão de suas atividades. Destaca-se como líder nesse grupo a Petrobras.

**Gráfico XI. Empresas estatais federais (independentes do tesouro) por setor de atividades (percentagem - 2012)**



Fonte: DEST.

**Gráfico XII. Distribuição de pessoal próprio por área de atuação (2010, em percentagem)**

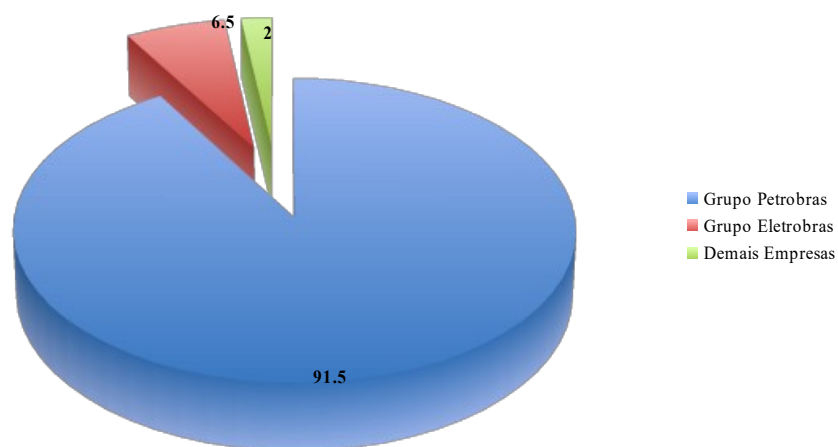


Fonte: DEST, Perfil das Empresas Estatais, ano base 2010 (2011).

O gráfico XI demonstra que as estatais brasileiras, em 2012, concentravam-se nas atividades ligadas ao setor de petróleo e gás (39%), de energia (19%) e financeiro (17%). A área de petróleo é, também, a segunda que gera o maior número de empregos diretos no setor estatal,

com perspectivas de crescimento, ficando somente atrás da área de comunicação (gráfico XII). Do setor produtivo estatal, destaca-se a Petrobras, que corresponde à maior empresa estatal brasileira, e que vem apresentando um significativo crescimento ao longo dos últimos anos. No gráfico XIII chama a atenção o tamanho dos investimentos realizados pela Petrobras (2010) em comparação com as demais empresas do SPE.

**Gráfico XIII - Investimento por principais grupos 2010 (em R\$ mil correntes)**



Fonte: DEST, Perfil das Empresas Estatais, ano base 2010 (2011).

Uma vez apresentado o quadro recente de evolução das estatais no Brasil e no mundo, passaremos para a análise propriamente dita desses atores, com particular atenção para o principal traço diferenciador dessas empresas: sua estreita relação com o Estado e o papel primordial que desempenham como implementadoras de políticas públicas e, portanto, atores que buscam mais que a maximização de lucros.

## **2.2. As firmas estatais: atores do mercado e implementadoras de políticas públicas**

As firmas estatais são instituições híbridas que operam no mercado produzindo bens e serviços e que podem ser propriedade integral ou parcial do Estado. Assim, mesmo quando cobrem seus custos operacionais com receitas próprias, essas empresas têm no Estado seu maior agente controlador (KOPPELL, 2007). Se caracterizam, assim, por uma natureza ambígua resultante de sua dupla inserção: no Estado, orientada por lógicas políticas e objetivos macroeconômicos, e no mercado, por objetivos de natureza privada, ou microeconômicos. Pela sua natureza estatal, seus processos decisórios são influenciados por interesses múltiplos, disputados por distintos atores que interagem com o Estado e, em grande medida, com as estatais. Pela sua natureza privada e, especialmente após a onda neoliberal, essas empresas precisam cada vez mais adotar lógicas privadas e justificar sua existência a partir da comprovação da sua eficiência.

### **2.2.1. As firmas estatais como implementadoras de políticas públicas**

As estatais são fruto de uma luta política. Seus objetivos são formulados dentro do aparato estatal, num processo normalmente mais complexo do que aquele percebido nas empresas privadas. Na empresa privada os objetivos perseguidos, quais sejam a maximização dos lucros (Neoclássicos), o crescimento (Penrose), a redução de custos de transação e obtenção de eficiência (Coase e Williamson) entre outros, são arbitrados, em última instância, nas esferas decisórias internas à firma. Os espaços decisórios, ainda que sofram a influência de outros atores próprios do seu campo de atuação, são mais restritos. Na firma estatal este processo dá-se, em grande parte, em instâncias externas à firma, e principalmente no âmbito do Estado. Isso implica que, dependendo do grau de abertura do sistema político (e das oportunidades políticas) ou do setor em questão<sup>25</sup>, suas motivações podem ser bem mais diversificadas e conflituosas, envolvendo a negociação entre distintas instâncias governamentais que sofrem pressão de variados grupos de interesses com demandas dos mais variados tipos.

Assim, como parte da esfera do Estado e parte do mercado, essas empresas são normalmente portadoras de objetivos políticos que vão além de suas atividades puramente comerciais de produção e comercialização de determinados bens e serviços. Muitos trabalhos a partir de distintas perspectivas teóricas têm levantado esse hibridismo da firma estatal como sua principal característica, com impactos dos mais variados sobre o seu desempenho (ABRANCHES, 1979; CHARREAUX, 1997;

<sup>25</sup> No caso do Brasil, por exemplo, normalmente áreas de política econômica, política energética costumam ser mais fechadas à influência de grupos de interesse, enquanto outras áreas como de políticas sociais costumam estar mais abertas a esses grupos.

TREBAT, 1987; HARIRIAN, 1989; LAWSON, 1994; ALVEAL, 1994; BOZEC, 2004; CHANG, 2007).

Assim,

“Les activités du secteur public ont toujours par delà les citoyens ‘bénéficiaires’, la société globale comme destinataire ultime. Par contre, l’activité du secteur privé se résume essentiellement à offrir des biens et des services commerciaux aux individus ‘consommateurs’. Ce qui motive les acteurs socioéconomiques, c’est le profit qu’ils peuvent tirer de leurs productions” (BOZEC, 2004).

A trajetória das firmas estatais nos últimos anos confirmam essa observação. A(s) razão(ões) para a criação dessas empresas relacionam-se a objetivos ligados aos projetos políticos em disputa no país. Refletem, portanto, distintos interesses que podem variar da garantia da segurança nacional à implementação de estratégias de rompimento com a condição de subdesenvolvimento e de retomada da soberania sobre os recursos naturais. A empresa estatal e os propósitos para os quais serve são decididos, assim, no jogo político, refletindo o balanço temporário das forças que se enfrentam naquele determinado contexto.

As estatais são produtoras de bens e serviços, mas são também implementadoras de políticas públicas. As políticas públicas<sup>26</sup> são as ações e as propostas promovidas principalmente pelos governos, de regulação de múltiplos problemas e contradições que afrontam as sociedades contemporâneas. São fruto de um processo conflituoso que se desenrola no seio do aparato estatal em torno da alocação de recursos públicos, da definição de direitos de propriedade e da distribuição de oportunidades entre os diferentes grupos sociais. Esse processo, ainda que fortemente influenciado pela estrutura do Estado, acontece num plano mais ou menos autônomo.

Assim, por estarem envolvidas com a implementação e legitimação de políticas públicas, essas empresas encontram-se sempre expostas, em distintos graus, aos conflitos distributivos e disputas por poder político que caracterizam esse tipo de decisões. Isso chama a atenção para a importância da apreensão dos processos de disputa que agem sobre a estatal e que determinam seus objetivos e as suas estratégias operacionais.

De uma forma prática isso implica que a análise das políticas produzidas a partir do aparato estatal, e da ação das estatais, não seja apreendida de forma superficial somente a partir de seus conteúdos formais ou instâncias operacionais, ou no caso das estatais, por meio dos documentos oficiais orientadores de suas ações.

#### 2.2.1.1. O terreno estratégico do Estado e as políticas públicas

<sup>26</sup> Reconhecemos a existência de políticas públicas que são públicas por se destinarem à sociedade de uma maneira geral, produzindo bens públicos, mas que não são gestadas, planejadas ou implementadas pelos governos ou nenhum aparato estatal. Contudo, como nosso trabalho se propõe a analisar as firmas estatais, com base no escopo aqui proposto, optaremos por tratar a política pública a partir de uma visão mais restrita. Pensamos que isso não comprometerá nosso trabalho.



As interpretações do Estado<sup>27</sup> como um bloco monolítico ou sujeito da soberania legal de um determinado território são recorrentes, contudo, não parecem suficientes para o entendimento do seu papel e comportamento nas sociedades contemporâneas. O Estado nessa perspectiva é visto como um sujeito portador da soberania legal que controla a atividade econômica e que intervém com o objetivo de corrigir falhas ou que atua como um juiz ou árbitro neutro. Suas análises, portanto, se focam nas formas e motivos de intervenção de um ator neutro e nas disputas políticas com relação à alocação e à redistribuição de recursos promovidas ou constituídas em torno Estado. Ainda que essas questões sejam importantes, elas ignoram a dimensão mais importante da análise do Estado, e das estatais: a dimensão do poder e dos conflitos políticos que se desenrolam dentro do Estado e dos processos por meio dos quais as suas estruturas moldam e são moldadas permanentemente por esses conflitos. Não exercendo, assim, nem um papel completamente passivo, nem uma postura determinista que reflete o poder de uma determinada classe na sociedade.

O Estado é resultante e, ao mesmo tempo, conformador da luta política. É assim um emaranhado de relações sociais que conformam um sistema de dominação política vigente e que resulta de relações conflituosas travadas entre os atores daquela sociedade (JESSOP, 1990, 2005). Assim, ele não é um sujeito com estrutura e propriedades próprias e nem uma mera transposição da estrutura econômica daquela determinada sociedade para o plano político. É um estado de forças resultante do embate contínuo entre seletividades estratégicas (instâncias, formas de representação, de articulação, de intervenção etc.) e as estratégias dos diferentes grupos daquela sociedade, colocadas em prática dentro ou à distância do Estado, para alterar as seletividades do Estado em seu favor. Sua estrutura, portanto, não é somente algo estático, fruto de relações e disputas por poder, mas é atravessada continuamente por forças que a renovam e a reforçam.

Essa perspectiva do Estado traz para primeiro plano a análise das estratégias seguidas pelos diferentes grupos de interesses e categorias envolvidas na luta por dominação política. Os diferentes segmentos constituintes dos blocos de poder do Estado adotam estratégias variadas com o objetivo de se manterem no poder (procurando garantir a reprodução das estruturas que sustentam e reproduzem a sua posição). Suas estratégias são constantemente confrontadas com aquelas implementadas por outros grupos de interesses, centros de resistência com menos

<sup>27</sup> Antes de avançarmos no texto, cabe fazer uma distinção que será transversal a toda a nossa análise: a diferenciação, ainda que de uma forma geral, de Estado e governo. Muitas são as abordagens aplicadas ao Estado, desde aquelas neoutilitaristas que os consideram a agregação dos autointeresses dos indivíduos compreendidos em seu território e com o papel de regulação e proteção de interesses individuais, até abordagens mais complexas que os interpretam como atores ou instituições mais complexas que englobam instituições com um poder político soberano, um corpo próprio de leis e normas, um povo, um território, um governo entre outros. Não obstante as diferenças e conflitos nas definições de Estado, pode-se destacar um traço que parece percorrer quase todas as visões do Estado que é o fato de ser permanente e específico, ainda que possa apresentar consideráveis mudanças ao longo do tempo. O governo, por sua vez, é uma parte mais restrita do Estado, sendo o núcleo do poder decisório de um determinado período político, podendo corresponder a um partido único ou a uma coalizão deles. Seu peso, portanto, é claro nos embates travados no aparato estatal. Ele é, contudo, provisório, posto que obedece a ciclos políticos. Ainda que possam se manter no poder ao longo do tempo, e os partidos dedicam sua luta a isso, os governos normalmente têm a sua posição de poder reavaliada e reconfirmada (ou não) pelo jogo eleitoral de tempos em tempos. Assim, embora em determinados momentos essas duas categorias se sobreponham e sejam bastante semelhantes, elas são distintas entre si, principalmente em análises de longa duração. Em nossa análise, por cobrirmos um espaço de tempo curto (cerca de dez anos apenas), não faremos a distinção entre o Estado e governo. Mesmo assim daremos preferência em nossa análise para a utilização de termos como governo ou órgãos governamentais.

poder no aparato estatal que têm como motivação a transformação daquelas seletividades, para ampliar o seu poder relativo no aparato estatal. Suas estratégias podem se desenrolar dentro ou fora do aparato estatal<sup>28</sup>. Este embate, na medida em que é aberto e dinâmico, está também sempre aberto a contingências.

Uma estratégia é ao mesmo tempo um plano ou uma direção, um guia para as ações implementadas no presente e para se pensar o futuro com o objetivo de alcançar os seus objetivos ou realizar seus interesses. Nesse sentido, a estratégia liga o hoje ao que se quer no amanhã (MINTZBERG et alii, 1998). Contudo a estratégia é também uma trajetória, um comportamento que um determinado ator ou grupo de atores adota ao longo do tempo. Assim, atores e grupos de atores desenvolvem planos para seu futuro, visões mais ou menos sobre o que querem, a partir de padrões de comportamento que são resquícios do passado, de sua trajetória. Elas não são, contudo, planos herméticos levados a cabo sem modificações. As estratégias, sofrem também constantemente mudanças e revisões que se devem à percepção de mudanças conjunturais e à ação permanente de aprendizado dos atores que as colocam em curso.

O comportamento estratégico traz vantagens e desvantagens para os atores. Num primeiro caso, a estratégia confere uma direção a ser seguida e isso é vantajoso na medida em que define uma direção num ambiente fluído. A desvantagem disso é que em alguns casos, as estratégias podem operar como mecanismos que cegam estes mesmos atores em determinadas circunstâncias e que fecham suas ações para circunstâncias ou oportunidades que não eram vislumbradas no período anterior, mas que estão presentes no momento da ação. Assim, no comportamento estratégico, ainda que a definição de uma direção seja importante, é imprescindível a flexibilidade para lidar com as contingências e para mudar de direção nos casos em que isso se mostre necessário. Um segundo atributo da estratégia é que ela tem o poder de operar como um mecanismo coordenador de esforços, em particular quando envolve mais de um ator, permitindo que múltiplas ações convisjam para um determinado fim almejado coletivamente. Em terceiro ela funciona como um mecanismo criador de identidade que, de certo modo, define o ator ou o grupo de atores em questão, fornecendo elementos que os identificam e diferenciam dos demais atores. As estratégias implementadas pelos atores no jogo político, portanto, terão maior eficiência na medida em que consigam se adaptar e lidar com as seletividades do Estado, resultantes de lutas anteriores.

Quanto mais o sistema político encontra-se dividido, maior o espaço para os atores, em especial aqueles detentores de menos poder, implementarem estratégias com maiores chances de realização. Nesse cenário há mais espaços favoráveis para a formação de alianças ou para a entrada de grupos de interesse contestadores. O balanço de forças, a estrutura do aparato estatal e suas seletividades, podem assim ser alterados. A opinião pública e mudanças eleitorais são fatores que podem corroborar com mudanças nas coalizões governantes e alterar o balanço de poder que opera no aparato estatal.

<sup>28</sup> Duas formas pelas quais as estratégias daqueles segmentos que estão excluídos do aparato estatal também têm impactos sobre o Estado: lutas populares podem ser mediadas por atores estatais com diferentes filiações políticas e presentes em diferentes esferas do aparato governamental e, à distância, ao serem consideradas e alterarem as estratégias dos segmentos que constituem o bloco dominante.

Os *policy makers*, em grande parte burocratas e políticos, têm um papel importante nesse embate. Diferentes grupos de interesses em luta na sociedade se organizam em torno de distintos núcleos dentro do aparato estatal que conformam centros de resistência ou centros de poder dependendo do seu poder acumulado na estrutura do Estado. Além dos atores constituintes do conjunto institucional do Estado, participam do jogo político grupos de interesses de distintas naturezas que se organizam com o objetivo de influenciá-lo. Dependendo do setor, isso pode ser mais ou menos ampliado. Hoje em dia esses grupos adquirem a forma de grupos de consumidores, sindicatos, organizações religiosas, corporações, grupos empresariais, organizações de terceiro setor, instituições, *think tanks*, fundações, institutos de pesquisa, associações profissionais, organizações da sociedade civil, movimentos sociais etc. Suas origens costumam ser variadas, assim como suas lógicas de atuação (BUECHLER, 1983).

Os embates sucessivos ao longo do tempo entre as seletividades estratégicas das estruturas e o comportamento estratégico e reflexivo dos agentes conformam a emergência de uma coerência relativamente estruturada sob a forma de políticas públicas. Ela é obtida a partir da interação contínua entre a reorganização reflexiva das seletividades estratégicas e a seleção e retenção contínua das estratégias e táticas que os atores orientam para essas estruturas. Assim, as políticas públicas não são um todo coerente e unitário, mas frequentemente corporificam contradições estruturais e criam dilemas estratégicos.

No Estado e nas políticas públicas, a reprodução das estruturas, bem como suas seletividades estratégicas, são apenas tendenciais e não determinísticas. As estruturas não podem garantir por si só sua reprodução, mas apenas beneficiar aquelas estratégias que são mais compatíveis com a sua reprodução. Assim, sempre há espaço para ações que superam ou contornam esses constrangimentos e, portanto, para ação de grupos que objetivam romper com a estrutura de poder dominante. O inesperado e mudanças são sempre possíveis de acontecer, ainda que dentro de uma tendência de reforço da estrutura atual. Por isso a importância do comportamento estratégico dos atores, da reflexão acerca das seletividades a que estão submetidos na estrutura do Estado e da capacidade de antever a ação dos demais jogadores no jogo político.

O embate desses grupos em torno de uma política pública (*public policy*) pode ser analisado em diferentes etapas, nem sempre sequenciais, que incluem: a formulação da agenda; a criação das alternativas políticas que possibilitam que determinado problema seja passível da ação de política pública; a seleção de uma alternativa; e a implementação desta decisão. Esses processos não são racionais nem encadeados, ao contrário, e dependem em última instância das estratégias dos atores e do contexto político e institucional no qual se desenrolam (KINGDON, 1995). Em cada uma dessas etapas, os atores e grupos de interesse agem por meio de estratégias com o objetivo de defender seus interesses.

Para um determinado assunto se tornar uma política pública, ele precisa entrar na agenda de decisões do governo que inclui as temáticas que são reconhecidas como importantes e que efetivamente envolverão um processo decisório para a sua implementação. Isso pode ser resultado da ação unilateral do governo ou da ação de grupos de interesse articulados que conseguem espaço na opinião pública para

transformar um determinado tema em interesse de política pública. Além da agenda de decisão existem mais dois tipos de agendas que não necessariamente se articulam. Uma é a agenda não governamental e que corresponde às temáticas e assuntos que recebem atenção da opinião pública em geral e, principalmente, de grupos de especialistas. A outra é a agenda governamental, que corresponde, aos temas e assuntos que efetivamente recebem atenção de um determinado governo e para as quais ele é sensível, mesmo que não se tornem objeto de implementação.

A formação da agenda de políticas públicas é fruto da confluência de três diferentes fluxos (*streams*) independentes que interagem e possuem dinâmica própria e diferenciada. O primeiro é caracterizado pelos problemas e inclui os múltiplos processos que determinam que um problema ganhe a atenção dos gestores e demais públicos. O segundo refere-se ao processo em que os diferentes grupos, organizados, com base nos seus recursos e numa análise reflexiva do contexto político, geram diferentes “soluções” ou “respostas” àquele problema que são compatíveis com os seus interesses. E, por último, o fluxo da política (*political stream*) que tem poderosos efeitos na definição das agendas e que se refere ao contexto político ampliado, composto pelo humor político nacional, pelo ambiente de grupos de pressão, pelos resultados de eleições e/ou mudanças na distribuição do poder nas arenas decisórias do país. O fluxo político é composto por elementos como o humor político, campanhas de grupos de pressão, resultado de eleições, distribuições ideológicas no congresso e mudanças de administração. Os dois primeiros fluxos influenciam e são diretamente influenciados pelo *political stream* que normalmente determina também a abertura de uma janela de oportunidades (KINGDON, 1995).

Uma vez aberta uma janela de oportunidades, os grupos de interesse e os atores governamentais envolvidos com aquele determinado assunto ou temática se articulam e desenham estratégias com o objetivo de garantir que seus interesses sejam contemplados na política pública desenhada. Nessa luta, os grupos dominantes daquela área ou setor (ligados aos centros de poder e privilegiados pelas estruturas seletivas do Estado) procuram manter ou ampliar o seu domínio e seus interesses, ao passo que os grupos ligados aos centros de resistência procuram alterar as seletividades das estruturas do Estado de modo a favorecerem seus interesses. Neste processo é central a figura dos empreendedores de políticas que são pessoas ou grupos dispostos a investir seus recursos numa ideia ou projeto com o objetivo de implementá-lo. São normalmente bons negociadores e pessoas com muitas conexões políticas e que, em virtude do seu capital social e político acumulados, são capazes de amarrar problemas com soluções, favorecendo o desenho da proposta política.

#### 2.2.1.2. Os grupos de interesses e a disputa por políticas públicas

Os grupos de pressão política ou grupos de interesse desenham suas estratégias com o objetivo de usarem sua influência política para ampliar o bem estar dos seus membros. Eles podem ter origens variadas, englobando aqueles formados por meio da ação planejada de empreendedores, portanto, tendo uma formação mais racional e permanente (MCCARTHY & ZALD, 1977) e aqueles que possuem uma formação mais espontânea ou ligada a alguma reivindicação conjuntural. Os inúmeros

atores que os constituem se unem em torno de um fator comum que os identifica, seja ocupação, indústria atuante, renda, área geográfica e outras características. Esses grupos, ao estabelecerem relações sociais, circuitos de interação e processos decisórios coletivos, implementam ações coletivas que visam ao alcance de objetivos comuns compartilhados por seus membros, ainda que em alguns casos possam também perseguir interesses individuais.

Sua ação é orientada para o aumento da sua influência sobre o Estado, conseguida a partir da mobilização de recursos em torno de uma estratégia comum. As estratégias envolvem gastos em recursos, energia e tempo, que são direcionados para campanhas, contribuições para candidatos, propaganda política e outros meios de exercício de pressão política e de disputa por capital político. Os grupos competem num contexto onde gastos (recursos, tempo e energia) se transformam em pressão política, o que no balanço de forças pode ser revertido também em influência política. O montante de favores distribuídos pelo governo a um determinado grupo de interesse esbarra no orçamento e na relação política e alianças estabelecidas com outros atores com interesses contraditórios. Então, em muitos casos, o ganho de influência por um grupo determina a redução, ao menos parcial, da influência de outros na definição das políticas públicas (BECKER, 1993).

Olson (1965, p. 17), na *Lógica da Ação Coletiva*, chama atenção para o problema do carona ou do *free riding*<sup>29</sup>. Segundo Olson os indivíduos não se veriam incentivados a agir de forma coletiva, ainda que compartilhassem de um objetivo comum, na medida em que a ação envolveria custos arcados individualmente e, ao mesmo tempo, produziria benefícios para todos. O dilema da ação coletiva assim estaria no fato de que os indivíduos racionais não seriam incentivados a investir esforços, tempo, energia, recursos etc. na ação, posto que se beneficiariam dos seus resultados de uma forma integral.

Contudo, a história recente tem demonstrado que cada vez mais grupos de interesse amplos e envolvendo distintos membros engajam-se em algum tipo de ação coletiva, o que se reflete nas distintas perspectivas das novas teorias sobre os movimentos sociais (JENKINS, 1983). Oliver & Marwell (1988) levantam que o argumento de Olson se aplicaria a casos onde os benefícios produzidos não permitem o seu uso combinado e a exclusão. A ação coletiva referida por Olson, portanto,

<sup>29</sup> Existem algumas formas de se fomentar a ação coletiva que contribuem para a redução do problema do *free riding*. O primeiro refere-se a eliminação do comportamento *free riding* pelo estabelecimento de ferramentas de controle e supervisão de comportamento, vigia, por punição a comportamentos desviantes, intimidação e multas, e implementando regras que distribuam os benefícios e os custos reduzindo o incentivo ao *free riding* (BECK, 1983).

O segundo é pela ação de alguma empreendedor político, ou seja, a ação de um ator que pode gerar bens coletivos para aquele determinado grupo, que arca com os custos de deflagrar a ação coletiva ao mesmo tempo em que defendem seus interesses pessoais. Os grupos podem obter benefícios coletivos quando atores, agindo em busca de seu próprio interesse, motivam a organização e a produção de bens coletivos, como partidos políticos que assumem a causa com o objetivo de ganharem votos ou por compartilharem da causa, bem como ativistas e organizações da sociedade civil que são financiadas com o objetivo de representar certos interesses e assessorar movimentos sociais (HARDIN, 1991).

O terceiro é a concessão de incentivos seletivos, que são aqueles incentivos que as organizações recorrem com o objetivo de manter ou ampliar seus associados ao longo do tempo e após a organização ser criada e que nem sempre estão relacionados aos seus interesses principais. Exemplos são o fornecimento de descontos em determinados serviços, a elaboração de publicações específicas etc. Hardin também destaca o papel da ideologia a criar a coesão social para a ação nesses grupos (HARDIN, 1991).

implicaria atividades nas quais os resultados seriam sempre repartidos com muitos, o que desencorajaria o investimento inicial.

Para Oliver & Marwell os argumentos de Olson não podem ser aplicados a casos nos quais os bens resultantes da ação são não rivais e não exclusivos, posto que nesses casos os ganhos poderiam ser compartilhados por muitos. Ao mesmo tempo, chamam atenção para a importância de se incluir na análise o custo envolvido nas atividades de pressão e a propensão a participar dos membros de um determinado grupo<sup>30</sup>. Atividades que tenham um custo relativamente baixo, tenderiam a ter uma participação maior. Adicionalmente, grupos apresentam indivíduos com distintas inclinações para participar de uma ação coletiva ou voluntária. O problema da ação coletiva visto dessa perspectiva, portanto, não seria o desafio de mobilizar todas as pessoas com interesse num determinado bem, mas um grupo mais restrito que se articula e busca bens públicos em nome de muitos.

Ao mesmo tempo, mais do que um cálculo de custo benefício, a ação coletiva envolveria questões mais amplas como a resposta a incentivos morais e intencionais, ideologias, sentimentos de altruísmo, o comprometimento moral ou a atuação com o objetivo de impedir ou reverter perigos que afetam toda a humanidade como direitos humanos e ambientais (JENKINS, 1983). Com relação a esses últimos, diante de uma situação de “não saída”, os atores tenderiam a usar a “voz” (HIRSCHMAN, 1996) com o objetivo de reverter uma determinada situação, incentivando-os à organização. Nos dias atuais, um dos fatores que mais tem diferenciado os movimentos sociais de outras formas de representação seria justamente a sua capacidade de despertar sentimentos de solidariedade e incentivos para ações intencionais que permitem a fusão do interesse coletivo, do grupo, com os interesses de autossatisfação e morais pessoais dos atores. É a alma militante.

Assim, ainda que envolva um número ampliado de pessoas identificados com uma causa (não contribuintes), a ação coletiva tem a sua operacionalização conduzida efetivamente por um número pequeno de participantes. São eles que precisam ser mobilizados e que implementam ações e investem distintos recursos na causa que eles acreditam e na qual pensam que podem fazer a diferença (contribuintes). Essas contribuições podem envolver tempo, energia ou outros recursos como dinheiro, reputação, legitimidade, confiança etc. Esse grupo mais restrito e ativo é reconhecido como a sua massa crítica (OLIVER & MARWELL, 1988).

Os grupos de interesses não surgem espontaneamente. Existem custos em organizar e coordenar o trabalho de distintas pessoas e esses custos crescem na medida que mais pessoas se envolvem e quanto mais distantes e conflitivos sejam

<sup>30</sup> Bens com custos não muito elevados fazem com que o indivíduo decida contribuir com a ação coletiva sem se preocupar com o montante de pessoas que se beneficiará dele (ou vendo isso como positivo como em muitos casos em que a decisão pela participação envolve questões ideológicas), pois o benefício de usufruir daquele bem será superior ao seu custo. Nessas situações, então o tamanho do grupo se traduz num efeito positivo sobre a probabilidade de alguém no grupo contribuir com a sua produção e sobre o montante de contribuições efetivas que serão mobilizadas dentro do grupo. Assim, mesmo que o grupo que efetivamente contribui seja reduzido, em proporção, ao universo de pessoas que possuem aquele interesse, o número total de pessoas envolvidas com a ação coletiva tende a ser maior em grupos maiores. Ao mesmo tempo, os níveis de contribuição potencial que estão distribuídos dentre os membros daquele determinado grupo serão maiores quanto mais dispostos a contribuir com a produção daquele determinado bem esteja um determinado membro. Os motivos para a contribuição são variados, oscilando de casos de puro altruísmo e ideologia a casos nos quais aquele determinado ganho possa representar outros ganhos para a pessoa (econômicos, políticos, status, carreira, fortalecimento de alianças etc.).

seus posicionamentos iniciais (exigindo um trabalho árduo de articulação de interesses). Assim, será sempre mais fácil e menos custoso organizar uma ação coletiva que envolva um número menor de pessoas ou pessoas menos heterogêneas, ainda que isso tenha impactos sobre a representatividade e legitimidade do grupo em questão.

Os objetivos e interesses dos grupos envolvidos no embate político são sempre únicos, pois dependem de sua trajetória de criação, do contexto em que vivem e, muitas vezes, de características das lideranças que as coordenam naquele momento. Contudo, algumas linhas gerais poderão ser traçadas para orientar nossa análise. Associações ligadas a sociedade civil e trabalhadores normalmente apresentam objetivos de natureza distinta das associações ligadas às empresas. As empresas, associações empresariais e outros grupos ligados a essa classe, normalmente focam temas relacionados direta (demanda de políticas de infraestrutura, redução do juro etc.) ou indiretamente (como a questão ambiental) com a atividade empresarial. De uma forma geral os interesses dos grupos da sociedade civil incluem não apenas recompensas materiais, mas elementos mais subjetivos e relacionados com temas mais amplos de interesse da sociedade como defesa da natureza, reafirmação de direitos humanos, políticas de saúde, tempo livre, a geração emprego, benefícios para a família etc. As organizações ligadas ao trabalho, como os sindicatos, também demandam questões mais amplas que aquelas observadas no âmbito empresarial, mas tendem a se centrar mais no campo do trabalhista, relacionadas à remuneração e à qualidade do ambiente do trabalho para os trabalhadores.

As firmas capitalistas e os empresários normalmente encontram uma maior facilidade em determinar seus interesses e em negociá-los com seus pares. O consenso, de uma maneira geral, tende a ser mais fácil em grupos mais homogêneos. Ainda que em algumas situações essas empresas compitam entre si, o leque de demandas comuns potenciais ou possíveis tende a ser mais restrito. Elas podem, portanto, ser mais facilmente objetivadas no caso das empresas (envolvem em grande parte demandas quantitativas e/ou facilmente traduzidas em propostas). Os demais grupos dependem de processos mais complexos de consulta às bases e de construção de um posicionamento comum, o que em muitos casos pode ter um elevado custo e desgaste político envolvido (OFFE & WIESENTHAL, 1984).

Esses distintos grupos de interesses, articulados em redes ou coalizões, disputam políticas públicas e desenham estratégias que contemplam seus interesses tendo em vista as seletividades do Estado. Essa interação caracteriza-se por ser um processo dinâmico. Um constrangimento para um ator no curto prazo ou para um conjunto de atores pode se tornar uma oportunidade conjuntural num horizonte de tempo mais longo, ou diante da ação de um outro grupo, e isso implica revisões permanentes e a garantia da flexibilidade em suas estratégias. Os agentes precisam também ser capazes de perseguir diferentes tipos de alianças estratégicas com o objetivo de modificar o impacto seletivo dos constrangimentos e das oportunidades que estão em curso, ampliando assim suas chances de sucesso. Como os agentes são capazes de operar em diferentes escalas espaciais e horizontes de tempo, os constrangimentos estruturais espaciais e as oportunidades conjunturais são também determinadas de maneira estratégico relacional (JESSOP, 2005).

A ação coletiva possui, assim, duas importantes dimensões (TILLY, 1979). Primeiro, uma dimensão de aprendizado, ou seja, suas formas são constantemente aprendidas, compreendidas, planejadas, avaliadas e reavaliadas. O grupos normalmente refletem sobre si mesmos. E, a segunda dimensão é ter de lidar permanentemente com constrangimentos do contexto político vigente. As pessoas que se organizam em torno de uma causa sabem, mais ou menos, os caminhos possíveis para executar suas estratégias. Possuem informações e intuições sobre as possibilidades de sucesso ou de derrota ao confrontarem seu conteúdo com os contextos seletivos que enfrentarão e com a ação prevista para os demais atores e grupos de interesse com os quais interagem. Assim, a ação dos grupos é estratégica e envolve uma dimensão reflexivo-estratégica que permite a constante reconstrução das decisões e das diretrizes que as orienta (JERKINS, 1983).

No embate de forças políticas corporificadas em distintos grupos de interesses em torno de uma política pública, as instâncias governamentais desempenham um papel preponderante. Além de monopolizarem as decisões e os recursos que são vitais para os interesses da população, é por meio da disputa do Estado que se alteram as condições para ação dos grupos, ampliando ou não o espaço de atuação. A estrutura do Estado orienta e sinaliza possíveis caminhos para a ação coletiva, mesmo quando realizada à distância (TILLY, 1979). Em virtude disso um elemento que contribui para o maior ou menor sucesso das estratégias dos atores diz respeito ao peso institucional daquele ator (ou dos grupos com os quais mantém aliança) no aparato estatal. O Estado é composto, de forma geral, por diferentes centros de poder e de resistência (que estão interligados à ação de distintos grupos de interesse na sociedade) que possuem posicionamentos diferenciados na dinâmica institucional. Assim, alguns centros e grupos possuem uma maior facilidade para acessar órgãos, pessoas ou recursos, para acelerar processos, para aprovar ações, para tomar decisões etc. O peso institucional define os grupos e instituições que possuem maior “autoridade” em cada campo temático ou setorial determinado (HEIGL, 2011).

#### 2.2.1.2.1. Algumas propriedades dos grupos de interesse

O desempenho de cada grupo de interesses dependerá, em grande parte, das suas capacidades em desenhar uma estratégia que se adapte às seletividades do Estado (buscando utilizá-las em seu favor) e que selecione e mobilize recursos para a sua realização. No embate político, a realização dessas estratégias dependerá de suas capacidades organizacionais, suas capacidades de aprendizado e suas capacidades para implementar e reforçar suas estratégias. O bom desempenho dos grupos pode ser medido por duas dimensões: a capacidade de provisão de benefícios (materiais e imateriais) aos membros integrantes do grupo ou ao conjunto das organizações do movimentos e a aceitação formal da organização ou do movimento, pelos seus maiores antagonistas e instâncias oficiais de participação, como uma representação válida de um conjunto de interesses legítimos (JENKINS, 1983).

Um elemento fundamental para a ação coletiva e para o seu desempenho é a capacidade dos grupos de interesse, por meio de processos internos com diferentes graus de participação, negociarem e construírem uma estratégia política que articule os



seus interesses e que sirva de elemento unificador das diversidades que o transpassam (e cuja raiz está nos diferentes grupos e indivíduos que os constituem). Esse projeto deve ser amplo e flexível a ponto de contemplar os diversos atores e organizações que o compõem -dando-lhes uma plataforma comum pela qual lutar- e, ao mesmo tempo, permitir a abertura de canais de comunicação e instâncias de negociação com atores e organizações que não fazem parte do seu corpo de membros mas cujos programas políticos se aproximam. Essa maior flexibilidade do projeto político amplia a quantidade de apoiadores -diretos e indiretos- de uma determinada causa. Ao mesmo tempo, o projeto político que alimenta a estratégia não pode ser por demais aberto sob pena de se descaracterizar e perder a identificação com os membros originários daquele grupo de interesse. Veremos agora cada uma das propriedades dos grupos de interesse:

**i. Capacidades organizacionais:** envolvem três importantes aspectos da ação coletiva: a organização social, ou o seu grau de coesão interna (OLIVER & MARWELL, 1988); a capacidade de construção de alianças; e os recursos (de diferentes naturezas) que são mobilizados (MCCARTHY & ZALD, 1977; JENKINS, 1983; HEIGL, 2011).

**Organização social:** refere-se ao conjunto de relações sociais construídas e estabelecidas entre os seus membros ou entre grupos de interesse. O grau de mobilização pré-existente do grupo é um fator diferenciador da organização social. Grupos de interesse, como os movimentos sociais e os partidos políticos, que são mais constantes, tendem a manter uma maior organização social que facilita o processo de mobilização desses atores em torno de diferentes causas.

**Capacidade de construção de alianças:** a capacidade de se unir em coalizões temporárias e, muitas vezes, instáveis, com grupos que compartilhem parcialmente de seus interesses e que possam somar forças. É uma importante estratégia a ser recorrida, pois amplia os apoios com os quais os grupos contam. Elas possibilitam, em grande parte, o crescimento dos recursos mobilizados por aquela determinada causa potencializando suas chances de vitória frente a um determinado contexto político e econômico.

**Recursos:** Ainda que diferentes grupos de interesses não apresentem formas únicas de mobilização de recursos, o montante de pressão realizada tenderá a manter uma relação com os recursos controlados por aquela determinada organização (MCCARTHY & ZALD, 1977). Distintos grupos de interesses atuantes apresentam diferentes lógicas de mobilização, ou seja, implementam diferentes estratégias para mobilizarem variados recursos que possuem e direcioná-los numa estratégia para realização dos interesses construídos coletivamente.

De uma maneira geral também percebe-se uma diferença no estoque de recursos mantido pelos grupos. Grupos ligados a associações comerciais, corporações, e outros grupos ligados à classe empresarial tendem a traçar estratégias que requerem mais o uso de recursos materiais e financeiros, posto que são normalmente os recursos que possuem em maior quantidade. Os sindicatos possuem em maior quantidade outros tipos de recursos como tamanho e legitimidade. E grupos da sociedade civil e movimentos sociais, como costumam ter recursos financeiros limitados, tendem a

traçar sua estratégia com base em outros recursos como legitimidade e reputação, tamanho entre outros (OFFE & WIESENTHAL, 1984).

Alguns recursos mobilizados pelos grupos de interesse:

**Recursos financeiros:** são recursos monetários acessados pelos grupos de interesse com o objetivo de influenciar os processos políticos em seu favor. Os mesmos podem ser aplicados tanto em atividades legais como *lobbying*, contribuições para campanha, realização de campanhas de mídia, como em transações ilegais como corrupção, suborno e desvios de recursos (LEECH et alii, 2007). Suas influências tendem a ser diluídas na medida em que o processo político é influenciado por múltiplos fatores, atores e por diversificadas estratégias que nem sempre se pautam apenas em questões financeiras. Os grupos de interesses ligados a empresas e conglomerados, bem como a associações comerciais, normalmente, concentram recursos financeiros e costumam recorrer bastante às atividades de *lobbying* e de doações a campanhas.

**Aliados no aparato estatal:** um dos recursos mais importantes que os grupos de interesse podem ter é o grau de apoio que a sua causa tem dentre os *policy makers*. Deriva daí a importância de que os grupos tenham mapeados seus possíveis aliados dentro do aparato estatal e de que seja estabelecida entre eles uma conectividade. Essas redes de interesse, portanto, perpassam as estruturas governamentais. A abertura desses canais é importante, pois permite que os *policy makers* e os grupos de interesse organizados trabalhem de forma coordenada com o objetivo de defenderem os interesses que ambos compartilham. Cada um pode arcar tarefas distintas: oficiais dentro do Estado e do governo podem definir agendas de políticas públicas, marcar reuniões com colegas, fazer ou preparar pronunciamentos em favor da causa etc. Grupos de interesses organizados normalmente possuem pessoas e especialistas com tempo disponível, habilidade e recursos para preparar ações, campanhas, projetos de lei etc.

As relações estabelecidas com membros do aparato governamental podem ser de natureza geográfica, profissional, ideológica entre outros. É importante destacar que se trata de uma relação mútua. Se para os grupos de interesse na sociedade é fundamental ter um aliado dentro das instâncias governamentais de modo a estarem a par dos processos e tempos políticos, aumentando suas chances de aproveitamento de oportunidades abertas; para os *policy makers* a conexão com grupos na sociedade possibilita o fortalecimento de suas causas e posições dentro das instâncias decisórias pelo apoio de grupos externos (LEECH et alii, 2007).

**Magnitude da ação coletiva:** é outro recurso que pode ser mobilizado em diferentes ocasiões. Ele diz respeito ao tamanho e representatividade dos contribuintes e não contribuintes dos grupos de interesse e coalizões de grupos de interesse. Quanto maior a sua heterogeneidade, maior tende a ser a sua representatividade e pressão política. Ao mesmo tempo, quanto maior a dimensão do grupo maior o poder de atração sobre os *policy maker*. Os políticos são atraídos pelas promessas de votos e os burocratas podem depender de uma forte base de apoio para aprovarem suas propostas políticas dentro de uma arena decisória. Importante destacar que a representatividade e a amplitude (tamanho) nem sempre estão relacionados: um grupo pode ser representativo e relativamente pequeno; ao passo que outro pode ser grande em

número de apoiadores, mas pouco representativo na medida em que sua causa não é compartilhada por outros grupos na sociedade.

Com relação à representatividade entendemos que é a capacidade do grupo em envolver em sua articulação um universo heterogêneo de atores, grupos e organizações de diferentes naturezas envolvidas ou apoiadoras de um determinado tema. Quanto mais heterogêneos os atores, maior tende a ser a sua representatividade, pois torna mais difícil que aquele interesse seja confinado e identificado apenas com uma facção política ou partidária. No entanto, o custo político da construção de consensos envolvendo organizações de diferentes naturezas e orientações políticas tende a ser proporcional à heterogeneidade daquele universo. Nessas situações os grupos de interesse envolvidos na negociação coletiva estão constantemente expostos ao risco de se “descharacterizarem” ou de abandonarem princípios e valores importantes que estão na base de sua identidade original, o que, no futuro, pode enfraquecê-lo como construção coletiva.

**Acesso a recursos técnicos e científicos:** capacidade de mobilizar recursos técnicos e científicos, próprios ou de terceiros, contratando ou recorrendo a institutos de pesquisa e universidades, órgão especializados em análises científicas, sociais e de mercado com o objetivo de legitimar e reafirmar seus interesses. Essa dimensão “técnica e científica” tem um importante papel na construção da hegemonia, pois contribui largamente com a construção de uma narrativa que transforma os interesses particulares daquele determinado grupo em interesses gerais para a sociedade, ampliando suas chances de apoio por diferentes segmentos da sociedade.

**ii. Capacidades de aprendizado:** referem-se à capacidade dos atores aprenderem com as suas experiências e de modificarem suas próprias estratégias no curso dos conflitos. Como caracteriza-se por ser um processo extremamente dinâmico, as chances de sucesso de uma determinada estratégia estarão relacionadas à capacidade do grupo em questão aprender e rever constantemente sua estratégia original com o objetivo de melhor adaptá-la às oportunidades e contingências apresentadas pelo ambiente (TILLY, 1979).

**iii. Capacidade operacional:** capacidade para desenhar suas estratégias e, então, mobilizar as capacidades organizacionais necessárias para a sua implementação (TILLY, 1979; HEIGL, 2011).

#### 2.2.1.4. Estatais: terreno estratégico e ator integrante da luta política

A estatal, portanto, está incumbida de implementar integral ou parcialmente a política pública de um determinado setor. A definição do seu papel e estratégias serão resultado de uma disputa entre distintos atores dentro e fora do aparato estatal. Nessa luta, as distintas coalizões de atores que formam a estatal podem acionar distintos grupos de interesses na implementação de estratégias dentro e fora da estrutura institucional da firma com o objetivo de realizar seus interesses (JESSOP, 2005).

Nesse sentido, quanto mais polarizados forem os interesses envolvidos no embate, mais contraditórios e fragmentados poderão ser os seus resultados e os interesses com os quais a estatal precisa lidar. Isso coloca a estatal no meio de um processo conflitivo e de disputas, um cabo de guerra mais ou menos velado, disputado em diferentes graus por atores, governamentais ou não. Nessa seção procuraremos sistematizar alguns elementos para entendermos o jogo de disputa política que envolve e transpassa as estatais.

Os dirigentes da firma estatal, operam num contexto no qual suas diretrizes maiores são determinadas em última instância, a partir de um jogo político de disputa entre diferentes atores governamentais e não governamentais, portadores de diferentes objetivos, competências e meios de intervenção e organizados, em maior ou menor grau, em torno de centros de poder e de resistência. Para esses distintos grupos, a estatal é, em diferentes graus, objeto comum de decisão. Os objetivos da estatal, assim, dependendo das temáticas que acionam ou portam envolverão diferentes representações do Estado e grupos de interesse diversos com os quais a estatal precisa simultaneamente lidar, negociar e disputar autonomia (ANASTASSOPOULOS, 2005).

Esse campo de disputa, ainda que se desenrole prioritariamente em torno de atores governamentais, não se restringe a eles, sendo objeto de ação de inúmeros outros grupos ligados ao mercado ou à sociedade civil. No aparato estatal as estatais estão articuladas com uma multiplicidade de ministérios, agências e outros atores, aos quais precisam se reportar e apresentar resultados, com frequências diferenciadas, e com diferentes graus de subordinação. Fora do aparato estatal, no mercado, estabelece relações sociais com diferentes grupos de interesses, portadores dos mais distintos interesses, como econômicos, sociais, culturais e ambientais. Esses grupos implementam estratégias com o objetivo de interferir nas suas decisões ou alterar o curso de suas ações e estratégias. Essas estratégias podem se dar no campo estatal ou não, na medida em que ações implementadas e outros campos têm o poder de influenciar o seu comportamento.

Destacam-se assim, empresas concorrentes à estatal, fornecedores e outros prestadores de serviço, organizações da sociedade civil, sindicatos e movimentos sociais entre outros que buscam por diferentes meios monitorar as atividades e operações da firma e, assim, influenciar suas decisões. Ainda que não tenham o poder de influenciar diretamente os objetivos e decisões das empresas, esses atores muitas vezes possuem a capacidade de pressionar as instâncias governamentais em defesa de seus interesses, influenciando os instrumentos de controle que são acionados por esses atores, e a opinião pública, de modo a causar danos à imagem e à percepção que a sociedade tem da mesma. Essas situações acabam, indiretamente, influenciando o comportamento das firmas estatais.

O balanço de poder entre esses diferentes centros de poder e de resistência, e entre distintos grupos de interesses, estruturam o campo dentro do qual as estatais implementam suas estratégias. Esse campo define quais alternativas estão disponíveis para ação, as compensações e os custos associados a cada uma delas. Elas determinam, portanto, o espaço de autonomia potencial para as estatais. Quanto mais ativo o papel do Estado ao moldar mercado, mais estratégicas tornam-se as estatais no

reforço ou transformação dos padrões de dominação (na conformação do balanço de forças na luta política) e, portanto, maior o conflito em torno delas. Como elas mesmas são moldadas na luta política, dependendo do projeto econômico pactuado e do grau de abertura democrática da estrutura política, os objetivos da estatal e ela mesma serão mais ou menos objeto de disputa, por grupos de interesses, por controle político. Este balanço envolve padrões de dominação que não são deterministas, mas que moldam e ao mesmo tempo são moldados pela luta travada entre atores e grupos de interesse que aspiram estabilidade e mudança, dependendo da sua posição naquele campo de ação.

Nesse processo de ajustamento complexo, os centros de poder utilizam as estruturas seletivas para preservar o padrão de dominação, muitas vezes por meio da adoção e manipulação dos interesses dos centros de resistência, como quando cedem em determinadas áreas periféricas com o objetivo de manter seu poder. Os centros de resistência, ao mesmo tempo, procuram montar suas estratégias tendo em vista as estruturas seletivas que constroem sua ação, com o objetivo de transformá-las e conformar um novo balanço de poder que aumente seu poder de influência e de controle sobre as decisões das estatais.

Nessa situação, cada um desses atores está em competição direta com o outro em seus esforços para exercer controle sobre a firma e assegurar que os seus interesses sejam garantidos. Como parte do aparato estatal, o Estado e os órgãos governamentais acabam tendo maior influência e autoridade para acionar instrumentos de controle da atuação da estatal, como veremos a seguir. É o Estado em última instância quem tem o poder de decisão na maior parte das estatais. Contudo, na medida em que as estatais são também um terreno estratégico envolvendo distintos grupos de interesse, nem sempre, o Estado terá o controle absoluto.

O sinal recebido pela estatal, portanto, dificilmente é uniforme, adquirindo muitas vezes traços descoordenados e repletos de demandas, requerimentos e incentivos conflitantes o que torna sua implementação bem mais complexa. Na ponta essa situação pode acarretar que a estratégia perseguida pela empresa sofra momentos de aceleração e desaceleração, bem como que ações iniciadas sejam descontinuadas ou modificadas em seu curso, dependendo da correlação de forças da luta política travada nas instâncias do Estado ou mesmo na estatal.

Ao mesmo tempo, um risco que sempre ronda os processos de definição de objetivos, negociação, tutela e controle das estatais é o risco de que interesses pessoais ou político-partidários se sobreponham aos objetivos estabelecidos para a estatal. Os políticos, burocratas e profissionais envolvidos são, antes de tudo, pessoas com poder e influência que possuem, ao mesmo tempo, interesses pessoais, objetivos, personalidades, ideias e compromissos que influenciam sua tomada de decisão. Este atores, quando não são responsáveis diretos pela tomada de decisão, podem também canalizar suas ações para persuadir e convencer os tomadores de opinião a decidirem em conformidade com os seus interesses. O risco é maior se isso ocorre nos círculos mais elevados da escala decisória, onde as decisões são tomadas de forma inquestionável e onde os instrumentos de controle ou de intervenção são menores.

Essa influência pode se dar de diversas formas, dependendo da conjuntura político, econômica e social vigente e da posição do ator em questão. Preocupações com a carreira no setor público ou privado, por exemplo, podem influenciar a tomada de decisões pelas lideranças estatais. Nem sempre o risco percebido pelo dirigente a respeito de uma determinada decisão sobre sua reputação ou a carreira é o mesmo vigente nas estratégias das firmas (HOLMSTRÖM, 1999). Diante desse quadro, o dirigente pode optar por tomadas de decisões que não priorizem a perseguição de alguns objetivos pelas firmas estatais, mas que representem vantagens ou a valorização de sua reputação profissional ou política.

O burocrata, de um modo geral, pode ter em mente valorizar o seu currículo à frente da empresa estatal com o objetivo de, futuramente, alcançar elevados cargos no setor público ou mesmo no setor privado. De fato muitos são os exemplos em que burocratas deixam cargos de alta direção em empresas estatais para integrar cargos diretivos no setor privado (e vice versa) ou em que após assumirem um cargo com maior poder decisório numa estatal, são promovidos para funções de maior prestígio e com maior poder decisório. Em ambos os casos há situações nas quais ele priorizará o desenho de estratégias para a firma que também lhes garantam um alto retorno pessoal, ainda que essa estratégia não seja a melhor ou mais indicada para a firma em questão com base na política perseguida ou nas estratégias de mercado. Uma variável-chave para o administrador é a possibilidade de obter sucesso ou não e os impactos disso na sua reputação ou do seu talento percebido. Nesse caso, os administradores evitarão tomar decisões que arrisquem sua reputação, ainda que sejam importantes para a consecução dos objetivos da empresa (HOLMSTRÖM, 1999). Adicionalmente, a permanência do burocrata a frente da estatal ou a sua alocação em outras funções mais altas da escala decisória, dependem do reconhecimento de sua competência profissional e da manutenção de um bom relacionamento político com segmentos influentes no campo político respectivo. Interesses pessoais, neste sentido, poderão influenciar os objetivos priorizados na estratégia da empresa favorecendo a tomada de decisões que resultem no acúmulo de “favores políticos” por esse agente.

O político, por sua vez, terá em mente duas preocupações principais. Em primeiro lugar, há o interesse em garantir a sua continuidade na vida política. Nesse sentido a política pública implementada pela estatal, se bem sucedida, agradará aos grupos de interesse que o apoiam e poderá dar visibilidade ao seu mandato, ampliando a base do eleitorado que o sustenta. O político, assim, poderá priorizar nas estratégias da firma, o alcance de objetivos sociais como, por exemplo a geração de empregos ou a realização de projetos sociais. Adicionalmente, interesses político-partidários pessoais também podem recair sobre a firma estatal com o objetivo de agradar ou realizar troca de favores entre partidos da base aliada ou com membros do seu partido, acumulando capital político que, no futuro, pode ser utilizado como “moeda” por aquele agente para apoio nas eleições e troca de favores em votações, aprovações de propostas etc.

### 2.2.2. Estado e estatais: o difícil ajuste entre o controle e a autonomia

Como vimos, as firmas estatais são caracterizadas por uma natureza dupla que combina a orientação de objetivos políticos, relacionados a sua inserção no Estado, e sua face empresarial voltada para objetivos microeconômicos (ABRANCHES, 1979; ALVEAL, 1994). Sua face empresarial reunida à face estatal confere às estatais uma posição estratégica para se mover ao longo das interações entre o setor público e o privado, entre o campo econômico e social e o político.

Como parte do aparato estatal, as empresas estatais estão sujeitas a instrumentos utilizados pelas instâncias governamentais para lidar e controlar a estatal. Ao mesmo tempo, na medida em que as empresas possuem uma inserção direta produtiva geradora de impactos em diversas áreas relacionadas com a vida, cada vez mais suas ações são influenciados por grupos de interesses variados que não se encontram restritos aos espaços governamentais. Tendo em vista essa dupla inserção, as lideranças das empresas estatais procuram ativar relações e alianças com grupos de interesses, dentro e fora do aparato estatal, bem como outros recursos disponíveis, com o objetivo de acumular capitais de distintas naturezas a serem mobilizados em estratégias que visem à preservação ou à ampliação de espaços de autonomia e de poder decisório (ALVEAL, 1994). Veremos a seguir como essa dinâmica de controle -autonomia se dá na estatal.

#### 2.2.2.1. Alguns instrumentos de controle das estatais

O Estado ou distintos órgãos governamentais possuem o poder residual sobre as decisões envolvendo a estatal, pois são eles que ocupam o papel de dono ou acionistas majoritários. Os instrumentos de regulação acionados pelo Estado se situam ao longo de dois campos extremos que variam entre a tutela e o controle, e que podem ser de dois tipos: de intervenções diretas nas instâncias tomadoras de decisões ou de monitoramento *ex post* das decisões tomadas com possíveis correções de rumo ou rupturas em suas estratégias (ANASTOSSOPOULOS, 2005).

O exercício de autoridade sobre a estatal pode ser realizado de forma geral de três modos: centralizado, quando existe um corpo governamental ou ministério responsável por todas as estatais daquele país; descentralizado, quando diferentes estatais respondem a diferentes ministérios e as estatais estão sujeitas a diferentes requerimentos; e o modo dual, onde um ministério determinado, como o ministério das finanças ou um outro órgão governamental desempenha a supervisão em determinado campo de todas as estatais, mas outras funções são conduzidas por outros ministérios de acordo com o setor no qual a estatal atua. No primeiro caso temos Singapura, Chile, Polônia, Indonésia entre outros. No segundo, situa-se o caso da China onde algumas estatais estão submetidas normalmente a Comissão de Supervisão e Administração dos Ativos do Estado (SASAC), outras aos SASACs locais e outras sofrem forte influência de outros órgãos estatais. E no último caso, situa-se o México, Brasil, Vietnã, Turquia, Índia, entre outros (WORLD BANK, 2006).

No Brasil, as estatais respondem a diferentes ministérios, a depender do setor ou indústria no qual atuam. O Ministério do Planejamento, Gestão e Orçamento

supervisiona a performance e o gerenciamento financeiro de cada uma delas, com interferência, muitas vezes, do Ministério da Fazenda. Além disso, as estatais estão diretamente subordinadas a um ministério que coordena a política setorial correspondente à ação da estatal. Assim, e dependendo da conjuntura econômica, ainda que submetida a um ministério setorial, a estatal poderá sofrer maior ou menor interferência de outros ministérios em decorrência de constrangimentos macroeconômicos. Dependendo da conjuntura político-econômica o Ministério da Fazenda terá um maior peso institucional e um maior poder de intervenção em questões como orçamento, definição de investimentos e, em alguns casos, negociações sobre políticas de preço, determinando em última instância suas decisões.

O ministério setorial, responsável pelo desenho, implementação e gerenciamento da política do setor em questão, terá muita influência na ação das estatais, pois além de definir suas metas setoriais, será responsável pela indicação da maior parte dos seus cargos diretivos. A estatal deverá se reportar, sempre, a esse ministério. Entretanto, ainda que as políticas públicas estejam relacionadas a um determinado campo de atuação setorial, em alguns casos elas são resultantes de processos mais amplos de participação e de coordenação de interesses que envolvem uma multiplicidade de centros de poder ou resistência instalados dentro e fora do aparato estatal. Isso implica que os objetivos e as políticas das quais as estatais estão encarregadas sejam, em muitos aspectos, multidimensionais e/ou fragmentadas. Isso implicará também que a estatal esteja, direta ou indiretamente, relacionada a diferentes ministérios ou órgãos governamentais portadores de distintos projetos estratégicos. Esses atores terão diferentes graus de controle e intervenção sobre a ação da estatal. Quanto maior peso institucional do ator, maior sua capacidade de exercício de autoridade (HART & MOORE, 1990). Esse diferente grau de poder influenciará também as estruturas de hierarquização das prioridades da estatal em casos de múltiplos e distintos objetivos relativos a diferentes centros de poder e de resistência.

Um dos primeiros instrumentos de controle da estatal é a definição da pessoa que estará efetivamente à frente da empresa e nos cargos de direção. Decisões desse tipo ficam a cargo normalmente do Conselho de Administração da estatal com forte influência do ministério que oficialmente a tutela, responsável pelo setor no qual atua, e do Presidente do país. Em muitos casos acionistas majoritários definem a maior parte do Conselho de Administração das firmas que, no caso das estatais, é o Estado. As escolhas desses atores respondem à combinação de uma multiplicidade de fatores motivadores que podem variar desde competência técnica e respeito a hierarquias e processos internos à firma até acordos políticos com o objetivo de acomodar grupos de apoio à coalizão governante no Congresso. A escolha dos cargos diretivos nas estatais também obedece a processos semelhantes. São definidos pelo presidente da estatal em exercício, mas com forte influência da autoridade governamental competente. Dependendo do momento político, os *policy makers* à frente da firma podem ser conectados ou desconectados com uma maior ou menor facilidade.

Os demais atores governamentais, com distintos interesses na política mas com um menor peso institucional, ainda que respondam por políticas com interfaces com o campo de atuação da estatal e influenciem seus objetivos, tendem a ter um menor poder de intervenção direto na empresa, concentrando a sua atuação em outros mecanismos de pressão, persuasão e constrangimentos.



O Estado, em particular os centro de poder relacionados com o campo de atuação da estatal, têm um amplo poder de influência nas instâncias onde são tomadas as decisões estratégicas, como nos Conselhos. Cabe ao conselho deliberar sobre questões de orientação e direção geral da companhia, definir sua missão, objetivos estratégicos e diretrizes; aprovar os planos estratégicos e os programas de investimento; e fiscalizar a gestão dos diretores. Cabe também ao Conselho a nomeação do Presidente da estatal que define a diretoria que ficará a cargo das decisões administrativas e da operacionalização de sua missão e políticas específicas. Estas instâncias, não raro comportam a representação de grupos minoritários, como representantes dos trabalhadores, de acionistas minoritários, entre outros, mas estes atores, por serem minorias, não possuem voz.

Na prática, os conselhos e as assembleias de acionistas, ainda que sejam instâncias de participação e luta política, acabam funcionando mais como um espaços de formalização de decisões e de publicização de informações do que como um espaços definidores de decisão. Normalmente, o representante do acionista majoritário ou o grupo de acionistas majoritários se articulam antes e usam esses espaços meramente como instrumentos de transmissão da decisão que ali são legitimadas. Os representantes dos acionistas minoritários, quando assegurados na composição do Conselho, nem sempre conseguem levar a cabo essa tarefa, pois não possuem voz. Adicionalmente, ainda que respondam a grupos de interesses dos quais são representantes, esses atores podem ter os seus interesses desviados, na medida em que podem optar pela formação de alianças visando à permanência nesta função de representação por motivos pessoais como recompensas financeiras ou prestígio (HART, 1995). Essas estratégias, contudo, são desenhadas tendo como limite as estruturas de poder estabelecidas e a capacidade de se manterem portadores dos projetos estratégicos dos grupos de interesses aos quais estão ligados.

Em democracias, mesmo naquelas com elevada fragmentação em ministérios e departamentos, a filiação partidária (ou da coalizão dominante) constitui um importante critério de escolha de burocratas e políticos que estão a cargos das funções diretivas das estatais. Essa intuição converge em grande parte com os trabalhos da nova sociologia econômica que analisam a importância dos laços pessoais e de confiança na determinação de cargos e empregos (GRANOVETTER, 1985). Políticos orientados por motivos políticos (garantia da base social e negociações intrapartido ou de equilíbrio de forças em coalizões partidárias) tenderiam a delegar funções e dar autonomia a agentes com preferências similares às suas o que, em tese, reduziria bastante o custo de agência das decisões estratégicas tomadas. Como administradores de empresas estatais tendem a ter uma grande autonomia na tomada de decisões do dia a dia sobre a política corporativa, o principal da estatal tenderia a escolher nomes dentre os seus aliados ou de partidos da mesma coalizão que a sua para estarem à frente da estatal. Há casos, também em que a nomeação de dirigentes nas estatais obedecem a motivações de acomodação dos seus aliados políticos no aparato estatal, gerando “créditos” políticos futuros. A alocação de aliados nas estatais significa ampliar seus espaços de poder dentro do aparato estatal e rendimentos financeiros. Esse mecanismo é sempre arriscado pois pode resultar na indicação de uma pessoa sem as qualificações necessárias para o cargo ocupado.

Além do controle último de poder e influência sobre a nomeação das instâncias decisórias das estatais, atores governamentais poderão acionar outras

ferramentas e instrumentos com o objetivo de assegurar que os seus interesses sejam atendidos. Esses instrumentos agem sobre dois aspectos: sobre a definição do campo de atuação, dos objetivos da estatal e sobre os meios disponíveis para a realização desses objetivos. Na definição dos objetivos o Estado intervém a partir de seus diferentes grupos ou ministérios, com diferentes pesos institucionais. Esses objetivos podem ser contraditórios, de modo que a maximização de um pode representar o constrangimento ou a anulação de outro.

Em muitos casos, observa-se o ranqueamento e hierarquização desses objetivos por determinados atores do aparato estatal. O processo de definição e hierarquização dos objetivos pelo Estado é complexo. Esse processo é sempre constrangido pela necessidade da estatal desempenhar um papel mais amplo em múltiplos aspectos do desenvolvimento do país, exercendo em muitos casos um papel importante na garantia de políticas sociais, ambientais, trabalhistas, industriais entre outras, e pela necessidade de garantia da estabilidade econômica e da eficiência nas atividades tocadas pelas estatais (que sempre são questionadas e sofrem pressão pela privatização). Contudo, em algumas situações, a busca pelo lucro e pela competitividade pode anular ou prejudicar a conquista de outros objetivos importantes que demandam tempo e investimentos de longo prazo e que nem sempre são lucrativos de imediato. Então o Estado tentará sempre resolver essa equação de modo a equilibrar ambos, ainda que nem sempre isso tenha uma solução (ANASTASSOPOULOS, 2005).

Diante desse contexto, o Estado ou Governo adota instrumentos para articular os objetivos da estatal com os objetivos políticos mais amplos daquela determinada instância governamental. Uma primeira situação corresponde à definição de instrumentos macroeconômicos que delimitam os campos de atuação possíveis para a estatal. Esses instrumentos não se aplicam apenas às estatais, e variam de regulações fiscais (taxas, regras de amortização etc.), sociais (obrigações para o bem estar e de garantia dos direitos da população frente à atividade da empresa), trabalhistas (relacionadas a regulação de suas atividades relacionadas às condições de trabalho, de remunerações e garantia de direitos), ambientais (relacionadas à atuação da firma sobre o meio) entre outros. Essas regras, em muitos casos, podem se aplicar também ao setor privado, ainda que as estatais tendam a ser vistas como os exemplos, estando sujeitas a maiores pressões tanto por parte do governo como dos grupos organizados da sociedade e do mercado.

O segundo refere-se aos instrumentos mesoeconômicos que, em princípio, referem-se aos instrumentos utilizados naquele determinado setor no qual a empresa atua. Em muitos casos, eles se condensam em planos setoriais que são elaborados para orientar os atores privados e estatais e facilitar que as metas sejam atendidas.

O terceiro grupo de instrumentos são os microeconômicos cujos efeitos podem ser avaliados com mais facilidade após a implementação. Consistem nos instrumentos de administração corporativa e que se relacionam com cinco decisões principais no âmbito da estatal: fixação dos objetivos gerais, estratégias de mercado, tecnologia e estratégia industrial, estratégia financeira e estratégia organizacional e social. Ficam a cargo da direção da estatal, dos Conselhos e dos ministérios que têm a maioria nessa instância.

Um segundo conjunto de instrumentos é a implementação de regulações e procedimentos de controle que entram em ação após decisões terem sido tomadas e implementadas. Esses processos podem resultar em ações que visem à correção de rumo pequenas ou que representem rupturas com estratégias implementadas. Um primeiro controle é exercido pelos Tribunais de Contas e pelo Parlamento. O tribunal de contas é responsável por exercer a fiscalização, contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da estatal, avaliando-a quanto à legalidade e à economicidade. Ao Parlamento cabe o controle por meio de votações de legislações relacionados com a atuação das estatais, pela elaboração de processos de investigação, pela redação de pedidos de esclarecimentos sobre determinadas ações da estatal, pela realização de audiências públicas e pela abertura de comissões de investigação. Contudo esses controles nem sempre são aplicados, visto que esses atores estão incumbidos da fiscalização de muitas entidades, o que prejudica o seu trabalho pela incapacidade em acompanharem todos os processos que recaem sob sua responsabilidade.

As instâncias governamentais também podem acionar mecanismos de monitoramento das ações implementadas pelas estatais, porém nem sempre utilizam efetivamente esse controle. Um primeiro meio de exercício desse controle é a solicitação de materiais e relatórios periódicos sobre as ações das estatais que possuem interface com suas áreas de atuação. Esse instrumento, contudo, nem sempre é utilizado. Muitas vezes, a estatal possui mais conhecimento dos mercados e políticas com as quais atua do que as agências e outros órgãos governamentais, o que recairia num problema principal-agente. Adicionalmente, nem sempre esses meios de controle e monitoramento se mostram vantajosos. Em alguns casos, as autoridades de Estado preferem acionar mecanismos para o controle direto dos objetivos e decisões das estatais, do que realizar o monitoramento. Avaliações podem dar visibilidade a possíveis falhas e problemas na implementação da política pelas quais a própria autoridade que realiza a avaliação é responsável. Nesse caso, ainda que a avaliação seja um importante instrumento de monitoramento da ação pública, ela pode causar constrangimentos ou gerar custos políticos muito altos para a estatal e o órgão governamental relacionado (ANASTASSOPOULOS, 2005).

Outro ator que influencia e procura, em algum grau, controlar as empresas estatais são as agências reguladoras. Elas agem em setores vitais da economia e exercem funções típicas do Executivo, como a fiscalização, e do Legislativo, quando editam normas, certificados, regulações de qualidade e procedimentos etc. Em alguns casos, podem também impor penalidades e regular contratos estabelecidos. O Ministério Público, órgão independente ligado ao Executivo, vem também ganhando peso no controle das estatais, ao fiscalizar as empresas e entrar com ações para casos nos quais as mesmas estejam contrariando interesses e violando direitos da sociedade. Outras instituições que exercem também um importante papel na imposição de controles e limites às empresas estão ligadas aos órgãos judiciários ou tribunais que atuam como árbitros em conflitos e podem influenciar a elaboração de leis que venham a restringir a sua atuação.

#### 2.2.2.2. A luta pela autonomia das estatais

A firma estatal, contudo, não se encontra completamente fragilizada frente às intervenções das instâncias governamentais ou outros atores. Elas sempre têm a opção de desenhar e implementar contra-estratégias com o objetivo de ampliar seus espaços de autonomia e de poder de decisão. Para isso as firmas recorrem aos recursos disponíveis e capitais acumulados em diferentes áreas para defender sua autonomia no desenho de estratégias. De um modo geral, a maior capacidade da estatal em construir sua autonomia estará relacionada com o acúmulo de capitais de distintas naturezas e com a capacidade de exercício de poder simbólico (poder e grau de autonomia inquestionáveis, tomados como naturais) que legitimem sua ação e posição naquela determinada sociedade.

O exercício da autonomia está condicionada à construção de dois atributos pela estatal. A sua capacidade de construção de uma identidade política, fruto de sua trajetória e construída no curso de sua interação com atores estatais, com o governo, com atores privados do mercado e com outros grupos de interesse. E a construção de um projeto político estratégico próprio que expresse a percepção das lideranças da firma estatal sobre o que é estratégico para a firma, ou seja, desejável e indesejável no longo prazo. Esse projeto estratégico, na medida em que é formado, implementado e transformado num ambiente de incerteza, precisa ser flexível de forma a possibilitar a reorientação de suas estratégias em determinadas situações (ALVEAL, 1994).

A autonomia é alimentada pela construção de capacidades organizacionais em três áreas principais. A primeira refere-se à capacidade de tomar decisões de ordem institucional e legal (relacionadas como seu capital político). A possibilidade de exercício da autonomia será maior na medida em que se ampliam os canais de interação e de influência da estatal sobre as decisões políticas (dentro ou fora da estatal), que aumenta o grau de liberdade para o exercício de suas atividades e que são impostos limites para interferências externas sobre as decisões da firma.

A segunda relaciona-se ao desenvolvimento de competências no mercado em que atua (capital social -organizacional- e financeiro) que fazem com que a estatal tenha uma maior autoridade e, portanto, capital simbólico. Nesse caso, a empresa deriva seu poder do desenvolvimento, ao longo de sua trajetória, de competência técnica ou monopólio de conhecimento especializado naquele determinado campo ou setor. A maior ou menor influência da empresa, e seu poder derivado dessa autoridade, estão relacionados, em maior ou menor grau, com a centralidade da atividade desempenhada em relação ao modelo de desenvolvimento pactuado e implementado pelo governo; com o grau de incerteza que envolve o setor; com a sua capacidade de geração de inovações e competências tecnológicas; com o seu posicionamento no mercado; e com a complexidade dos processos decisórios que envolvem suas atividades.

No terceiro, a fonte de poder reside na competência para a formação de alianças na esfera estatal, no mercado ou na sociedade (capital social e político acumulado). Dependem do acúmulo de capitais a partir do vínculo que os núcleos diretores da empresa cultivam com grupos de interesses estratégicos relacionados com o seu campo de atuação. Num limite as alianças firmadas com diferentes grupos de interesse conferem legitimidade e apoio às ações da empresa e as tornam mais imunes à interferências (ALVEAL, 1994).

O fortalecimento da autonomia da estatal frente ao Estado e sua maior influência nas arenas decisórias, portanto, depende grandemente da sua capacidade em atuar como intermediadora de interesses dos seus meios de intervenção. A intermediação está relacionada à sua atuação não apenas como transmissora de interesses, mas como agente ativo na reelaboração de demandas e interesses dos grupos com os quais está em contato de forma a incluir ou reforçar neles suas próprias estratégias de expansão.

Na dinâmica da relação da estatal com as instâncias governamentais e do Estado a direção da estatal luta por autonomia em dois níveis principais do processo decisório: sobre a formulação de estratégias (acúmulo de recursos de autoridade) e sobre a alocação de recursos (capacidade de financiamento de operações e investimentos).

No que se refere à autonomia sobre a formulação de estratégias (recursos de autoridade) existem dois campos: autonomia política e autonomia gerencial. O primeiro normalmente se dá na firma, mas em articulação com arenas externas, e está relacionado à autonomia política para a formulação de estratégias e políticas. Normalmente essa autonomia é contraposta aos inúmeros instrumentos de controle acionados pelas esferas governamentais como vimos anteriormente. Uma segunda forma de autonomia é a autonomia gerencial que é a capacidade dos dirigentes da empresa em determinarem os meios pelos quais realizarão os objetivos definidos previamente nas arenas decisórias situadas fora da empresa, reduzindo as margens de influência externa sobre a implementação. Assim, a direção da empresa reserva para si a definição dos passos concretos que operacionalizarão as decisões estratégicas.

O segundo nível de exercício de autonomia envolve decisões relativas ao padrão de financiamento da empresa, que podem se desdobrar em autonomia financeira para cobrir as atividades produtivas existentes e de capital que se define pela livre disposição do excedente da empresa para fins de acumulação -investimento (ABRANCHES, 1979; ALVEAL, 1994).

## **Objetivos do capítulo e conclusões preliminares: As dimensões de análise das firmas estatais e seu papel nas sociedades contemporâneas**

As firmas estatais são instituições híbridas que operam no mercado produzindo bens e serviços e que são propriedade parcial ou integral do Estado. Estas firmas, mesmo quando cobrem seus custos operacionais com receitas próprias, têm no Estado seu maior agente controlador e tomador de decisão. Nosso objetivo nesse capítulo pode ser sumarizado em dois blocos. No primeiro bloco pretendemos, a partir do resgate da trajetória das firmas estatais no Brasil e no mundo no século XIX e XX, fornecer um quadro de como essas empresas surgiram e como evoluíram ao longo do processo de desenvolvimento dos países. Nosso objetivo era traçar um cenário do lugar das firmas estatais nos dias de hoje. De um modo geral, podemos dizer que a história das estatais ao longo do tempo nos indica que essas firmas sempre foram atores importantes, aos quais os diferentes Estados nacionais recorriam em distintas fases, para fomentar o desenvolvimento dos países. Adicionalmente, a análise nos demonstra que desde os anos 2000 as empresas estatais têm tido sua importância ampliada no Brasil e no mundo.

A partir da análise mais abstrata desses atores, implementada no segundo bloco, pudemos compreender como se dão as interações entre as firmas estatais e outros atores com os quais estão conectadas, em particular, com diferentes órgãos e agências governamentais. As estatais são, em última instância, implementadoras de políticas públicas e, por isso estão expostas, em distintos graus, aos conflitos distributivos e de disputas por poder político que caracterizam esse tipo de tomada de decisões. Sua relação com o Estado e os órgãos governamentais aos quais está subordinada, portanto, caracteriza-se por uma eterna disputa por controle e autonomia.

Como constituintes e, ao mesmo tempo, resultado de um processo de luta política, os dirigentes da firma estatal operam num contexto no qual seus objetivos, dependendo das temáticas que acionam ou portam, envolverão diferentes representações do Estado e grupos de interesse com as quais a estatal precisa simultaneamente lidar, negociar e disputar autonomia. Esse campo de disputa, ainda que se desenrole prioritariamente em torno de atores governamentais, não se restringe a eles. O balanço de poder entre esses diferentes centros de poder e de resistência estruturam o campo dentro do qual as estatais implementam suas estratégias, na medida em que definem quais alternativas estão disponíveis para ação, bem como as compensações e os custos associados a cada uma delas. Como parte do aparato estatal, o Estado e os órgãos governamentais acabam tendo maior influência e autoridade para acionarem instrumentos de controle da atuação da estatal. As lideranças da estatal, por sua vez, desenham diferentes estratégias para ampliar seu poder nos processos de tomada de decisão e, ao mesmo tempo, garantir a autonomia política e sobrevivência no mercado da firma.

### CAPÍTULO III - OS FATORES MOTIVADORES PARA A ENTRADA DA PETROBRAS NA PRODUÇÃO DE AGROCOMBUSTÍVEIS

Nesse capítulo analisaremos os principais fatores motivadores da entrada das empresas petrolíferas, dentre elas a Petrobras, no mercado de energia, em particular na produção de etanol e biodiesel. Esse movimento não se deu de maneira imediata. Em muitos aspectos, essas fontes energéticas foram vistas como concorrentes às energias derivadas de fontes fósseis, como o petróleo, o carvão mineral e o gás e uma ameaça às empresas petrolíferas.

Iniciaremos o capítulo procurando resgatar a trajetória da Petrobras, com o objetivo de entendermos o lugar que ocupa hoje na sociedade brasileira. Detentora inicialmente do monopólio sobre o mercado de hidrocarbonetos no país, a Petrobras atravessou o período de abertura do mercado brasileiro às empresas internacionais de petróleo e gás (1990) como estatal. Sua trajetória recente foi marcada pela realização de reformas administrativas e organizacionais que possibilitaram um maior direcionamento da empresa para uma lógica de mercado, aproximando suas práticas das companhias internacionais de petróleo. A história da empresa mostra que as relações estabelecidas com o Estado brasileiro e sua atuação no mercado permitiram que a Petrobras acumulasse capitais (político, econômico, cultural, social), dotando-lhe de elevado poder no cenário energético do país. Ela destaca-se hoje por ser a maior estatal e empresa brasileira, por deter vantagem competitiva na exploração de petróleo *offshore*, em águas profundas e ultra-profundas (acima de 5.000 - 7.000 metros de profundidade), por estar presente em 26 países e por disputar no mercado internacional diretamente com as *majors*. Ao mesmo tempo, suas práticas gerenciais e operacionais, se aproximam daquelas adotadas por algumas das maiores empresas do mercado de petróleo e gás no mundo.

Destacamos nesse aspecto três grupos de fatores principais, que não esgotam os motivos que levam a Petrobras a investir em agrocombustíveis, mas que explicam em grande parte esse movimento. O primeiro, mais estrutural, deve-se ao contexto atual de fortalecimento e crescimento das empresas estatais de petróleo (as Companhias Nacionais de Petróleo) no mercado internacional de gás e energia. Esse novo posicionamento leva as maiores companhias nacionais de petróleo, ou seja, estatais, a adotarem uma postura diferente, mais próxima daquela seguida pelas maiores companhias privadas. O constante questionamento dos padrões de eficiência dessas empresas, com ápice nas décadas de 1980 e 1990, e o seu crescimento no contexto atual fazem com que as mesmas adotem progressivamente lógicas operacionais e estruturas administrativas mais próximas daquelas adotadas pelas grandes empresas privadas. Neste período, tal qual a BP, a Petrobras se projeta como uma empresa integrada de energia e fortalece sua atuação no mercado de energias alternativas, em especial, na produção de agrocombustíveis como o etanol e biodiesel, e em outras energias renováveis como a eólica.

No segundo grupo, que denominamos mercadológicos, destacamos dois fatores da conjuntura internacional, que se acentuam nos anos 2000 e tornam o mercado de agrocombustíveis mais atrativo para investimentos. O cenário de aumento do preço do petróleo no mercado internacional e a adoção por diversos países de mandatos de substituição dos combustíveis fósseis. Soma-se a isso o aumento das preocupações ambientais. Todos esses fatores tornam os agrocombustíveis mais atrativos, seja pelas possibilidades de lucros ou pelo interesse em agregar valor à marca da empresa, buscando ampliar seu capital social (recursos organizacionais). Esse novo cenário altera significativamente as estratégias das empresas de petróleo e gás. Observa-se assim um ponto de inversão no posicionamento de boa parte das companhias de petróleo que de um discurso de incompatibilidade com as questões ambientais, passam a ver no debate ambiental a possibilidade de abertura de novos mercados e de agregação de valor à sua marca.

No terceiro destacamos aqueles que chamamos políticos. Estes, embora reforcem e se misturem com oportunidades de mercado (em alguns casos criando oportunidades, em outros, sendo reforçados por elas), apresentam uma dinâmica própria. As experiências acumuladas com agrocombustíveis pelo Brasil, em biodiesel e principalmente em etanol, resultam numa elevada competitividade na produção agroindustrial e na consolidação de uma matriz energética com participação relativa de energias renováveis muito superior à matriz mundial. Isso por si só se traduz em importantes vantagens competitivas no mercado internacional. Tendo isso em vista, os agrocombustíveis ganham importância na agenda política externa brasileira e passam a ser utilizados de forma estratégica visando à consolidação do Brasil como uma potência energética mundial e líder na produção de agrocombustíveis. Esse novo posicionamento confere à Petrobras, estatal brasileira na área de petróleo e gás, um papel central seja no cenário interno, seja no plano internacional.



### **3.1. Petrobras, capitais e vantagens competitivas: do monopólio à empresa estatal competitiva e maior multinacional brasileira**

#### 3.1.1. As origens e a consolidação da Petrobras

A criação da Petrobras está ligada a um intenso processo de mobilização popular em torno da campanha O Petróleo é Nosso!<sup>31</sup> que deixou marcas profundas no imaginário social brasileiro e que foi a base para a constituição de uma poderosa identidade política que se mantém e é fortalecida até hoje. A polêmica em torno do petróleo teve origem por volta de 1940 quando cresciam as discussões sobre os rumos do desenvolvimento econômico do país e a regulamentação do setor. A maior atenção para o assunto se deu com os trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte em 1946 e com as discussões sobre o Estatuto do Petróleo.

O debate da época polarizava entre os que aceitavam ou não a participação de empresas estrangeiras nas atividades de exploração<sup>32</sup>. Em 1947, grupos de interesse que defendiam a nacionalização completa do mercado se organizaram em torno da Campanha<sup>33</sup> O Petróleo é Nosso!, tendo no Centro de Estudos e Defesa do Petróleo, que reunia militares, estudantes, homens públicos e intelectuais a favor da vertente nacionalista, seu principal núcleo intelectual e político. Em posição oposta, estavam os privatistas -cunhados pejorativamente de entreguistas- englobavam principalmente órgãos da imprensa, o mundo empresarial, banqueiros e grandes comerciantes- que defendiam a presença do capital externo na exploração.

Vargas chegou à Presidência e em 1951 o debate sobre a política do petróleo foi retomado. Mediante muita pressão popular a Lei número 2004 de outubro de 1953 constituiu a Petróleos Brasileiros - Petrobras, empresa de propriedade e controle do

<sup>31</sup> Para uma descrição mais detalhada da campanha O Petróleo é Nosso! Ver MIRANDA, Maria Augusta Tibiriçá. O Petróleo é nosso: a luta contra o "entreguismo" pelo monopólio estatal. São Paulo: Editora IPSIS, 2004.

<sup>32</sup> O debate ganha maior visibilidade por conta das conferências do Clube Militar de Juarez Távora e Horta Barbosa relativas à política do petróleo. Juarez defendia que Brasil formasse uma aliança com os Estados Unidos e que investisse no desenvolvimento de suas potencialidades econômicas e recursos naturais com o objetivo de contribuir na II Guerra. Horta Barbosa retomava as ideias dos anos 1930 e defendia a importância do petróleo e a necessidade de que o ritmo, forma e distribuição dos benefícios de sua exploração ficassem sob controle do Estado por seu caráter estratégico no desenvolvimento do país. Destacando o papel agressivo e espoliativo das multinacionais, defendia uma intervenção direta do Estado. O Ciclo de Conferências marca uma importante inflexão no debate sobre a política do petróleo, destacando o papel dos militares, que se encontravam divididos com relação ao tema, mas ampliando os debates por meio de debates públicos com participação da sociedade. Desperta-se assim o interesse público pelo tema, com a realização de outras iniciativas puxadas por outras instituições. No mesmo ano é encaminhado para o Congresso Nacional o Estatuto do Petróleo, legislação proposta pelo CNP, que defendia um sistema de concessões de 30 anos. A legislação permitia a participação estrangeira, mas em alguns setores assegurava a presença do Estado (como no transporte e refino), de modo que não agradou nenhum dos lados do debate.

<sup>33</sup> A campanha trabalhava em três frentes: ampliar o conhecimento popular sobre o debate da legislação de petróleo, por meio da realização de palestras e conferências; procurava construir um movimento nacional com a constituição de centros estaduais; e manter um trabalho constante de pressão junto ao Congresso. Com esses instrumentos, cresceu progressivamente na sociedade e ampliou sua base de apoio. Em 1949 tornava-se cada vez mais difícil a aprovação do Estatuto do Petróleo que tramitava no Congresso em seu formato original.

Governo, com participação majoritária da União, encarregada de explorar em caráter monopolista a indústria petrolífera no país, menos a distribuição que já tinha participação consolidada de empresas estrangeiras. Desde então, a Petrobras acumulou um forte peso simbólico à sua marca, associando a sua imagem ao Brasil, ao nacionalismo e à soberania nacional. Essa forte identidade da empresa com o Brasil tem sido a sua maior fonte de vantagem competitiva. Esse capital cultural e simbólico, alicerçado na sua identidade política, constitui até hoje um dos maiores patrimônios da empresa.

Ao longo dos seus primeiros anos de existência, a Petrobras procurou constituir um sólido quadro de profissionais especializados e ampliou progressivamente seus investimentos em tecnologia, possibilitando o acúmulo de conhecimentos, procedimentos e rotinas de excelência. Ainda nos primeiros anos de existência, foi contratado para o Departamento de Exploração Walter Link que trabalhava para a Standard Oil Co. A nomeação de Link e a contratação de profissionais estrangeiros tinha uma dupla finalidade: adquirir o *know-how* norte-americano para exploração, formando o corpo técnico da empresa; e aumentar as chances de descobertas e produção no curto prazo. Muitos estudos e prospecções foram realizadas. Estava dado o primeiro passo para a construção de outro importante capital da empresa, seu capital cultural, que reside nos seus conhecimentos, técnicas e procedimentos acumulados nos seus trabalhadores e em rotinas operacionais formais e informais. Em 1959, diante de resultados pouco animadores e descobertas de reservas, a empresa muda sua política de exploração.

Iniciava-se uma nova fase, com a substituição progressiva dos técnicos estrangeiros por brasileiros que retomaram o programa de exploração de novas reservas petrolíferas no país. Seu objetivo era a realização de investimentos de longo prazo no setor petrolífero. Os esforços deram resultados, novas reservas foram descobertas, mas seus resultados na produção ainda ficavam aquém do consumo brasileiro. Entre 1965 a 1976, os poucos resultados na exploração de petróleo *onshore*, chamavam atenção para a necessidade de avanços na plataforma submarina. Num contexto de queda nos preços internacionais de petróleo, avançar nessa estratégia dependeu de uma grande dose de ousadia gerencial e de um grande esforço de engenharia e geofísica. De 1973 a 1976 os investimentos em pesquisa cresceram consideravelmente e em 1977 foi descoberto o campo de Garoupa no litoral do Rio de Janeiro que logo se consolidou como a principal bacia petrolífera do país.

Estava lançada a semente para outro importante traço da trajetória da Petrobras ao longo do tempo: os investimentos em pesquisa e desenvolvimento de novas tecnologias. Em 1957 foi criado o Centro de Aperfeiçoamento e Pesquisas de Petróleo (CENAP) que em 1963 foi reestruturado, originando o Centro de Pesquisas e Desenvolvimento (CENPES). Foi por meio dessa estrutura que a empresa acumulou uma de suas principais vantagens competitivas sustentáveis: o desenvolvimento de tecnologia própria para exploração em águas profundas. Em 1967 com a diversificação de suas atividades, a constituição da Petrobras Química (Petroquisa) e da Petrobras Fertilizantes (Petrofértil) foi conformada a Petrobras holding.

Alveal (1994) destaca como um dos principais traços da Petrobras ao longo de sua história, que se acentua no pós-64, a manutenção e fortalecimento de uma forte

identidade política e de uma grande capacidade de articulação de interesses no mercado de petróleo e gás brasileiro.

No período militar a empresa adquiriu posição central no padrão de industrialização brasileiro. Como o preço de petróleo mais baixo no mercado internacional, a Petrobras avançou na verticalização no mercado interno, acelerando a instalação de um parque de refino de petróleo no país sob seu comando. Adicionalmente, nesse período, a política de Campos e Bulhões, com a verdade de preços das tarifas e a reforma administrativa de Heitor Beltrão no Ministério do Planejamento deixaram a empresa numa melhor situação financeira, o que resgatou a sua capacidade para realizar investimentos e possibilitou uma maior autonomia à empresa. E, por fim, fatores internos à empresa, políticos e técnicos permitiram que seus núcleos diretores assumissem a liderança no mercado brasileiro de hidrocarbonetos, atuando como intermediadores entre as políticas e governo e o capital nacional atuante nesse setor. A história da companhia nesse período foi intensamente marcada pela figura política de Geisel, primeiro na presidência da empresa, de 1969 a 1974, depois da República, de 1974 a 1979 (LEITE, 2007).

O papel duplo da Petrobras de agente atuante e estruturador do mercado e instrumento de política pública estava claro no discurso de posse de Geisel e constitui até hoje um importante elemento diferenciador da companhia. Destaca-se no discurso o reconhecimento do caráter duplo da empresa que atua no mercado comercial visando ao lucro e, ao mesmo tempo, desempenha importante papel como instrumento de política pública com o objetivo de fomentar, no longo prazo, setores que contribuem com o desenvolvimento do país. Essa especificidade da empresa, seu duplo papel, será observado em diferentes etapas da trajetória da companhia, traço que lhe confere um imenso capital político e social.

“(...) o monopólio em si como a própria legislação que lhe é pertinente são meios para assegurar o abastecimento nacional de petróleo (...). Desejo referir-me, ainda nesta oportunidade, a dois temas gerais da empresa, aos quais, sem menoscabo dos demais com que a Petrobras se defronta, atribuo relevante importância. Um é relativo ao caráter essencialmente dinâmico das nossas atividades, no afã de atender ao contínuo crescimento do mercado nacional de derivados de petróleo e cujo suprimento -repite- é objeto essencial e a própria razão de ser da Petrobras. *A empresa é constantemente solicitada em duas direções distintas: de um lado é necessário atender sempre a uma situação presente, qual a de fazer funcionar eficientemente e consolidar os empreendimentos já concluídos e em produção, dando-lhe vida regular e útil e o máximo de produtividade; de outro lado, está a situação prevista para um futuro relativamente próximo, consubstanciada na programação e execução -com oportunidade e o adequado dimensionamento- de projetos novos, em todos os setores que integram a indústria... O atendimento, no âmbito da empresa, desses aspectos essenciais -dos quais o primeiro é o principal gerador dos recursos para custear o segundo- constitui tarefa difícil e que exigirá constante atuação dos quadros dirigentes da Petrobras*” (GEISEL, 14/11/69 apud ALVEAL, 1994, grifo nosso).

O crescimento da empresa nesse período foi acelerado. A década de 1970 marcou a consolidação da atuação da companhia em mercados internacionais. Até então, a atuação no mercado internacional se dava sobretudo pela importação de equipamentos e contratação de empresas estrangeiras. Na década 1970, o aumento da demanda de petróleo pela maior atividade industrial e pelo milagre econômico, num contexto de crise do petróleo, incentivou a Petrobras a avançar para outros países. Em 1972 foi criada a Petrobras Internacional (Braspetro) cujas primeiras atividades foram na Colômbia, Madagascar, Iraque, Egito, Irã, China, Nigéria, Angola, Venezuela e Equador. A expansão internacional baseava-se em dois fatores: na necessidade de buscar novas fontes de petróleo e, mais tarde, na sua vantagem competitiva de exploração de petróleo em águas profundas.

Em 1973, com a primeira Crise do Petróleo, o governo brasileiro adotou medidas para reduzir o consumo de derivados, como a criação do Programa Nacional do Alcool. Esse constituiu o primeiro investimento da companhia em energias alternativas. Seu papel, contudo, nesse mercado restringiu-se à atuação no abastecimento e na distribuição, com nenhuma atuação na produção. Adicionalmente, a Petrobras passou a investir com mais peso em pesquisa e exploração no mar continental com investimentos crescentes até 1982 e instituiu os contratos de risco que permitiam a atuação de empresas privadas na pesquisa e produção de petróleo.

Motivada pela crise no mercado internacional, a empresa criou em 1986 o Programa de Desenvolvimento Tecnológico de Sistemas de Produção em Águas Profundas (PROCAP) que tinha o objetivo de melhorar a competência técnica da empresa na produção de petróleo em águas de profundidade de até 1000 metros. As perfurações de 200 a 500 metros de lâmina d'água tinham aberto um novo ciclo de oportunidades e requeriam o desenvolvimento de tecnologia própria. Essas atividades de pesquisa *offshore* possibilitaram o desenvolvimento de uma tecnologia própria por parte da petroleira e a sua entrada definitiva no mercado internacional.

Na década de 1980<sup>34</sup>, contudo, a agenda de governo alterou-se, deixando de se centrar na industrialização e no desenvolvimento e passando para o ajuste neoliberal. Frente à conjuntura internacional e nacional de crise, a agenda de ajustes e de equilíbrio macroeconômico passou a ser a nova ordem do dia. O enxugamento da liquidez internacional e o aumento das taxas de juros mundiais agravaram os desequilíbrios decorrentes do aumento do preço do petróleo, levando à moratória do México e do Brasil nos anos 1980. A intervenção estatal em setores produtivos adquiriu um traço negativo e passou a ser alvo de críticas de muitos atores, como lideranças empresariais privadas, acadêmicos, líderes políticos, tecnoburocratas e de organismos internacionais como o BIRD, o FMI e o BID.

Daí, passando pelo governo Collor até os governos FHC, a empresa foi alvo de tentativas e discursos que questionavam as estatais e inclinavam para sua privatização. A agenda política do governo pautada na estabilização se chocava crescentemente com o horizonte de investimentos de longo prazo e expansão puxados pela estatal, o que a deixava numa situação ainda mais fragilizada. Ainda no governo Collor foi

<sup>34</sup> Para uma excelente análise da trajetória da Petrobras desde a sua criação até o período de crescimento das ideias neoliberais ver Alveal (1994).

instituído o Programa Nacional de Desestatização que afetou a Petrobras<sup>35</sup> ao privatizar a Petrobras Comércio Internacional (Interbras), a Petrobras Mineração (Petromisa), a Petroflex e a Fosfértil.

### 3.1.2. A Petrobras e a abertura do mercado brasileiro de petróleo e gás

A mudança na política macroeconômica e o contexto de crise do Estado que predominaram nos anos 1980 e 1990 alteraram significativamente as condições de inserção da Petrobras na economia e a natureza de sua relação com o governo. Em 1997, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso<sup>36</sup>, o monopólio do petróleo foi quebrado com a Lei do Petróleo, determinando que as atividades de exploração e produção não estivessem mais sob controle único da Petrobras. A gestão da política dos hidrocarbonetos permaneceu com a União, mas o mercado contaria com a competição de empresas privadas em todas as etapas da cadeia. O setor passou a ser regulado pela Agência Nacional do Petróleo (ANP) para as quais boa parte das funções da Petrobras foram transferidas e criou-se o Conselho Nacional de Política Energética (CNPE) vinculado à Presidência da República e presidido pelo ministro do MME.

A nova conjuntura tirou a Petrobras da posição de conforto no regime de monopólio, sujeitando-a à competição com empresas nacionais e estrangeiras em todas as fases da cadeia produtiva -da exploração à distribuição/comercialização. Diante dessa nova realidade, a Petrobras pôs em prática um amplo programa de reforma administrativa, com uma total revisão do seu modelo organizacional, seguindo a tendência das grandes empresas de petróleo e gás nos anos 1980. Foi neste período que se observou uma maior aproximação da estatal das práticas de competição adotadas pelas grandes empresas de petróleo e gás internacionais. As principais mudanças foram comandadas por Philippe Reichstul, presidente na época da empresa. As justificativas eram possibilitar uma maior autonomia e rapidez às distintas unidades de negócio da empresa, ajustando-as em maior grau à competição internacional. Um dos mecanismos de aproximação da lógica e estratégias da empresa das práticas internacionais se deu por meio da contratação de consultorias -Ernst Young, Arthur D. Little e outras- especializadas em petróleo que tinham por objetivo analisar as tendências observadas na indústria de petróleo, adaptando-as à estratégia organizacional e competitiva da Petrobras (ESPM EXAME, 2000).

<sup>35</sup> A privatização da Petrobras foi tema recorrente de discussão. O Credit Suisse First Boston realizou uma consultoria para o Governo Collor e concluiu que a Petrobras era uma empresa emblemática, simbólica e de difícil privatização. A estratégia passou, então a ser a provatização das subsidiárias que não faziam parte do monopólio constitucional (FELIPE, 2010).

<sup>36</sup> Em meio a um intenso debate político, por meio da Emenda Constitucional número 9 de novembro de 1995, o artigo 177 da CF 1988 é alterado. As duas questões-chave na discussão eram o monopólio e a privatização da Petrobras. Após inúmeros embates políticos, a discussão só entrou em fase decisiva quando o presidente Fernando Henrique Cardoso garantiu que a Petrobras não seria privatizada e que a empresa teria o privilégio de exploração de 29 bacias petrolíferas. No texto final, o parágrafo primeiro do artigo 177 é modificado, adquirindo uma redação que autorizava a União a contratar empresas estatais e privadas para a realização de atividades de pesquisa, lavra, refino, importação e transporte. Na sequência dessa modificação constitucional foi apresentado projeto de lei de petróleo quem por sua vez, motivou um ano de profundos debates, resultando na publicação da lei em agosto de 1997 – a Lei número 9.478/1997.

Em 1999 ela formalizou o Plano Estratégico do Sistema Petrobras, constituindo cinco grandes áreas de negócios autônomas, no lugar da divisão por área geográfica. As atividades da companhia ficaram segmentadas em Exploração e Produção; Abastecimento (refino, comercialização, transporte e petroquímica); Distribuição; Gás e Energia; e Internacional. Ao mesmo tempo, cada atividade da empresa se tornou uma ‘unidade de negócio’ que possuía todos os ramos gerenciais necessários para sua operacionalização de forma mais ágil, possibilitando uma rápida resposta ao mercado. A nova estrutura favoreceu a resposta imediata e eficiente aos movimentos de curto prazo do mercado, agilizando a tomada de decisões. Por outro lado, na medida em que fragmentou a empresa em diferentes núcleos autônomos, essa nova estrutura acabou por dificultar a articulação política interna e externa da empresa para a ação estratégica num horizonte mais amplo de tempo. O Conselho da Empresa foi reformulado com o objetivo de criar uma nova visão empresarial, ao mesmo tempo em que o seu capital foi aberto.

A empresa seguiu com os seus investimentos no desenvolvimento tecnológico por meio do Procap que, em 1999, estabeleceu o recorde de exploração a 1.853 metros de profundidade. A evolução tecnológica da empresa se deu rapidamente nos anos seguintes (figura I). Essas iniciativas, bem como as inúmeras redes de pesquisa e estudos com instituições de pesquisa e ensino nas quais está interconectada, possibilitaram à empresa acumular um estoque considerável de conhecimentos e informações, bem como desenvolver uma impressionante capacidade de inovação e desenvolvimento de tecnologias próprias. Em 1992 a empresa ganhou o *Distinguished Achievement da Offshore Technology Conference*, que voltaria a ganhar em 2001, e que constitui uma certificação importante de reconhecimento pelos avanços na exploração em águas profundas.

**Figura I. Evolução tecnológica e operacional da Petrobras na exploração de petróleo em águas profundas**



Fonte: Visão Geral, Petrobras, 2012.

De um modo geral, as mudanças implementadas na indústria de petróleo no Brasil ao longo dos anos 1980/90 determinaram a implantação do novo modelo com maior abertura de mercado e concorrência. Contudo, elementos da estrutura institucional anterior permaneceram como o Executivo intervencionista e o significativo grau de autonomia política da Petrobras no setor energético. A conservação da sua autonomia foi resultado da atuação ativa e coordenada da empresa em negociações e rearranjos políticos que reafirmavam o posicionamento e sua identidade, procurando manter o seu projeto político mesmo quando a orientação do

governo federal e os objetivos mais amplos da política energética ameaçavam suas estratégias (FELIPE, 2001).

Junto com as mudanças administrativas, o Plano Estratégico 2000-2010 imprimiu também um novo caráter às estratégias da empresa. Consolidava-se a mudança da gestão da Petrobras de uma empresa executora do monopólio do petróleo para uma perspectiva mais ampla de uma empresa de energia com forte presença internacional (DALLA COSTA & PESSALI, 2008, p. 11). A companhia nesse período ampliou suas atividades para além do petróleo e gás e estabeleceu metas em relação às energias renováveis até 2010: 0,5% dos investimentos anuais em renováveis; 10% da energia elétrica comercializada proveniente de fontes renováveis; e 10% da energia elétrica utilizada proveniente de fontes renováveis. Para isso foi criada a Gerência Geral de Pesquisa, Desenvolvimento e Engenharia em Desenvolvimento Sustentável que trabalhava com energias renováveis e estava ligada à Gerência de Gás e Energia. Um pouquinho antes, a BP uma das gigantes da indústria do petróleo tinha alterado seu slogan para “Além do Petróleo” (Beyond Petroleum), o que sugeria o alinhamento das estratégias da Petrobras com as grandes empresas do setor (FELIPE, 2010).

### 3.1.3. Tendências recentes: o crescimento da questão ambiental e social na Petrobras

A chegada de Lula à presidência a partir de 2003 alterou o contexto político, e implicou mudanças no papel da Petrobras no padrão de desenvolvimento atual, culminando no fortalecimento da estatal e na ampliação de suas funções. Afastou-se da agenda de decisões do governo o projeto privatizante com o fortalecimento progressivo do seu caráter público, ainda que mantendo boa parte das reformas implementadas nos anos anteriores.

A fala do presidente da Petrobras, Dutra, no Balanço Social e Ambiental de 2003, primeiro ano do governo Lula, expressava o caráter duplo da empresa e ressaltava a importância de sua função pública:

“Nesse meio século de existência, a Petrobras reafirma, com seus acionistas, sua condição de *empresa lucrativa* dedicada ao contínuo aperfeiçoamento de seus processos. Mas, acima de tudo, a maior empresa brasileira, *fruto da luta e da mobilização popular, entende seu papel estratégico no desenvolvimento social das nações onde atua*. É com esse compromisso que a Petrobras, a cada dia, reforça a sua atuação em Responsabilidade Social, investindo na melhoria da qualidade de vida de seus empregados, e da população brasileira alcançada por nossos investimentos e programas sociais, da mesma forma que o faz em todos os países onde está presente” (PETROBRAS, 2004, p. 3, grifo nosso).

Contribuíram com as mudanças nas estratégias e discursos da empresa, o crescimento no contexto internacional, da questão ambiental e a maior visibilidade de acidentes envolvendo a petroleira. As críticas e pressões eram decorrentes

principalmente das emissões de gases de efeito estufa derivadas de suas operações e do uso de seus produtos, bem como da ocorrência de acidentes, que enfatizavam os impactos e os riscos que suas atividades produziam em ecossistemas e pessoas que nele viviam (SANTOS, 2006). As empresas petrolíferas, de um modo geral, e a Petrobras, passaram a incluir de modo progressivo a questão ambiental em seus discursos e estratégias.

**Tabela III. Principais acidentes envolvendo a Petrobras 1975 - 2000**

Março de 1975	Vazamento de 5.800 toneladas de petróleo na Baía de Guanabara.
Novembro de 1983	Vazamento de 1,5 milhão de óleo do oleoduto na Rio – Santos.
Fevereiro de 1984	Rompimento de um duto de gasolina provocando um incêndio em Cubatão com a morte de 93 pessoas e o vazamento de 700 mil litros de gasolina (Vila Socó).
Mai de 1984	Escapamento de 250 mil litros de nafta em São Paulo, matando duas pessoas.
Junho de 1984	Vazamento de 5.000 litros de petróleo seguido de incêndio em São Paulo. Morte de uma pessoa.
Dezembro de 1988	Navio despeja 250 toneladas de óleo em Angra dos Reis. Governo do Estado interdita o terminal da Baía de Ilha Grande.
Fevereiro de 1989	Rompimento de um duto provocando o vazamento de 150 mil litros de óleo em São Paulo.
Agosto de 1989	Derramamento de 50 toneladas de óleo do terminal de Angra dos Reis no mar e vazamento de 600 toneladas de petróleo de dutos em São Sebastião.
Março de 1990	Vazamento de 40 toneladas de óleo em Angra dos Reis após acidente. Vazamento de 265 mil litros de gasolina de um navio norueguês em Santos.
Janeiro de 1994	Derramamento de 350 mil litros de petróleo da plataforma da Petrobras na Bacia de Campos.
Fevereiro de 1994	Vazamento de 500 mil litros de óleo da tubulação da Revap.
Mai de 1994	Vazamento de 2,7 milhões de litros de um oleoduto em São Sebastião. Multa de CR\$ 2.984,00.
Janeiro de 1996	Vazamento de soda cáustica em Cubatão. Multa de R\$ 72 mil.
Março de 1997	Rompimento de duto com vazamento de 600 mil litros de petróleo na REDUC.
Agosto de 1997	Vazamento na Bahia. Multas de R\$ 110 mil.
Agosto de 1998	Vazamento de 15 mil litros de óleo em Ilhabela.
Abril de 1999	Derramamento de 5.000 litros em São Sebastião. Multa de R\$ 85 mil.
Janeiro de 2000	Derramamento de 1,292 milhão de litros de óleo na Baía de Guanabara. Multa de R\$ 50 milhões.
Março de 2000	Vazamento de 18 mil litros de óleo cru no rio Grande do Sul. Multa de R\$ 500 mil. Transbordamento de 7.250 litros de óleo em São Sebastião. Multa de R\$ 92,7 mil.
Junho de 2000	Vazamento de 380 litros de petróleo na Baía de Guanabara. Multa em R\$ 50 milhões.
Julho de 2000	Vazamento de 4 milhões de óleo cru em Araucária (PR). Multa em R\$ 50 milhões.

Fonte: Folha de São Paulo, 23 de julho de 2000.

Acidentes envolvendo as atividades da Petrobras ocorriam com alguma frequência (tabela III). Na tabela acima vemos alguns acidentes da década de 1970 ao ano 2000. Na década de 1980, ocorreu um dos piores acidentes da história da Petrobras, na Vila Socó, em Cubatão, com proporções grandes e culminando na morte de 93 pessoas. Nos anos 2000, uma falha nos dutos da Petrobras provocou um dos maiores derramamentos de óleo da história brasileira na Baía de Guanabara, com um enorme impacto ambiental e social que persiste até hoje sobre a natureza e as comunidades de pescadores artesanais que ali vivem e trabalham. Em quase todos os casos, os fatos apontavam para uma fragilidade nas estruturas e procedimentos da empresa em caso de acidentes, bem como para deficiências nos processos de análise e gestão de riscos decorrentes de suas atividades.

Nos anos 2000, ao mesmo tempo, o contexto político brasileiro havia se alterado bastante, com o amadurecimento das estruturas democráticas e a conquista da



estabilidade econômica. A questão ambiental tinha particularmente ganhado destaque após a Rio 1992, realizada no Rio de Janeiro. Mais amadurecida e com um maior espaço nas discussões públicas, a dimensão ambiental passou a ser crescentemente incluída nas tomadas de decisões dos governos e na pressão da opinião pública sobre a empresa. Após o acidente da Baía Guanabara e diante da constatação de falhas da empresa tanto nos fatores motivadores do acidente quanto nas ações pós-acidente pelo governo desenhava-se um quadro de insegurança para as ações da empresa que se tornou alvo de questionamentos sobre sua competência em lidar com as questões ambientais. Todas essas desconfianças se converteram num grande risco sobre a sua rentabilidade e imagem corporativa da empresa. Nesse contexto, a Petrobras se viu obrigada a realizar uma reestruturação tecnológica e gerencial em suas operações (BALTHAZAR, 2011).

Esses aspectos levaram a Petrobras a adotar uma série de medidas que culminou na formatação de um programa de Segurança, Meio Ambiente e Saúde (SMS) que perpassa todas as suas áreas e unidades de operação. O novo programa alteraria definitivamente a forma da empresa lidar com o meio ambiente e saúde, bem como modificaria as interações da empresa com os diversos grupos de interesse impactados pelas suas operações. A partir deste momento, ao menos em discurso, observou-se na empresa um esforço progressivo para lidar com as questões ambientais, aumentando consideravelmente seus investimentos nessa área, em especial naquelas que fortalecem uma imagem de empresa social e ambientalmente responsável.

Na última década observou-se o crescimento considerável dos investimentos em ações de responsabilidade social corporativa (FELIPE, 2010). Elas englobam ações voltadas para os públicos internos, como trabalhadores e fornecedores, ou voltadas para a melhoria dos aspectos sociais e ambientais diretamente relacionados com as suas atividades, como redução de acidentes, minimização de emissões entre outros (ver anexo III). Neste último grupo são incluídos também projetos sociais, ambientais e culturais voltados para públicos em geral. Esses instrumentos são acionados como respostas a denúncias e pressões, bem como a problemas que afetem a imagem da companhia e são um instrumento de fortalecimento da sua identidade política (SANTOS, 2006).

Essa mudança de postura, com uma maior preocupação com a imagem da empresa perante a sociedade, é refletida na evolução de suas publicações, principalmente no Balanço Social e Ambiental<sup>37</sup>, instrumento pelo qual a empresa comunica seus investimentos em responsabilidade social corporativa. A análise dessas publicações mostra que, ao longo dos anos 2000, a empresa vem ampliando o

<sup>37</sup> O Balanço Social foi criado pelo IBASE como uma ferramenta por meio da qual as empresas são estimuladas a conhecer, sistematizar e apresentar à sociedade informações sobre os seus investimentos internos e externos em ações, iniciativas e projetos relacionados com o social e o ambiental. É formado por indicadores quantitativos e qualitativos. Dentre os indicadores qualitativos estão: Base de Cálculo (informações financeiras); indicadores sociais internos (investimentos internos obrigatórios e voluntários para atender ao corpo funcional); indicadores sociais externos (investimentos voluntários da empresa cujo público-alvo é a sociedade em geral); indicadores ambientais (investimentos para mitigar ou compensar seus impactos ambientais e com o objetivo de melhorar a qualidade ambiental das operações da empresa); indicadores de corpo funcional (identificam como se dá o relacionamento da empresa com seu público interno); informações relevantes quanto à cidadania empresarial (ações relacionadas aos públicos que interagem com a empresa com ênfase no público interno); outras informações (informações relevantes para a compreensão de suas práticas sociais e ambientais).

público-alvo para o qual presta contas de suas atividades econômicas, sociais, culturais e ambientais, bem como vem alterando progressivamente o teor de seu discurso. Assim, se até o ano 2000, a publicação era direcionada principalmente aos acionistas da empresa, nos anos seguintes ela se voltou para todos os grupos de interesse impactados pelas suas operações e para a sociedade de um modo geral. Adicionalmente, notou-se nos últimos anos um maior engajamento político da empresa em arenas de negociação internacionais e nacionais sobre responsabilidade social e ambiental empresarial e outras temáticas relacionadas com a sua área de atuação. A maior presença da empresa nessas arenas responde a um duplo objetivo, de um lado influenciar normas e procedimentos que medem a responsabilidade social empresarial, de outro melhorar sua imagem corporativa.

### 3.1.4. Petrobras: retrato atual

A Petrobras é atualmente a empresa líder do setor petrolífero brasileiro e, em 2011, foi considerada a quinta maior companhia de energia do mundo com base no seu valor de mercado, segundo o *ranking* da *PFC Energy*. Na indústria de óleo, gás e energia, a empresa atua de forma integrada e especializada nos segmentos (ver figura II) de exploração e produção, abastecimento, gás e energia, petroquímico, corporativo, distribuição e, mais recentemente, nos biocombustíveis (PETROBRAS, 2012b).

A empresa foca a sua atuação em seis segmentos principais. O primeiro, e com maior peso, é o segmento de Exploração e Produção, com foco na produção em águas profundas e ultra-profundas, atividade na qual é líder mundial. O segundo é o segmento de refino, transporte e comercialização, incluindo as atividades petroquímicas. O terceiro é o segmento de distribuição, que inclui as estações e postos de serviços, e no qual é líder num mercado que se encontra em constante expansão. O segmento de gás e energia é o quarto. O quinto é o segmento de atividades internacionais e que inclui operações em 26 países, envolvendo exploração e produção, refino entre outras. E o último e mais recente é o segmento de agrocombustíveis, cujo foco recai hoje sobre o etanol e, num menor grau, o biodiesel.

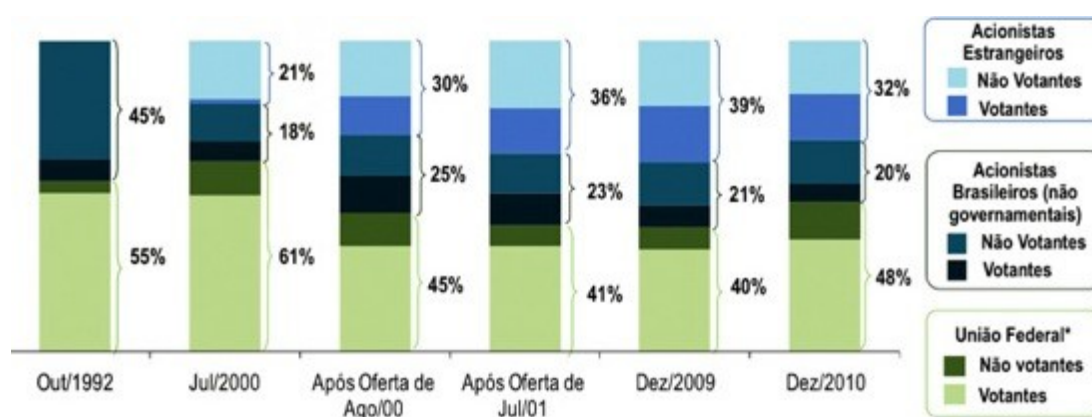
**Figura II. Quadro resumo dos segmentos de atuação da Petrobras em 2010**

Exploração e Produção	RTC (incl. Petroquímica)	Distribuição	Gás e Energia	Internacional	Bio-Combustíveis
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 15,3 bi boe de 1P (SEC)</li> <li>• 2,3 mm boed de prod.</li> <li>• 98,5% da produção brasileira</li> <li>• 20% da produção global de águas profundas e ultraprofundas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 12 refinarias</li> <li>• 2,0 milhões bpd de capacidade de refino</li> <li>• 11,2 milhões de ton por ano de capacidade nominal de processamento de materiais<sup>(2)</sup></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 7.306 estações de serviço</li> <li>• 38,8% de participação no volume distribuído</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 9.239 km de gasodutos</li> <li>• Participação em 20 das 27 distribuidoras de gás no Brasil</li> <li>• 5.943 MW de capacidade de geração</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 27 países</li> <li>• 0,7 Bi boe 1P(SEC)</li> <li>• 245 mil boed de produção</li> <li>• 281 mil. bbl/d capacidade de refino</li> <li>• Petroquímica, atividades de Gás &amp; Energia</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 3 Usinas de Biodiesel</li> <li>• Etanol: Abertura de novos mercados</li> <li>• Responsável por 10% das exportações brasileiras de etanol</li> </ul>

Fonte: Visão Geral, PETROBRAS, 2012b.

A Petrobras é uma empresa mista cujo acionista majoritário é o Estado brasileiro. O capital social da Petrobras, em 2009 encontrava-se dividido em: 57,8% de ações ordinárias com direito a voto e 42,2% de preferenciais. A União Federal exercia o controle acionário, com 55,6% do capital votante e detinha 32,1% das ações da empresa. Em 2010, esse quadro se alterou sensivelmente, com uma pequena ampliação da participação do Estado. Assim, 48,3% do capital social da Petrobras permaneceu nas mãos do governo federal, correspondendo a 63,6% do capital votante (PETROBRAS, 2011). Atualmente, a Petrobras é a principal estatal no conjunto do sistema produtivo estatal brasileiro (SPE), respondendo por 81,9% do total da receita operacional do SPE (gráfico XIV).

**Gráfico XIV. Evolução da distribuição do capital social da Petrobras (1992-2010)**



Fonte: Visão Geral, PETROBRAS, 2012b.

Dois fatores fortalecem a posição da Petrobras na economia brasileira e na política energética nos últimos anos: o alcance da autosuficiência em petróleo e as descobertas das reservas do Pré-Sal que é uma faixa que se estende ao longo de 800 km de litoral brasileiro a uma profundidade acima de 5.000 metros. O montante de petróleo das jazidas é estimado em torno de 100 bilhões de bbl e colocam o Brasil entre os maiores detentores de reservas do mundo. A descoberta dessas reservas representou uma importante oportunidade para a Petrobras, o que se refletiu na sua estratégias empresarial.

A nova legislação de exploração do Pré-Sal baseou-se em quatro princípios principais: a adoção da produção partilhada, a criação de uma empresa estatal para gerir os contratos, a criação de um fundo para reaplicar os recursos advindos da exploração; e o fortalecimento da Petrobras que teve participação garantida em todos os projetos de exploração. Na partilha, a Petrosal contrata empresas privadas que atuarão na exploração e produção de petróleo. Contudo, todo o produto extraído é de posse da União. A empresa contratada recebe uma porcentagem estipulada em óleo ou moeda. Na proposta do governo a Petrobras pode ganhar diretamente o direito de exploração integral ou ter uma participação de 30% garantida em todos os projetos de exploração tocados pela iniciativa privada (DALLA COSTA e SOUZA-SANTOS,

2009). Esse novo cenário alterou consideravelmente a estratégia empresarial da Petrobras que voltou a se concentrar na exploração de petróleo (reduzindo em algum grau de sua diversificação) e desacelerou sua atuação fora das fronteiras nacionais brasileiras.

Nos últimos anos, a Petrobras tem ocupado um importante papel na descoberta e detenção de reservas de petróleo e águas profundas e ultra-profundas no Brasil e no mercado mundial. Em 2010 a empresa figurou em quarto lugar em reservas provadas, com 12,7 bilhões de barris de petróleo equivalentes. Nos últimos cinco anos (2005-2010) 51% das descobertas de reservas de petróleo no mundo foram referentes a petróleo em águas profundas (cerca de 33.989 milhões de barris de petróleo -bbl), sendo que 62% dessas descobertas se deram no Brasil. A descoberta dessas reservas se deu em grande parte à ação da Petrobras (PETROBRAS, 2012a). No mercado de petróleo e gás, em 2011, ela respondeu pelas maiores descobertas de reservas e por quase 90% da produção nacional. Assim, não obstante a abertura do mercado na década de 1990, a Petrobras seguiu e permaneceu como a principal empresa nos diferentes segmentos do setor de petróleo e gás brasileiro. Ela é atualmente a maior multinacional brasileira (tabela IV).

Em 2007 a empresa consolidou sua atuação no mercado internacional, tendo operações em 26 países em três continentes e consolidando-se como um dos grandes jogadores mundiais no mercado de petróleo, ainda que o mercado doméstico siga sendo seu carro chefe (DALLA COSTA & PESSALI, 2008). A empresa possui seis unidades de negócio em outros países (Argentina, Angola, Bolívia, Colômbia, Estados Unidos e Nigéria), bem como realiza atividades em outros vinte diferentes (Líbia, Senegal, Tanzânia, Moçambique, Chile, Equador, México, Paraguai, Peru, Uruguai, Venezuela, China, Cingapura, Japão, Índia, Reino Unido, Irã, Paquistão, Portugal e Turquia).

**Tabela IV. Quadro geral com a posição da Petrobras no mercado brasileiro de petróleo e gás (2011)**

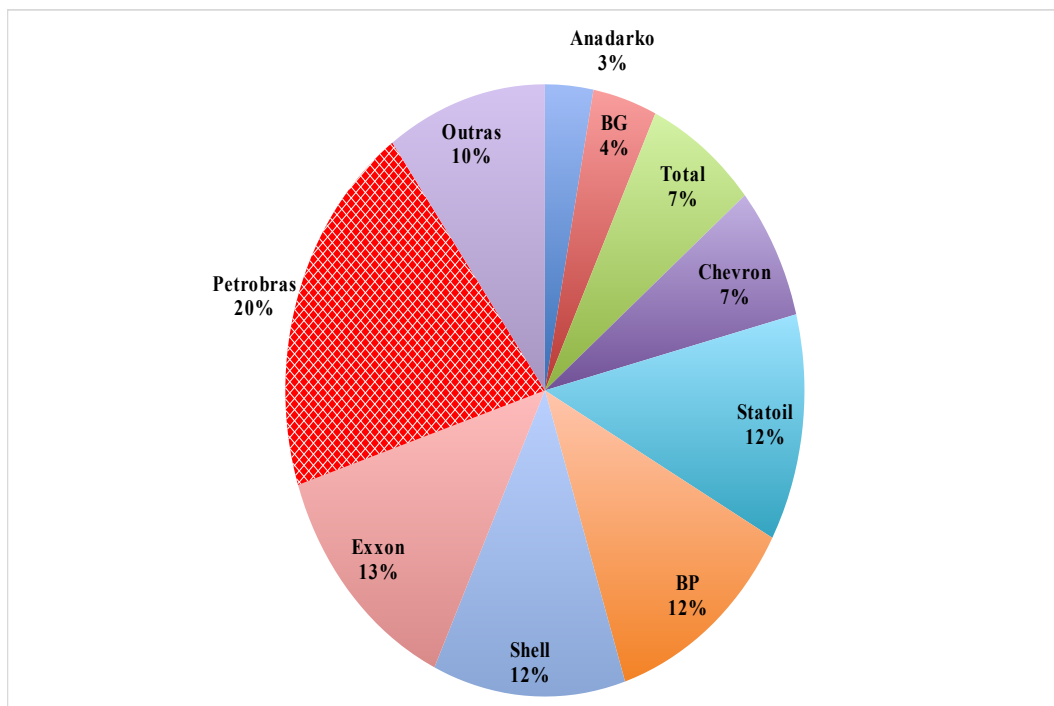
Setor	Atividade	Antes de 1997	Depois de 1997	Posição da Petrobras no mercado
<i>upstream</i>	Exploração e Produção	Monopólio: Petrobras	Mercado competitivo	Produção por operador: 91% Petrobras; 3% Chevron Frade; 3% Shell Brasil; 1% Shell; 1% BP Energy
				Participação em áreas exploratórias (dez 2007): Petrobras (40,31%).
				A Petrobras tem uma média de aproveitamento de 84,9% nos dez leilões da ANP
<i>midstream</i>	Refino	Monopólio: Petrobras	Mercado competitivo com autorização da ANP	Petrobras: 99%
	Transporte	Monopólio: Petrobras	Competitivo	Petrobras opera 70% (2008) dos dutos
	Importação e Exportação	Monopólio: Petrobras	Livre com autorização da ANP	A balança comercial brasileira teve em 2009 e 2010 resultados positivos e em 2011 negativo e 0,8%.
<i>downstream</i>	Distribuição	Mercado competitivo	Competitivo	202 distribuidoras em operação. BR Distribuidora (39%); Ultra Ipiranga (21%)

	Revenda	Mercado competitivo	Competitivo	Postos: BR (20%); Ipiranga (14%); Raizen (10%); Bandeira branca (43%) e outras (10%).
--	---------	---------------------	-------------	---

Fonte: ANP, SINDICOM, Petrobras Adaptado de PIRES (2008); FELIPE (2002)

Destaca-se, ao longo da trajetória da Petrobras, sua rápida capacitação tecnológica e formação diferenciada de competências, fruto do acúmulo de diferentes capitais, que a colocaram na fronteira tecnológica do mercado de petróleo. A empresa é atualmente líder mundial na produção em águas profundas. Do grupo de empresas responsáveis por 98% da produção global em águas profundas, em 2010, a Petrobras sozinha foi responsável por 20% (gráfico XV).

**Gráfico XV. Produção em águas profundas por companhias de petróleo e gás – 2010 (acima de 1000 pés ou 300 metros)**



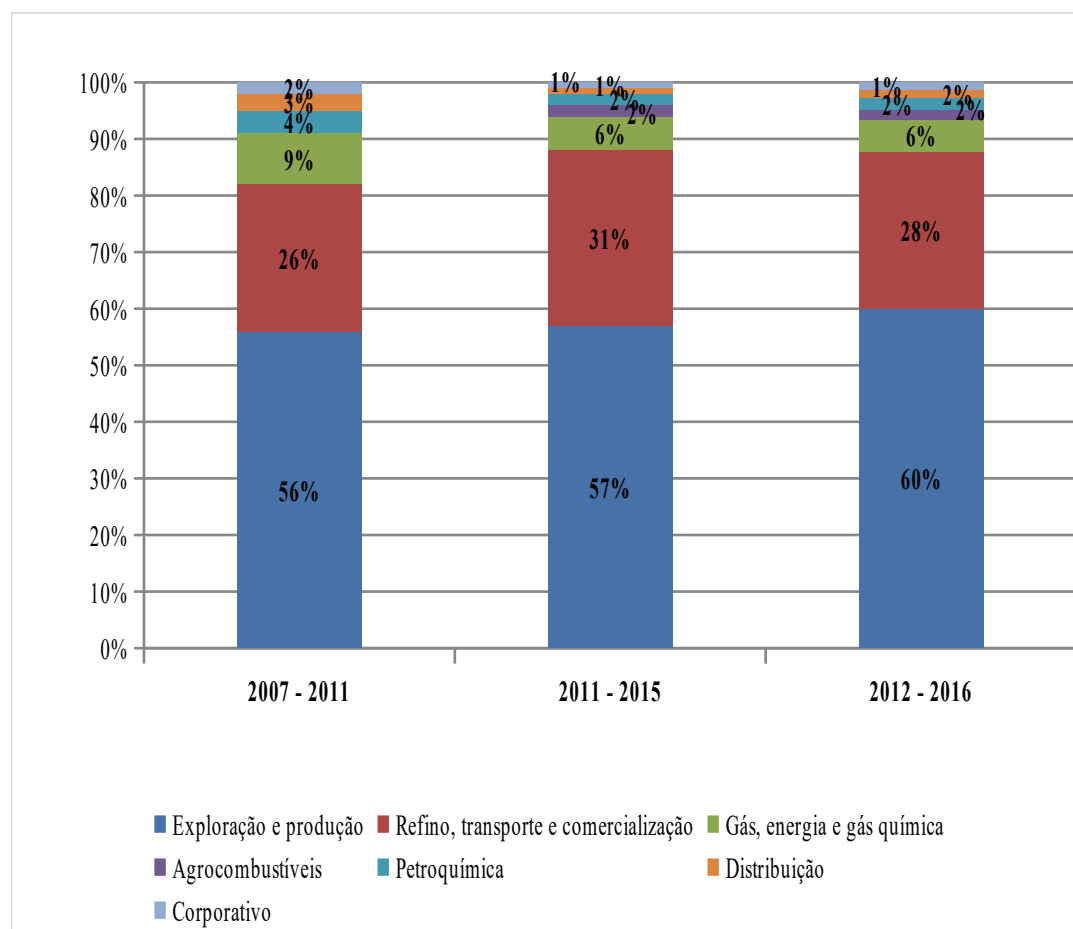
Fonte: Visão Geral, PETROBRAS, 2012.

Adicionalmente, a trajetória da Petrobras, com anos de monopólio, resultou no acúmulo de informações e conhecimentos específicos sobre a geologia brasileira e suas reservas petrolíferas que conferiram e conferem à empresa uma importante vantagem competitiva sobre seus concorrentes (e que se reflete no posicionamento da empresa no mercado interno e externo). Esse capital cultural, derivado do seu acúmulo informacional e de conhecimentos específicos, se reflete, por exemplo na

elevada participação da empresa nas concessões das reservas brasileiras e no seu alto índice de aproveitamento nos leilões da ANP (85%). Ao mesmo tempo, a origem ligada a uma forte campanha popular pela soberania brasileira sobre os recursos minerais permitiu à Petrobras acumular um importante estoque de capital político, cultural e simbólico, que a coloca hoje no imaginário brasileiro como uma empresa que é patrimônio de todos, orgulho nacional e símbolo da estatal eficiente.

A análise da evolução dos seus Planos de Negócios (2007-2011, 2011-2015, 2012-2016) nos oferece uma interessante análise das estratégias e do comportamento da empresa nos últimos anos (gráfico XVI). No ano de 2007 a previsão de investimentos totais da empresa era de US\$ 87,1 bilhões, sendo 86% investidos no Brasil. No PN 2012-2016 os investimentos saltam para US\$ 236,5 bilhões, sendo 4,5% de investimentos no exterior. Ao longo dos anos observamos uma concentração dos investimentos da empresa nas atividades de exploração e produção, que nas últimas previsões chega a 60% dos investimentos totais. Observa-se uma redução na participação dos investimentos em petroquímica (de 4% para 2,1%), em gás e energia (de 9% para 5,5%) e em distribuição (de 3% para 1,5%). Um detalhe interessante na evolução dos planos de investimentos da empresa é o aumento dos investimentos em agrocombustíveis que em 2007-2011 eram inexistentes e chegam, em 2012-2016, a quase 2%.

**Gráfico XVI. Análise da evolução do Plano de Negócios da Petrobras - 2007/2016 (US\$)**



Passaremos agora para a análise dos principais fatores motivadores, estruturais, mercadológicos e políticos, da entrada da Petrobras no mercado de agrocombustíveis que responde hoje por 1,6% dos investimentos previstos pela companhia para 2012-2016 (PETROBRAS, 2012a). Começaremos pelos fatores estruturais.

### 3.2. O novo papel das estatais no mercado internacional de petróleo e gás

O mercado internacional de petróleo e gás passou por mudanças significativas nos tempos recentes, com reflexos na inserção e no posicionamento da Petrobras. Se no período pós-guerra, observamos o domínio do mercado pelas sete irmãs, observa-se recentemente um crescimento no papel das companhias nacionais de petróleo ou das empresas estatais. A emergência dessas companhias controladas por Estados provoca novas pressões na estrutura e na distribuição de poder na indústria de petróleo mundial, uma vez que são as principais controladoras das reservas de petróleo. Tendo em vista que a Petrobras é uma companhia nacional de petróleo, analisaremos nessa seção a trajetória de crescimento da importância dessas empresas no cenário internacional, enfatizando como esse novo contexto leva essas empresas a vivenciarem uma nova dinâmica competitiva e a adotarem cada vez mais estratégias próximas das companhias privadas.

O fim da II Guerra Mundial, inaugurou a “época de ouro” dos EUA e da economia internacional com o rápido desenvolvimento das sociedades ocidentais. O petróleo ganhou um papel de destaque nesse período ao substituir progressivamente o carvão como principal fonte de energia do mundo. A mudança no paradigma energético deveu-se a alguns fatores como a rapidez no desenvolvimento da indústria de petróleo, que se refletiu em quedas rápidas nos seus preços, e no aumento progressivo da motorização, ampliando a demanda pelo combustível. Neste período observou-se uma crescente disputa de países e corporações europeus e americanos pelas reservas do Oriente Médio. Este último, por sua vez, nos últimos anos já havia ultrapassado os Estados Unidos como maiores produtores. O carvão perdeu definitivamente a posição de principal fonte energética da indústria e uso doméstico (calefação e transportes) para o petróleo.

Desde o início, as empresas anglo-americanas foram dominantes no mercado, o que se manteve até a década de 1950-60. Fechadas em acordos de operação conjunta no Oriente Médio, esses atores repartiam entre si as reservas e produção mundial e estabeleciam contratos de concessão com os governos para exploração do petróleo. A partir de 1920, para se protegerem das quedas nos preços de petróleo por conta de superprodução, essas empresas formalizaram um cartel (Acordo de Achnacarry). Foi o período de domínio absoluto das sete irmãs: *Royal Dutch Shell*, a *Anglo Persian Oil Company*, a *Standard Oil of New Jersey* (Esso), a *Standard Oil of New York -Socony* (Mobil), a *Texaco*, a *Standard Oil of California -Socal* (Chevron) e a *Gulf Oil*<sup>38</sup>. Esse arranjo se manteve robusto até 1950,

<sup>38</sup> Mais tarde, com processos de fusões e aquisições, essas empresas tornaram-se ExxonMobil, Chevron Texaco, Shell e BP.

quando alguns acontecimentos começaram a alterar o equilíbrio político do mercado. Em 1950 as *majors* controlavam 48% das jazidas mundiais, 70% da capacidade de refino e 66% da frota de petroleiros e dutos.

Na década de 1940 novas entrantes, como a ENI, passaram crescentemente a questionar as normas de transações estabelecidas e a denunciar as maiores petroleiras por agirem como um cartel com o objetivo de impedir a entrada de novas empresas no Oriente Médio e de prejudicar nas negociações os países produtores. A estatal italiana Agip-ENI, com Enrico Mattei, foi pioneira nesse processo, defendendo acordo de partilha em 25% para a empresa e 75% para o país concedente. Ela passou a desafiar diretamente os acordos estabelecidos entre as sete irmãs e os países concedentes (que ficavam em 50-50). Essa iniciativa inaugurou um período de crescente pressão e questionamentos quanto ao poder das sete irmãs, que perderiam progressivamente seu domínio de mercado. Esses questionamentos voltariam a ser levantados sempre que o petróleo alcançasse elevados preços no mercado internacional, levando, em muitos casos, a mudanças radicais nos direitos de propriedade por meio das nacionalizações.

A partir dos anos 1950 observou-se o crescimento do sentimento nacionalista, principalmente, na América do Sul, na Ásia e Oriente Médio e na África. A importância do setor de petróleo na economia levou à nacionalização ou à criação de estatais com o objetivo de resgatar/garantir a soberania desses países. A década de 1960/1970 acentuou essa tendência e estabeleceu um marco na mudança estrutural da indústria de petróleo. Puxado pelo movimento de nacionalização das empresas dos países da OPEP e pela ocorrência dos choques de petróleo, esse período conturbado marcou o declínio do domínio do mercado das sete irmãs e o início de uma trajetória de fortalecimento das companhias nacionais. Adicionalmente, o aumento no preço do petróleo derivado das crises e a instabilidade política dos países produtores desencadearam mudanças no consumo energético mundial com uma busca maior por fontes energéticas substitutivas dos derivados de petróleo e instituição de políticas de eficiência energética.

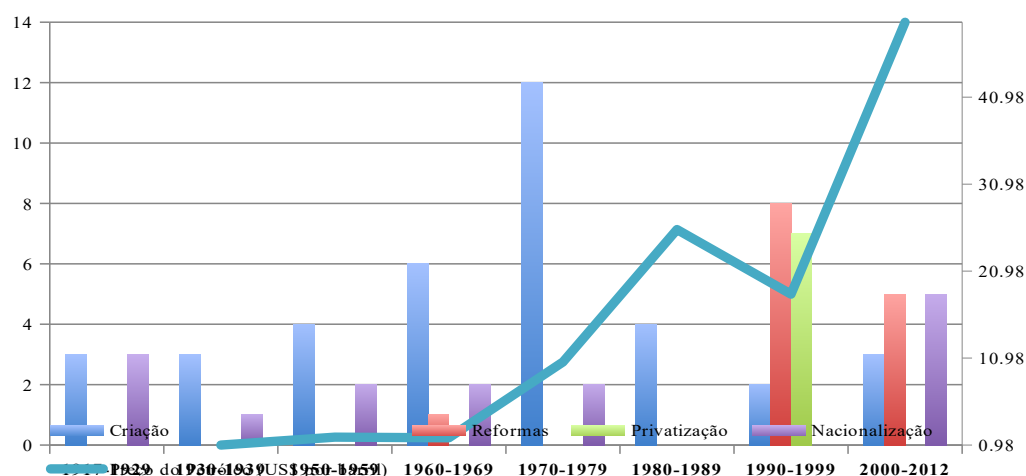
As décadas de 1980 e 1990 mantiveram a alta nos preços do petróleo, o que agravou as crises nos balanços de pagamento dos países importadores. Ao mesmo tempo, o crescimento do questionamento sobre a presença do Estado na condução de atividades econômicas, abriu um período de desregulamentação e privatização progressiva de mercado de petróleo e gás. Assim, entre 1979 e 1987 o governo inglês conduzido por Margareth Thatcher privatizou a BP. Em seguida privatizou-se a BNOOC (também inglesa), a Total na França, a Eni na Itália e a Repsol na Espanha. Esse movimento logo se espalhou para outras áreas do globo, resultando numa grande onda de privatização de estatais. Na América do Sul observamos a privatização da YPF da Argentina e da YPFB da Bolívia. Neste período, dos países que não privatizaram por completo suas indústrias de petróleo, boa parte realizou reformas orientadas com o objetivo de liberalizar seus mercados, de atrair investimentos estrangeiros e tornar as empresas controladas pelo Estado ou estatais mais eficientes.

Esse movimento pode ser percebido no gráfico XVII que reflete a criação das estatais de petróleo e gás. Percebe-se no gráfico a ocorrência de um boom na década de 1960-70, acompanhando a escalada no preço do petróleo. Na década de 1990, esse movimento sofreu uma ruptura, com a ampliação das privatizações e reforma das empresas estatais que passaram a adotar estruturas e sistemas operacionais mais orientados para a lógica de



mercado. Nos anos 2000, por sua vez, ao lado do movimento de reforma nas empresas estatais, tornando-as mais competitivas, observou-se um crescimento da nacionalização e criação de novas estatais, acompanhando a nova escalada no preço do petróleo. Alguns autores chamam a atenção para a economia política do petróleo que faz com que haja uma onda de nacionalizações sempre que os preços dispararam no mercado internacional.

**Gráfico XVII. Nacionalização, Criação, Reformas e Privatização de Petroleiras - 1917-2012**



Fonte: elaboração da autora com base em dados da BP Statistical e pesquisas da internet.

### 3.2.1. Companhias nacionais de petróleo (estatais): quadro atual

A partir de 1990/2000 observou-se mudanças na indústria do petróleo, com a ampliação da exploração *offshore* (na medida em que se esgotavam as reservas em terra) e a financeirização do mercado (negociação em bolsa e crescente utilização de

mecanismos financeiros de gerenciamento de risco - *hedges*, e mercados futuros). As companhias privadas de petróleo como a ExxonMobil, BP, Chevron e Royal Dutch Shell viram cada vez mais suas posições competitivas ameaçadas pelas companhias nacionais de petróleo no mercado internacional. Empresas como a Saudi Aramco, Gazprom, NIOC, Pemex, Sonatrach, INOC, PetroChina, Kuwait Petroleum Corp., Petrobras, Petronas, Rosneft, ADNOC, Lukoil, PDVSA, NNPC e Sonangol despontaram como algumas das mais importantes empresas produtoras de petróleo e gás e detentoras da maior parte das reservas mundiais.

Fortalecidas por seu posicionamento em reservas mundiais e pela sua posição de monopólio, ou quase, nos mercados domésticos, essas firmas engajaram-se progressivamente em projetos internacionais. Essa nova postura as colocou em posição de competição direta por projetos e por financiamentos no mercado com as empresas privadas. Duas tendências são observadas com relação a esses novos atores no contexto atual. De um lado a agenda econômica e política fortemente influenciada pela liberalização dos mercados e pela privatização impõe restrições, acentuando o grau de competição ao qual estão expostas. Com isso, a governança dessas empresas aproxima-se, cada vez mais das firmas privadas. De outro lado, os elevados patamares nos quais se mantêm os preços do petróleo, alteram o poder de barganha em favor dos países detentores de reservas, e fortalecem ainda mais a posição dessas empresas, tornando algumas verdadeiros Estados dentro dos países.

Num ranqueamento baseado no valor de capitalização no mercado<sup>39</sup> realizado pela *PFC Energy*, pode-se perceber um crescimento considerável no papel das companhias nacionais de petróleo (tabela V). Em 2000 as companhias internacionais de petróleo eram a maioria dentre as quinze maiores empresas da indústria de petróleo e gás (67%). Apenas uma estatal se encontrava nessa lista, a Petrobras. Em 2011 esse quadro muda drasticamente, havendo um maior equilíbrio entre as empresas privadas e estatais. Em todos os anos a ExxonMobil manteve sua colocação de petroleira com maior valor de mercado. A distribuição no *ranking* ao longo da última década mostra claramente como as maiores companhias privadas de petróleo<sup>40</sup>, BP, Chevron, ExxonMobil, Royal Dutty Shell e Total (às vezes incluída a ConocoPhillips) que estavam concentradas em 2000 nas primeiras posições, vão perdendo gradualmente suas posições de liderança e passando a dividir as primeiras posições com companhias nacionais.

Chama atenção o rápido crescimento e valorização no mercado das companhias estatais de países considerados emergentes como Brasil, Rússia e China. A Petrobras, única estatal listada entre as 15 maiores empresas da indústria de petróleo e gás, passou do nono lugar em 2000 para um posicionamento entre as cinco mais valorizadas do mercado internacional em 2011. As estatais chinesas foram as que mais surpreenderam. De 2000 para 2011, três estatais chinesas passaram a compor essa lista, sendo que uma no segundo lugar. Esse movimento reflete o

<sup>39</sup> Capitalização bolsista ou de mercado se refere a uma estimativa do valor total da empresa a partir de sua cotação na bolsa.

<sup>40</sup> É comum na literatura especializada se utilizar o termo Companhia Internacionais de Petróleo (International Oil Companies) quando nos referimos às empresas privadas. Contudo, como as Companhias Nacionais de Petróleo (National Oil Companies) vêm crescentemente ampliando suas atividades para além dos países-sede, optamos por usar o termo companhias privadas de petróleo.

crescimento exponencial do setor de petróleo chinês que, em 2010, ocupou a posição de quinto maior país produtor de petróleo mundial.

**Tabela V. Ranqueamento das 15 maiores empresas de petróleo e gás em capitalização bolsista ou de mercado (2000-2010-2011)**

Ranking	2011	2010	2000	
1	ExxonMobil	ExxonMobil	ExxonMobil	
2	PetroChina	Petrochina	Royal Dutch Shell	
3	Royal Dutch Shell	Petrobras	BP	
4	Chevron	Royal Dutch Shell	Total	
5	Petrobras	Chevron	Chevron	
6	BP	Gazprom	Eni	
7	Gazprom	BP	Schlumberger	
8	Total	Total	Texaco	
9	Sinopec	Schlumberger	Petrobras	
10	ConocoPhillips	CNOOC	Repsol YPX	Cia. nacional de petróleo
11	Schlumberger	Sinopec	BHP	Cia. Internacional de petróleo
12	Ecopetrol	ConocoPhillips	Conoco	Serviços
13	Eni	Ecopetrol	Anadarko	Exploração e Produção
14	Statoil	Eni	Halliburton	Gás e Utilidades
15	CNOOC	GDF Suez	Phillips	Refino e Comercialização

Fonte: PFC Energy 2012

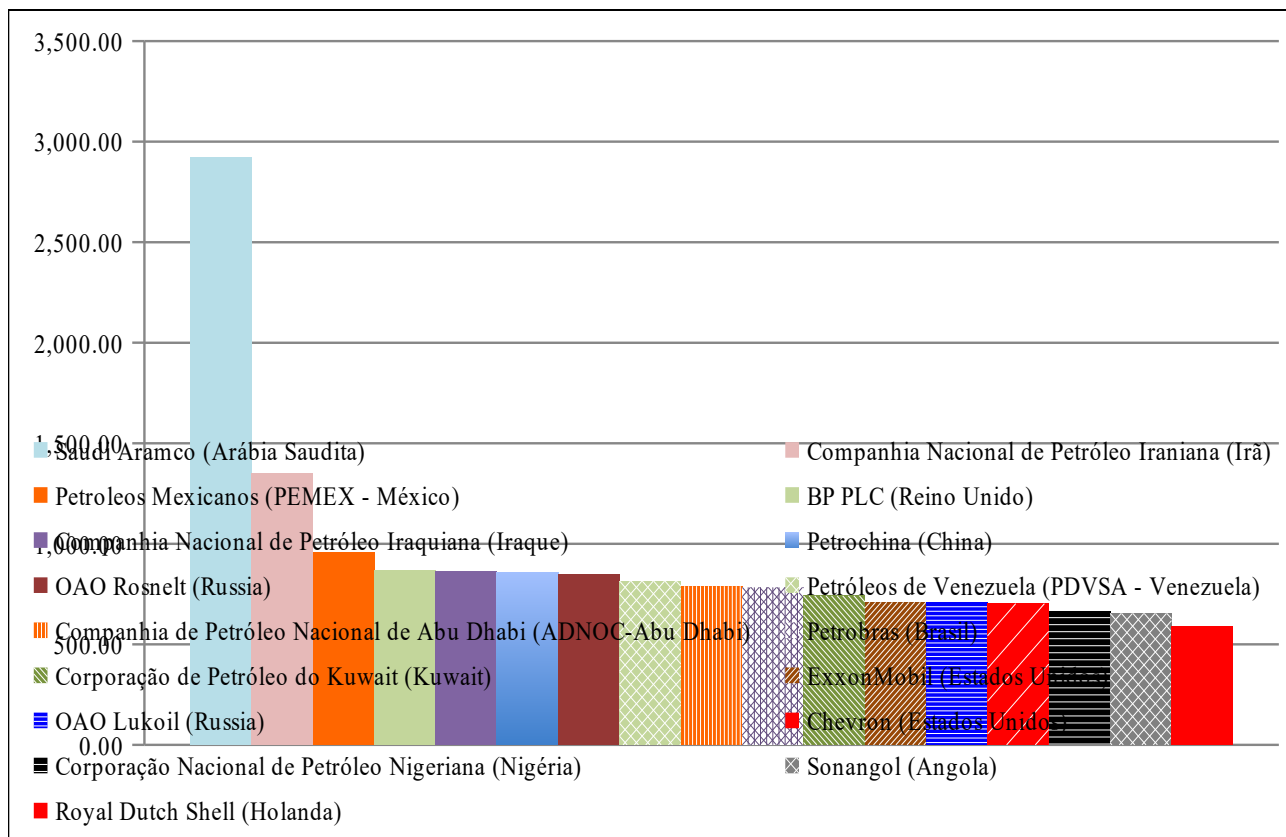
Em 2010, a empresa com maior produção de petróleo foi a Corporação de Petróleo na Arábia Saudita (Saudi Aramco), estatal que produziu cerca de 2.920 bilhões de barris equivalente de petróleo ao ano (tabela VI e gráfico XVII). As segunda e terceira colocadas também são estatais (ou controladas pelo Estado), respectivamente a Iraniana e Mexicana (Pemex). A quarta companhia maior produtora é a BP, privada.

**Tabela VI. Produção líquida em todo o mundo (milhões de barris equivalentes de petróleo) - 2010**

	Empresa	Produção anual 2010	Posição em 2000
1	Saudi Aramco (Arábia Saudita)	2.920,00	Saudi Aramco (Arábia Saudita)
2	Companhia Nacional de Petróleo Iraniana (Irã)	1.350,50	Companhia Nacional de Petróleo Iraniana (Irã)
3	Petroleos Mexicanos (PEMEX - México)	957,00	Petroleos Mexicanos (Pemex)
4	BP PLC (Reino Unido)	866,00	Petróleos da Venezuela PDVSA (nacionalizada em 2007)
5	Companhia Nacional de Petróleo Iraquiana (Iraque)	861,40	Companhia Nacional de Petróleo Iraquiana (Iraque)
6	Petrochina (China)	858,00	ExxonMobil
7	OAD Rosnelt (Russia)	847,40	Royal Dutch Shell
8	Petróleos de Venezuela (Venezuela)	814,00	PetroChina
9	Companhia de Petróleo Nacional de Abu Dhabi (ADNOC-Abu Dhabi)	789,10	Corporação Nacional de Petróleo Nigeriana (Nigéria)
10	Petrobras (Brasil)	783,30	BP PLC
11	Corporação de Petróleo do Kuwait (Kuwait)	741,00	OAD Lukoil
12	ExxonMobil (Estados Unidos)	709,00	Total
13	OAD Lukoil (Russia)	708,10	Companhia Nacional de Petróleo (Líbia)
14	Chevron (Estados Unidos)	702,00	Chevron
15	Corporação Nacional de Petróleo Nigeriana (Nigéria)	666,10	Texaco
16	Sonangol (Angola)	653,40	Shell Oil Co.
17	Royal Dutch Shell (Holanda)	590,90	Phillips Petroleum

Fonte: Oil and Gas Journal.

**Gráfico XVIII. Produção Líquida de Petróleo no Mundo (milhões de barris equivalentes de petróleo) - 2010**



Fonte: Oil and Gas Journal.

A tabela VI nos dá importantes pistas da evolução da indústria de petróleo na última década. De 2000 a 2010, notamos que, dentre as maiores produtoras de petróleo (produção anual), há uma redução considerável na participação das companhias internacionais e uma ascensão de companhias nacionais. Assim, ainda que as companhias internacionais sejam aquelas que apresentam as maiores receitas e valor de mercado, elas não são as corporações que apresentam as maiores produções, posição ocupada pelas estatais. Por apresentarem um caráter em parte público e em parte privado, perseguindo muitas vezes objetivos não comerciais, as estatais nem sempre são as mais valorizadas no mercado. A análise dos dados de produção de 2010 demonstrou que juntas as cinco maiores produtoras estatais produziram 30,13% de toda a produção mundial, enquanto as cinco maiores empresas privadas responderam por apenas 14,54%. Se somarmos as dez maiores empresas estatais, a fatia da produção mundial correspondente sobe para 47,38%, refletindo a importância que essas companhias nacionais de petróleo ganham no mercado internacional nos últimos anos.

A posse de reservas (tabela VII), tendo em vista as características intrínsecas ao petróleo de não reprodução e difícil substituição, oferece uma boa medida do controle do mercado no futuro. E é aqui que as companhias nacionais de petróleo mais se destacam. A posição no controle das reservas mundiais se traduz num maior poder de controlar preços e quantidade produzida, o que se reflete num maior poder de mercado no presente e no futuro. Ao mesmo tempo, não há sinais no horizonte que indiquem que essa distribuição das reservas se alterará no futuro com uma maior participação de companhias internacionais privadas (PIROG, 2007).

**Tabela VII. Ranqueamento das empresas de petróleo por reservas detidas (2000-2010)**

Reservas de Petróleo 2010 (milhões de barris equivalentes de petróleo)			Reservas de Petróleo 2000 (milhões de barris equivalentes de petróleo)	
1	Saudí Aramco (Arábia Saudita)	260.100,00	Saudi Aramco	259.250,00
2	Petróleos da Venezuela (Venezuela)	211.170,00	Iraq National Oil Co.	112.500
3	Companhia Nacional de Petróleo Iraniano (Irã)	137.010,00	National Iranian Oil Co.	99.530,00
4	Companhia Nacional de Petróleo do Iraque (Iraque)	115.000,00	Kuwait Petroleum Corporation	94.000
5	Corporação de Petróleo do Kuwait (Kuwait)	101.500,00	Abu Dhabi National Oil Company (ADNOC)	92.200,00
6	Abu Dhabi Corporação Nacional de Petróleo (ADNOC - Abu Dhabi)	92.200,00	Petróleos da Venezuela (PDVSA)	77.685,00
7	Corporação Nacional de Petróleo (Líbia)	46.420,00	Companhia Nacional de Petróleo (Líbia)	29.500,00
8	Corporação Nacional de Petróleo Nigeriano (Nigéria)	37.200,00	Petróleos Mexicanos (Pemex)	26.941,00
9	Corporação de Petróleo do Qatar (Qatar)	25.380,00	Companhia Nacional de Petróleo Nigeriana	22.500,00
10	OAo Rosneft (Russia)	18.110,00	OAo Lukoil	13.498,00
11	OAo Lukoil (Russia)	13.025,00	OAo Yukos	11.769,00
12	Sonatrach (Argélia)	12.200,00	ExxonMobil	11.561,00
13	PetroChina (China)	11.278,00	PetroChina	11.000
14	Petrobras (Brasil)	10.757,20	Royal Dutch Shell	10.983,00
15	BP Group PLC	10.530,00	Sonatrach	9.200,00
16	Petróleos Mexicanos (PEMEX - México)	10.359,10	Petrobras	8.356,60
17	Sonangol (Angola)	9.500,00	Total	6.960,00
18	ExxonMobil (Estados Unidos)	9.418,00	BP PLC	6.508,00
19	Petróleos do Equador (Petroecuador - Equador)	6.510,00	Sonangol	5.412,00
20	Chevron Corp.(Estados Unidos)	6.503,00	Chevron	5.001
21	Total SA.(França)	5.987,00	Pertamina	4.979,70
22	Desenvolvimento de Petróleo de Omã (Omã)	5.500,00	OAo Sibneft	4.644,00
23	Suncor Energy Inc. (Canadá)	4.572,00	Phillips Petroleum	3.597,00
24	Royal Dutch Shell (Holanda)	4.528,00	Texaco Inc.	3.518,00
25	Corporação Geral Egípcia de Petróleo (Egito)	4.400,00	Eni	3.422,00
26	Dubai Petroleum Co. (Dubai)	4.000,00	Petronas	3.394,00
27	Eni (Itália)	3.623,00	Companhia Egípcia de Petróleo	2.947,60
28	ConocoPhillips (Estados Unidos)	3.616,00	Empresa Colombiana de Petróleo	2.577,20
29	Canadian Recursos Naturais (Canadá)	3.228,00	Repsol YPF	2.378,00
30	Corporação de Petróleo Ocidental (Estados Unidos)	2.476,00	Occidental Petroleum Corp.	1.803,00

Fonte: Oil and Gas Journal.

O ranqueamento, tanto de 2000 quanto de 2010, mostra claramente que as empresas estatais dominam com folga as reservas mundiais de petróleo. Uma conta

simplificada<sup>41</sup>, demonstra que em 2010 as companhias nacionais de petróleo controlavam cerca de 94% das reservas mundiais de petróleo, ao passo que as companhias privadas possuíam 6%. Somente as cinco maiores estatais do petróleo - Saudi Aramco, PDVSA, Companhia Iraniana, Companhia Iraquiana e a Companhia do Kuwait- eram responsáveis por 68% das reservas mundiais de petróleo. A ampliação considerável das reservas reflete o avanço tecnológico da indústria de petróleo e gás, possibilitando novas descobertas, principalmente, em águas profundas e ultraprofundas.

As empresas do mercado de petróleo, nacionais ou privadas, adotam estratégias com o objetivo de garantir a sua sobrevivência no jogo competitivo e, portanto, a manutenção ou a melhoria do seu posicionamento no mercado (FLIGSTEIN, 2002). Num mercado oligopólico, com poucas e grandes empresas bastante interdependentes, a ação de uma empresa é pautada e, de alguma forma, influenciada, pelas ações das demais empresas dominantes.

Neste aspecto, empresas privadas como a Shell, BP, Royal Dutch Shell e Chevron, ainda desempenham um papel importante e de liderança no mercado, mas têm sua posição ameaçada com o crescimento das companhias nacionais. Essas companhias nacionais, por sua vez, ganham peso no mercado internacional de petróleo, e inserem-se no jogo competitivo estabelecido entre as maiores firmas privadas que sempre dominaram os mercados. Elas passam a adotar cada vez mais, ao lado de objetivos mais amplos relacionados à política energética nacional, estratégias mais orientadas para os mercados, semelhantes às aquelas implementadas pelas concorrentes privadas. No caso da Petrobras esse movimento foi observado principalmente em 1990 - 2000, tendo como marco as consultorias que definiram a nova estrutura organizacional da estatal. A seguir, dedicaremos nossa atenção para um segundo fator motivador da entrada das petroleiras nos mercados de agrocombustíveis: a escalada dos preços do petróleo observada nos últimos anos.

### **3.3. A elevação no preço do petróleo no mercado internacional**

Os anos 2000 vêm sendo marcados por crises econômicas e conflitos militares que imprimem uma maior instabilidade no mercado do petróleo. A partir dos anos 2000 o preço do petróleo, no mercado internacional, apresentou um crescimento acelerado passando de US\$ 28,5 por barril para US\$ 54,52 em 2005 e US\$ 97,26 em 2008. Em 2011, ele ultrapassou os três dígitos para o petróleo tipo Brent, US\$ 111,26 (BP Statistical Review, 2012). Analisaremos rapidamente esse processo que tem se mostrado um dos principais fatores de ampliação da atratividade dos agrocombustíveis na conjuntura atual.

Após a crise asiática, por volta de 1999, os preços do petróleo voltaram a subir quando a OPEP reduziu suas quotas de produção, fazendo com que o preço do barril chegasse a US\$ 25 em 2000. Eles se mantiveram moderados de 2001 a 2002. A partir daí

<sup>41</sup> Essa conta não diferencia as reservas nas quais há exploração ou projetos conjuntos entre empresas estatais e privadas.



observou-se em geral um aumento contínuo que se manteve até o início de 2012. As razões foram variadas, como os atentados de setembro de 2001, os conflitos militares que explodiram no Oriente Médio, a crise financeira de 2007/08 e seus desdobramentos e o crescimento na demanda por petróleo, fruto da pequena recuperação da economia norte-americana, mas puxado principalmente pelas economias emergentes com maiores índices de crescimento econômico (JACKSON, 2008).

Os ataques terroristas de onze de setembro<sup>42</sup> abalaram a preocupação dos EUA com a segurança nacional, e também energética, e culminaram num período que ficou conhecido como “Guerra ao Terror”, cujo ápice foi o assassinato de Osama Bin Laden em 2012. Os atentados potencializaram o sentimento de incerteza nos EUA, tanto sobre a segurança nacional quanto sobre os rumos da economia norte-americana e do mundo, o que se agravou tendo em vista que o país já se encontrava numa recessão.

Como resposta aos ataques, em outubro de 2001 se iniciou a guerra do Afeganistão, um empreendimento dos EUA e da Inglaterra<sup>43</sup>. Em março de 2003, alegando que o Iraque possuía armas de destruição em massa, os EUA e a Inglaterra lideraram a invasão do país<sup>44</sup>. Contudo, mais do que evitar o uso de armas de destruição em massa, os motivos por detrás dessa guerra pareciam estar ligados à disputa dos EUA pelo petróleo iraquiano, uma vez que o Iraque possui a segunda maior reserva mundial do óleo<sup>45</sup>, ficando atrás apenas da Arábia Saudita. Mais tarde, Paulo Wolfowitz, vice-secretário de defesa dos EUA confirmou que o principal motivo do conflito era o “mar de petróleo<sup>46</sup>” do Iraque (TERRA, 2003). A invasão do Iraque teve como consequência a redução da quantidade de petróleo produzida no curto prazo, levando ao aumento dos preços. Logo após, estourou o conflito árabe-israelense com o bombardeio e a invasão do Líbano por Israel, contribuindo para mais uma escalada no preço do petróleo. O gráfico XIX ilustra alguns conflitos envolvendo

<sup>42</sup> Os ataques corresponderam a uma série de ataques suicidas em território norte-americano e dirigidos a símbolos do capitalismo americano, dentre eles o Pentágono e as torres gêmeas que formavam o World Trade Center. Os ataques resultaram na destruição de muitos prédios em Manhattan, em sérios danos ao prédio do Pentágono e a mais de 6.000 mil mortos.

<sup>43</sup> Dois importantes atos foram aprovados na sequência dos ataques. O primeiro foi a Autorização para Uso de Força Militar contra Terroristas, aprovada pelo Congresso Americano em setembro de 2001, e que autorizava ao presidente americano usar toda a força militar necessária contra grupos ligados aos ataques. O segundo, em outubro de 2001, foi o Ato Patriota que reduzia as restrições impostas a agências governamentais que trabalhavam com a inteligência nas investigações contra terrorismo, expandia o poder do Tesouro para fiscalizar transações financeiras envolvendo estrangeiros e afrouxava as restrições das autoridades de imigração para denunciar imigrantes suspeitos de atividades relacionadas com terrorismo -o ato foi denunciado por inúmeras organizações de direitos humanos por violar ou facilitar a violação destes direitos.

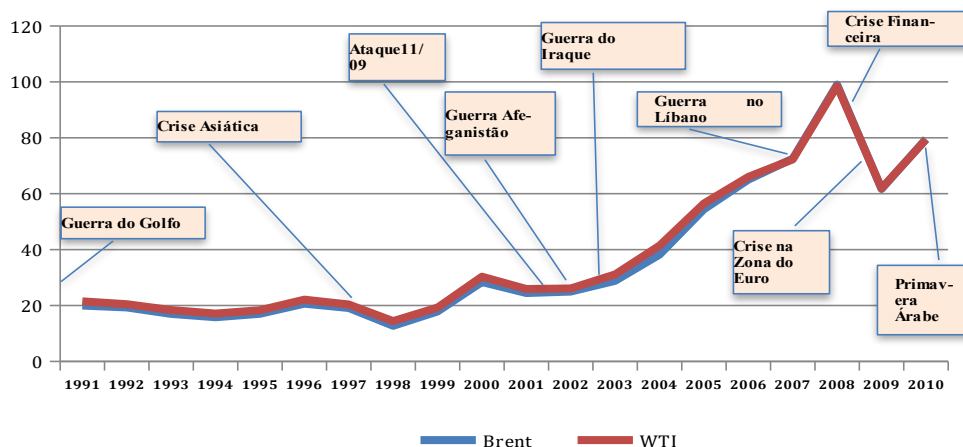
<sup>44</sup> O ditador iraquiano Saddam Hussein foi deposto no final de 2003 e condenado à morte em dezembro de 2006.

<sup>45</sup> As reservas comprovadas do Iraque em 2003 eram de cerca de 112,5 bilhões de barris, sendo que estimava-se ao menos mais 100 bilhões em reservas não comprovadas, uma vez que o país suspendeu os investimentos em descobertas e exploração de petróleo em 1991, com o embargo da ONU, após a invasão do Kuwait (SCIARRETTA, 2003).

<sup>46</sup> Logo após a invasão do país, a indústria de petróleo passou a ser explorada por empresas privadas por meio de leilões. A administração Bush e as corporações americanas logo iniciaram conversas com governos franceses e russos com o objetivo de selar acordos com relação aos campos de petróleo do país. A gigante British Petroleum fez lobby para assegurar sua parte nas reservas iraquianas. Quando os direitos de reconstrução, expansão e exploração da indústria de petróleo no Iraque foram leiloados entre os ganhadores foram a Lukoil, a ExxonMobil, um consórcio liderado pela Shell, a chinesa CNPC entre outras. Essas empresas, contudo, estão utilizando em suas atividades principalmente as quatro empresas americanas de serviços no setor de petróleo Halliburton, Baker Hughes, Weatherford International e Schlumberger -que conquistaram a maior parte dos contratos de prospecção de petróleo, construção de poços e restauração de equipamentos velhos (KRAMER, 2011; SALEH, 2009).

as áreas produtoras de petróleo e outros acontecimentos que se abateram sobre a economia mundial que contribuíram para a escalada nos preços do combustível.

**Gráfico XIX. Preços médios no mercado spot de petróleo tipo Brent e WTI (US\$/barril - 1991-2010)**



Fonte: Crude Oil Marketwire e ANP, Anuário Estatístico 2011.

Pelo gráfico XIX notamos que a partir da Guerra do Iraque os preços do petróleo passaram a se situar num patamar bem mais elevado do que aquele vigente na década de 1990 (US\$ 20 - US\$ 30), alcançando nos últimos anos preços que ultrapassam os três dígitos.

Em outubro de 2007 estourou a crise financeira. A crise rapidamente se espalhou pela Europa e pelo mundo, resultando em falências de bancos, na queda do mercado de ações e na redução de ativos transacionáveis e *commodities*. Com o agravamento da crise financeira internacional e diante do temor de uma forte desaceleração da demanda, fruto de previsões pessimistas de crescimento econômico, os preços do petróleo se retraíram um pouco. Como resposta a OPEP cortou quotas de produção, possibilitando uma pequena estabilização e retomada nos preços. A crise financeira de 2007 se emendou e culminou numa crise vivenciada pela zona do euro, fruto dos elevados níveis de endividamento das economias. Seu desdobramento foi mais recessão econômica, desemprego e crises políticas internas<sup>47</sup>. A crise começou

<sup>47</sup> Desde 2008/9, inúmeros governos europeus sofreram baixas devido à crise econômico-financeira e seus desdobramentos econômicos que levaram muitos países à recessão e à imposição de austeros pacotes econômicos sobre a população. O primeiro foi o primeiro ministro da Islândia, Geir Haarde, que renunciou quando o país

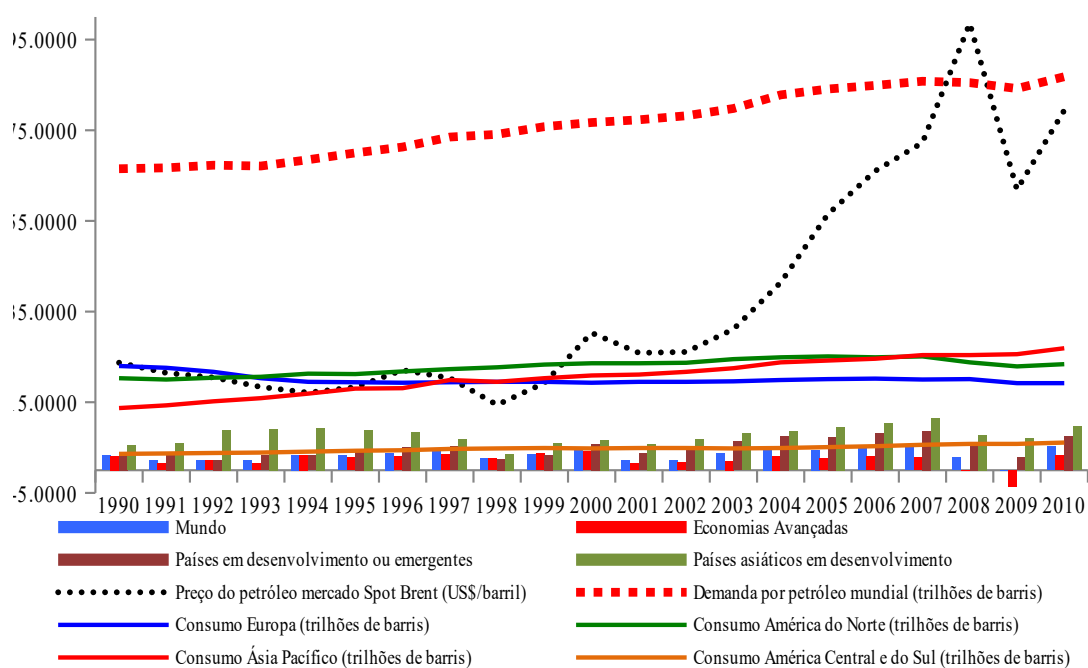
com a Grécia, mas rapidamente se espalhou para outros países como Irlanda, Portugal, Espanha e Itália, contaminando com incerteza toda a zona do euro. As taxas de crescimento econômico dos países foram abaladas e a demanda por petróleo que caiu cerca de 0,35 por cento em 2008 e 1,5% em 2009 (de 2007 a 2010 a redução média no consumo de petróleo foi de 0,4%). As maiores quedas de crescimento econômico e no consumo de petróleo foram observadas na América do Norte, com uma queda de 5% em 2007-2008 e 4% em 2008-2009 e na Europa. Nesta última, a crise se mostrou mais severa em 2008-2009, com um recuo no consumo de petróleo de aproximadamente 4% (dados BP Statistical).

Ainda que abalados (gráfico XX), a crise se mostrou menos severa nos países considerados em desenvolvimento ou emergentes. Foram eles também que se recuperaram primeiro, como a China, que manteve no período de crise uma taxa de crescimento média de aproximadamente 7%. Assim, já no final de 2009 e início de 2010 as economias emergentes exibiram sinais de recuperação, com um considerável crescimento na demanda por petróleo. Os países da Ásia Pacífico, por exemplo, em 2009-2010 apresentaram um crescimento de cerca de 5% na demanda de petróleo, o mesmo observado nos países da América Central e do Sul. Estas dinâmicas são fortalecidas por uma ligeira recuperação da economia norte-americana nos anos mais recentes (CEPAL, 2010). Assim, por volta de 2009-10, refletindo a rápida recuperação dos países em desenvolvimento, o preço do petróleo apresenta mais uma inflexão e volta a crescer.

No final de 2010, eventos ampliaram a instabilidade no Oriente Médio e levaram novamente à subida nos preços do petróleo, que passaram os US\$ 100,00 por barril. Com o crescimento contínuo e acelerado nos preços do petróleo no mercado internacional associado à instabilidade política dos maiores países detentores de reservas e produtores, ao longo dos anos 2000, boa parte dos países e seus governos, em especial aqueles que não possuem reservas domésticas, se voltaram para o desenvolvimento de energias alternativas ou renováveis, em substituição aos combustíveis fósseis líquidos. Num contexto de alta permanente no preço do petróleo, as energias renováveis tornaram-se alternativas mais baratas e atrativas de substituição do petróleo e do diesel, no curto e médio prazos, contando, em distintos países, com muitas políticas públicas de incentivo ao seu uso e produção, como o estabelecimento de quotas de adição de agrocombustíveis aos combustíveis comercializados, a produção de carros *flex fuel*, linhas de crédito especiais para projetos com energias renováveis etc. O etanol, em particular o brasileiro, proveniente da cana de açúcar, ganhou destaque. Essa nova conjuntura, somada ao crescimento das preocupações ambientais e com uma crítica crescente às atividades produtivas das petroleiras, fizeram com que os agrocombustíveis se tornassem cada vez mais atraentes para as empresas de petróleo e gás.

praticamente foi à falência. No Reino Unido, o partido trabalhista perdeu as eleições após ter ocupado o poder por quase uma década. O mesmo ocorreu na Irlanda e Portugal. Na Espanha caiu José Luis Rodríguez Zapatero. Ainda em 2008, o governo da Eslováquia caiu em virtude da aprovação de pacotes da União Européia. Na Grécia a permanência de Papandreu se tornou insustentável após aceitar os pacotes austeros da União Européia, levando-o à renúncia em novembro de 2011. Também em novembro de 2011, na Espanha, Berlusconi também renunciou a sua posição de primeiro ministro. E, na França, em 2012, o governo Sakozy, não conseguiu se reeleger e perdeu as eleições para o socialista Hollande.

**Gráfico XX. Taxa de Crescimento Econômico e Consumo e Evolução do Preço Médio do Petróleo tipo Brent no Mercado Spot (1990-2010)**



Fonte: International Monetary Fund, World Economic Outlook Database, April 2012; ANP; IBP.

### 3.4. A questão socioambiental e seu impacto sobre as empresas petrolíferas

Desde os anos 1960, as questões socioambientais ganharam visibilidade em nível internacional, provocando mudanças nas relações estabelecidas entre as firmas do mercado de petróleo e gás, as sociedades onde operam e os governos que as regulam. O crescimento das preocupações ambientais colocaram em xeque, num primeiro momento a própria existência e as atividades das empresas de petróleo e gás. Num segundo momento, contudo, as petroleiras sinalizam com mudanças no seu discurso e na forma de enxergarem a crise ambiental. Nessa conjuntura, cada vez mais as empresas de petróleo e gás têm encontrado no debate ambiental e em ações de responsabilidade social e ambiental um novo campo para implementação de estratégias competitivas que agregam valor à sua marca e lhes conferem diferenciais frente às suas concorrentes.

Assim, a preocupação com a questão ambiental e, mais recentemente, com as mudanças climáticas, evoluiu de uma restrição ao negócio das firmas para uma oportunidade de negócios e de ampliação de sua legitimidade perante a opinião pública. Foi nesse período que se observou o crescimento do discurso capitaneado principalmente pelas empresas e governos que elencava soluções tecnológicas aos desafios ambientais e colocava as ações de responsabilidade social e ambiental como respostas a essas novas cobranças. Nesse sentido, empresas de todos os setores, e principalmente as mais poluentes, passaram a ter suas ações influenciadas pela dimensão ambiental, fruto de regulamentações nacionais ou internacionais e da ação de grupos de pressão. Essa nova conjuntura levou as empresas a assumirem uma posição proativa nas questões ambientais (DIEGUES, 2008). Veremos brevemente a evolução desse debate em nível internacional e seu impacto sobre a indústria de petróleo e gás, uma das mais poluentes.

#### 3.4.1. A emergência e o crescimento das preocupações ambientais

Observou-se o crescimento da preocupação ambiental em sua interface com a questão energética primeiro nos Estados Unidos e depois na Europa. Ainda na década de 1960, os discursos associavam a crise ambiental a críticas à sociedade de consumo e ao autoritarismo (DIEGUES, 2008, p.136).

Nos 1960, os efeitos da industrialização se tornavam mais visíveis na Europa e nos Estados Unidos sob a forma de rios e oceanos poluídos, chuva ácida, contaminação de animais, florestas desmatadas e vazamento de poluentes químicos que ameaçavam a vida de pessoas e de animais e cujos impactos ultrapassavam as fronteiras de países. A preocupação pública com os problemas ambientais alcançaram um pico nos Estados Unidos na década de 1970 levando à realização do primeiro Dia da Terra que teve por finalidade despertar a atenção das pessoas e governos para a criação de uma consciência comum aos problemas da contaminação, conservação da biodiversidade e outras preocupações ambientais.

No plano internacional, contudo, em 1960/70, a problemática em torno da questão ambiental esbarrava em questões mais amplas relacionadas com o modelo de desenvolvimento. Num contexto de muita preocupação dos países em desenvolvimento com o crescimento econômico, a questão ambiental acabou sendo interpretada como

um fator que poderia prejudicar a implementação de estratégias de industrialização e desenvolvimento nacional. É nesse contexto que em 1967 a Assembleia Geral da ONU apoiou a realização da Primeira Conferência do Meio Ambiente Humano, a ser realizada em 1972. Pela primeira vez questões ambientais recebiam a atenção na agenda política internacional. O desafio que estava posto era a elaboração de uma base conceitual de compatibilização do meio ambiente e do desenvolvimento, de uma maneira que não os colocasse em campos opostos. No contexto político da época, grande força foi colocada pela equipe responsável pela conferência de Estocolmo na elaboração dessa base conceitual de compatibilização. Naquela ocasião ela era condicionante do convencimento dos países em desenvolvimento de que as questões ambientais poderiam contribuir com a redução dos impactos negativos do crescimento sem, ao mesmo tempo, anulá-lo (IVANOVA, 2007). A Conferência de Estocolmo deu origem ao Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente<sup>48</sup> (UNEP), e foi um marco no debate sobre a relação entre a proteção ambiental e o desenvolvimento econômico.

Nos anos 1980, as preocupações ambientais nos Estados Unidos ganharam ênfase como reação às políticas ambientais da administração Reagan e como resposta aos problemas ambientais que se tornavam mais visíveis. Ganhavam visibilidade problemas como o aquecimento global e a destruição da camada de ozônio. Essa conjuntura foi agravada com a ocorrência de acidentes como o derramamento de petróleo do Exxon Valdez, a poluição de oceanos e praias e a contaminação de fontes de água. A mídia de massa passou a dar mais espaço para esses assuntos, em grande parte como resposta à pressão de ambientalistas, ativistas, cientistas e políticos e à maior visibilidade que os acidentes ambientais ganhavam (DUNLAP & SCARCE, 1991).

Em 1983, foi criada a Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento (WCED) que lançou quatro anos depois o relatório Brundtland, Nosso Futuro em Comum. O documento destacava a noção de desenvolvimento sustentável como o modelo que apresentava definitivamente uma forma de conciliação do desenvolvimento com o meio ambiente. Em 1988 foi criado o Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC) pela Organização Meteorológica Mundial e o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente com o objetivo de construir informações científicas, técnicas e socioeconômicas sobre mudanças climáticas que subsidiassem as negociações políticas no plano internacional. Como resposta, nos Estados Unidos, em 1989, um grupo de empresas encabeçadas pelas petroleiras, criou um grupo de ação imediata para combater medidas e regulamentações que visassem estipular metas de redução de gases de efeito estufa, a Coalizão Global para o Clima. Esta última constituiu um grupo extensivo que incluía associações de indústria e comércio, grupos filiados a movimentos anti-ambientalistas e outros que defendiam que o aquecimento global era uma farsa. Essa articulação exerceu importante *lobby* nos EUA contra a adoção de metas de redução de emissões até a década de 1990.

Em 1992 foi realizada a Conferência das Nações Unidas conhecida como a Cúpula da Terra (Rio+20) com o objetivo de elaborar estratégias e medidas para

<sup>48</sup> Para um maior detalhamento do contexto político e das decisões que originaram o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente e seus desafios futuros ver IVANOVA, 2007.

impedir e reverter os efeitos da degradação ambiental. A conferência ampliou o debate para outros atores além dos governos, passando a incluir de forma sistemática e permanente setores empresariais e, especialmente, segmentos ampliados da sociedade civil. Esta última assumiu uma participação crescente nas questões ambientais desde então. Se na Conferência de Estocolmo havia cerca de 400 organizações não governamentais, na Rio+20 esse número pulou para mais de duas mil (DIEGUES, 2008, p. 140). Nesse contexto, crescia também a pressão social contra empresas petrolíferas e seus produtos, refletindo-se na realização de campanhas e de boicotes aos derivados de hidrocarbonetos.

A esse cenário cada vez mais hostil à sua atuação, as indústrias, governos e outras associações empresariais responderam com o amadurecimento de um discurso hegemônico sobre a questão ambiental numa perspectiva de “modernização ecológica”. Seu posicionamento insistia que a saída para a crise ambiental estaria na implementação e desenvolvimento de instrumentos de inovação tecnológica que reduzissem os impactos ambientais. Baseadas na sua imensa capacidade inovativa, no elevado potencial tecnológico acumulado e no imenso capital que possuem essas empresas passaram crescentemente a investir no desenvolvimento de produtos e processos que ampliavam a eficiência e reduziam as emissões, bem como passaram a investir em novos produtos com menores impactos ambientais. Nesse período, como veremos mais a frente algumas empresas petrolíferas como a Shell, Texaco e British Petroleum deixaram a Coalizão Global para o Clima e passaram a adotar uma postura proativa com relação à questão ambiental e ao debate sobre as mudanças climáticas. Consolidava-se uma saída ganha-ganha para a crise ambiental, que será mantida até os dias de hoje. Ao mesmo tempo, as empresas desenvolveram novas formas de participação no debate e criaram novos mercados lucrativos que procuravam conciliar estratégias mercadológicas com a dimensão ecológica. As empresas passaram a enfrentar e a aceitar as preocupações ambientais, transformando-nas numa oportunidade de mercado e de fazer lucros.

#### 3.4.2. A inclusão do debate ambiental nas estratégias empresariais das empresas de petróleo e gás

As discussões em torno da questão ambiental atingiram diretamente os setores industriais, em particular aqueles mais associados com a emissão de gases de efeito estufa e com acidentes ambientais, como de petróleo e gás. O uso de combustíveis fósseis é associado ao aumento da concentração de gases de efeito estufa, um dos principais fatores responsáveis pelo aquecimento global e, portanto, pelas catástrofes derivadas. Em 2004, as emissões de gases de efeito estufa das operações de produção somente de três grandes empresas de petróleo e gás (BP, ExxonMobil e Shell) foram cerca de 330 milhões de toneladas de CO<sub>2</sub> equivalentes, um montante que equivalia mais ou menos à metade das emissões totais do Reino Unido, o segundo maior emissor da União Europeia. Esse quadro era agravado quando consideradas as emissões derivadas do consumo dos produtos que essas empresas vendem, os combustíveis fósseis (SAEVERUD & SKJAERSETH, 2007).

A poluição associada ao petróleo está ligada também à ocorrência de acidentes como derramamentos em terra ou na água, ocasionando desastres ambientais com consequências sérias sobre ecossistemas delicados e as populações que residem nessas áreas. É principalmente no que se relaciona aos acidentes envolvendo petroleiras que observamos uma convergência mais clara do discurso ambiental com o social, na medida em que os impactos negativos dessas empresas no território ultrapassam suas áreas de exploração e destroem não apenas ecossistemas inteiros, mas também boa parte das populações de animais e pessoas que dele dependem para a sua sobrevivência. Assim, os acidentes ambientais envolvendo empresas de petróleo normalmente são acompanhados de desastres sociais. Desde a década de 1990 esses acidentes foram recorrentes, alguns com bastante visibilidade e mobilizando boa parte da opinião pública, como o acidente envolvendo a empresa Exxon no Alasca.

Shweitzer (2010) enfatiza como incidentes desempenharam um papel significativo na mudança da direção das estratégias das empresas. As operações das empresas de petróleo normalmente envolvem muitos riscos. Assim, mesmo convencidas de que esses riscos são inerentes à sua atuação, essas empresas passaram a desenvolver programas e iniciativas que buscavam o gerenciamento de riscos, a mitigação dos seus impactos e, principalmente, a construção de uma boa reputação na sociedade como elementos condicionantes da sua sobrevivência no longo prazo.

Observe abaixo, na tabela VIII, alguns dos principais acidentes envolvendo a indústria de petróleo e gás no mundo.

**Tabela VIII. Alguns dos maiores acidentes envolvendo a exploração de petróleo e gás**

<b>Derramamento</b>	<b>País</b>	<b>Data</b>	<b>Quantidade aproximada derramada (galões de petróleo)</b>
Lakeview Gusher	Kern Country, California	março 1910	378 milhões
Amoco Cadiz	Portsall, França	março de 1978	69 milhões
Atlantic Empress/Aegean Captain	Trinidade e Tobago	julho de 1979	90 milhões
Ixtoc	Baía de Campeche, México	março de 1980	140 milhões
Nowruz	Golfo Pérsico, Irã	fevereiro de 1983	80 milhões
Castillo de Bellver	Baía de Saldanha, África do Sul	agosto de 1983	79 milhões
Odisséia	Costa do Canadá	novembro de 1988	43 milhões
ExxonValdez	Prince William Sound, Alaska	março de 1989	11 a 32 milhões
Guerra do Golfo	Golfo Pérsico	janeiro de 1991	380 a 520 milhões
M/T Haven Tanker	Genova, Itália	abril de 1991	45 milhões
ABT Summer	Costa de Angola	maio de 1991	51-81 milhões
Rio Kolva	Rio Kolva, Rússia	setembro de 1994	84 milhões
DeepWater Horizon	Golfo do México	Abril de 2010	1,5 milhão e 2,5 milhão por dia por três meses; cerca de 210 milhões de galões



Com isso, cada vez mais as empresas de petróleo passaram a ser questionadas por órgãos governamentais e segmentos da sociedade civil que trabalhavam a temática ambiental e social. De um modo geral, as pressões sobre essas empresas assumiam três formas: pressões por mitigação das mudanças climáticas ou do aquecimento global; o crescimento das restrições de acesso a reservas de petróleo e gás; e a tomada de medidas de regulação mais duras motivadas pela ocorrência e maior visibilidade de acidentes envolvendo a exploração de petróleo e gás.

No primeiro caso, as medidas iam desde a imposição por parte dos governos de quotas para a emissão de CO<sub>2</sub>, à criação de políticas de incentivo a fontes energéticas renováveis, até pressões de consumidores e grupos da sociedade contra as atividades dessas empresas. No segundo, observa-se uma maior restrição no acesso a reservas de petróleo, em particular em ecossistemas considerados sensíveis. Esse quadro preocupou muito as petroleiras na medida em que se deu juntamente com o progressivo esgotamento de reservas tradicionais de petróleo (as principais reservas de petróleo estão nas mãos de companhias estatais). Isso fazia com que as atividades de exploração e produção se tornassem mais caras e complexas tecnologicamente, alterando significativamente as operações dessas companhias. E o terceiro refletia-se numa maior regulamentação das atividades dessas empresas e numa maior submissão desses atores as autoridades e legislações ambientais. Ao mesmo tempo, a ocorrência de acidentes tornou as empresas de petróleo e gás mais vulneráveis à pressão de ambientalistas e grupos que defendiam o meio ambiente e direitos humanos, com um importante impacto sobre a sua reputação e imagem no mercado (WORLD RESOURCES INSTITUTE, s/d).

As estratégias das empresas de petróleo e gás nesse novo contexto foram variadas. Com relação ao debate sobre mudanças climáticas, no início da década de 1990, o setor empresarial e, principalmente a indústria de petróleo e gás, foram politicamente ativos em tentar impedir a institucionalização de quotas de emissão de gases do efeito estufa, e exerceram um papel central em desmentir as mudanças climáticas, tendo como expoente a ExxonMobil e seu grupo de cientistas (SAEVERUD & SKJAERSETH, 2007). Em 1989 foi formada a Coalizão Global para o Clima (GCC). Esses esforços foram coordenados no nível internacional por meio da instituição de um grupo de trabalho no âmbito da Câmara de Comércio Internacional (ICC).

Até a década de 1990 essas empresas exerceram um poderoso *lobby* com o objetivo de desacreditar as posições do Painel Intergovernamental de Mudanças Climáticas (IPCC) da ONU. Nos Estados Unidos, por exemplo, a ExxonMobil teve um papel importantíssimo no impedimento da adoção de uma política de clima nacional, bem como exerceu um importante *lobby* em favor da rejeição do Protocolo de Quioto por parte das autoridades americanas (KOLK & LEVY, 2001; SAEVERUD & SKJAERSETH, 2007).

No final da década de 1990, a indústria de petróleo e gás passou a ser crescentemente pressionada por conta das questões ambientais. É nesse período que

ganham maior visibilidade as controvérsias envolvendo a indústria de petróleo e o meio ambiente e direitos humanos, como ilustram os casos envolvendo a Shell na Nigéria e Brent Spar<sup>49</sup>. Contudo, na medida em que cresciam as pressões de organizações da sociedade civil, aumentava a percepção das multinacionais de que possuíam recursos organizacionais, financeiros e tecnológicos capazes de responder pela via tecnológica às críticas socioambientais. Seu elevado potencial para inovação, dessa forma, poderia ser usado no desenvolvimento de tecnologias capazes de gerar corte de emissões, criando oportunidades para lucrar com o desenvolvimento de “soluções” tecnológicas para a crise. De uma perspectiva do negócio, na medida em que as preocupações ambientais ganhavam destaque na mídia e nas agendas de governo, essas empresas passaram a reconhecer oportunidades econômicas associadas ao debate ambiental. O meio ambiente passou assim de restrição e obstáculo às suas atividades a um novo mercado lucrativo a ser explorado e campo para fortalecimento de suas imagens corporativas.

A mudança na postura das empresas multinacionais só foi possível pelo fortalecimento e difusão do discurso ganha-ganha. A solução da modernização ecológica permitiu a reconciliação da estratégia econômica com a perspectiva ambiental. As principais soluções para a crise ambiental de acordo com essa perspectiva estavam na aplicação de recursos financeiros, organizacionais e tecnológicos do setor privado em novas tecnologias, no estabelecimento de parcerias público-privadas, na adoção de medidas flexíveis de mercado e na aplicação de técnicas de gerenciamento ambiental. Esse paradigma passou a ser crescentemente o discurso fundador de uma coalizão ampla entre atores empresariais em torno da questão ambiental, como percebe-se no Conselho Empresarial Mundial para o Desenvolvimento Sustentável (WBCSD). Ao mesmo tempo cresciam as críticas a essas “falsas-soluções” que procuravam aprofundar o atual modelo de desenvolvimento sem, contudo, enfrentar as causas da crise ecológica.

As empresas petrolíferas, nesse sentido, passaram a criar estratégias “verdes” relacionadas às mudanças climáticas que funcionavam e funcionam como instrumentos para reduzir riscos e custos impostos pelas restrições ambientais, para antecipar regulações, para impor seus interesses e criar novos mercados relacionados a produtos ambientalmente responsáveis (LEVY, 2006). Algumas empresas, assim, deixaram de questionar os custos relacionados com o corte de emissões de gases de efeito estufa e passaram a desenhar estratégias visando à ampliação dos seus mercados e oportunidades de ganhos. O rápido crescimento dos mercados de energias

<sup>49</sup> Brent Spar era uma instalação de reserva de petróleo operada pela Shell que parou de funcionar em 1991. Em 1995 o caso se tornou foco de atenção pública quando o governo britânico anunciou apoio aos planos da Shell em afundar a estrutura. Ativistas do Greenpeace ocuparam a Brent Spar por mais de três semanas e comandaram uma intensa campanha ambientalista contra o afundamento da estrutura. Logo depois a Shell abandonou os planos. A Nigéria, um dos maiores fornecedores de petróleo aos Estados Unidos, tem um histórico enorme de problemas ambientais por causa da exploração petrolífera. Em agosto de 2011, por exemplo, um relatório do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) reconheceu que a região do Delta do rio Níger foi poluída por petróleo por mais de cinquenta anos, exigindo a maior limpeza de óleo já feita na história, com um custo de US\$1 bilhão e a duração de no mínimo 30 anos. Desde a década de 1990, a Shell enfrenta resistências da população do Delta do Rio Níger às suas atividades. O Movimento pela Sobrevivência do Povo Ogoni (MOSOP) contra a petroleira demanda o direito do povo à auto-determinação, uma maior participação nas receitas derivadas do petróleo e a posse do petróleo pelas populações. Foi duramente reprimido pelo governo de Sani Abacha, mas em 1993 por conta de muitos protestos e resistências, o MOSOP conseguiu que a Shell se retirasse das terras Ogoni. Em 1995, contudo, o governo nigeriano julgou e executou (apesar da pressão contrária da comunidade internacional) o líder Saro-Wiwa e mais oito líderes Ogoni.

renováveis e de produtos para eficiência energética são os exemplos mais evidentes de reação dessas empresas às questões ambientais. Essas iniciativas envolveram também significativos investimentos em propaganda e *marketing* com o objetivo de rotular essas companhias como “verdes” ou “social e ambientalmente responsáveis”. No final dos anos 1990 e início dos anos 2000, a BP, por exemplo, chegou ao extremo de mudar seu nome para “Beyond Petroleum” -Para além do petróleo.

Diegues (2008) identifica essas estratégias de resolução da crise ambiental por meio de ações de responsabilidade social ou ambiental ou do desenvolvimento de tecnologias paliativas como “cosméticos mercadológicos”. São cosméticos, na medida em que não se aplicam às causas da crise ambiental. A crise, mais do que um mero desequilíbrio momentâneo, seria consequência direta de nossos comportamentos e modos de produção e consumo, com as empresas multinacionais tendo papel central na sua reprodução. Devido à sua magnitude, ações compatíveis com a escala e a gravidade do problema ambiental requereriam a modificação completa do modelo produtivo dominante e seus modos de fabricação, algo que as empresas evitavam debater.

As estratégias adotadas pelas diferentes empresas de petróleo e gás foram influenciadas principalmente pela combinação de três conjunto de fatores: fatores locais; posição no mercado e na economia; e fatores organizacionais internos. Os fatores locais relacionavam-se com as preocupações e pressões sociais com relação às mudanças climáticas observadas nos países de origem de cada empresa, havendo uma diferença considerável entre aquelas situadas nos Estados Unidos (que demoraram mais a introduzir nos seus discursos as questões ambientais), na Europa (que tiveram um reconhecimento mais rápido) e em outros países como os em desenvolvimento. Os fatores relacionados com a posição no mercado e na economia correspondiam à situação financeira e econômica da companhia; sua competitividade em processos e produtos, sua posição de mercado; o papel do planejamento de longo prazo nas suas operações; a história de seu envolvimento com energias renováveis; e as estratégias competitivas que implementa. Por último, os fatores organizacionais internos relacionavam-se com o grau de descentralização; posição do CEO; disponibilidade e tipo de *expertise* interna em clima; tipo de processo de decisão utilizado; e cultura corporativa. Esses fatores eram e ainda são específicos a cada firma, de modo que as estratégias de cada empresa também serão diferenciadas.

Ao mesmo tempo, uma vez que as empresas líderes ou dominantes passaram a implementar estratégias de atuação “verdes”, as pressões econômicas e a interdependência dessas companhias no mercado levaram progressivamente outras empresas a adotarem estratégias semelhantes, em resposta às ações de suas concorrentes. Essa dinâmica acabou funcionando como um fator de convergência na adoção, por distintas empresas de petróleo e gás, de estratégias “verdes”.

Assim, o posicionamento pioneiro da BP influenciou as estratégias das demais companhias que passaram também a adotar comportamentos semelhantes como a Shell, a Chevron e a Petrobras. Uma vez que a companhia aceitou o problema e anunciou medidas com relação à crise, ela influenciou a dinâmica da indústria como um todo e criou um padrão precedente. Em algumas empresas incentivou medidas semelhantes, como observado na Shell e na Chevron. Essas empresas passaram a investir sistematicamente em energias alternativas. Em outras resultou num

endurecimento do posicionamento oposto, ou seja, na continuidade da negação das mudanças climáticas, posição assumida pela ExxonMobil. Assim, enquanto a BP, seguida pela Shell, foram as primeiras a aceitarem o debate das mudanças climáticas e o Protocolo de Quioto, a ExxonMobil, em contraste, alimentou um grande e poderoso *lobby* contra tentativas políticas de aprovação de metas de redução de emissões de gases de efeito estufa no seu país de origem, negando as mudanças climáticas e os instrumentos de mitigação (SAEVERUD & SKJAERSETH, 2007). A Exxon assim, demorou bastante para investir em energias renováveis, procurando se concentrar naquilo que alegava fazer bem: produzir hidrocarbonetos e derivados de maneira eficiente (KOLK & LEVY, 2002).

### **3.5. As especificidades da matriz energética brasileira e a oportunidade de liderança no mercado internacional de energia**

Dois traços marcam, de modo geral, o contexto energético mundial nos últimos anos: a busca contínua por segurança energética num período de elevado preço do petróleo e de medidas para conter o aquecimento global. Esses processos colocaram a política energética como assunto estratégico na agenda dos governos (BRANCO, 2009). Neste cenário, o Brasil desenvolveu competências ao longo da sua história que lhe abriram oportunidades de inserção estratégica nos mercados de energia globais. A potencialidade do Brasil em despontar nos anos 2000 como uma potência energética e grande player do mercado mundial reforçou a atratividade dos agrocombustíveis para a Petrobras.

O Brasil apresenta uma matriz energética bastante diferente da maior parte dos países desenvolvidos e em desenvolvimento. Ela é resultado, sobretudo, da estratégia perseguida e selecionada no período militar durante as crises de petróleo. O primeiro choque do petróleo de 1973 colocava ao governo duas alternativas a serem seguidas: i. uma de médio prazo com adaptação recessiva da economia, com o encurtamento da liquidez e do crédito público; ii. outra de longo prazo que procurava reequilibrar no futuro o balanço de pagamentos, baseando-se numa política de aprofundamento do processo de industrialização, tendo o Estado como elemento indutor (PINTO, 2004; LEITE, 2007). O Brasil adotou a estratégia de prosseguir no esforço do desenvolvimento acelerado com ênfase na substituição de importações, buscando instalar indústrias pesadas no país e desenvolver fontes energéticas que substituíssem o petróleo importado. Tendo em vista que desde a década de 1950 o crescimento econômico brasileiro vinha sendo liderado pela indústria de bens de consumo duráveis, o II Plano Nacional de Desenvolvimento (IIPND) tinha a ousadia de possibilitar a reorientação do padrão de industrialização brasileiro.

No setor de energia a estratégia brasileira assumiu duas direções principais: de um lado destacavam-se os investimentos em energia nuclear, hidrelétrica e em biomassa (etanol) com o objetivo de substituir o petróleo importado. De outro percebia-se o fortalecimento da estatal de petróleo, a Petrobras, com o objetivo de acelerar as pesquisas em exploração no país e ampliar sua atuação internacional em busca de novas fontes de hidrocarbonetos.

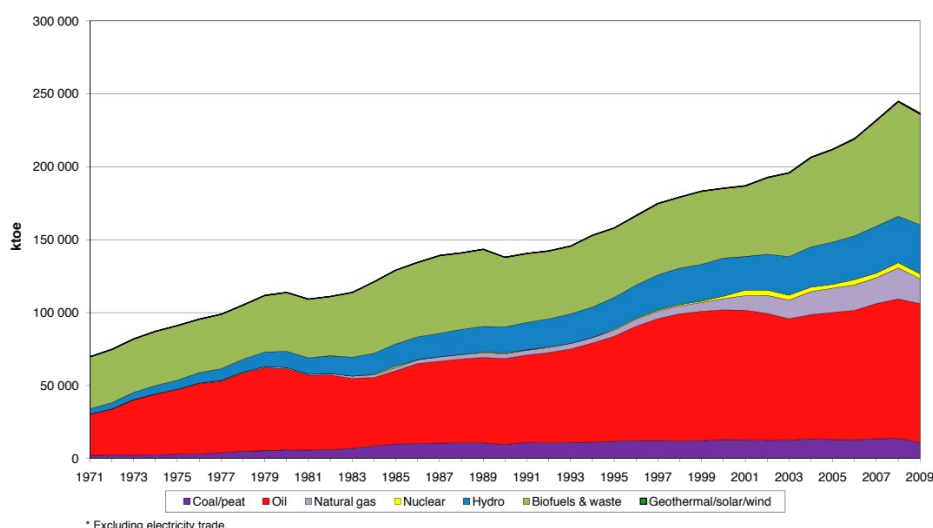
As crises do petróleo da década de 1970 foram um marco na história das energias renováveis no mercado internacional. Esse período, portanto, marcou a busca

por distintos países por fontes de fontes de energias alternativas competitivas (eólica, nuclear, solar, age energia entre outros) e por um consumo mais eficiente de energia. Foi nesse contexto que foi criada ainda em 1973/74, e como resposta à primeira crise do petróleo, a Agência Internacional de Energia (AIE), que é uma organização autônoma com 28 membros. Seus principais objetivos eram buscar novas fontes alternativas de energia e ampliar a eficiência no consumo energético.

No anos 1980-90 o país passou por um processo de liberalização dos mercados, de fim de subsídios e de privatizações que obrigou as empresas de energia a se adaptarem a um ambiente mais competitivo.

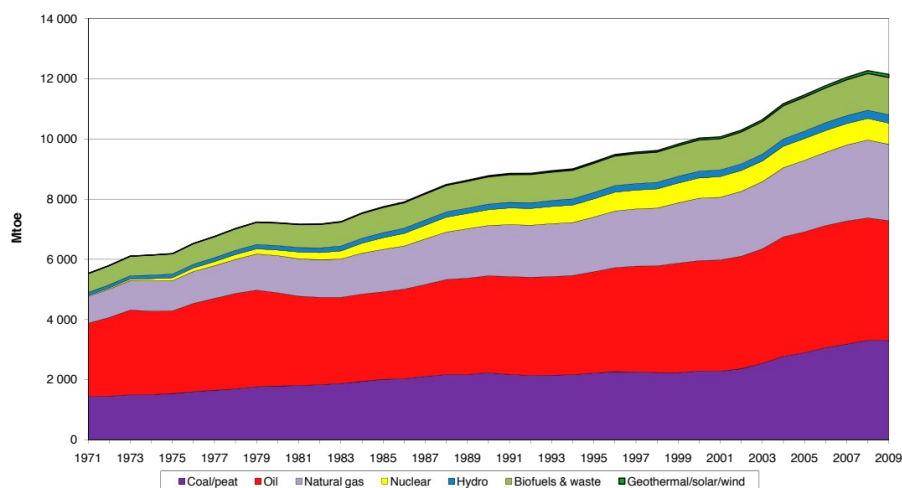
Essa trajetória histórica, contudo, determinou que o Brasil mantivesse, em termos de estrutura de oferta de energia, uma matriz bastante diferente da maior parte dos países desenvolvidos e em desenvolvimento. A partir da década de 1970, observamos um crescimento considerável das energias provenientes de biomassa, em particular o etanol impulsionado pelo Proalcool e da energia hidrelétrica, puxadas por Itaipu e Tucuruí (1984). A energia proveniente de gás natural, por sua vez, só apresentou crescimento nos anos 2000. Essa tendência se mantém nos dias atuais (gráfico XXI).

**Gráfico XXI. Total de oferta de energia primária Brasil - 1971/2009**



Fonte: International Energy Agency

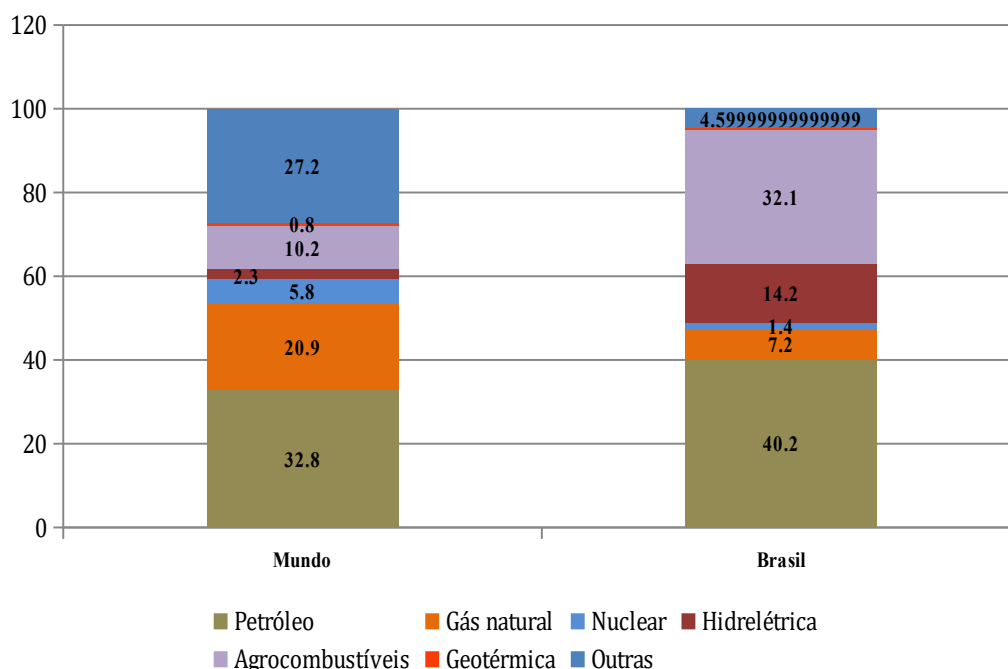
**Gráfico XXII. Total de oferta de energia primária no mundo - 1971/2009**



Fonte: International Energy Agency

Na matriz energética mundial (gráfico XXII) os choques de petróleo foram seguidos de uma certa estabilidade -e depois relativo crescimento- da energia proveniente do petróleo e carvão. O gás natural, por sua vez, apresentou um crescimento significativo a partir dos anos 1980/1990. As energias hidrelétrica e de biomassa, em contrapartida, permaneceram com uma participação tímida, ainda que nos últimos anos tenham apresentado um pequeno crescimento, motivadas em grande parte pelas questões ambientais.

**Gráfico XXIII. Comparação entre a oferta de energia primária por fonte em 2009 - Brasil e Mundo**

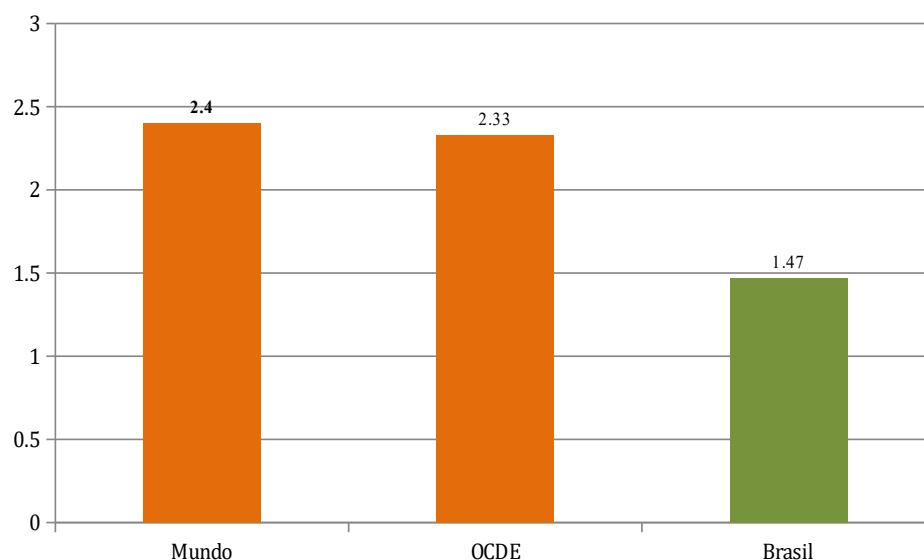


Fonte: International Energy Agency

A trajetória diferenciada brasileira com relação aos outros países se refletiu no perfil brasileiro de oferta de energia por fonte (gráfico XXIII). Assim, se em 2009 a participação da biomassa na oferta de energia primária no mundo foi de 10,2%, no Brasil, foi de 32,1% e enquanto a energia hidrelétrica teve participação de 2,3% no mundo, no Brasil, 14,2%. Chama atenção a ainda elevada participação do petróleo na matriz energética brasileira, e seu crescimento nos tempos recentes, o que em parte reflete a descoberta, no final dos anos 2000, de reservas petrolíferas no país na Camada Pré-Sal. A matriz brasileira ainda utiliza relativamente poucas fontes como gás natural, carvão, urânio e energia eólica e solar, ainda que o gás natural tenha apresentado um relativo crescimento nos últimos anos (30,4% na oferta interna em razão de aumentos de produção e na quantidade importada).

Devido a essa trajetória e aos traços que a matriz energética brasileira ganhou ao longo do tempo, o país permaneceu com baixas emissões de carbono, se comparado com os níveis mundiais, fruto da maior participação das energias renováveis (gráfico XXII).

**Gráfico XXIV. Emissões de Co<sup>2</sup> (ton. Co2/tep - 2008)**

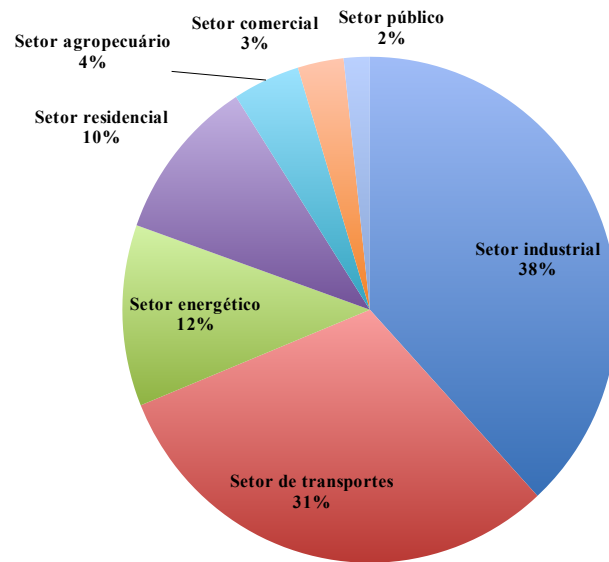


Fonte: EPE, 2010.

O setor industrial é aquele com maior peso no consumo brasileiro energético (38,2%), seguido do setor de transportes (30,7%). O setor industrial foi o que apresentou maior crescimento na demanda (13%) por energia no país em 2010 com destaque para a siderurgia, produção de ferro-ligas e mineração (gráfico XXIV). No setor industrial a principal fonte foi o bagaço de cana, chamando atenção para os processos de co-geração e de agrocombustíveis. A demanda por combustíveis do setor de transportes, por sua vez, aumentou 10,8% em relação a 2009.



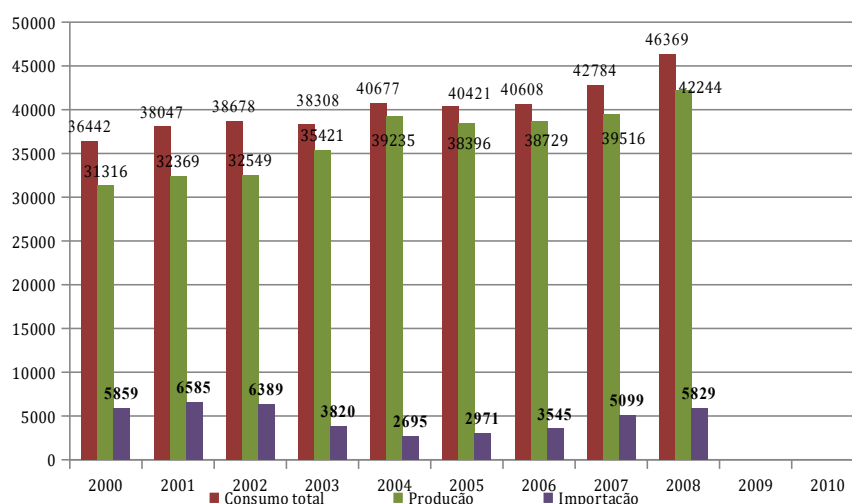
**Gráfico XXV. Consumo final energético por setor - 2010**



Fonte: EPE, 2011.

No setor de transportes, as principais fontes energéticas são o óleo diesel, com participação de 48,6%; gasolina (25,2%), álcool hidratado com 11,9% e 5,5% de álcool anidro (adicionado a gasolina). Só de etanol, a participação é de 20%, o que se contrasta fortemente com a tendência no mundo. O uso do diesel (gráfico XXVI) é mais direcionado para o setor rodoviário e o setor agropecuário. Importante destacar que ainda que as reservas de petróleo e a produção do mesmo no Brasil tenham apresentado avanços nos últimos anos, resultando no alcance da autossuficiência, como o diesel depende de refino, o país ainda não conseguiu produzir o suficiente para o consumo interno. Isso faz com que uma parte significativa de nosso consumo de diesel seja coberto por importação. Com isso, nos últimos anos duas medidas vêm sendo tomadas pelo governo brasileiro: o maior investimento em parque de refino (construção de refinarias) e o incentivo à adição de biodiesel ao diesel comercializado, que agora está em 5%. Vejamos no gráfico abaixo a produção, consumo e importação de diesel.

**Gráfico XXVI. Consumo, produção e importação de diesel no Brasil (2004-2010/103 m3)**



Fonte: MME. Balanço Energético.

O Brasil tem experiência acumulada com agrocombustíveis desde a década de 1970, o que lhe confere uma importante vantagem competitiva. Nos dois últimos anos esses projetos relacionados com a produção de energia a partir de biomassa ganharam destaque por três fatores principais: o crescimento vertiginoso nos preços internacionais do petróleo; o desenvolvimento de motores *flexfuel* (2003) e, finalmente, o desenvolvimento de tecnologia que permitiu que as usinas de etanol se tornassem mais eficientes ao utilizarem resíduos da produção de etanol para gerar energia elétrica ou combustíveis de segunda geração (ainda em desenvolvimento). Nos últimos anos foram registradas altas de 7% na produção de etanol e 49% na produção de biodiesel.

As atuais reservas de petróleo e o desenvolvimento e domínio tecnológico do país em energias renováveis (hidrelétrica, etanol, biodiesel) abriram oportunidades para o Brasil assumir a posição de um dos principais atores do mercado global de energia (PORTAL BRASIL, 2011).

### 3.5.1. As experiências brasileiras na produção de age energia: o etanol e o biodiesel

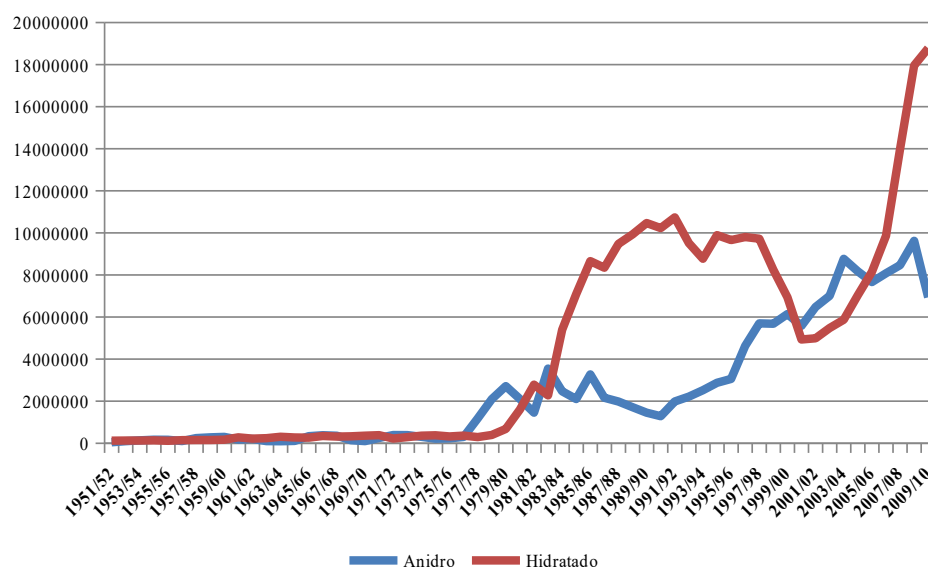
O termo age energia ou agrocombustíveis se refere a toda energia produzida a partir de produtos agropecuários e florestais, englobando o etanol, biodiesel, biomassa florestal entre outros. As experiências brasileiras com agroenergias são bastante antigas, conferindo ao país um elevado nível de conhecimento tecnológico acumulado e um mercado interno receptivo ao consumo. Veremos agora brevemente as experiências brasileiras com etanol e biodiesel.

A experiência brasileira com o etanol é antiga, datando de antes da Segunda Guerra Mundial. Em 1931, atendendo aos interesses da indústria sucroalcooleira que vivia um momento de queda no preço do açúcar no mercado internacional, o governo de Vargas instituiu a obrigatoriedade da adição de álcool anidro à gasolina consumida no território nacional na proporção de 5%. Nesta primeira fase, que vai até 1975, o uso do álcool se deu em pequenas porcentagens que variavam de 4 a 10% (LEITE, 2007).

Na década de 1970 por conta do primeiro choque do petróleo a política do álcool ganhou novos contornos. Com o objetivo de reduzir a dependência da economia brasileira da importação de petróleo foi lançado em 1975 o Programa Nacional do Álcool (Proálcool). Outros fatores que convergiram para o estabelecimento do Proálcool foram: 1) a crise pela qual passava a indústria sucroalcooleira pela sobre oferta de açúcar com queda nos preços; 2) o interesse dos militares em desenvolver suprimentos seguros e autossuficientes de combustíveis como fator de segurança nacional; 3) o avanço de pesquisas sobre o álcool como combustível; e 4) a aceitação pela população do novo programa por receios no aumento de preços dos derivados de petróleo (LEME, 2004). Nos primeiros anos o objetivo foi expandir o uso do álcool por meio da mistura de álcool anidro à gasolina, aumentando a taxa de adição para 20% até 1980.

Simultaneamente à segunda crise do petróleo em 1979 iniciou-se a segunda fase do programa, marcada pela intensificação de suas ações. Nesse período ao lado do álcool anidro, que era adicionado à gasolina, passou-se a usar o álcool hidratado puro como combustível. A expansão da produção se deu com a instalação de destilarias autônomas, separadas das usinas de açúcar e com a expansão das lavouras de cana. Na década de 1980 o programa passou por mudanças profundas. Os preços do petróleo apresentaram quedas, diminuindo a competitividade do etanol, o que somado à crise de desabastecimento que ocorreu na safra de 1989/90, gerou muitas desconfianças com relação ao combustível. Assim, nesse período o Proalcohol foi praticamente desativado, com redução acentuada dos benefícios e incentivos fiscais do governo, mas mantendo-se a taxa de adição obrigatória (LEITE, 2007).

**Gráfico XXVII. Produção brasileira de etanol (m3)**

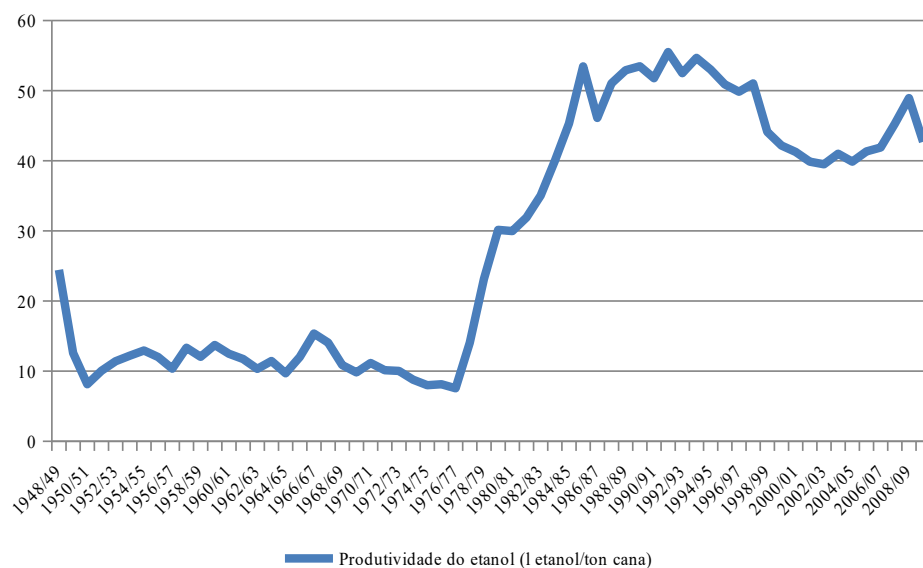


Fonte: MAPA e Única.

A partir dos anos 2000, puxado grandemente pelo lançamento dos carros flex e do crescimento das preocupações ambientais, a produção e consumo de etanol no mercado brasileiro voltou a ganhar impulso, agora sem a necessidade de um maior apoio de políticas públicas específicas. Pelo gráfico XXVII notamos que o etanol hidratado, utilizado em sua forma pura como combustível, voltou a apresentar um crescimento acentuado no mercado brasileiro a partir dos anos 2000. O álcool anidro, adicionado à gasolina comercializada, seguiu uma tendência contínua de crescimento, acompanhando a taxa de adição que atualmente (a partir de 2011) está em 20%.

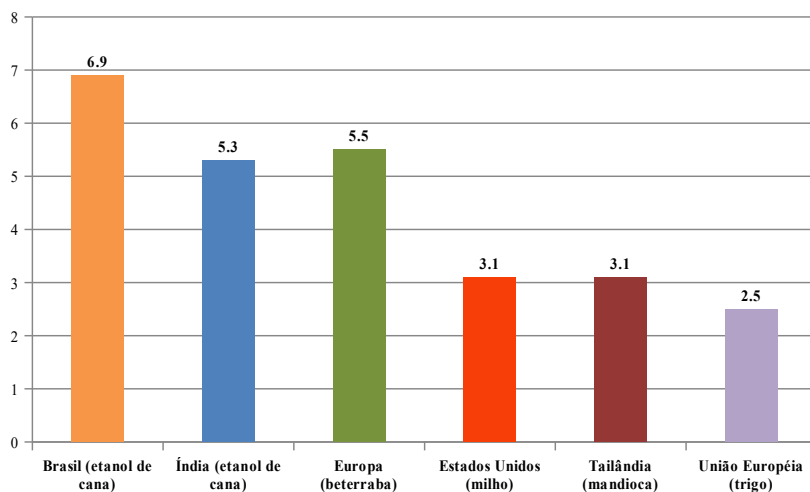
O Brasil, pela experiência acumulada (gráfico XXVII e XXVIII), vê neste mercado uma grande oportunidade. Desta experiência destacam-se dois pontos: um relacionado ao ganho de eficiência na produção do combustível da cana de açúcar e outro aos impactos sociais e ambientais associados à sua produção. O primeiro é o fato do país ter consolidado um parque industrial montando em grandes usinas, com elevada competitividade e capacidade produtiva, tanto na produção de cana como de etanol, o que permitiu elevados níveis de produtividade (LEME, 2004). A elevação na produtividade pode ser percebida nos gráficos abaixo.

**Gráfico XXVIII. Produtividade do etanol (l etanol/ton cana)**



Fonte: MAPA.

**Gráfico XXIX. Comparativo das produtividades do etanol por área e países (mil litros/ha) - 2005**



Fonte: Agência Internacional de Energia.

De outro são os inúmeros impactos negativos que essa cultura apresenta sobre o meio ambiente e sobre os trabalhadores que vivem da lavoura da cana e que são atualmente os principais entraves que o Brasil enfrenta ao tentar consolidar um

mercado internacional para as agrocombustíveis e para transformá-los em *commodities* (WILKINSON & HERRERA, 2008).

Os impactos mais citados são:

- i. Problemas ambientais derivados do uso de agroquímicos, degradação do solo, contaminação de rios, córregos e lençóis freáticos entre outros.
- ii. Expulsão de pequenos agricultores de suas terras em função do crescimento das monoculturas e geração de trabalhos de baixa qualidade e altamente degradantes para os trabalhadores (com muitos casos de trabalho escravo).
- iii. Concentração da produção num grupo restrito de usineiros, acentuando a desigualdade de renda, e na região sudeste.

As experiências com biodiesel no Brasil também se contextualizam no período das crises do petróleo, ainda que com uma menor ênfase. Ao contrário do etanol, constituíram experiências pontuais e não um programa governamental. Na Universidade Federal do Ceará, por exemplo, foi montado o Núcleo de Fontes não Convencionais de Energia, tendo em sua direção, Expedito José Parente, pesquisador que, em 1980, patenteou o primeiro biodiesel brasileiro. Outras experiências com energia proveniente da biomassa foram realizadas pelo Instituto Nacional de Tecnologia (INT), pelo Instituto de Pesquisas Tecnológicas – IPT, pela Comissão Executiva do Plano da Lavoura Cacaueira –CEPLAC e pela Petrobras.

De forma paralela, em 1980, foi criado o Programa Nacional de Óleos Vegetais para Fins Energéticos - Proóleo –Resolução 7/1980 - com o objetivo de promover a substituição de até 30% de óleo diesel mineral apoiado na produção de soja, amendoim, canola e girassol. Para agilizar a produção de biodiesel foi criada a Empresa Cearense Produtora de Sistemas Energéticos (PROERG) que implantou uma unidade com capacidade para produzir 200 litros por hora de biodiesel. Em 1983, a PROERG desenvolveu o Prosene, substituto de querosene para aviação. O programa, contudo, teve pouco tempo de existência.

Nesta mesma época a Secretaria de Tecnologia Industrial do Ministério da Indústria e Comércio (STI/MIC) desenvolveu e lançou o Programa Nacional de Alternativas Energéticas Renováveis de Origem Vegetal que originou o Programa OVEG que tinha como objetivo comprovar a viabilidade técnica do uso dos óleos vegetais em motores ciclo diesel. Chegaram a realizar testes com a mistura de 30% de óleo de soja. O Dendiesel foi outro programa bastante importante que chegou a abrir postos de abastecimento de ônibus da Companhia de Transportes Coletivos (CTC) com biodiesel de dendê na década de 1980.

Com os preços do petróleo relativamente estáveis e em níveis atraentes durante boa parte dos anos 1980, as pressões econômicas que haviam induzido esforços concentrados na busca de solução aos problemas de insegurança energética abrandaram e boa parte dos programas com biodiesel minguaram. Contudo, a partir do final da década de 1990, questões relacionadas ao aquecimento global e uma maior preocupação mundial em torno da questão ambiental reavivaram o debate no plano internacional.

Após uma lacuna de quase vinte anos, pesquisas com o biodiesel foram retomadas em 1998 com a Resolução número 180 da ANP que autorizava a realização de testes e comercialização de combustíveis não especificados. A primeira instituição a se engajar em pesquisas foi a Coordenação de Programas de Pós Graduação de Engenharia (COPPE). A partir dessa resolução inúmeros testes pontuais e experiências foram realizados, porém, se deram de maneira desarticulada e fragmentada (CAMPOS, 2003). Diante desse cenário, o Ministério da Ciência e Tecnologia decidiu incentivar a pesquisa por meio da criação de uma rede que articulasse os atores e agregasse conhecimentos. Assim, o Programa Brasileiro de Biocombustíveis<sup>50</sup> (Probiodiesel) foi lançado em 2002 e coordenado pelo MCT, sendo, sem dúvida, um grande marco no desenvolvimento do biodiesel brasileiro.

O principal objetivo era desenvolver em rede tecnologias de produção, de industrialização e de uso de biodiesel e de misturas com diesel a partir de óleos vegetais puros e residuais, produzidos regionalmente<sup>51</sup>. Os principais argumentos para a implementação do programa eram (MATTEI, 2008): 1) diminuir a dependência dos derivados do petróleo; 2) criar de novos mercados para oleaginosas, em particular a soja; 3) atender o crescimento da demanda global por combustíveis alternativos, consolidando o Brasil como líder mundial na produção e comercialização de biocombustíveis e; 4) reduzir as emissões de gás carbônico, contribuindo para a inserção do país nas questões ambientais (Protocolo de Kyoto).

### 3.5.2. A estratégia brasileira para a construção de um mercado internacional de agrocombustíveis

A matriz brasileira com alta participação de energias renováveis, em especial os agrocombustíveis, e o alcance de uma nova posição do país com relação aos combustíveis fósseis (autossuficiência) possibilitaram que, a partir dos anos 1990, o Brasil sofresse uma alteração na sua inserção no mercado internacional de energia. O país e suas políticas energéticas, assim, ainda que mantivessem referências com relação à autossuficiência e à redução de vulnerabilidades energéticas no mercado nacional, passaram crescentemente a focar na adoção de outros padrões de mercado e

<sup>50</sup> Nesta ocasião, a política pública foi desenhada tendo em vista tão somente o desenvolvimento das cadeias da soja, o que em parte reflete o maior envolvimento da ABIOVE no desenho e condução do programa. O programa tinha a perspectiva de alcançar o B5 até 2005; B10 até 2010; e B20 até 2020. O mercado do novo combustível representava uma alternativa para o óleo de soja, considerado um subproduto do farelo, e pouco valorizado no mercado internacional. Era assim uma possibilidade de ampliar a produção da oleaginosa e a exportação de farelo e, ao mesmo tempo, encontrar novo mercado, mais valorizado, para o óleo. O Programa foi alocado na Secretaria de Política Tecnológica Empresarial do MCT e contou com o envolvimento dos seguintes ministérios: Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; do Desenvolvimento Agrário; de Minas e Energia; do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; do Meio Ambiente; da Fazenda; do Planejamento; da Integração Nacional; e dos Transportes. Além do envolvimento desses ministérios, o programa institucionalizou uma Rede Nacional de Biocombustíveis com a mobilização de mais de duzentos especialistas representantes de governos (federal, estadual e municipal), da academia e entidades de pesquisa, de associações empresariais, de agências reguladoras e fomento de cooperativas e de ONGs. Destacam-se na coordenação das atividades do programa: o Instituto de Tecnologia do Paraná (TECPAR), o Instituto de Pesquisas Tecnológicas do Estado de São Paulo (IPT), o LATEC, o CENPES, a UNICAMP, a USP, a UESC, a UFPR, a UFCE, a UFRJ, a COPPE, a UFRGS, o IME, o CTA, a ANFAVEA, a ABIOVE, a SINDIPEÇAS-BOSH e DELPHI, AEA, SINDICOM, ALCOPAR, SINDALCOOL, UNICA, ANP, PETROBRAS, IBAMA, FGV e o Instituto Nacional de Tecnologia (INT).

<sup>51</sup> [http://www.camara.gov.br/internet/comissao/index/perm/capr/CAPR\\_BIOMCT.pdf](http://www.camara.gov.br/internet/comissao/index/perm/capr/CAPR_BIOMCT.pdf)

parâmetros de eficiência energética, tendo por base os agrocombustíveis (SENNES & NARCISO, s/d).

Assim, o setor de energia representava um importante campo para atuação brasileira como potência emergente no plano internacional. No caso do etanol, o Brasil já apresenta tecnologia madura e altamente competitiva. No caso do biodiesel, por meio de política pública específica o país vem se consolidando a partir de um sistema produtivo calcado em oleaginosas e gorduras diversificadas. Os agrocombustíveis se consolidados no plano internacional (com a formação de uma demanda e ofertas robustas para o combustível) possibilitam ao Brasil a abertura de novos mercados para suas exportações, bem como oportunidades de vendas de máquinas e equipamentos, variedades agrícolas e serviços para os países que iniciem a produção desses combustíveis. Em última instância, surgem como uma importante oportunidade para o país se consolidar no mercado energético mundial como uma nova potência.

Atualmente, em virtude dos elevados preços do petróleo e da instabilidade em torno de suas reservas, bem como do crescimento das preocupações ambientais, muitos países já adotaram o incentivo à produção e ao consumo desses agrocombustíveis por meio do estabelecimento de quotas de adição aos combustíveis fósseis como o diesel e a gasolina (mandatos). Destaca-se nesse sentido os Estados Unidos, no caso do etanol, e a União Europeia, no caso do biodiesel. O mapa abaixo ilustra algumas metas estabelecidas para o uso de agrocombustíveis com os respectivos anos.



**Tabela V. Mandatos de adição de biocombustíveis no mundo (2012)**

Argentina	B7 e E5
Brasil	E20, E100 (etanol hidratado voluntário) e B5
Canada	E5 e B2
Colômbia	E8 (discussão para ampliar para E10)
Chile	E5 e B5
Costa Rica	E7 e B20
Jamaica	E10
México	E2 (Guadalajara e vai ampliar para Cidade do México e Monterrey)
Panamá	E2 (2013), E5 (2014), E7 (2015), E10 (2016)
Paraguai	E24 e B1
Peru	E7,8 e B2
Uruguai	B2 E5 (2015)
USA	EPA propõe mistura de 15,2 bilhões de galões de combustível renovável em 2012 e aumento do mandato para biocombustíveis avançados em 48% para 2 bilhões de galões. Movendo-se para mandato de 36 bilhões de galões em 2022.
EU-27	Atualmente mandato de 5,75% que chegará a 10% em 2020. Comissão Europeia propôs reduzir para 5% e introduzir nos cálculos de matérias-primas aceitáveis os impactos diretos e indiretos derivados da mudança do uso da terra.
Austrália	E4 e B2
China	15% para 2020
Fiji	B5 (voluntário) e E10 (voluntário)
Índia	E5 e B5
Indonésia	B2,5
Malásia	B5
Filipinas	E10 e B2
Coreia do Sul	B2
Taiwan	B1
Vietnam	E5
Tailândia	B5
Angola	E10
Etiópia	E5
Kenia	E10 (Kisumu)
Malawi	E10
Moçambique	E10
Nigéria	E10 (meta)
África do Sul	E10 (esperando entrar em vigor)
Sudão	E5

Fonte: Lane (2012)

No momento recente, os mercados de agrocombustíveis caracterizam-se sobretudo por serem nacionais, não havendo um mercado internacional de consolidado. Ainda que metas tenham sido estabelecidas por diferentes países, criando uma demanda para os agrocombustíveis, o mercado atual internacional para

age energia ainda é pequeno e sujeito a pesadas barreiras alfandegárias, tarifárias e não tarifárias, impostas pelos países importadores. Adicionalmente, boa parte dos países que optaram pela produção de age energia como os Estados Unidos e União Europeia adotam políticas protecionistas para proteger seus mercados internos dos combustíveis produzidos em outros países.

Essas proteções variam desde aplicação de tarifas sobre agrocombustíveis importados, até restrições não tarifárias calcadas principalmente em preocupações ambientais e sociais e em críticas quanto a sua eficiência em substituir combustíveis fósseis. As preocupações ambientais recaem principalmente sobre a possibilidade das plantações voltadas para a produção de agrocombustíveis gerarem desmatamento, pelas emissões geradas pelo processo produtivo de monoculturas de larga escala mecanizadas, pelos impactos sobre a biodiversidade de algumas áreas entre outras. As preocupações sociais são relacionadas com denúncias de violações de direitos humanos e trabalhistas em sua cadeia produtiva e de pressão por terras agricultáveis levando à concentração e à expulsão de pequenos agricultores e povos e comunidades tradicionais de seu território. Outras críticas estão relacionadas ao seu baixo rendimento energético em relação a fontes fósseis e à possível competição de lavouras voltadas para a produção de agrocombustíveis com alimentos. Com o objetivo de rebater essas críticas, o governo brasileiro tem tomado diversas iniciativas de apoio a cadeia das agroenergias e de uma maior regulamentação do setor, tais como: o aprimoramento das políticas de ordenamento territorial; a implantação de políticas de zoneamento ecológico-econômico; aumento da fiscalização; e a construção de certificações que levem em conta critérios econômicos, sociais e ambientais.

Tendo em vista todos esses fatores, nos anos 2000 o Brasil assumiu como um de seus principais desafios a viabilização da construção de um mercado internacional de age energia ou agrocombustíveis, assumindo como meta a tarefa de transformá-lo numa *commodity* internacional (PEZZO & AMARAL, 2007; HERRERA, 2012). Neste contexto, a abertura dos mercados internacionais para os produtos brasileiros e o posicionamento do país como uma potência energética dependia, sobretudo, do estabelecimento de um marco regulatório internacional, com certificações de qualidade e de desempenho social e ambiental, e da criação de um mercado produtor de agrocombustíveis. Assim, o tema dos agrocombustíveis passou a ocupar boa parte da agenda externa brasileira.

Neste processo emergiam como uma primeira empreitada a construção e negociação de certificações que padronizassem os agrocombustíveis e, ao mesmo tempo, eliminassem as barreiras à sua comercialização. As certificações são criadas com o objetivo de assegurar padrões, qualidades e normas de produtos e processos produtivos de modo a permitir o funcionamento do mercado em nível global. A conformação de um mercado de *commodities* é resultado de um processo complexo no qual um conjunto de valores é negociado e universalizado, de modo a permitir o funcionamento daquela cadeia à distância. Ela tem, portanto, uma dimensão nacional e internacional. Os padrões que embasam os mercados de *commodities* devem englobar princípios comuns a mundos diferentes, critérios unificadores, ou plurais que sejam capazes de lidar com a diversidade de realidades nacionais. Possui, também, portanto, uma dimensão nacional, na medida em que mexe com valores e interesses nacionais, e com a sua requalificação de modo a adequar os produtos locais às regras dos mercados globais (WILKINSON, 2008). Como envolvem questões ambientais, sociais e econômicas, a negociação em torno das certificações de agrocombustíveis

tem se mostrado bastante difícil, o que se acentua tendo em vista o leque amplo de possibilidades de oleaginosas e processos produtivos envolvidos na sua produção.

Antecipando a discussão, o Brasil caminhou nos últimos anos na direção de criar certificações nacionais para esses produtos. No etanol, o INMETRO em parceria com institutos de pesquisa desenvolveu o Programa Brasileiro de Certificação em Biocombustíveis que tem o objetivo de desenvolver uma certificação que ateste que o etanol brasileiro atende aos requisitos de sustentabilidade. Tem como missão, assim, reduzir os argumentos usados internacionalmente contra os biocombustíveis e que funcionam como obstáculos à formação de um mercado global. Com relação ao biodiesel, ainda que no momento esse agrocombustível se restrinja ao mercado interno, com o objetivo de garantir a qualidade em toda a cadeia, a ANP recentemente mudou os padrões de especificação do biodiesel brasileiro. Alterou em particular a quantidade de água presente no combustível e o ponto de entupimento dos filtros, aproximando os critérios de qualidade do combustível brasileiro daquele produzido e utilizado na Europa. Ampliaram-se também as políticas públicas adotadas com o objetivo de estabelecer padrões mínimos ambientais e sociais na cadeia do biodiesel como a realização de zoneamento e de políticas que promovem a inclusão de pequenos produtores.

No plano internacional o país atuou com o objetivo de garantir a sua participação na negociação de padrões de sustentabilidade social e ambiental na cadeia de agrocombustíveis. No plano multilateral, tem atuado em fóruns sobre age energia, como o Global Bioenergy Partnership (CBEP) que é um fórum de diálogo sobre políticas na área de bioenergia e que tem o objetivo de contribuir com a implantação da Agenda 21, da Rio +5 e do Plano de implantação de Johannesburgo. Em 2007 o Brasil assumiu o status de Co-chair nessa instância. No Fórum Internacional de Biocombustíveis, Brasil, EUA e União Europeia elaboraram o *White Paper on Internationally Compatible Biofuels Standards* com o objetivo de avaliar normas existentes para o etanol e o biodiesel. No âmbito do Mercosul buscou a harmonização de padrões e normas técnicas (MRE, 2011).

Além da criação de certificações nacionais e internacionais, a transformação dos agrocombustíveis em *commodity* requer a construção de um mercado produtor diversificado, que possibilite a oferta em larga escala e não deixe os países importadores nas mãos de poucos produtores (SCHLESINGER, 2012). No caso do etanol, figura como uma das principais estratégias do governo, ao lado do fortalecimento do mercado interno, a formação de um mercado internacional para o agrocombustível e o estímulo da produção de etanol em outros países em desenvolvimento por meio de políticas de cooperação internacional e a transferência de políticas públicas associadas a pacotes tecnológicos (GARCIA et alli., 2013).

### **3.5.3. A ênfase do tema dos agrocombustíveis na agenda externa brasileira**

As oportunidades abertas ao Brasil em torno dos agrocombustíveis se refletiram na prioridade dada pelo governo Lula ao tema. O crescimento das preocupações ambientais e a necessidade de garantia de segurança energética num contexto de alta nos preços de petróleo garantiram às energias renováveis um espaço

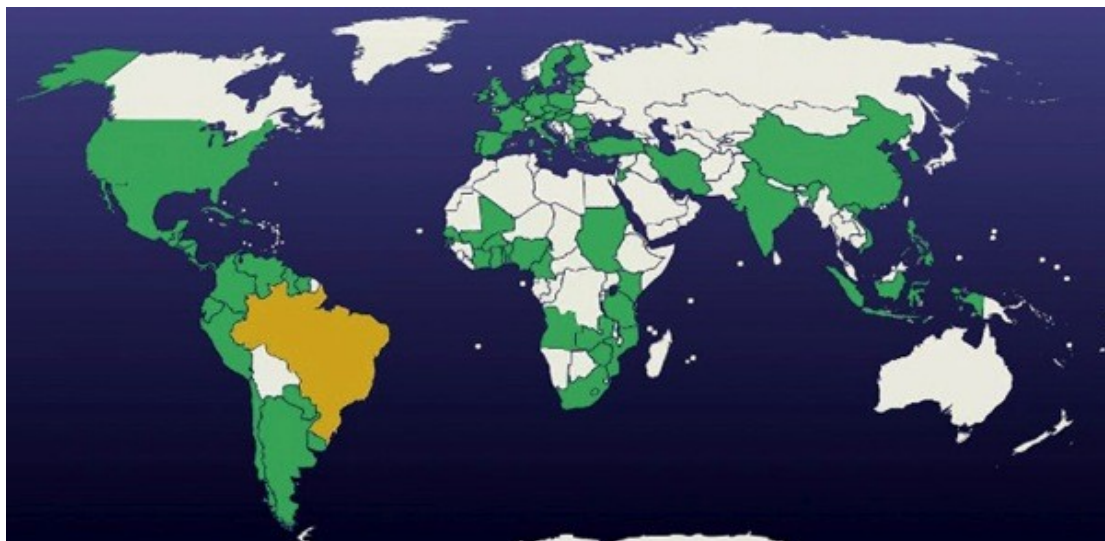
importante no plano internacional e representaram uma oportunidade para o Brasil se projetar como líder global na produção de agrocombustíveis. Assim, como podemos perceber numa das publicações do Ministério da Relações Exteriores:

“No intenso debate internacional recente sobre energias renováveis, merecem destaque os biocombustíveis. (...) A estratégia traçada pelo Sr. Presidente da República para a atuação brasileira nesse setor dirige esforços no sentido de criar mercado internacional para os biocombustíveis, tendo sempre em conta preocupações com segurança energética e desenvolvimento sustentável, questões chave nos debates bilaterais e multilaterais sobre biocombustíveis. A prioridade da política externa nessa área é defender o interesse brasileiro com relação às diversas formas de energias renováveis nos vários contextos negociadores. A postura ativa do Brasil nessa área faz com que o Itamaraty tenha atribuições crescentes e se dedique substancialmente tanto à coordenação entre os diversos órgãos de governo como à atuação nos mais diversos fóruns com competência na área de energia” (MRE, 2011).

Sob coordenação do MRE outros atores vêm participando da negociação e das atividades de cooperação no tema. Os principais atores articulados com o MRE nesse campo são o Ministério de Minas e Energia, o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, o Ministério da Ciência e Tecnologia, o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio, a Embrapa, a Petrobras, o BNDES entre outros. Assim, até fins de 2011 o Brasil já contabilizava acordos com mais de 78 países em torno da produção e comercialização de agrocombustíveis (GOMIDE, 2011 apud. SCHLESINGER, 2012), alguns atualmente em curso.

Assumindo a posição de liderança no plano internacional, em 2008 o governo brasileiro promoveu em São Paulo a Conferência Internacional de Biocombustíveis com a participação de mais de 90 delegações estrangeiras das quais cerca de 40 em nível ministerial. Adicionalmente, em 2009, o MRE lançou o Programa Estruturado de Apoio aos Demais Países em Desenvolvimento na Área de Energias Renováveis (Pro-Renova) com o objetivo de organizar as iniciativas brasileiras e os acordos bilaterais sobre agrocombustíveis dos últimos anos. Veja na Figura III abaixo os principais países com os quais o Brasil estabeleceu algum acordo internacional de cooperação no tema de agrocombustíveis. Para melhor detalhamento de alguns desses acordos, ver o anexo V contendo tabela com os principais acordos assinados pelo governo Lula em agrocombustíveis.

**Figura III. Brasil: acordos internacionais de cooperação assinados com o tema dos agrocombustíveis**



Fonte: MRE, 2011.

Em junho de 2003 foi estabelecido o Diálogo Índia-Brasil-África do Sul (IBAS), um mecanismo de coordenação entre esses países com o objetivo de articular posições comuns no âmbito das negociações internacionais e a cooperação em políticas públicas. Em 2008, foi formalizado um Memorando de Entendimentos para Estabelecer Força-Tarefa trilateral sobre agrocombustíveis. Em 2010 foram realizadas reuniões e *workshops* sobre o tema.

No ano de 2006, o Brasil e os Estados Unidos estabeleceram um acordo com o Banco Interamericano de Desenvolvimento a Comissão Interamericana do Etanol com o objetivo de definir políticas para a criação de um mercado mundial para o produto. Como desdobramento dessas ações, em 09 de março de 2007, o Brasil assinou com os Estados Unidos um memorando de entendimento visando ao avanço da cooperação na área de agrocombustíveis, em especial no etanol. O objetivo era estabelecer a cooperação no desenvolvimento e difusão dos biocombustíveis numa estratégia de três níveis (FOLHA DE SÃO PAULO, 2007). No plano bilateral, foram focados avanços na pesquisa e no desenvolvimento de tecnologia de nova geração. No plano global pretendeu-se expandir o mercado de biocombustíveis por meio da cooperação para o estabelecimento de padrões uniformes e normas, com atuação conjunta no Fórum Internacional de Biocombustíveis<sup>52</sup> (FIB). E o terceiro plano defendia a articulação com terceiros países, possibilitando a transferência de tecnologia e de conhecimentos. Nesse sentido já estão sendo realizados estudos de viabilidade técnica e econômica da produção de etanol em El Salvador, Haiti, República Dominicana, São Cristóvão e Nevis, Guatemala, Jamaica, Senegal, Guiné-Bissau, Honduras com propostas concretas de projetos de produção e estudos para a produção agrícola de algodão, soja, milho, eucalipto, pinhão manso, girassol e dendê.

<sup>52</sup> O FIB foi lançado por iniciativa brasileira na ONU e reúne o Brasil, a África do Sul, a China, os Estados Unidos, a Índia e a Comissão Européia.

Em 2007 foi assinado um Memorando de Entendimentos na área de agrocombustíveis com a União Econômica e Monetária do Oeste Africano (UEMOA), organização regional que envolve oito países (Benim, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Guiné Nissau, Mali, Niger, Senegal e Togo). Em 2011, com o apoio do BNDES foi firmado um acordo de cooperação técnica para viabilização de estudos com o objetivo de identificação de áreas propícias ao cultivo de matérias-primas para agrocombustíveis. Em 2012, o BNDES aprovou um financiamento de 6,5 milhões para a realização do estudo, que será conduzido por um consórcio entre a Bain Brasil Ltda.; Machado, Meyer, Sendacz e Opice Advogados, e a Esalq/USP. O estudo analisará as condições ambientais, sociais, de mercado, de infraestrutura, de marco regulatório atual e de estrutura tributária relacionadas a consolidação de um mercado de agrocombustíveis nesses países (BNDES, 2011).

Como resultado de acordos de cooperação entre Brasil, Estados Unidos e União Europeia, o Centro de Agronegócio da Fundação Getúlio Vargas (FGV Agro), coordenado por Roberto Rodrigues, lançou por meio da sua área de projetos, a FGV Projetos, o *Tropical Belt* que tem por objetivo realizar estudos e projetos que integrem a produção de alimentos e age energia, bem como funcionar como instrumento captador de fundos internacionais para a realização dos mesmos. O objetivo é instalar plantas de etanol, termoelétricas de biomassa e complexo industrial para o processamento de soja e milho em países africanos, incluindo o Senegal, a Libéria, Moçambique, Zâmbia, Honduras, Ilhas St. Kitts & Nevis. O projeto já realizou estudos em 13 países da África e América Central (CADERNOS FGV PROJETOS, 2011).

Em 2010, durante a IV Cúpula de Cooperação entre o Brasil e a União Europeia foi divulgada a cooperação trilateral entre o Brasil e a União Europeia com países africanos no campo das energias renováveis. A iniciativa propunha a realização de estudos para a produção de agrocombustíveis, etanol e biodiesel, e implantação de projetos nos países africanos.

Em Moçambique a ação do governo brasileiro se somou ao lançamento também em 2010 do Programa de Desenvolvimento da Agricultura nas Savanas Tropicais de Moçambique (Prosavana) e ao programa de apoio ao sistema de investigação agropecuária, todos com cooperação brasileira. Este último foi resultado da cooperação entre a Embrapa, a ABC, a Agência de Cooperação Americana (USAID) e o Instituto para Investigação Agrária de Moçambique (IIAM) e soma mais de US\$ 12 milhões. O primeiro foi resultado da cooperação trilateral entre Moçambique, Brasil (MAPA pela ABC e Embrapa), que entra com uma parte menor do capital e com o *know how*, e o Japão (por meio da Agência de Cooperação Internacional do Japão-JICA) que entra com a maior parte dos recursos aplicados no programa. O programa inspirou-se no Programa de Cooperação Japão-Brasil para o Desenvolvimento dos Cerrados (Prodecer) da década de 1970 no Brasil que tinha como objetivo a expansão da cultura da soja no cerrado brasileiro. O Prosavana foi lançado em 2010 e tinha um orçamento de US\$ 13,4 milhões (CADERNOS FGV PROJETOS, 2011). Em 2012, a FGV Projetos lançou o Fundo Nacala que prevê a captação de US\$ 2 bilhões para promoção de investimentos de agricultura em larga escala em Moçambique na área também coberta pelo Prosavana.

**Objetivos do capítulo e conclusões preliminares: Quais são os fatores que transformam o mercado de agrocombustíveis numa oportunidade para a Petrobras aplicar capitais e construir vantagens competitivas sustentáveis?**

Nosso principal objetivo com esse capítulo foi fornecer ao leitor os elementos que o possibilitassem entender o papel da Petrobras no mercado brasileiro de energia e suas vantagens competitivas e capitais acumulados, para então avançarmos no entendimento dos fatores que motivaram a empresa a investir em agroenergias como uma estratégia competitiva. A Petrobras possui competências organizacionais, vantagens competitivas e acúmulos de capitais que a colocam num bom posicionamento nos mercados nacional e internacional de petróleo e gás. Tendo isso em mente, quais são os fatores que explicariam a entrada da empresa no mercado de energia? Quais os motivos que a fazem entrar no mercado de produção de agrocombustíveis, etanol e biodiesel, que até pouco tempo era visto como concorrente das petroleiras e onde a Petrobras tinha pouca experiência em produção?

A entrada nas energias renováveis, e em particular nos agrocombustíveis, não pode ser vista, de forma isolada, como uma estratégia de ampliação e criação de novos mercados (ampliação do seu capital econômico ou financeiro) ou de agregação e fortalecimento de sua marca (capital cultural), ou de perseguição de objetivos políticos de consolidação da imagem e posicionamento do Brasil como potência emergente e liderança no mercado internacional de agrocombustíveis (capital político). De uma maneira geral procuramos reunir aqui alguns elementos que demonstram que todos esses fatores devem ser considerados para se compreender a entrada da Petrobras nos agrocombustíveis. A decisão da empresa deve ser entendida, assim, como uma estratégia de ampliação do seu estoque de distintos capitais (social, cultural, político, econômico etc.) e, portanto, uma estratégia que busca ampliar as suas vantagens competitivas no mercado em relação às suas concorrentes.

Como vimos no capítulo 1, a empresa como ator participante do mercado, é caracterizada e tem sua posição determinada na hierarquia de poder pelo montante de distintos capitais (econômico, social, cultural, político e simbólico) que possui. As estratégias competitivas que a firma implementa frente aos seus concorrentes, portanto, consistem em estratégias que visam ao aumento dos capitais acumulados pela empresa, mantendo ou ampliando sua posição naquele determinado mercado, e dotando-lhe, portanto, de vantagens competitivas frente às suas concorrentes. O mercado de agrocombustíveis representa, assim, em nossa visão, uma importante oportunidade para a Petrobras ampliar seus diversos capitais acumulados e, com isso, reafirmar sua posição dominante no mercado de energia, brasileiro e internacional, mantendo e ampliando suas vantagens competitivas perante os concorrentes.

Nossa hipótese geral nesse capítulo é que fatores estruturais, mercadológicos e políticos produziram mudanças na conjuntura atual e tornaram os agrocombustíveis oportunidades para a Petrobras aplicar seus capitais tendo em vista a construção de novas vantagens competitivas.

Como vimos nos capítulos anteriores, a noção de capital nos permite introduzir uma dimensão de trajetória na firma, tão enfatizada pelos evolucionistas, e importante para compreendermos como as vantagens competitivas das firmas são construídas, de modo geral, de forma contínua e cumulativa. A Petrobras foi constituída na década de 1950 e permaneceu com o monopólio do mercado brasileiro até a década de 1990, quando se viu exposta crescentemente à competição internacional. Ao longo de sua trajetória, a empresa acumulou capitais de diversos tipos (sociais, culturais, econômicos, simbólicos, político etc.) que se expressam na posição dominante que conserva no mercado nacional, em diversos segmentos, e internacional.

i. Capital econômico: a Petrobras é a maior empresa e multinacional brasileira. Os bons resultados financeiros e econômicos, a colocam numa posição mais confortável que as suas concorrentes e possibilitam que ela implemente estratégias que lhe geram vantagens competitivas importantes, ainda que não produzam, num primeiro estágio resultados financeiros animadores, como, por exemplo, no biodiesel. Assim, seu capital econômico está intrinsecamente ligado aos avanços e acúmulos de outros capitais, importantes para a geração de novas vantagens competitivas frente aos seus concorrentes e que na frente podem gerar mais capitais econômicos.

ii. Capital cultural: os anos de monopólio exercido pela empresa possibilitaram que a mesma acumulasse em sua cultura organizacional muitos conhecimentos sobre a morfologia brasileira e sobre as atividades de petróleo e gás no território nacional, conhecimentos esses que também estão acumulados e corporificados em seus trabalhadores, em suas normas e em suas rotinas. Na medida em que as rotinas e os procedimentos são constantemente renovados e reforçados, bem como seus trabalhadores vão se adaptando ao trabalho em conjunto e às suas rotinas, novos conhecimentos, normas e procedimentos são produzidos e progressivamente acumulados, gerando novos capitais culturais. Ao mesmo tempo em que esse processo se acumula, possibilita o ganho de outros tipos de capitais, na medida em que aperfeiçoam a atuação da empresa e aumentam as chances de sucesso nas estratégias que a mesma implementa.

iii. Capital social: o fato de ser uma empresa com grande participação do governo federal, uma estatal, e de ter uma origem intrinsecamente ligada a um movimento popular de massa em torno da soberania do país com relação às reservas de petróleo, conferiu à Petrobras um imenso capital cultural e social associado a uma forte identidade política. A empresa, nesse sentido, está ligada a redes de distintas naturezas que envolvem desde as atividades produtivas, com fornecedores e outros prestadores de serviços, até redes ligadas às atividades de responsabilidade social e ambiental empresarial, e redes que possuem como objetivo principal os investimentos em pesquisa e desenvolvimento com o objetivo de fomentar a inovação. Todas essas redes de relacionamentos estabelecidas pela empresa lhe conferem facilidades em desenhar e



implementar suas estratégias. Na medida em que está em contato diretamente com distintos atores, governamentais ou não, a empresa tem a capacidade de antever questões, regulamentações, críticas e denúncias.

iv. Capital político: desde a sua criação, a Petrobras, como parte do aparato estatal e parte do mercado, estabeleceu laços muito próximos com o governo brasileiro, em particular com as autoridades responsáveis pelo setor de política energética. Ao mesmo tempo, boa parte das cadeiras do conselho de administração da empresa é ocupada por representantes do acionista majoritário, ou seja, o governo federal. Ao longo dessa trajetória, a Petrobras alimentou um importante grau de autonomia perante o governo, mesmo naqueles períodos em que as diretrizes de política macroeconômica chocavam-se com as estratégias da empresa no mercado de petróleo e gás, como foi no caso dos períodos de maior influência do ideário neoliberal. Assim, as reformas do mercado com uma maior liberalização não foram capazes de extinguir o poder político da Petrobras, o que foi reforçado com a chegada de Lula à presidência a partir de 2003. O maior acúmulo de capital político facilita a atuação da empresa, em especial, na sua capacidade de influenciar e moldar o mercado e as instituições sociais que o conformam a seu favor.

v. Capital simbólico: as origens do imenso capital simbólico e identidade política carregados pela empresa estão associadas à formação e à criação da própria Petrobras que acabou se consolidando como o símbolo da soberania brasileira sobre os recursos de petróleo e gás, bem como de principal multinacional brasileira. A empresa possui, portanto, uma forte identidade e poder no mercado doméstico que se reflete, em parte, no mercado internacional, e lhe conferem grandes vantagens competitivas.

Uma vez entendidos os distintos capitais acumulados pela Petrobras ao longo de sua trajetória, e as diferentes formas como o seu acúmulo, sob distintas naturezas, contribuem para a construção de vantagens competitivas, partiremos para a análise dos principais fatores que fazem com que a empresa entre no mercado de agrocombustíveis.

Nos últimos anos se observou uma maior aproximação da estatal das práticas de competição adotadas pelas grandes empresas de petróleo e gás internacionais, o que a levou a adotar estratégias mais agressivas e mais próximas (em maior ou menor grau, é claro, dependendo do contexto nacional) de suas concorrentes. O mercado internacional de petróleo e gás passou por mudanças significativas nos tempos recentes, alterando de forma definitiva a inserção e o posicionamento das companhias nacionais de petróleo e da Petrobras. Fortalecidas por seu posicionamento em reservas mundiais e sua posição de monopólio (ou quase) nos mercados domésticos, essas firmas engajam-se em estratégias competitivas mais agressivas e passam progressivamente a investir em projetos internacionais. Espelhando-se em grande parte nas estratégias competitivas das suas concorrentes, as maiores empresas internacionais de petróleo, a Petrobras se engajou em estratégias competitivas que procuraram utilizar a questão ambiental e a responsabilidade social como oportunidades para o acúmulo de capitais e, portanto, de vantagens competitivas.

Nos últimos anos dois aspectos ganham força na conjuntura internacional alterando de forma definitiva o mercado de petróleo e gás e tornando os investimentos em energias alternativas e renováveis mais atrativos. A primeira foi a escalada nos preços do petróleo e a crescente instabilidade envolvendo seus maiores países produtores. A segunda foi o crescimento das preocupações ambientais que, ao se rebotarem sobre a indústria de petróleo assumiram duas formas: a preocupação com as emissões de gases de efeito estufa, fruto de suas atividades, mas também do uso de seu produto final; e a preocupação com o risco de acidentes envolvendo petroleiras. Essa nova conjuntura fragilizou a imagem das empresas de petróleo e gás e fez com que essas empresas tivessem que lidar progressivamente com crescentes demandas sociais e ambientais.

As estratégias das empresas de petróleo e gás nesse novo contexto foram variadas. Com relação ao debate sobre mudanças climáticas, no início da década de 1990, o setor empresarial e, principalmente a indústria de petróleo e gás, foram ativos em tentar impedir a institucionalização de quotas de emissão de gases do efeito estufa, e em desmentir as mudanças climáticas. Essa foi a postura principalmente da ExxonMobil. A partir dos anos 2000 essa postura se alterou e as empresas passaram progressivamente a incluir em seu portfólio investimentos em energias alternativas e a adotar um discurso que inclui em suas premissas a questão social e ambiental. Esse movimento foi puxado em grande parte pela BP. Esses aspectos levaram a Petrobras a adotar uma série de medidas que culminou na formatação de um programa de Segurança, Meio Ambiente e Saúde (SMS) que alterou sua relação ao meio ambiente e saúde e também com os diversos grupos impactados com suas operações.

Soma-se a esses fatores, a condição de principal produtor de agrocombustíveis assumida pelo Brasil desde a década de 1970 e que lhe conferem grandes vantagens competitivas nesses mercados. Esse processo se refletiu na proeminência que esse tema ganhou na agenda internacional brasileira com o objetivo de consolidar o país como uma liderança mundial emergente no campo energético. Dois fatores contribuíram para o posicionamento do Brasil como potência energética: sua experiência em agrocombustíveis; e o papel importante que assumiu no mercado de petróleo pela grandeza de seu consumo (cerca de 2 bilhões de barris diários) e pelo crescimento, nos últimos anos, de suas reservas. Essa nova conjuntura possibilitou que o país, a partir da década de 1990, conformasse um novo padrão de inserção no mercado internacional de energia. A participação no projeto político do governo brasileiro de projetar o país como potência emergente, abriu oportunidades para a ação da Petrobras: de um lado, do ponto de vista do mercado interno, possibilitou o acúmulo de capital político pela empresa junto ao governo e, ao mesmo tempo, a diversificação de seus mercados; do ponto de vista externo, as vantagens acumuladas pelo Brasil na produção de agrocombustíveis possibilitaram à Petrobras uma grande vantagem se comparada com as demais empresas concorrentes na produção de agrocombustíveis.

Diante de todos esses fatores, a Petrobras emergiu como um dos principais atores a reforçar e, ao mesmo tempo, integrar as políticas brasileiras de ampliação do uso e produção dos agrocombustíveis no plano nacional e internacional. No plano nacional, a Petrobras iniciou a partir dos anos 2000 estratégias de entrada na produção de biodiesel com plantas próprias e de etanol, por meio de parcerias, para atendimento

do mercado externo. Numa segunda etapa, a empresa passou a atuar de maneira mais agressiva no mercado de etanol. Veremos, no próximo capítulo, como se deu a entrada da Petrobras nesses mercados.

## CAPÍTULO IV - DO GÁS E ENERGIA À PETROBRAS BIOCOMBUSTÍVEL: OS CAMINHOS QUE MOLDARAM A ATUAÇÃO DA PETROBRAS NO BIODIESEL

### INTRODUÇÃO

Vimos no capítulo anterior que, nos últimos anos, alguns fatores levaram a Petrobras a entrar na produção de agrocombustíveis. Nosso objetivo neste capítulo é entender como se deu o processo de entrada da empresa nesse mercado, em particular na produção de biodiesel com a participação da agricultura familiar.

Existem três motivos principais que nos levaram a focar na atuação da Petrobras (ou PBio, depois) no biodiesel. Em primeiro lugar porque, ainda que a estratégia da Petrobras (e mais tarde da PBio) se foque no etanol, tendo destinado para essa atividade a maior parte do seu orçamento, boa parte das motivações iniciais para a criação da subsidiária de agrocombustíveis esteve ligada à entrada da Petrobras na produção de biodiesel e, em particular, nas suas ações de produção junto à agricultura familiar.

Em segundo, entendemos que o biodiesel refletiu com maior nitidez o desafio e as contradições da Petrobras Biocombustível ao entrar nos agrocombustíveis. Desde o início as estratégias da empresa a levaram a combinar em suas ações uma objetivos de responsabilidade social e ambiental, de exploração de oportunidades empresariais e de atendimento a demandas sociais, mais ligadas à sua natureza pública. A responsabilidade ambiental representa a possibilidade de inclusão na matriz energética mundial de um combustível renovável que contribui com a redução do aquecimento global no planeta. As oportunidades empresariais se referem às oportunidades abertas pelos agrocombustíveis tendo em vista as vantagens competitivas acumuladas pelo Brasil. E o pilar social refere-se às premissas do PNPB com relação à geração de empregos e renda no campo por meio da inclusão da agricultura familiar de forma sustentável do ponto de vista ambiental, social e econômico. Esta última é uma atribuição exclusiva da produção no biodiesel. Segundo o Relatório da Administração da PBio, toda a atuação da empresa deve se pautar nesses três pilares. Em nossa percepção a articulação desses fatores não se dá de forma automática (ao contrário), merecendo uma análise mais minuciosa de como se dá a combinação dessas distintas dimensões, nem sempre conciliáveis, nas estratégias empresariais.

Em terceiro, a formação da política de biodiesel pelo governo federal e o desenho da política empresarial da PBio para a produção de biodiesel constituem um caso fértil para a análise da relação política de controle e autonomia estabelecida entre o governo federal e a estatal no desenho das estratégias de atuação da empresa no mercado.

E, em último lugar, destacamos que a combinação, ao menos no discurso, de imperativos de eficiência econômica, condições ambientais e metas de inclusão social nas políticas públicas tem se confirmado uma tendência bastante atual e um dos maiores desafios para as autoridades públicas e os *policy makers*. Dessas políticas o PNPB talvez seja um dos maiores exemplos. Assim, cremos que o entendimento de como essa política se deu na prática pode contribuir para o desenho de novos instrumentos de política pública que tenham esse tipo de desafio como premissa.

Partimos, em nossa análise, de duas perguntas principais:

i. tendo em vista que diversos fatores mercadológicos, políticos e estruturais levam a empresa a entrar na produção de biodiesel, que forças, internas e externas à firma, influenciaram e moldaram sua estratégia de atuação nesse mercado?

ii. tendo em vista que a Petrobras é uma estatal, apresentando portanto uma dimensão pública, como as estratégias da empresa de atuação no mercado de biodiesel se articulam e são influenciadas pelas diretrizes desenhadas no âmbito do governo federal para o PNPB?

Com o objetivo de entender “como” se dá a atuação da empresa no mercado de biodiesel ao longo dos últimos anos, resgataremos o processo de entrada da Petrobras no mercado de agroenergias, procurando explicitar, para além dos fatores econômicos e mercadológicos, a dimensão política que condicionou suas escolhas e moldou suas estratégias ao longo do tempo. Daí a importância de resgatarmos nessa análise o quadro interpretativo teórico da firma delineado no capítulo 1 que a entende, antes de tudo, como construções sociais e políticas. Nosso olhar situará a firma num campo de relações de força e de poder travadas com diversos atores que atuam no mercado, incluindo aí os governos, a iniciativa privada e a sociedade civil. Suas fronteiras, portanto, são bastante permeáveis às distintas redes de atores e de grupos de interesse atuantes em torno de uma determinada temática ou mercado.

Para termos uma visão mais ampla do lugar ocupado pela Petrobras no mercado de energia brasileiro (e internacional), bem como das vantagens competitivas acumuladas pela empresa que poderiam favorecer sua entrada no mercado de agrocombustíveis, partimos nesse capítulo do debate implementado ao longo do capítulo 2. Como visto anteriormente, os anos 2000 foram marcados pela convergência de uma série de fatores e processos, mercadológicos, políticos e ambientais, que fizeram com que os agrocombustíveis se tornassem progressivamente uma oportunidade para as empresas de petróleo e gás. Adicionalmente, a Petrobras apresentava importantes vantagens competitivas construídas ao longo da sua trajetória que não deixavam escolhas para a empresa a não ser avançar em direção a esse campo, tendo em vista que constituía uma excelente oportunidade para a empresa aplicar os seus recursos com o objetivo de fortalecer ainda mais sua posição no mercado.

A performance da Petrobras nas agroenergias, assim, englobou duas etapas principais. A primeira correspondeu à fase anterior à criação da PBio. Nesse período a empresa realizou uma série de ações no etanol, mas principalmente no biodiesel. Essas ações eram conduzidas em grande parte pela Diretoria de Gás e Energia e pela

presidência da empresa. Adicionalmente, nesse período, não obstante a existência do PNPB (que já se encontrava em fase de operacionalização), percebia-se pouca ou nenhuma articulação das estratégias da empresa com a política gestada no governo federal.

A segunda fase foi iniciada com a criação da PBio. Nesse período o governo federal acionou diferentes instrumentos de controle das ações da estatal com o objetivo de alinhar a sua estratégia com aquela perseguida pelo governo no âmbito do PNPB. Esse maior controle exercido pelo governo federal teve sua expressão máxima na mudança -e substituição- dos grupos de atores e redes que até então estavam à frente das ações da empresa em agrocombustíveis. Nesse momento, as ações de agrocombustíveis deixaram de estar a cargo do departamento de Gás e Energia e da Presidência da empresa e passaram a ser comandadas a partir de uma subsidiária específica, a Petrobras Biocombustível. A cargo dessa nova estrutura institucional, estavam atores e redes de atores com estreitos vínculos com o governo federal e que até então haviam conduzido as discussões em torno do PNPB nas esferas governamentais, mas bem distante do ambiente da empresa.

Para compreendermos melhor como se dão as relações entre a firma estatal e outros atores, sejam redes de atores ou grupos de interesse, em particular com o governo, resgataremos em grande parte a reflexão que empreendemos no capítulo 2 sobre a natureza e os mecanismos que regem a tomada de decisões nas firmas estatais. O entendimento de como funciona a firma estatal e a maior clarificação sobre a dinâmica que envolve seus processos de tomada de decisões são cruciais nesse momento para analisarmos como foram moldadas, a partir das relações de poder travadas com outros atores mas principalmente com o Estado, as estratégias da Petrobras de atuação nos agrocombustíveis.

Esse período de mudanças nas estratégias de atuação da Petrobras expressou uma ruptura clara nas relações de poder que estavam estabelecidas dentro e em relação à firma. Adicionalmente, foi nesse período que se estabeleceram as raízes sobre as quais se estruturou a PBio e a base sobre as quais serão desenhadas suas estratégias futuras. Nosso interesse em analisar esse processo, portanto, vai além da busca de um maior entendimento sobre processos passados, e apresenta uma forte intenção de conformação de um quadro que nos permita pensar e especular com relação ao futuro. Nos propomos a avançar nessa discussão no capítulo que se inicia a seguir.

#### 4.1. Os antecedentes da Petrobras em agroenergias

Os investimentos em energias alternativas tornaram-se mais atrativos, e passaram a figurar no *portfólio* de boa parte das empresas internacionais de petróleo e gás, quando o preço internacional do petróleo se elevou e tornaram-se mais instáveis os contextos políticos dos países produtores. Somou-se a isso o crescimento das preocupações ambientais no plano internacional e nacional. Nesse sentido, as crises do petróleo nos anos 1970 foram um marco no desenvolvimento de energias alternativas. Essas ganharam destaque nesse período, assumindo o papel de principais soluções para a substituição dos combustíveis fósseis líquidos. Esse debate é retomado nos tempos recentes, uma vez que os agrocombustíveis não necessitam adaptações na infraestrutura física de distribuição e uso e já possuem uma rota tecnológica madura e consolidada.

O incentivo à produção de agrocombustíveis no Brasil também esteve relacionado às crises do petróleo na década de 1970 e seus impactos na balança comercial brasileira. A opção do governo frente às restrições externas foi de seguir com planos de investimento em fontes de energias que reduzissem a dependência brasileira da importação de petróleo e derivados. Esse contexto marcou a entrada da Petrobras no mercado de energias alternativas, ainda que de forma embrionária. O governo federal criou o Programa Nacional do Álcool alicerçado na produção das usinas privadas já existentes no país, relegando à Petrobras um papel secundário na operacionalização da política pública, com atuação restringida ao abastecimento e distribuição do novo agrocombustível. A empresa, nesse sentido, ainda tentou participar na produção construindo uma usina de álcool feita com mandioca em Curvelo, em Minas Gerais, mas como se tratava de uma área de atuação até então nova e distante das atividades principais da empresa, envolvendo uma grande etapa agrícola, o projeto teve uma curtíssima duração.

Nos anos 2000 a Petrobras se tornou uma empresa de energia levando à ampliação dos seus investimentos em energias alternativas como agrocombustíveis, eólica e solar, sistemas híbridos e a produção de hidrogênio a partir do etanol. Nesse mesmo período, ficava mais clara a intenção da empresa em investir com mais peso no segmento de agrocombustíveis devido às vantagens competitivas acumuladas ao longo de sua existência e da experiência brasileira. Mais a frente, os agrocombustíveis passariam, inclusive, a integrar a sua estratégia corporativa, como podemos comprovar na figura IV abaixo que consta nos seus documentos oficiais.

Figura IV. Estratégia corporativa da Petrobras



Fonte: Petrobras Biocombustível, 2011b.

Muitos fatores levavam a Petrobras a optar por uma atuação maior no mercado de energia. Em primeiro lugar, estava o fato dos biocombustíveis líquidos não demandarem adaptações drásticas nas estruturas industriais, de comercialização e de distribuição já existentes nas empresas de petróleo e gás. Em segundo, o crescimento das regulações governamentais de redução de emissões e de políticas de incentivo à energia no Brasil e fora, ampliavam as perspectivas de crescimento dos mercados para esses combustíveis na medida em que a preocupação ambiental e as pressões para redução das emissões de Gases de Efeito Estufa se acentuavam. Em terceiro, a ampla experiência e competitividade que o Brasil apresentava na produção de etanol, bem como a aposta do governo e do empresariado brasileiro na potencialidade dos mercados nacionais e internacionais para esse produto, pareciam trazer os agrocombustíveis novamente para a pauta do dia. Em quarto, destacava-se a tendência de adoção de um discurso mais “verde” com inclusão de questões ambientais e sociais nas estratégias de *marketing* social e ambiental das grandes empresas de petróleo e gás como forma de melhorar sua imagem corporativa.

Esses fatores associados a um ambiente político de fortalecimento da Petrobras pelo governo Lula, tornavam o mercado de agroenergias especialmente atrativo para a empresa. Isso pode ser percebido na fala de um funcionário ao relembrar os motivos principais para a entrada da Petrobras no segmento dos agrocombustíveis:



“Tem uma mudança em 2002 que faz com que a Petrobras retome seu papel no cenário energético nacional. A Petrobras já antes do governo Lula se apresenta como uma empresa de energia. (...) No governo FHC (...) o projeto da Petrobras era o esfacelamento. Não faria sentido a Petrobras ter biocombustíveis num projeto neoliberal. Quando entra o governo Lula, (...) é retomado o papel da Petrobras (...). Com o Programa de biodiesel, o governo também, como acionista majoritário, faz sua pressão e a empresa começa a discutir internamente o processo de inserção dela no programa de biodiesel. Mas não é só por pressão do governo, pelo acionista majoritário colocar ela nessa discussão... Aí você precisa pegar [entender] o cenário do etanol. (...) a Petrobras não entrou na produção [quando o Proalcool foi formulado em 1970], mas ela perdeu com isso. Quando chega 2008, o etanol é preponderante sobre a gasolina, ele tem 53% do mercado de combustíveis dos motores de ciclo otto de passeio. Sem a Petrobras produzir uma gota de etanol. (...) A Petrobras tinha que entrar nesse mercado” (informação verbal<sup>53</sup>).

Assim, as agroenergias passavam a ser lidas como uma oportunidade de negócio; como uma estratégia competitiva, na medida em que outras empresas, principalmente de capital internacional, demonstravam interesse e davam sinais de entrada nesses mercados; e como uma forma de agregar valor à imagem da empresa, diante das crescentes exigências relacionadas à redução de gases de efeito estufa e à questão ambiental (PETROBRAS, 2008). Esse processo, contudo, não foi linear e harmonioso e enfrentou algumas resistências dentro da estrutura da empresa, como destaca um antigo diretor:

“(...) o caminho futuro é com as fontes renováveis, porque a energia vai acabar, o petróleo vai acabar, o estoque de carvão não deve ser [suficiente para sustentar a demanda global] (...), o nuclear tem problemas.. Mas é preciso ter energia. Colocar a Petrobras nesse trabalho foi promover o álcool nos anos 2000. Foram dois tipos de trabalho. O primeiro foi promover um Grupo de Trabalho de etanol em 2003 para *pacificar a visão do etanol com a visão da Petrobras...* porque a Petrobras era muito refratária (...). *Depois de uma longa doutrinação* eu formei um grupo de trabalho com membros de toda a corporação trabalhando... *era uma forma de mudar a cultura, criar uma visão de futuro em relação às energias renováveis e aí...*” (informação verbal<sup>54</sup>, grifo nosso).

Ainda que a age energia guardasse semelhança com as atividades desempenhadas pela empresa, as energias alternativas eram vistas -e são- com muitas desconfianças e restrições por alguns grupos mais ‘duros’ de engenheiros, acostumados a atuar na área de petróleo. As ações e projetos em torno dos agrocombustíveis, portanto, não eram elemento de consenso dentro da corporação. Nesta fase elas eram restritas a alguns grupos ou diretorias -em grande parte puxadas pela diretoria de Gás e Energia. Não havia, portanto, o desenho de uma política ou de

<sup>53</sup> Entrevista concedida em abril de 2012 na Comunicação Institucional da Petrobras Biocombustível.

<sup>54</sup> Entrevista com ex-Diretor da empresa realizada em dezembro de 2011.

uma estratégia integrada de atuação nesses mercados. Como podemos ver na fala de um funcionário da Presidência da empresa,

“(...) as resistências eram muitas (...). Não tinham um argumento. É uma competição muito grande aqui na Petrobras, né? Existem muitos interesses operando aqui dentro. Então tinha desde a briga de quem era o pai da criança até quem iria amamentar. (...) Comecei a conversar muito com o Gás e Energia. A Diretoria de Exploração e Produção (E&P), que não tem nada a ver com isso, passou a fazer [biodiesel] também... montou uma usina lá no Rio Grande do Norte, em Guamaré, com o Cenpes. Em princípio essa usina é do E&P, só que eles fizeram pelo Cenpes. E aí, não se discutiu uma política para isso dentro da Petrobras que era o que a gente [Gás e Energia e Presidência] propunha. Se discutia interesses momentâneos de articulações políticas mal feitas (...). Eles evitavam uma visão articulada... esse era o embate” (informação verbal<sup>55</sup>).

O tema da age energia ganhou impulso na empresa a partir de 2003 com a criação de dois grupos de trabalho: um para o etanol e outro para o biodiesel. Na próxima seção pontuaremos a estratégia e a atuação da Petrobras em etanol para, depois, analisarmos com mais detalhes como se deu a entrada da empresa na produção de biodiesel, foco de nosso trabalho. Como a PBio não atua somente no biodiesel, torna-se importante ter uma visão clara da estratégia geral de atuação da empresa nos agrocombustíveis, incluindo aí as ações no biodiesel e também no etanol (PETROBRAS, 2008). Da criação da PBio em 2008 aos dias atuais percebeu-se uma ruptura na estratégia empresarial da Petrobras nos agrocombustíveis que deve ser assinalada. De uma atuação de mais de 80% em biodiesel, frente a planos mais tímidos no etanol, a empresa passou em quatro anos a direcionar mais de 80% dos seus recursos para os projetos com etanol. Em apenas quatro anos, houve uma completa inversão da sua estratégia empresarial! Procuraremos avançar nessa reflexão nos itens a seguir.

#### **4.2. A atuação recente da Petrobras em agroenergias: etanol e biodiesel**

As diferenças entre os mercados de biodiesel e etanol são grandes e consistentes. Assim as estratégias desenhadas pela empresa ganharam contornos e cursos distintos em cada um desses mercados. Nos anos 2000, o etanol já possuía uma indústria madura, com uma planta industrial forte e adaptada, composta por usinas privadas com um considerável poder econômico e político e um mercado consumidor altamente adaptado ao seu uso puro que não precisava mais ser garantido por metas de adição. Além disso, o país já possuía tecnologia madura e competitiva e grandes perspectivas de crescimento no mercado externo. O biodiesel, por seu turno, partia de uma situação completamente nova, por ser um mercado formado a partir de uma política pública conduzida pelo Estado e no qual as instituições que o regulam ainda encontravam-se em disputa pelos distintos grupos de interesses envolvidos. A entrada

<sup>55</sup> Funcionário da Petrobras que trabalhava no Gabinete da Presidência na época da entrada da Petrobras na produção de biodiesel. Hoje encontra-se na Comunicação Institucional. Entrevista realizada em abril de 2012.

da Petrobras nas estruturas desse mercado, portanto, era mais atrativa, ainda que a política desenhada pelo governo só relegasse à empresa a atuação na distribuição.

#### 4.2.1. As ações da Petrobras antes da PBio: etanol

A atuação da Petrobras na produção de etanol nesta primeira fase foi bem mais lenta do que aquela observada no biodiesel. Essa tendência se inverteu na conjuntura contemporânea. A maior lentidão explicava-se pelo receio dos riscos que se colocavam à empresa ao entrar num mercado com atores dominantes já estabelecidos. Assim, num primeiro momento, e levando em conta os interesses dos demais atores atuantes na cadeia (governo, empresários, agricultores), a empresa optou por desenhar uma inserção que se aproximava das atividades já desenvolvidas até então, focando na comercialização e distribuição do combustível no mercado externo. Sua participação se daria a partir da associação com grupos nacionais produtores de etanol e com grupos internacionais, o que “eliminaría” a necessidade de aprendizado e adaptação da empresa aos processos produtivos, em particular, à sua fase agrícola. A Petrobras teria um papel mais ativo na comercialização do combustível em mercados internacionais e não entraria, nessa primeira fase, na produção de etanol. Caberia à empresa prospectar, viabilizar o fechamento de contratos com parceiros externos, bem como organizar a distribuição, o que era facilitado pelo seu porte e pelo peso de sua imagem e já integrava o universo das ações desempenhadas pela empresa nas suas atividades cotidianas. Como descreve um executivo da Petrobras entrevistado:

(...) estava claro o crescimento do etanol no mercado (...) A Petrobras tinha que entrar. (...) [mas] o mercado de etanol já está estruturado e com um avanço tecnológico muito grande, arranjo produtivo consolidado, e tudo o mais que eu [a Petrobras] não tenho como entrar... Não tinha competência técnica para entrar de cara e tocar. São processos completamente diferentes daqueles que a gente está acostumado no mundo do petróleo... Eu falo de você ter que cultivar áreas gigantescas de terra, suplementos agrícolas, tem a sazonalidade agrícola. (...) Esse cenário criou para a Petrobras um desenho que visualizava a entrada no mercado internacional de etanol [exportação]. Se você pegar nossas matérias com a imprensa em 2008/2009 isso está muito claro. *Tinha o desenho de ter um parceiro internacional que garantiria o mercado lá fora, um parceiro nacional, que seria maior parte do empreendimento, que seriam os usineiros, os produtores nacionais, e a Petrobras que entraria com a estrutura logística e com o processo de comercialização para fazer a ponte.* Tinha uma modelagem, um tripé nesse sentido. Esse desenho persistirá até 2009, (...) [quando] esse tripé ficou difícil de se tocar” (informação verbal<sup>56</sup>, grifo nosso).

<sup>56</sup> Entrevista concedida em abril de 2012 na Comunicação Institucional da Petrobras Biocombustível.

Esse modelo de tripé também era apoiado e contemplava os interesses dos grupos privados produtores de etanol que se agrupavam em torno de organizações representativas como a Unica, a UDOP e que se aproximavam do MAPA. Esses grupos tinham interesse na ampliação das exportações de etanol e aprovavam a entrada da Petrobras na organização do mercado externo, olhando com desconfiança qualquer movimento da empresa na direção da produção. A convergência dessas visões em torno do papel da Petrobras no mercado de etanol fica clara na declaração a seguir:

“a gente [MAPA] já vinha trabalhando nessa discussão com os japoneses. Eles não queriam negociar com 200 empresas produtoras de álcool no Brasil, queriam negociar com uma empresa que pudesse oferecer garantias e quem pode fazer isso é a Petrobras. Então, nossa lógica de criar uma Petrobras Biocombustível era justamente para entrar com essa função de *trader* e só eventualmente entrar na produção de biocombustíveis. [Seu papel] era de solucionar o problema de risco de mercado para potenciais compradores. (...) [Outra forma] é o apoio à transferência de tecnologia para outros países em desenvolvimento, especialmente, aqueles produtores de cana de açúcar. (...)” (informação verbal<sup>57</sup>).

O modelo reforçava também os interesses do governo brasileiro em expandir a produção de etanol e apoiar a formação de um mercado internacional. Os principais destinos eram os Estados Unidos e Ásia, em particular o Japão.

A Transpetro, subsidiária da Petrobras, ficou a cargo da implementação do projeto Corredor de Exportação de Etanol que viabilizaria o escoamento do etanol para o mercado externo. Planejou para isso um sistema de transporte dutoviário voltado para a exportação de etanol por São Paulo e pelo Rio de Janeiro (Guararema e terminal Ilha d'água). Os ganhos de eficiência (com redução de custos) no transporte de etanol para exportação eram centrais visto que os custos logísticos representavam, em 2007, 20% dos custos totais de exportação. Os investimentos em logística previstos somavam US\$ 2,5 bilhões até 2014, com o objetivo de chegar a 2012 com a capacidade de exportação de cerca de 10 milhões de m<sup>3</sup> ao ano (LEPSCH, 2007).

É nesse contexto que a Petrobras iniciou ainda em 2005 discussões que em 2008 culminaram na associação com a Mitsui (50%) na empresa Participações em Complexos Bioenergéticos S.A. (PCBios). Seu objetivo era realizar investimentos em projetos de etanol para o mercado japonês. Essas negociações eram conduzidas pela área de Abastecimento da companhia. O primeiro foi o Complexo Bioenergético Itarumã S.A. em parceria com a Energética do Cerrado Açúcar e Álcool Ltda (PETROBRAS, 2009). Nesse projeto a Mitsui financiava a construção das destilarias, os usineiros entravam com a terra e o fornecimento da cana e a Petrobras ficava responsável pela logística, sem no entanto entrar com sociedade nas destilarias (PORTAL DO JAPÃO, 2007).

#### 4.2.2. As ações da Petrobras após a PBio: etanol

<sup>57</sup> Entrevista do Diretor do Departamento de Cana-de-Açúcar e Agroenergia do MAPA., concedida em janeiro de 2012.

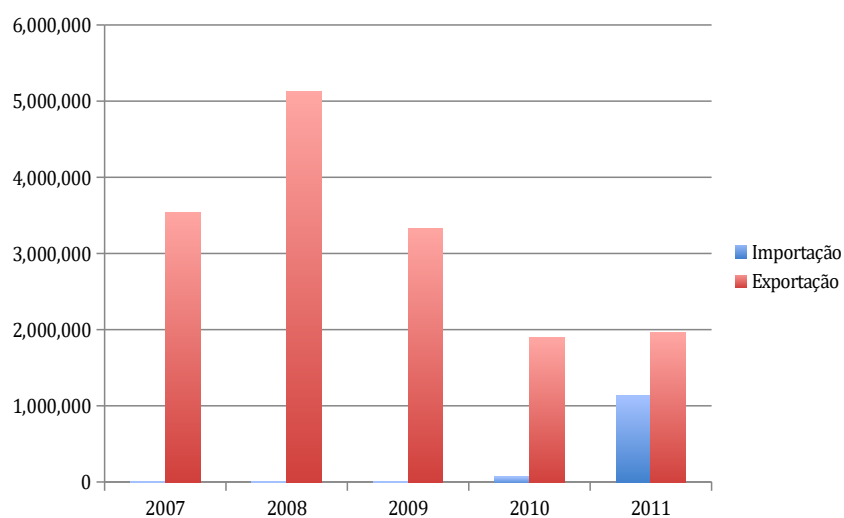
Esse modelo se alterou em 2009, quando a Petrobras foi levada a entrar efetivamente na produção de etanol para o mercado interno. A crise financeira de 2008 teve efeitos sérios sobre o setor sucroalcooleiro, afetando em grande parte sua capacidade de investimento, secando as fontes de financiamento disponíveis e deixando o setor endividado em grande proporção. A escassez de crédito em virtude da acentuação da crise e o aumento do endividamento, afetou diretamente a capacidade de investimentos, interrompeu a renovação de canaviais e levou o mercado a um movimento de fusões e aquisições das usinas. Esses fatores provocaram mudanças no mercado de etanol levando a empresa e o governo brasileiro a reverem seus planos de atuação nesse mercado.

Nesse período observou-se um processo de desnacionalização da indústria brasileira de etanol, com o crescimento da participação de grupos estrangeiros<sup>58</sup>. Se em 2004 o capital estrangeiro era responsável por apenas 5% do setor, em 2015, a Unica prevê que as empresas estrangeiras responderão por 40% de todo o etanol produzido no Brasil (SCHLESINGER, 2012). Em 2010 já eram responsáveis por cerca de 25% (XAVEIR et al., 2011). Esse processo resultou da formação de alianças dos grupos estrangeiros com grupos tradicionais do setor sucroalcooleiro, em particular, com empresas petroleiras, de biotecnologia, de mineração, de infraestrutura e com fundos de investimentos.

Adicionalmente, de 2009 em diante, outros fatores impactaram o mercado de etanol resultando na redução da oferta do combustível no mercado brasileiro. Em 2009 e 2010 problemas climáticos reduziram a quantidade de cana produzida. Adicionalmente, quebras de safra devido a problemas climáticos na Índia, maior produtor e um dos maiores consumidores de açúcar, fizeram com que os preços do açúcar disparassem no mercado internacional. Como resultado, os produtores brasileiros passaram a concentrar a produção em açúcar, o que associado a um crescimento na demanda de etanol no país e a momentos de condições climáticas desfavoráveis, provocou a elevação nos preços e aumentou o risco de não atendimento das metas obrigatórias por lei (25%). Como resultado do baixo estoque dos usineiros e da baixa produtividade dos canaviais, em 2010 e 2011 faltou etanol no mercado brasileiro, obrigando o país a importar etanol de milho dos Estados Unidos, como fica claro no gráfico XXX.

<sup>58</sup> Além da fusão Shell/Cosan, estão presentes hoje no setor sucroalcooleiro brasileiro a Açúcar e Alcool Fundo de Investimento e Participações (pelo Carlyle/Riverstone, Global Foods, Goldman Sachs, Discovery Capital e DiMaio Ahmad), Abengoa (Espanha), Adecoagro (Soros, EUA e Argentina), ADM (EUA), Brazil Ethanol (EUA), Cargill Inc. (Suíça), Infinity Bioenergy (Inglaterra e controlado pela Bertin), Louis Dreifus (França) que comprou a Santelisa Vale, a Bunge o Grupo Moema, Mitsubishi (Japão), Mitsui (Japão), Noble Group (China), Shree Renuka Sugars (Índia), Sojitz Corporation (Japão, EHT), Sucden (França), Kuok (China), Tereos (França) e Umoe (Noruega), a EHT e a Brenco (que se fundiram) e a BP que comprou algumas usinas como a Tropical e a Companhia Nacional de Açúcar e Alcool.

**Gráfico XXX. Importação, exportação e preço do etanol (metros cúbicos/2009-2011)**



Fonte: Mapa e ANP.

Esses acontecimentos, foram coroados pela fusão em 2010 entre a Shell e a Cosan para atuar na produção e comercialização de açúcar e etanol, dando origem à Raízen. A criação de uma das maiores produtoras e distribuidoras de etanol no país e da maior produtora de cana do mundo alterou significativamente a estrutura do mercado de etanol no Brasil, levando a Petrobras a rever sua estratégia de atuação. A Raízen já nasceu com 24 usinas com capacidade de produção de 2,2 bilhões de litros de etanol por ano, 4,4 milhões de toneladas de açúcar e 900MW de energia elétrica a partir do bagaço de cana. Na distribuição do agrocombustível, a Raízen se consolidou como a segunda maior distribuidora com 53 terminais de distribuição e a comercialização de 22 bilhões de litros em cerca de 4.700 postos de combustível (Tabela IX).

**Tabela IX. Principais grupos por moagem efetiva de cana (safra 2010-2011/milhões de toneladas) e participação das empresas na distribuição (2009-2011/percentagem)**

Empresas	Moagem (mil toneladas)	Participação na distribuição	na
Raízen (Cosan e Shell)	61	2009	2011
PBio e Parceiros	24,5	BR (19,29%)	BR (21,30%)
Santa Terezinha	16,1	Shell (12,40%)	Raízen (17,99%)
Bunge	13,4	Ipir	Ipiran

		ang a (11, 47 %)	ga (16,36 %)
EHT (com Brenco)	8,9	Che vro n (6,7 5% )	Magn um (2,61 %)
		Ess o (4,8 8% )	Alesat (2,24 %)

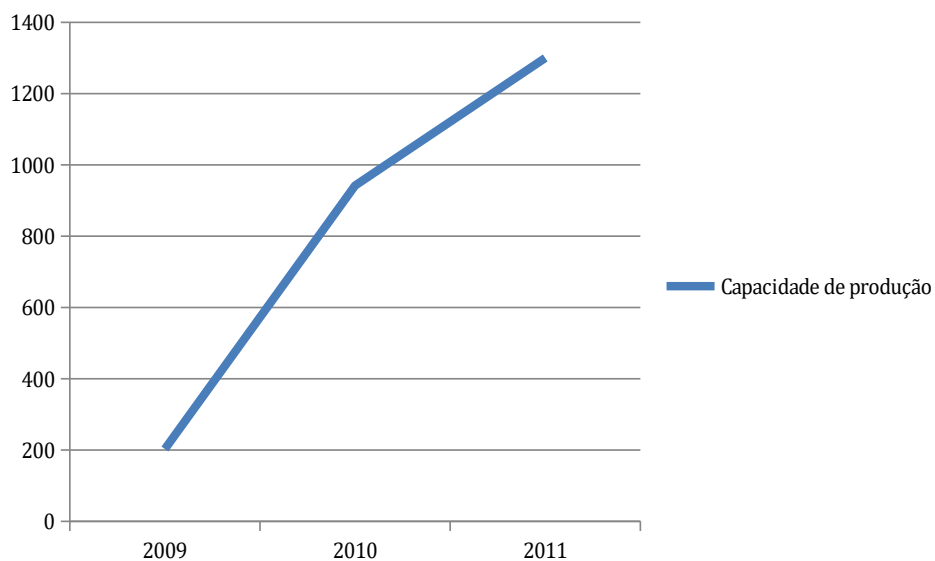
Fonte: GONÇALVES, 2011 e ANP.

Essa conjuntura levou a uma maior pressão do governo brasileiro para que a Petrobras aumentasse sua participação na produção de etanol, com o objetivo de alcançar a segurança no abastecimento e um maior controle sobre o mercado. Sinalizando essa mudança de postura frente ao setor canavieiro, em 2010, o governo brasileiro reduziu a taxa de adição de etanol à gasolina para 20% e passou a considerá-lo como um bem energético, com regulação específica (monitoramento da produção, distribuição e comercialização) da ANP. A Petrobras Biocombustível, por sua vez, entrou pesado na produção de etanol para o mercado interno, por meio de parcerias. Essa mudança fica clara no discurso de Gabrielli, na época presidente, sobre o Plano de Negócios 2011-2015 na Câmara. Essa prioridade dada ao etanol foi mais tarde reafirmada na apresentação do Plano de Negócios da companhia para 2012-2016:

“No que se refere ao biodiesel e ao etanol, nós também fizemos uma mudança importante, que foi aumentar o nosso investimento e focá-lo no crescimento da participação da Petrobras na produção de etanol. Até três anos atrás a Petrobras não participava da produção de etanol. Hoje temos 5,3% da produção brasileira de etanol, diretamente com a Petrobras ou com seus sócios. E nós vamos crescer essa presença na produção de etanol de 5,3% para 12% até 2015” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2011).

Em dezembro de 2009 a já criada Petrobras Biocombustível passou para uma estratégia agressiva de entrada no mercado brasileiro de etanol por meio da formação de parcerias com usinas já consolidadas. Sua produção deu um salto de 203 mil m<sup>3</sup> para 1.300, como podemos ver no gráfico XXXI (PETROBRAS BIOCMBUSTÍVEL, 2010 e 2012). Ver no anexo V o mapa das usinas com parceria da PBIO.

#### **Gráfico XXXI. Capacidade de produção de etanol pela PBio**



Fonte: PETROBRAS BIOCMBUSTÍVEL, 2010, 2011 e 2012.

**Tabela X. Parcerias da Petrobras Biocombustível em açúcar e etanol a partir de dezembro de 2009 (2012)**

Total Agroindústria Canaveira S.A.
Usina Total localizada em Bambuí (MG)
Açúcar Guarani S.A.
Usina Tanabi localizada em Tanabi (SP)
Usina Vertente localizada em Guaraci (SP)
Usina Cruz Alta localizada em Olímpia (SP)
Usina São José localizada em Colina (SP)
Usina Severínia localizada em Severínia (SP)
Usina Mandú localizada em Guaira (SP)
Usina Sena localizada em Moçambique (África)
São Martinho S.A.
Usina Boa Vista localizada em Quirinópolis (GO)
Projeto Greenfield
Usina Santa Luzia localizada em Itumbiara (GO)

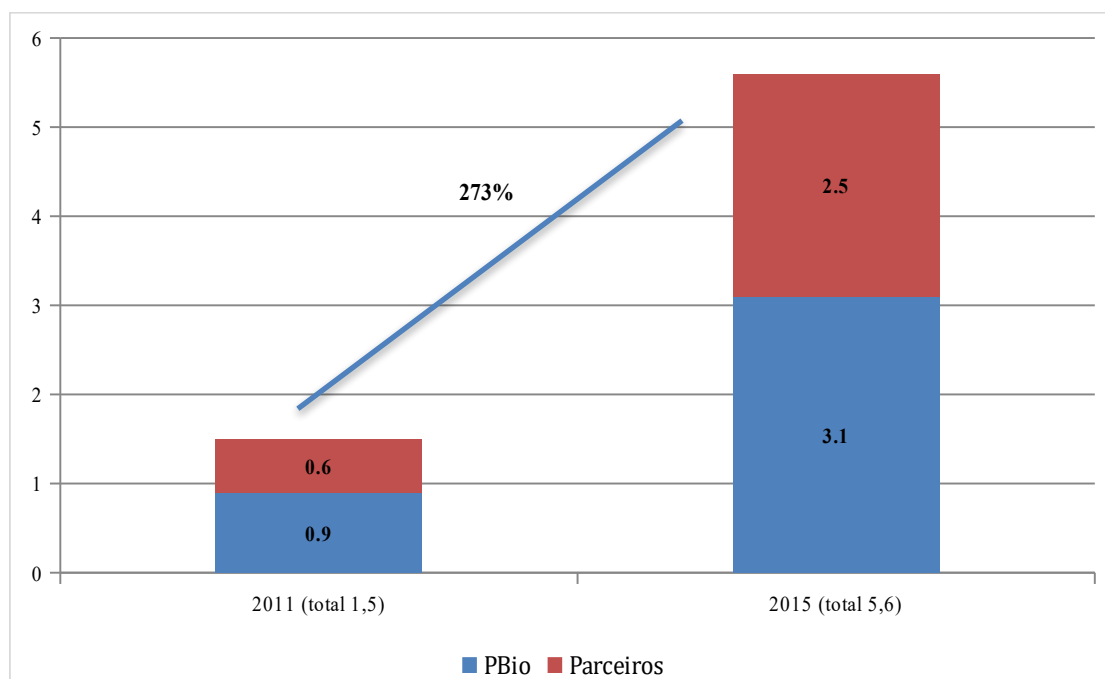
Fonte: GONÇALVES, 2011.



A empresa ingressou no capital social da Total Agroindústria brasileira canavieira passando a deter 43,58%, e marcando sua entrada definitiva na produção de etanol (PETROBRAS BIOCMBUSTÍVEL, 2010). Em 2010, comprou 45,7% da Guarani da Tereos internacional S.A. (França), que possuía oito usinas para produção de etanol e açúcar (sete em São Paulo e uma usina de açúcar em Moçambique, que atualmente é ampliada para produzir etanol), bem como adquiriu 37,05% da Nova Fronteira, subsidiária do Grupo São Martinho -com planos de aumentar sua participação até 49% (PETROBRAS BIOCMBUSTÍVEL, 2011). Em 2012 a empresa segue com planos de expansão de sua atuação no mercado de etanol, com a meta de alcançar até 2015 um volume de 5,6 bilhões de litros do produto e 12% do mercado nacional. A empresa atualmente responde por apenas 5,3% do mercado.

Contudo, não obstante a ênfase no crescimento da atuação nos agrocombustíveis e, principalmente, no etanol, a participação desses investimentos no orçamento total da empresa ainda é irrisório. No Plano de Negócios 2012-2016 apenas 1% do orçamento total da companhia foi destinado ao segmento dos agrocombustíveis, com foco prioritário em projetos envolvendo a produção de etanol para o mercado interno. Veja na no gráfico XXXII as metas da PBio para etanol.

**Gráfico XXXII. Previsão de participação no mercado de etanol (Plano de Negócios 2011-2015/em milhões m<sup>3</sup>)**



Fonte: Petrobras, Plano de Negócios 2011-2015.

A n o	Market share (total)
2 0 1 1	5,3%
2 0 1 5	12%

Adicionalmente, no plano internacional, seguindo a agenda brasileira externa de expansão e criação de um mercado internacional de etanol, a empresa fechou alguns acordos. Em dezembro de 2011 foi assinado um protocolo de intenções com a Petróleos de Moçambique (Petromoc) para produzir e comercializar etanol feito com melado de cana (MAGOSI, 2011). Com o objetivo de entrar no mercado chinês e viabilizar as exportações a estatal também assinou um memorando de entendimentos com a Petrochina. Ao mesmo tempo a empresa procurou investir no campo de desenvolvimento de etanol lignocelulósico e já tem uma planta piloto em conjunto com KL Energy para produção de etanol de segunda geração de madeira. A perspectiva é que a tecnologia fique pronta em 2015 e seu objetivo é ampliar a produtividade das usinas e

etanol e equacionar os problemas com a sazonalidade, na medida em que permite a produção de etanol a partir do bagaço.

### **4.3. A atuação da Petrobras no biodiesel**

A atuação da Petrobras no mercado de biodiesel, encontra-se bastante relacionada ao desenho do Programa Nacional de Produção e Uso de Biodiesel (PNPB), uma vez que foi essa política que originou o mercado brasileiro de biodiesel. Essa articulação tornou-se mais explícita em 2009, após a criação da Petrobras Biocombustível (PBio), quando o governo federal acionou alguns instrumentos de controle com o objetivo de aproximar a atuação da estatal da política governamental. Revisitaremos esse processo com a finalidade de compreendermos como se molda e se dá a atuação da Petrobras no mercado de biodiesel, tendo em vista esse movimento. Para isso, recuaremos um pouco no tempo e analisaremos a forma como o tema e a política governamental do biodiesel é conformada e, portanto, como são definidos os objetivos e instrumentos do PNPB, quais os grupos envolvidos e quais os caminhos que levam a Petrobras à posição de principal pilar da política para inclusão da agricultura familiar.

#### **4.3.1. O biodiesel como política pública: abertura de janela de oportunidade e formação da agenda de decisão**

Nosso objetivo aqui é entender como, por quais atores e movidos por que interesses, o biodiesel chega à agenda de decisões do governo brasileiro para entendermos como se dá o processo de formulação do PNPB e, portanto, do mercado de biodiesel. Como vimos, os objetivos e formas de atuação das estatais estão bastante articulados e relacionados ao desenho de políticas públicas. Assim, o entendimento de como se dá a formulação do PNPB, suas continuidades e rupturas com as políticas anteriores, nos permitirão compreender de forma mais completa como se dá a definição do papel da Petrobras nesse mercado e em como ela interfere nas estratégias formuladas e seguidas pela empresa.

##### **4.3.1.1. O biodiesel na agenda de decisão do governo Lula**

O PNPB foi coordenado pela Casa Civil e envolveu ao longo de sua formulação/implementação um grupo heterogêneo composto por onze diferentes ministérios. Ele representou, assim, uma importante inovação no âmbito das políticas energéticas, em especial nas relacionadas às agroenergias (ver anexo VII). Representou também um importante desafio, pois acentuou o grau de conflitos ao ampliar a heterogeneidade dos atores e grupos de interesses envolvidos na formulação e implementação da política (FLEXOR, 2007). É por meio da interação desses diferentes atores nas estruturas do Estado que se conformaram os objetivos e a política pública da qual está a cargo a Petrobras. Veremos, agora, como e por meio de quais atores o PNPB foi sendo moldado no âmbito do governo federal.

A temática ligada ao biodiesel entrou na agenda de decisões do governo Lula por muitos caminhos. As raízes de alguns princípios mobilizados no PNPB podem ser encontrados ainda no período do Governo Paralelo, estruturado entre 1990 e 1992<sup>59</sup>. Assim, no período de 1993 e 1996, nas Caravanas da Cidadania que percorreram 359 cidades com o objetivo de aproximar Lula da realidade brasileira e articular propostas de políticas se formou uma certa visão de políticas públicas em torno dos interesses da agricultura familiar que mais tarde estaria presente no programa de governo de Lula. Um pouco mais à frente, no PNPB, essas experiências e o próprio presidente terão um papel central no andamento da política.

“(...) a gente passou uma semana com o Lula rodando com a equipe dele pelo Sul do Brasil conhecendo as experiências com a agricultura familiar. Acho que ali foi muito importante para mudar a visão agrarista do PT e do Lula. (...) Perceberam um dinamismo muito forte da agricultura familiar do Sul, o que foi marcante e (...) [possibilitou] a abertura do próprio presidente Lula para a agricultura familiar e deu espaço para a gente crescer com as políticas que vieram depois. (...) Depois disso o Lula veio com a história do ‘funil invertido’ que também foi um marco importante na história do agrarismo versus a agricultura familiar, que não devem se opor (...) não adianta eu ficar colocando pessoas na reforma agrária... se eu não cuida da agricultura familiar, vai continuar saindo gente [do campo]. (...) O plano de governo previa essa virada para a agricultura familiar... de se construir políticas públicas específicas... começamos desde o início a estruturar isso. (...) Não existia área de comercialização na Secretaria da Agricultura Familiar ou no MDA. Não existia uma estratégia para mercado, renda, agregação de valor, cadeia produtiva. Era o crédito e nem tinha assistência técnica... foi o Lula que trouxe a assistência técnica que estava antes no Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Era um departamento desativado. (...) Trouxemos a assistência técnica, montamos o departamento de comercialização e começamos a montar as políticas (...)” (informação verbal)<sup>60</sup>.

A ideia da política de biodiesel estava presente também nas discussões no Instituto da Cidadania (estruturado a partir do Governo Paralelo) coordenado por Luiz Pinguelli Rosa que, no período de 2001-2002, realizou amplos debates com

<sup>59</sup> <http://www.institutolula.org/historia/#.T9948itYsXo>

<sup>60</sup> Entrevista concedida por um Diretor do Departamento de Geração de Renda e Agregação de Valor do Ministério do Desenvolvimento Agrário em dezembro de 2011.

especialistas -dentre acadêmicos, economistas, deputados, ONGs, sindicalistas etc.- sobre a área energética. Essas experiências anteriores tiveram um importante papel ao moldar a área de energia do Programa de Governo do Partido dos Trabalhadores, intitulado “Um Brasil para todos: crescimento, emprego e inclusão social” (PT, Programa de Governo, 2002). De uma perspectiva mais ampla o plano propunha a implantação de um modelo de desenvolvimento que incluísse setores historicamente marginalizados e sem voz e trazia princípios que, mais tarde, integrariam a política de biodiesel. As agroenergias, ainda que de forma geral, já estavam presentes nesse documento.

O Programa destacava a importância da agricultura familiar e a intenção de estimular o seu crescimento por meio do apoio à comercialização e à agroindustrialização. O desenvolvimento regional foi outro tema de destaque. Além disso, o Programa instituía o planejamento estratégico energético como instrumento para “... *viabilizar novas dinâmicas para os setores de hidroeletricidade, petróleo e gás natural, carvão, de geração nuclear, fontes alternativas (eólica, solar e biomassa), de eficiência energética e co-geração e geração distribuída, devolvendo ao Ministério de Minas e Energia as atribuições de principal gestor do sistema*” (PT, Programa de Governo, 2002, p. 54, grifo nosso).

Um ator importante para a entrada do biodiesel na agenda de decisão do governo foi o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) que, desde 2001, debatia novas formas de aproveitamento energético da biomassa e também do biodiesel. Os trabalhos no MAPA se desenrolavam no âmbito do Probiodiesel da gestão FHC e tinham o objetivo de contribuir com a ampliação das fontes energéticas e, ao mesmo tempo, criar um novo mercado para o óleo de soja. Quando Lula chegou ao governo o Probiodiesel foi interrompido e, então, extinto. Diante disso, o MAPA articulado com a Associação Brasileira de Aгрonegócio (Abag) procurou caminhos para recolocar a temática na agenda de decisão. Como podemos ver na declaração de um representante do MAPA:

“... o diretor do departamento de cana-de-açúcar e age energia da época teve um papel importante nisso... quando ainda em 2002 ele levou para o Roberto Rodrigues que era então presidente da ABAG uma proposta de como aquela entidade deveria se posicionar frente ao biodiesel. Quando o Roberto Rodrigues veio a ser ministro [do MAPA] ele determinou que a nossa diretoria tomasse as ações para viabilizar a entrada dessas discussões em torno do biodiesel na agenda do governo. Aí tentamos contatos com o MCT, MDA, MME, Fazenda... e todo mundo queria ser mais importante que o programa. Então falamos com o ministro que o programa só iria para a frente se tivesse uma coordenação centralizada na Casa Civil. O desenho, as propostas e a coordenação teriam que estar acima dos ministérios ou a coisa não andava. Depois o ministro pegou o projeto e levou pessoalmente para o Lula” (informação verbal<sup>61</sup>).

A proposta do MAPA se centrava numa política pública de cunho agrícola e energético que tinha nos óleos vegetais, em particular na soja, sua principal matéria-

<sup>61</sup> Entrevista do Diretor do Departamento de Cana-de-Açúcar e Agroenergia do MAPA., concedida em janeiro de 2012.

prima. A ideia era criar um mercado de escoamento para o óleo, subproduto do farelo. Questões relacionadas com o desenvolvimento regional ou com a inclusão social não tinham muito espaço.

A conexão da temática do biodiesel com as dimensões social e de desenvolvimento regional foi aparecendo aos poucos e em grande parte devido à atuação pessoal de Lula como empreendedor político. O presidente se empenhou pessoalmente em realizar e coordenar as conexões políticas necessárias para o desenho de uma política pública portadora, ao mesmo tempo, dos diferentes interesses do universo heterogêneo da agricultura familiar e aqueles próprios do segmento do agronegócio. Mais tarde, a Casa Civil avançaria nessa proposta.

No trecho abaixo extraído de um discurso de Lula bem no início do programa, há um relato de como o biodiesel chegou ao gabinete do presidente e a indicação dos principais aspectos que deveriam ser contemplados pelo PNPB<sup>62</sup>.

“A primeira vez que o Roberto Rodrigues falou comigo do biodiesel, logo no começo do governo (...) nós estávamos discutindo o *semiárido* nordestino... Se não tomarmos cuidado e não colocarmos num programa como esse uma determinada *função social, obviamente que sem desprezar o econômico*, nós corremos o risco de garantir que um projeto desses possa produzir biodiesel apenas de algumas coisas que já têm capacidade de produção extraordinária e que os pequenos não teriam condições de produzir. Eu estou dizendo isso porque o objetivo não é anular a possibilidade de quem quer que seja produzir biodiesel, mas a prioridade é garantir (...) uma extraordinária oportunidade para que a gente pegue as áreas mais pobres deste país, através da mamona, através da palma, e a gente consiga gerar uma oportunidade de conquista de dignidade por pessoas que há 300 anos vivem, no Brasil, sendo citados em livros, em jornais, em programas especiais apenas pela questão da fome e da miséria. (...) Eu fiquei entusiasmado com a ideia (...) porque, como nordestino, e tive que sair de lá em 1952, por conta da seca. Não é possível que a seca ainda seja a razão pela qual as pessoas deixem algumas regiões do país. (...) Então, um *projeto como este tem que ter, uma parte pensada comercialmente, pensada para disputar, mas tem que ter uma parte pensada socialmente*. Tem que ter uma parte dele pensada para quem a gente quer que isso possa gerar empregos. (...) *E não precisa fazer nenhuma revolução agrária*. As pessoas já têm as suas pequenas propriedades, no semiárido nordestino, no Vale do Jequitinhonha, em Minas Gerais e em outras regiões pobres deste país” (informação verbal<sup>63</sup>, grifo nosso).

As principais ressalvas de Lula com relação ao PNPB eram:

i. O programa deveria contemplar objetivos econômicos, ambientais, e sociais.

<sup>62</sup> O Programa Nacional de Produção e Uso de Biodiesel (PNPB), ao ser lançado, tem como principais diretrizes: 1) implantar um programa sustentável, promovendo inclusão social; 2) garantir preços competitivos, qualidade e suprimento; e 3) produzir biodiesel a partir de diferentes fontes oleaginosas e em regiões diversas (MME).

<sup>63</sup> Discurso proferido pelo presidente Lula na Cerimônia de Lançamento do Polo de Biocombustíveis em Piracicaba, São Paulo, em 16 de janeiro de 2004.

ii. Ele se inscrevia numa forma inovadora de políticas públicas para o semiárido que, mais do que desenhar ações de combate à seca, procurava criar oportunidades econômicas para os atores que nele vivem.

iii. Seus instrumentos deveriam contemplar os interesses de um público variado, incluindo aqueles que já têm condições de produzir e aqueles que não têm.

iv. O programa se inseria num formato de política pública para o campo voltada para a agricultura familiar e sua inserção no mercado e que se afastava dos instrumentos tradicionais de política agrária.

Pouco tempo depois, num discurso proferido na Cerimônia de Oficialização do B5, em 23 de outubro de 2009, em Brasília, Lula destacou o papel de empreendedor que assumiu no desenho da política.

“O biodiesel não é novo. Ele foi patenteado pelo Expedito Parente em 1975<sup>64</sup>. Eu só cheguei ao governo em 2003. Portanto, de 1975 a 2003 são praticamente 28 anos. Olha... se o país teve um patenteamento (...) e não tomou uma decisão de transformar isso numa coisa que pudesse fazer a evolução da economia brasileira, a renovação da matriz energética brasileira, significa que nós perdemos 28 anos. Quando todo mundo sabe que nós temos um *deficit* na balança de petróleo porque somos obrigados a importar diesel. (...) essa decisão do biodiesel deveria ter sido tomada no mesmo momento que tomamos a decisão de colocar o álcool na nossa matriz energética. (...) *Porque eu aprendi como funciona a máquina pública: ela só funciona se o chefe quiser*. Isso vale para o governo, isso vale para o Banco do Brasil, isso vale para a Petrobras, isso vale para um ministério qualquer” (informação verbal<sup>65</sup>, grifo nosso).

No final de 2003, a temática do biodiesel entrou oficialmente na agenda de decisões quando foi formado um Grupo de Trabalho Interministerial com o objetivo de realizar estudos sobre a viabilidade de utilização do biodiesel como fonte energética e de indicar as ações necessárias para a instituição de uma política pública de incentivo à produção (BRASIL, 2003). O Grupo de Trabalho Interministerial<sup>66</sup> era formado por representantes de onze ministérios, além da Casa Civil (BRASIL, 2003).

A coordenação da Casa Civil, refletiu as mudanças de preocupações em torno do novo combustível, com incorporação de dimensões e interesses variados, e o maior peso dado para a política na agenda política brasileira. O trabalho do GTI seguiu duas

<sup>64</sup> A patente de Expedito Parente é, na verdade, de 1980.

<sup>65</sup> Discurso de Lula na Cerimônia de Oficialização do B5, Brasília, 23/10/2009.

<sup>66</sup> Casa Civil - Rodrigo Augusto Rodrigues; Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – Ângelo Bressan Filho; Ministério da Ciência e Tecnologia – Francelino Lamy de Miranda Grandó; Ministério da Fazenda – Carlos Roberto Fonseca; Ministério da Integração Nacional – Jefferson Chaves Boechat; Ministério das Cidades – Antônio Maurício Ferreira Neto; Ministério de Minas e Energia – Maria das Graças Silva Foster; Ministério do Desenvolvimento Agrário - Arnaldo Anacleto de Campos; Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior – Carlos Manuel Pedrosa Neves Cristo; Ministério do Meio Ambiente – Ruy de Góes Leite de Barros; Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – Marcos Reginaldo Panariello; Ministério dos Transportes - Fabrício Saad Batista da Silva.

frentes. Na primeira foi promovido um ciclo de audiências com representantes de entidades públicas e privadas e na segunda frente foram colhidos depoimentos de parlamentares envolvidos com o assunto e de especialistas vinculados a entidades convidadas (BRASIL. Casa Civil, 2003). O GTI concluiu<sup>67</sup> que o biodiesel poderia contribuir favoravelmente para o equacionamento de questões fundamentais para o país como a geração de emprego e renda, a inclusão social, a redução das emissões de poluentes, a eliminação das disparidades regionais e a redução da dependência de importações de petróleo. Envolveria, assim, as dimensões social, econômica e ambiental, tão propagadas por Lula tempos atrás (BRASIL. Casa Civil, 2003).

#### 4.3.1.2. A articulação de diferentes atores em torno do PNPB

Procuraremos aqui sintetizar as estratégias seguidas pelos principais atores e redes de atores com o objetivo de pautar seus interesses no desenho do PNPB. A estratégia é a forma pela qual um ator ou uma rede de atores se organizam e mobilizam seus recursos e capacidades organizacionais para lidarem com ambientes em constante transformação. Os atores, normalmente articulados em redes em torno de uma determinada temática, compartilham de interesses comuns. A constituição de redes formais ou informais, compostas por diferentes tipos de conexões estabelecidas, garantem aos atores a possibilidade de exercerem seu poder e controle em toda a extensão da rede e em distintas instâncias de natureza permeável. Os principais atores e grupos de interesses que participaram do desenho do PNPB encontram-se no anexo VIII desse trabalho.

Desde o início dos anos 2000 o MAPA defendia o desenho de uma política produtiva para o biodiesel que viabilizasse os interesses do agronegócio. Faltava, no entanto, uma janela de oportunidades que fortalecesse a temática na agenda do governo e possibilitasse o desenho da política. O país na época não sofria nenhuma restrição ou ameaça à segurança energética que justificasse mais um programa nos moldes do Proalcool e o biodiesel ainda apresentava custos elevados que poderiam causar um aumento no preço do diesel.

<sup>67</sup> As principais recomendações do relatório do GTI foram: 1) incorporar o biodiesel à agenda oficial do governo; 2) adotar a inclusão social e o desenvolvimento regional como princípios básicos das ações de governo, com ações pautadas na descentralização e não exclusão de rotas tecnológicas, matérias-primas, categorias de produtores e portes de indústria; 3) necessidade de dar tratamento diferenciado para o Norte e o Nordeste; 4) autorizar o uso de biodiesel em nível nacional, deixando a obrigatoriedade para segundo plano; 5) realizar testes com o B100; 6) estabelecer convênios de troca de experiências com outros países; 7) inserir de forma sustentável a agricultura familiar na cadeia produtiva apoiando com financiamento, assistência técnica e organização produtiva, bem como incentivando a participação como parceiros em empreendimentos industriais, aumentando seus benefícios socioeconômicos; 8) promover a realização de estudos sobre matérias-primas, impactos no setor agrícola, o uso de óleo vegetal *in natura* em geração de eletricidade para comunidades isoladas, o processo produtivo com distintas oleaginosas e o modelo tributário a ser empregado; 9) estabelecer normas, regulamentos e padrões de qualidade para o biodiesel sem discriminar matérias-primas ou rotas tecnológicas; 10) implementar políticas públicas para o aumento de eficiência na produção de biodiesel em todas as fases, construindo bases sólidas para a produção e evitando o uso de subsídios; 11) identificar, mapear, articular e fomentar as pesquisas sobre biodiesel; e 12) criar uma Comissão Interministerial Permanente para acompanhar a implementação do programa (BRASIL. Casa Civil, 2003).



A chegada de Lula à presidência, alterou o fluxo político e possibilitou a abertura da janela de oportunidades para a temática do biodiesel tão cara ao MAPA. A nova janela abria uma chance para o MAPA pautar junto ao governo federal a temática do biodiesel. Isso, contudo, estava condicionado à realização de certas concessões, em particular, à inclusão no seu instrumentos de objetivos de desenvolvimento regional e inclusão da agricultura familiar. As oportunidades abertas com o governo Lula para o biodiesel ficam claras na declaração abaixo do integrante do MDA no GTI e na CEI.

“[Na época] (...) o presidente da ABIOVE (...) percebeu que essa era a única maneira do programa andar para a frente, porque o Lula tinha decidido... precisava se abraçar com aquilo... [a inclusão social e o desenvolvimento regional] era a única oportunidade de ter a indústria no Brasil” (informação verbal<sup>68</sup>).

A estratégia do MAPA, portanto, foi aproveitar a janela de oportunidades aberta e, ao mesmo tempo, superar a perda de poder nas arenas de discussão da política procurando conciliar os seus interesses com as exigências da Presidência em torno do eixo social. Seus maiores recursos eram a elevada escala produtiva, o peso do setor empresarial da agricultura na economia com um todo e sua forte capacidade em realizar *lobby* e outros tipos de influência em instâncias governamentais (Câmaras Setoriais, doações a partidos, ação da bancada ruralista entre outros). Sua estratégia foi de apoio à formulação da nova política, ao mesmo tempo em que apostava no crescimento do papel da agricultura empresarial na política na medida em que o programa se expandisse.

A possibilidade de desenho de uma política específica de fomento ao biodiesel representou a oportunidade de criação de um novo mercado para os produtos agropecuários, em particular de oleaginosas, no país. A estratégia do MAPA segundo a declaração de um representante:

“A gente já estava envolvido nessa discussão desde 2001 e 2002. Quando a gente estava desenhando os passos seguintes para um programa de biodiesel, o grande *entrave era quais seriam as motivações para fazer essa aposta*. Aí foi onde o governo parou... (...) Então [com o PNPB] *a gente teve a clareza de entender que a fase inicial do programa era a fase para o MDA tentar organizar a agricultura familiar (...)* precisamos dar tempo para a agricultura familiar se estruturar para ver e *num segundo momento pensar num mercado mais aberto que é a discussão que a gente tem hoje com relação ao Selo Combustível Social e aos leilões*. Justifica se ter 80% do mercado de biodiesel reservado ao leilão, sabendo que a agricultura familiar não tem condições de produzir a matéria-prima para atender ao percentual mínimo requerido?” (informação verbal<sup>69</sup>, grifo nosso).

<sup>68</sup> Entrevista concedida por um Diretor do Departamento de Geração de Renda e Agregação de Valor do Ministério do Desenvolvimento Agrário em dezembro de 2011.

<sup>69</sup> Entrevista do Diretor do Departamento de Cana-de-Açúcar e Agroenergia do MAPA, concedida em janeiro de 2012.

Outros atores bastante heterogêneos envolvidos na política também articularam suas estratégias à exigência da dimensão social no PNPB. O MME é um dos principais atores no PNPB. Articulado com o CNPE, a ANP e a Petrobras, é e tem sido o ator com maior conhecimento do mercado de energia e com autoridade para estabelecer as regulações do setor. Constitui, portanto, o principal centro de poder e um dos atores com maior peso institucional na política. Sua lógica de atuação se pauta em pensar e planejar a política da perspectiva de viabilização da exploração, produção e distribuição do novo combustível. Preocupa-se, em última instância com a sua colocação no mercado, mantendo a oferta do produto com qualidade e segurança, o que requer dois pontos principais: assegurar a oferta de matérias-primas e a consolidação de um parque industrial robusto. Seus interesses mantinham, portanto, um amplo diálogo com a agricultura empresarial e com a agricultura familiar, na medida que uma de suas principais preocupações estava relacionada com o abastecimento do mercado nacional.

A formulação da nova política, nesse aspecto, e a garantia de diversos interesses envolvidos, dependia grandemente da capacidade do MME, em parceria com a Casa Civil, em articular o novo mercado com as exigências de inclusão social sem que isso representasse risco de desabastecimento, o encarecimento do novo combustível ou o *deficit* de investimentos na indústria de biodiesel. O equacionamento dessas questões passou por complexas negociações de interesses. A garantia da sustentabilidade da oferta e, portanto do abastecimento, era conseguida nas negociações com a agricultura empresarial e com o MAPA, ao mesmo tempo que a inserção da agricultura familiar dependia da negociação e da boa articulação com o MDA. Ao mesmo tempo, a resistência dos fabricantes de motores, distribuidores e varejistas de combustíveis eram vencidas por meio do estabelecimento com o MCT de uma bateria de testes que provassem a capacidade de adição do biodiesel ao diesel mineral sem causar prejuízos para os motores.

Os dois principais pilares da política, portanto, dependiam fortemente da articulação do MME com o MDA e o MAPA, que embora tivessem menor poder de decisão no PNPB, por estarem relacionados diretamente com a questão do abastecimento, adquiriram importância crescente no andamento da nova política (FLEXOR et alii, 2011). Como a inclusão social emergia como maior gargalo a ser enfrentado pela política, observou-se a instituição de uma aliança temporária em torno da inclusão social formada pelo MME, a Casa Civil e o MDA. Essa aliança acabou fortalecendo esse último frente às negociações com o MAPA. Essa aliança, contudo, não significou que esses atores tivessem interesses ou estratégias únicas, e exigiu uma elevada capacidade de adaptação e compatibilização dos interesses desses atores.

Se por um lado essa aliança implicou o fortalecimento do MDA e de seus interesses no desenho da política, por outro ela exigiu a realização de concessões e a flexibilização de interesses que. Isso em parte, fragilizou interlocução do MDA com os movimentos sociais que formavam sua base de apoio. Seu desafio era compatibilizar o discurso e os interesses da agricultura familiar com os constrangimentos impostos pelas preocupações com o abastecimento do mercado portados pelos demais atores. Este aspecto se refletiu na ambiguidade e pouca aderência encontrada dentre os sindicatos e movimentos sociais com relação à política. Ainda que os demais movimentos e organizações não se posicionassem

contrários à política oficialmente (como o MST, o MPA e a FETRAF para citar os principais), o único ator a assumir efetivamente o programa desde a formulação à implementação foi a CONTAG. A ambiguidade e baixa aderência de alguns segmentos ligados à agricultura familiar pode ser percebida na declaração de um representante do movimento sem terra.

“(...) [a questão do biodiesel] teve início em 2004 aqui no Nordeste por ocasião da Brasil Ecodiesel. (...) então, a partir daí, nós [Movimento dos Agricultores Sem Terra] mantivemos uma decisão clara na Direção de ser contra o Programa. Então nos posicionamos contra aos moldes como a empresa estava sendo criada e tal. Toda a nossa temerosidade era o exemplo do Proálcool, que era no início um monocultivo de interesse de empresas... Então nós nos afastamos disso...” (informação verbal<sup>70</sup>).

O Movimento dos Pequenos Agricultores, por sua vez, que possuía uma maior reflexão sobre o tema e que se posicionavam a favor da introdução de cultivos energéticos nos sistemas produtivos da agricultura familiar, ainda que reconhecessem a importância da política, tinham restrições quanto ao modelo de inclusão da agricultura familiar proposto pelo PNPB, ao qual chamavam de “agronegócio energético”. Entendiam que o modelo defendido pelo MDA era caracterizado por um forte componente concentrador de renda, terras e oportunidades, bem como seria responsável pelo aprofundamento das contradições entre a produção de alimentos e de energia. Vislumbravam no seu lugar o desenho de um modelo centrado na agricultura familiar que se afastasse do modelo produtivista e que fosse voltado para a produção de alimentos e de energia de forma associada e voltada para o atendimento das necessidades das famílias (INSTITUTO PADRE JOSIMO, 2009). Tendo em vista as dúvidas quanto ao desenho de inclusão da agricultura familiar o MPA se manteve menos envolvido nas discussões com o governo federal.

Assim, com o objetivo de incluir os agricultores familiares no contexto do PNPB, o MDA optou pela estratégia de desenhar um projeto mínimo que atendesse aos interesses de alguns segmentos da agricultura familiar, a saber a Contag, mas que não inviabilizasse o diálogo e até mesmo a aliança com os demais atores envolvidos na CEI e em especial com a agricultura empresarial. A estratégia do MDA fica mais evidente na declaração de um de seus representantes.

<sup>70</sup> Entrevista realizada junto a integrante do Setor de Produção do MST Nacional e da Direção Estadual do MST CE.

“Captamos muitas opiniões e foi um momento importante de ter o pé no chão porque quando a gente conversava com os agricultores, o posicionamento deles era que agora era a hora de pedir tudo o que eles não tinham conseguido ao longo da história. Tudo o que a gente nunca pôde exigir das empresas. Já que o Lula quer, tem que ser assim! A gente falava ‘olha, se colocar muita exigência elas [as empresas produtoras de biodiesel] não vão cumprir e a gente não vai ter como industrializar [fornecer o óleo].’ Não adianta. A gente vive num sistema que não tem regulação nenhuma: o sistema de integração. Aí chega uma hora e você quer colocar tudo... (...) E outra [coisa] a gente não pode obrigar o cara a comprar tudo da agricultura familiar... isso foi outra discussão forte. Não é tudo, não dá para fazer biodiesel só da agricultura familiar, a gente vai pegar oposição de todo mundo. Tem que ser *participação... a agricultura familiar participa da cadeia*. No álcool a gente é excluído. Então participar já é um avanço. (...) O Rosseto também era muito moderado nesse quesito. Não vamos cair num discurso fácil que a gente vai cair do cavalo. Vamos fazer algo bem ‘pé no chão’ e bem pragmático... *que rode*. Que a indústria se sinta atraída e que não seja algo inviável do ponto de vista da indústria. Porque tinha outra discussão: a agricultura familiar tem que ter indústria, a gente produzir só matéria-prima é muito desvantajoso. Até hoje é esse debate...se o agricultor vai produzir somente matéria-prima, ele não ficará com o valor, com o dinheiro. Foi muito difícil esse debate. Até hoje. Mas (...) [a agricultura familiar] não domina até hoje a cadeia de leite que tem mais de 150 anos... a maioria entrega matéria-prima (...)! O próprio Lula estava acreditando nisso. Aí nós chegamos e falamos ‘olha presidente, muita gente fala, os movimentos sociais... todos falam que agora está na hora da agricultura familiar ser dona da usina. Mas olha, combustível o cara escolhe olhando o preço na sua terceira casa depois da vírgula... *a escala é determinante*.. não estou falando de produto orgânico (...)” (informação verbal<sup>71</sup>, grifo nosso).

Essas foram as principais discussões e embates que transcorreram todo o período de desenho e elaboração do PNPB. Nas atas das reuniões do grupo bem como no conteúdo do seu relatório final, pode-se perceber que os distintos grupos constituintes do GTI apresentavam interesses diferenciados e normalmente conflitivos. As posições diferenciadas tornaram-se mais explícitas após o lançamento do programa nas sucessivas etapas de revisão e correção de rumos.

#### 4.3.1.3. O desenho institucional do PNPB

<sup>71</sup> Entrevista concedida por um Diretor do Departamento de Geração de Renda e Agregação de Valor do Ministério do Desenvolvimento Agrário em dezembro de 2011.

Uma vez desenhado o escopo geral do programa que recomendava a incorporação imediata do biodiesel na agenda de governo tendo como eixo a inclusão social e o desenvolvimento regional (CASA CIVIL, 2003) partia-se para o desenho de seus instrumentos. Foi criada a Comissão Executiva Interministerial do Biodiesel<sup>72</sup> (CEI) sob coordenação da Casa Civil para implementar as ações necessárias para instituição da política de biodiesel. A CEI tinha como unidade executiva um Grupo Gestor<sup>73</sup>, coordenado pelo MME, que era responsável pela execução das ações relativas à gestão operacional e administrativa da política pública.

A Medida Provisória da Presidência da República número 214 de 13 de setembro de 2004 estabeleceu a definição de biodiesel e determinou à ANP a competência pela sua regulação e fiscalização. Ao mesmo tempo, como as determinações da medida eram muito amplas restava criar os mecanismos que garantiriam a formação do mercado de biodiesel com respeito aos critérios de qualidade e segurança de abastecimento e, ao mesmo tempo, possibilitasse a inclusão da agricultura familiar do semiárido. O representante do MME no desenho do PNPB ressalta o caráter amplo de suas medidas e o trabalho de articulação de interesses de distintos atores em diferentes arenas de políticas públicas (Executivo e Legislativo) para o desenho de seus instrumentos de implementação.

“Se você pegar a (...) Medida Provisória que originou a Lei, ela tinha apenas dois parágrafos. Aí no processo legislativo ela virou a Lei 11.097 que foi fruto de um número imenso de reuniões com parlamentares, a Comissão<sup>74</sup> [de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável] para baixar as propostas e culminou na Lei cujo relator foi o Deputado Betinho do Rosário na Câmara e o Ministro Lobão no Senado” (informação verbal<sup>75</sup>).

A Medida Provisória foi apreciada no Congresso e convertida em lei (11.097), com alterações em sua disposição inicial, em 13 de janeiro de 2005. O ponto de maior discordância era quanto à obrigatoriedade (posição da bancada do Nordeste) ou não da adição do biodiesel ao diesel mineral (do governo). Diante desse conflito, optou-se por uma agenda gradual que começaria com a instituição da mistura facultativa, que depois se tornaria obrigatória. Caberia ao CNPE decidir ou não sobre o encurtamento desses prazos. O Congresso Nacional e, principalmente, as negociações e pressões do

<sup>72</sup> Composta pela Casa Civil (coordenação); Ministério da Fazenda (MF); Ministério dos Transportes (MT); Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA); Ministério do Trabalho e Emprego (MTE); Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC); Ministério de Minas e Energia (MME); Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG); Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT); Ministério do Meio Ambiente (MMA); Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA); Ministério da Integração Nacional (MIN); Ministério das Cidades (MCidades); e Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).

<sup>73</sup> O Grupo Gestor é formado pelo MME (coordena); Casa Civil; MCT; MDA; MDIC; MPOG; MF; MMA; MIN; MAPA; MDS; BNDES; ANP; Petrobras e Embrapa.

<sup>74</sup> O Conselho de Altos Estudos e Avaliação Tecnológica da Câmara tinha elaborado um Projeto de Lei número 3368/04 que estabelecia a mistura de 2% de biodiesel ao diesel e concedia isenção total de tributos federais para o produto oriundo da agricultura familiar de autoria do deputado Ariosto Holanda (PSDB-CE) que seria objeto de pauta da Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável. O projeto foi originado do antigo Projeto de Lei 6983/02 de Antônio Carlos Mendes Thame (PSDB-SP) e que havia sido arquivado (MUGNATTO, 2004).

<sup>75</sup> Entrevista realizada em dezembro de 2011 com o diretor do Departamento de Combustíveis Renováveis do Ministério de Minas e Energia e participante do GTI e da Comissão Interministerial.

governo e de outros atores em torno das bancadas do Nordeste e dos Ruralistas tiveram papel central nesse processo.

Com isso foi elaborada a segunda Medida Provisória (227) de 6 de dezembro de 2004 que definiu o modelo tributário de biodiesel e que elencou as isenções fiscais como um dos principais instrumentos de fomento à agricultura familiar e ao desenvolvimento regional. Pela medida os produtores que produzissem biodiesel a partir de mamona ou palma teriam redução do PIS/PASEP e Confins, os produtores que produzissem a partir dessas oleaginosas oriundas da agricultura familiar teriam uma isenção ainda maior. A Medida Provisória número 227 de dezembro de 2004 que versava sobre o modelo tributário provocou debates entre o Governo e o Congresso, envolvendo em particular os parlamentares do Centro-Oeste, Sul e Sudeste, a bancada do Nordeste e a bancada ruralista, representante dos interesses do agronegócio com relata o representante da Casa Civil:

“Mas no debate no Congresso, tanto na Câmara e principalmente no Senado, essa questão política foi muito forte, todos os parlamentares envolvidos com o agronegócio e com a soja, principalmente, queriam o mesmo incentivo fiscal que estava sendo concedido para a agricultura familiar. E houve também um grande embate entre as bancadas do Norte, Nordeste, desejando a ampliação dos incentivos, e das demais regiões Centro-Oeste, Sul, Sudeste. Entendiam que tinha que ser o benefício para todos de um modo geral. ‘Por que o Norte e o Nordeste apresentavam benefício exclusivo?’ (...) Houve um embate muito grande, mas no Congresso acabou prevalecendo o desenho original, até mesmo pelos parlamentares [da bancada do Nordeste e Norte] serem mais numerosos. Como o governo era 2003/04, era um período em que... os governos nos primeiros dois anos, a base de sustentação política, fidelidade é normalmente bem maior. Então como a MP tramitou logo no primeiro ano de mandato, (...) [quando] se deu esse embate no Congresso o governo ainda tinha maioria do apoio e conseguiu preservar o texto base e manteve essa linha em relação ao benefício fiscal” (informação verbal<sup>76</sup>).

Ao mesmo tempo, coube ao MDA pensar nos mecanismos de inclusão da agricultura familiar que resultaram na criação do Selo Combustível Social como recorda o representante do MDA:

<sup>76</sup> Entrevista com o Subchefe Adjunto da Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais (SAG) da Casa Civil da Presidência da República e presidente da Comissão Interministerial do Biodiesel realizada em dezembro de 2011.

“A gente coordenou o GT de Inclusão Social junto com a Edna Carmélio que era uma consultora de agroindústria que eu ‘empurrei’ para o biodiesel. Ajudou a gente a desenhar... ficamos quebrando a cabeça... ‘como vamos fazer?’ E aí surgiu a ideia do Selo porque a gente precisava padronizar a relação [da agricultura familiar] com a indústria. A gente não quer integração pura e simples e nem ter uma integração muito solta. Tinha que deixar tudo amarradinho. Eu havia participado da discussão do mundo orgânico e comércio justo... vamos adotar e criar um selo e, assim, participa dos benefícios do Programa quem tem esse selo. E quem não tem fica fora. No começo foi isso mesmo, tinha que ter o selo para participar dos leilões e ficamos pensando num selo... discutimos com os movimentos, discutimos dentro do governo” (informação verbal<sup>77</sup>).

Em 6 de dezembro de 2004 foi publicado o Decreto número 5.297 que instituiu o Selo Combustível Social, delegando ao MDA a sua concessão e monitoramento. Após aprovado o texto base pelo Congresso, criou-se a Lei 11.116 que estabelecia que a incidência de PIS/PASEP e CONFINS sobre o biodiesel poderia ter coeficientes reduzidos e diferenciados em função das aquisições de matérias-primas produzidas pela agricultura familiar, sancionada em 18 de maio de 2005.

Os debates do MDA com os movimentos sociais e os sindicatos a respeito da proposta do Selo também foram recheadas de conflitos. A principal discordância era a leitura por parte dos movimentos sociais, em particular o MST, o MPA e outros constituintes da Via Campesina, de que o modelo proposto representaria a integração simples do agricultor com a empresa. Nesse sentido, os movimentos reivindicavam uma maior participação na cadeia, com a possibilidade de entrada no esmagamento e, quem sabe, na própria produção de biodiesel em microusinas. A CONTAG foi, desde o início, o principal interlocutor e aquele mais aberto ao modelo proposto pelo Governo Federal na CEI. Para a Contag, sua inserção como um ator privilegiado na nova política, tinha um duplo papel: era ao mesmo tempo um fator de fortalecimento da sua posição perante as bases, negociando uma política com mercados garantidos para a agricultura familiar; e uma forma de acumular capital político frente ao governo federal por ser o único representante dos interesses da agricultura familiar no programa.

O Selo Combustível Social, assim, foi criado como uma certificação concedida pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário aos produtores de biodiesel que promovessem a inclusão social dos agricultores familiares enquadrados no Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - PRONAF. Os percentuais mínimos de aquisição para o Selo eram 50% no Nordeste e semiárido, 30% no Sudeste e Sul e 10% no Norte e Centro-Oeste. Além disso a Instrução Normativa do MDA estabelecia que fossem firmados contratos entre a empresa e os agricultores familiares ou suas cooperativas com a participação de uma representação dos agricultores familiares e estabelecendo o valor de compra e os critérios de reajuste nos preços. Além disso a empresa ficava encarregada de prestar assistência técnica

<sup>77</sup> Entrevista concedida por um Diretor do Departamento de Geração de Renda e Agregação de Valor do Ministério do Desenvolvimento Agrário em dezembro de 2011.

para os produtores. O Selo tornou-se também o principal instrumentos para a concessão das isenções fiscais, para o acesso a linhas de financiamento especiais para a cadeia do biodiesel e para a participação nos principais instrumentos de comercialização do biodiesel, os leilões. O BNDES, por exemplo, lançou o Programa da Apoio Financeiro e Investimentos em Biodiesel que consistiu na participação do banco em até 90% para os produtores com selo combustível social e em até 80% para os que não possuem e o FINAME para a aquisição de máquinas e equipamentos que usem pelo menos 20% da mistura de biodiesel com prazos de amortização maiores e redução de taxas de juros.

#### 4.3.2. O papel atribuído à Petrobras na primeira fase do PNPB: agente garantidor dos leilões

No período de formulação do PNPB a Petrobras teve um papel consultivo e de provedora de informações qualificadas por meio da participação nas audiências públicas. Durante o ciclo de audiências públicas promovidas pelo GTI a Petrobras se posicionou favorável à instauração de uma política de biodiesel, destacando a convergência dos objetivos da Petrobras com o desenvolvimento sustentável e a busca de fontes renováveis de energia (CASA CIVIL, 2003).

As ações da Petrobras relacionadas à temática do biodiesel, contudo, não estavam restritas ao campo de negociação do PNPB. A Petrobras já tinha o biodiesel como uma oportunidade empresarial no seu horizonte de análise (veremos essas ações numa seção mais a frente). Assim, não obstante a pouca participação na formulação do PNPB, já estavam em curso, no âmbito da empresa, discussões internas sobre as potencialidades do novo mercado, com a realização de experiências conduzidas pelo CENPES e com projetos de instalação de plantas-piloto no Rio Grande do Norte.

Contudo, por determinação da Presidência e do ministério que lhe tutela diretamente, o MME, essas experiências foram pouco aproveitadas no desenho da política governamental. Os atores da CEI não optaram, num primeiro momento, pelo envolvimento da Petrobras como produtora, o que partiu principalmente do MME e da Casa Civil que viam nas parcerias público-privadas a saída para o PNPB. Isso fica claro numa declaração do representante do MDA na CEI:

“A Petrobras entrou apenas comprando, mas desde o começo tinha gente na Petrobras que não queria ficar de fora do novo mercado [produção]. (...) tinha gente no Gás e Energia (...) Eles eram nossos adversários, em termos. Aliados, mas ao mesmo tempo adversários. Porque num primeiro momento, a Dilma dizia a Petrobras não vai entrar. A Petrobras não vai entrar na produção, dizia a ministra na época. Isso é um mercado privado, se vocês [a Petrobras] entram, vocês estragam (...)” (informação verbal<sup>78</sup>).

O grupo que na época discutia, na Petrobras, as oportunidades ligadas ao biodiesel, contudo, não pretendia ficar fora das discussões com o governo federal.

<sup>78</sup> Entrevista concedida por um Diretor do Departamento de Geração de Renda e Agregação de Valor do Ministério do Desenvolvimento Agrário em dezembro de 2011.



Como a produção de agrocombustíveis não era um ponto consensuado dentro da Petrobras, a interlocução com o governo era uma forma de fortalecerem sua posição dentro da empresa. O diretor de Gás e Energia, na época, tentou negociar uma maior interlocução com o governo federal no PNPB. Contudo, devido ao frágil equilíbrio de forças no âmbito da CEI, pouco apoio foi obtido. Assim, de acordo com o seu depoimento:

“Quando ele [Lula] criou o grupo de trabalho (...) [eles] resolveram e tinham enorme oposição à entrada da Petrobras. Quando eu anunciei [diretor da empresa] que a Petrobras ia entrar no biodiesel (...) eles se opuseram. Fui conversar com os caras que estavam no MDA. Fui pedir o apoio deles para enfrentar o governo e percebi que eu estava sozinho (...) todo mundo queria transformar a Brasil Ecodiesel na grande atriz (...) Depois que ela [ministra Dilma do MME] viu que era inevitável, ela levou a Petrobras [para atuar nos leilões] (...) queriam que a Petrobras comprasse, vendesse... Mas a produção seria mantida por grupos capitalistas, oligopolistas (...)” (informação verbal<sup>79</sup>).

O posicionamento quanto à entrada ou não da Petrobras como produtora de biodiesel não era um ponto de consenso dentro da CEI. Para o MDA, a participação da Petrobras como principal pilar da política de biodiesel voltada para a agricultura familiar seria muito positiva. Contudo, para o MME e para a Casa Civil, a participação da estatal deveria ser mais tímida, associando a inclusão da agricultura familiar à consolidação de parcerias público privado PPPs.

Como para o MDA a aliança com o MME e a Casa Civil era importante para fortalecer seu posicionamento no âmbito da CEI, algumas concessões que implicavam em custo políticos foram feitas. Dentre elas destaca-se a articulação da inclusão da agricultura familiar a partir da atuação de uma empresa privada. Isso contudo dificultava a atuação do MDA na implementação da política junto aos seus públicos privilegiados. Os sindicatos e movimentos sociais, normalmente interlocutores do ministério, olhavam com desconfiança a ação de empresas privadas, fruto em grande parte das experiências passadas com outros tipos de integração. Assim, a opção da CEI dificultava o diálogo do MDA com esses grupos de interesse. De um lado o MDA se fortalecia na política por ser interlocutor e porta-voz desses grupos, de outro, certos caminhos assumidos pela política fragilizavam a sua relação com os grupos de interesse que formavam sua base e, num limite, colocavam em risco a sua representatividade enquanto intermediador. Esse jogo pode ser percebido na declaração do representante do MDA:

“(...) [a Brasil Ecodiesel] quando quebrou... foi uma experiência muito ruim. Colocou o Programa numa fria. A gente apostou na empresa... bom,

<sup>79</sup> Entrevista com ex-Diretor da empresa realizada em dezembro de 2011.

a gente via assim. *Eu apanhei muito dos movimentos sociais, muito mesmo, porque a gente fez uma parceria com empresas.* Em particular com a BED” (informação verbal<sup>80</sup>, grifo nosso).

Com relação à entrada da estatal como produtora, o MAPA engrossava o coro daqueles que se posicionavam contra, o que era compartilhado pelos atores empresariais. Para o MAPA a entrada da estatal num programa de biocombustíveis deveria se restringir à atividade de ampliação do mercado internacional para as empresas privadas, com destaque para o etanol e não como concorrente direta atuante na produção. Esses atores temiam os impactos e distorções que a entrada da Petrobras no mercado, como produtora, pudessem provocar.

Assim, o envolvimento oficial da estatal, nessa primeira fase do PNPB, derivou principalmente da necessidade de viabilizar os leilões, que eram instrumentos para incentivar o crescimento da oferta, criar capacidade produtiva até a entrada da obrigatoriedade, e evitar a ocorrência de fraudes na adição obrigatória. Daí surgiu a ideia de centralizar a comercialização do biodiesel nas mãos da ANP, que realizaria os leilões, e da Petrobras, que compraria a quantidade de biodiesel necessária e garantiria a adição nas proporções estipuladas em lei. Adicionalmente, a garantia de compra negociada nos leilões, tendo a Petrobras como elemento fiduciário, encorajava os investimentos em plantas de biodiesel, assegurando a capacidade produtiva para o atendimento da demanda obrigatória. Os leilões foram determinados pelo CNPE, por meio da Resolução número 3. Cerca de 80% necessários para atender à demanda obrigatória seriam realizados somente com a participação de detentores do Selo Combustível Social e o restante em leilões abertos. O representante da Casa Civil explicita o papel da Petrobras e a importância dos leilões de compra na estruturação do programa:

“[Uma vez especificados os principais instrumentos do PNPB] (...) a gente precisava realizar os leilões e precisava de alguém que garantisse isso. *Esse alguém foi a Petrobras. A Petrobras (...) foi fundamental para dar o respaldo ao programa.* Obviamente que a gente não pode dizer que a Petrobras vai fazer isso, a Petrobras vai fazer aquilo. Porque é uma empresa de capital aberto etc. Mas ela sendo um agente regulado... (...) O ato que (...) começou a criar o primeiro estímulo para o desenvolvimento da indústria foram os leilões públicos de compra futura. [Nos comprometemos a comprar] um biodiesel que o cara [produtor] nem tinha um projeto na mão. Tínhamos um mercado certo, ainda mais com a obrigatoriedade, precisávamos criar um mecanismo para ter oferta no mercado” (informação verbal<sup>81</sup>, grifo nosso).

Ao mesmo tempo, o leilão funcionava como uma forma de fiscalizar a adição de biodiesel pelas distribuidoras (uma vez que esse costumava ser bem mais caro que o diesel) e evitar fraudes. Como as distribuidoras eram obrigadas a comprar o

<sup>80</sup> Entrevista concedida por um Diretor do Departamento de Geração de Renda e Agregação de Valor do Ministério do Desenvolvimento Agrário em dezembro de 2011.

<sup>81</sup> Entrevista com o Subchefe Adjunto da Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais (SAG) da Casa Civil da Presidência da República e presidente da Comissão Interministerial do Biodiesel realizada em dezembro de 2011.

biodiesel da Petrobras -pelo chamado leilão- automaticamente podia-se regular se o biodiesel adicionado ao diesel correspondia à obrigatoriedade estipulada em lei. Evitava-se assim fraudes na adição. Esse mecanismo pode ser percebido na declaração do representante do MDA:

“No biodiesel começamos com a adição de 2% (...). Imagina, como vamos fazer essa mistura? Temos 40 mil postos de combustíveis no país. Como controlar? (...) Bom, se cada posto for comprar [diretamente do produtor] será um caos. O etanol já não era assim, a mistura se dá na distribuidora, posto pega a gasolina já misturada. Bom... então vamos adotar esse desenho. (...) outro debate, (...) só quem pode comprar é o agente regulado, a distribuidora. Copiamos isso. E depois? Como resolvemos o problema da distribuidora comprar da usina e saber se a distribuidora está realmente misturando o biodiesel? Aí veio a ideia da Petrobras... a Petrobras entra primeiro como um agente regulador. A ANP faz o leilão e a Petrobras compra e revende. Como a Petrobras é a única vendedora de diesel no Brasil<sup>82</sup>, todo mundo compra dela, ela tem o controle e sabe quantos litros ela vende e cada um compra. Portanto, era só calcular quanto seriam os 2%. Com isso acabou a fiscalização. No Brasil tem 2% porque já sai com essa adição de biodiesel. (...) Então essa engenharia foi espetacular porque acabou com o problema de logística, o diesel já vai junto com o biodiesel” (informação verbal<sup>83</sup>).

Essa arquitetura do programa e, principalmente, os leilões foram duramente criticados pelo setor produtivo de biodiesel, que pressiona até hoje as autoridades competentes pelo fim dos leilões e pelo aumento das quotas de adição de biodiesel. Como a venda dependia dos leilões, a acentuada oscilação do mercado de preços de óleos (principalmente de soja) e a competição acirrada entre as empresas acabava resultando em elevados deságios o que acarretou para muitas empresas prejuízos.

#### 4.3.3. A Brasil Ecodiesel (BED) sai de cena: como fica a inclusão social no PNPB?

Assim, desenhados os principais instrumentos do programa, a Brasil Ecodiesel (BED) iniciou seu projeto de exploração de biodiesel. A empresa, antes denominada Brasil Biodiesel, foi constituída em 2003. Em pouco mais de cinco anos tornou-se líder no mercado brasileiro de biodiesel (em capacidade instalada e produção). A empresa logo se tornou o grande símbolo do Programa, tendo a presença do presidente Lula na inauguração de quase todas as suas usinas no Nordeste. A primeira usina de biodiesel a entrar em operação em novembro de 2005, em Floriano, no Piauí, tinha capacidade instalada de 45 mil metros cúbicos por ano. Depois a empresa inaugurou mais cinco unidades: Porto Nacional (TO), Crateús (CE), Iraquara (BA), Rosário do Sul (RS) e em São Luís (MA).

<sup>82</sup> O abastecimento do mercado interno de diesel se dá a partir de treze refinarias, das quais dez pertencem à Petrobras, uma é operada pela Petrobras tendo a REPSOL-YPF como social e duas refinarias privadas.

<sup>83</sup> Entrevista concedida por um Diretor do Departamento de Geração de Renda e Agregação de Valor do Ministério do Desenvolvimento Agrário em dezembro de 2011.

Ainda que numa posição complicada junto aos movimentos sociais ao defender a integração com uma empresa privada, o MDA começou em 2005/06 a implementar o projeto Polos de Produção de Biodiesel que objetivava mobilizar e organizar os agricultores familiares na produção de oleaginosas para biodiesel. Nesse projeto o MDA, por meio de consultores, mobilizava os principais atores de cada recorte territorial como sindicatos, prefeituras, EMATERs, empresas, bancos, ONGs entre outros, com o objetivo de articulá-los em torno de uma cadeia produtiva de oleaginosas para biodiesel. Esse processo é resgatado por um consultor do MDA que atuava no Nordeste junto ao programa do biodiesel:

“Como tinha resistência por parte dos sindicatos e das ONGs, principalmente no Nordeste, em relação ao programa de biodiesel com a proatividade de uma empresa capitalista... a gente [MDA] preencheu um pouco esse papel de tranquilizar, convencer, de chamar atenção para as vantagens e oportunidades do programa. Daí os polos. Muitas vezes remamos contra a maré nos territórios (...)” (informação verbal<sup>84</sup>).

Nos primeiros anos de programa, quando o biodiesel ainda era autorizativo, o entusiasmo do empresário à frente a Brasil Ecodiesel, Nelson Silveira, e seus planos para a produção de biodiesel da agricultura familiar chamavam atenção. Muitas críticas eram feitas à sua atuação, em grande parte pela ausência de uma racionalidade econômica que sustentasse suas ações, como é comentado por um representante do MAPA.

“A Brasil Ecodiesel (...) foi para onde foi, não seria surpresa. Antes de inaugurar aquela planta de Floriano no Piauí, eu e uns colegas da Embrapa estivemos lá visitando e eu olhando para aquilo... ‘não é possível que isso tenha sido feito por uma empresa capitalista’. Porque construir uma fábrica de biodiesel em Floriano, tinha uma fazenda em Canto do Buriti, 190 km, e a mamona ia sair do Canto do Buriti, ia para o Ceará em Crateús para ser esmagada e depois voltava o óleo para Floriano. Isso era impossível! Naturalmente, foi abandonado o projeto” (informação verbal<sup>85</sup>).

As explicações para esse comportamento por parte da empresa eram muitas, desde o entusiasmo do empreendedor em investir numa atividade com impactos sociais e ambientais positivos, com captação de recursos por fundos “verdes” estrangeiros, até suspeitas de lavagem de dinheiro ou acordos políticos. A Brasil Ecodiesel foi fundada em 2003 pelo banqueiro Daniel Birmann que era dono do grupo

<sup>84</sup> Entrevista com consultor do MDA do Programa de Biocombustíveis e Agricultura Familiar. Realizada em janeiro de 2012.

<sup>85</sup> Entrevista do Diretor do Departamento de Cana-de-Açúcar e Agroenergia do MAPA, concedida em janeiro de 2012.

Arbi (Banco Arbi), da Companhia Brasileira de Cartuchos (CBC) e da Enguia<sup>86</sup>, companhias do setor de energia térmica com presença no Piauí, Ceará e Bahia.

A Enguia Gen era controlada pela Enguia Power, empresa que no período de estudos do GTI fez a apresentação de um projeto de produção de biodiesel com agricultores familiares, em parceria com o governo do Pauí, que produzia biodiesel para térmicas. Birmann, em 2005, sofreu um processo da Comissão de Valores Imobiliários por irregularidades em operações e ficou inabilitado por cinco anos de exercer cargos de administrador de companhias abertas. O empresário vendeu sua participação na Brasil Ecodiesel para um fundo californiano Zartmann e depois para um Fundo de Ações chamado Ecogreen. O resultado disso foi que 47,7% do capital da Brasil Ecodiesel ficaram envolvidos em companhias *offshore* que impediam o reconhecimento do detentor final dos papéis, levantando a suspeita de que Birmann ainda estivesse por detrás da Companhia. As suspeitas eram ainda maiores, pois o presidente que assumiu a BED depois de Birmann havia sido também, anteriormente, presidente de uma outra empresa de Birmann. Adicionalmente, a BED, mesmo com Birmann afastado da empresa, mantinha contratos de fornecimento de biodiesel para as termelétricas de Birmann (ADACHI & VIEIRA, 2006). Todas essas suspeitas e obscuridades contribuíram para a conformação de um ambiente de desconfiança ainda maior quanto às atividades da empresa.

A Brasil Ecodiesel foi uma das primeiras empresas a iniciar a produção de biodiesel em escala industrial e uma das primeiras a obter o Selo Combustível Social (ver anexo IX). Em 2006 a BED fechou inúmeros acordos a fim de conseguir crédito para a assistência técnica. Foram firmados muitos acordos com a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG), com doze federações estaduais de trabalhadores agrícolas, com a federações de trabalhadores rurais entre outros. Ao mesmo tempo, o MDA também trabalhou em parceria com a empresa qualificando técnicos que prestavam assistência técnica para os agricultores. No auge de sua atuação a empresa contou com 240 técnicos distribuídos em vinte estados, voltados para o fomento de atividades vinculadas à agricultura familiar para a safra 2007/08.

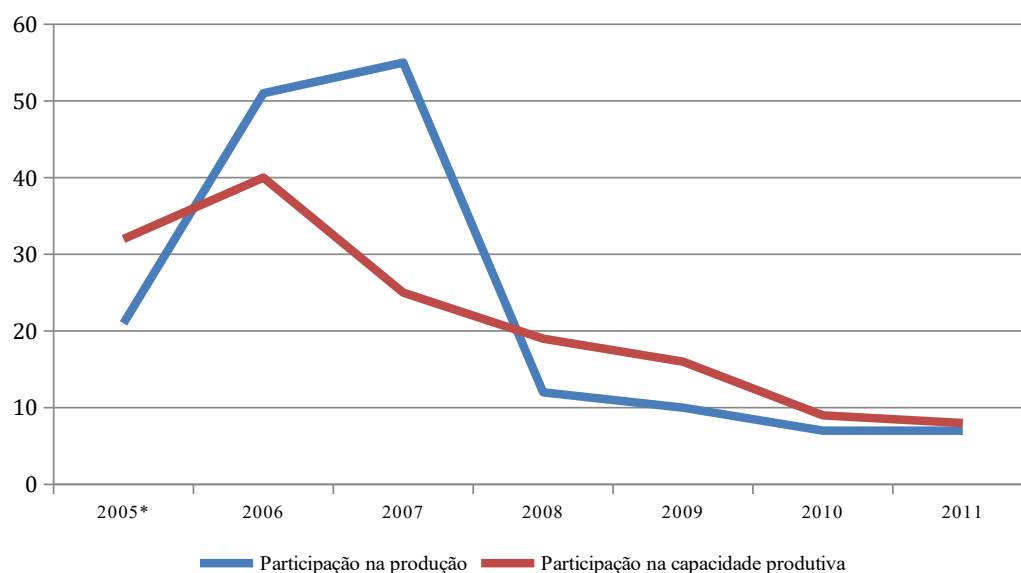
Em dezembro de 2007 a empresa já tinha se consolidado como a maior produtora de biodiesel no país, presente em dezenove estados, com seis fábricas de biodiesel, três unidades esmagadoras e mais duas em fase de planejamento, vinte e duas unidades de armazenamento de grãos e óleos, três laboratórios de certificação, 57 mil parceiros que plantavam em cerca de 300 mil hectares. A Brasil Ecodiesel foi a maior negociadora de biodiesel nos cinco primeiros leilões, sendo responsável pelo fornecimento de 56% do total comercializado até 2007 e por responder por uma produção acumulada de 52% de toda produção no período de 2005-06 (GARCIA & DALLA COSTA, 2008). Em 2007 a Brasil Ecodiesel era a maior empresa brasileira de biodiesel em capacidade produtiva

<sup>86</sup> A Enguia Gen são usinas térmicas emergenciais implantadas em 2002 após o racionamento de energia elétrica nas regiões Sudeste, Centro-Oeste, Nordeste e Norte, ocorrido entre junho de 2001 e fevereiro de 2002. As termelétricas emergenciais ficam disponíveis para gerar energia em casos de ameaça de desabastecimento. Em troca recebem recursos provenientes da arrecadação do Encargo de Capacidade Eergencial cobrado de todos os consumidores de energia do Sistema Interligado Nacional (SIN), exceto os de baixa renda. Os sompromissos com a Comercializadora Brasileira de Energia Emergencial (CBEE) foram atendidos e findaram em 2004. Em dezembro de 2005 a Enguia ganhou o Primeiro Leilão de Energia Nova promovido pela ANEEL e firmou contrato de Comercialização de Energia Elétrica no Ambiente Regulado (CCEAR) na modalidade disponibilidade. Eles vigoram por 15 anos e são previstas receitas fixas mensais e variáveis em caso de geração.

instalada (25% da capacidade total) e em produção (55%), seguida nesta última pela Granol com 17%, pela Caramuru, pela Biocapital, pela BSBios, pela Barralcool, pela Oleoplan, pela Comanche, pela Fertibom e pela Agropalma.

Contudo, de meados de 2007 em diante, a empresa começou a dar sinais de esgotamento da sua estratégia de atuação no mercado de biodiesel com a mamona no semiárido. No gráfico XXXIII notamos que a partir de 2007 a empresa apresentou um grande declínio na sua participação na produção e na capacidade instalada de biodiesel. O projeto desenhado apresentava problemas de custos e logística que, com o tempo, resultaram no acúmulo de prejuízos e em baixa produtividade.

**Gráfico XXXIII. Participação da Brasil Ecodiesel na produção total de biodiesel em porcentagem (2006 - 2011)**



Fonte: Anuário Estatístico da ANP 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011.

\* Ainda era Brasil Biodiesel.

A mamona por si só já constituía um óleo nobre e valorizado demais para ser transformado em biodiesel. Adicionalmente, os custos com a produção da agricultura familiar (na época o selo exigia 50%) e as baixas escalas produtivas, a enorme estrutura de logística necessária, os gastos com a manutenção de equipes para assistência técnica e dificuldades na manutenção da oferta agrícola, tornavam os custos operacionais do empreendimento muito elevados. Diante desses problemas, havia a necessidade de complementação do óleo vegetal com óleo de soja, o que por sua vez acarretava problemas na manutenção do selo. Em 2007, cerca de 70% do óleo vegetal processado pela empresa foram adquiridos no mercado de óleos vegetais (soja), 18% do girassol e 12% da mamona. Além disso, problemas de planejamento nos leilões também colocavam um complicador a mais para a gestão. A empresa

vendia sua produção nos leilões quando o preço do óleo estava num patamar, mas só entregava depois, quando o preço do óleo vegetal no mercado já havia mudado. Isso causava problemas nas suas contas. O tamanho do tombo da Brasil Ecodiesel pode ser ilustrado na queda no valor de suas ações que no final de 2006 estavam em R\$ 12,00 e em agosto 2009 estavam em R\$ 0,83, com uma queda de 93% no seu valor nominal.

Neste período a empresa começou a ser objeto também de denúncias de violações de direitos de agricultores (trabalho infantil, não cumprimento de contratos etc.). Para agravar ainda mais a situação da empresa, o núcleo Santa Clara em Canto do Buriti, transformado em vitrine do PNPB, começou a apresentar muitos problemas: atrasos na entrega de insumos, baixa produtividade, famílias de produtores vivendo na miséria, prostituição, trabalho infantil e até de violência por parte dos seguranças da empresa com os agricultores. A fantasia do biodiesel produzido pela agricultura familiar começava a dar sinais de sérios desgastes.

Tudo isso culminou no não cumprimento de contratos de entrega do biodiesel vendidos nos leilões da ANP, levando ao cancelamento dos mesmos e ao impedimento de participação da empresa nos leilões subsequentes (MENDONÇA, 2007). No final de 2007 essa situação tornou-se insustentável. O governo, tendo em vista a proximidade da entrada em vigor em da obrigatoriedade do B2 (janeiro de 2008), precisava tomar uma decisão. A BED não podia mais ser o principal pilar do programa do biodiesel com a agricultura familiar. A “quebra” da BED colocava em risco todo o programa. Num primeiro momento, o Governo Federal pensou em comprar a BED, estatizando-a. Como essa primeira opção teria um custo político e econômico muito elevado, o governo se propôs a rever o papel da Petrobras no PNPB. De compradora a Petrobras deveria se tornar produtora e, mais à frente, principal símbolo da inclusão social no programa. Podemos perceber essa questão na fala do representante da Casa Civil que estava presente na reunião que decidiu o futuro do PNPB diante da quebra da BED.

“(...) estava, inclusive nessa reunião, [o Lula], o Gabrielli, a Foster, que na época era presidente da BR Distribuidora e estava muito envolvida (...). Estávamos avaliando a situação... porque na época se chegou a cogitar do governo vir a adquirir a Brasil Ecodiesel, comprar participação. O governo passaria a ser acionista da BED. A própria BED trouxe essa proposta, até mesmo para evitar risco, já que estávamos na véspera de entrar com a política [adição obrigatória]” (informação verbal<sup>87</sup>).

Diante dessa situação que colocava em risco a própria continuidade da política pública, o Governo decidiu pela entrada definitiva da Petrobras no mercado de biodiesel como produtora. Caberia à Petrobras assumir na sua totalidade o buraco deixado pela BED. Por outro lado, a empresa já vinha implementando ações de produção de biodiesel no semiárido, o que reduzia as resistências à sua entrada no programa. Assim, ainda segundo o representante da Casa Civil:

“(...) a BED era a principal produtora, fornecedora de biodiesel nessa fase autorizativa e que tinha como proposta trabalhar com a agricultura

<sup>87</sup> Entrevista com o Subchefe Adjunto da Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais (SAG) da Casa Civil da Presidência da República e presidente da Comissão Interministerial do Biodiesel realizada em dezembro de 2011.

familiar na região Nordeste. (...) Na fase obrigatória ela começou a ter problemas. (...) Começou a alegar dificuldades de produção com a agricultura familiar com as culturas que [inicialmente] ela tinha identificado [mamona]. Começou com dificuldades financeiras, paralisar e depois interromper a produção de biodiesel. Na véspera da obrigatoriedade da mistura, segundo semestre de 2007... foi da maior gravidade isso... começamos a discutir se havia necessidade de subsidiar. Conversamos com o presidente [Lula] que estava sempre presente e com o Rosseto. *O presidente determinou: ‘Petrobras, vocês possuem essa função. Vocês possuem uma empresa lucrativa e que tem renda do petróleo, pois... vocês vão fazer essa função, vão trabalhar com a agricultura familiar do Nordeste’* (informação verbal<sup>88</sup>, grifo nosso).

#### 4.3.4. As ações da Petrobras na produção de biodiesel antes da PBio

O desenho inicial do PNPB reservava à Petrobras um papel que se restringia à comercialização e distribuição do novo combustível. A atuação da Petrobras no mercado de biodiesel, contudo, foi além desse papel pré-estabelecido. Desde 2003, ainda que ausentes das discussões do PNPB, alguns segmentos da empresa, em particular da Diretoria Gás e Energia e da Presidência, iniciaram e estruturaram ações relacionadas ao biodiesel que culminaram na instalação de três plantas produtoras de biodiesel no semiárido brasileiro.

Essas iniciativas, ainda que não implicassem uma ruptura com o papel estabelecido pela política pública, nem sempre estiveram articuladas com as ações do PNPB. No âmbito do programa cabia à Petrobras o papel fundamental de viabilizar a aplicação das quotas aditivas, a comercialização pelos leilões e a distribuição do novo combustível, relegando à iniciativa privada, em especial à Brasil Ecodiesel, a produção e a inclusão da agricultura familiar. Contudo, alguns grupos articulados em distintas áreas, no exercício da autonomia gerencial, desenharam estratégias que possibilitaram a entrada da estatal na produção de biodiesel, consolidando um papel mais amplo do que aquele outorgado pelo governo.

Num primeiro momento, as ações da empresa não causaram incômodos ou prejuízos à realização dos objetivos do governo, de modo que puderam se desenrolar, de forma mais ou menos autônoma, à sombra das ações governamentais. Contudo, acontecimentos externos e maiores, como a falência da Brasil Ecodiesel e o risco de fracasso do programa federal, alteraram esse quadro e provocaram uma reação mais enérgica por parte do Governo que se apropriou e utilizou instrumentos para ampliar o seu controle sobre as ações da estatal. Essa reação ampliou o papel da Petrobras na política e exigiu um maior alinhamento das ações da empresa com as visões e estratégias do governo. Procuraremos sistematizar aqui a estratégia de entrada da

<sup>88</sup> Entrevista com o Subchefe Adjunto da Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais (SAG) da Casa Civil da Presidência da República e presidente da Comissão Interministerial do Biodiesel realizada em dezembro de 2011.



Petrobras no mercado de biodiesel nesta primeira fase, desde a criação de um GT em 2003 até a criação da PBio.

Um dos primeiros marcos do crescimento da temática do biodiesel na Petrobras se deu em 2003, quando a Diretoria de Gás e Energia criou um GT<sup>89</sup> para pensar as possibilidades da Petrobras no novo mercado. À frente da empreitada estava, na época, Ildo Sauer, engenheiro nuclear entusiasta de energias renováveis e que havia participado da formulação do programa de governo de Lula nas temáticas relativas à energia. O GT na Petrobras era composto por profissionais da Diretoria de Gás e Energia, Abastecimento, Cenpes e Engenharia, além das subsidiárias Petrobras Distribuidora e Transpetro. No âmbito do GT algumas iniciativas foram implementadas com o objetivo de ampliar e acumular conhecimentos sobre o novo combustível, como uma missão em 2004 aos Estados Unidos, Alemanha e Espanha com o objetivo de identificar as tecnologias disponíveis para a produção de biodiesel, a participação na Conferência Mundial sobre Energias Renováveis em Bonn na Alemanha, entre outras. O relatório final do GT recomendou a instalação de plantas-protótipos para testes com tecnologias e oleaginosas referentes às diversidades regionais e a atuação da Petrobras junto ao Governo Federal no desenho de um programa com a inclusão social e desenvolvimento regional. Adicionalmente, o GT recomendava a instalação até 2006 de duas plantas no Norte, quatro no Nordeste e três do Sul (PETROBRAS, 2008).

Ainda que criados quase que no mesmo período, a CEI, responsável por conduzir os debates de formulação do PNPB no âmbito governamental, e o GT da Petrobras coordenado pela Diretoria de Gás e Energia, que delineava as ações dentro da empresa, não possuíam visões alinhadas sobre o papel da Petrobras no mercado do biodiesel. A CEI entendia que a Petrobras deveria atuar apenas na comercialização. Defendiam essa posição principalmente o MME e a Casa Civil. Ao mesmo tempo, não havia espaço garantido na CEI para outros departamentos como a Diretoria Gás e Energia que defendiam a entrada da empresa como produtora. Observou-se assim nessa primeira fase uma grande ausência de articulação, diálogo e entendimento entre as ações implementadas pela Petrobras na produção de biodiesel e aquelas desenhadas pelo governo federal no âmbito da CEI e do Grupo Gestor.

Baseados numa visão calcada na apropriação social da energia, a estratégia da Diretoria de Gás e Energia defendia a atuação da Petrobras na produção de biodiesel. Seu modelo proposto partia do entendimento de que os excedentes econômicos da indústria de petróleo e gás estariam em encontrar petróleo, resultando na geração de rendas diferenciais num contexto de escassez. O petróleo, de um modo geral, se caracterizava pela geração de rendas absolutas e diferenciais elevadas que deveriam ser revertidas para a sociedade. Num poço de petróleo, como as reservas normalmente são controladas, esse lucro suplementar seria enorme: seu custo é bem menor do que o valor pelo qual é vendido no mercado. Esse resultado deveria ser alocado socialmente beneficiando toda a população. E a Petrobras, detentora de tecnologia de ponta em exploração de petróleo em águas profundas, estaria habilitada a buscar novas reservas, a fonte de excedentes, e em contribuir com isso para o desenvolvimento do país.

<sup>89</sup> A Petrobras participava dos debates na CEI por meio do presidente da Petrobras Distribuidora, Rodolfo Landim, tendo como suplente o gerente geral de Produtos Claros da Área de Abastecimento.

Na visão da Diretoria de Gás e Energia, o biodiesel seria a forma da Petrobras atuar no campo da energia e recuperar o seu papel social de grande estatal e de instrumento do desenvolvimento social. Assim, como vislumbrava um representante do Gás e Energia, no biodiesel, “*a Petrobras no lugar de ser uma empresa capitalista seria um espaço de mudança social no espaço em que ela atua, na energia*” (informação verbal<sup>90</sup>). Ao mesmo tempo, reconheciam que as energias renováveis representavam uma importante oportunidade para a Petrobras, por serem um mercado com boas perspectivas de crescimento no plano nacional e internacional e uma iniciativa no campo da responsabilidade social e ambiental empresarial mais densa do que os patrocínios pontais, gerando bons frutos para a sua imagem corporativa.

Com base nessa visão a Diretoria de Gás e Energia desenhou uma proposta de inclusão da agricultura familiar na produção de biodiesel no âmbito da Petrobras. Essa proposta, contudo, não sofreu resistência somente no Governo Federal e da CEI, mas também da Diretoria Executiva da empresa que logo tratou de arquivá-lo. O modelo era baseado na criação de um fundo tripartite. O valor do biodiesel seria demarcado a partir do preço social de produção de energia que, nesse caso, era dado pelo preço internacional do petróleo. Contudo o biodiesel estaria relacionado a outro mercado de referência, que era o preço do óleo vegetal. O modelo proposto determinava que toda a vez que o preço do óleo vegetal superasse o preço do petróleo, a usina de biodiesel seria paralisada. A Petrobras pararia de produzir o biodiesel e venderia o óleo no mercado, em parceria com a agricultura familiar. Quando o óleo vegetal estivesse abaixo do petróleo, os agricultores receberiam o preço do óleo vegetal utilizado na produção de biodiesel. A diferença entre o valor do biodiesel produzido e o óleo vegetal vendido no mercado iria para um fundo que teria três destinações: 1/3 ficaria com a Petrobras como ganho; 1/3 seria repartido entre os agricultores como um ganho adicional ou um bônus; e o último 1/3 comporia um fundo de estabilização que serviria para cobrir o prejuízo de termos a usina parada quando o preço do óleo ultrapassasse o preço do petróleo. A proposta foi levada à Diretoria e apresentada, mas não foi aprovada.

Diante da derrota, a estratégia desenhada precisava ser alterada de modo a adquirir contornos mais coerentes com os interesses e visões de mundo encrustadas nas estruturas da empresa. Como alternativa, desenhou-se um modelo que combinava a produção de biodiesel com ações de responsabilidade social empresarial. Do ponto de vista do negócio da Petrobras o foco de seus investimentos continuaria a ser a indústria de petróleo e gás, em particular a exploração e produção. Os biocombustíveis teriam um duplo papel. De um lado, investiriam em projetos de age energia com pequenos produtores, inclusive no processamento como na experiência com a Cooperbio, que trariam uma boa imagem para a empresa. Esses projetos seriam o meio pelo qual a empresa exerceria sua função social no desenvolvimento da sociedade e não necessariamente teriam uma elevada margem de lucro. De outro estavam os projetos que garantiam a entrada da Petrobras num novo mercado interno e externo de combustível com grande potencial de lucros. Esses projetos seriam implementados em regiões com agricultura consolidada, podendo ou não ter participação da agricultura familiar.

<sup>90</sup> Entrevista com ex-Diretor da empresa realizada em dezembro de 2011.

Para atingir esses objetivos no biodiesel, a estratégia da Petrobras se dava pela ação conjunta da Diretoria de Gás e Energia, que estabelecia uma relação mais comercial com os produtores, com a Comunicação Institucional, responsável pela realização de projetos sociais de médio prazo com o objetivo de fortalecer as condições econômicas, sociais e produtivas de agricultores familiares do semiárido. Segundo documentos do Gás e Energia e depoimentos, a visão fundadora ou conceitual era utilizar a Petrobras como instrumento para valorizar o trabalho dos agricultores familiares e suas comunidades, ainda que no médio e longo prazos esses investimentos não gerassem lucros -ou resultassem em prejuízo. Adicionalmente, no médio e longo prazos essa estratégia fortaleceria vantagens competitivas da Petrobras, na medida em que possibilitaria que a mesma não se tornasse refém da agricultura intensiva, bem como agregaria valor à sua imagem perante a sociedade brasileira.

“(…) não era possível implantar uma planta desse tipo e dar um cunho social (…) [tinha que ter o cuidado] para não misturar as frequências da gestão empresarial, *considerando o biocombustível um negócio que ia se inscrever na cultura empresarial da Petrobras*, [e sua função social]. Para não haver um papel duplo (…) [entrava] a Comunicação Institucional, patrocínio cultural, responsável pela ação social da Petrobras. Então (…) organizou (…) convênios de cooperação técnicas com movimentos sociais, com governos locais, para permitir a estruturação da cadeia produtiva e dar apoio social, pelo Petrobras Fome Zero [ligado na época na no Gabinete do Presidente] (...). De maneira que a relação da Diretoria [Gás e Energia] com eles [os agricultores familiares] era empresarial no sentido tradicional da Petrobras para que a empresa pudesse prosperar e se sustentar. Eu brincava... eu chupo o sangue dos produtores empresarialmente, mas [a Comunicação Institucional] fará uma transfusão para eles poderem sobreviver e ficarem fortes o suficiente para poder trabalhar uma parceria sustentável do ponto de vista do regime econômico que aí está [capitalista]. (...) *Eu não ia implantar o comunismo no Brasil, nem na Petrobras. Nem o Socialismo. Mas eu achava que era necessário criar uma relação nova que permitiria uma nova oportunidade*” (informação verbal<sup>91</sup>, grifo nosso).

#### 4.3.4.1. Os projetos da Petrobras com a agricultura familiar

Para dar continuidade à sua estratégia e aproveitando-se da legislação do PNPB que favorecia os empreendimentos situados no semiárido brasileiro, a Diretoria de Gás e Energia partiu para a realização de estudos que embasassem a instalação de plantas de produção de biodiesel no semiárido. Esse processo de análise e viabilidade de empreendimentos se dividiu em duas fases: na primeira fase o projeto previa a construção das usinas em parceria; na segunda optou-se por usinas próprias, modelo que se mantém até o momento.

<sup>91</sup> Entrevista com ex-Diretor da empresa realizada em dezembro de 2011.

Ao longo de 2005 foi instituído um GT composto por profissionais das várias áreas que realizou um Estudo de Viabilidade Técnica, Econômica, Social e Ambiental (EVTESA) dos projetos de biodiesel. O relatório estabeleceu que para mitigar riscos inerentes aos processos de suprimento, produção e comercialização as usinas deveriam ser construídas em parceria com investidores externos (interesse de grupos franceses e japoneses). O Comitê de Negócios e a Diretoria Executiva selecionaram as seguintes empresas para parceria: a *Mitsui*; a *Sumitomo Corporation* e a *Nippon Mining Research and Technology*; a *Mitsubishi Corporation*; e a francesa *Dagris*.

As pesquisas sobre a instalação das usinas no semiárido prosseguiram com a escolha da localização dos empreendimentos. Um estudo realizado pela Fundação Coppetec, da COPPE, e a Petrobras de aplicação da Lógica Fuzzy determinou que as melhores áreas seriam Quixadá, Montes Claros e Candeias (ver mapa no anexo X). Na análise, as localizações foram definidas a partir dos seguintes fatores: o plantio de oleaginosas já existentes (algodão, soja, dendê, amendoim e mamona) ou de culturas potenciais (pinhão manso e licuri) que promovessem a inclusão social; da possibilidade de esmagamento dos grãos ou sementes de oleaginosas em larga ou pequena escala e da utilização dos subprodutos como o farelo e a torta; dos fins para subprodutos como glicerina; e na facilidade de oferta de metanol e etanol utilizados no processo produtivo. Ao mesmo tempo, os fatores considerados condicionantes para a localização dessas atividades foram: a infraestrutura e seus modais (rodovia, ferrovia, hidrovias e modais); o fornecimento de insumos e matérias-primas; o mercado do biodiesel e dos subprodutos; e as condições econômicas do agronegócio e a inclusão social (COPPETEC, s/d).

O processo foi acelerado em março de 2006 quando a Gerência Executiva de Desenvolvimento Energético da Petrobras foi alterada. Com a troca das funções diretivas dessa gerência, a nova gerência passou a ter como prioridade “*implementar as três primeiras usinas de produção industrial de biodiesel da Petrobras*” (PETROBRAS, 2008). A gerência partiu para a realização das ações e iniciativas necessárias para esse fim. Inúmeras viagens, visitas a plantas existentes e estudos foram realizados com o objetivo de selecionar a tecnologia das novas plantas e prosseguir com a instalação dos novos empreendimentos.

Adicionalmente, uma atualização do EVETSA realizada em julho de 2006 reconsiderou os projetos e a condição de serem realizados em parceria. O novo estudo entendia que os potenciais parceiros considerados pela Petrobras não seriam capazes, por si só, de mitigar os principais riscos do negócio, que naquele momento eram: a garantia da oferta, a estabilidade nos preços das matérias-primas e a descoberta de novos fins para coprodutos (torta e glicerina) no mercado. Assim considerou-se prosseguir com os projetos, mas agora como ativos próprios. Em julho de 2006 as proposições do EVETSA de instalação das usinas a partir de projetos próprios foram aprovadas e partiu-se para o desenho das plantas e definição da tecnologia adotada, seguindo as recomendações do estudo. Diante da constatação de que a tecnologia desenvolvida pelo CENPES não seria adequada para ser aplicada em projetos industriais de processamento contínuo de produção de biodiesel, optou-se por comprar um pacote tecnológico fechado para as plantas (Intecnial-Crown).

Em paralelo, partiu-se para a realização de ações que garantissem o suprimento agrícola das plantas, um dos principais gargalos identificados dos novos

projetos. Como envolviam etapas agrícolas, até o momento estranhas à Petrobras, o desenvolvimento da cadeia de suprimentos agrícola passou a representar o maior desafio de entrada da empresa nesse novo mercado. Os desafios relacionavam-se tanto para o caso de optarem por trabalhar com a agricultura familiar quanto para os casos nos quais optassem por comprar da agricultura empresarial. Nesse sentido a empresa implementou inúmeras iniciativas ao longo de 2006 com o objetivo de articular suas ações com autoridades públicas e com lideranças de agricultores, nacionais e estaduais, empresas públicas de assistência técnica e extensão rural e cooperativas com o objetivo de ampliar a sua articulação e desenhar um plano de suprimento de oleaginosas para as usinas de biodiesel. Em agosto de 2006, foi realizado o Seminário de Suprimento de Matérias-Primas para a Produção de Biodiesel da Petrobras organizado pela Gás e Energia com a participação da Embrapa, da Delta Assessoria, Icoforte, Repas, Agrovigna, Banco do Brasil, Cooperbio e Banco do Nordeste para aprofundar as experiências das unidades piloto de Guamaré com relação às usinas extratoras de óleo vegetal, a organização e financiamento da agricultura familiar. Ao mesmo tempo, ao longo desse ano a empresa seguiu em negociação com o MDA para a obtenção do Selo Combustível Social para as três unidades de biodiesel. Para garantir o suprimento das plantas ao longo de 2006 foram realizadas, também, conversas e acordos com as empresas produtoras de óleo de soja -ADM, Bunge, Cargill, Dreyfuss entre outras (PETROBRAS, 2008). Por outro lado, esforços foram implementados na direção de fortalecer também as relações e o apoio das organizações e movimentos sociais ligados à agricultura familiar.

Como possuía pouca inserção nos espaços tomadores de decisões sobre o PNPB a estratégia desenhada pela Petrobras, Gás e Energia e Comunicação Institucional para legitimar suas ações e aumentar o poder frente aos governos e demais grupos constituintes da empresa foi trabalhar na ampliação do apoio e capilaridade da empresa junto às organizações da agricultura familiar. Fossem grandes esmagadoras ou organizações representativas da agricultura familiar, a aproximação desses atores era a principal estratégia para garantia do suprimento. No que concerne à agricultura familiar, esse movimento foi facilitado pela proximidade política entre alguns membros da Diretoria de Gás e Energia e movimentos sociais ligados à Via Campesina, como o MST e o MPA. Adicionalmente, o projeto de produção de biodiesel com agricultura familiar também ganhou a simpatia do presidente da Petrobras, que tinha sua trajetória profissional e política ligada ao PT e à Bahia, um dos estados contemplados com unidades de produção de biodiesel. Ademais o então presidente também tinha pretensão de retornar à política na Bahia o que convergia com as ações da empresa de fortalecimento dos agricultores familiares interior baiano.

Nesse período a Petrobras assumiu crescentemente o papel de organizadora dos interesses ligados à representação da agricultura familiar que até então encontravam-se com um acentuado grau de fragmentação e ambiguidade com relação ao PNPB. Esse movimento não foi realizado sem conflitos e descontinuidades. Assim a Comunicação Institucional ao longo de 2006 realizou inúmeras reuniões nos três estados com o MDA, a Contag, a ADS-CUT, o MST, a FETRAF, o MPA, a Elo Brasil, Universidades, o Banco do Brasil e o Banco do Nordeste entre outros atores atuantes no universo da agricultura familiar com o objetivo de debater diretrizes para o estabelecimento das bases conceituais e de cooperação da Petrobras com as

organizações cooperativas da agricultura familiar. Como relata um assessor da Petrobras do Norte de Minas:

*“(...) chamam nessa época as organizações da agricultura familiar que têm atuação no âmbito nacional para discutir um modelo de produção de oleaginosa que seria implantado nas três usinas. Aí é chamada a Contag, o MST, a Fetraf, MPA, MAB... Todos esses movimentos. (...) E aí, eu começo a participar das reuniões com essas organizações. Aí, muita discussão. A Petrobras, ela mesmo querendo dar um formato (...) [mas] ela era um ponto de tensão na disputa entre esses movimentos. Colocar na mesma mesa Fetraf, Contag, MST... tem muita disputa interna. E a Petrobras acaba servindo de ponto central de tensionamento. Então tiveram muitas discussões, e atrasos em consequência disso, na implantação e aceitação do projeto. (...) Apesar disso, a principal característica que ficou caracterizado naquele momento é que era a primeira oportunidade, o primeiro ‘grande projeto’ de grande empresa que chega na (...) região ouvindo as organizações da agricultura familiar. Isso foi o grande atrativo, o grande mote, da Petrobras” (informação verbal<sup>92</sup>, grifo nosso).*

Com essas ações a Petrobras construiu legitimidade em torno de suas estratégias. Nesse processo, os movimentos sociais que se mostraram refratários ao desenho do PNPB em torno da Brasil Ecodiesel, passaram a considerar como uma alternativa a política de biodiesel articulada pela Petrobras. O fato de ser uma empresa pública e com o peso da Petrobras no imaginário brasileiro, tornava mais atrativo o envolvimento dos movimentos sociais e reduzia o custo político de associação dos produtores com uma empresa privada. Ao mesmo tempo, a proposta desenhada pela empresa naquele momento se aproximava mais da agenda colocada pelos movimentos sociais, na medida em que incluía debates sobre o desenho da política e pensava a inclusão a partir de uma perspectiva mais ampla de inclusão social e não apenas do ponto de vista produtivo. O fato de terem a Petrobras como interlocutora foi decisivo para reverter a decisão do MST de não se envolver nos debates sobre o biodiesel:

*“(...) Todos nós sabíamos, naquela época, do problema que era [Brasil Ecodiesel]. Primeiro a produtividade que eles esperavam por hectare. Segundo o tanto de hectare que eles queriam por família. (...) E o outro,*

<sup>92</sup> Entrevista com assessor da Petrobras em Minas Gerais com o objetivo de fazer a articulação com as organizações da agricultura familiar em outubro de 2011.

era um processo montado de cima para baixo. (...) quando eles chegaram [Brasil Ecodiesel] o acampamento daqui estava organizado, a gente sabia da empresa, tinha feito discussão, os acampados colocaram eles para ir embora. Adotamos uma posição clara na direção do movimento de ser contra o Programa. (...) Quando em 2005, no nosso encontro nacional, (...) [soubemos]: ‘Ó, vai ter uma usina da Petrobras aqui em Quixadá’. Foi a primeira informação que tivemos. ‘Vai ser aqui em Quixadá e a gente [Petrobras] queria discutir com vocês [MST] o programa de biodiesel’. Então isso criou uma confusão! Primeiro nós tínhamos uma posição de ser contra. Segundo, entrava uma empresa estatal. Até aquela época a gente não sabia nem qual era a situação da Petrobras. Então começamos a discutir, a conversar internamente sobre o que fazer. Porque agora estava aqui com o apoio de todos os nossos amigos -do PT e tudo o mais- e a gente tinha que discutir agora com os outros estados. (...) Quando veio isso da usina [da Petrobras], fizemos uma conversa em nível geral, aí veio o pessoal do MPA (...) outros técnicos e tal e fizeram uma visita em algumas regiões do Ceará. (...) Colocamos algumas condições. (...) Quando foi em julho ou agosto nós fomos chamados no Rio de Janeiro com o pessoal da Petrobras da área de Comunicação Institucional, área social, para a gente discutir uma proposta nossa. Para tentar fazer uma discussão mais clara sobre isso e, nesse caso, a Petrobras apoiaria um projeto nosso. (...) Aí fizemos uma proposta de projeto” (informação verbal<sup>93</sup>).

A proposta da Petrobras, nesse sentido, nasceu de forma bastante diferente daquela observada no Governo Federal e com uma maior aproximação dos movimentos sociais, em particular do MPA, que já trabalhava a questão da soberania energética do ponto de vista da agricultura familiar. Ao contrário da CEI que trabalhava na perspectiva de formação de um mercado nacional e de garantia do abastecimento, a Petrobras interpretava as ações no biodiesel com a agricultura familiar como um processo de realização e cumprimento de responsabilidade social e ambiental. Tinha assim uma maior margem de manobra no programa.

O MPA, cujos dirigentes eram próximos a algumas lideranças da Diretoria de Gás e Energia foi muito importante no desenho desse modelo. O modelo pensado tinha o objetivo de garantir a participação da agricultura familiar no fornecimento de 50% das oleaginosas utilizadas nas plantas do semiárido, como estipulado pelo Selo Combustível Social na época. As oleaginosas utilizadas seriam variadas, com ênfase na mamona, no amendoim e no girassol, cultivadas em consórcio e em áreas de 1 a 3 ha. Além disso, a empresa aumentaria seu investimento na pesquisa e desenvolvimento de outros tipos de oleaginosas como a macaúba, o pinhão manso, o licuri entre outras. Com relação à agricultura familiar o modelo de inclusão trabalhado pela área de Gás e Energia e pela Comunicação Institucional previa o esmagamento de oleaginosas no médio/longo prazos. Com o objetivo de viabilizar o esmagamento pela agricultura familiar, a Petrobras começou a discutir com o Departamento Nacional de Obras contra as Secas - DNOCS, a implantação de unidades de extração de óleo no entorno de cada uma das usinas da Petrobras -só nas três planejadas seriam 20 micro esmagadoras, num total de 200 para todo o país (MIN, s/d).

<sup>93</sup> Entrevista realizada junto a integrante do Setor de Produção do MST Nacional e da Direção Estadual do MST CE.

Em 2007, com o objetivo de estruturar a cadeia de suprimentos e fortalecer a agricultura familiar do entorno das usinas a Comunicação Institucional por meio do edital Fome Zero negociou com representantes da agricultura familiar no semiárido projetos sociais para o fortalecimento da capacidade produtiva das famílias do entorno (ver tabela XI). Ao mesmo tempo, aproximava-se o período de inauguração das usinas, tornando imperativo que a empresa se adiantasse e conseguisse garantir o quanto antes o suprimento de oleaginosas da agricultura familiar. Os projetos tinham duração de um ano com a possibilidade de renovação por mais dois e contabilizavam um montante de doze milhões de reais. No Ceará dois projetos foram aprovados: da Cooperativa de Trabalho das Áreas de Reforma Agrária do Ceará (Cooptrace-CE), associado aos assentamentos do MST e que previa um progressão da área plantada em três anos de 1.500 ha (3 a 0,5 ha) para 2000 ha (10.000 plantando 2ha) e do ELO - Ligação e Organização, projeto elaborado com a Fetraf, que previa uma evolução de 1.500 ha (1.500 famílias plantando 1 ha) para 24.000 ha (8.000 plantando 3 ha).

Na Bahia havia o projeto conjunto ELO e Instituto Nacional de Formação e Assessoria Sindical da Agricultura Familiar (IFAS), relacionado à FETRAF, e CCA-BA, ligado ao MST. O projeto ELO/IFAS pretendia atingir em três anos 35.000 ha com oleaginosas (amendoim, mamona e palma) e o projeto da CAA-BA previa a progressão da área plantada com mamona de 3.620 ha no primeiro ano para 5.645 ha no segundo ano e 9.035 ha no terceiro, alcançando 3 ha por família (3.215 famílias).

Para Minas Gerais foram aprovados três projetos: IFAS, ligado à FETRAF, Associação Estadual de Cooperação Agrícola de Minas Gerais, ligada à Via Campesina, e Grande Sertão, cooperativa ligada ao Centro de Agricultura Alternativa do Norte de Minas, surgida em torno da Casa de Pastoral Comunitária e Rede PTA/Fase. O projeto da IFAS começaria com 750 famílias plantando 1 ha e passaria para 5.000 famílias com 3ha cada, ao longo dos três anos. O projeto da AESCA previa atingir em três anos 9.000 ha (3.000 famílias), começando com 1.000 ha plantados por 1.000 famílias. O projeto da Grande Sertão estimava alcançar em três anos 4.000 hectares por 1.640 famílias.

**Tabela XI. Projetos de fomento ao desenvolvimento da produção de oleaginosas contratados pela Comunicação Institucional por meio o Fome Zero**

PROJETO	LOCALIZAÇÃO	VALOR
IFAS	Estados do Ceará, Bahia e Minas Gerais	R\$ 4.000.000,00
Grande Sertão	Estado de Minas Gerais	R\$ 2.600.000,00
Cooperativa Central dos Assentados	Estado da Bahia	R\$ 1.999.620,00
AESCA	Estado de Minas Gerais	R\$ 1.052.049,78
Cooptrace	Estado do Ceará	R\$ 2.500.000,00
<b>Total</b>		<b>R\$ 12.151.669,78</b>

Fonte: Petrobras, 2008.

Em paralelo a essas iniciativas, a empresa acelerou suas inserções no plano internacional nas negociações e discussões em espaços multilaterais para a certificação de óleos vegetais e biodiesel. Esse era um passo essencial para tornar os agrocombustíveis uma *commodity* e para legitimar seus aspectos sociais e ambientais frente à comunidade internacional. Por exemplo, desde 2006 a Petrobras passou a compor o Comitê Executivo da Mesa Redonda em Biocombustíveis Sustentáveis com



o objetivo de elaborar uma proposta de certificação que atestasse a sustentabilidade da produção.

Adicionalmente, ao longo de 2006, com o objetivo de se tornar uma das principais produtoras de biodiesel no Brasil, outros projetos foram negociados e planejados pela área de Gás e Energia. Diante das pressões do mercado com a atração cada vez maior de grandes empresas, como a Shell, ADM e outras, a associação em projetos já em andamento era uma forma de adquirir experiência e capacidade produtiva, portanto, posição de mercado frente à uma concorrência crescente. Alguns projetos de parceria que estavam na época em negociação:

- i. A *joint venture* com a Galp para produção de óleos vegetais no Brasil, Pará, a ser exportado para a produção de biodiesel em Portugal.
- ii. Parceria com a BSBios (Passo Fundo/RS) que tinha o objetivo de produzir biodiesel a partir de oleaginosas como soja, canola e girassol. Esse projeto, contudo, depois de estruturado formalmente e aprovado pela Diretoria Executiva foi vetado pelo Conselho de Administração.
- iii. Parceria com o Grupo André Maggi na construção de uma usina de produção de biodiesel com capacidade de 100 mil toneladas ao dia em Itacoatiara. Contudo, o Conselho de Administração cancelou o Protocolo de Intenções assinado entre as duas empresas.
- iv. Conversa também com a Bertin com o objetivo de construir uma usina de biodiesel que usasse sebo bovino. O projeto também foi vetado pelo Conselho de Administração.
- v. Projeto com o Grupo Rio Pardo de construção de uma usina de biodiesel para trabalhar com pinhão manso no Mato Grosso do Sul, contudo, o mesmo foi vetado pelo Conselho de Administração.
- vi. Iniciadas conversas com a Quifel, empresa portuguesa, mas a continuidade da iniciativa foi desencorajada pelo Conselho de Administração.

Além desses projetos em parceria, a Diretoria de Gás e Energia, com o objetivo de se tornar liderança na produção nacional de biodiesel, planejou outros projetos de implantação de usinas próprias para produção de biodiesel. Eram eles:

- i. Implantação de uma usina de produção de biodiesel e uma usina de extração de óleo com capacidade de produção de 57.000 metros cúbicos ao ano de biodiesel a partir da agricultura familiar no Rio Grande do Sul com apoio da Cooperbio. Esse projeto, contudo, foi paralisado também.
- ii. Estavam também no portfólio da Petrobras a negociação de instalação de usinas de biodiesel no Paraná (abril de 2005) e no Mato Grosso do Sul (início de negociação dezembro de 2005).

iii. Um quarto projeto foi negociado a partir de 2008 com o objetivo de instalar uma usina de produção de biodiesel no Pará, destacando-se: as vantagens do dendê como suprimento, a presença de agricultura familiar, e a competitividade para atendimento dos mercados do Norte e parte do Nordeste.

#### 4.3.5. O distanciamento entre as ações praticadas pela Petrobras e as visões em torno do PNPB

Desde o ano 2000 e com maior aceleração a partir de 2006, a Petrobras foi ampliando sua presença no mercado de biodiesel, mas sem articulação com as ações da CEI no âmbito do Governo Federal. No começo, esses movimentos não incomodaram ou interferiram no andamento do PNPB. Com o tempo porém esse quadro se alterou e os conflitos entre a CEI e as ações da Petrobras se avolumavam, alcançando um ponto máximo quando o andamento do PNPB e a realização de suas metas sociais passou a depender centralmente da figura da Petrobras como produtora.

Assim, de acordo com um representante do MDA, o diálogo entre a CEI e a Petrobras com relação à atuação da estatal na produção de biodiesel na primeira fase do programa era nulo.

“A gente se reuniu várias vezes [com Gás e Energia]. Eles não compatibilizavam com a visão do governo. Ponto. Visões diferentes... (...) Eram o oposto de visões. Não tinha sinergia” (informação verbal<sup>94</sup>).

“Imagina o que eles faziam?! *A Comunicação Institucional dando dinheiro para a galera e aí os movimentos sociais vinham e moíam a gente porque a Petrobras estava dando dinheiro. Era um negócio que atrapalhava tudo. Éramos nós [MDA] construindo uma coisa e eles com um saco de dinheiro construindo outra, sem sincronia. Não tinha como. Tinha que romper. Não conversavam com o Governo, um programa difícil e sem sinergia*” (informação verbal<sup>95</sup>, grifo nosso).

Para a CEI, nesse sentido, antes de uma política social, dimensão enfatizada pela Petrobras, a inclusão da agricultura familiar via PNPB se caracterizava por ser uma política de fortalecimento da capacidade produtiva da agricultura familiar. Visava logo ao favorecimento e a ampliação dos seus mercados e, em alguns casos, o acúmulo de capitais (econômicos, organizativos, sociais, políticos) que permitissem a sua expansão. Não se tratava de inclusão social de qualquer e todo segmento da agricultura familiar, mas daqueles que seriam capazes de sobreviver no novo mercado. Aceitava-se abrir mão, em algum grau, da inclusão de segmentos diversificados pelo fortalecimento de instrumentos que garantissem a inclusão de alguns segmentos da agricultura familiar. O apoio específico aos segmentos mais vulneráveis, como a maior parte dos produtores do

<sup>94</sup> Entrevista concedida por um Diretor do Departamento de Geração de Renda e Agregação de Valor do Ministério do Desenvolvimento Agrário em dezembro de 2011.

<sup>95</sup> Entrevista concedida por um Diretor do Departamento de Geração de Renda e Agregação de Valor do Ministério do Desenvolvimento Agrário em dezembro de 2011.

semiárido, se daria por outras políticas com um maior carácter social como o PAA e a PNAE. Neste aspecto, a visão do MDA coincidia, em parte, com a visão do MAPA que compartilhava do entendimento de que a inclusão social dos agricultores familiares no mercado de biodiesel só seria possível para aqueles segmentos mais capitalizados. Assim, segundo o representante do MDA:

“(...) Tem que priorizar: você tem um hectare, não dá para entrar no Programa. Vai para o Aquisição de Alimentos, vai para o PNAE. Não é um problema da Petrobras o problema social do Nordeste. A Petrobras vai contribuir para uma faixa de agricultores que têm aptidão, que estão numa área de aptidão, e que possuem uma infraestrutura mínima. Por exemplo, o cara do sul, ele tem 20 hectares de soja, ele tira 3.000 kg por hectare, mecanizado, cooperativado. A empresa vai lá e pega no silo da cooperativa e gasta muito pouco com assistência técnica. (...) A Petrobras paga para eles e eles usam a própria [ASTECA], via um bônus que está embutido no contrato, porque a assistência que existe é da própria cooperativa. (...) Ninguém abre mão da sua assistência, ninguém deixa o outro chegar lá na sua base. Imagina o cara com 20 hectares, ele tira 60 toneladas daquela propriedade em média. O outro lá com 300 kg por hectare [do Semiárido] tira menos de uma tonelada. *O Programa tem que trabalhar com os mais estruturados*” (informação verbal<sup>96</sup>, grifo nosso).

A Petrobras, por seu lado, pensava a entrada da empresa do biodiesel de duas formas: de um lado projetos de cunho fortemente social, que visava à inclusão da agricultura familiar de uma perspectiva da responsabilidade social corporativa; de outro uma perspectiva do biodiesel como negócio, tocada pela Gás e Energia com maiores taxas de lucro e maior eficiência econômica. Para CEI a política da Petrobras de inclusão dos agricultores a partir de uma visão mais próxima da responsabilidade social, sem metas ou resultados a serem alcançados, pelo menos no médio prazo, não podia ser compatibilizado com os requisitos de um mercado nacional amplo e cuja garantia de abastecimento e qualidade era aspecto central.

<sup>96</sup> Entrevista concedida por um Diretor do Departamento de Geração de Renda e Agregação de Valor do Ministério do Desenvolvimento Agrário em dezembro de 2011.

Assim, como declarou um representante do MDA:

“As ações da Petrobras antes de ter a PBio (...) eram totalmente desconectadas e atuavam em paralelo com o programa nacional. O programa de biodiesel da Petrobras era um, o Programa de Biodiesel Nacional do MDA era outro. *Eles faziam ações para capitalizar os movimentos sociais, colocaram meio milhão ali, um milhão aqui, para mobilização de agricultores.* Aí, esses movimentos sociais e federações sindicais que recebiam dinheiro foram fazendo alguma coisa. No primeiro ano, zero de produção. 2006-2007, foi mais um ano. Na safra 2007-08, sem retorno nenhum para a empresa e sem diálogo mais consistente com o MDA. No Ceará eles [Petrobras] dialogando com o governo do estado e editando um programa estadual [subsídios ao plantio de mamona], dialogando com o DNOCS, do Ministério da Integração Nacional... numa viagem que o DNOCS tinha que colocar 200 esmagadoras pequenas espalhadas por municípios por aí afora. *Então eram movimentos contrários ou no mínimo paralelos àqueles que nós vínhamos fazendo numa lógica de criar uma conta comercial segura e amarrada no selo para que a venda do agricultor fosse sagrada.* Pelo menos que isso funcionasse. E essa filosofia a Petrobras só foi aderir depois da criação da PBio” (informação verbal<sup>97</sup>, grifo nosso).

Assim, a inclusão da agricultura familiar no mercado de biodiesel encontrava-se dividida em dois modelos desarticulados e conflitantes entre si. Isso se arrastou até 2008 quando foi criada a PBio. Contudo, na medida em que o mercado de biodiesel ia crescendo e que a obrigatoriedade se aproximava, a existência de um ‘modelo’ alternativo para a inserção da agricultura familiar enfraquecia e em alguns aspectos desacreditava a política oficial, o que aos poucos foi obrigando ao Estado lançar mão de medidas mais rígidas.

#### 4.3.6. Petrobras Biocombustível (PBio): o alinhamento das ações da CEI e da Petrobras

Em julho de 2008, mediante a falência da Brasil Ecodiesel, como vimos na seção 4.3.3, a Petrobras é convocada pelo Governo Federal a assumir o papel de principal instrumento de inclusão social da agricultura familiar na cadeia produtiva de biodiesel. Esse período foi marcado, contudo, não apenas pela criação de uma nova subsidiária, mas pelo acionamento, por parte do Governo Federal, de uma série de instrumentos de controle para reduzir a disparidade entre as ações da estatal em biodiesel e aquelas adotadas pelo governo, limitando sua autonomia política e gerencial.

A criação da PBio não foi fruto de um consenso nem no governo, nem na estatal, tendo sido concretizada em grande parte devido aos trabalhos e determinação

<sup>97</sup> Entrevista com consultor do MDA do Programa de Biocombustíveis e Agricultura Familiar. Realizada em janeiro de 2012.

do presidente Lula. Podemos perceber a ausência de um consenso nas palavras de um funcionário da estatal,

“(...) tinha um grupo completamente eufórico que queria que se criasse a PBio e tinha um outro grupo que eu considerava -eu também apoiava a ideia [da criação], mas ouvia muito esse grupo- que dizia que era melhor no início [as atividades com biocombustíveis] ficarem dentro da corporação, que absorve todos os primeiros prejuízos e o tempo de organização. Para sair daqui pronta. Criaria a empresa depois que tudo estivesse sólido e a empresa pronta, com parte da gestão definida, tudo definido. Mas nesse jogo de interesses mais amplo, o Lula criou a empresa. E [depois] veio o Rosseto com alguma autonomia, porque ele tinha sido ministro e tinha criado o PNPB, que optou por retomar a velha política, antiga no sentido de que é ultrapassada, que se baseia principalmente na integração” (informação verbal<sup>98</sup>).

Na CEI os posicionamentos eram diversos. Para o MAPA a entrada da Petrobras era vista com desconfiança. O MME e a Casa Civil, seguindo as determinações do presidente, acabaram por articular a entrada da estatal no PNPB como principal ator produtivo do semiárido. A falência da Brasil Ecodiesel não havia deixado muitas alternativas diferentes da entrada da Petrobras para a continuidade do programa. Para o MDA, a decisão do Governo Federal pela entrada da Petrobras soava como uma boa notícia, pois facilitava sua articulação com os movimentos sociais e, ao mesmo tempo, legitimava o Programa Federal. A entrada oficial e alinhamento da Petrobras à política do Governo Federal trazia para o PNPB aqueles atores que já estavam em negociação com a Petrobras e que se mostravam vacilantes em se aproximar da política do governo. Como podemos ver nas duas análises de representantes do MDA.

“Então a Dilma colocou a gente nessa fria de não poder trabalhar com a Petrobras (...) a Brasil Ecodiesel faliu, a Petrobras entrou. (...) *Então a Petrobras, o presidente determinou, criou a Petrobras Biocombustível. Aí começa uma nova história dentro do programa que ainda não está dada. Não está consolidada. Estamos com muitos problemas, muitos problemas...*” (informação verbal<sup>99</sup>, grifo nosso).

<sup>98</sup> Funcionário da Petrobras que trabalhava no Gabinete da Presidência na época da entrada da Petrobras na produção de biodiesel. Hoje encontra-se na Comunicação Institucional. Entrevista realizada em abril de 2012.

<sup>99</sup> Entrevista concedida por um Diretor do Departamento de Geração de Renda e Agregação de Valor do Ministério do Desenvolvimento Agrário em dezembro de 2011.

“Os grupos vinham e queriam participar. Ideologicamente *o que facilitou foi a criação da PBio e a entrada da Petrobras*. Porque aí para os ideologistas não era mais uma empresa capitalista, mas *uma empresa estatal*. E assim se permitia entrar na negociação. (...). Esses setores mais resistentes foram obrigados a se aproximar das negociações por causa das bases. As cooperativas, os agricultores e os assentamentos não quiseram ficar de fora” (informação verbal<sup>100</sup>, grifo nosso).

A criação subsidiária, contudo, não acarretou somente mudanças na estrutura institucional (ver anexo XI), mas provocou aos poucos a mudança de rumo nas estratégias políticas que orientavam as ações em biocombustíveis e, principalmente, no biodiesel. Nesse processo observou-se a transposição da visão gestada dentro do Governo Federal (CEI) para a empresa e a mudança na correlação de forças que sustentava as relações de poder entre os distintos grupos e redes que estavam em articulação em torno da Petrobras. A visão ligada ao MDA, nesse processo, acabou transformando, aos poucos, a estratégia anterior defendida pela Diretoria de Gás e Energia. Assim, ainda em setembro de 2007 o diretor de Gás e Energia, Ildo Sauer, militante do PT antigo e coordenador até então das ações ligadas ao biodiesel, é substituído por Maria das Graças Foster, pessoa de confiança de Dilma Rousseff que era Ministra de Minas e Energia no período de formulação do PNPB e que naquele momento estava à frente da Casa Civil. Abaixo reproduzimos trechos da carta escrita pelo então diretor de Gás e Energia ao deixar a empresa:

“Recebi a notícia de meu afastamento da diretoria da Petrobras pelo Presidente da República [Lula] sem alegria e sem espanto. Fiquei na Diretoria de Gás e Energia da Petrobras quatro anos e oito meses. (...) Estou convicto de que na Diretoria de Gás e Energia da Petrobras, junto com vários companheiros, formamos uma estrutura de gestão que livrou o setor de um vício que sempre ronda os dirigentes das empresas públicas: *o de serem despachantes de interesses de minorias poderosas* (SAUER, 21/09/2007, grifo nosso).

Com relação à área de biocombustíveis, o diretor prosseguiu num panorama geral das ações implementadas em sua gestão:

<sup>100</sup> Entrevista com consultor do MDA do Programa de Biocombustíveis e Agricultura Familiar. Realizada em janeiro de 2012.

“Na área de biocombustíveis nos empenhamos decididamente. Não para reforçar os esquemas antigos de exploração e de integração subordinada da agricultura familiar. Nem para fomentar a demagogia de que o mundo será salvo se ampliarmos os canaviais e as plantações de oleaginosas para produzir álcool combustível e biodiesel. *Mas para unir os interesses dos sócios controladores da Petrobras, que somos nós, com os interesses dos trabalhadores e dos pequenos e médios produtores. Fizemos o projeto da Cooperbio, de produção de álcool integrada com a agricultura familiar, no Rio Grande do Sul. Fizemos as fábricas experimentais em Guamaré e estamos acabando de instalar as três unidades industriais no semiárido para a produção de biodiesel a partir de oleaginosas locais, inclusive a mamona*” (idem., grifo nosso).

Esse foi o primeiro instrumento de controle acionado pelo governo para garantir um maior alinhamento das ações da Petrobras com o governo, uma vez que a linha política da antiga diretoria não era facilmente conciliável com a visão preconizada pelo governo. A incompatibilidade entre a visão do governo e da antiga diretoria fica clara na fala de um representante do MDA:

“Batia de frente com a Dilma (...), batia de frente com a Graça (...) eram o oposto de visões. É isso aí. Não tinha como ter sinergia. [A Diretoria] caiu e aí a Graça foi para lá, acho que ela ficou no lugar dele [do diretor antigo]. (...) Enfim, teve esse problema... se constituiu essa empresa [PBio] e se colocou esse *grupo amigável*. E hoje é assim” (informação verbal<sup>101</sup>).

A aprovação da criação da subsidiária pelo Conselho de Administração se deu no dia 03 de março de 2008. Para implementar a nova subsidiária foi criado um Grupo de Trabalho comandado por Alan Kardec que deveria tomar todas as ações para a concepção e instalação da nova subsidiária. A nova empresa ficou encarregada de todas as atividades relativas à produção de agrocombustíveis que estavam espalhadas na Área Internacional, de Abastecimento (como o Complexo Bioenergéticos CBios) e de Gás e Energia (usinas de biodiesel). As atividades de logística e comercialização permaneceriam a cargo da Petrobras, por meio da Transpetro. Adicionalmente, destacava-se como uma das premissas do GT incentivar a agricultura familiar de forma sustentável, criar uma estrutura otimizada, ágil e desburocratizada e buscar a unificação da atuação do Sistema Petrobras no mercado de biocombustíveis (PETROBRAS BIOCMBUSTÍVEL, 2009).

Em 15 de maio de 2008, os trabalhos do GT foram encerrados. Após a Escritura da Constituição da Petrobras Biocombustível e a posse dos membros do Conselho de Administração e da Diretoria Executiva, em 16 de junho e 29 de julho de 2008, a Petrobras Biocombustível começou a operar. O Conselho de Administração era presidido por Guilherme Cassel (Ministro do MDA) e composta por José Sérgio Gabrielli (Presidente da Petrobras), Maria das Graças Silva Foster (Diretora de Gás e Energia), Paulo Roberto Costa (Diretor de Abastecimento da holding), Tereza Helena Gabrielli Campello (subchefe-adjunta de Articulação e Monitoramento da Casa Civil),

<sup>101</sup> Entrevista concedida por um Diretor do Departamento de Geração de Renda e Agregação de Valor do Ministério do Desenvolvimento Agrário em dezembro de 2011.

Ricardo Dornelles (MME) e Alan Kardec Pinto (presidente da PBio que antes trabalhava no Gabinete da Presidência da Petrobras). Dos sete membros ao menos quatro estiveram envolvidos na criação do PNPB. Adicionalmente, para o cargo de Diretor de Suprimento Agrícola da Petrobras Biocombustível foi nomeado Miguel Rossetto, ministro do MDA na época de desenho do PNPB. Ele passaria, então, a comandar as etapas agrícolas da produção de oleaginosas. Assim, avançava-se na transferência para a estatal de uma linha política mais próxima daquela preconizada pela CEI.

Em maio de 2009, diante da aposentadoria de Alan Kardec, Miguel Rossetto assumiu a presidência da Petrobras Biocombustível e Jânio Rosas (antes coordenador de biocombustíveis do MDA) foi nomeado para a Diretoria de Suprimento Agrícola. Em 2009, mais três técnicos foram transferidos do MDA para a Petrobras Biocombustível, dois para trabalhar na Diretoria de Suprimento Agrícola e um para acompanhar os projetos no Pará. Era dado mais um importante passo na convergência das visões da empresa e do Governo Federal. Essas mudanças implicaram a transformação completa na estratégia da empresa para o biodiesel, conforme relata o representante do MDA que acompanhou essa mudança:

“O primeiro presidente apanhava muito, ele não tinha esse *know how* agrícola [Alan Kardec] e as disputas eram muito grandes... E aí o Rossetto que era diretor virou o presidente. O nosso ministro foi para o Conselho de Administração e, *de repente, a gente estava pilotando a PBio*. Na prática o ex-ministro era presidente da empresa e o atual ministro era do Conselho... *o MDA estava no céu*. Aí, o cara que trabalhava comigo aqui [Jânio Rosas que era coordenador de biocombustíveis do MDA] foi para lá. A gente fez todo o planejamento aqui, a gente olhou... *agora a gente está lá, vamos trabalhar*. Fizemos um diagnóstico, as indicações políticas, a ineficiência técnica, a falta de visão econômica, as deficiências tecnológicas, a falta de organização das comunidades... *Vamos investir no cooperativismo e ter critérios mais econômicos para selecionar produtores e agricultores, precisamos trabalhar com os melhores*” (informação verbal<sup>102</sup>, grifo nosso).

#### 4.3.6.1. Continuidades e discontinuidades na produção de biodiesel a partir da agricultura familiar

Das antigas ações puxadas pela Diretoria de Gás e Energia, uma parte foi mantida, ainda que com a realização de algumas modificações, e outra foi descontinuada. O foco da nova gestão era reformar os antigos instrumentos procurando alcançar uma maior eficiência econômica e resultados mais rápidos na inclusão da agricultura familiar num menor espaço de tempo. No etanol, como vimos, devido a elementos conjunturais, a PBio também alterou a estratégia de atuação e passou a ter um comportamento mais agressivo no mercado interno.

<sup>102</sup> Entrevista concedida por um Diretor do Departamento de Geração de Renda e Agregação de Valor do Ministério do Desenvolvimento Agrário em dezembro de 2011.



No biodiesel, a estratégia da empresa manteve algumas continuidades. As usinas do semiárido foram mantidas, bem como o Selo Combustível Social e a política de inclusão dos agricultores familiares. Nessa mudança, contudo, houve algumas descontinuidades. Os convênios firmados na fase anterior com movimentos e representações da agricultura familiar não foram renovados. Os convênios tinham validade de um ano com possibilidade de renovação em até dois anos e foram encerrados sem maiores explicações. No lugar dos antigos convênios, essas organizações, cooperativas e outras representações da agricultura familiar passaram a ser contratadas para a prestação de assistência técnica e acompanhamento dos agricultores contratados em cada planta. Ao mesmo tempo, o arranjo produtivo escolhido pela Petrobras passou a priorizar a contratação por meio de cooperativas da agricultura familiar com o objetivo de nuclear espacialmente a produção e facilitar as atividades de comercialização/contratação/logística com agricultores.

Essa mudança está presente na fala de um assessor da PBio em Montes Claros:

*“Então, os convênios iniciais com a Comunicação Institucional que eram com prazo de um ano e renováveis por mais dois anos... eles são interrompidos de forma unilateral. E aí, toda uma estratégia de atuação de algumas cooperativas num horizonte de trabalho de dois anos vai embora (...) Eles não surtiram o efeito esperado, não foi aquilo que se esperava, a participação das organizações ficou deficitária. (...) [mas também] a estratégia não era de atuação por um ano só. Então a grande virada, o grande salto seria no segundo, terceiro anos. E isso de forma unilateral foi interrompido. (...) Para mim houve uma ruptura traumática. Porque é decisão unilateral de romper o acordo que tinha com a Comunicação Institucional. Então os objetos de contratos que tinha, o objeto de ligação que tinha, que era com essas organizações da agricultura familiar -o convênio- eles passam a ser contrato. Um contrato de assistência técnica. E muda toda a metodologia de desembolso financeiro” (idem., grifo nosso).*

Os contratos com as associações e organizações da agricultura familiar passaram a focar a assistência técnica que passou a ser monitorada pela Petrobras, por meio de um plano comum de visitas (incluindo quatro visitas) e de um sistema de acompanhamento dos agricultores (Sisdagri) *online*. O foco da empresa nessa nova fase na ampliação do universo de agricultores contratados que aderiram à safra levou essas organizações a ampliarem de forma abrupta o seu quadro de trabalhadores e a sua infraestrutura. Ao mesmo tempo, para cumprir as novas metas do processo de cadastramento de famílias essas organizações passaram a atuar em áreas e junto a famílias com as quais não tinham nenhuma relação prévia de confiança ou de trabalho. Com isso, antigos critérios de adensamento das famílias e de formação, para o entendimento dos contratos em sua plenitude, acabaram ficando para segundo plano. Foram observados também muitos problemas com o preenchimento do cadastro (pelo excesso de burocracia e formulários a serem preenchidos) e com a fiscalização de documentos, muitas vezes incluindo produtores que não tinham Declaração de Aptidão ao Pronaf, documento exigido para a participação no programa (SANTOS & DAYRELL, 2011).

O pagamento passou a ser realizado por família acompanhada, sendo que só era efetivamente paga a assistência àqueles técnicos que acompanharam a visita durante, no

mínimo, quatro visitas e que entregou a oleaginosa para a companhia. Ou seja, o pagamento só era realizado ao final do ciclo, não se levando em consideração casos nos quais a assistência foi prestada, mas o ciclo não foi completado. Adicionalmente, os desembolsos passaram a ser realizados em quatro parcelas (ao fim das rodadas de visitas), o que gerou problemas de gestão nas cooperativas de agricultores (as despesas são mensais, o que exige um elevado capital de giro) que não possuíam uma gestão profissionalizada.

Outra alteração referia-se à cesta de oleaginosas a ser trabalhada e pesquisada. Se antes a pesquisa incluía pesquisas com uma série de oleaginosas nativas, foi restringida mais a frente, bem como foi esquecida a possibilidade de apoio no esmagamento pela agricultura familiar. A empresa optou por terceirizar essa atividade, bem como por verticalizar, entrando como parceira em esmagadoras como fez com a Bioóleo de Feira de Santana (50%) Uma das mudanças mais significativas foi o descarte da possibilidade de esmagamento pela agricultura familiar, como podemos notar na fala de um assessor da Petrobras em Montes Claros:

“[Na proposta do Gás e Energia era] olha, nós vamos trabalhar com oleaginosas a, b e c e fazer a prospecção de oleaginosas nativas. Exemplo, a carnaúba. Tudo dentro dos arranjos produtivos locais (...) [a gente trabalharia para] afirmar e demonstrar na prática que a produção não ia competir com a produção de alimentos. *Então permitiu que essas organizações montassem o modelo de produção, modelos de policultivos. (...) Falava-se que as organizações da agricultura familiar deveriam se estruturar para aprender, não só a matéria prima, mas a fazer todo o processo de esmagamento, comercializar o óleo, ter acesso e uso da torta para ração e adubo.* Isso vinha sendo pensado ainda dentro de Gás e Energia. (...) *Quando vem a PBio é que muda mesmo. O paradoxo. Aí é que muda. Fica praticamente descartada essa possibilidade.* Na época da Diretoria de Gás e Energia, diagnosticando a falta de estrutura, essa falta de capacidade das organizações locais para processar os grãos, [afirmava que] a Petrobras estudaria a possibilidade de aportar recursos para montar essa infraestrutura, transferir toda a capacidade de gestão que a empresa tinha [para as organizações da agricultura familiar] e, ao longo do tempo, sair gradativamente do negócio. Isso foi debatido inúmeras vezes em reuniões. Era uma outra parceria: as cooperativas entram com 30% e gradativamente a Petrobras sairia. Ao invés de pegar capital, ela receberia em produto. Então, não teria muito ônus para as organizações. (...) mas acabou que não aconteceu” (informação verbal<sup>103</sup>, grifo nosso).

Ao mesmo tempo, as formas de relacionamento das organizações da agricultura familiar com a Comunicação Institucional da Petrobras se alteraram ligeiramente, passando a sofrer uma maior influência e alinhamento com a política da PBio:

“[o contato com a Comunicação Institucional] permanece, mas numa outra via agora. Anteriormente, a gente ia direto. (...) *Existe ainda a parceria com a Comunicação Institucional só que agora toda a parceria tem que passar*

<sup>103</sup> Entrevista com assessor da Petrobras em Minas Gerais com o objetivo de fazer a articulação com as organizações da agricultura familiar em outubro de 2011.

*pela PBio. Só aprova projeto na Comunicação Institucional que tenha passado pela PBio. Daí a dificuldade. As agroindústrias não passam porque eles não concordam com isso. Não passam as cooperações que vão fugir do processo de integração com as empresas. Então tem toda uma lógica de projeto que não passa”* (informação verbal<sup>104</sup>, grifo nosso).

Essa mudança não agradou aos movimentos sociais e cooperativas, uma vez que implicou a aceleração do processo de inclusão dos agricultores e, ao mesmo tempo, reduziu o apoio a essa integração. Adicionalmente, os convênios com os movimentos sociais e organizações da sociedade civil haviam funcionado até então como um importante instrumento de fortalecimento de infraestrutura, capitalização e ampliação dessas organizações. Esses grupos se beneficiavam dos convênios com a Petrobras e das atividades nele previstas para ampliar suas bases de apoio e, em particular, suas atividades de formação política. Ao mesmo tempo, a descontinuidade gerou um sentimento de insegurança e desconfiança com os movimentos e organizações da agricultura familiar. A mudança na política da empresa e os conflitos com as organizações e movimentos ligados à agricultura familiar ficam claros na fala de uma representante do MST:

*“(...) Tivemos essa parceria com a Petrobras, no caso da Comunicação Institucional, com esse projeto que tem financiado a mobilização, as reuniões, a discussão com os agricultores e tal. Isso criou uma proximidade também e possibilitou que a própria cooperativa, no caso a Cooptrace [cooperativa no Ceará ligada ao MST] a se destacar numa atuação junto aos agricultores. (...) E também fortaleceu um coletivo de pessoas a terem conhecimento. (...) A parceria com a Comunicação Institucional (...) eles tinham uma melhor compreensão do que a gente queria. Por exemplo, de seguir a lógica, de entrar na produção de*

<sup>104</sup> Entrevista realizada junto a integrante do Setor de Produção do MST Nacional e da Direção Estadual do MST CE.

*matéria prima e chegar ao esmagamento, para que os agricultores pudessem ter pequenas usinas. (...) eles tinham uma concepção da gente ir avançando gradualmente. Quando cria a PBio, que vem o grupo que estava mais a frente do MDA, muda. Tinha aquela concepção que o agricultor tem que ser integrado às empresas. Então... essa mesma lógica veio para a Petrobras Biocombustível. (...) que diabos de parceria é essa que vocês têm? (...) Vamos gerenciar em conjunto, depois os agricultores assumem a empresa [esmagadora] com a parceria de vocês, mas isso é possibilitar que os agricultores tenham conhecimento. Não é tão tranquilo assim nosso relacionamento com eles. É um relacionamento de empresa. Nós continuamos sendo o movimento. Temos a nossa posição, temos a nossa discussão e que vai até onde der” (informação verbal<sup>105</sup>, grifo nosso).*

#### 4.3.7. A Petrobras Biocombustível no mercado de biodiesel

##### 4.3.7.1. O crescimento da PBio no mercado de biodiesel

Com uma forte atuação dos diversos segmentos da cadeia do biodiesel, em particular daqueles ligados aos sojeiros e empresários da cadeia produtiva (máquinas, equipamentos, usinas produtoras etc.) e do governo, o mercado de biodiesel brasileiro evoluiu rapidamente da perspectiva da capacidade produtiva e de evolução da rampa de adição. Assim, após a entrada da obrigatoriedade de 2% em janeiro de 2008, em junho do mesmo ano o CNPE antecipou a obrigatoriedade para 3%. Em julho de 2009 a quota de adição de 4% entrou em vigor. A partir de janeiro de 2010 o CNPE antecipou a adição obrigatória de 5% do biodiesel ao diesel comercializado. Espera-se agora a qualquer momento, uma nova ampliação da cota compulsória de adoção.

Como já foi assinalado, o mercado de biodiesel foi construído com uma forte atuação do Estado, que regulamentou as relações entre os atores e interviu decisivamente na construção social das instituições que o moldam. Contudo, apesar da forte influência governamental, nem todos os riscos econômicos, ambientais e sociais que foram introduzidos com o novo mercado puderam ser facilmente mitigados ou neutralizados. Assim, se por um lado a consolidação do parque industrial brasileiro do agrocombustível e o atendimento das metas compulsórias foram atendidas plenamente, por outro os desafios da inclusão social e da sustentabilidade ambiental não foram nem de perto superados (ABRAMOVAY, 2008).

Apesar dos grandes feitos conseguidos em tão pouco tempo, o mercado do biodiesel apresentaria, ainda, características de um mercado em formação, cuja estrutura básica estaria muito distante da estabilidade: os agentes da cadeia produtiva enfrentam muitas opções de matéria-prima, as rotas tecnológicas são variadas, os

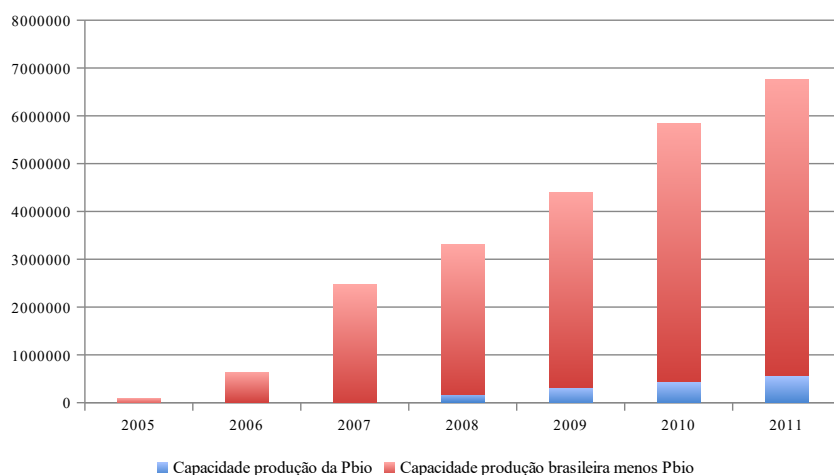
<sup>105</sup> Entrevista realizada junto a integrante do Setor de Produção do MST Nacional e da Direção Estadual do MST CE.

equipamentos de produção não possuem escalas definidas, os mercados se mantêm sob tutela do governo federal e as garantias de fornecimento das matérias-primas ainda seriam precárias. Contudo, alguns autores (ABRAMOVAY, 2008) trabalham com a perspectiva de que o biodiesel tem potencial para ser um elemento decisivo na organização de mercados dos segmentos mais empobrecidos da agricultura familiar, na medida em que podem contribuir com a criação e consolidação de novos circuitos mais transparentes e seguros. A ampliação da produção de oleaginosas devido ao PNPB exige a formação de novos circuitos de comercialização que estimulam a concorrência e que abrem acesso desses agricultores a um conjunto de serviços, possibilitando-os escapar da dependência em que se encontram com relação a comerciantes tradicionais, ou atravessadores. A descoberta e institucionalização dessas soluções coletivas, contudo, dependem fortemente da participação dos atores da sociedade civil e esbarram nas ações organizadas e iniciativas tomadas pelos setores empresariais para os quais a legislação social já deveria ter sido abandonada (ABRAMOVAY, 2008).

A capacidade produtiva instalada no país de produção de biodiesel em 2011 foi de quase sete bilhões de litros de biodiesel (6.770.862 metros cúbicos por ano). Contudo, somente 2.671.760 metros cúbicos foram produzidos em 2011 (mercado obrigatório). O consumo total de diesel adicionado de biodiesel comercializado foi de 51.782 bilhões de litros, com um crescimento de 5,2%, puxado pelo crescimento do consumo do setor de transportes. O consumo só de biodiesel foi de 2.554 bilhões de litros (AGÊNCIA CNT, 2012), menos que a metade da capacidade produtiva instalada no país. Daí a movimentação de diversos atores ligados à cadeia por uma ampliação da quota obrigatória ou desregulamentação do mercado.

Desde 2008, a Petrobras vem ampliando sua participação no mercado brasileiro produtor de biodiesel (ver gráfico XXXIV). Se em 2008 a participação da Petrobras na capacidade produtiva era de 5%, em 2011, após o anúncio da parceria com a BSBios ela passou para 9%. Atualmente, a Petrobras é a empresa com maior capacidade produtiva no país, cerca de 735.000 metros cúbicos anuais, seguida pela Granol, com 556.679 metros cúbicos ao ano (Anuário Estatístico ANP).

**Gráfico XXXIV. Capacidade nominal de produção de biodiesel nacional e da Petrobras Biocombustível (B100 m<sup>3</sup> ano / 2005 - 2011)**



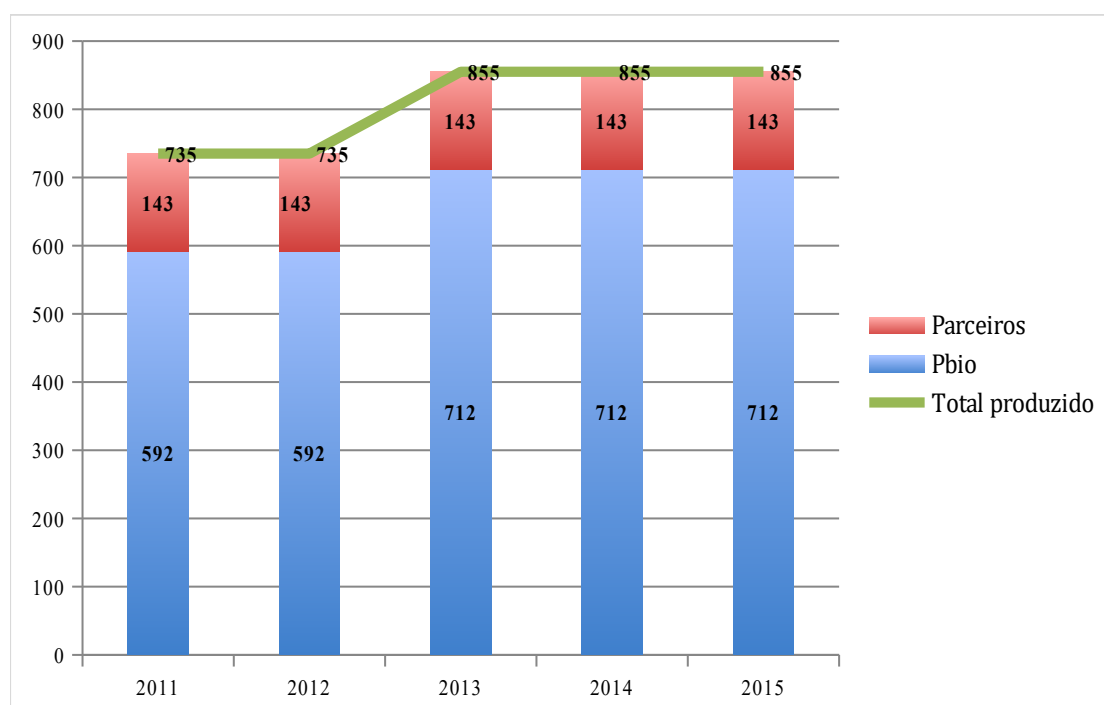
Fonte: Anuário estatístico 2006-2012.

\* Foram somados os 50% referentes à parceria com a BSBios (a mesma foi reduzida do total produzido pela BSBios).

Com relação à produção efetivamente realizada, a Petrobras fica atrás da Granol que teve uma produção em 2011 de 381.196 metros cúbicos. A Petrobras produziu em 2011 cerca de 334.536,8 metros cúbicos de biodiesel. De uma participação de 1% em 2008 no total produzido pela indústria brasileira a Petrobras passou para uma impressionante participação de 13% em 2011.

Como vimos no capítulo anterior, a Petrobras mantém no seu plano de negócios 2011-2015 e 2012-2016, a perspectiva de manutenção dos seus investimentos em agrocombustíveis, em particular no etanol voltado agora para o mercado interno (80% do total dos investimentos). O biodiesel, ao longo dos últimos anos, vem perdendo espaço para o etanol nos discursos de executivos, documentos da empresa e investimentos. Na apresentação do PN 2012-2016, por exemplo, nenhum destaque foi feito ao biodiesel. Contudo, atualmente ainda é mantida a meta de participação de 26% no mercado até 2015 (Plano de Negócios 2011-2015), o que a colocaria na dianteira do mercado. Como vemos no gráfico XXXV.

**Gráfico XXXV. Metas de produção de biodiesel da PBio (em mil m<sup>3</sup>)**

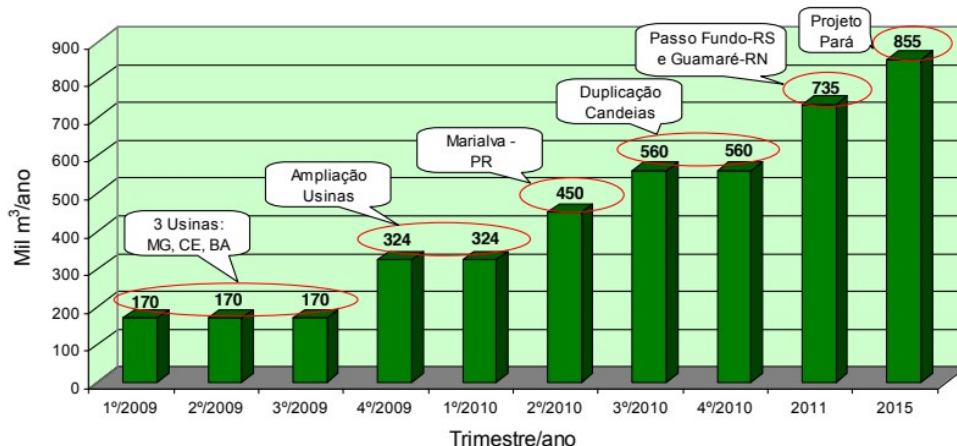


Fonte: Petrobras, Plano de Negócios 2011-2015.

Atualmente a Petrobras Biocombustível mantém muitos projetos e empreendimentos em operação no setor produtivo de biodiesel (anexo XII). Com relação às usinas próprias, encontram-se em funcionamento três usinas no semiárido, planejadas e implementadas ainda no âmbito do Gás e Energia, localizadas em Candeias, Quixadá e Montes Claros com produção total de 434,462 mil m<sup>3</sup>/ano e inauguradas em 2008/09. Todas possuem Selo Combustível Social e para isso precisam garantir que no mínimo 30% das oleaginosas necessárias para a produção sejam provenientes da agricultura familiar.

**Gráfico XXXVI. Evolução da capacidade de produção de biodiesel pela PBio e parceiros**

### Capacidade de produção biodiesel



Fonte: Gonçalves, 2011.

Em 2010, retomando um projeto da Gás e Energia, a empresa firmou parceria com a BSBIOS, tendo comprado participação de 50% em duas usinas: uma no Paraná (Marialva) e outra no Rio Grande do Sul (Passo Fundo). A capacidade produtiva é de 300 milhões de litros de biodiesel ao ano, com oleaginosas provenientes da agricultura familiar (soja).

Ainda em fase de implementação e com início de operação prevista apenas para 2013, a Belem Bioenergy, foi constituída em 2010 entre a Petrobras e a Galp com o objetivo de produzir óleo de palma no Pará para ser exportado para Portugal (e transformado em biodiesel na Europa). O projeto marcou um passo importante da Petrobras no acesso a mercados internacionais, em especial europeus, os maiores consumidores de biodiesel. A capacidade de produção será de 250 mil toneladas. Esse projeto é gerido pela Belem Bioenergy BV e envolve o plantio de 50 mil hectares de palma para a produção de 300 mil toneladas de óleo de dendê ao ano. Os investimentos realizados no Brasil correspondem à construção de viveiros, de 4 esmagadoras, produção agrícola e tancagem num total de R\$ 554 milhões, com o emprego de 1000 agricultores familiares.

O Projeto Pará, no Pará, tem o objetivo de formar o arranjo produtivo de dendê com a agricultura familiar. Envolve 24 mil hectares de palma para fornecimento de oleaginosas para uma usina da Petrobras Biocombustível, ainda a ser planejada e construída. O projeto prevê a produção de 120 toneladas de óleo de palma por ano e o envolvimento de 1.250 agricultores familiares em Mocajuba. Os investimentos previstos são de R\$ 884 milhões. Atualmente a Petrobras Biocombustível e a *holding* realizam conversas com a Vale com o objetivo de firmar uma parceria no âmbito do projeto Biovale, para possivelmente utilizar as instalações desta empresa na produção de biodiesel (PETROBRAS BIOCOMBUSTÍVEL, Relatório da Administração 2010, 2011).

A empresa possui ainda duas plantas piloto em Guimarães no Rio Grande do Norte com o objetivo de realizar pesquisas e testes na produção de biodiesel e vem desenvolvendo atividades com o objetivo de ampliar suas vantagens competitivas no



mercado. Em 2009, a PBio e o Cenpes iniciaram um trabalho de identificação de pesquisadores, universidades e outros institutos de pesquisa para realização de pesquisas em oleaginosas. Em 2009 foi assinado um Termo de Cooperação com a Embrapa para a consolidação do desenvolvimento de tecnologias adequadas a sistemas de cultivo de oleaginosas e para o desenvolvimento de novas espécies para a produção de biodiesel, bem como foram fechadas parcerias com universidades brasileiras.<sup>106</sup>

Num movimento mais recente, com o objetivo de tornar seus negócios mais lucrativos, a Petrobras tem avançado na verticalização. Segue assim a lógica das empresas mais lucrativas do mercado como a Granol, ADM, Cargill entre outras que controlam a produção de soja, o esmagamento e, agora, a produção de biodiesel. Como já vem atuando no mercado de óleos vegetais, não fica descartada e possibilidade de que no futuro a empresa amplie sua presença neste mercado. Em 2010, a PBio comprou 50% da Bioóleo Industrial e Comercial, localizada em Feira de Santana, marcando sua entrada no segmento de esmagamento que até então era realizado por terceiros. A empresa tem capacidade para processar 130 mil toneladas ao ano, com capacidade de armazenamento de 30 mil toneladas de grãos e tancagem de 10 milhões de litros de óleo (PETROBRAS BIOCMBUSTÍVEL, Relatório da Administração 2010, 2011).

Adicionalmente, ainda que esteja trabalhando com a agricultura familiar do semiárido, todo o biodiesel da Petrobras é produzido a partir do óleo de soja e algodão comprados no mercado. A mamona e o girassol comprados pela empresa dos agricultores familiares são esmagados e seu óleo e subprodutos são comercializados no mercado nacional a preços mais atrativos do que se fossem destinados à produção de biodiesel. Isso reforça a informação da ANP de que a composição do biodiesel brasileiro seria em 80% proveniente da soja, seguido de sebo bovino e de óleo de algodão. A mamona e o girassol, assim, entrariam juntamente com outros materiais graxos numa participação total de apenas 2,42%.

Essa observação é interessante por dois motivos. De um lado confirma a entrada da PBio num outro mercado, além do biodiesel, que é o mercado de óleos vegetais. Ela abre margem também para que se especule uma possível entrada futura da Petrobras nos mercados de produtos derivados de óleos vegetais. De outro, reflete a atuação da PBio como intermediadora que compra a oleaginosa, esmaga em suas plantas ou por meio de terceiros e, então, comercializa seus subprodutos e o óleo. Segundo dados da própria empresa, a Petrobras hoje já seria a principal produtora de óleo e torta de mamona no Brasil<sup>107</sup> e uma importante produtora de óleo e farelo de girassol e de farelo de soja. Todos esses produtos são comercializados atualmente pela PBio para clientes de pequeno, médio e grande porte. A venda dos óleos vegetais

<sup>106</sup> Envolvendo a Universidade Federal do Ceará, Universidade Federal Rural do Semiárido, Instituto de Agronomia de Pernambuco, Universidade Federal da Bahia, Universidade Federal de Campina Grande, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Universidade Federal de Alagoas, Universidade Estadual de Montes Claros, Universidade Federal de Minas Gerais, Universidade Federal de Viçosa, Empresa de Pesquisa Agropecuária de Minas Gerais, Instituto Agrônômico de Campina, Universidade Federal do Recôncavo da Bahia, Universidade Estadual de São Paulo entre outras.

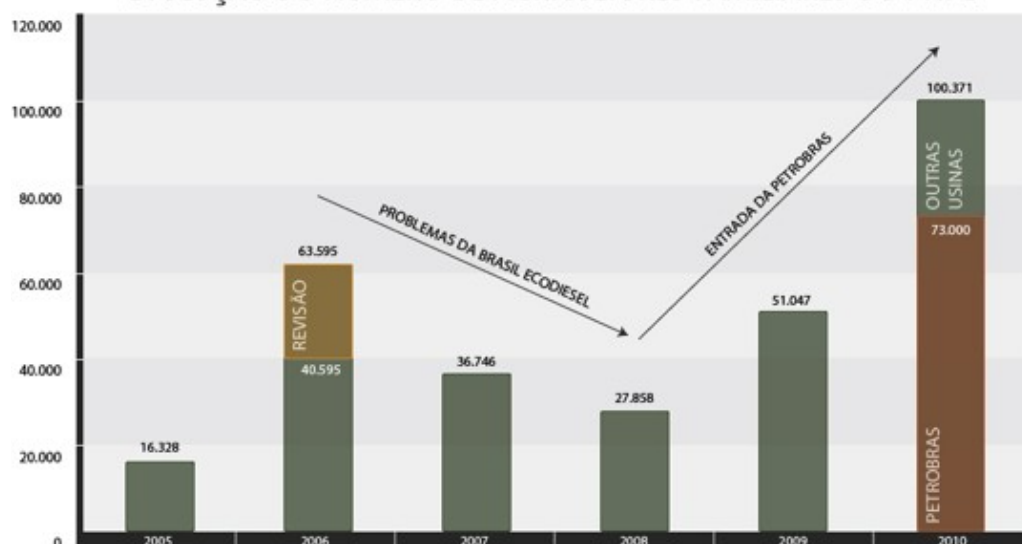
<sup>107</sup> <http://www.petrobras.com.br/downloads/energy-and-technology/energy-sources/biofuel/biocombustiveis-12-01-2012.pdf>

mostra-se mais vantajosa do que a sua utilização na fabricação de biodiesel, devido aos seus preços elevados no mercado.

#### 4.3.7.2. A PBio e a inclusão da agricultura familiar

Não obstante a ampliação da sua participação no mercado, a inclusão da agricultura familiar na cadeia ainda tem dado baixos resultados, tanto no PNPB quanto na parcela referente à PBio.

**Gráfico XXXVII. Evolução do número de agricultores familiares do PNPB**  
EVOLUÇÃO DO NÚMERO DE AGRICULTORES FAMILIARES DO PNPB



Fonte: VEDANA & RODRIGUES, 2011b.

Segundo declarações do MDA e da Petrobras, a participação da empresa nos números totais de agricultores familiares do programa é muito elevada (gráfico XXXVII). A Petrobras Biocombustível, em 2010, trabalhava com o número de 73.000 agricultores contratados. Esses números, contudo, não correspondem ao número real de agricultores incluídos no fornecimento de oleaginosas. As categorias com as quais a empresa trabalha são bastante confusas. Segundo procedimentos operacionais, há a categoria de produtores cadastrados, que são aqueles que possuem registro no Sidagri, que é o sistema que a PBio utiliza para controlar os agricultores familiares mobilizados. Dentre esses cadastrados, há um grupo mais restrito de agricultores contratados. Contudo, o contrato não reflete o número de agricultores que efetivamente produziram oleaginosas para a estatal. Os contratos estabelecidos têm duração de cinco anos, de modo que para o agricultor efetivamente plantar oleaginosas para a Petrobras e, portanto, entrar no programa, ele precisa assinar, ainda, um novo contrato de “adesão à safra” que é assinado a cada ano agrícola. Uma

vez tendo aderido à safra, o agricultor precisa plantar, colher e, então, entregar a produção à estatal.

Assim, o número de agricultores que efetivamente entregam oleaginosas à Petrobras é bastante inferior ao número de agricultores que aderiram à safra ou que estão contratados pela PBio. Os motivos para a não entrega são diversos, variando desde problemas climáticos, à quebra de contrato pelos agricultores (que vendem aos atravessadores), a problemas com a assistência técnica, ou à desistência. O grupo de agricultores incluídos efetivamente na cadeia, portanto, é bastante inferior aos números divulgados pela empresa como contratados. Estima-se, com base em sondagens de campo, que correspondam somente a cerca de 30-40% dos agricultores cadastrados<sup>108</sup>.

Segundo a empresa em 2010 (PETROBRAS BIOCOMBUSTÍVEL) a usina de Quixadá teria 40 mil agricultores contratados, Montes Claros teria cerca de 4 mil e Candeias, 27 mil agricultores (ver tabela XII). As parcerias com a BSBios contariam, ainda, com o contrato de cerca de 10 mil agricultores familiares. O número de agricultores efetivamente produzindo e fornecendo oleaginosas seria de cerca de 40 mil no total. Se tomarmos esse número como verdadeiro, o peso da Petrobras Biocombustível nos resultados sociais do PNPB, em 2010, corresponderia a cerca de 40% (VEDANA & RODRIGUES, 2011b).

**Tabela XII. Contratos estabelecidos com agricultores familiares pela Petrobras**

	<b>2008/ 09</b>	<b>2009/10</b>	<b>2010/ 11</b>
<b>Número de agricultores contratados</b>	48.919	65.554	73.209
<b>Área plantada (ha)</b>	88.806	157.959	219.628
<b>Área média por agricultor</b>	1,815 36826 2	2,40960 1245	3,000 01366
<b>Quantidade comprada da AF (t/ano)</b>	30.214	84.542	90.922,00
<b>Quantidade por família</b>	0,617 63323	1,28965 4331	1,241 95112 6
<b>Valor de aquisição</b>	R\$37. 314.8 97,00	R\$80.47 1.111,00	R\$90. 842.3 10,00

Fonte: ROSA, 2011.

Além disso, quando a empresa divulga seus dados, dificilmente revela a origem dos agricultores, ou seja, as regiões nas quais estão localizados. Isso dificulta o desenho de um quadro claro contendo o balanço da inclusão social do programa, posto que uma parcela importante desses agricultores e da produção de oleaginosas,

<sup>108</sup> Não obstante os problemas climáticos e outras contingências, esta diferença entre os agricultores que plantam e aqueles que efetivamente entregam a produção à PBio tende a se ampliar na medida em que se distanciam os preços trabalhados pela PBio (no pagamento aos agricultores) e aquele praticado pelos circuitos locais de comercialização, normalmente os atravessadores. Em 2011, esse quadro tornou-se um pouco mais complicado, pois a PBio alterou o preço de referência para as oleaginosas, deixando de se pautar para o caso da mamona, por exemplo, na praça de Irecê.

inclusive da PBio, é derivada de agricultores familiares produtores de soja da região sul do país. A manutenção do selo pela empresa tem dependido, em grande parte, desses produtores mais consolidados.

A PBio compra matéria-prima de grupos de agricultores do Rio Grande do Sul, como a Cooperbio em Palmeira das Missões e a Cooperfumos em Santa Cruz do Sul, e de outras cooperativas e grupos da região. A produção comprada é utilizada no abastecimento da usina de Candeias, o que envolve um elevado custo com logística. Essa soja, ainda que produzida pela agricultura familiar pronafiana, em grande parte não corresponde ao primeiro público elencado pelo PNPB do ponto de vista da inclusão social (WEID, 2011).

Um funcionário da empresa comenta sobre as parcerias no Rio Grande do Sul:

“O projeto [Cooperbio e Cooperfumo] que fizemos baseado nesse projeto original que fazíamos na Petrobras [do Gás e Energia] é hoje o maior fornecedor da agricultura familiar para a PBio. E se mantém o Selo graças à produção da Cooperbio e da Cooperfumos. Eles produzem soja para a PBio. Como as usinas são longe, a distância [é grande]... Bom, mas tem um negócio que eu não posso te dizer muito bem porque eu não tenho o contrato... mas só para esclarecimento: o Frei Sérgio, o irmão dele é um grande produtor de soja, produz muito. E uma empresa dessas grandes... acho que é a Cargill... da qual ele é grande fornecedor, negociou isso... ela apanha a soja deles no Rio Grande Sul e entrega óleo em outro lugar [próximo à usina no semiárido]” (informação verbal<sup>109</sup>).

No que concerne à ação junto aos agricultores familiares do semiárido, a empresa vem enfrentando muitos problemas. As dificuldades desses agricultores têm se mostrado bem maiores do que aquilo previsto e possível de ser tratado com os instrumentos oficiais do PNPB. Os principais problemas enfrentados pelos agricultores familiares são insuficiência de terras de boa qualidade, falta de apoio na produção como crédito, maquinário, insumos, assistência, problemas climáticos, ausência de boas estradas, deficiência de gestão e funcionamento das cooperativas, difícil acesso a políticas de crédito e outras (REPORTER BRASIL, 2011; CARVALHO et. al., 2008). Esse quadro, num maior ou menor grau, tem se refletido em muitas áreas do semiárido em baixas produtividades, na baixa geração de renda para as famílias produtoras e num reduzido montante de oleaginosas entregue à PBio.

Adicionalmente, em 2011, os problemas enfrentados pela empresa foram ainda maiores. Além da seca que se abateu sobre boa parte do semiárido, a Petrobras enfrentou problemas com as cooperativas com as quais estava trabalhando na Bahia, devido a problemas na gestão e com documentações, em especial com o controle de DAPs. Diante disso, o MDA procurou atuar mais ativamente por meio da fiscalização e a PBio cancelou a compra de oleaginosas de algumas dessas cooperativas. Os resultados de inclusão dos agricultores familiares em 2011 não foram divulgados até hoje, nem pelo ministério, nem pela empresa.

<sup>109</sup> Funcionário da Petrobras que trabalhava no Gabinete da Presidência na época da entrada da Petrobras na produção de biodiesel. Hoje encontra-se na Comunicação Institucional. Entrevista realizada em abril de 2012.

#### 4.3.7.3. O biodiesel e a agricultura familiar na estratégia atual da empresa

Assim, ao longo do tempo, as usinas da Petrobras situadas no semiárido, têm encontrado dificuldades para competir com as demais empresas situadas em áreas de agricultura familiar mais dinâmica e com maior capacidade produtiva (Sul, Centro-Oeste, Sudeste e Norte). Isso tem tido como reflexo uma maior demora na PBio em amortizar seus investimentos e ter lucros. Conforme podemos perceber nas declarações de um funcionário da PBio:

“Bom, essa conta é difícil de fechar. No curto prazo ela não fecha. Nós trabalhamos com prejuízo. Mas estamos num momento de estruturação da empresa, uma fase e um processo que é longo. Teremos que estruturar. *Atuamos numa região difícil.* Tivemos um processo, até metade do ano passado com os leilões da ANP, bastante perversos. O leilão só considerava o preço FOB, aí, nós que tínhamos que suportar a logística. Nesse processo todo, a ANP e o MME mudaram a lógica do leilão e criaram o FAL (Fator de Ajuste Logístico). Com isso daí, eu diria que a gente deu uma respirada para se colocar no mercado porque naquela sistemática anterior nós possivelmente estaríamos com as usinas quase sem produção... estava só vendendo com prejuízo grande e seria um desinvestimento total em regiões não produtoras de oleaginosas como o Nordeste. *A outra questão é que você vai ter que resolver o problema de produtividade na produção do semiárido.* Nós temos um custo de produção no Semiárido em função do Selo e da manutenção do Selo que é bastante alto com relação a quem está no Centro-Sul do país, então vamos ter que melhorar esse processo. (...) *Nesse processo todo, a lógica é quanto empresa em conjunto... e aí você tem a produção de etanol que tem processos mais consolidados, a gente é parceiro nas usinas, então, são as usinas que estão nas regiões mais produtivas. Você tem os projetos no Pará, desenvolvendo a produção de palma, onde se espera que lá nós tenhamos uma situação diferente. (...) Esses projetos entram se complementando, a ideia é que eles deem uma contrabalançada.* Você tem as duas usinas no Sul que estão bem situadas e possuem um retorno maior. E aí você vai conseguir contrabalançar, mas aí é algo que vem no longo prazo” (informação verbal<sup>110</sup>, grifo nosso).

Desta forma, os projetos de produção de biodiesel pela Petrobras no semiárido a partir da agricultura familiar só podem ser plenamente compreendidos se visualizados num contexto integral das atividades da PBio, incluindo as ações em etanol, as ações de produção de biodiesel no semiárido e as ações de produção de biodiesel em áreas mais produtivas e com maiores potenciais de lucro. A empresa consolida a sua estratégia de atuação no mercado de biodiesel por meio de dois blocos de iniciativas que se articulam e contrapesam. De um lado há um avanço nas parcerias firmadas com grandes produtores, nacionais e internacionais, e em regiões com vantagens na produção de oleaginosas e cana, para a produção de etanol e biodiesel. Inserem-se nesse contexto as ações em etanol, as parcerias firmadas com a BSBios de produção de biodiesel na região sul do país, os projetos com agricultura familiar da

<sup>110</sup> Entrevista concedida em abril de 2012 na Comunicação Institucional da Petrobras Biocombustível.

região norte, e a parceria firmada com o GALP com o objetivo de exportar óleo de dendê para a produção de biodiesel em Portugal. São os investimentos que mais vêm crescendo nos últimos anos e os mais destacados nos discursos oficiais da empresa (como na apresentação do PN 2012-2016). Ainda dentro desse conjunto de ações, percebe-se atualmente um avanço na direção de verticalização da produção. No outro bloco situamos as ações que envolvem a agricultura familiar do semiárido que têm um forte apelo de agregação de valor à imagem e no qual a PBio vem buscando ampliar a sua eficiência. De outro, temos os projetos de biodiesel realizados no semiárido que apresentam maiores custos e piores resultados.

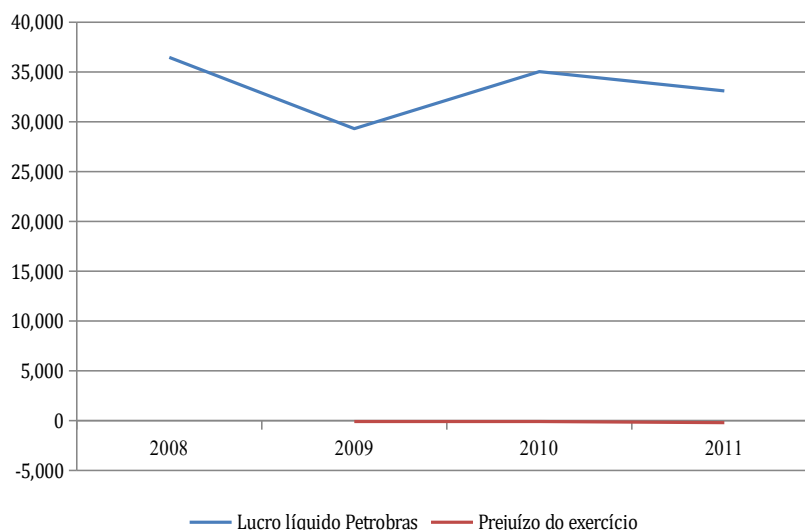
No âmbito da PBio os projetos mais lucrativos de biodiesel e de etanol, as receitas com a venda dos óleos nobres (mamona e girassol) e de subprodutos da (farelos, tortas, ácidos graxos etc.) no mercado interno e externo vêm conseguindo progressivamente equilibrar ou minorar os prejuízos derivados das maiores dificuldades encontradas na atuação no semiárido. No âmbito da Petrobras, as receitas obtidas com os leilões, por meio do qual a empresa vende biodiesel aos distribuidores, também contribuem para um maior equilíbrio nas contas. Só com os leilões a Petrobras faturou, em 2011, cerca de R\$ 75 milhões (ver tabela VI). Assim, em 2011, a PBio já apresentou um resultado bruto positivo (de R\$ 141.940,00 milhões). Seu resultado líquido, contudo, ainda foi negativo (R\$ 208.025 milhões), reflexo da depreciação e amortização dos investimentos realizados e dos prejuízos obtidos com o baixo desempenho na venda de biodiesel. Ainda assim, se comparados com os resultados financeiros da Petrobras *holding*, os prejuízos acumulados pela Petrobras Biocombustível acabam se tornando normalmente pequenos frente ao resultado geral da companhia (gráfico XXXVIII).

**Tabela XIII. Créditos junto ao acionista controlador, Petrobras, provenientes da venda de biodiesel negociadas em leilões da ANP (2008-2011/em milhões de reais)**

	2008	2009	2010	2011
<b>C o n t a s a r e c e b e r</b>		3610	3470	7516

Fonte: Petrobras, 2009;2010; 2011;2012

**Gráfico XXXVIII. Lucro líquido Petrobras e prejuízo da PBio (2008 - 2011/em milhões de reais)**



Fonte: PETROBRAS, Relatórios de Administração.

A saída da empresa, logo, é contrabalançar os diferentes investimentos em etanol e em biodiesel com o objetivo de amenizar os resultados negativos que possam ser derivados das usinas no semiárido. Ao mesmo tempo implementa ações que tornem esses empreendimentos mais eficientes, como o investimento no aumento da produtividade, *lobby* por mudanças na legislação favorecendo os atores que atuam no semiárido entre outros. No biodiesel, ainda que os projetos do semiárido resultem em algum prejuízo, eles representam atividades importantes para a empresa e uma boa fonte de capitais culturais, políticos e simbólicos que podem reforçar seus capitais econômicos. Em primeiro lugar, representam uma decisão política do Governo Federal, sendo a Petrobras atualmente o único ator garantidor do funcionamento da dimensão social do PNPB. Em segundo, representam ganhos em imagem e responsabilidade social empresarial, muito valorizados atualmente nas empresas, em particular nas de petróleo e gás. Neste contexto, a política de inclusão de agricultores familiares no semiárido se caracteriza por ter mais conteúdo do que as simples ações de *marketing* social e verde “terceirizadas” pelas empresas com organizações da sociedade civil ou governamentais e com impactos pontuais e localizados.

O reconhecimento das vantagens nos projetos de biodiesel com a agricultura familiar pode ser percebido na fala abaixo de um funcionário da PBio:

“(...) os ganhos [de trabalhar com a agricultura familiar] são bastante positivos. Ela tem tido um ganho de imagem bastante grande e isso tem efeitos nos negócios. Você está agindo nessa imagem, com retorno, com reconhecimento da sociedade bastante grande. Mas há também uma pressão e uma expectativa muito grande. Todo o município e o Semiárido todo quer a Petrobras lá. Então tem essa expectativa. Tem um ganho grande, um retorno certamente de imagem. (...) Em 2008 todo o padrão de comunicação da Petrobras foi em cima de biocombustível” (informação verbal<sup>111</sup>).

#### 4.3.8. O futuro do PNPB: as ações da PBio e a dimensão social da política pública

O contexto atual coloca dois desafios para a PBio no que concerne às suas ações com o biodiesel e a agricultura familiar: a insuficiência do marco regulatório em sustentar as empresas que trabalham com a agricultura familiar do semiárido e o aumento das cobranças por melhores resultados na Petrobras e fora, obrigando a PBio a rever suas metas operacionais. Diante desse quadro, a PBio passou a implementar duas estratégias principais. Em primeiro lugar, utilizando-se de sua posição privilegiada de agente público e, ao mesmo tempo, privado, vem exercendo o papel de intermediadora de interesses com maior pressão, buscando influenciar o governo federal pela realização de mudanças em alguns instrumentos do PNPB que favoreçam as empresas que atuam no semiárido. A maior proximidade da política da PBio com aquela seguida pela CEI significou uma menor autonomia política e gerencial para a empresa, mas por outro lado, também se reverteu no acúmulo de capital político e, portanto, em vantagens para barganhar e negociar com o governo federal sobre o andamento do programa, favorecendo a construção de novas autonomias. Em segundo, a empresa vem revendo seus instrumentos de atuação junto à agricultura familiar e, ao mesmo tempo, procurando implementar ações que possibilitem o alcance de uma maior eficiência econômica em seus processos, assegurando uma maior produtividade e um menor custo com logística.

##### 4.3.8.1. A revisão do modelo de atuação com a agricultura familiar

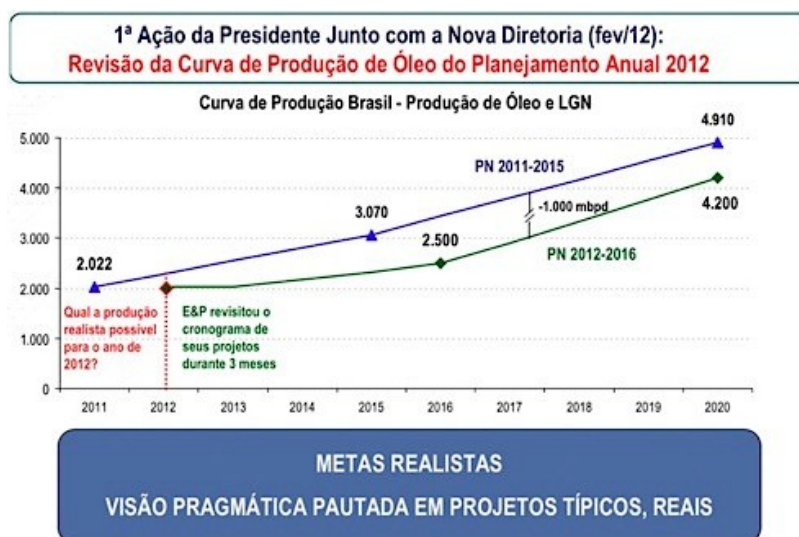
A lentidão em resultados e a maior pressão sobre a empresa das diretorias, da presidência e do conselho da Petrobras, têm levado a um processo de redefinição contínuo de suas ações na produção de biodiesel. Essa pressão também é exercida por públicos externos à empresa que cobram cada vez mais os resultados do PNPB. As cobranças exigem resultados na inclusão dos agricultores familiares e um maior retorno nas atividades produtivas de biodiesel. Adicionalmente, essas cobranças estão relacionadas com a própria credibilidade do PNPB, dotando-lhe de sentido e justificando sua continuidade ou não.

<sup>111</sup> Entrevista concedida em abril de 2012 na Comunicação Institucional da Petrobras Biocombustível.



Dentro da empresa, a maior pressão sobre a PBio por resultados foi sentida com a entrada de Maria das Graças Foster que já inicia sua gestão cobrando “ações imediatas na gestão da companhia para melhorar resultados” (PETROBRAS, PN 2012-2016, 2012). Desde que entrou, em 2012, a executiva, que teve boa parte de sua carreira na Petrobras e tem perfil mais técnico, vem imprimindo mudanças na administração da empresa, com a troca de quatro diretorias, uma revisão completa dos investimentos em curso e a ratificação e aplicação prática de procedimentos e rotinas que não vinham sendo cumpridos nas gestões anteriores como a Sistemática de Aprovação de Projetos. Nesse sentido, a apresentação do Plano de Negócios da empresa para 2012-2016 foi marcado pela revisão (com rebaixamento) de metas e pela fixação de *horizontes realistas* para a atuação da empresa, o que se refletiu nas diferentes diretorias e subsidiárias. Abaixo podemos ver a revisão de metas na produção de óleo, o carro-chefe da companhia (gráfico XXXVIII).

**Gráfico XXXIX. Postura mais pragmática da nova direção da Petrobras**



Fonte: Petrobras, PN 2012-2016.

Ao mesmo tempo, como a empresa vem enfrentando inúmeras dificuldades em compatibilizar as plantas do semiárido com as premissas de eficiência econômica, mudanças estão sendo realizadas nos seus instrumentos de ação junto à agricultura familiar. De fato, ainda que a empresa tenha ampliado a cada ano o número de agricultores familiares contratados, nem sempre isso tem significado a ampliação da capacidade produtiva desses agricultores e o bom suprimento das plantas. Ainda há muito o que ser feito para se consolidar os arranjos produtivos locais envolvendo a agricultura familiar do semiárido e isso passa pela melhoria das suas condições produtivas.

Como podemos ver num diagnóstico do MME,

“A agricultura familiar está funcionando, mas não do jeito que a gente queria. Na verdade, a agricultura familiar mais estruturada está

conseguindo se inserir e está ganhando, está vendendo, está ganhando dinheiro e tudo o mais. (...) [mas] a agricultura familiar não estruturada, ainda está muito capenga. É ainda muito dependente, no Nordeste, da Petrobras” (informação verbal<sup>112</sup>).

Nessa direção, em 2010, a empresa finalmente assinou convênios (que vinham sendo negociados há mais de dois anos com organizações e associações de assistência técnica) que tinham como o objetivo implementar um Projeto de Estruturação Produtiva dos Solos. O objetivo desse programa era melhorar as condições da estrutura produtiva do solo de alguns produtores, buscando o aumento da produtividade, com reflexos sobre sua renda e sobre o suprimento agrícola das plantas produtoras de biodiesel. No primeiro ano o projeto, com aplicação de cerca de R\$ 8,5 milhões, foram atendidas 500 famílias espalhadas no entorno das três usinas do semiárido. Em 2011 o projeto atendeu 40 mil produtores, totalizando um montante de R\$ 45 milhões. Todos os custos relacionados a esse programa puderam ser incluídos pela Petrobras Biocombustível nos cálculos de gastos com a agricultura familiar previstos pelo Selo.

Assim,

“Aí desenhamos o programa... discutiram diretrizes, área mínima o agricultor para plantar (1 a 2 ha), distribuição de sementes, apoio em assistência técnica, logística... Eu diria que esse processo, hoje, ele está em discussão. Não que vamos voltar atrás... [não é] um recuo. *Mas estamos num processo de aprimoramento.* (...) se você pegar o volume que foi a produção [no Nordeste] é muito pequeno. Então quando você vai transformar isso em resultado financeiro: para aquele pequeno agricultor lá foi importante, porque ele não tinha nada, mas do ponto de vista mais no âmbito daquela coisa maior [desenvolvimento regional], não é nada. Não é um estrondo... e esse espalhamento do processo todo criou dificuldades de implementação. Então, nesse processo, agora, a partir de três anos, se começa a fazer uma análise tentando focar. Porque você tem que ter resultado e você já tem identificado algumas regiões mais viáveis para o projeto. Então dentro dessa lógica, a gente vai reavaliar e estamos rediscutindo o programa. (...) Não adianta ser 508 municípios. [pensando assim] então se eu colocar 1000 municípios é melhor ainda... Não... é pior! Eu destruo o programa e depois eu saio de lá [Nordeste] porque eu não consegui fazer. Não deixo nada. A lógica é (...) não adianta ter um espalhamento tão grande, você tem que ter foco porque tem que ter produção. Uma certa nucleação. (...) Tem que trabalhar com o agricultor. Acho que tem que montar um processo para que aquilo seja significativo para ele, sim. Ele vai ter que encarar essa nossa parceria como algo importante para ele, não como uma questão de que ‘isso aqui vai dar uma rendinha a mais para ele’. (...) Não! tem que ser algo mais consolidado... ou não vai dar certo. (...) Ele precisa ser motivado! [O biodiesel] Tem que ser preponderante. Quando eu vejo alguns resultados que se pega, tem resultado bom, você vê que o cara

<sup>112</sup> Entrevista realizada em dezembro de 2011 com o diretor do Departamento de Combustíveis Renováveis do Ministério de Minas e Energia e participante do GTI e da Comissão Interministerial.

plantou cinco, dez hectares.. ele tem escala... isso melhora a logística, melhora a assistência técnica, melhora tudo. Mas enfim esse é um processo que o pessoal está avaliando agora e eu acho que teremos mudanças sim” (informação verbal<sup>113</sup>, grifo nosso).

Atualmente, a empresa revê sua estratégia de atuação junto aos agricultores familiares do semiárido com o objetivo de nuclear os agricultores produtores e dar uma maior eficiência à sua cadeia de suprimentos. É provável que a empresa busque concentrar seus esforços em agricultores com áreas de oleaginosas superiores a 3 ha, e em regiões que concentrem um número mínimo de produtores, evitando a pulverização do seu suprimento em largas extensões territoriais (o que lhe acarreta um maior custo logístico). Essas alterações nas estratégias colocadas em prática pela empresa, contudo, não são neutras, gerando grandes impactos nos territórios e ao longo da cadeia produtiva. Adicionalmente, a dimensão social do PNPB se afasta da sua proposta inicial, expressa nos seus documentos oficiais e discursos, de inclusão dos segmentos mais pobres da agricultura familiar do semiárido e aproxima-se de um modelo de integração mais tradicional, focado nos segmentos mais consolidados dessa região.

#### 4.3.8.2. A adoção de um papel mais ativo nas discussões sobre o futuro do PNPB

Outro instrumento que a PBio vem utilizando com o objetivo de melhorar sua situação no mercado consiste na ampliação de suas conexões com outros atores e numa maior participação da empresa das discussões e instâncias participativas decisórias do PNPB . Essa maior pressão e, ao mesmo tempo, ênfase no papel de informante privilegiado da Petrobras ficam claros na fala de um representante da Casa Civil:

“(...) a atuação da PBio com os agricultores familiares... nos demonstrou, deu base, por meio de sua tabela de custos, *para entender que os incentivos fiscais dados são muito pouco. Não é suficiente, eles produzem com prejuízo.* O preço que ela vende nos leilões a PBio (...) é obrigada a vender num preço que é bem abaixo dos seus custos e ela reivindica” (informação verbal<sup>114</sup>, grifo nosso).

Uma situação na qual essa nova postura foi percebida se deu, em 2012, nas discussões sobre gastos de logística das plantas localizadas no semiárido. Sob forte pressão da empresa e controle sobre as cadeias decisórias, foram introduzidos nos leilões mecanismos de equalização dos preços que beneficiaram as empresas que atuam no semiárido e, em particular, a PBio. Os custos com logística não eram considerados no leilão, até 2011. Assim, as usinas que produziam biodiesel a partir de compras da agricultura familiar nas regiões de agricultura mais consolidada e capitalizada tinham vantagens nos leilões. Ao mesmo tempo, as empresas que

<sup>113</sup> Entrevista concedida em abril de 2012 na Comunicação Institucional da Petrobras Biocombustível.

<sup>114</sup> Entrevista com o Subchefe Adjunto da Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais (SAG) da Casa Civil da Presidência da República e presidente da Comissão Interministerial do Biodiesel realizada em dezembro de 2011.

atuavam no semiárido eram penalizadas. O Fator de Ajuste Logístico (FAL) foi implantado no 23º leilão e introduziu um fator de ajuste do preço do biodiesel de acordo com critérios logísticos. A PBio teve um papel importante no desenho e na pressão pela introdução dessas mudanças nos leilões.

Essa maior influência e pressão da PBio são enfatizados na fala do representante da Casa Civil:

“A Petrobras traz informações importantes. E parte da alternativa que estamos desenhando para atacar o problema da regionalização e da agricultura familiar não estruturada tem muito da contribuição da Petrobras. Tem muito diálogo, percepção, de números. (...) hoje temos mais conhecimentos das coisas do que tínhamos quando lançamos o programa. E a Petrobras, ela é uma grande fornecedora dessas informações porque ela está nessa região mais complicada com esses problemas todos. Obviamente como poder público a gente tem que tomar cuidado para não fazer coisas para a empresa. Mas entender o que a empresa representa dentro do contexto e tentar fazer medidas que resolvam o problema. (...) Criar condições isonômicas para que isso aconteça. Então foi fundamental a participação da Petrobras nesse quesito. Saber o que está acontecendo, relatar claramente qual o tamanho do calo, da dor... *a gente mudou recentemente a sistemática do leilão criando o Fator de Ajuste Logístico (FAL). Na verdade ele tira a distorção de mercado que estava prejudicando sobremaneira as unidades que estavam mais distantes das matérias primas. Introduce o fator logístico.* Então, temos que tomar cuidado ao dizer que estamos fazendo a coisa para equilibrar as condições de mercado. Elas beneficiam a Petrobras, mas eu não estou fazendo pela Petrobras. É delicada essa situação. Não pense que é fácil para o governo tomar decisões que vão beneficiar a Petrobras porque isso gera desconforto, preocupação, quebra de confiança. Houve participação da Petrobras nessa nova modelagem para a gente entender profundamente o que estava acontecendo e como estava e... então desenhar as melhores alternativas” (informação verbal<sup>115</sup>, grifo nosso).

Ao mesmo tempo, os anos de 2011 e 2012 vêm sendo fortemente marcados por uma maior discussão sobre o novo marco regulatório para o setor de biodiesel, o que pode alterar de maneira definitiva os rumos do PNPB. Nesse período observou-se também uma reorganização dos atores empresariais envolvidos na cadeia com a adoção de uma postura mais ativa. Em junho de 2011, a UBRABIO, principal organização representativa dos interesses empresariais no biodiesel sofreu um “racha” causado pelo crescente descontentamento com a representação do setor. Assim, em 2011 foi criada a Associação dos Produtores de Biodiesel (APROBIO) que tem como principal objetivo defender os interesses das indústrias produtoras de biodiesel e pressionar pela construção de um novo Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel (PNPB2). Dentre os seus associados estão a Barralcool, a Bio Óleo, a Comanche, a JBS, a Cesbra, a Fertibom, a Grupal entre outras. Até o final de 2011 possuía 28 associadas, contabilizando 36 plantas industriais e era responsáveis pela

<sup>115</sup> Entrevista realizada em dezembro de 2011 com o diretor do Departamento de Combustíveis Renováveis do Ministério de Minas e Energia e participante do GTI e da Comissão Interministerial.

produção de 3,73 bilhões de litros de biodiesel por ano. Isso correspondia a 54,8% da capacidade autorizada pela ANP.

A primeira ação da APROBIO foi a articulação em 19 de outubro de 2011 da Frente Parlamentar<sup>116</sup> em Defesa do Biodiesel (Requerimento número 3.554 do deputado federal Jerônimo Gorgen) que tem agido na direção de unificar no Congresso a luta pela defesa do setor do biodiesel (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2011). Recentemente, uma das vitórias da Frente e do setor empresarial do biodiesel foi a aprovação em dezembro de 2011 da Lei 12.546, conversão da MP 540, que isentou a produção de biodiesel da cobrança de PIS/COFINS. A Medida autorizava um crédito presumido para matérias-primas compradas de pessoas físicas e praticamente anulou o benefício tributário do selo.

Veja,

“Se eu sou uma usina de biodiesel e eu compro o óleo de uma esmagadora produtora a 1.500 reais a tonelada. Ele me vende com PIS CONFINS, então 9,25 de PIS CONFINS, vamos colocar a 10%, seria 15 centavos de PIS CONFINS. Quando eu vendo o biodiesel da agricultura familiar eu posso abater meu PIS CONFINS que tem uma alíquota normal de 18, ela passa para 7. Mas tem aqueles 15 que eu trouxe de crédito. Então eu pago os meus sete e ainda tenho um crédito. E se eu não fizer com a agricultura familiar? Eu vou pegar os 15, vou pagar 18, diminuindo do meu crédito eu vou pagar 3. Então, o que efetivamente está pagando é 3 centavos por tonelada, a diferença é muito pequena. A diferença não é 18 para 7, porque tem o acumulado. Então nos tomamos um tombo no modelo tributário” (informação verbal<sup>117</sup>).

Assim, em reação a essa medida os grupos de interesse articulados em torno do MDA, da PBio e dos principais atores da CEI procuram formas para recuperar as vantagens tributárias do Selo Combustível Social. As pressões desses atores têm demandado a extensão dos benefícios tributários do selo às oleaginosas compradas da agricultura familiar, mas que não se destinam à produção de biodiesel. Contudo até o momento não há perspectivas de avanço nessa direção, posto que é uma demanda complicada para o Ministério da Fazenda, pois acarretaria redução na receita tributária.

<sup>116</sup> A Frente tem participado ativamente das discussões sobre o novo marco regulatório. Sua composição é bastante diversificada. No requerimento apresentado à Câmara dos Deputados contava com 239 parlamentares, sendo 24% ligados à bancada ruralista, que tradicionalmente são porta-voz dos interesses do agronegócio, e 49% pertencentes às bancadas do Norte, Nordeste e Minas Gerais, os estados privilegiados no marco regulatório inicial do Programa. Ao mesmo tempo, a Frente encontra-se bastante articulada com organizações representativas do segmento industrial da cadeia do biodiesel (VELOSO, 2011) e reúne também, em menor número, parlamentares que são interlocutores dos movimentos sociais (como alguns parlamentares do PSOL, PT entre outros).

<sup>117</sup> Entrevista realizada em dezembro de 2011 com o diretor do Departamento de Combustíveis Renováveis do Ministério de Minas e Energia e participante do GTI e da Comissão Interministerial.

Como pode ser percebidos na fala de um representante do MDA:

*“A gente tentou evitar essa medida e não conseguiu. A gente está tentando mexer nos marcos, alguns elementos do marco legal, como por exemplo, a extensão da isenção de PIS CONFINS para oleaginosas que não viram biodiesel. Esse é um dos grandes fatores que impedem hoje que outras empresas com menos fôlego financeiro assumam trabalhos mais fortes com oleaginosas diversificadas. (...) sobretudo mamona e girassol no Nordeste. Porque atualmente a Petrobras não produz biodiesel de mamona, se ela faz outro produto ou se ela vende, ela não tem isenção de PIS CONFINS. Então até hoje eles não tiveram nenhum centavo de isenção que inicialmente era o principal motivo para uma empresa aderir ao selo. (...) [Mas] o benefício fiscal é sempre uma discussão forte com a Fazenda e, até hoje, ele não cedeu... e o nosso cerco foi forte. Nós nos articulamos bem com o MME, com o MAPA, e em geral com a Casa Civil também. Mas nem tudo é possível. Mas isso ainda está em andamento, ainda estamos em negociação”* (informação verbal<sup>118</sup>, grifo nosso).

Um outro ponto em discussão que definirá o futuro do PNPB e, por conseguinte, de suas medidas sociais é a discussão do Novo Marco Regulatório para o PNPB. Desde janeiro de 2010 a percentagem de adição de biodiesel ao diesel comercializado no país é de 5%. Como a legislação de biodiesel não tem mais rampa de crescimento prevista em lei e, ao mesmo tempo, há uma elevada capacidade ociosa na indústria de biodiesel no Brasil, a ampliação do mercado tem sido uma demanda constante do empresariado. Um dos atores mais ativos na discussão do novo marco é a APROBIO e a Frete Parlamentar. Seu discurso, centra-se em medidas que garantem o crescimento do mercado -interno e externo, mas englobam questões ambientais e sociais como forma de legitimação. Dentre as bandeiras reivindicadas estão o aumento da mistura obrigatória do biodiesel ao óleo diesel fóssil (10% até 2014 e 20% até 2020), correção de distorções tributárias, criação de políticas de apoio às exportações, manutenção das medidas de inclusão social pela diversificação das culturas e melhorias na logística (RODRIGUES, 2011d).

Para o MME e a Casa Civil o aumento da quota é importante, mas requer um tempo para garantir a inclusão sustentável da agricultura familiar no mercado. Outros atores que são contrários à ampliação do mercado no curto espaço de tempo são os segmentos ligados aos distribuidores e aos postos de abastecimento que defendem que a ampliação implicaria a adaptação de equipamentos e a mudança de procedimentos de transporte, armazenamento e comercialização desse biocombustível o que se traduziria em mais custos.

Para o MDA o aumento da percentagem de adição de biodiesel num curto espaço de tempo pode agravar os problemas e desafios relacionados com a inclusão social. Ao

<sup>118</sup> Entrevista com consultor do MDA do Programa de Biocombustíveis e Agricultura Familiar. Realizada em janeiro de 2012.

mesmo tempo, ele procura se articular com a PBio de modo a conseguir melhores resultados na inclusão dos agricultores familiares, num curto espaço de tempo, de maneira a legitimar e justificar a manutenção dos instrumentos sociais no PNPB. E isso, na opinião dos técnicos do MDA -que possuem muito eco dentro da empresa, dependerá da capacidade da empresa em pensar instrumentos de inclusão que sejam conciliáveis com a busca de eficiência econômica de suas operações.

Percebemos claramente a encruzilhada que a conjuntura atual coloca para o PNPB na fala de um representante do MDA:

“Ainda estamos numa luta para consolidar isso [o programa com a inclusão da agricultura familiar]. (...) o *Programa está numa encruzilhada. Neste momento vivemos uma encruzilhada. Se ele vai ser um programa só de soja, que é o debate interno, ou se ele vai conseguir diversificar*. Então hoje o governo tem que decidir o que ele quer... porque a operação no Nordeste é uma operação de prejuízo para a Petrobras. Além das ineficiências econômicas que para mim são gritantes, a falta de visão econômica do negócio (...). Então tem engrenagem para rodar, mas falta visão econômica. Na minha opinião falta uma decisão de gestão. Tem que priorizar” (informação verbal<sup>119</sup>, grifo nosso).

Para boa parte dos segmentos que defendem a agricultura familiar e, as ações no semiárido, esse seria um momento crucial para o PNPB reafirmar seu compromisso com a dimensão social. Contudo, nada está garantido. O futuro do PNPB e de suas metas sociais, neste momento, dependerão da capacidade desses atores em se articularem numa aliança que construa uma agenda comum capaz de conformar uma estratégia única que pressione o governo nessa direção. Nesse movimento, a PBio ganha papel central.

<sup>119</sup> Entrevista com consultor do MDA do Programa de Biocombustíveis e Agricultura Familiar. Realizada em janeiro de 2012.

## **Objetivos do capítulo e conclusões preliminares: Como se dá a atuação da Petrobras (e da PBio) no biodiesel e quais os fatores que moldam sua estratégia de atuação?**

Pretendemos com esse capítulo reconstruir e entender “como” se deu a entrada e foi moldada a estratégia de atuação da Petrobras no mercado de biodiesel. Vimos que a decisão da empresa de entrada no mercado de energias renováveis se deu ainda nos anos 2000. Contudo, foi somente em 2003, com a formação de um GT, pela Diretoria de Gás e Energia que a empresa começou a formular uma estratégia de atuação. Esse período coincidiu também com um maior debate no âmbito do governo federal em torno do desenho de uma política para o biodiesel que combinasse a dimensão econômica, ambiental e social.

Naquele momento a política pensada pelo governo federal para o biodiesel reservava à Petrobras atuação na distribuição e comercialização, deixando para a iniciativa privada o papel de promotor da inclusão da agricultura familiar. Nesse sentido, como as ações da Petrobras de entrada na produção de biodiesel não entravam em conflito com as ações do governo previstas no PNPB, elas puderam se desenvolver em paralelo ao desenvolvimento da política oficial.

No ano de 2007/08 acontecimentos externos, como o risco de descrédito do PNPB decorrente dos problemas financeiros e operacionais enfrentados pela Brasil Ecodiesel, alteram essa conjuntura. O governo federal diante desse cenário optou por delegar à Petrobras o papel de principal agente indutor da inclusão da agricultura familiar. Esse movimento foi acompanhado de uma reação mais enérgica por parte do Governo que se apropriou e utilizou instrumentos para ampliar o seu controle sobre as ações da estatal. Uma dessas ações foi a troca da Diretoria e a opção pela antecipação e criação da Petrobras Biocombustível, com o objetivo de alinhar as ações da empresa com as visões e estratégias do governo.

A partir de 2008, com a criação da Petrobras Biocombustível, a estratégia de atuação da empresa no mercado de biodiesel vai se modificando progressivamente. Essa mudança é também resultado da ação de fatores externos, próprios da conjuntura e incontroláveis pela empresa. No biodiesel, as ações implementadas pela empresa passaram a ser questionadas de forma progressiva por resultados e por demandas por uma atuação mais eficiente, tanto do ponto de vista do governo federal, que precisa legitimar o PNPB, quanto dos atores internos à empresa para os quais a atuação nos agrocombustíveis, e principalmente as ações com a agricultura familiar, ainda precisavam ser validadas (o que é acentuado com a mudança de presidência em 2012, com a entrada de Maria das Graças Foster).

Atualmente, a estratégia da PBio de atuação nos agrocombustíveis pode ser dividida em duas áreas principais: o etanol, que é o foco principal e recebe a maior parte dos investimentos, e o biodiesel. O etanol busca desenvolver projetos em parceria com usinas já consolidadas e colocar a PBio na posição de um dos principais produtores do país com 12% do mercado nacional em 2015. Sua estratégia, portanto,



se pauta na mescla da dimensão ambiental, do ponto de vista de um combustível com menores emissões, e econômica, voltada para o atendimento do mercado interno. No biodiesel sua estratégia é mais diversificada e envolve além das dimensões acima enfatizadas a dimensão social, cujas ações da PBio se focam principalmente nas ações do PNPB. De um lado a empresa aposta em projetos próprios ou em parceria que possuem um potencial maior de retorno por serem localizadas em áreas com maior oferta de oleaginosas e que podem envolver ou não a agricultura familiar em sua estratégia. De outro aposta em projetos próprios com um forte conteúdo de responsabilidade social empresarial e para os quais a empresa ainda busca uma maior eficiência econômica por meio da combinação da produção de biodiesel, com a venda de óleos e subprodutos e com as receitas derivadas dos leilões.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo deste trabalho foi compreender como se deu o movimento de entrada da Petrobras no mercado de biodiesel, em particular naquelas ações que privilegiavam a inclusão da agricultura familiar do semiárido, identificando e caracterizando fatores da conjuntura político-econômica-social que tornaram os investimentos em agrocombustíveis atrativos para a empresa e as distintas forças, internas e externas, que moldaram e influenciam, ao longo do tempo, sua estratégia de atuação. Isso nos levou a três perguntas principais que procuramos responder no decorrer do trabalho, são elas:

- i. Quais são as motivações que incidem sobre a Petrobras, na década de 1990 e 2000, e que tornaram o mercado de agrocombustíveis e de biodiesel uma oportunidade para a empresa aplicar seus capitais com o objetivo de construir novas vantagens competitivas?
- ii. Tendo em vista os diferentes fatores (estruturais, mercadológicos, diplomáticos) que levaram a empresa a entrar no mercado de biodiesel, quais são as principais forças internas e externas que influenciam e moldam sua estratégia de atuação nesse mercado?
- iii. Como estatal, a Petrobras apresenta uma dimensão pública. Tendo isso em vista, como as estratégias da empresa se articulam e são influenciadas pelas diretrizes desenhadas no âmbito do governo federal para o PNPB?

Nosso estudo, seguiu dois caminhos: o primeiro foi a análise das múltiplas dimensões da firma e de seu comportamento nos mercados, com ênfase maior no entendimento das petroleiras; o segundo residiu em entendermos como se comportam e como são tomadas as decisões no âmbito de uma estatal, tendo em vista o jogo de controle e autonomia estabelecido entre a ela e os órgãos governamentais aos quais está subordinada em maior ou menor grau. Foi o avanço nessas duas questões que nos forneceu elementos para entendermos esse movimento da Petrobras no mercado contemporâneo.

No capítulo 1 vimos que os mercados são construções políticas e sociais cuja estrutura reflete a distribuição de capital específico àquele campo dentre os seus participantes. As firmas de acordo com essa perspectiva competem no mercado com o objetivo de ampliar o estoque de capitais que possuem, ampliando o seu poder e, portanto, suas vantagens competitivas. O capital exprime o montante de trabalho, material ou imaterial, acumulado em diferentes dimensões (econômico, social, cultural, político) ao longo da sua trajetória, mas também imprime um potencial de transformação e de futuro. Na medida em que é poder, o acúmulo de capitais melhora o posicionamento e amplia as chances de sucesso das estratégias futuras, seja num mercado no qual já atua, seja num novo mercado que deseja explorar, criando

vantagens competitivas. As estratégias estabelecidas pelas firmas nesse contexto são direcionadas a um amplo leque de atores e assumem formas variadas, pois almejam conquistar diferentes capitais.

Os elementos reunidos no capítulo três nos permitiram compreender que no contexto recente a Petrobras reunia capitais de distintas naturezas que tornavam possível e provável sua atuação num campo, até então novo para ela, e que se tornava bastante promissor do ponto de vista da construção de vantagens competitivas: o dos agrocombustíveis. Além de representarem uma diversificação nos seus mercados com a perspectiva de lucros, os agrocombustíveis possibilitavam à empresa reforçar seus capitais políticos, sociais e culturais, e, logo, simbólico. A sua entrada nos agrocombustíveis permitia a consolidação de relações de confiança com setores do governo e outros atores e a construção de uma imagem mais sólida de responsabilidade social e ambiental com potencial para se reverter em importantes vantagens competitivas sustentáveis ao facilitar sua atuação no mercado, melhorar sua relação com públicos de interesse, incluindo governos, e criar novas oportunidades de investimento.

O elevado capital econômico e financeiro, baseado no seu imenso patrimônio, lucros gerados e em outros resultados acumulados pela firma em sua trajetória, dotam a empresa de um maior fôlego financeiro para implementar ações importantes do ponto de vista competitivo, mas que não geram lucros no curto e no médio prazos. Seu capital econômico, assim, está intrinsecamente ligado aos avanços e acúmulos de outros capitais, como social, político entre outros, que se mostram importantes para a diferenciação da empresa frente aos seus concorrentes e que, na frente, podem novamente se converter em capitais econômicos. Um reforça ao outro, ainda que o capital econômico acabe sendo o determinante na medida em que a firma precisa sempre garantir bons resultados financeiros, condição para a sua sobrevivência no mercado e para legitimação de suas estratégias. Nesse sentido, os capitais econômicos acumulados pela firma são condição inicial e uma vantagem para a mesma entrar em mercados. E esse foi o caso da produção de agrocombustíveis com a agricultura familiar. Os bons resultados financeiros e econômicos da Petrobras e sua posição confortável no mercado nacional, a colocavam numa posição vantajosa frente às suas concorrentes e possibilitavam que a mesma avançasse no mercado de biodiesel com a agricultura familiar, ainda que estas ações não tivessem perspectivas de lucros imediatos.

A Petrobras se caracteriza, também, por ter um elevado capital cultural, neste trabalho entendido como a dimensão organizacional, que determina que a empresa tenha um corpo de trabalhadores e de administradores altamente qualificado e um universo de rotinas e procedimentos bastante adaptados às atividades desempenhadas. Isso lhe confere uma elevada capacidade dinâmica para adaptar-se e renovar-se constantemente frente às contingências do momento e à realidade. Adicionalmente, a Petrobras é reconhecida como uma firma de excelência em distintos campos, sejam tecnológicos, econômicos, ou ambientais e sociais. Seus investimentos no campo da responsabilidade social e ambiental contribuem para a criação na sociedade brasileira de uma imagem de empresa preocupada com temas de interesse público da sociedade como, por exemplo, a preocupação ambiental (ligada ao Projeto Tamar de preservação de tartarugas); o incentivo ao esporte (financiamento de boa parte dos

Jogos Pan Americanos, bem como de equipes de esportistas brasileiros); e o fomento à cultura (patrocínio da Orquestra Petrobras Sinfônica e de peças de teatro e filmes de cinema). Por outro lado, por ser uma empresa estatal, a Petrobras também é mais cobrada pela opinião pública, pelos governos e pela sociedade civil organizada e movimentos sociais a adotar uma postura social e ambientalmente responsável, o que se relaciona diretamente com a sua face pública.

Todas essas competências organizacionais, expressas principalmente em suas capacidades dinâmicas, rotinas, procedimentos especializados e nos seus títulos, possibilitaram que a empresa operasse bem em setores com os quais não estava familiarizada, como os agrocombustíveis, com um menor tempo de adaptação. Ao mesmo tempo, sua presença constante nos campos sociais, culturais e de meio ambiente lhe proporcionam uma imagem que a associa a sentimentos e qualificações positivos na sociedade brasileira. Isso possibilitou que essas novas diversificações fossem realizadas com uma maior facilidade, e com menos resistências dos governos, sociedade civil e outros públicos envolvidos. Como vimos ao longo do trabalho, o imenso capital cultural da Petrobras foi determinante na criação de uma relação de maior confiança com as organizações da agricultura familiar e movimentos sociais que desconfiavam da atuação da BED e, por isso, se afastavam do programa do biodiesel.

A Petrobras caracteriza-se, também, por um elevado capital social, estando inserida em redes de distintas naturezas que envolvem atividades produtivas com interações com fornecedores e outros prestadores de serviços, órgãos reguladores e concorrentes; atividades de responsabilidade social e ambiental empresarial, como organizações da sociedade civil, movimentos sociais e governos; e atividades de pesquisa e desenvolvimento, envolvendo institutos, universidades, laboratórios e outros atores ligados à área tecnológica. A entrada da Petrobras no mercado de agrocombustíveis a colocou em interação e, ao mesmo tempo, numa maior articulação, com um universo grande de organizações, sindicatos e movimentos representantes de trabalhadores rurais e agricultores familiares que, até então, não possuíam uma rotina de interação com a empresa. Quando existente, esta interação dava-se mais na implementação de projetos de responsabilidade social empresarial pontuais do que na realização de atividades produtivas rotineiras da empresa, que até então focavam-se noutros tipos de públicos.

A inserção da empresa nessas redes traz pontos positivos e negativos. Como ponto negativo, elas deixam-na mais exposta a críticas e denúncias, bem como aumentam as demandas que lhes são direcionadas e com as quais seus administradores têm que lidar. Como ponto positivo, todas essas redes de relacionamentos estabelecidas lhe conferem facilidades em desenhar e implementar suas estratégias na medida em que permitem a antecipação de críticas e denúncias, possibilitam o acesso a informações especializadas, facilitam a inovação, suavizam as críticas que lhes são dirigidas, possibilitam a articulação da firma com atores tomadores de decisão, bem como conferem à empresa um fortalecimento de sua identidade na sociedade como empresa democrática, social e ambientalmente responsável.

Como parte do aparato estatal e parte do mercado, a Petrobras desde a sua criação estabeleceu laços muito próximos com o Estado (e governos) brasileiro, em particular com as autoridades responsáveis pelo setor de política energética, em múltiplas escalas. Seu peso político no desenho das políticas do setor, ao longo dos tempos, tem permanecido elevado. O maior acúmulo de capital político facilitou a atuação da empresa ao longo de sua trajetória, em especial, na sua capacidade de influenciar e moldar o mercado e as instituições sociais que o conformam, a seu favor. A entrada da Petrobras nos agrocombustíveis, em particular com a atuação junto à agricultura familiar, representou um movimento ambíguo com relação ao seu capital político.

Como iniciou sua atuação no PNPB de forma mais autônoma, a empresa buscou outras formas de ampliação do seu capital político na política pública. Com uma menor interação com os órgãos governamentais, as lideranças da empresa procuraram reforçar seu posicionamento frente ao Estado, se aproximando de grupos e redes de organizações, sindicatos e movimentos sociais que trabalhavam com a agricultura familiar e que não concordavam com a política desenhada no seio do governo federal. Almejava assim, ampliar seu capital político e social e ganhar um maior peso, por ser intermediadora de interesses, nas negociações junto ao governo. Num segundo momento, quando as estratégias da empresa e do governo federal se alinharam, essa dinâmica se alterou novamente.

Todos esses capitais acumulados contribuíram para que a Petrobras mantivesse (e mantenha) um elevado capital simbólico que se expressa na sua posição dominante no mercado brasileiro e no destaque que ganha progressivamente no plano internacional. Ao mesmo tempo este capital simbólico é constantemente reforçado pelo imenso patrimônio tangível e intangível que a empresa possui, pelas vantagens competitivas que tem conseguido manter ao longo de sua trajetória e pelo patamar de excelência a que chegou nas suas atividades administrativas e operacionais e que a colocam atualmente na fronteira tecnológica do setor. As origens do imenso capital simbólico e identidade política carregados pela empresa estão associadas à sua própria formação e criação como símbolo da soberania brasileira sobre os recursos de petróleo e gás. Ele é fruto, portanto, do acúmulo e da renovação contínua de capitais pela empresa ao longo de sua trajetória, desde a sua criação até os dias de hoje, nos diferentes mercados nos quais atua. Ao entrar no mercado de agrocombustíveis, a Petrobras carregou consigo, parte do capital simbólico construído no mercado de petróleo e gás. Esse capital tende a ser reforçado na medida em que a empresa vai acumulando e gerando novos capitais com suas atividades nos distintos mercados em que atua.

Os mercados de agrocombustíveis, portanto, apresentavam na conjuntura social, político e econômica recente oportunidades para a Petrobras aplicar seus capitais com o objetivo de ampliar suas vantagens competitivas que a coloquem um melhor posicionamento no mercado frente às suas concorrentes. A fim de avançarmos no entendimento da estratégia da empresa, em particular no que concerne à atuação junto à agricultura familiar do semiárido, procuramos ao longo do capítulo 4 reconstruir os seus passos no mercado de agrocombustíveis. Atentamos em nossa análise para a influência das relações sociais e políticas, nas quais a empresa estava imersa em cada conjuntura específica, e para a permanente interação entre as ações da

empresa e a política do governo federal. A análise empreendida nos mostrou que a estratégia da empresa de atuação junto à agricultura familiar, mais do que uma simples resposta às oportunidades de mercado ou ao jogo competitivo, foi bastante influenciada pelos atores que estavam à frente de sua implementação na estatal, e por suas relações políticas e sociais (formais e informais), bem como pelos rumos que tomava a política pública negociada no governo.

Nesse sentido, nossos resultados reforçam a constatação de Alveal de que a autonomia das estatais é politicamente definida em relação ao pacto estabelecido entre os atores estruturais do sistema a respeito de seu papel no desenvolvimento (que pode se dar em torno de uma política pública), enquanto que é a própria dinâmica de evolução deste pacto que abre espaço para processos que possibilitam (ou não) a construção da autonomia por esses atores. A atuação da Petrobras na produção de biodiesel com a agricultura familiar demonstra que, num primeiro momento no qual a política pública não se estruturava sobre a atuação da estatal e a etapa produtiva e de inclusão social eram relegadas à iniciativa privada, as lideranças da estatal tiveram uma maior autonomia para implementar sua estratégia num caminho que se distanciava daquele assumido pela política pública oficial.

Contudo, no momento em que esse pacto foi fragilizado e ameaçado pela não adesão da iniciativa privada aos anseios do governo de promoção da inclusão social da agricultura familiar do semiárido e pela quebra da Brasil Ecodiesel, a estatal teve sua autonomia reduzida com um maior acionamento, por parte do Estado, de instrumentos de controle que fizeram com que a sua estratégia se alinhasse com as diretrizes do PNPB. Assim, em distintos contextos, as interações estratégicas entre a empresa, atores do governo e suas agências, atores privados, sociedade civil organizada (dentre elas movimentos sociais e organizações representativas de interesses variados como ambientalistas, direitos humanos etc.) e as seletividades do Estado em torno da política do PNPB conformaram um campo de poder que influenciou e restringiu, os caminhos e objetivos possíveis para a empresa no desenho de suas estratégias. Contudo, essa dinâmica também criou e cria permanentemente as oportunidades para as lideranças da empresa construírem novas autonomias. A maior aproximação da estratégia da empresa daquela perseguida pelo governo federal no âmbito do PNPB e a sua eleição como principal instrumento de inclusão da agricultura familiar do semiárido ampliou a pressão do governo e de outros atores sobre a atuação da Petrobras, reduzindo a sua autonomia, principalmente com relação ao Estado. Entretanto esse novo posicionamento permitiu também um maior acúmulo de capital político e um maior reconhecimento da empresa como intermediadora da política pública junto ao Estado, criando novas possibilidades de intervenção no âmbito da política pública e ampliando o espaço para construção de nova autonomia nas fases subsequentes.

A análise da trajetória de formação da estratégia da Petrobras e do PNPB chama atenção para alguns importantes elementos relacionados ao estudo de políticas públicas. O primeiro refere-se ao processo contínuo e simultâneo entre a formulação, implementação, avaliação e modificação/reforço desses instrumentos. Esses processos não se dão de uma maneira estanque, mas são constantemente negociados e renegociados no jogo político no qual formuladores e implementadores têm seus papéis sobrepostos e intercambiados. Muitas vezes as análises das políticas públicas

considera esses momentos como etapas separadas ou estáticas dos embates e negociações que se desenrolam em torno das políticas públicas. Nessas situações a cadeia de implementação de uma política, que envolve distintas esferas e participantes, é tida como um encadeamento harmonioso de etapas subseqüentes e os agentes implementadores, como agentes neutros na aplicação dos instrumentais que lhes são designados.

A reconstrução das etapas iniciais de atuação da Petrobras no mercado de biodiesel coloca essa visão em questão e dá destaque ao papel e à autonomia que os agentes que de fato implementam a política, nesse caso a Petrobras, podem adquirir no seu direcionamento. No jogo político, como vimos no capítulo 2, os atores têm sempre espaço para desenhar estratégias que utilizam as seletividades do Estado em seu favor ou para jogar com as pequenas margens existentes nas políticas com o objetivo de realizar seus interesses.

A transposição dos dispositivos conceituais barganhados na esfera federal para a realidade local não se dá de forma automática, mas depende da interação dos agentes implementadores com o público e a realidade em questão. Sua implementação, portanto, depende de uma adaptação permanente às características locais, processo que é realizado de forma simultânea e dinâmica pelos agentes implementadores e por aqueles que de fato serão beneficiários da política pública. Os caminhos trilhados por um determinado instrumental na realidade local, portanto, serão resultado da forma pela qual os dispositivos pensados na política pública são apropriados e utilizados estrategicamente pelos atores de maneira a realizar seus interesses. A introdução dessa dimensão estratégica do comportamento dos atores quebra com o determinismo das análises mais tradicionais. Ao mesmo tempo, ela permite o seu enriquecimento ao reconhecer e dar sentido a um amplo universo de consequências e resultados não esperados (ou não intencionais do ponto de vista das expectativas que povoavam seu desenho inicial), positivos ou negativos, que são postos em marcha pelas políticas. A observação desses casos e o seu monitoramento servem de importante fonte de informações para o aprimoramento e a correção de rumo dos instrumentos de políticas públicas, aproximando-os das realidades nas quais serão implementadas.

No caso estudado, a autonomia da Petrobras nos anos iniciais do programa a possibilitou seguir, dentro do PNPB, uma estratégia que se distanciava, em muitos aspectos, daquela perseguida pelo governo federal (aceitação da perspectiva de esmagamento/integração pelo fornecimento de matéria-prima; inclusão no médio prazo de segmentos da agricultura fragilizados/inclusão de produtores no curto prazo etc.). Assim, ainda que não fosse pensada, num primeiro momento, pela política pública como um ator a promover a inclusão social, a Petrobras optou pela construção de três usinas no semiárido brasileiro, que trabalhariam a partir da mamona produzida pela agricultura familiar. Esse comportamento teve ao menos duas consequências não esperadas. A primeira, observada no plano local/regional, foi que, ao entrar no mercado da Bahia comprando mamona, a Petrobras mexeu na estrutura de preços e nos arranjos produtivos locais, o que se refletiu no estabelecimento dos preços da mamona num patamar mais elevado e num enfraquecimento dos atravessadores locais. A segunda foi que, tendo em vista os elevados custos da mamona e a valorização do seu óleo, a Petrobras, ao optar por comprar mamona da agricultura

familiar do semiárido, passou também a atuar no esmagamento e na comercialização de óleos vegetais e outros subprodutos, mercados até então impensados para uma petroleira.

O comportamento estratégico, contudo, não é observado apenas nos agentes implementadores, mas também nos diversos atores que se enquadram (ou não, como estratégias de reação) nos critérios de uma determinada política pública. A entrada da Petrobras no mercado de biodiesel, justamente por apresentar uma estratégia distanciada daquela do governo federal, possibilitou a aproximação de grupos da agricultura familiar que não estavam, antes, inseridos no PNPB. Ao mesmo tempo, houve casos nos quais as organizações dos agricultores familiares perseguiram estratégias autônomas que utilizaram o PNPB e sua relação com a Petrobras como instrumentos de fortalecimento da sua infraestrutura e de ampliação dos demais mercados e cadeias nos quais estavam inseridos. No caso de uma cooperativa no norte de Minas, os convênios estabelecidos com a Petrobras possibilitaram a concretização de um financiamento com o BNDES para a construção de uma unidade de esmagamento multióleos, que a possibilitará ampliar os mercados nos quais atua para além do biodiesel. Noutra situação, agricultores inseridos na cadeia melhoraram suas condições de vida pela articulação, a partir do PNPB, de outras políticas para a agricultura familiar. Ainda que o PNPB gerasse uma baixa renda para essas famílias, ele possibilitou a geração de sinergias entre a produção de oleaginosas e outros produtos (por meio dos consórcios ou do reinvestimento da renda da oleaginosa) que, permitiram a essas famílias acessarem programas de geração de renda como o Programa Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE).

Esse jogo estratégico desempenhado pelos atores envolvidos numa determinada política pública e o reconhecimento da sua capacidade em moldar e adaptar constantemente seu instrumental à realidade local coloca ênfase na dimensão processual das políticas públicas e também na sua dimensão de aprendizado. Os atores, governamentais ou não, participam do jogo revendo a todo o momento as suas estratégias, tendo em vista a conjuntura política na qual se desenrolam, e aprendendo constantemente com as experiências passadas. Como vimos, a estratégia da Petrobras na produção de biodiesel a partir da agricultura familiar está passando, mais uma vez, por um momento importante de reformulação. Os resultados mais lentos com a inclusão da agricultura familiar do semiárido e a mudança na configuração política interna da firma, levam a empresa a um redirecionamento de seus instrumentos de modo a se concentrarem naqueles produtores com maiores capacidades produtivas (maiores extensões de terra e mais capitalizados) e em áreas que garantam uma escala mínima de produção (manchas).

Para a PBio esse movimento resultará na obtenção de uma maior eficiência produtiva, tornando mais fácil o equacionamento do suprimento das plantas do semiárido com as condicionalidades de manutenção do Selo Combustível Social (30% da agricultura familiar). Ao mesmo tempo, esse movimento pode lhe proporcionar um maior capital econômico, na medida em que tende a ter reflexos nos seus resultados financeiros. A concentração da produção, tanto com relação a produtores quanto à áreas de produção, proporcionará à empresa uma redução nos seus custos de obtenção



de oleaginosas e óleos vegetais, que correspondem hoje a cerca de 80% dos custos de produção do biodiesel.

A concentração das suas operações em produtores com maiores capacidades produtivas se refletirá nos seus custos de duas maneiras. Da primeira, possibilitará uma maior oferta de oleaginosas para a empresa a menores custos, na medida em que esses produtores possuem maiores produtividades derivadas do aproveitamento de economias de escala. Da segunda, possibilitará uma redução considerável nos seus custos de transação, uma vez que a compra dos patamares mínimos estabelecidos pelos Selo Combustível Social se desdobrará num menor número de contratos a serem administrados e monitorados ao longo de todo o ciclo produtivo. A maior nucleação dos produtores, por sua vez, proporcionará uma simplificação nas suas atividades de logística e de provisão de serviços de apoio à produção. A concentração de produtores-fornecedores em certas manchas com escalas mínimas possibilitará um menor esforço imputado nas atividades de distribuição de insumos, de recolhimento da produção, bem como simplificará as atividades de assistência técnica.

Nas atividades da PBio no biodiesel, essa redução de custos proporcionará melhores resultados financeiros relacionados às usinas do semiárido, o que somado ao avanço de sua atuação no segmento de esmagamento (verticalização), ao crescimento da produção no Pará e na consolidação dos empreendimentos em parceria fechados no Rio Grande do Sul tenderão a se refletir, num futuro próximo, em resultados líquidos positivos nesse segmento. Isso lhe dotará de uma maior legitimidade e contribuirá com a redução da pressão que lhe é dirigida pela nova administração da Petrobras *holding*, possibilitando a abertura de novos espaços de autonomia no futuro.

Na sua relação com o PNPB, as mudanças recentes da PBio também tendem a provocar mudanças no desenho geral do programa. A maior homogeneização dos produtores-alvo tende a facilitar a adaptação do seu instrumental à realidade local e a tornar mais rápida a obtenção de resultados com a política. É provável que o programa, nesse sentido, passe por dois processos simultâneos com relação à agricultura familiar. De um lado, no âmbito do Programa e da estatal, haverá a ampliação da participação dos agricultores familiares do semiárido no total de oleaginosas compradas da agricultura familiar. Essa ampliação do semiárido no total de compras do PNPB legitima o programa e responde, em parte, aos questionamentos que hoje lhes são dirigidos com relação à concentração das compras nas regiões Sul e Centro-Oeste. De outro, dentro de cada estrato regional, em particular no semiárido, as compras se concentrarão naqueles segmentos que vão dos agricultores familiares médios aos mais capitalizados e mais consolidados produtivamente. A dimensão social do PNPB, nesse sentido, se afastará da proposta inicial expressa nos seus documentos oficiais e discursos de inclusão dos segmentos mais pobres da agricultura familiar do semiárido, geração de emprego e de renda e se aproximará de um modelo de integração mais tradicional, focado nos segmentos mais consolidados desse universo.

Para a PBio, as lições das experiências anteriores podem trazer importantes elementos para o aperfeiçoamento da política pública que devem ser levados em consideração no momento de reformulação dessas ações. A mudança na sua estratégia de ação nos territórios resultará num rearranjo dos produtores que serão efetivamente

incluídos ou não na cadeia de fornecedores. Isso poderá resultar na quebra dos contratos de assistência técnica com algumas organizações da agricultura familiar e movimentos sociais com os quais vinha trabalhando até então. Poderá se refletir, também, na exclusão de boa parte dos produtores que vêm produzindo oleaginosas para a empresa, em particular daqueles segmentos que se encontram mais fragilizados: que possuem menores áreas, baixas produtividades, menor acesso a tecnologia e capitais, bem como que se situam em áreas mais isoladas.

Nas regiões nas quais a empresa permanecerá atuando e nas quais os agricultores podem ampliar a extensão de terra plantada, os riscos de ruptura não serão grandes. Nesse sentido, ficam as lições de experiências anteriores que mostram que a inserção e a manutenção da agricultura familiar nas cadeias de *commodities*, como o biodiesel, requer o alcance de novos níveis de qualidade e de maiores escalas de produção que tornem esses mercados mais lucrativos, se revertendo em melhores condições de vida e de produção para essas famílias. No semiárido, ainda que trabalhando com agricultores mais consolidados, isso exigirá o fomento de novos aprendizados que possibilitem a geração de inovações organizacionais e produtivas, a incorporação de novas práticas agrícolas e tecnologias, bem como o desenvolvimento de novas capacidades que permitam a diversificação e o aproveitamento de potenciais economias de escopo para o alcance de novos mercados.

Fica uma interrogação com relação as organizações, cooperativas e sindicatos e aos agricultores que serão “retirados” do programa. Nessas áreas o rompimento com o contrato da PBio pode representar descontinuidades importantes com impactos sobre os agricultores e as organizações prestadoras de assistência técnica, que podem se refletir no capital social e cultural da empresa e, principalmente, sobre a sua imagem. No casos das organizações prestadoras de assistência técnica, quando elas não podem ampliar as áreas das famílias atendidas ou migrar para novas áreas com propriedades de maior extensão, o rompimento de contrato com a PBio pode causar problemas na relação com suas bases, desestabilização organizacional e até mesmo endividamento. Para os agricultores excluídos, ainda que a lavoura de oleaginosa não tivesse representado uma ampliação expressiva em suas rendas, elas imprimiram uma nova cultura na unidade familiar e um mercado garantido para a produção. O rompimento do contrato e a saída da PBio dessas áreas pode gerar uma perda significativa para esses agricultores, acentuando sua fragilidade e situação de pobreza. Essas descontinuidades geram uma quebra de confiança e podem ter repercussões negativas sobre a atuação da empresa no mercado regional. Podem também, dependendo de suas repercussões, causar danos significativos à imagem da empresa social e ambientalmente responsável. Nessas situações, cabe à PBio avaliar e implementar, junto aos governos federal e locais e organizações da sociedade civil, medidas para amenizar as rupturas desta descontinuidade, bem como para lidar com as suas consequências sobre as economias locais.

Por fim, destacamos outros temas de pesquisa relacionados com o trabalho que, se realizados, proporcionariam uma maior apreensão da estratégia da PBio junto à agricultura familiar e ao PNPB. Não avançamos nessas perspectivas porque isso implicaria escrever outra tese. Uma primeira proposta interessante de continuidade seria analisar as consequências das mudanças nas estratégias da empresa ao longo do tempo nos processos locais de inclusão da agricultura familiar (houve uma ampliação

do público atendido? Esses produtores vêm melhorando suas condições produtivas? as condições de vida dessas famílias vêm melhorando? a PBio vem conseguindo ampliar a quantidade comprada da agricultura familiar do semiárido no total de oleaginosas comprada?). Uma segunda, centrada nas esferas macro de negociação do PNPB, seria analisar o contexto presente e o desfecho em torno da discussão do novo marco regulatório para o setor. Atualmente o PNPB vive um questionamento maior com relação aos seus resultados sociais, com uma maior pressão do setor empresarial em torno da Aprobio e da Frente Parlamentar do biodiesel, pela criação de um novo marco regulatório para o setor com o estabelecimento de uma nova rampa de crescimento para as adições de biodiesel e uma maior desregulamentação. Frente a essa conjuntura e tendo em vista que a PBio é a única empresa produzindo parte do seu biodiesel com a agricultura familiar do semiárido, uma interessante agenda de pesquisa seria entender e acompanhar as negociações em torno da discussão do novo marco regulatório do setor, o papel da PBio e as consequências do novo marco sobre os instrumentos do PNPB que fomentam a inclusão social como, por exemplo, os leilões e o Selo Combustível Social.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAMOVAY, R. Uma abordagem político-cultural dos mercados de biocombustíveis no Brasil. São Paulo: 2008.

ABRANCHES, Sergio Henrique. A questão da empresa estatal: economia, política e interesse público. Trabalho apresentado no Seminário sobre Empresas Públicas. EAESP/FGV e Secretaria de Modernização e Reforma Administrativa, 1979.

AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS (BRASIL). Anuário Estatístico Brasileiro do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis. Rio de Janeiro: ANP, 2008.

ALCADIPANI, R. TURETA, C. Teoria ator-rede e análise organizacional: contribuições e possibilidades de pesquisa no Brasil. In.: Revista O&S, volume 16, número 51. Salvador: UFBA, 2009.

ALESINA, Alberto. TABELLINI, Guido. Bureaucrats or politicians? Part II Multiple policy tasks. Journal of Public Economics, volume 92,. 2008.

ANASTASSOPOULOS, Jean-Pierre. State Owned Enterprises Between autonomy and Dependency. Jnl Public Policies, 5, 4. Cambridge University Press, 16 Jun 2005

ANP. Anuário Estatístico Brasileiro do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis 2007. ANP, 2008.

ANP. Anuário Estatístico Brasileiro do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis 2006. ANP, 2007.

ALVEAL, Carmen. Os desbravadores: a Petrobras e a construção do Brasil industrial. Rio de Janeiro: Relme Dumará: ANPOCS, 1994.

ARGOTE, Linda. GREVE, Henrich. Behavioral Theory of the Firm - 40 years and counting: introduction and impact. Organization Science, volume 18, número 3. 2007.

BALTHAZAR, Paulo Augusto André. Risco e controle do território dos dutos: a Petrobras, os mediadores e a horticultura familiar. Dissertação apresentada ao Instituto de Ciências Humanas e Sociais da Universidade Federal do Rural Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: UFRRJ, 2011.

BARNEY, Jay. Firm resources and sustained competitive advantage. In.: Journal of Management, volume 17, número 1, 1991.

BAUMOL, William. Toward a Theory of Public Enterprise. Atlantic Economic Journal. 1984.

BECKER, G.S. A Theory of Competition Among Pressure Groups for Political Influence. *Quarterly Journal of Economics* 98 (August): 1983.

BERLE, Adolf A. & MEANS, Gardiner Coit, *A Moderna Sociedade Anônima e a Propriedade Privada*. São Paulo: Abril Cultural, 1984.

BLOCK, Fred. Swimming Against the Current: the rise of a hidden developmental State in the United States. In: *Politics and Society*, volume 36, número 2. Sage Publications, junho de 2008.

BNDES. Estudo de viabilidade de produção de biocombustíveis na União Econômica e Monetária do Oeste Africanas (UEMOA): África Ocidental e Brasil frente aos desafios das energias renováveis. Rio de Janeiro: BNDES, 2011.

BORGES NETO, João Machado. Governo Lula: uma opção neoliberal. In: PAULA, João Antônio de (org.). *Adeus ao Desenvolvimento: a opção do governo Lula*. Belo Horizonte: Autêntica, 2005.

BOSCHI, Renato; GAITAN, Flavio. Intervencionismo estatal e políticas de desenvolvimento na América Latina. *Caderno CHR*, volume 21, número 53. 2008.

BOURDIEU, P. The forms of capital. In J. Richardson (Ed.) *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education*. New York: Greenwood, 1986. p. 241-258.

BOURDIEU, Pierre. A gênese dos conceitos de habitus e de campo. In: BOURDIEU, Pierre. *O poder simbólico*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004., Richard; BRETON, Gaétan; e CÔTÉ, Louise. The Performance of State-Owned Enterprises Revisited. *financial Accountability & Management*, volume 18, número 4. Novembro de 2002.

BOZEC, Richard. L'analyse comparative de la performance entre les entreprises publiques et les entreprises privées: le problème de mesure et son impact sur les résultats. *L'Actualité économique*, volume 80, número 04. Canadá, 2004.

BOZEC, Richard. L'analyse comparative de la performance entre les entreprises publiques et les entreprises privées: le problème de mesure et son impact sur les résultats. *L'Actualité Économique*, volume 80, numero 4. 2004.

BP. *Statistical Review of World Energy 2012*. BP, 2012. Disponível em: <http://www.bp.com/sectiongenericarticle800.do?categoryId=9037217&contentId=7068633>. Acesso em setembro de 2012.

BRANCO, Luizella Giardinho Barbosa Branco. Biocombustíveis Brasileiros e o Mercado Internacional: desafios e oportunidades. *Revista CEJ*, Ano 13 e número 46. Brasília, 2009.

BUECHLER, S. M. Beyond resource mobilization? Emerging trends in social movement theory. *The Sociological Quarterly*, 1993.

BUECHLER, Steven M. *New Social Movements Theories*. *Sociologica Quaterly*, volume 36, número 3. 1995.

BURLAMAQUI, Leonardo; PROENÇA, Adriano. Inovação, recursos e comprometimento: em direção a uma teoria estratégica da firma. In.: Revista Brasileira de Inovação, volume 2, número 1. 2003.

CADERNOS FGV PROJETOS. Africa Project and Nanotechnology. In.: CADERNOS FGV PROJETOS. Número 17, ano 6. FGV, novembro de 2011.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Transcrição da Audiência Pública de Apresentação do Plano de Negócios da Petrobras 2011-2015. Apresentação de José Sérgio Gabrielli da Petrobras. Audiência número 1163/11. Data 17/08/2011. , Ivonice. Biodiesel e Biomassa: duas fontes para o Brasil. Revista Ecológica do Século 21-Eco21, edição 80. Rio de Janeiro, julho 2003. Disponível em <http://www.eco21.com.br/textos/textos.asp?ID=526>. Acesso em junho e 2012.

CANELAS, André Luiz de Souza. Investimentos em Exploração e Produção após a Abertura da Indústria Petrolífera no Brasil: impactos econômicos. Monografia apresentada ao Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Universidade Federal do Rio de Janeiro, março de 2004.

CANUTO, Otaviano. A Crise Asiática e seus Desdobramentos. Econômica, volume II, número 4. dezembro de 2000.

CARDOSO, Fernando Henrique. O Estado brasileiro post-1964 e as classes em que se apoia. In.: CARDOSO, Fernando Henrique. Autoritarismo e democratização. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975.

CARDOSO, Fernando Henrique. Partidos, anéis e luta política em estados autoritários. In.: CARDOSO, Fernando Henrique. Autoritarismo e democratização. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975.

CARNEVALI, Francesca. State Enterprise and Italy's "Economic Miracle": the Ente Nazionale Idrocarburi, 1945-1962. In.: Enterprise and Society, volume 1. Business History, junho de 2000.

CARVALHO, Fernando Cardim. Mercado, Estado e teoria econômica: uma breve reflexão. In.: Revista Econômica, volume 1, número 1. Rio de Janeiro: UFF, 1999.

CARVALHO, Fernando J. Cardim de. FHC, Lula e a desconstrução da esquerda. In.: PAULA, João Antônio de (org.). Adeus ao Desenvolvimento: a opção do governo Lula. Belo Horizonte: Autêntica, 2005.

CASA CIVIL. Relatório final do Grupo de Trabalho Interministerial encarregado de apresentar estudos sobre a viabilidade de utilização de óleo vegetal - biodiesel como fonte alternativa de energia. Brasília: Casa Civil, dezembro de 2003.

CEPAL. Panorama da Inserção Internacional da América Latina e Caribe. Crise originada no centro e recuperação impulsionada pelas economias emergentes. 2009-2010.

CHANG, Ha-Joon. Breaking the mould. an Institutional Political Economy alternative to the Neoliberal Theory of the market and the state. Social Policy and Development. Programme Paper number 6. Maio 2001.

CHANG, Ha-Joon. State-Owned Enterprise Reform. Nova Iorque: United Nations Department for Economic and Social Affairs (UNDESA), 2007.

CHARREAUX, Gérard. L'entreprise publique est-elle nécessairement moins efficace. Dijon: IAE Dijon e Greco Latec, setembro de 1997. Disponível em: <http://leg.u-bourgogne.fr/wp/0970901.pdf>. Acesso em março de 2012.

CHONG, Alberto e LOPEZ-DE-SILANES, Florencio. The Truth about Privatization in Latin America. In.: CHONG, Alberto e LOPEZ-DE-SILANES, Florencio (eds.). Privatization in Latin America: myths and reality. Stanford University Press, 2005.

CHRISTIANSEN, Hans. The Size and Composition of the OECD Countries. OCDE, 2011.

COASE, R. H. The nature of the firm. 1937. Disponível em: <http://purao.ist.psu.edu/532/Readings/Coase1937.pdf> Acesso em junho de 2012.

COLE, Cassandra R.; HE, Enya; MC CULLOUGH, Kathleen; SOMMER, David W. Separation of Ownership and Management: implications for risk taking behavior. Risk and Management and Insurance Review, volume 14, numero 1, 2011.

CPDOC. A Era Vargas: dos anos 1920 a 1945. Acesso em junho de 2012. Disponível em: <http://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/AEraVargas1/anos37-45/EstadoEconomia/CSN>.

CYERT, Richard M. and MARCH, James G., A Behavioral Theory of the Firm (1963). University of Illinois at Urbana-Champaign's Academy for Entrepreneurial Leadership Historical Research Reference in Entrepreneurship. Available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=1496208>

DALLA COSTA, Armando João; SOUZA-SANTOS, Elson Rodrigo de. As jazidas do Pré-Sal: marco regulatório, exploração e papel da Petrobras. [http://www.economiaetecnologia.ufpr.br/textos\\_discussao/texto\\_para\\_discussao\\_ano\\_2009\\_texto\\_14.pdf](http://www.economiaetecnologia.ufpr.br/textos_discussao/texto_para_discussao_ano_2009_texto_14.pdf)

DALLA COSTA, Armando João; SOUZA-SANTOS, Elson Rodrigo de. Exploração das reservas petrolíferas do Pré-sal, papel da Petrobras e os novos marcos regulatórios. In.: Economia & Tecnologia, ano 05, volume 19. Outubro/dezembro de 2009.

DALLA COSTA, Armando João. PESSALI, Huáscar Fialho. A trajetória de internacionalização da Petrobras na indústria de petróleo e derivados. In.: Revista Histórica Econômica & História de Empresas. Volume XII, número 1. 2009. p. 5-32.

DIAS, José Luciano de Mattos; QUAGLINO, Maria Ana. A Questão do Petróleo no Brasil: uma história da Petrobras. Rio de Janeiro: CPDOC: Petrobras, 1993.

DIEGUES, Antônio Carlos. A globalização da proteção da natureza: o papel das grandes ONGs transnacionais e da ciência. In.: DUPAS, Gilberto (org.). Meio ambiente e crescimento econômico: tensões estruturais. São Paulo: editora UNESP, 2008.

DOSI, G., NELSON, R. R.. An Introduction to Evolutionary Theories in Economics. Journal of Evolutionary Economics, v.4, n.3, september, 1994. p. 243-268.

DREXHAGE, John; MURPHY, Deborah. Sustainable Development: from Brundtland to Rio 2012. High Level Panel on Global Sustainability, 19 de setembro de 2010. [http://www.un.org/wcm/webdav/site/climatechange/shared/gsp/docs/GSP1-6\\_Background%20on%20Sustainable%20Devt.pdf](http://www.un.org/wcm/webdav/site/climatechange/shared/gsp/docs/GSP1-6_Background%20on%20Sustainable%20Devt.pdf)

DUNLAP, Riley; SCARCE, Rip. The Polls - Poll Trends: environmental problems and protection. Public Opinion Quarterly, volume 55, número 4. 1991.

DUPAS, Gilberto. O impasse ambiental e a lógica do capital. In.: DUPAS, Gilberto (org.). Meio ambiente e crescimento econômico: tensões estruturais. São Paulo: editora UNESP, 2008.

EFE. Petrobras aumenta exportações de etanol em 400% em 2008. Uol Economia. 01/12/2008. Acesso em julho de 2011. Disponível em: <http://economia.uol.com.br/ultnot/2008/12/01/ult1767u135118.jhtm>

EMPRESA DE PESQUISA ENERGÉTICA. Balanço Energético Nacional 2010 - resultados preliminares. Brasil: EPE, 2010.

EMPRESA DE PESQUISA ENERGÉTICA. Balanço Energético Nacional 2011 - resultados preliminares. Brasil: EPE, 2011.

EMPRESA DE PESQUISA ENERGÉTICA. Balanço Energético Nacional 2011: ano base 2010. Rio de Janeiro: EPE, 2011.

EPSTEIN, Edwin M. The corporation in american politics. New Jersey: Prentice-Hall, 1969.

ESPM EXAME. A transformação da Petrobras na primeira grande multinacional brasileira. ESPM, setembro de 2000. Disponível em: <http://casesdesucesso.files.wordpress.com/2008/03/casepetrobras.pdf>. Acesso em julho de 2012.

EVANS, P. Autonomia e Parceria: Estados e Transformação Industrial. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2004.

EVANS, P. O Estado como Problema e Solução. São Paulo. Lua Nova, nº 28-29, 1993.

FELIPE, Ednilson Silva. Mudanças institucionais e estratégias empresariais: a trajetória e o crescimento da Petrobras a partir da sua atuação no novo ambiente



competitivo (1997-2010). Tese apresentada ao Instituto de Economia do Rio de Janeiro da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: UFRJ, 2010.

FERREIRA, Pablo Gabriel. A Petrobras e as Reformas do Setor de Petróleo e Gás no Brasil e na Argentina. *Revista de Sociologia Política*, colme 17, número 33. 12 de janeiro de 2009.

FERRÉS, Juan Diego. Biodiesel: a necessidade de um novo marco regulatório. *Valor Econômico*. 05/05/2010.

FIGUEIREDO, John M. de; FIGUEIREDO JUNIOR, J. P. de The Allocation of Resources by Interest Groups: lobbying, litigation and administrative regulation. Working Paper número 4247-03. EUA: MIT Sloan School of Management. Abril 2002.

FLEXOR, Georges. O Biodiesel e os desafios da inovação nas políticas públicas. Artigo do Observatório de Políticas Públicas para a Agricultura, número 9. Rio de Janeiro: OPPA, 2007.

FLEXOR, Georges. KATO, Karina; LIMA, Maria do Socorro Bezerra; ROCHA, Betty Nogueira. Dilemas institucionais na promoção dos biocombustíveis: o caso do Programa Nacional de Produção e Uso de Biodiesel no Brasil. In.: *Cadernos do Desenvolvimento*, volume 6, número 8. Rio de Janeiro: Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, 2011.

Fligstein N. *Markets as Politics: A Political Cultural Approach to Market Institutions*. *Amer. Soc. Rev.* 1996.

FLIGSTEIN, N. (2001). *The Architecture of Markets: an economic sociology of twenty-first-century capitalist societies*. Segunda Edição. United States of America: Princeton University Press, 2002.

FLIGSTEIN, Neil; DAUTER, Luke. The sociology of markets. *Annual Rev. Sociol.* 2007.

FLIGSTEIN, Neil; SWEET, Alec Stone. Constructing Politics and Markets: an institutionalist account of European Integration. *American Journal of Sociology*. Volume 107, number 5. 2002.

FORFAS. The Role of State Owned Enterprises: providing infrastructure and supporting economic recovery. Forfas, 30 de julho de 2010. Disponível em: <http://www.forfas.ie/publication/search.jsp?ft=/publications/2010/title,6603,en.php>. Acesso em março de 2012.

FOSS, Nicolai J. & KLEIN, Peter G, Critiques of transaction cost economics: an overview. <http://organizationsandmarkets.files.wordpress.com/2009/09/foss-and-klein-critiques-of-transaction-cost-economics-an-overview.pdf>

FOX, Michael. Política Externa Brasileira no Governo Dilma Roussef: entrevista com Igor Fuser. 29/11/2010. Acesso em junho de 2012. Disponível em: <http://www.cipamericas.org/pt-br/archives/3702>.

FREITAS, Rosiane Correia de Freitas. Sindicom se posiciona contra o B10 e dia que fraudes seriam mais atrativas. Biodiesel Br. 17 de agosto de 2010. <http://www.biodieselbr.com/noticias/bio/b10-fraudes-atrativas-sindicom-170810.htm>

FUNDAÇÃO COPPETEC. Projeto 6896 Estudo de Localização da Plantas de Biodiesel. s/d

FURTADO, Celso. O mito do desenvolvimento econômico. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974.

GAILMAED, Sean, Multiple Principals and Oversight of Bureaucratic Policy-Making. *Journal of Theoretical Politics*, volume 21, número 2. Los Angeles: SAGE Publications, 2009.

GAITAN, Flavio. O desenvolvimento esquivo e as tensões do desenvolvimento: reflexões sobre a América Latina na hora atual. In.: BOSCHI, Renato. *Variedades de capitalism, política e desenvolvimento na América Latina*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2011.

GARCIA, Ana. BNDES e a expansão internacional de empresas com sede no Brasil. Plataforma BNDES. Outubro de 2012.

GARCIA, Junior Ruiz & DALLA COSTA, Armando. A produção brasileira de biodiesel: o caso da Brasil Ecodiesel. In.: *Economia & Tecnologia*. Ano 04, volume 14. Julho e setembro de 2008.

GOBETTI, Sérgio Wulff. Estatais e ajuste fiscal: uma análise da contribuição das empresas federais para o equilíbrio macroeconômico. *Econ. soc.* [online]. 2010, vol.19, n.1 [cited 2012-09-12], pp. 29-58 . Available from: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-06182010000100002&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-06182010000100002&lng=en&nrm=iso)>. ISSN 0104-0618. <http://dx.doi.org/10.1590/S0104-06182010000100002>.

GOLDSTEIN, A. The Emergence of Multilatinas: The Petrobras Experience. In: *Universia Business Review*, número 25. Universia: Espanha, 2010. Pp. 98 – 111.

GONÇALVES, Gustavo Menezes. O papel da Petrobras Biocombustível no futuro da age energia: quais as perspectivas? Apresentação realizada no Sexto Congresso Brasileiro de Melhoramento de Plantas. Buzios, agosto de 2011.

GRANOVETTER, Mark; MCGUIRE, Patrick. The making of an industry: electricity in the United States. In.: CALLON, Michel. *The laws of he markets*. Blakcwell Publishers, 1998.

Granovetter, M. Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness. *American Journal of Sociology*, 91, 1985.

- GRANT, Robert M. The resource-Based Theory of Competitive Advantage: implications for Strategy Formulation. In.: California Management Review, 33 (3). 1991.
- GUIMARÃES, Eduardo Augusto. Acumulação e crescimento da firma: um estudo de organização industrial. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1982.
- HAMILTON, James D. Historical Oil Shocks. In.: Handbook of Major Events in Economic History. São Diego: University of California, 2011.
- Hardin, Russell. 1971. "Collective Action As an Agreeable n-Prisoners' Dilemma," Behavioral Science, 16 (5): 472-481.
- HARDIN, Russell. Acting Together, Contributing Together. Rationality and Society, 3, July, 1991.: 365-380.
- HARDIN, Russell. Altruism and Mutual Advantage. Social Service Review, 67, September, 1993.: 358-373.
- HARIRIAN, Mehdi. State-Owned Enterprises in a Mixed Economy: micro versus macro economic objectives. Estados Unidos: Westview Press, 1989.
- HART, Oliver; MOORE, John. Property Rights and the Nature of the Firm. The Journal of Political Economy, volume 98, número 6. Chicago: Chicago University Press, 1990.
- HEIGL, Miriam C. An Operationalization of the Strategic-Relational Approach: the contested privatization of the Mexican Oil Sector (1982-2006). Globalizations, volume 8, número 01. 2011.
- HERRERA, Selena. As certificações globais de sustentabilidade dos biocombustíveis como instrumento de governança. Congresso LASA, 2012.
- HIRSCHMAN, Albert O. Sobre a Economia Política do Desenvolvimento Latino-Americano. In.: HIRSCHMAN, Albert O. Auto-Subversão: teorias consagradas em xeque. São Paulo: Companhia das Letras, 1996.
- HIRSCHMAN, Albert O. Saída, voz e o destino da República Democrática Alemã. In.: HIRSCHMAN, Albert O. Autosubversão: teorias consagradas em xeque. São Paulo: Companhia das Letras, 1996.
- HODGSON, Geoffrey M. Evolutionary and competence-based theories of the firm. In.: Journal of Economic Studies, volume 25, número 1. 1998.
- HOLMSTROM, Bengt. Moral Hazard and Observability. In.: The Bell Journal of Economics, volume 10, número 01. Rand Corporation, 1979.
- HOLMSTROM, Bengt. Managerial Incentive Problems: a dynamic perspective. The Review of Economic Studies, volume 66, número 1. 1999.

HUDSON, Michael C. To Play the Hegemon: fifty years of US policy toward the Middle East. In.: *The Middle East Journal*, volume 50, número 3. 1996.

In.: ROWLEY, Charles K.; SCHNEIDER, Friedrich. *The Encyclopedia of Public Choice*. Boston: Kluwer Academic Publishers, 2004.

INSTITUTO CULTURAL PADRE JOSIMO. *A agricultura camponesa e as energias renováveis: um guia técnico*. Porto Alegre: Padre Jósimo, 2009.

INTERNATIONAL ENERGY AGENCY. *Key World Energy Statistics 2011*. França: IEA, 2011.

INTERNATIONAL MONETARY FUND. *Growth Resuming, Dangers Remain. World Economic Outlook*. DC: FMI, Abril de 2012.

IVANOVA, Maria. *Designing the United Nations Environment Programme: a story of compromise and confrontation. International Environment Agreements*. USA: Springer, 2007.

JACKSON, Olivia A. *The Impact of the 9/11 Terrorist Attacks on the US Economy*. Março de 2008.

JAGGER, Anna. *Brazilian ethanol: an attractive proposition. Biofuels, Bioproducts and Biorefining*. In.: *Wiley Online Library*. 2010.

JENKINS, J. Craig. *Resource mobilization theory and the study of social movements. Ann. Rev. Sociol.* 1983.

JENSEN, Michael; MECKLING, William H. *Theory of the firm: managerial behavior, agency costs and ownership structure. Journal of Financial Economics*, volume 3, número 4. 1976, Bob. *The Strategic Selectivity of the State: reflections on a theme of Poulantzas. Journal of the Hellenic Diaspora*. 1999.

JESSOP, Bob. *Critical Realism and the Strategic-Relational Approach. New Formations*, volume 56. 2005.

KAMAL, Miko. *Corporate Governance and State-Owned Enterprises: a Study of Indonesia's Code of Corporate Governance. Journal of International commercial Law and Technology*, volume 5, issue 4. 2010.

KAMRAVA, Mehran. *The Age of Nationalism. In.: KAMRAVA, Mehran. The Modern Middle East: a political history since the First World*. Califórnia: University of California Press, 2005.

KANTE, Bakary. *Shaping an International Governance System for Environmental Sustainability. United Nations Environment Programme. World Congress on Justice, Governance and Law for Environmental Sustainability. Malásia: UNEP, 12 - 13 outubro*. <http://www.unep.org/delc/Portals/24151/ShapingIEG.pdf>

KASA, Sjur. Industrial Revolutions and Environmental Problems. In.: OSTRENG, Willi. Confluence. Interdisciplinary Communications 2007/2008. Centre for Advanced Study. Oslo, Fevereiro, 2009.

KATO, Karina. O PNPB e o Desenvolvimento Regional. Boletins do Observatório de Políticas Públicas para a Agricultura. 2007.

KATO, Karina. Relatório de Campo - Viagem Montes Claros. Rio de Janeiro, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade. 2009.

CARVALHO, René Louis de; KATO, Karina; POTENGY, Gisélia. PNPB e Sistemas Produtivos da Agricultura Familiar do Semiárido: Oportunidades e Limites. VII Congresso da Sociedade Brasileira de Sistemas de Produção, Brasília, VII Congresso da Sociedade Brasileira de Sistemas de Produção. 2007.

KINGDON, J. W. Agendas, Alternatives and Public Policies. London: Longman; 1995.

KOHLHEPP, Gerd. Análise da situação da produção de etanol e biodiesel no Brasil. Estud av. [online]. 2010, vol.24, n.68.

KOLK, Ans; LEVY, David. Winds of Change: corporate strategy, climate change and oil multinationals. European Management Journal, volume 19, número 5. Elsevier, 2001.

KOPPEL, G.S. Political Control for China's State-Owned Enterprise: Lessons from America's Experience with Hybrid Organizations. Policy Studies Organization. Abril 2007.

KOPPELL, Jonathan G. S. Introduction. In.: KOPPELL, Jonathan G. S. The Politics of Quasi-Government: hybrid organizations and the dynamics of bureaucratic control. Nova Iorque: Cambridge University Press, 2003.

KRAMER, Andrew E. Enquanto a Indústria do Petróleo Iraquiana se Reergue, empresa americanas dominam. Uol notícias. 07 de junho de 2011.

LAFFONT, Jean-Jacques & MARTIMORT, David. The Theory of Incentives: The principal - agent model. Disponível em; <http://219.219.191.244:1980/upload/chanjing/200811113173553049.pdf>.

LAMOUNIER, Bolivar (Cord.). Determinantes políticos das política agrícola: um estudo de atores, demandas e mecanismos de decisão. Estudos de Política Agrícola, número 9. Documento de trabalho. Brasília: IPEA, janeiro de 1994.

LANE, Jan-Erik. Public Firms. In.: LANE, Jan-Erik. Public Administration and Public Management: the principal-agent perspective. Londres e Nova Iorque: Routledge, 2005.

LATOURETTE, B. Repensando o social. Salvador: EdUFBA, 2012.

LAW, J. Notas sobre a teoria do Ator-Rede: ordenamento, estratégia e heterogeneidade. s/d. Acesso em: outubro de 2012. Disponível em; <http://www.necso.ufrj.br/Trads/Notas%20sobre%20a%20teoria%20Ator-Rede.htm>

LAWSON, Colin. The Theory of State-Owned Enterprises in Market Economies. In.: Journal of Economic Surveys, volume 8, número 3. Cambridge: Basil Brackwell, 1994.

LEECH, Beth L.; BAUMGARTNER, Frank R.; BERRY, Jeffrey M. ; HONJNACKI, Marie; KIMBALL, David C. Does Money Buy Power? Interest Group Resources and Policy Outcomes. Meeting of the Midwest Political Science Association. Midwest Political Science Association. Chicago, 2007.

LEIBY, Paul N. Estimating the energy Security Benefits of Reduced U.S. Oil Imports. OAK Ridge National Laboratory, fevereiro 2007.

LEITE, Antônio Dias. A energia do Brasil. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.

LEME, Rodrigo Marcelo. Álcool combustível derivado da cana-de-açúcar e o desenvolvimento sustentável.. In: ENCONTRO DE ENERGIA NO MEIO RURAL, 5., 2004, Campinas. Proceedings online... Available from: <[http://www.proceedings.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=MSC000000022004000100007&lng=en&nrm=abn](http://www.proceedings.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=MSC000000022004000100007&lng=en&nrm=abn)>. Access on: 17 June. 2012.

LEPSCH, André J. Logística para exportação de etanol combustível. Apresentação realizada no Foro Global de BioEnergía. Rosario, 2007.

LEVY, David. L. U.S. Business Strategies and Climate Change. Conference Climate Change Politics in North America. Washington, maio de 2006.

LORCA-SUSINO, María. A Brief Energy Outlook for the XXI Century. Jean Monnet and Robert Schuman Paper Series, volume 8, número 15. Agosto, 2008.

LUCCHESI, Celso Fernando. Petróleo. In.: Estudos Avançados. Volume 12, número 33. 1998.

MACIEL, Vladimir Fernandes & ARVATE, Paulo Roberto. Tamanho do Governo Brasileiro: conceitos e medidas. Apresentado na ANPAD - RAC, volume 14, numero 1, artigo 1. janeiro e fevereiro de 2010.

MAKINEN, Gail. The Economic Effects of 9/11: a retrospective assessment. Report for Congress, Congressional Research Service. Setembro 2002.

MALAFAIA, Elisa Monteiro. Avanço nas práticas de responsabilidade social corporativa no setor de petróleo: o caso da a. Dissertação submetida ao corpo docente de engenharia da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: UFRJ, 2006.

MARCH, J. G. The business firm as a political coalition. *The Journal of Politics*, volume 24, issue 4. november, 1962.

MARRIS, Richard. *The economic theory of managerial capitalism*. London: Macmillan, 1964.

MATTEI, Lauro. Programa Nacional para Produção e Uso do Biodiesel no Brasil (PNPB): trajetória, situação atual e desafios. [http://ag20.cnptia.embrapa.br/Repositorio/PNPB\\_trajetoriaedesafios\\_000g6u32wq802wx5ok0wtedt3y8oturi.pdf](http://ag20.cnptia.embrapa.br/Repositorio/PNPB_trajetoriaedesafios_000g6u32wq802wx5ok0wtedt3y8oturi.pdf)

MCCARTHY, John D, ZALD, Mayer N. Resource Mobilization and Social Movements: a partial theory. *The American Journal of Sociology*, volume 28, número 6. USA, Chicago: University of Chicago Press, 1977.

MELLO, João Cardoso de. A industrialização retardatária. In.: MELLO, João Cardoso de. *O capitalismo tardio*. São Paulo: Brasiliense, 1994.

MENDONÇA, Maria Luisa. Monopólio da terra no Brasil: impactos da expansão de monocultivos para a produção de agrocombustíveis. São Paulo: Rede Social de Justiça e Direitos Humanos, 2010. Acesso em agosto de 2012.

Mie Augier, (2004), "Marching towards "a behavioral theory of the firm": James G. March and the early evolution of behavioral organization theory", *Management Decision*, Vol. 42 Iss: 10 pp. 1257 - 1268

MILLER, Rory M. British Firms and Populist Nationalism in Post-War Latin America. Bristol Conference on Informal Empire. Dezembro de 2006.

MILLWARD, Robert. *Business and the State: Strategies and Technologies*. In.: JONES, G. and ZEITLIN, J. (eds.) *Oxford Handbook of Business History*, Oxford University Press, 2007.

MILLWARD, Robert. Public Enterprise in the Modern Western World an Historical Analysis. In.: IX Milan European Economic Workshop. Working paper 2010-26. Università degli Studi di Milano, setembro, 2010.

MILLWARD, Robert. Public Enterprise in the Modern western World: an historical analysis. In.: *Annals of Public and Cooperative Economics*. Oxford: Blackwell Publishing, 2011.

MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. Estratégia de implantação do programa biodiesel com inclusão social para o Semiárido e mineiro. s/d.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Balanço de Política Externa 2003 - 2010. MRE, 2011. [http://www.itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-politica-externa-2003-2010/listagem\\_view\\_ordem\\_pasta?b\\_start:int=0&-C=](http://www.itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-politica-externa-2003-2010/listagem_view_ordem_pasta?b_start:int=0&-C=). Acesso em agosto de 2012.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Visita do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva à África. Nota à imprensa número 484. Brasília: MRE, 2007.

MINTZBERG, Henry; AHLSTRAND, Bruce; LAMPEL, Joseph. *Strategy Safari: a guided tour through the wilds of strategic management*. New York: The free press, 1998.

MIRANDA, Maria Augusta Tibiriçá. *O Petróleo é nosso: a luta contra o "entreguismo" pelo monopólio estatal*. São Paulo: Editora IPSIS, 2004., John R. Privatization: a summary assessment. In.: *SAIS Review*, volume 27, number 2. Johns Hopkins University Press, 2007.

NELSON, Richard. *Why do Firms Differ: and how does it matter?* In.: FOSS, Nicolai J. *Resources, Firms and Strategies: a reader in the resource-based perspective*. Oxford: Oxford Press, 1997.

NELSON, Richard R.; WINTER, Sidney G. *An evolutionary theory of economic change*. Cambridge: the Belknap Press of Harvard University Press, 1982.

NOGUEIRA, Danielle. *Diplomacia do Gás: a Petrobras na política externa de Cardoso para a integração energética com a Bolívia (1995 - 2002)*. 02 de Maio de 2007. 223 páginas. Dissertação de Mestrado. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2007.

OFFE, C. & WIESENTHAL, H. *Duas lógicas da ação coletiva : notas teóricas sobre a classe social e forma de organização*. In.: OFFE, Claus. *Problemas estruturais do Estado capitalista*. Rio de Janeiro : Tempo Brasileiro, 1984.

OIL AND GAS JOURNAL. *Industry statistics*. Disponível em: <http://www.ogj.com/industry-stats.html>. Acesso em abril de 2012.

OLIVER, Pamela; MARWELL, Gerald. *The paradox of group size in collective action: a theory of the critical mass*. *American Sociological Review*, volume 53, 1988.

OLIVER, Pamela E. *Formal Models of Collective Action*. In.: *Annual Reviews Sociology*. volume 19. 1993.

OLSON, Mancur. *The Logic of Collective Action: the public goods and the theory of groups*. Estados Unidos: Harvard University Press, (1965) 2002.

ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT. *Corporate Governance of State-Owned Enterprises: a survey of OECD Countries*. Paris: OECD, 2005.

ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT. *Sobre Governança Corporativa para Empresas de Controle Estatal*. OCDE, 2011. Disponível em <http://www.oecd.org/dataoecd/39/12/42524177.pdf>. Acesso em março de 2012.

ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT. *State-Owned Enterprise governance Reform: an inventory of recent change*. OCDE, 2011.



ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT. Privatizing State-Owned Enterprises: an overview of policies and practices in OECD Countries. OCDE, 2003.

ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT. The Size and Composition of the SOE sector in OECD countries. OECD Corporate Governance Working Paper. Numero 5. OCDE, 2011.

OSTROM, Elinor. Collective Action and the Evolution of Social Norms. In.: The Journal of Economic Perspectives, volume 14, número 3. 2000.

OSTROM, Vicent & OSTROM, Elinor. Public Goods and Public Choices. In E.S. Savas, ed. Alternatives for delivering public services: towards improved performance, pp. 7-49. Boulder, Westview Press, 1977.

OSTROM, Vicent. Some Developments in the Study of Market Choice, Public Choice and Institutional Choice. In.: RABIN, Jack; HILDRETH, W. Bartley; MILLER, Gerald J. The Handbook of Public Administration. Boca Raton: CRC Press, 2007.

PEDROTI, Paula Maciel. Entre a estrutura institucional e a conjuntura política: o Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel (PNPB) e a combinação inclusão social - participação. 2011. Tese apresentada à Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas. Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2011.

PENROSE, Edith Tilton. The Theory of the Growth of the Firm. New York: John Wiley and Sons, 1959.

PEREZ, Carlota. Technological revolutions and techno-economic paradigms. Working papers in technology governance and economic dynamics. Tallinn: Norway and Tallinn University of technology, 2009.

PETROBRAS BIOCOMBUSTÍVEL. Relatório da Administração 2008. Petrobras, 2009.

PETROBRAS BIOCOMBUSTÍVEL. Relatório da Administração 2009. Petrobras, 2010.

PETROBRAS BIOCOMBUSTÍVEL. Relatório da Administração 2010. Petrobras, 2011a.

PETROBRAS BIOCOMBUSTÍVEL. Plano de Negócios 2011-2015. Brasil: Petrobras, 2011b.

PETROBRAS MAGAZINE. Petrobras Biocombustível: não só produz energia limpa e renovável, como também qualidade de vida e cidadania. Edição 56. 2007. <http://www.hotsitespetrobras.com.br/petrobrasmagazine/Edicoes/edicao56/pt/internas/bio-combustiveis/> Acesso em março de 2012.

PETROBRAS. Balanço social e ambiental: 2004. Brasil: Petrobras, 2005.

- PETROBRAS. Balanço social e ambiental: 2005. Brasil: Petrobras, 2006.
- PETROBRAS. Balanço social e ambiental: 2006. Brasil: Petrobras, 2007.
- PETROBRAS. Balanço social: 2003. Brasil: Petrobras, 2004.
- PETROBRAS. Histórico das ações em biocombustíveis desenvolvidas na área de gás e energia: janeiro de 2003 a julho de 2008. Rio de Janeiro: Petrobras, julho de 2008.
- PETROBRAS. Plano de Negócios 2012-2016. Petrobras, 2012a.
- PETROBRAS. Plano de Negócios 2011-2015. Petrobras, 2011.
- PETROBRAS. Visão Geral. Rio de Janeiro: Petrobras, janeiro de 2012b.
- PEZZO, Catarina Rodrigues; AMARAL, Weber Antônio Neves do. O papel do Brasil no estabelecimento do mercado internacional de biocombustíveis. Revista da USP, número 75. São Paulo: USP, 2007.
- PIKE, S.; ROOS, G.; MARR, B. Strategic management of intangible assets and value drivers in R&D organizations. *R&D Management*, Oxford, 35, no. 2, p. 111-124. 2005.
- PIRES, Adriano. Panorama do Petróleo no Brasil. Apresentação. Rio de Janeiro, 2008. Acesso em agosto de 2012. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/pdf/4a\\_Jornada\\_apresentacao\\_AdrianoPires.pdf](http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/pdf/4a_Jornada_apresentacao_AdrianoPires.pdf)
- PITELIS, Christos. A Behavioral Resource-Based View of the firm: the synergy of Cyert and March (1963) and Penrose (1959). In. *Organization Science*, volume 18, número 3. Junho 2007.
- PITELIS, Christos. Edith Penrose's The Theory of the Growth of the firm fifty years later. MPRA Paper numero 23.180. Junho de 2009.
- RAADSCHELDERS, Jos C. N. A Coherent Framework for the Study of Public Administration. In.: *Journal of Public Administration Research and Theory*. Volume 9. 1999.
- REENOCK, Christopher; GERBER, Brian J. Political Insulation, Information Exchange and Interest Group Access to the Bureaucracy. *Journal of Public Administration Research and Theory*, volume 18, XXXX.
- REINERT, Erik S. The Role of the State in Economic Growth. In.: *Journal of Economic*, volume 26, número 4/5. MCB University Press, 1999.
- REPORTER BRASIL. A agricultura familiar e o programa nacional de biodiesel: retrato do presente, perspectivas de futuro. São Paulo: Repórter Brasil, 2011.
- ROMANO, Jorge Osvaldo. Introdução. In.: ROMANO, Jorge Osvaldo. *Política nas Políticas: um olhar sobra a agricultura brasileira*. Rio de Janeiro: Mauad, 2009.

ROSA, Janio. Petrobras Biocombustível. Apresentação realizada no Seminário Políticas Públicas e Inclusão social através dos biocombustíveis. Da Faculdade de Economia e Administração da Universidade de São Paulo (FEA/USP). Dia 14 de dezembro de 2011. <http://www.biodieselbr.com/noticias/bio/petrobras-programa-social-biodiesel-fracasso-150911.htm>

ROSA, Sérgio Eduardo Silveira da. GOMES, Gabriel Lourenço. O Pico de Hubbert e o Futuro da Produção Mundial de Petróleo. In.: Revista do BNDES, volume 11, número 22. Rio de Janeiro: BNDES, 2004.

SACHS, Ignacy. Da Civilização do Petróleo a uma Nova Civilização Verde. In.: Estudos Avançados volume 19, número 55. 2005.

SAEVERUD, Indvild Andreassen; SKJAERSETH, Jon Birger. Oil Companies and Climate Change: inconsistencies between strategy formulation and implementation. Global Environmental Politics, volume 7, number 3. Agosto 2007.

SALEM, Paul. The Middle East: evolution of a broken regional order. Carnegie Middle East Center, número 9. Washington: Carnegie Papers, junho de 2008.

SANTOS, Fábio Dias dos. DAYRELL, Carlos. A experiência da Cooperativa Grande Sertão e do Centro de Agricultura Alternativa do Norte de Minas Gerais com a produção de plantas oleaginosas para o Programa do biodiesel. In.: SANTOS, Fábio Dias dos. DAYRELL, Carlos. CORREA, Ciro Eduardo. HAX, Fabio. SANTOS, André Ferreira dos. WEID, Jean Marc von der. Agricultura Familiar, Agroecologia e Agrocombustíveis. Rio de Janeiro: AS-PTA, 2011.

SANTOS, Patrícia Gomes dos. O Discurso da Responsabilidade Social na Petrobras. Defesa em 2006. X páginas. Dissertação de Mestrado. Universidade do Sul de Santa Catarina. Tubarão, 2006.

SANTOS, Patrícia Gomes. O discurso da responsabilidade social na Petrobras. Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado de Ciências de Linguagem como requisito à obtenção de título de mestre. Tubarão, 2006.

SANTOS, Reginaldo Souza. Empresas Estatais: tentativa de definição de ma tipologia para a compreensão do processo de sua expansão. In.: Revista de Administração Pública. volume 19, numero 2. Rio de Janeiro: abril a junho de 1985.

SCHERER-WARREN, Ilse. Das Ações Coletivas às Redes de Movimentos Sociais.

SCHLESINGER, Sergio. Cooperação e Investimento Internacionais do Brasil: a internacionalização do etanol e do biodiesel. Rio de Janeiro: FASE, julho de 2012.

SCHÜFFNER, Cláudia. Sem monopólio há 14 anos, Petrobras tem 90% do setor. Valor Econômico. Do Rio. 23/12/2011. <http://clippingmp.planejamento.gov.br/cadastros/noticias/2011/12/23/sem-monopolio-ha-14-anos-petrobras-tem-90-do-setor>

SCHUMPETER, Joseph. Alois. A Teoria do Desenvolvimento Econômico. São Paulo: Abril Cultural, 1982.

SCHWEITZER, D. Oil companies and sustainability: more than just an image? 2010. Disponível em: <http://deepblue.lib.umich.edu/bitstream/2027.42/77607/1/dschwei.pdf>

SCIARRETTA, Toni. Petróleo: o combustível da guerra no Oriente Médio. Folha de São Paulo, Especial. 18 de março de 2003.

SENNES, Ricardo Ubiraci, and NARCISO, Thais, “Brazil as an International Energy Player”, in Lael Brainard and Leonardo Martinez-Diaz (eds.), Brazil as an Economic Superpower? Understanding Brazil’s Changing Role in the Global Economy (Washington, D.C.: Brookings Institution Press, forthcoming). s/d

SHAPIRO, Daniel; GLOBERMAN, Steven. The International Activities and Impacts of State-Owned Enterprises. Julho de 2009.

SHLEIFER, Andrei; VISHNY, Robert. Politicians and Firms. The Quarterly Journal of Economics, volume 109, numero 4. MIT Press, 1994.

SKIDMORE, Thomas. Brasil: de Castelo a Tancredo: 1964 - 1985. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

SKIDMORE, Thomas. Brasil: de Getúlio Vargas a Castelo Branco (1930 a 1964). Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.

SMIL, Vaclav. World History and Energy. In.: Encyclopedia of Energy, volume 6. Elsevier, 2004.

SPETH, James Gustave. The Global Environmental Agenda: origins and prospects. Acesso em março de 2012. Disponível em: <http://environment.research.yale.edu/documents/downloads/o-u/speth.pdf>.

STEINER, Philippe. La sociologie économique. Paris: La Découverte, 1999.

STEINER, Philippe. Le Marché selon la Sociologie Économique. Revue Européenne des Sciences Sociales. XLIII, 2005. Disponível em: <http://ress.revues.org/326>. Acesso em março de 2012.

SWEDBERG, Richard. Markets as social structures. In.: SMELSER, Neil J.; SWEDBERG, Richard. The handbook of Economic Sociology. Nova Iorque: Princeton University, 1993.

SZAMOSSZEGI, Adrew & KYLE, Cole. An Analysis of State-Owned Enterprises and State Capitalism in China. Washington: U.S. - China Economic and Security Review Comission, 2011.

SZAMOSSZEGI, Andrew; KYLE, Cole. An Analysis of State-Owned Enterprises and State Capitalism in China. Washington: U,S, - China Economic and Security Review Commission, outubro de 2011.

TEECE, David J.; PISANO, Gary; SHUEN, Amy. Dynamic capabilities and strategic management. In.: Strategic Management Journal, volume 18, número 7, 1997.

TELES, Nuno. In search of an evolutionary theory of the firm. Disponível em: [http://www.dime-eu.org/files/active/0/collab\\_review-nov.09-1.pdf](http://www.dime-eu.org/files/active/0/collab_review-nov.09-1.pdf). Acesso em julho de 2012.

THOMPSON, Fred. The Political Economy of Public Administration. In.: The Handbook of Public Administration. In.: RABIN, Jack; HILDRETH, W. Bartley; MILLER, Gerald J. The Handbook of Public Administration. Boca Raton: CRC Press, 2007.

TILLY, Charles. Social movements and national politics. University of Michigan, 1979.

TONINELLI, Pierangelo. From private to public to private again: a long-term perspective on nationalization. *Análise Social* [online], n.189, pp. 675-692. 2008

TORRES FILHO, Ernani Teixeira. O Papel do Petróleo na Geopolítica Americana. In.: Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional - II CNPEPI. Rio de Janeiro, 2007.

TREBAT, Thomas. J. Brazil's state-owned enterprises: a case study of the state as entrepreneur. Cambridge: Cambridge University Press, 1983.

UNITED NATIONS. Public Enterprises: unresolved challenges and new opportunities. ONU: Nova Iorque, 2005.

VEIGA FILHO, Alceu de; RAMOS, Pedro. Proálcool e evidências de concentração na produção e processamento de cana-de-açúcar. *Informações Econômicas*, São Paulo, volume 36, número 7. São Paulo, julho de 2006.

WATTS, Lew. The Financial Crisis and its Impact on the Oil & Gas Industry. Presentation prepared for World Bank Energy Week. Março de 2009.

WEID, Jean Marc von der. O biodiesel e a agricultura familiar. In.: SANTOS, Fábio Dias dos. DAYRELL, Carlos. CORREA, Ciro Eduardo. HAX, Fabio. SANTOS, André Ferreira dos. WEID, Jean Marc von der. *Agricultura Familiar, Agroecologia e Agrocombustíveis*. Rio de Janeiro: AS-PTA, 2011

WHITE, Harrison C. Where do markets come from? In.: *American Journal of Sociology*, volume 87, número 3. 1981

WILKINSON, John. Mercados, redes e valores: o novo mundo da agricultura familiar. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2008.

WILKINSON, John; HERRERA, Selena, Os agrocombustíveis no Brasil: quais as perspectivas para o campo? Brasil: Oxfam, 2008.

WILLIAMSON, Oliver E. Economic organization. New York: New York University Press, 1986.

WILLIAMSON, Oliver E. The logic of economic organization. In.: Journal of Law, Economics and Organization. Volume 4, número 1. Oxford University Press, 1988.

WOOLDRIDGE, Adrian. The Visible Hand: the crisis of Western liberal capitalism has coincided with the rise of a powerful new form of state capitalism in emerging markets. In.: The Economist, Special Report: State Capitalism. 21 de Janeiro de 2012. Disponível em: <http://www.economist.com/node/2154293>. Acesso em março de 2012.

WORLD BANK. Bureaucrats in Business: the economics and politics of government ownership. Washington: World Bank, 1995.

WORLD BANK. Held by the Visible Hand: the challenge of state-owned enterprise corporate governance for emerging markets. Washington: World Bank, 2006.

WORLD ENERGY COUNCIL. Biofuels: policies, standards and technologies. World Energy Council, 2010.

WORLD RESOURCES INSTITUTE. Emerging Environmental Risks and Shareholder Value in the Oil and Gas Industry. s/d

XAVIER, Carlos Vinicius; PITTA, Fabio T.; e MENDONÇA, Maria Luisa. Monopólio da Produção de Etanol: a fusão Cosan-Shell. São Paulo: Editora Outras Expressões, 2011.

ZAPATA, Clóvis. VAZQUEZ-BRUST, Diego. Como a Petrobras Biocombustíveis pode engajar agricultores de pequena escala enquanto promove a sustentabilidade do Programa de Biodiesel Brasileiro? One Pager, number 119. International Policy Centre for Inclusive Growth, 2010.

### **Boletins**

ANP. Boletim Mensal de Biodiesel - SRP: abril de 2009. ANP, 02/05/2009.

ANP. Boletim Mensal de Biodiesel - SRP: abril de 2010. ANP, 02/05/2010.

ANP. Boletim Mensal de Biodiesel - SRP: abril de 2011. ANP, 02/05/2011.

ANP. Boletim Mensal de Biodiesel - SRP: abril de 2012. ANP, 02/05/2012.

ANP. Boletim Mensal de Biodiesel - SRP: agosto de 2009. ANP, 02/09/2009.

ANP. Boletim Mensal de Biodiesel - SRP: agosto de 2010. ANP, 02/09/2010.

ANP. Boletim Mensal de Biodiesel - SRP: agosto de 2011. ANP, 02/09/2011.

ANP. Boletim Mensal de Biodiesel - SRP: dezembro de 2008. ANP, 07/01/2009.

ANP. Boletim Mensal de Biodiesel - SRP: dezembro de 2009. ANP, 02/01/2010.

ANP. Boletim Mensal de Biodiesel - SRP: dezembro de 2010. ANP, 02/01/2011.

ANP. Boletim Mensal de Biodiesel - SRP: dezembro de 2011. ANP, 02/01/2012.

ANP. Boletim Mensal de Biodiesel - SRP: fevereiro de 2009. ANP, 02/03/2009.

ANP. Boletim Mensal de Biodiesel - SRP: fevereiro de 2010. ANP, 02/03/2010.

ANP. Boletim Mensal de Biodiesel - SRP: fevereiro de 2011. ANP, 02/03/2011.

ANP. Boletim Mensal de Biodiesel - SRP: fevereiro de 2012. ANP, 02/03/2012.

ANP. Boletim Mensal de Biodiesel - SRP: janeiro de 2009. ANP, 02/02/2009.

ANP. Boletim Mensal de Biodiesel - SRP: janeiro de 2010. ANP, 02/02/2010.

ANP. Boletim Mensal de Biodiesel - SRP: janeiro de 2011. ANP, 02/02/2011.

ANP. Boletim Mensal de Biodiesel - SRP: janeiro de 2012. ANP, 02/02/2012.

ANP. Boletim Mensal de Biodiesel - SRP: julho de 2009. ANP, 02/08/2009.

ANP. Boletim Mensal de Biodiesel - SRP: julho de 2010. ANP, 02/08/2010.

ANP. Boletim Mensal de Biodiesel - SRP: julho de 2011. ANP, 02/08/2011.

ANP. Boletim Mensal de Biodiesel - SRP: junho de 2009. ANP, 02/07/2009.

ANP. Boletim Mensal de Biodiesel - SRP: junho de 2010. ANP, 02/07/2010.

ANP. Boletim Mensal de Biodiesel - SRP: junho de 2011. ANP, 02/07/2011.

ANP. Boletim Mensal de Biodiesel - SRP: junho de 2012. ANP, 02/07/2012.

ANP. Boletim Mensal de Biodiesel - SRP: maio de 2009. ANP, 02/06/2009.

ANP. Boletim Mensal de Biodiesel - SRP: maio de 2010. ANP, 02/06/2010.

ANP. Boletim Mensal de Biodiesel - SRP: maio de 2011. ANP, 02/06/2011.

ANP. Boletim Mensal de Biodiesel - SRP: maio de 2012. ANP, 02/06/2012.

ANP. Boletim Mensal de Biodiesel - SRP: março de 2009. ANP, 02/04/2009.

ANP. Boletim Mensal de Biodiesel - SRP: março de 2010. ANP, 02/04/2010.

ANP. Boletim Mensal de Biodiesel - SRP: março de 2011. ANP, 02/04/2011.

ANP. Boletim Mensal de Biodiesel - SRP: março de 2012. ANP, 02/04/2012.

ANP. Boletim Mensal de Biodiesel - SRP: novembro de 2008. ANP, 07/01/2009.

ANP. Boletim Mensal de Biodiesel - SRP: novembro de 2009. ANP, 02/12/2009.

ANP. Boletim Mensal de Biodiesel - SRP: novembro de 2010. ANP, 02/12/2010.

ANP. Boletim Mensal de Biodiesel - SRP: novembro de 2011. ANP, 02/12/2011.

ANP. Boletim Mensal de Biodiesel - SRP: outubro de 2009. ANP, 02/11/2009.

ANP. Boletim Mensal de Biodiesel - SRP: outubro de 2010. ANP, 02/11/2010.

ANP. Boletim Mensal de Biodiesel - SRP: outubro de 2011. ANP, 02/11/2011.

ANP. Boletim Mensal de Biodiesel - SRP: setembro de 2009. ANP, 02/10/2009.

ANP. Boletim Mensal de Biodiesel - SRP: setembro de 2010. ANP, 02/10/2010.

ANP. Boletim Mensal de Biodiesel - SRP: setembro de 2011. ANP, 02/10/2011.

### **Matérias de jornal consultadas**

ADACHI, Vanessa; VIEIRA, Catherine. Brasil Ecodiesel, que estréia no Novo Mercado, tem sócio oculto. Valor Econômico. 08/11/2006.

AGÊNCIA CNT. Consumo de óleo diesel B no Brasil cresce 5,2% em 2011. 23/02/2012. Disponível em: [http://www.cnt.org.br/paginas/Agencia\\_Noticia.aspx?n=8076](http://www.cnt.org.br/paginas/Agencia_Noticia.aspx?n=8076). Acesso em julho de 2012.

AGÊNCIA CNT. Consumo de óleo diesel B no Brasil cresce 5,2% em 2011. 28 de fevereiro de 2012. Disponível em: <http://www.biodieselbr.com/noticias/usinas/producao/consumo-oleo-diesel-brasil-cresce-280212.htm>. Acesso em julho de 2012.

AGÊNCIA ESTADO. Exportação de álcool sai do papel e Petrobras investe. Estado de São Paulo. 03/07/2008. Acesso em julho de 2011. Disponível em: <http://www.estadao.com.br/noticias/economia,exportacao-de-alcool-sai-do-papel-e-petrobras-investe,199930,0.htm>

AGENCIA ESTADO. FGV vai captar US\$ 1 bi para financiar projetos agrícolas na África. In.: G1, Cadernos de Economia, 30/11/2011.

BBC. Why the oil price keeps rising. BBC News, one-minute world news. 09 de junho de 2008.

BIODIESEL BR. Aprobio quer selo de qualidade da ANP para usinas de biodiesel. Biodiesel BR. 27 de janeiro de 2012. <http://www.biodieselbr.com/noticias/qualidade/espec/aprobio-selo-qualidade-anp-usinas-biodiesel-270112.htm>



BIODIESEL BR. Aprobio: defendendo os interesses dos produtores de biodiesel. Edição 25, Biodiesel BR. Outubro e novembro de 2011. <http://www.biodieselbr.com/revista/025/coluna-aprobio.htm>

BIODIESEL BR. Provisória número 214, de 13 de setembro de 2004. Altera os dispositivos das Leis números 9.478 de 6 de agosto de 1997 e 9.847 de 26 de outubro de 1999. 2004. <http://www.biodieselbr.com/noticias/biodiesel/medida-provisoria-n-214-07-12-04.htm>

BIODIESEL BR. Selo Combustível Social: MDA diz que mudanças melhoram agricultura familiar. Biodiesel Br. 03 de março de 2009. <http://www.biodieselbr.com/noticias/em-foco/selo-combustivel-social-mudancas-agricultura-familiar-03-03-09.htm>

BIODIESEL BR. Tudo sobre os leilões de biodiesel. Biodiesel Br. Edição número 07. 2009. <http://www.biodieselbr.com/revista/007/leiloes-biodiesel-01.htm>

BIODIESEL BR. Ubrabio envia carta com suspeita sobre provável atuação da Petrobras. Biodiesel Br. 25 de fevereiro de 2010. <http://www.biodieselbr.com/noticias/bio/ubrablo-envia-carta-suspeitas-provavel-atuacao-petrobras-250210.htm>

BOL Notícias. Com intervenção de Lula, Petrobras chegará a acordo com Bolívia, diz Morales. Bol Notícias, Economia. 18/05/2007. Disponível em: <http://noticias.bol.uol.com.br/economia/2007/05/10/com-intervencao-de-lula-petrobras-chegara-a-acordo-com-bolivia-diz-morales.jhtm>. Acesso em junho de 2012.

BP. BP Statistical Review of World Energy - June 2012. BP, 2012. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/mercado/1046602-lucro-da-petrobras-cai-5-em-2011-para-r-333-bilhoes.shtml>. Acesso em agosto de 2012.

CORREIO DO BRASIL. Guerra no Líbano e Atentados no Iraque elevam Preço do Petróleo. Correio do Brasil. 01 de agosto de 2006.

DEZEM, Vanessa. Petrobras vai estudar com a China viabilidade de exportação de etanol. Valor Econômico. 23/12/2009. <http://economia.uol.com.br/ultimas-noticias/valor/2009/12/23/petrobras-vai-estudar-com-china-viabilidade-de-exportacao-de-etanol.jhtm>

DIAP. Bancada ruralista aumenta com o reforço de novos parlamentares. Radiografia 2011. 05 de janeiro de 2011. [http://www.diap.org.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=15500&Itemid=291](http://www.diap.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=15500&Itemid=291)

DOCA, Geralda. Para advogados, estatais devem se submeter às regras de mercado e à CVM. O Globo. Economia. 22 de outubro de 2011.

FABIANA BATISTA. Fundo da FGV quer captar US\$ 2 bi para investimentos em Moçambique. Valor Econômico, Economia. 04/07/2012.

FARID. Foco para o álcool é a exportação, diz diretor da Petrobras. Estado de São Paulo. Economia. 25/07/2007. Acesso em: julho de 2011. Disponível em: <http://www.estadao.com.br/noticias/economia,foco-para-o-alcool-e-a-exportacao-diz-diretor-da-petrobras,19168,0.htm>

FELLET, João. Herdeiro da UDR, grupo reflete poder econômico do agronegócio. BBC Brasil, Brasil. 24 de maio de 2012.

FLORES-MACIAS, Francisco; MUSACCHIO, Aldo. The Return of State-Owned Enterprises. In.: International Harvard Review. 4 de abril de 2009.

FOLHA DE SÃO PAULO. Confirma o memorando assinado entre Brasil e EUA. 09 de março de 2007. <http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u90149.shtml>

FOLHA DE SÃO PAULO. Ruralistas perdem 71 deputados na Câmara. Folha de São Paulo, Poder. 11/10/2002. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u40286.shtml>

FOLHA ONLINE. Prejuízos e Nacionalização marcam crise financeira na Europa. Folha de São Paulo, Mercado, 06/10/2008. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult91u453030.shtml>. Acesso em: março de 2012.

G1. Crise financeira derruba petróleo que vale US\$ 87 em Nova Iorque. Economia e Negócios. 06/10/2008.

G1. Exportação causa corrida por alcooldutos. O Globo. Economia e Negócios. 01/08/2007. Acesso em; agosto de 2012. disponível em: [http://g1.globo.com/Noticias/Economia\\_Negocios/0,,MUL81053-9356,00.html](http://g1.globo.com/Noticias/Economia_Negocios/0,,MUL81053-9356,00.html)

G1. Graça Foster assume presidência da Petrobras e promete continuidade. G1. 13 de fevereiro de 2012. <http://g1.globo.com/economia/negocios/noticia/2012/02/graca-foster-assume-presidencia-da-petrobras-e-promete-continuidade.html>

GRUDGINGS, Stuart; HERSKOVITZ, Jon. Lula encerra última viagem pela África com novos acordos. Estado de São Paulo, notícias. 08 de julho de 2010. Disponível em: <http://www.estadao.com.br/noticias/geral,lula-encerra-ultima-viagem-pela-africa-com-novos-acordos,578483,0.htm>. Acesso em junho de 2012.

INFORMA ECONOMICS FNP. Planta de etanol instalada em Moçambique pode chegar a U\$ 500 milhões. 28/06/2011. Acesso em agosto de 2012. Disponível em <http://www.informaecon-fnp.com/noticia/2477>.

JUNQUEIRA, Caio. Governadores Campos/PE e CID/CE disputam liderança da bancada do NE. Valor Econômico. 31 de janeiro de 2011.

MAGOSSI, Eduardo. Petrobras Biocombustível e Guarani vão produzir etanol em Moçambique. Estado de São Paulo, Economia. 14 de dezembro de 2011. <http://economia.estadao.com.br/noticias/negocios%20energia,petrobras-biocombustivel-e-guarani-vaoproduzir-etanol-em-mocambique,96055,0.htm>

Maurício Thuswohl, Carta Maior, Agricultura familiar quer garantir espaço na produção de biodiesel, dia 10 de outubro de 2007.

MENDONÇA, Ricardo. O fiasco do petróleo verde. Revista Época. 07/08/2009. <http://revistaepoca.globo.com/Revista/Epoca/0,,EMI86773-15223,00-O+FIASCO+DO+PETROLEO+VERDE.html>

MUGNATTO, Silvia. Chega ao Congresso MP sobre Biodiesel. Agência Câmara de Notícias. 16/09/2004. <http://www2.camara.gov.br/agencia/noticias/55676.html>

NEDER, Vinicius. Preço do Petróleo já sobre 7% em 2012. O Globo. Economia. 21 de março de 2012.

O GLOBO. Petrobras faz primeiro embarque de álcool para os EUA. O Globo. Economia e Negócios. 14/05/2007. Disponível em: [http://g1.globo.com/Noticias/Economia\\_Negocios/0,,MUL36220-9356,00-PETROBRAS+FAZ+EMBARQUE+DE+ALCOOL+PARA+OS+EUA.html](http://g1.globo.com/Noticias/Economia_Negocios/0,,MUL36220-9356,00-PETROBRAS+FAZ+EMBARQUE+DE+ALCOOL+PARA+OS+EUA.html). Acesso em julho de 2011.

PODESTÀ, Inez de. Câmara de Oleaginosas e Biodiesel tem novo presidente. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. 24/04/2012. [http://www.agrolink.com.br/noticias/camara-de-oleaginosas-e-biodiesel-tem-novo-presidente\\_148263.html](http://www.agrolink.com.br/noticias/camara-de-oleaginosas-e-biodiesel-tem-novo-presidente_148263.html)

PORTAL BRASIL. Para presidente da EPE, Brasil será a potência energética do século XXI. Portal Brasil. 28/11/2011. <http://www.brasil.gov.br/noticias/arquivos/2011/11/28/para-presidente-da-epe-brasil-sera-a-potencia-energetica-do-seculo-21>

PORTAL DO JAPÃO. Petrobras e Mtsui avaliam 40 projetos para exportar álcool. Portal do Japão. Economia. 24/02/2007. Disponível: <http://www.portaljapao.org.br/modules/news/article.php?storyid=4>. Acesso em agosto de 2012.

PT na CÂMARA. Bancada do Nordeste no Congresso tem novo coordenador. 24 de abril de 2012. [http://www.informes.org.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=11166:bancada-do-nordeste-no-congresso-tem-novo-coordenador&catid=1:latest-news&Itemid=108](http://www.informes.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=11166:bancada-do-nordeste-no-congresso-tem-novo-coordenador&catid=1:latest-news&Itemid=108)

REUTERS. Brasil e Indonésia fecham acordo de cooperação em biocombustível. 12/07/2008. <http://noticias.uol.com.br/ultnot/reuters/2008/07/12/ult27u66736.jhtm>

RODRIGUES, Fabio, Aprobio quer PNPB2 e entrega carta de reivindicações ao ministro da agricultura. Biodiesel Br. 01 de setembro de 2011a. <http://www.biodieselbr.com/noticias/bio/aprobio-pnpb-2-carta-reivindicacoes-ministro-agricultura-010911.htm>

RODRIGUES, Fabio. Aprobio articula criação de Frente Parlamentar do Biodiesel. Biodiesel BR. 13 de agosto de 2011b.

RODRIGUES, Fabio. Fecombustíveis faz duras críticas ao biodiesel. Biodiesel BR. 10 de junho de 2011c. <http://www.biodieselbr.com/noticias/bio/fecombustiveis-duras-criticas-biodiesel-100611.htm>

RODRIGUES, Fábio. Ubrabio apresenta sugestões para o novo marco regulatório. 02 de dezembro de 2011d. <http://www.biodieselbr.com/noticias/regulacao/r/ubrablo-sugestoes-novo-marco-regulatorio-021211.htm>

RODRIGUES, Fabio. Ubrabio completa quatro anos com comemoração em Brasília. Biodiesel BR. 04 de maio de 2011e. <http://www.biodieselbr.com/noticias/bio/ubrablo-quatro-anos-040511.htm>

RODRIGUES, Fabio. Ubrabio continua perdendo associados. 06 de junho de 2011f. <http://www.biodieselbr.com/noticias/bio/ubrablo-perdendo-associados-060611.htm>

SALEH, Tariq. Campos de petróleo do Iraque atraem 44 empresas em leilão. BBC. 11 de dezembro de 2009.

SAUER, Ildo. Carta sobre sua saída da diretoria da Petrobras. Globo Online. 21/09/2007. <http://oglobo.globo.com/economia/ildo-sauer-divulga-carta-sobre-sua-saida-da-diretoria-da-petrobras-4153002>

SOARES, Pedro. LUNA, Denise. Lucro da Petrobras cai 5% em 2011, para R\$ 33,3 bilhões. Folha de São Paulo. Rio de Janeiro. 09/02/2012. Disponível em:

SOARES, Pedro. Petrobras mira a liderança na produção de etanol no país. Folha de São Paulo. Mercado, 14 de janeiro de 2012.

STEVENSON, Richard W. & LABATON, Stephen. A Day of Terror: the Federal Reserve; the financial world is left reeling by attack. The New York Times. Business. Setembro 12, 2001. Disponível em: <http://www.nytimes.com/2001/09/12/business/day-terror-federal-reserve-financial-world-left-reeling-attack.html?pagewanted=all>

TERRA. Petróleo foi o motivo da guerra, admite Wolfowitz. 04 de junho de 2003.

TOMALSQUIM, Mauricio; GUERREIRO, Amilcar. O Brasil como Potência Energética. 2012. In.[http://www.epe.gov.br/imprensa/ArtigosImprensa/20120206\\_1.pdf](http://www.epe.gov.br/imprensa/ArtigosImprensa/20120206_1.pdf)

UBRABIO, Parlamentares defendem aumento da mistura de biodiesel no óleo diesel. Brasília: Ubrabio, 11/05/2011a.

UBRABIO. Ubrabio apresenta proposta ao novo Marco Regulatório do Biodiesel. Brasília: Ubrabio, 30/11/2011b.

VALOR ECONOMICO. BNDES financiará estudo para produzir biocombustível na África. 03/05/2012. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/mercado/1085138-bndes-financiara-estudo-para-produzir-biocombustivel-na-africa.shtml>. Acesso em agosto de 2011.

VALOR ECONÔMICO. Sindicom rechaça possível aumento na mistura e biodiesel. Biodiesel Br. 30 de setembro de 2011. <http://www.biodieselbr.com/noticias/em-foco/sindicom-aumento-mistura-biodiesel-300911.htm>

VALOR ECONÔMICO. Sindicom rechaça possível aumento na mistura e biodiesel. Biodiesel Br. 30 de setembro de 2011. <http://www.biodieselbr.com/noticias/em-foco/sindicom-aumento-mistura-biodiesel-300911.htm>

VEDANA, Julio Cesar; RODRIGUES, Fábio. MDA muda a história e altera dados da inclusão social. Biodiesel BR. 06/09/2011. <http://www.biodieselbr.com/noticias/bio/mda-historia-dados-inclusao-social-050911.htm>

VEDANA, Julio Cesar; RODRIGUES, Fábio. Sem a Petrobras programa social do biodiesel é um fracasso. Biodiesel Br. 15 de setembro de 2011 b.

VEDANA, Miguel Angelo. Reunião da Ubrabio acaba em renúncia de cinco vice-presidentes. Biodiesel Br. 13 de maio de 2011. <http://www.biodieselbr.com/noticias/bio/reuniao-ubrablo-acaba-renuncia-cinco-vice-presidentes.htm>

VELOSO, Tarso. Aprobio e Frente do Biodiesel pedem rapidez em novo marco regulatório. Valor Econômico. Empresas. 10/11/2011. <http://www.valor.com.br/empresas/1091276/aprobio-e-frente-do-biodiesel-pedem-rapidez-em-novo-marco-regulatorio>

WESTPHALEN, Ana Luísa. Usina da Brasil ecodiesel recebe novo Selo Combustível Social. O Globo. Economia. 11/04/2011.

## **Decretos**

BRASIL. Casa Civil. Decreto de 23 de dezembro de 2003. Institui a Comissão Executiva Interministerial encarregada da implantação das ações direcionadas à produção e ao uso de óleo vegetal - biodiesel como fonte alternativa de energia. Brasília, 2003.

BRASIL. Casa Civil. Relatório final do grupo de trabalho interministerial encarregado de apresentar estudos sobre a viabilidade de utilização de óleo vegetal: biodiesel como fonte alternativa de energia. Brasília: dezembro de 2003.

BRASIL. Medida Provisória número 214, de 13 de setembro de 2004. Altera os dispositivos das Leis números 9.478 de 6 de agosto de 1997 e 9.847 de 26 de outubro de 1999. Brasília, 2004.

BRASIL. Presidência da República. Decreto número 03, de 02 de julho de 2003. Institui o Grupo de Trabalho Interministerial encarregado de apresentar estudos sobre

a viabilidade de utilização de óleo vegetal-biodiesel como fonte alternativa de energia, propondo, caso necessário, as ações necessárias para o uso do biodiesel. Brasília. Distrito Federal. D.O.U. de 03/07/2003.

BRASIL. República Federativa do Brasil - Câmara dos Deputados. Diário da Câmara dos Deputados, Ano LXVI, número 205. Brasília: Câmara dos Deputados, 22 de novembro de 2011.  
<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD23NOV2011.pdf>

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Frente Parlamentar em Defesa do Biodiesel será lançada hoje. 19/10/2011.  
<http://www2.camara.gov.br/agencia/noticias/ECONOMIA/204123-FRENTE-PARLAMENTAR-EM-DEFESA-DO-BIODIESEL-SERA-LANCADA-HOJE.html>

MDA. Instrução Normativa número 1 de 05 de julho de 2005. Dispõe sobre os critérios e procedimentos relativos à concessão de uso do Selo Combustível Social. Brasília: MDA, 2005.

MDA. Instrução Normativa número 1 de 19 de fevereiro de 2009. Dispõe sobre os critérios e procedimentos relativos à concessão, manutenção e uso do Selo Combustível Social. Brasília: MDA, 2009.

### **Entrevistas<sup>120</sup>**

Entrevista com o gerente responsável pelo Projeto Pará na Petrobras. Concedida à autora no dia 09/12/2010.

Entrevista com o técnico responsável pelo Projeto Pará na Petrobras. Entrevista concedida à autora no dia 09/12/2010.

Entrevista com o gerente responsável pela instalação da usina da Bahia da Petrobras. Concedida à autora no dia 10/10/2007.

Entrevista com o consultor da Petrobras pela instalação da usina da Bahia da Petrobras. Concedida à autora no dia 10/10/2007.

Entrevista com a gerente responsável, na Petrobras, por prospectar o dendê. Concedida à autora no dia janeiro de 2008.

Entrevista com o gerente da usina de Quixadá no Ceará. Concedida à autora em setembro de 2011.

Entrevista com o gerente de suprimento agrícola no Ceará. Concedida à autora em setembro de 2011.

<sup>120</sup> Com o objetivo de preservarmos nossos entrevistados, não identificaremos os mesmos pelos nomes.

Entrevista com um consultor da Petrobras Biocombustível em Minas Gerais. Concedida à autora em outubro/novembro de 2011.

Entrevista com um funcionário da Comunicação Institucional da Petrobras que trabalhava na Presidência. Concedida à autora em abril de 2012.

Entrevista com uma gerente e técnico da Comunicação Institucional da Petrobras que trabalhava na Presidência. Concedida à autora em abril de 2012.

Entrevista com exDiretor de Gás e Energia da Petrobras. Concedida à autora em dezembro de 2011.

Entrevista com gerente de Comunicação Institucional da PBio. Concedida à autora em abril de 2012.

### **Ministérios e agências governamentais nacionais**

Entrevista com Diretor do Departamento de Cana-de-Açúcar e Agroenergia do MAPA. Concedida à autora em janeiro de 2012.

Entrevista com Diretor da ANP. Entrevista concedida à autora em abril de 2012.

Entrevista com Diretor do Departamento de Geração de Renda e Agregação de Valor do MDA. Concedida à autora em dezembro de 2011.

Entrevista com Consultor do MDA do Programa de Biocombustíveis e Agricultura Familiar o Projeto Polos. Concedida à autora em janeiro de 2012.

Entrevista com Diretor do Departamento de Combustíveis Renováveis do Ministério de Minas e Energia, representante no Conselho da PBio e Participantes do GTI e da CEI. Concedida à autora em dezembro de 2011.

Entrevista com o Subchefe Adjunto da Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais da Casa Civil da Presidência da República e presidente da CEI. Concedida à autora em dezembro de 2011.

### **Atores do governo estadual**

Entrevista com representante da Secretaria de Agricultura no estado do Ceará, responsável pelo Programa Estadual de biodiesel. Concedida à autora em setembro de 2011.

Entrevista com representante da Secretaria de Agricultura no estado da Bahia. Concedida à autora em outubro de 2007.

Entrevista com representante da Secretaria de Meio Ambiente no estado do Pará. Concedida à autora em dezembro de 2010.

Entrevista com representante da Secretaria de Agricultura no estado do Pará. Concedida à autora em dezembro de 2010.

### **Embrapa**

Entrevista com pesquisador da Embrapa - Centro de Pesquisa Agroflorestal da Amazônia Oriental. Entrevista concedida à autora no dia 10/12/2010.

Entrevista com pesquisador da Embrapa - Centro de Pesquisa Agroflorestal da Amazônia Oriental. Entrevista concedida à autora no dia 10/12/2010.

### **Sindicatos, cooperativas, movimentos sociais e organizações da sociedade civil**

Entrevista com representante do Setor de Produção do MST Nacional e MST CE. Concedida à autora em setembro de 2011.

Entrevista com o presidente do Sindicato dos Trabalhadores Rurais em Concórdia do Pará. Concedida à autora no dia 10/12/2010.

Entrevista com representante do Setor de Produção do MST Nacional e MST CE. Concedida à autora em setembro de 2011.

Entrevista com representante da Cooperativa de Pequenos Produtores de São Francisco (COOPASF) em Minas Gerais. Concedida à autora em outubro/novembro de 2011.

Entrevista com representante da Cooperativa Agroextrativista Grande Sertão em Minas Gerais. Concedida à autora em outubro/novembro de 2011.

Entrevista com representante do Movimento dos Pequenos Agricultores. Concedida à autora em 2011 no CPDA.

### **Atores privados**

Entrevista com representante da Agropalma em Concórdia do Pará no estado do Pará. Concedida à autora em dezembro de 2010.



## ANEXO I

**CPDA-UFRRJ**  
**ENTREVISTAS PARA TRABALHO DE TESE**  
**Comunicação Social da Petrobras/Petrobras Biocombustível**

Identificação do Informante e da Empresa:

Nome:

Sexo:

Idade:

Função:

Formação:

1. Recuperar sua trajetória pessoal até trabalhar com biocombustíveis. Onde estava antes e o que motivou a mudança? Especular sobre os riscos/desafios envolvidos.
2. Como foi decidida a entrada da Petrobras no mercado de biocombustíveis? Qual era o debate nesta ocasião?
3. Por que começar com biodiesel e não com o etanol?
4. Como foi o processo de criação da PBIO? Quais as motivações para a criação da subsidiária?
5. Qual a estratégia da Petrobras no mercado de biocombustíveis? Nesse sentido, como vê o lugar/papel dos biocombustíveis dentro da Petrobras S.A. e na PBIO (ou seja, com relação ao etanol)?
6. Desde a entrada da Petrobras no mercado de biodiesel, depois de etanol e, agora, com a criação da PBIO, houve mudanças na estratégia seguida pela empresa? Quais as principais mudanças desde o início até o momento atual?
7. Como se deu a opção por incluir os agricultores familiares do semiárido nos planos de atuação da empresa no mercado de biodiesel? Quais as motivações da empresa para isso? Essa opção permanece atualmente?

8. E quais são os principais desafios enfrentados pela PBIO (tecnológicos, logísticos, de aprendizagem, políticos etc.) ao trabalhar com agricultores familiares do semiárido? Foram tomadas medidas para resolver esses problemas? Por quem?

9. O artigo 47 lei nº 12.546 significa a redução de Pis/Cofins para as usinas de biodiesel e com isso praticamente anula os benefícios fiscais do SCS. Quais as implicações dessa nova regulamentação para a estratégia da PBIO? O que estão fazendo com relação a isso?

10. Em sua opinião, quais as principais lições e erros que podem ser recuperados da experiência com a produção de biodiesel?

### **CPDA-UFRRJ**

#### **PESQUISAS PARA TRABALHO DE TESE**

Diretor do Departamento de Combustíveis Renováveis do MME

#### **Trajetória e formulação da política**

1. Falar um pouco da trajetória de vida, sua formação e seu trabalho no âmbito do MME.

2. Voltar um pouco atrás no tempo e recuperar como se deram as negociações e os processos que levaram à formação do PNPB e a inclusão definitiva do biodiesel na matriz energética brasileira.

3. O PNPB tem uma grande inovação no leque de políticas energéticas que é conciliar ao lado da lógica puramente econômica, objetivos sociais e ambientais. Em que contexto foi tomada essa decisão? Quem era contra, quem defendia? Onde se deram essas negociações?

#### **CNPE**

4. Como presidente do CNPE, o MME está sujeito a muitas pressões. Qual a dinâmica de encontros e reuniões desse conselho? Que assuntos são tratados?

5. Como são tomadas as decisões o âmbito do CNPE com relação ao biodiesel? Com relação ao aumento dos percentuais obrigatórios de biodiesel. Como se dão essas decisões?

6. Como estão as negociações para o novo marco regulatório do biodiesel?

7. Um dos riscos do novo marco é que o Selo Combustível Social perca ainda mais as suas vantagens. Como vê a permanência dos objetivos sociais -e o futuro do SCS- se isso acontecer?

8. Como é a relação da Petrobras e o governo no desenho do marco para o biodiesel e vice-versa do governo sobre a definição de metas para a Petrobras? Destacar as diferenças no relacionamento do MME com a Petrobras e com os demais atores privados do mercado.

9. Como situa, qual o peso atual, do biodiesel dentro do quadro mais amplo das políticas energéticas do governo Dilma?

### **O mercado de biodiesel**

10. Como vê o papel da Petrobras, uma das maiores petroleiras do mundo, no mercado de biodiesel?

### **Balço**

11. Como avalia ao longo desses 6-7 anos o PNPB? Destacar aspectos positivos e negativos.

12. Poderia destacar quais os principais aprendizados que o MME e o CNPE tiram dessa experiência?

13. Quais os desafios futuros para o programa?

## **CPDA-UFRRJ**

### **PESQUISAS PARA TRABALHO DE TESE**

CASA CIVIL/Comissão Executiva Interministerial de Biodiesel

### **Trajtória e formulação da política**

1. Falar um pouco da trajetória de vida, sua formação e seu trabalho no âmbito da Casa Civil.

2. Voltar um pouco atrás no tempo e recuperar como se deram as negociações e os processos que levaram à formação do PNPB e a inclusão definitiva do biodiesel na matriz energética brasileira.

3. O PNPB tem uma grande inovação no leque de políticas energéticas que é conciliar ao lado da lógica puramente econômica, objetivos sociais e

ambientais. Em que contexto foi tomada essa decisão? Quem era contra, quem defendia? Onde se deram essas negociações?

### **Comissão Interministerial**

4. Como presidente da Comissão está sujeito a muitas pressões. Qual a dinâmica de encontros e reuniões da Comissão? Que assuntos são tratados?

5. Como são tomadas as decisões com relação ao biodiesel? Com relação ao aumento dos percentuais obrigatórios de biodiesel. Como se dão essas decisões?

6. Como estão as negociações para o novo marco regulatório do biodiesel?

7. Um dos riscos do novo marco é que o Selo Combustível Social perca ainda mais as suas vantagens. Como vê a permanência dos objetivos sociais -e o futuro do SCS- se isso acontecer?

8. Como é a relação da Petrobras com a comissão no desenho do marco para o biodiesel? Destacar as diferenças no relacionamento da comissão com a Petrobras e com os demais atores privados do mercado.

9. Como situa, qual o peso atual, do biodiesel dentro do quadro mais amplo das políticas energéticas do governo Dilma?

### **O mercado de biodiesel**

10. Como vê o papel da Petrobras, uma das maiores petroleiras do mundo, no mercado de biodiesel e a criação da Petrobras Biocombustível?

### **Balanço**

11. Como avalia ao longo desses 6-7 anos o PNPB? Destacar aspectos positivos e negativos.

12. Poderia destacar quais os principais aprendizados que tiram dessa experiência?

13. Quais os desafios futuros para o programa?

## **CPDA-UFRRJ**

### **PESQUISA PARA TRABALHO DE TESE** Secretaria da Agricultura Familiar MDA

#### **Trajetória e formulação da política**

1. Falar um pouco da trajetória de vida, sua formação e seu trabalho no âmbito do MDA. Como chegou até aqui?
2. Como foi a chegada do biodiesel no MDA? Voltar um pouco atrás no tempo e recuperar como se deram as negociações.
3. Em 2003/04, no seu lançamento, o PNPB teve um grande destaque e era considerado um dos principais programas para pensar a inclusão da agricultura familiar. Qual o peso que o PNPB ocupa agora no leque das pp para a agricultura familiar?
4. Quais as principais ações que podem ser destacadas hoje no âmbito do MDA de fomento à inclusão da agricultura familiar no PNPB?

#### **Selo Combustível Social**

5. Como foi desenhado, e com a participação de que grupos, o Selo Combustível Social?
6. Como são tomadas as decisões com relação ao SCS?
7. Como se dá a participação do MDA nas negociações do CNPE com relação ao aumento dos percentuais obrigatórios de biodiesel?
8. E nas negociações para o novo marco regulatório do biodiesel?
9. Um dos riscos do novo marco é que o Selo Combustível Social perca ainda mais as suas vantagens. Como vê a permanência dos objetivos sociais -e o futuro do SCS- se isso acontecer?
10. Possuem um cálculo de quanto é concedido de recursos públicos às usinas com as isenções fiscais proporcionadas pela posse do SCS?
11. Como andam as negociações para reformulação do SCS? Há possibilidade de destruição ou inativação desse instrumento?

## **Polos de Produção de Biodiesel**

12. Atualmente, como estão funcionando os Polos de Produção de Biodiesel? Que assuntos são tratados no âmbito dos polos e quem participa deles? Quantos são?

13. Em alguns lugares que visitamos (CE, BA, MG) os polos produtivos, segundo depoimento, estavam bem parados. Possuem conhecimento de casos como esses e o que têm feito a respeito?

## **Fiscalização**

14. Há pouco tempo o MDA anunciou o cancelamento de alguns SCS de usinas, como se dá essa fiscalização do MDA às usinas? Quantas pessoas a fazem e com que frequência?

15. A DAP nos últimos tempos, com a ampliação e diversificação de políticas públicas voltadas para a agricultura familiar, tem se tornado um grande diferencial ou porta de entrada para acesso a recursos públicos. Como se dá a fiscalização das DAPs? Houve constatação de alguma irregularidade envolvendo as DAPs?

16. Ultimamente o MDA vem incentivando a participação de cooperativas da agricultura familiar (DAP jurídica) no PNPB. A cooperativa, contudo, não precisa ter 100% de agricultores familiares, mas apenas uma certa porcentagem. Pode haver casos em que grandes produtores “dapeiam” sua oleaginosa através das cooperativas? Já constataram casos como esses? O que o MDA tem feito a respeito?

## **O mercado de biodiesel**

17. Como vê o papel da Petrobras, uma das maiores petroleiras do mundo, no mercado de biodiesel?

18. Como é a relação da Petrobras e o MDA? Quais as diferenças percebidas em lidar com a Petrobras e com outro ator privado?

## **Agricultores e biodiesel**

19. Quais são as principais características dos agricultores envolvidos na produção de biodiesel? O que eles produzem? Como caracterizaria suas condições de vida?

20. Quais são os motivos que levam os agricultores a produzir para a indústria de Biodiesel?

21. Acredita que os agricultores que participam da produção de biodiesel tiveram melhorias desde que começaram a trabalhar com o biodiesel? Quais foram essas melhorias?

22. Quais são os principais problemas enfrentados pelos agricultores envolvidos na produção de biodiesel? Foram tomadas medidas para resolver esses problemas? Por quem?

23. Como avalia as relações entre os agricultores e as usinas processadoras (em particular a Petrobras Biocombustível)? Acredita que as relações mudaram desde o começo da produção de biodiesel? Como e por quê?

### **Balanço**

24. Atualmente mais de 80% do biodiesel é feito de soja e, dos agricultores familiares incluídos no programa, a maioria é de agricultores mais consolidados do Sul e CO. Como vê esse resultado? o que vem sendo feito o para corrigir esse desvio da política?

25. Como avalia ao longo desses 6-7 anos o PNPB? Destacar aspectos positivos e negativos.

26. Poderia destacar quais os principais aprendizados que tiram dessa experiência?

27. Quais os desafios futuros para o programa?

### **CPDA-UFRRJ**

Pesquisa para Trabalho de Tese

USP - Professor ex-diretor da Petrobras

### **Trajatória Pessoal**

1. Falar um pouco da trajetória de vida, sua formação e como chegou à Petrobras?

2. Como se deu a chegada do tema biodiesel à Petrobras? Quem, dentro da empresa, tocava a temática do biodiesel e qual era a visão a respeito desse programa dentro da empresa?

3. A Petrobras participou o desenho do PNPB? Se sim, quem participava e aonde?

4. Como é a relação da Petrobras com o governo?

## **O Biodiesel na Petrobras**

5. Quais os principais conflitos/resistências que se percebia dentro da própria Petrobras quando esta optou por entrar na produção de biodiesel?

6. Qual o lugar do biodiesel na estratégia empresarial da Petrobras (tanto na estratégia geral quanto na estratégia para biocombustíveis)? Relação com o etanol e com o petróleo e seus derivado.

7. Ao visitarmos as usinas e as organizações que fornecem oleaginosas para a Petrobras, notamos que ao longo dos anos houve uma mudança na estratégia de atuação da Petrobras junto aos agricultores familiares na cadeia de biodiesel. Mudaram inclusive as pessoas que estavam encarregadas de tocar a política na empresa. Como o senhor avalia essa mudança e quais as suas motivações?

8. Na sua opinião, quais foram as motivações que levaram a Petrobras a criar a subsidiária para biocombustíveis? Como se deu a escolha do grupo que viria a controlar esse negócio?

## **Mercado de Biodiesel**

9. Como vê o papel atual da Petrobras e da PBio no mercado de biodiesel, uma vez que ela é a principal produtora e compradora de biodiesel? Quais as implicações disso?

## **Agricultores e biodiesel**

10. Quais foram os principais desafios e problemas que a Petrobras encontrou ao ter de lidar com agricultores familiares?

11. Atualmente mais de 80% do biodiesel é feito de soja e, dos agricultores familiares incluídos no programa, a maioria é de agricultores mais consolidados do Sul e CO. Como vê esse resultado? Como fechar essa logística? e o que vem sendo feito pela Petrobras o para corrigir esse desvio da política?

12. Ultimamente o MDA vem incentivando a participação de cooperativas da agricultura familiar (DAP jurídica) no PNPB. A cooperativa, contudo, não precisa ter 100% de agricultores familiares, mas apenas uma certa porcentagem. Pode haver casos em que grandes produtores “dapeiam” sua oleaginosa através das cooperativas? Sabe algo a respeito desse tipo de transação para garantir o SCS?

## **Balanço**

13. Como avalia ao longo desses 6-7 anos o PNPB? Destacar aspectos positivos e negativos.

14. Quais foram as principais dificuldades e aprendizados que a Petrobras encontrou ao entrar no mercado de biodiesel?

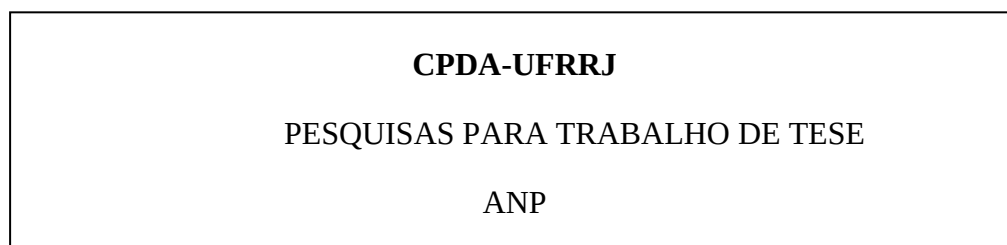


15. Quais foram as principais adaptações/modificações em suas condutas que a empresa teve que adotar em função dessa nova atividade?

16. Poderia destacar erros que a empresa cometeu, em sua visão, na sua estratégia de atuação no biodiesel?

17. Quais os desafios futuros?

Obs.: Se puder indicar pessoas na Petrobras ou fora que deveriam ser entrevistadas.



### **Trajatória e formulação da política**

1. Falar um pouco da trajetória de vida, sua formação e seu trabalho no âmbito do ANP.

2. Como se deu o processo no qual a ANP passou a ser responsável pela regulação de biocombustíveis?

3. O PNPB tem uma grande inovação no leque de políticas energéticas que é conciliar ao lado da lógica puramente econômica, objetivos sociais e ambientais. Em que contexto foi tomada essa decisão? Onde se deram essas negociações? Quem era contra, quem defendia?

### **Reformas**

4. Como estão as negociações para o novo marco regulatório do biodiesel?

5. Existem grupos que pressionam pelo fim dos leilões, o que enfraqueceria bastante o Selo Combustível Social. Como vê a permanência dos objetivos sociais -e o futuro do SCS- se isso acontecer?

6. Atualmente mais de 80% do biodiesel é feito de soja e, dos agricultores familiares incluídos no programa, a maioria é de agricultores mais consolidados do Sul e CO. Como vê esse resultado e se estão fazendo algo para corrigir esse desvio da política?

### **Petrobras**

7. Como é a relação da Petrobras e o governo no desenho do marco para o biodiesel e vice-versa? Destacar as diferenças no relacionamento com a Petrobras e com os demais atores privados do mercado.

8. Como vê o papel da Petrobras, uma das maiores petroleiras do mundo, no mercado de biodiesel, já que ela é atualmente a principal produtora e compradora de biodiesel?

### **Balanço**

9. Como situa, qual o peso atual, do biodiesel dentro do quadro mais amplo das políticas energéticas do governo Dilma?

10. Como avalia ao longo desses 6-7 anos o PNPB? Destacar aspectos positivos e negativos.

11. Poderia destacar quais os principais aprendizados que tiram dessa experiência?

12. Quais os desafios futuros para o programa?

## ANEXO II

**Tabela XIV. Evolução dos Gastos das Estatais Federais -Sistema Produtivo Estatal (em R\$ milhões correntes)**

Rubrica	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	%
<b>Dispêndios de Capital</b>	50.151	50.237	51.914	68.791	84.738	123.485	195.952	74%
<b>Investimentos</b>	23.353	26.837	31.788	38.666	51.771	69.131	81.513	71%
<b>Investimentos Financeiros</b>	3.769	1.330	2.532	5.726	1.897	3.752	6.209	39%
<b>Amortizações - Principal</b>	6.450	6.770	6.293	8.708	11.237	7.309	12.617	49%
<b>Operações de Crédito Internas</b>	952	506	619	1.182	4.563	2.447	5.078	81%
<b>Operações de Crédito Externas</b>	2.357	3.330	1.881	3.936	2.258	1.031	2.617	10%
<b>Outras Fontes</b>	3.140	2.934	3.794	3.591	4.416	3.832	3.484	10%
<b>Outros Dispêndios de Capital</b>	16.579	153.000	11.302	15.692	19.833	43.292	95.613	83%
<b>Dispêndios Correntes</b>	189.251	201.296	226.855	239.996	296.942	266.133	308.239	39%
<b>Pessoal e Encargos Sociais</b>	11.672	14.156	16.033	18.112	21.028	23.983	26.742	56%
<b>Materiais e Produtos</b>	59.831	55.395	64.761	78.495	103.328	82.706	104.177	43%
<b>Serviços de Terceiros</b>	16.269	22.055	25.704	26.961	30.917	33.798	37.253	56%
<b>Utilidades e Serviços</b>	1.022	22.055	1.260	1.320	1.427	1.808	1.788	43%
<b>Tributos e Encargos Parafiscais</b>	62.718	68.814	75.955	78.162	91.351	77.050	90.298	31%
<b>Juros e Outros</b>	9.299	7.824	7.999	6.593	7.504	9.259	9.284	0%
<b>Operações de Crédito Internas</b>	1.078	479	880	885	1.324	2.521	3.076	65%
<b>Operações de Crédito Externas</b>	3.891	3.311	2.140	1.567	2.235	2.861	3.458	-13%
<b>Debêntures</b>			239	296	348	329	296	100%
<b>Outras Fontes</b>	4.330	4.037	4.740	3.845	3.597	3.547	2.454	-76%
<b>Demais Dispêndios Correntes</b>	28.441	31.890	35.142	30.352	41.386	37.530	38.696	27%
<b>Total dos Usos</b>	239.402	251.533	278.769	308.787	381.680	389.618	504.191	53%

Fonte: Departamento de coordenação e Governança das Empresas Estatais  
DEST/Relatório Anual e Perfil das Empresas Estatais

## ANEXO III

### ALGUMAS AÇÕES EM RESPONSABILIDADE SOCIAL E AMBIENTAL EMPRESARIAL

2001: A empresa instalou um programa de monitoramento da percepção dos seus diversos públicos -Sistema de Monitoramento da Imagem Corporativa - SISMICO, um sistema que é composto por dezoito indicadores medidos junto às partes interessadas (gestão, competitividade, crescimento, atuação no exterior, visão de futuro, apoio social, ética, responsabilidade social e ambiental). Adicionalmente, passou a adotar e seguir procedimentos voluntários de responsabilidade social empresarial e índices de sustentabilidade, nacionais e internacionais, em suas operações. Além de certificações ambientais pelas normas ISO 14.001 e outras, em 2001 a empresa incorporou os indicadores do Global Reporting Initiative (GRI), com inclusão de dados sobre desempenho social, ambiental e econômico da empresa.

2002: A empresa implantou o sistema de ouvidoria geral da Petrobras que tem por objetivo ser um espaço de diálogo, controle e participação social, estreitando as relações com os públicos interno e externos da empresa e consolidou seu processo de adoção dos indicadores do Instituto Ethos (MALAFAIA, 2006).

2003: A Petrobras aderiu ao Pacto Global da Organização das Nações Unidas (ONU) composto por dez princípios que devem orientar o comportamento empresarial, bem como reforçou a adesão a métodos e instrumentos de outras instituições como o Ethos, Ibase, CEBDS e Dow Jones Sustainability Index. Uma mudança importante foi observada nas ações sociais da empresa desse período que passaram a ser orientadas pelo programa Petrobras Fome Zero, alinhado com o programa do governo federal, e que tinha objetivo focar suas ações no combate à exclusão e na luta pela erradicação da fome e da miséria com ações divididas em emergenciais e estruturais. As ações estruturais possuíam como prioridade ações educativas e de geração de trabalho e de renda. No campo cultural as ações da empresa buscaram resgatar a cultura brasileira e a identidade nacional e no campo ambiental a empresa realizou projetos voltados para a melhoria do meio ambiente e da vida das comunidades onde atua (PETROBRAS, 2004).

2004: A empresa incorporou à missão e à visão empresarial os conceitos de responsabilidade social e ambiental, estendendo-os também aos países onde atua e integrou a Reunião de Cúpula do Pacto Global (Global Compact Leaders Summit) para discutir em nível internacional esses critérios. O modelo de governança passou por um aprimoramento com a criação do Comitê Gestor de Responsabilidade Social e Ambiental. Destacam como desafio transformar a empresa em referencial dos padrões nacionais e internacionais de responsabilidade social e ambiental, associando os investimentos sociais e ambientais a um melhor desempenho em todas as dimensões. Suas ações englobaram iniciativas do Fome Zero, realizado por chamada pública e com um investimento de quinze milhões de reais e ações culturais, ambientais,

esportivas e com outros públicos como os trabalhadores e fornecedores. O programa Fome Zero apoiou mais de 1.500 projetos culturais, sociais e ambientais incluindo ações com cooperativas de reciclagem, com a agricultura familiar do semiárido, de alfabetização de jovens e adultos, de valorização do idoso. (PETROBRAS, 2005).

2005: A empresa consolidou o que demonstra o crescimento da política de responsabilidade social empresarial e tem o objetivo de desenhar um mapa de vulnerabilidades, identificando lacunas e oportunidades de avanços em sua gestão. Neste ano a empresa passou a participar da Mesa Redonda do G-8 para Discutir Mudanças Climáticas e da Iniciativa Contra Corrupção. (PETROBRAS, 2006).

2006: A empresa ingressou no Conselho do Pacto Global da ONU, a Associação Internacional da Indústria de Petróleo para a Conservação Ambiental e se associou ao Conselho Mundial Empresarial para Desenvolvimento Sustentável (WBCSD), refletindo o papel mais ativo nos debates sobre responsabilidade social empresarial no plano internacional. Desta forma, também neste ano a empresa ingressou no Dow Jones Sustainability Index (DJSI) e no Índice de Sustentabilidade Empresarial da Bovespa (ISE) que servem como certificações de responsabilidade social e ambiental empresarial criados pelo mercado financeiro para orientar investidores em questões ambientais, sociais e ambientais (PETROBRAS, 2007).

2007: O Programa Fome Zero é encerrado, criando-se o programa Desenvolvimento & Cidadania e é elaborada a Política de Responsabilidade Social com a inclusão da responsabilidade social como função corporativa no Plano Estratégico de 2020 que objetivo tornar a companhia em referência de responsabilidade social e ambiental até 2020. Ao mesmo tempo, em 2007 a empresa foi representante do segmento da indústria na delegação brasileira na elaboração da ISO 26.000, norma que tinha o objetivo de ser uma certificação internacional para responsabilidade social (PETROBRAS, 2008).

2008: Em tempos de crise econômica internacional e descoberta das reservas petrolíferas do Pré-Sal, a Petrobras anunciou a criação da Petrobras Biocombustível. Neste ano a empresa permanece engajada em arenas internacionais de discussão de responsabilidade social empresarial, ampliando sua presença no na Associação Regional de Empresas de Petróleo e Gás na América Latina e Caribe, presidindo com a Repsol o Comitê de responsabilidade Social Corporativa que trabalhava para desenvolver um Sistema de Gestão para Relacionamento Comunitário. Em 2008, a Petrobras deixou de integrar o ISE-Bovespa e saiu do Instituto Ethos (PETROBRAS, 2009).

2009: Neste ano o Relatório Anual da empresa e o Balanço Social e Ambiental foram unificados dando origem ao Relatório de Sustentabilidade da Petrobras 2009, segundo a empresa um instrumento essencial à transparência no monitoramento, divulgação e prestação de contas aos seus públicos de interesse sobre sua atuação nas dimensões econômica, social e ambiental.

2010: Com o objetivo de discutir temas estratégicos e ampliar ações de responsabilidade social e ambiental empresarial a empresa em 2009 passou a integrar a Associação para Conservação Ambiental na Indústria Internacional de Petróleo (IPIECA) com participação no Comitê Executivo da associação e dos Grupos de

Trabalho em Biodiversidade, Mudança do Clima e Responsabilidade Social; a presidência da Arpel e o comitê de responsabilidade social; é associada do Grupo de Institutos, Fundações e Empresas (GIFE) que reúne organizações que investem em programas com finalidade de promover o desenvolvimento sustentável do Brasil; integra o WBCSD e o CEBEDS; integram o Globaly Responsible Leadership Initiative (GRU); bem como a Mesa Redonda de Biocombustíveis Sustentáveis e a Mesa Redonda de Óleo de Palma Sustentável.

## ANEXO IV

**Tabela XV. Panorama geral das posições climáticas das petroleiras com relação à questão climática e ambiental (2012)**

Tópico	British Petroleum	ExxonMobil	Shell	Texaco/Chevron (a partir de 2005)	Petrobras
<b>Reconhecimento público do problema climático</b>	Maior de 1997	Reconheceu o debate somente recentemente (meados de 2000)	Setembro de 1997	Fevereiro de 2000	Anos 2000
<b>Início dos investimentos em biocombustíveis</b>	2006 (já investiu em energias alternativas cerca de US\$ 7 bilhões)	2009	2002	sd	2003
<b>Visão dos biocombustíveis e mudanças climáticas</b>	Apoia	Só serão viáveis em escala comercial quando se mostrarem realmente competitivos	Considera que traz compromissos reais	Não irá responder completamente aos seus objetivos	Aceita
<b>Associação à Coalizão Global para o Clima</b>	Deixou em 1996	Permaneceu até o final	Deixou em abril de 1998	Deixou em fevereiro de 2000	...
<b>Investimentos de Primeira geração (etanol e biodiesel)</b>	Tropical BioEnergia (US\$ 71 milhões); CNAA (US\$ 25 milhões)		Raizen (US\$ 12 bilhões)		CENPES; Corredor do etanol (US\$2,5 bilhões) ; Usinas de biodiesel; Complexo Bioenergético Itarumã (US\$ 227 milhões); Total Agroindústria brasileira (US\$ 1,6 bilhão) e na Guarani
<b>Investimentos em segunda geração (etanol celulósico e diesel) e terceira geração (Combustíveis sintéticos, algas)</b>	D1 (R\$ 160 milhões), Verenum (US\$ 98,3 milhões), Qteros		logen		KL Energy (US\$ 11 milhões)

Fonte: adaptada e complementada pela autora de Kolk & Levy (2001) com base em pesquisa em materiais jornalísticos.

## ANEXO V

**Tabela XVI. Algumas ações de política externa do Ministério de Relações Exteriores no tema dos agrocombustíveis (2003-2010)**

<b>País</b>	<b>Ações</b>
<b>Chile</b>	Assinatura de um Memorando de Entendimento entre a Petrobras e a ENAP para participação conjunta em projetos relacionados a biocombustíveis e Memorando de Entendimento entre Brasil e Chile na área de biocombustíveis.
<b>Paraguai</b>	Assinado em 2007 um Memorando de Entendimento para o estabelecimento de um plano de ação para o desenvolvimento dos biocombustíveis no país.
<b>Equador</b>	Ajuste complementar ao Acordo Básico de Cooperação para Implementação do Projeto Desenvolvimento de Processos Agroprodutivos para Biocombustíveis.
<b>Peru</b>	Desenvolvimento de cultivos alternativos para a produção de agrocombustíveis
<b>Colômbia</b>	Ajustes complementares ao Acordo Básico de Cooperação técnica para implementação de projetos tendo como um dos eixos a cooperação técnica para o incremento do conhecimento sobre a palma azeiteira e a mamona como fontes de biomassa para a produção de biodiesel (10/11/09). Assinatura em 01/09/10 de um Memorando de entendimento sobre cooperação na área de bioenergia, incluindo biocombustíveis.
<b>Guiana</b>	Em 12/09/05 assinatura de um Protocolo de intenções sobre cooperação técnica na área de técnicas de produção e uso de etanol combustível.
<b>Guatemala</b>	Lula visita a Guatemala em 2005 e assina protocolos sobre a cooperação na produção e uso de etanol.
<b>Suriname</b>	Ajuste complementar ao acordo básico de cooperação científica e técnica para a implementação do projeto de Apoio ao Desenvolvimento da Produção de Biocombustíveis (10/09/09).
<b>Venezuela</b>	Memorando de entendimentos para a cooperação na área da indústria do etanol combustível entre o MME e o Ministério de Energia e Petróleo da Venezuela (14/02/05).
<b>América Central e Caribe</b>	Assinados acordos de cooperação energética com o objetivo de avançar na pesquisa e no desenvolvimento de tecnologias inovadoras para a produção de biocombustíveis; trabalhar conjuntamente para levar os benefícios da produção e consumo sustentáveis dos biocombustíveis em linha com o potencial local e a disponibilidade de recursos de cada país; trabalhar para expandir o mercado de biocombustíveis por meio da cooperação para o estabelecimento de padrões uniformes e normas técnicas para o etanol e biodiesel.
<b>Emirados Árabes</b>	Em outubro de 2009 o Ministro dos Negócios Estrangeiros visitou o Brasil e um dos principais assuntos foi a possibilidade de cooperação bilateral para desenvolver projetos na área de energia renovável.
<b>Jordânia</b>	Em visita de Amorim em 2009, o Monarca Hashemita e o chanceler jordaniano frisaram o interesse da Jordânia em biocombustíveis. Em junho de 2010, veio em missão ao Brasil o Ministro de Agricultura da Jordânia que tinha agenda específica para biocombustíveis.
<b>Israel</b>	A empresa Evogene apresentou interesse por combustíveis renováveis e busca articular parcerias com empresas brasileiras na produção de biodiesel.
<b>Alemanha</b>	Ajuste complementar ao Acordo de Cooperação Técnica Brasil-Alemanha sobre ações para a disseminação de fontes renováveis de energia em áreas rurais no Norte e Nordeste do Brasil em 2005.
<b>Suécia</b>	Em 2007 foi assinado um Memorando de Entendimento sobre cooperação na área de bioenergia incluindo biocombustíveis.
<b>Países Baixos</b>	Assinatura em 2008 de um Memorando de Entendimento entre o Brasil e os Países Baixos sobre Cooperação na área de bioenergia.



<b>Europa</b>	O governo brasileiro tem apoiado acordos de cooperação firmados entre empresas brasileiras e europeias como o Memorando de Entendimento assinado entre a Shell e Cosan de 2010 para a criação da Raizen para a produção de etanol e açúcar e o acordo de cooperação para a produção de biocombustíveis tecnologicamente avançados em Portugal de 2010 entre a AICEP Portugal Global, a Galp energia e a Petrobras.
<b>África</b>	Assinatura de oito instrumentos legais em energia entre o Brasil e o continente Africano. Ações do Pro Renova com a realização de 17 seminários temáticos em mais países africanos.
<b>Estados Unidos</b>	2007 assinado Memorando de entendimento Brasil-EUA sobre biocombustíveis. 2009-2010 concluídos estudos de viabilidade técnica econômica sobre produção de etanol no Haiti, República Dominicana, São Cristóvão e Nevis, Guatemala, Senegal e El Salvador. Em segunda fase estudos de viabilidade para Guatemala, Guiné-Bissau, Jamaica e Honduras. O Brasil tem estimulado cooperação em pesquisa para desenvolvimento de etanol celulósico e para o desenvolvimento de bioquerosene para aviação.
<b>Moçambique</b>	O Brasil tem apoiado diretamente a formulação de políticas nacionais sobre bioenergia.
<b>Tanzânia</b>	O Brasil tem apoiado diretamente a formulação de políticas nacionais sobre bioenergia.
<b>Japão</b>	Visita do presidente Lula acompanhado de missão empresarial. Na viagem é criado o Grupo de Trabalho sobre biomassa entre Brasil e Japão para estudar a utilização do Etanol e do biodiesel como combustíveis.
<b>Indonésia</b>	2008 foi assinado um acordo de cooperação em biocombustíveis para cooperação tecnológica.

Fonte: Ministério de Relações Exteriores, 2011.

## ANEXO VI

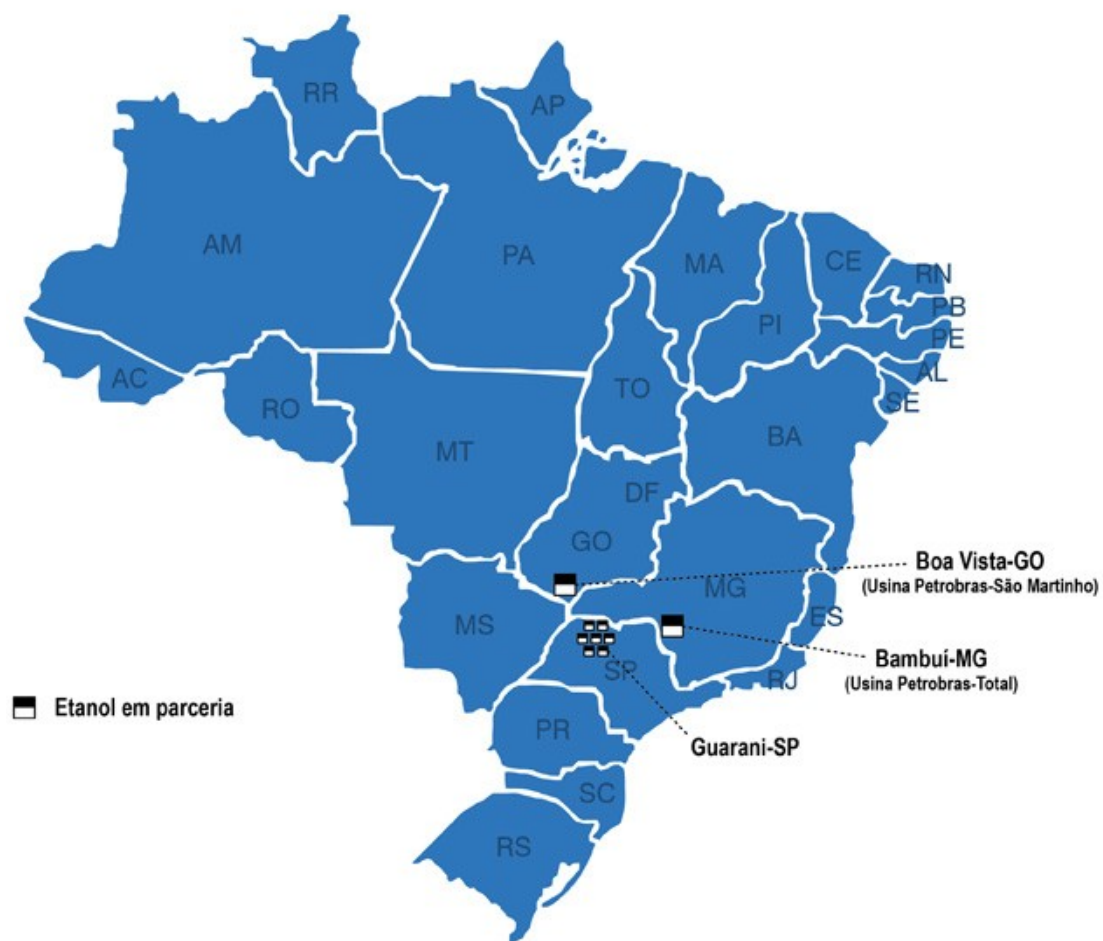


Figura V. Mapa de localização das usinas de etanol com parceria da PBio



## ANEXO VII

### AMPLIAÇÃO DO PROCESSO DECISÓRIO POLÍTICA ENERGÉTICA

A política energética engloba um amplo universo de normas, regulamentos e leis que regulam as atividades de produção, fornecimento, oferta e consumo de energia na economia de um país sendo, portanto, um campo demasiado amplo. Engloba assim todas as atividades relacionadas com a exploração de fontes energéticas provenientes do petróleo e gás natural, carvão, urânio, recursos hídricos, biomassa (dentre elas lenha, cana-de-açúcar), dos ventos e do sol. As políticas energéticas guardam especificidades importantes. Se por um lado a energia tem centralidade crescente na vida das pessoas e no desenvolvimento das sociedades industriais, por outro ela produz impactos de grande magnitude sobre a economia (consequências de crises de abastecimento, de elevações nos preços etc.) e o meio ambiente (por acidentes, poluição atmosférica etc.). Isso faz com que o debate em torno das escolhas políticas na área energética, em muitos momentos, desperte o interesse e, em situações específicas, o envolvimento de amplos setores da sociedade. Ao mesmo tempo, como envolvem aspectos técnicos de elevada complexidade, bem como questões estratégicas e de segurança nacional, essas decisões não raro tendem a se restringir ao Estado e a círculos restritos de especialistas, acadêmicos e empresários com influência.

Assim, embora a política energética tenha mobilizado em alguns momentos da história brasileira amplos segmentos da sociedade -dentro e fora das instâncias políticas de tomada de decisão- em torno de discussões polêmicas, em algumas exercendo influência direta nos seus resultados, como no caso da legislação do petróleo em 1950 e a criação da Petrobras (MIRANDA; 2004), o processo de tomada de decisões com relação a esse campo ao longo do tempo tem se mostrado bastante concentrado. O PNPB, nesse sentido, representa uma inovação para esse campo (LEITE, 2007).

As formas e canais de participação social nas políticas públicas relaciona-se diretamente com o contexto institucional e político vigente. Durante o regime militar, marcado pela centralização política e pelo autoritarismo, reforçado pelo enfraquecimento -ou extinção- do Congresso e dos partidos políticos, as decisões sobre a condução do país e das políticas públicas setoriais, em especial energéticas, recaíam principalmente nas mãos do Executivo. Aprofundava-se o modelo de industrialização baseado no modelo do tripé: empresa nacional, empresa estrangeira e um forte setor estatal, o que colocava os setores empresariais em posição de destaque nas estratégias do governo (CARDOSO, 1975; PEDROTI, 2011).

Nesse ambiente a burocracia e a tecnocracia tendiam a considerar interesses políticos restritos aos setores mais influentes da sociedade. Destaca-se nesse período dois tipos de organizações atuantes que articulavam a relação sociedade-Estado: a grande empresa estatal e a burocracia pública. Os anéis burocráticos eram espaços

onde os diferentes grupos se aliavam e articulavam por laços informais com o objetivo de influenciar as decisões e as políticas públicas (CARDOSO, 1975, p. 183-84). As práticas normalmente informais ampliam as negociações entre as elites empresariais e as estatais e, ao mesmo tempo, acentuam as formas de repressão sobre sindicatos e demais representações populares que permaneciam sem voz ou influência.

No caso da política energética observamos nesse período uma forte concentração do poder nas mãos do Executivo, em particular do presidente. A participação social, bastante reduzida e restringida a alguns setores com maior peso político e econômico, era exercida em grande parte por meio dos anéis burocráticos. O Proálcool adquiriu traços desse contexto. Tratou-se de uma política motivada fortemente por preocupações com o crescimento econômico e redução da dependência externa, elaborada e conduzida no âmbito do governo federal e com participação restrita ao empresariado nacional (ALVEAL, 1994). Como parte integrante do rol de políticas estratégicas para o governo, o lócus central de decisão do programa acabou sempre recaindo sobre o Conselho de Desenvolvimento Econômico (CDE), controlado por Geisel, com do Instituto do Açúcar e do Alcool (IAA), e por meio de práticas dos anéis burocráticos e do uso de *lobbies* principalmente pela Copersucar. Seu grau de abertura à participação social ou de outros setores foi ínfimo (PEDROTI, 2011).

Desde o início da implementação do Programa, a Petrobras tentou influenciar suas decisões, por se tratar de uma grande intervenção governamental na sua indústria atuante de combustíveis líquidos. Assim, a Petrobras entra na fase de gestação do Programa na disputa com o IAA e a Copersucar pela liderança na formulação da política e pelo controle de sua comercialização. Contudo, na primeira fase do programa, a dinâmica de negociação política entre órgãos governamentais e atores empresariais envolvidos estabeleceu que a Petrobras fosse elencada apenas distribuidora do novo combustível reduzindo seu espaço de influência (ALVEAL, 1994).

Após o período militar, a elaboração e aprovação da Constituição de 1988 introduz uma nova dinâmica nas relações Estado e sociedade, incorporando na estrutura do Estado diferentes mecanismos de participação, seja por espaços de representação ou de participação direta. A Constituição de 1988 instituiu uma República Presidencialista com bicameralismo e representação proporcional para eleição de deputados federais, estaduais e vereadores e com voto direto para presidente. Um dos princípios reforçados é a descentralização que se faz acompanhada de mecanismos institucionais de participação social, os conselhos e as conferências de políticas públicas, que se tornam os canais institucionais formais de expressão de interesses e representação das demandas junto ao Estado. Este período marca, então, uma verdadeira inflexão na lógica de participação.

Desde a década de 1970, ao mesmo tempo, assiste-se a um movimento de articulação da sociedade civil e de ampliação progressiva de sua atuação no campo das políticas públicas. Num primeiro momento a nova sociedade civil que surge dos movimentos de contestação ao regime militar ainda na década de 1970, assumindo uma postura de autonomia e de contestação. Num segundo momento sua postura

passa a ser de negociação e de maior disputa por políticas públicas (DAGNINO, 2002 apud. PEDROTI, 2011). É nesse contexto que surge o Movimento dos Trabalhadores Sem Terra, a Central Única dos Trabalhadores, e mais tarde, o Partido dos Trabalhadores. No que concerne à energia, é também nesse período que encontramos as raízes para os movimentos sociais que debatem esse tema, com destaque para o Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB). A década de 1970, ao lado do descontentamento com o regime militar, em virtude das crises do petróleo, multiplicavam-se os projetos hidroelétricos, gerando insatisfação e resistência principalmente dentre as famílias removidas por esses grandes projetos. Atualmente, boa parte dos movimentos sociais, com destaque para aqueles ligados a Via Campesina, introduziram o tema energético, em particular sob a ótica da soberania energética e de construção de um modelo energético voltado para as necessidades do povo em sua agenda de reivindicações.

A década de 1990 é um marco na ruptura com as políticas nacional-desenvolvimentistas e o governo FHC é o período em que essa ruptura se radicalizou (DINIZ, 2010). Após um período de crise de endividamento, o primeiro governo de FHC (1995) foi marcado pela busca da estabilidade econômica e pela consolidação do liberalismo econômico com a redução da intervenção do Estado na economia. As relações Estado - mercado, nesse contexto, passam do Executivo para o Legislativo como espaço de interlocução e de exercício de poder de negociação e pressão. Essa mudança se fez acompanhada de uma expressiva difusão e profissionalização da prática de *lobby* (DINIZ, 2010).

O processo de decisão em torno do Probiodiesel insere-se nesse contexto, mas assumiu um viés mais tecnológico, deixando a participação social em segundo plano. Sua formulação se deu dentro dos limites do Ministério da Ciência e Tecnologia no âmbito da Secretaria de Política Tecnológica Empresarial e contou com o envolvimento, ainda que tímido, do MAPA, do MDA, do MME, do MDIC, do MMA, do MF, do MPOG, do MIN e do MT. Como seu objetivo era restrito à área tecnológica e científica, o programa acabou ficando bastante centralizado no MCT com participações pontuais de outros ministérios. Sua preocupação central era com o desenvolvimento de tecnologias que permitissem a construção do novo mercado, bem como no alcance da eficiência econômica. A participação na formulação da política pública ficou marcada pela atuação de institutos e centros de pesquisa públicos e privados relacionados com o mercado de agroenergias no Brasil, articulados na Rede Brasileira de Biocombustíveis sob coordenação do MCT, bem como de instituições representativas de interesses relacionados ao programa, como a ANFAVEA, a Sindipeças e os grupos organizados e torno da cadeia da soja (PEDROTI, 2011, p. 163).

Com a chegada de Lula são introduzidas e incentivadas novas formas de participação social para a dinâmica política. Neste contexto são retomados ou ampliados conselhos, as conferências de políticas públicas e o processo de planejamento com a elaboração de Planos Plurianuais. Procura-se instituir assim no plano nacional um modelo de relação Estado - sociedade mais próximo das práticas neocorporativistas que incorpora instrumentos de negociação e representação entre o governo e os demais grupos de interesses vinculados à política pública em questão para a definição de suas diretrizes e estratégias de implementação. Neste processo de

ampliação dos atores e grupos de interesse na formulação de políticas públicas, a Casa Civil ganha papel de destaque na coordenação e intermediação de interesses diversos que ficavam restringidos a um dado ministério.

O Programa Nacional de Produção e Uso de Biodiesel (PNPB) insere-se nesse último contexto de elaboração de políticas públicas e de intermediação de interesses Estado - sociedade. O programa, diferentemente do Proálcool, foi elaborado num GT sob coordenação da Casa Civil, foi negociado por atores diversos e respondeu a motivações diversificadas. Isso altera consideravelmente o desenho da política, suas metas, espaços de negociação e os instrumentos mobilizados para alcançar seus objetivos. Assim, como percebemos no relato de um representante da Casa Civil que ficou incumbido de coordenar a nova política.

“Lula me incumbiu de coordenar esse GT que começou do zero. Fomos aprendendo na medida em que realizávamos consultas e audiências. Fomos atrás de pesquisadores, professores, produtores, indústria automobilística, pessoas que tinham alguma experiência com a produção do biodiesel” (informação verbal<sup>121</sup>).

Assim, seu processo decisório incluiu o desenho de espaços institucionais de participação que, além das arenas tradicionais como o Executivo e o Legislativo, envolvia outros espaços participativos como a Comissão Interministerial e suas audiências públicas. Além disso, do ponto de vista mais setorial observa-se a institucionalização da Rede de Tecnologia para Biodiesel, coordenada pelo MCT, e os Polos e Produção do Biodiesel coordenados pelo MDA que envolviam diversificados grupos de interesses articulados em torno de uma determinada dimensão evidenciada pela política pública, como a tecnologia e a consolidação de arranjos produtivos da agricultura familiar respectivamente.

<sup>121</sup> Entrevista com o Subchefe Adjunto da Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais (SAG) da Casa Civil da Presidência da República e presidente da Comissão Interministerial do Biodiesel realizada em dezembro de 2011.

**Tabela XVII. Tabela comparativa do processo de formulação e execução de políticas públicas para agroenergia (Proálcool, Probiodiesel e PNPB)**

	<b>Proálcool</b>	<b>Probiodiesel</b>	<b>PNPB</b>
<b>Coordenação - Poder de decisão</b>	Executivo - presidente	Executivo (setorial) - MCT	Executivo - Casa Civil/Presidência da República na CEI e CNPE/MME. Outros centros decisórios dependendo da dimensão da política em questão, por exemplo: inclusão social - MDA; leilões, regulação e qualidade - MME e ANP
<b>Motivações</b>	Econômicas	Tecnológicas e Econômicas	Sociais, Ambientais, Econômicas
<b>Arenas decisórias</b>	Executivo	Executivo com participação da Rede Brasileira de Biocombustível	Executivo, Legislativo e espaços de participação no âmbito da Comissão Interministerial, da Rede Brasileira de Tecnologia de Biodiesel e dos Polos de Produção de Biodiesel coordenados pelo MDA
<b>Atores envolvidos</b>	Governamentais e organizações de representação do empresariado	Governamentais, institutos e centros de pesquisa e organizações ligadas à indústria ligada à agricultura e ao setor automotivo	Governamentais, institutos e centros de pesquisa, organizações representantes da indústria ligada à agricultura, de distribuidores de combustíveis e ao setor automotivo, organizações representantes e sindicatos ligados aos trabalhadores rurais, movimentos sociais, academia entre outros.
<b>Espaços de coordenação de interesses</b>	Anéis burocráticos e corporativismo bipartite	<i>Lobby</i> e ampliação dos canais de participação social, em conselhos e outros espaços relacionados à implementação de políticas públicas como redes temáticas	<i>Lobby</i> e ampliação dos canais de participação social, como conselhos e conferências de políticas públicas, numa dinâmica mais aproximada do neocorporativismo
<b>Governo</b>	Geisel	FHC - segundo mandato	Lula - dois mandatos
<b>Nível de prioridade/peso institucional da política</b>	Alta	Baixa	Alta

Fonte: adaptado a partir de PEDROTI, 2011.



## ANEXO VIII

### **Os grupos de interesse que disputam o PNPB**

Como vimos, a formulação de políticas públicas nos últimos anos vem envolvendo um número crescente de atores, governamentais ou não, que implementam estratégias com o objetivo de mudar o balanço de forças em seu favor, de forma a garantir que seus interesses sejam atendidos pelos instrumentos de políticas públicas implementadas. Ao mesmo tempo, no contexto do governo Lula, a ampliação dos espaços de participação tem sido marcada fortemente pela negociação e articulação de distintos grupos de interesse.

Entender o processo de formulação das políticas públicas nesse sentido, implica o mapeamento dos grupos de interesses envolvidos na sua negociação, na compreensão dos interesses que portam, dos objetivos que perseguem e das capacidades organizacionais que acionam para esse fim. Procuraremos mapear, na seção seguinte os principais grupos de interesse que se articularam em torno do PNPB e o peso institucional que tiveram ao moldar a nova política.

### **Os atores governamentais**

O Estado, seu contexto institucional, e os governos ocupam posição central na análise das políticas públicas. Esses atores, contudo, não são homogêneos, apresentando diferentes interesses, estratégias, lógicas de ação e peso institucional que são acionados na luta política. Assim, o reconhecimento dos conflitos intragovernamentais -entre o Legislativo e o Executivo, os distintos níveis da administração pública ou entre distintos ministérios e agências públicas é parte essencial dos processos decisórios das políticas públicas.

O primeiro grupo de atores governamentais é constituído por aqueles que se situam no Executivo, ou a ele estão diretamente subordinados, e que possuem papel central na formação das políticas públicas. Esses atores normalmente possuem posições marcadas por conflitos resultantes de objetivos distintos que norteiam suas ações -interesses- e dos grupos de interesse com os quais estão conectados ou possuem uma maior proximidade. As políticas públicas relacionadas com a energia, ainda que envolvam e despertem muitas vezes mobilizações sociais, ao longo do tempo, caracterizaram-se por um processo de decisão mais ou menos concentrado em órgãos e agências governamentais e segmentos organizados em torno do MME e, em alguns casos com o MAPA, com fortes ligações com a indústria automobilística e o agronegócio. Esse perfil é coerente com a visão dominante da energia na economia brasileira, centrada em preocupações relacionadas com o abastecimento, cuja ênfase

recai nas dimensões econômicas, tecnológicas e, em alguns casos, ambientais dos processos e não em aspectos sociais.

O PNPB inova nesse sentido, na medida em que traz para o âmbito do GTI onze ministérios e que elenca em seus objetivos a conciliação de interesses em torno de três pilares principais: o econômico, o ambiental e o social. Contudo, ainda que envolvesse onze ministérios, a participação efetiva na montagem do programa não envolveu essa totalidade de atores. Nos determos aqui naqueles que tiveram uma participação mais ativa que “... basicamente foram a Casa Civil, o MME, o MDA, o MCT e o MAPA -parcialmente” (informação verbal<sup>122</sup>). Os demais atores tiveram uma participação pontual em questões específicas da política relacionadas com o seu campo de atuação como a Petrobras, em particular a BR Distribuidora, a ANP e os ministérios da área econômica.

O segundo grupo de atores governamentais que analisaremos situa-se no âmbito do Poder Legislativo, no Congresso Nacional, e estão representados por grupos de parlamentares que se articulam para defender interesses nas votações de políticas públicas.

### **Ministério da Fazenda (MF)**

Ainda que com uma participação mais pontual nas questões relacionadas com a sua área de trabalho (questões fiscais, tributárias etc.), o MF tem, em última instância, um grande poder nas decisões, na medida em que controla os instrumentos de política macroeconômica aos quais estão subordinadas todas as políticas setoriais do governo. No governo Lula essa tendência se mantém. Seu poder de veto, como veremos, será mais sentido nas negociações da segunda fase do programa relacionadas à alteração das regras de isenção fiscal. O MF se reafirma como o principal centro de poder no aparato estatal, selecionando e influenciando de forma decisiva as opções de que estão disponíveis aos atores e grupos de interesse que negociam modificações nos instrumentos contemplados no PNPB.

### **Casa Civil**

A Casa Civil teve um papel de destaque na trajetória do PNPB desde a sua entrada na agenda de decisão do governo, uma vez que por determinação da Presidência da República, coube ela a coordenação do GTI e, mais tarde, da Comissão Executiva Interministerial responsável pelo desenho e implementação do programa. Ademais, desde o início dos trabalhos do GTI, coube à Casa Civil, em nome da Presidência, reforçar a presença do viés social na política energética, como percebemos no relato abaixo.

<sup>122</sup> Entrevista realizada em dezembro de 2011 com o diretor do Departamento de Combustíveis Renováveis do Ministério de Minas e Energia e participante do GTI e da Comissão Interministerial.

“E na primeira reunião, o Dirceu que era ministro [da Casa Civil] já disse desde o início o que o presidente queria... que o enfoque da agricultura familiar era indispensável e que não teria outra motivação que não essa. (...). Ele [o presidente] mandou uma carta e [o Dirceu] leu lá. (...) Veio com essa encomenda já (...). Assim, na prática a resistência era só do MAPA... por que os outros, né? Muitos petistas naquele grupo e um mandato do presidente, uma opção, quem iria ficar questionando se tinha que ter a agricultura familiar ou não?! Ninguém tinha coragem. Se achava que não devia (...) não falava e onde estava a coordenação? na Casa Civil, com o José Dirceu, e no MME, com a Dilma. Não havia espaço para dúvidas. Tem que pôr a agricultura familiar e acabou. Era uma decisão de governo. Mandou fazer, acabou”(informação verbal<sup>123</sup>).

### **Ministério das Minas e Energia (MME)**

O MME<sup>124</sup> é o ministério encarregado da regulação de recursos minerais e energéticos do país e última autoridade em política energética. É, tradicionalmente, o centro de poder com maior peso institucional em questões relacionadas com recursos energéticos e minerais brasileiros. O ministério tem como empresas vinculadas a Eletrobrás e a Petrobras. No PNPB, seu principal objetivo e lógica de ação era providenciar as medidas necessárias para que o novo combustível tivesse a garantia de um abastecimento de qualidade e sustentável no longo prazo.

Como vimos, tradicionalmente as discussões em torno das políticas energéticas se caracterizaram por uma acentuada concentração dos processos decisórios, sendo ora restrita às burocracias insuladas, ora assumindo um caráter mais aberto à influência e pressões de grupos ligados ao empresariado e, no caso das agroenergias, do setor sucroalcooleiro. Assim, no jogo político interno ao governo, o MME tem se caracterizado por uma maior identidade com os empresários ligados ao setor energético e de exploração de recursos minerais. A ministra de Minas e Energia no primeiro mandato de Lula era Dilma Roussef.

Após o estabelecimento da Comissão Executiva Interministerial (CEI) o MME, juntamente com a Casa Civil, ganha destaque no PNPB pelo papel de puxar e pressionar os demais órgãos para que o programa fosse implantado de acordo com as metas negociadas e estabelecidas pela Presidência da República. O MME é atualmente o coordenador o Grupo Gestor da CEI, instância responsável pela gestão operacional e administrativa das estratégias e diretrizes estabelecidas pela CEI (BRASIL, 2003). Além disso, é o ministro de Minas e Energia quem preside e coordena o Conselho Nacional de Política Energética<sup>125</sup> (CNPE), instância que aconselha o presidente nos assuntos relacionados à política energética e quem, em

<sup>123</sup> Entrevista concedida por um Diretor do Departamento de Geração de Renda e Agregação de Valor do Ministério do Desenvolvimento Agrário em dezembro de 2011.

<sup>124</sup> Criado em 1960 o MME foi extinto em 1990, suas atribuições sendo transferidas para o Ministério da Infraestrutura. Em 1992 o MME foi criado novamente por meio da Lei número 8.422.

última instância, determina o ritmo de crescimento do PNPB. Por esse motivo desde o início das discussões o MME teve papel central no desenho do PNPB, tendo um grande peso institucional no programa na medida em que é o órgão que articular diferentes interesses em torno do CNPE.

“(…) o CNPE as coisas têm que chegar lá prontas. O conselho não vai sentar lá para discutir o que fazer. Quem vai discutir o que fazer são as pessoas que dominam [o assunto], que estão envolvidas nas áreas e que possuem representatividade no CNPE. Eu estou discutindo algumas coisas e eu estou (...) no CNPE pelo MME. A Casa Civil está discutindo outra coisa. Ela tem uma representação no CNPE. Então, os testes começam a deslumbrar, desenhar medidas... é um processo de formatação de alternativas até chegar no CNPE. Ele vai coroar esse processo de construção com os fundamentos legais e com as atribuições formais que o órgão tem. Antes de chegar no CNPE isso foi falado com os ministros, foi mostrado, foi discutido... cada ministro dá sua contribuição, pede revisões (...) até chegar no CNPE” (informação verbal<sup>126</sup>).

O MME teve uma participação ativa no desenho do PNPB desde o início, com o acompanhamento constante da Ministra Dilma Roussef e representado no GTI pela Sra. Maria das Graças Silva Foster, então secretária de Petróleo, Gás Natural e Combustíveis Renováveis<sup>127</sup>. Esta última, contudo, além de bastante próxima da presidente Dilma, como teve toda a sua carreira na Petrobras, teve um papel importante no fornecimento de informações sobre o mercado de combustíveis líquidos (em especial na logística) e no desenho do marco regulatório da política, bem como, mais a frente, nas ações que possibilitaram a entrada da Petrobras no mercado como produtora. A partir de 2012, Graças desempenhará também um papel central no PNPB, uma vez que estará a cargo da Presidência da Petrobras.

### **Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA)**

No jogo político interno ao governo, o MDA se legitima como representante dos interesses dos grupos sociais ligados ao campo incluindo agricultores familiares, assentados, acampados, agricultores sem terra, grupos que ao longo da história recente brasileira estiveram excluídos das políticas públicas e, principalmente, daquelas relacionadas com o campo energético. Os grupos de interesses aos quais está ligado, entretanto, são caracterizados desde o início por uma grande heterogeneidade, cuja raiz está nas especificidades das identidades e na diversidade de processos históricos, sociais e econômicos que marcam a trajetória de cada um desses atores. Estão

<sup>125</sup> Trata-se de um conselho vinculado à Presidência da República composto pelo Ministro de Minas e Energia, que o preside; pelo ministro de Ciência e Tecnologia; pelo Ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão; pelo Ministro da Fazenda; pelo Ministro do Meio Ambiente; pelo Ministro do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; pelo Ministro da Casa Civil; por um representante dos Estados e do Distrito Federal; por um especialista em energia; e por um representante de universidades brasileiras.

<sup>126</sup> Entrevista realizada em dezembro de 2011 com o diretor do Departamento de Combustíveis Renováveis do Ministério de Minas e Energia e participante do GTI e da Comissão Interministerial

<sup>127</sup> No período que Dilma Roussef era Ministra de Minas e Energia Maria das Graças Foster que chegava da Área de Gás e Energia da Petrobras foi Secretária de Petróleo, Gás Natural e Combustíveis Renováveis (2003-2005).

incluídos, portanto, na sua base de apoio a agricultura familiar mais capitalizada, a agricultura familiar menos estruturada e capitalizada, acampados e assentados da reforma agrária e povos indígenas e quilombolas.

No governo Lula, o MDA ficou a cargo da Democracia Socialista (DS) tendência do PT mais à esquerda, mas que em boa parte de sua gestão tem assumido uma postura mais moderada e de apoio ao governo. O ministro do MDA nesta época era Miguel Rosseto. O representante do MDA na CEI e do Grupo Gestor era Arnaldo Anacleto de Campos, sendo sua suplente Edna Carmélio, atores com participação central no PNPB, em especial, nas questões relacionadas com a inclusão da agricultura familiar. É um ministério com pouco poder dentro da estrutura do governo (em poder de decisão e em orçamento), desempenhando, normalmente, mais um papel de centro de resistência.

A posição de destaque do MDA no programa não se deve tanto a sua capacidade de articulação com as organizações representativas da agricultura familiar, mas principalmente ao contexto político e institucional que levaram à conexão do biodiesel com as temáticas da inclusão social e desenvolvimento regional. No desenho do PNPB, pela determinação do Presidente e da Casa Civil, em articulação com o MME, o MDA ganha papel crescente.

Assim,

“O MDA, que tradicionalmente não era um ministério ligado à área de energia, teve uma participação muito importante que foi trazer para esse mercado de energia a parte da agricultura familiar e numa atitude que pudesse dialogar com os temas propostos [o entrevistado lembra isso como algo que o surpreendeu]. Havia a possibilidade de diálogo e houve muita sensibilidade para o fato de que o mercado de energia é um mercado complicado, pois envolve escala. Sempre houve uma interlocução muito boa com o MDA e é até hoje (...) [O MDA] incutiu também em todos os outros membros dessa combinação, da necessidade de ter o espaço... de ter a oportunidade de incluir a agricultura familiar nesse programa”(informação verbal<sup>128</sup>).

O principal interesse do MDA na formulação do PNPB consistiu na busca de alternativas que incluíssem no desenho do PNPB os interesses da agricultura familiar, ainda que isso dependesse de um elevado grau de flexibilização e compatibilização de seus interesses com aqueles defendidos pelas indústrias de biodiesel e pelo agronegócio. Assim, ao mesmo tempo em que sua atuação se pautou em buscar instrumentos que garantissem a inclusão da agricultura familiar, ao longo do processo de formulação do PNPB, o MDA buscou estratégias que permitiram incluir seu público e, ao mesmo tempo, garantir a continuidade de diálogo e processos de negociação com a diversidade de atores e interesses constituintes da CEI. Isso implica, é claro, em algum grau de moderação e flexibilização dos seus interesses, por um lado, e numa capacidade de diálogo e negociação com o seu público interlocutor. Assim,

<sup>128</sup> Entrevista realizada em dezembro de 2011 com o diretor do Departamento de Combustíveis Renováveis do Ministério de Minas e Energia e participante do GTI e da Comissão Interministerial.

“... [na CEI] não tem negociação, vai pôr a agricultura familiar e acabou. Então o MDA ficou naquele momento muito poderoso [no contexto da CEI]. (...) Eu cai num negócio que foi lá em cima. Encontros com Dilma, na época com o Mantega do BNDES desenhamos linhas de financiamento [específicas], o Palocci, Dirceu, Lula... em várias reuniões. Eu fiquei no meio e tivemos a ousadia de propor algo que parava de pé. E que funciona até hoje. Não era loucura, não era radicalismo, era ponderada, uma saída inteligente. As indústrias se sentiam atraídas (...) o biodiesel era bonitinho. A indústria foi importante porque ela não se colocou contra, porque se ela se colocasse... aí seria difícil” (informação verbal<sup>129</sup>).

### **Ministério da Agricultura, da Pecuária e do Abastecimento (MAPA)**

O Mapa é responsável pela gestão das políticas de estímulo à agropecuária, pelo fomento do agronegócio e pela regulação e normatização dos serviços vinculados ao setor. Sua atuação está ligada normalmente aos setores do agronegócio que reúnem médios e, sobretudo, grandes produtores rurais. O ministro do MAPA na época era Roberto Rodrigues, que antes de se tornar ministro era presidente Associação Brasileira do Agronegócio (ABAG), uma das principais organizações representativas dos interesses do agronegócio no Brasil. No jogo político interno, o MAPA extrai sua força da sua capacidade em falar no nome dos produtores rurais e do agronegócio e do apoio que recebe deles, constituindo-se num importante centro de poder para questões relacionadas à agropecuária e ao meio rural.

O MAPA participou desde o início do PNPB ocupando uma posição privilegiada devido às suas conexões com as cadeias produtoras dos óleos vegetais. Desde a composição do GTI o MAPA se mostrou mais cético com a capacidade de inclusão da agricultura familiar e, muitas vezes, assumiu posições conflitivas com os interesses dos demais atores constituintes da CEI, principalmente com o MDA.

“O MAPA nunca acreditou nisso [na inclusão da agricultura familiar]. E na época era muito mais porque o ministro da agricultura era o Roberto Rodrigues, vinculado aos interesses do etanol e do agronegócio. Ele tinha uma visão muito ativa de que o agronegócio brasileiro devia ocupar esse mercado, pois ele dependia de escala e de produção. Ele garantia a disponibilidade de matéria prima a preços competitivos. Sempre havia uma resistência muito grande da agricultura [ministério] com a inserção do MDA” (informação verbal<sup>130</sup>).

Para o MAPA e as organizações representativas do setor produtor de óleos vegetais e das empresas ligadas ao mercado de biodiesel, a inclusão da agricultura

<sup>129</sup> Entrevista concedida por um Diretor do Departamento de Geração de Renda e Agregação de Valor do Ministério do Desenvolvimento Agrário em dezembro de 2011.

<sup>130</sup> Entrevista com o Subchefe Adjunto da Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais (SAG) da Casa Civil da Presidência da República e presidente da Comissão Interministerial do Biodiesel realizada em dezembro de 2011.

familiar fosse esbarrava em limites técnicos importantes que deviam ser considerados para se garantir a sustentabilidade do programa. Na visão desses atores, do ponto de vista do negócio, a sobrevivência de produtores no mercado dependia da manutenção de um padrão mínimo de eficiência e competitividade o que dificilmente seria alcançado pela agricultura familiar do semiárido tendo em vista suas deficiências produtivas estruturais. Contudo, a decisão pela inclusão da agricultura familiar na CEI não representaria um obstáculo intransponível à realização dos interesses do setor empresarial neste mercado, podendo inclusive funcionar como um mecanismo legitimador da nova política e da criação de incentivos e proteção para o novo mercado. Diante da fragilidade da agricultura familiar, o mercado de biodiesel dependeria em grande parte do fornecimento da agricultura empresarial de oleaginosas com maior eficiência e escala de oferta, de modo que seu mercado estaria garantido. Assim, segundo um representante do MDA

“(...) sempre fui crítico, não é produzindo commodity que a gente vai alavancar socialmente a agricultura familiar. Depende de escala, a gente tem uma situação paradoxal: de um lado a gente quer transformar o biodiesel em commodity para a abertura do mercado para exportação e de outro quer aumentar a inclusão de agricultores familiares. Aquela agricultura que vai se inserir é aquela que já está minimamente estruturada e que não precisaria do programa para se desenvolver. (...) no Semiárido seria uma utopia pensar que produzir commodity emanciparia socialmente os agricultores. (...) quando se pega as variáveis econômicas, compare a produtividade de grãos no Centro-Oeste e compare com o Semiárido... não tem como. Isso vai se reproduzir em custos de produção diferentes entre as duas regiões” (informação verbal<sup>131</sup>).

Os atores acima explicitados foram aqueles que tiveram maior protagonismo nas discussões sobre o biodiesel nessa fase inicial. Contudo, a elaboração da política não se resumiu a esses atores. Outros atores estiveram presentes, num primeiro momento, de forma mais consultiva. A participação, no entanto foi crescente nas fases subsequentes de implantação do programa, quando o mesmo esbarrava em questões específicas do seu campo de atuação como a questão tecnológica, a regulação e especificação de critérios de qualidade entre outros.

<sup>131</sup> Entrevista do Diretor do Departamento de Cana-de-Açúcar e Agroenergia do MAPA, concedida em janeiro de 2012.

## **Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT)**

Tem uma posição mais tímida do PNPB do que tinha no Probiodiesel, cabendo a ele coordenar projetos e estudos com o objetivo de estruturar sua base tecnológica.

Como principal coordenador da Rede Brasileira de Tecnologia de Biodiesel, o MCT comanda as ações de P&D em cinco sub-redes temáticas que são: Agricultura; Armazenamento, Caracterização e Controle da Qualidade, Produção do biocombustível e Coprodutos. Note-se que nesta instância, a preocupação com a agricultura familiar, mais especificamente, encontra-se englobada no amplo campo que discute a agricultura, não havendo uma linha específica para a agricultura familiar.

## **Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP)**

A ANP foi criada no segundo mandato de FHC, num período de reforma do Estado, com o objetivo de regular o setor energético, em particular da indústria do petróleo e gás natural e dos biocombustíveis no Brasil. Vinculada diretamente ao MME, a ANP é responsável pela execução da política energética. Ainda que nessa primeira fase o papel da ANP tenha sido mais tímido, a mesma teve papel central na consolidação e no andamento do programa, pois coube a ela elaborar portarias, instruções normativas e resoluções para o mercado; estabelecer critérios de qualidade para o novo combustível; realizar os leilões de compra de biodiesel; e fiscalizar e fazer com que as regras do programa fossem cumpridas.

A participação da ANP, contudo, é muito mais de implementação da política do que de participação na elaboração. Num primeiro momento a preocupação da ANP era o estabelecimento e a regulamentação de um combustível de qualidade, com preço adequado e compatibilidade nos motores, desenhando critérios mínimos de qualidade necessários para o bom desempenho do produto. Coube, assim à ANP, toda a especificação do novo combustível. Num momento seguinte, a ANP ficou responsável pela realização dos leilões de compra de biodiesel, uma das medidas implementadas pelo PNPB. Nas seções seguintes, analisaremos os leilões que são atualmente o principal instrumento de inclusão da agricultura familiar.

“A ANP é uma agência reguladora. Em geral a gente é demandado pelo governo para opinar. Nós opinamos e depois nos retiramos. O debate é sempre feito em nível Executivo e Legislativo. (...) Uma vez que a lei está aprovada, a gente só faz aquilo que está determinado na lei. (...) A gente trabalha (...) garante o abastecimento nacional. (...) Nas conversas que a gente tem no MME, a gente sabe exatamente qual é o objetivo do



Programa [social]. (...)o objetivo a gente sabe muito bem [social] e isso está claro nas empresas também (...)”(informação verbal<sup>132</sup>).

### **Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa)**

A Embrapa tem como missão viabilizar soluções de pesquisa, desenvolvimento e inovação para a sustentabilidade da agricultura. Sua atuação se dá por meio de Unidades de Pesquisa e de Serviços e por Unidades Administrativas existentes em quase todos os estados da Federação. Atualmente a Embrapa possui parcerias com laboratórios nos Estados Unidos, na Europa (França, Alemanha e Inglaterra), na Coreia do Sul e na China, os Laboratórios no Exterior (LABEX). Atua também na transferência de tecnologia para países em desenvolvimento (Cooperação Sul-Sul) com a abertura de projetos de transferências de tecnologia no Continente Africano (Gana), Sul Americano (Venezuela) e na América Central e Caribe (Panamá).

A Embrapa está subordinada ao MAPA e suas atividades tradicionalmente têm estado relacionadas com as demandas de grupos empresariais que assinam contratos e convênios com esta entidade com o objetivo de ampliarem determinadas linhas de pesquisa. Seu departamento de age energia tem como missão viabilizar soluções tecnológicas inovadoras para mercado da age energia do Brasil. Apresentam linhas de trabalho e de pesquisa voltadas principalmente para o desenvolvimento da agricultura empresarial, com pouca atuação junto à agricultura familiar. Assim,

A Embrapa tem se consolidado no PNPB como um dos principais atores no desenvolvimento de pesquisa e de inovações com relação às oleaginosas e alguns processos de beneficiamento. Esses recursos têm se mostrado estratégicos, pois o andamento da pesquisa e a maior eficiência da cadeia dependem sobremaneira da sua etapa agrícola, seu principal gargalo. No que concerne à inclusão dos agricultores familiares as pesquisas e inovações também se mostram importantes na medida em que influenciam diretamente as condições de inserção desses produtores, pois determinam a escala produtiva e a produtividade que alcançarão com a produção de oleaginosas.

“A Embrapa é vinculada ao MAPA e o MDA tem uma relação com o MAPA na questão do zoneamento, transferência de tecnologia, pesquisa... houve muita interlocução entre eles. Na parte da pesquisa agrícola, embora o MCT fosse o responsável pela coisa, na verdade o MCT alocou os recursos disponíveis para essa parte [finalidade] junto à Embrapa (...). Não sei se fizeram um convênio (...), mas a parte de pesquisa agrícola o MCT terceirizou para a Embrapa. O MCT ficou na parte de processo de teste de motor, mais industrial (...)”(informação verbal<sup>133</sup>).

<sup>132</sup> Entrevista realizada com Diretor da Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis.

<sup>133</sup> Entrevista realizada em dezembro de 2011 com o diretor do Departamento de Combustíveis Renováveis do Ministério de Minas e Energia e participante do GTI e da Comissão Interministerial.

## **Congresso Nacional**

A Constituição de 1988 ampliou o poder do Congresso, devolvendo-lhe a prerrogativa de aprovar o orçamento da União, que em última instância define os recursos que cada ministério terá para tocar suas atividades e suas políticas públicas. O Legislativo, composto pela Câmara dos Deputados, pelo Senado e pelo Tribunal de Contas da União, tem um papel importante na aprovação de leis e na fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União. Nos últimos anos, tanto as associações e organizações empresariais quanto movimentos sociais, sindicatos e outros grupos de interesse, vêm ampliando a sua atuação e pressão junto ao Legislativo, principalmente por meio de lobby com o objetivo de influenciar o formato das políticas públicas.

No PNPB sua atuação foi marcada por duas etapas. Num primeiro momento teve participação em colocar o tema do biodiesel na agenda de decisões e um papel consultivo ao contribuir com o desenho da política pública por meio da realização de audiências em algumas comissões como a de Meio Ambiente. Num segundo momento, já com a proposta de política desenhada, o Legislativo teve o papel de votar leis que regulamentaram a nova política. Teve papel central, portanto, em definir a rampa de obrigatoriedade de adição de biodiesel no diesel comercializado.

No que concerne às contribuições no momento de debate e de formulação do PNPB alguns deputados tiveram papel de destaque. Em maio de 2003 a Deputada Federal Mariângela Duarte juntamente com o Deputado Federal Ariosto Holanda promoveram na Câmara dos Deputados uma audiência com o objetivo de debater o projeto do biodiesel e seus impactos sobre a agricultura familiar. Mariângela Duarte era deputada do PT (agora está no PSB) e suplente de José Dirceu, assumindo sua função quando o mesmo foi para a Casa Civil. O mandato da deputada centra-se em questões relacionadas à educação, à tecnologia e à saúde. O Deputado Ariosto Holanda na época era do PSDB, oposição ao governo, e que atualmente está no PSB também teve um importante papel. Seu campo de atuação é tecnológico e científico. Tem sua base política no Ceará. Adicionalmente, destacamos a atuação de Rubens Otoni (PT) de Goiás que defendia que o programa fosse desenvolvido de modo a contemplar a diversidade de oleaginosas.

No momento votação da política o Congresso teve uma maior atuação, com o envolvimento das bancadas ruralista e nordestina do Congresso em torno da definição dos instrumentos contemplados pelo PNPB. A bancada ruralista constitui uma frente parlamentar que atua em defesa dos interesses dos proprietários rurais. Segundo estimativa da Confederação Nacional da Agricultura (CNA) em 2002 a bancada ruralista contaria com cerca de 110 deputados (FOLHA DE SÃO PAULO, 2002). Na legislatura (2007-2011) a bancada se fortaleceu, embora ainda necessite formar alianças com outros congressistas para vencer votações importantes. Segundo o Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar (DIAP) nas últimas eleições há

158 parlamentares a partir de 2011 que privilegiam a agenda do setor rural<sup>134</sup> (DIAP, 2011).

A bancada do Nordeste é constituída por parlamentares ligados aos estados nordestinos. A bancada ganhou força nos últimos anos, em particular no governo Lula, com o crescimento das políticas de redistribuição de renda e de investimentos diretos realizados nos estados do Nordeste, como a ferrovia Transnordestina, a transposição do São Francisco e as usinas da Petrobras, em particular, as de biodiesel (PT NA CÂMARA, 2012).

## **Os atores empresariais**

### **União Brasileira do Biodiesel (UBRABIO)**

A UBRABIO é uma associação de empresas produtoras de biodiesel criada em 2007 com o objetivo de representar toda a cadeia de produção e comercialização de biodiesel, defendendo os interesses dos setores empresariais ligados ao PNPB. Até 2011 foi a principal interlocutora junto ao governo em nome da cadeia do biodiesel, quando perdeu vários de seus associados, dentre elas a Petrobras Biocombustível e a JBS para uma outra organização (a Aprobio).

Dentre seus associados estão empresas nacionais, mistas e multinacionais que atuam em ramos diversos. Há as especialistas do agronegócio como a Granol; que atuam no mercado alimentício e energético como a Camera; empresas que desenvolvem equipamentos, plantas industriais como a Intecnial; empresas que atuam na área química como a BASF e a Evonik; especialistas em equipamentos, como a GEA; empresas que atuam na produção de biocombustíveis como a CLV Agrodiesel e a Comanche Energy; esmagadoras como a Bianchini; tradings como a Fiagril entre outras ([www.ubrablo.com.br](http://www.ubrablo.com.br)). O presidente da UBRABIO, Odacir Klein, em 2012 foi nomeado presidente da Câmara Setorial da Cadeia Produtiva de Oleaginosas e Biodiesel que tem como objetivo atuar como foro consultivo na identificação de oportunidades para o desenvolvimento da cadeia produtiva da soja e de outras oleaginosas, articulando agentes públicos e privados.

O principal recurso mobilizado pela UBRABIO era ser a representante de parcela significativa das empresas constituintes da cadeia de biodiesel no país - algumas bastante expressivas no mercado mundial e nacional. Contudo, sua posição foi bastante fragilizada com a saída de associados<sup>135</sup> para a APROBIO. Além de

<sup>134</sup> O DIAP entende como integrante da bancada ruralista aquele parlamentar que, mesmo não sendo proprietário rural ou da área de agronegócios, assume sem constrangimentos os pleitos da bancada, não apenas em plenárias ou comissões, mas em entrevistas e manifestações em plenária.

<sup>135</sup> No dia 13 de maio de 2011, dos seis vice-presidentes da entidade, cinco pediram a renúncia de seus cargos: o vice-presidente de Assuntos Jurídicos, Silvio Rangel (Barrácool), o vice-presidente Administrativo Marco Antônio Moura de Castro (Brasil Ecodiesel), o vice-presidente Técnico Geraldo Guilherme Neuber Martins (Fertibom), o vice-presidente das Relações Associativas e Institucionais Erasmo Carlos Battistella (BSBios) e o vice-presidente de Assuntos Tributários Alberto Borges de Souza (Caramuru). As renúncias foram acompanhadas

deixar de ser a representante exclusiva em nível nacional, da cadeia, a UBRABIO passou a ter uma representatividade em capacidade produtiva de biodiesel menor que sua concorrente. A UBRABIO perdeu representação de mais de 204 milhões de litros de capacidade produtiva de biodiesel, permanecendo com uma representatividade de 2,56 bilhões de litros anuais contra 2,8 bilhões dos dissidentes até junho de 2011 (RODRIGUES, 2011)<sup>136</sup>. Segundo dados da Frente Parlamentar em Defesa do Biodiesel a UBRABIO concentra em 2011 22,8% da capacidade autorizada pela ANP<sup>137</sup>.

A principal atividade que a UBRABIO realiza é lobby em favor dos interesses de seus associados, o que pode explicar em parte a sua opção pela sede em Brasília. Além disso, a associação estimula a realização de estudos, financia pesquisas, elabora projetos e propostas voltadas para o aperfeiçoamento da regulamentação da produção com o objetivo de fortalecer o posicionamento de seus associados, de legitimar a política do biodiesel perante a sociedade e com o objetivo de desenhar propostas de reformulação do PNPB.

### **Associação Brasileira da Óleos Vegetais (ABIOVE)**

Fundada em 1981 para representar as indústrias de óleos vegetais e seus interesses perante o governo brasileiro nos processos de formulação das políticas públicas que regem o setor. Um dos maiores recursos da ABIOVE, e que lhe dá um grande peso institucional, é a sua representatividade. Possui onze empresas associadas que representam cerca de 72% do volume de processamento de soja no país, o que é acentuado pelo fato de que o Brasil é o segundo maior produtor e exportador de soja em grão, farelo e óleo de soja. O peso do setor de soja na economia brasileira (no mercado interno e na pauta de exportação) confere a esta instituição um importante papel nas negociações com o governo. Suas associadas são ADM, Algar Agro, Amaggi, Baldo, Bunge, Cargill, Imcopa, Louis Dreyfus, Noble, Óleos Menu e Santa Rosa. Um número considerável dessas empresas atuam também no mercado de biodiesel como a ADM, Bunge, Cargill, que figuram entre as cinco maiores empresas de biodiesel no Brasil.

No que tange ao PNPB, possui um peso político relativamente elevado uma vez que a cadeia da soja é atualmente a maior fornecedora de matéria-prima para o biodiesel. Foram consultados e ouvidos pelo GTI no momento de formulação do PNPB e exercem pressão constante pela ampliação das quotas de adição e pela extensão dos benefícios da agricultura familiar a todos os produtores. Para a ABIOVE, a produção de biodiesel significava uma oportunidade visto que, com a adição de biodiesel, as empresas produtoras de óleos vegetais desfrutariam de melhores condições de aproveitamento do parque industrial na medida em que amplia o mercado de óleo de soja. A Presidência Executiva da Abiove é exercida por Carlos

de um pedido de desligamento das empresas da associação (VEDANA, 2011).

136

<sup>137</sup> [http://www.biodieselbr.com/images/stories/2/frente\\_aprobio\\_ubrablo.jpg](http://www.biodieselbr.com/images/stories/2/frente_aprobio_ubrablo.jpg).

Lovatelli que também é presidente da ABAG e até 2011 foi também presidente da ABAG.

### **Associação Brasileira de Agribusiness (ABAG)**

A organização representa os setores do agronegócio e seus conexos sindicatos e associações de classe. No que tange ao PNPB, possui um peso político relativamente elevado uma vez que a cadeia da soja é atualmente a maior fornecedora de matéria-prima para o biodiesel. A ABAG possui uma estreita relação com o MAPA, ainda mais na ocasião de elaboração e negociação do PNPB quando o Ministro da Agricultura era Roberto Rodrigues que antes ocupara a função de presidente da ABAG. A ABAG, a CNA e a ABIOVE, no caso do biodiesel, normalmente fecham juntas.

### **Confederação Nacional da Agricultura (CNA)**

A CNA é um dos mais tradicionais grupos de interesse do setor agropecuário brasileiro e esse capital simbólico lhe confere um peso relativamente forte no cenário nacional. Seus representantes compõem, em grande parte, a bancada ruralista no Congresso Nacional, conformando um bloco importante nas negociações políticas. No âmbito do PNPB, a CNA fez parte do grupo de entidades consultadas pelo GTI que elaborou o estudo de suporte do programa. Na ocasião, seu posicionamento foi de considerar o biodiesel como uma possibilidade real para o adensamento do agronegócio brasileiro, com potencial de repercussões favoráveis sobre o emprego, renda e meio ambiente (CASA CIVIL, 2003).

Entendiam que a soja, responsável por 96% da produção brasileira de oleaginosas deveria ser tomada como a melhor alternativa para a implantação do programa em nível nacional, ainda que não se excluísse de seus instrumentos outras oleaginosas.

### **Associação Nacional dos Fabricantes de Veículos Automotores (ANFAVEA)**

Fundada em maio de 1956, congrega 25 empresas com instalações no Brasil fabricantes de autoveículos (automóveis, comerciais leves, caminhões e ônibus) e máquinas agrícolas automotrizes (tratores de rodas e de esteiras, colheitadeiras e retroescavadeiras). Entre seus associados estão grupos de atuação internacional como a Fiat, Ford, General Motors, AGCO, Agrale, Caterpillar, Honda International, John Deere, CNH (Case e New Holland), Komatsu, Valtra, Scania, Toyota, Volkswagen e Volvo. Seu objetivo é defender no plano nacional os interesses coletivos de empresas associadas ([www.anfavea.com.br](http://www.anfavea.com.br)).

Também foram consultados pelo GTI no momento de elaboração dos estudos técnicos sobre o PNPB. No momento das negociações, normalmente a ANFAVEA fecha com a Associação Brasileira de Engenharia Automotiva (AEA) e com o Sindicato Nacional da Indústria de Componentes para Veículos Automotores (SINDIPEÇAS). Esses atores possuíam peso no momento de se pensar as normas e especificações do biodiesel. Na medida em que atuam a jusante da cadeia, as especificações do biodiesel precisam levar em consideração o modelo e as características dos motores automotivos do país para evitar problemas de rejeição no mercado e maiores custos com a adaptação do novo combustível.

O posicionamento desses atores no momento de formulação do PNPB era muito claro e, como veremos depois, em muitos momentos se mostrará conflitante com os interesses do restante da cadeia do biodiesel. Seu posicionamento era de que a busca de novos combustíveis se faz importante desde que reduza os preços dos combustíveis, melhore sua qualidade e provoque impactos ambientais menos danosos. Contudo eram contrários a qualquer medida que comprometesse a durabilidade e a integridade da frota hoje existente, o aumento dos custos de manutenção, a necessidade de alterações nos motores e a limitação de seu uso. Para qualquer medida que pudesse representar uma ameaça aos motores pelo estabelecimento de maiores quotas de adição de biodiesel, defendiam a realização de pesquisas e intercâmbios com outros países que já usam o combustível.

### **União dos Produtores de Bioenergia (UDOP)**

Fundada em novembro de 1985, a UDOP representa produtores de etanol, açúcar, bioeletricidade e biodiesel. Possui 67 associados distribuídos pelos estados de São Paulo, Mato Grosso, Minas Gerais, Paraná, Goiás e Amazonas. O foco principal de sua atuação está relacionado com a promoção do etanol, por isso em todas as consultas e pronunciamentos feitos no âmbito do GTI defenderam a adoção da rota tecnológica etílica. O argumento é de que o biodiesel produzido através da rota etílica é uma alternativa promissora, uma vez que é um produto obtido através de fontes totalmente renováveis. Esta opinião é compartilhada com a União da Agroindústria Canavieira de São Paulo (UNICA) e da Associação Nacional dos Fabricantes de Veículos Automotores (ANFAVEA) (CASA CIVIL, 2003; UDOP Notícias, 2010).

### **Federação Nacional do Comércio de Combustíveis e de Lubrificantes (FECOMBUSTÍVEIS)**

Fundada em julho de 1960 a Fecombustíveis é formada por 34 sindicatos patronais e a Fergás e representa os interesses de cerca de 38 mil postos de serviços que atuam em todo o território nacional, além do mercado de lubrificantes. Representa atualmente um setor com faturamento anual de quase R\$ 200 bilhões, é um dos setores que mais arrecada em tributos, chegando a R\$ 60 bilhões ao ano e gera cerca de 400 mil empregos diretos e indiretos. Sua principal atividade é o lobby que

favoreça os interesses dos proprietários de postos de serviços, para isso realizam ações parlamentares e governamentais que estabeleçam um canal entre o setor e os poderes Legislativo e Executivo.

Com relação ao biodiesel, a Fecombustíveis adotou desde o início uma posição moderada com relação percentual de adição do biodiesel, aproximando-se do posicionamento da ANFAVEA.

### **Sindicato Nacional das Empresas Distribuidoras de Combustíveis e Lubrificantes (Sindicom)**

Fundado em 1941 o Sindicom representa em nível nacional as principais companhias distribuidoras de combustíveis e lubrificantes, tendo entre suas associadas a AirBP, a ALE, a Castrol, Chevron, Cosan, Ipiranga, BR Distribuidora, Petróleo Sabbá, Petronas Lubrificantes, YPF, Raízen e Total. Suas associadas representam mais de 80% do volume total de combustíveis e lubrificantes no Brasil, donde se deriva o seu peso institucional nas discussões acerca de novos combustíveis e especificações. Apresentavam um posicionamento muito próximo da Fecombustíveis.

### **Movimentos sociais, sindicatos e organizações da sociedade civil ligados ao campo.**

#### **Confederação Nacional dos trabalhadores na Agricultura (CONTAG)**

A Contag congrega 27 federações estaduais e reúne cerca de 4 mil sindicatos rurais e 25 milhões de trabalhadores no campo em todo o Brasil, o que lhe confere um alto grau de representatividade. O envolvimento da CONTAG na formulação da política de biodiesel foi intenso, sendo a Contag um dos principais aliados do governo e defensores do PNPB como vetor de inclusão dos agricultores familiares.

A CONTAG naquele momento entendia a política de biodiesel como uma importante oportunidade para a inserção da agricultura familiar, em particular dos agricultores familiares do Semiárido, uma vez que representava um novo mercado garantido. Sua expectativa era que a política permitisse que esses produtores fossem integrados à nova cadeia não como meros fornecedores de matérias-primas, mas que pudessem participar da cadeia até o esmagamento do grão e a produção de óleo ou numa etapa seguinte na produção de biodiesel em escalas menores. Contudo, ao longo do processo de negociação do PNPB adotaram uma posição mais flexível que aceitou de inclusão dos agricultores a partir do fornecimento de grãos. Nas fases mais recentes do PNPB, a Contag, diante das dificuldades em incluir agricultores familiares na prática e do pouco apoio do governo em realizar políticas que rompessem com os principais obstáculos a essa inclusão (acesso a crédito, água etc.), a Contag vem

expressando um certo descrédito com relação aos potenciais da política em relação aos interesses dos segmentos que representa.

### **Outros Atores**

Participaram das discussões também outros atores, que além de desempenharem papel mais consultivo, acabaram tendo um menor poder de persuasão na política. Foram ouvidos também a indústria sucroalcooleira por meio do Sindicato da Indústria do Açúcar e do Alcool no Estado do Paraná (Sindaçúcar e pela União da Agroindústria Canavieira de São Paulo (UNICA) que se posicionaram favoráveis a uma nova política de age energia, defendendo a adoção da rota etílica.

Um outro grupo presente nas discussões sobre o novo combustível foram as entidades públicas de estudo, pesquisa e teste com biodiesel. Além da Embrapa, foram ouvidos o Centro Nacional de Referência em Biomassa (CENBIO) da Universidade de São Paulo, o Centro de Craqueamento Catalítico do Biodiesel da Universidade de Brasília e a Coordenação dos Programas de Pós-Graduação de Engenharia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (COPPE-RJ). O CENBIO destacou os elevados custos do biodiesel e a necessidade da adoção de estímulos ou subsídios para a sua produção. O Centro de Craqueamento expôs a possibilidade de produção de biodiesel a partir de pequenas plantas localizadas em localidades afastadas como fonte de energia. E a COPPE, por meio do Instituto Virtual Internacional de Mudanças Globais, relatou sua experiência de produção de biodiesel a partir de óleo residual e esgoto por meio da rota de transesterificação metélica, a mais difundida no mundo, ressaltado as vantagens desse processo por envolverem os menores custos e por não apresentarem necessidade de realização de testes de adaptação.

Os governos estaduais e municipais estiveram presentes nas discussões por meio da Secretaria de Ciência, Tecnologia e Inovação da Bahia (SECTI) e da Federação dos Municípios do Estado do Maranhão. A SECTI, por já ter um programa estadual de biodiesel, destacou a importância do desenho de uma política federal de estímulo, em particular para o Semiárido. A Federação dos Municípios do Maranhão, por sua vez, destacaram a importância do biodiesel para dinamizar o consumo de outras oleaginosas como o babaçu, gerando tecnologias apropriadas e renda para os pequenos produtores.

Foram convidadas para as audiências também algumas indústrias produtoras de biodiesel representadas pela TECBIO (Tecnologias Bioenergéticas), pela Soyminas Biodiesel (Biogás) e pela Enguia Power. Expedito Parente, primeiro brasileiro a patentear o biodiesel e presidente da Tecbio, destacou as vantagens de desenhar uma política que contemplasse a diversidade regional brasileira. A Soyminas destacou o amadurecimento das rotas tecnológicas de produção de biodiesel (tanto metélica quanto etílica) e relatou suas experiências com testes que evidenciariam o perfeito funcionamento dos motores com o uso do B100. A Enguia Power apresentou um projeto de “reforma agrária privada” para assentar até 30 mil famílias do semiárido por meio da produção de mamona para produção de 60 mil litros anuais de



biodiesel. O projeto forneceria aos agricultores familiares a terra e condições para a produção e asseguraria a cada família um salário mínimo por 120 meses, período para o agricultor receber o título da propriedade.

## ANEXO IX

**Tabela XVIII. Cronologia da Brasil Ecodiesel**

<b>2003</b>	
ju lh o	Constituição da subsidiária Buriti Agrícola LTDA.
n o v e m br o	Início do primeiro núcleo de produção agrícola com base na agricultura familiar.
<b>2004</b>	
a br il	Constituição da Ecotrans (subsidiária responsável pela logística)
<b>2005</b>	
a g o st o	Inauguração da primeira unidade industrial em Floriano no Piauí.
	Brasil Ecodiesel assina um Termo de Ajuste de Conduta por conta de denúncias de trabalho infantil na Fazenda Santa Clara.
n o v e m br o	Realização do primeiro leilão público para a compra de biodiesel no país, a Brasil Ecodiesel negociou 38 mil m <sup>3</sup> .
<b>2006</b>	
m ar ç o	Realização do segundo leilão público para compra de biodiesel no país, a Brasil Ecodiesel negociou 21,78 mil m <sup>3</sup> .
m ai o	Início das obras de construção da Planta Industrial de Crateús, no Ceará.
ju lh o	Início das obras de construção da Planta Industrial de Iraquara na Bahia. Realização do terceiro e quarto leilões públicos para a compra de biodiesel no país, a Brasil Ecodiesel negociou 428,22 mil m <sup>3</sup> .
o ut u br o	Inauguração da planta industrial de Crateús no Ceará.
n o	Torna-se uma companhia aberta na Comissão de Valores Imobiliários (CVM) com ações na BOVESPA.

v e m b r o	Inauguração da Planta Industrial de Iraquara, na Bahia, abertura do capital na Bovespa.
<b>2007</b>	
ja n ei ro	Novas denúncias e investigações sobre trabalho infantil, trabalho escravo, prostituição infantil e ocorrência de crimes ambientais como o desmatamento para fabricação de carvão vegetal.
fe v er ei ro	Realização do quinto leilão público para compra de biodiesel no país, a Brasil Ecodiesel negociou 8 mil m <sup>3</sup> .
a br il	Inauguração da Planta Industrial de São Luís no Maranhão.
m ai o	Inauguração da Planta Industrial de Porto Nacional, no Tocantins.
ju n h o	Inauguração da Planta Industrial de São Luís no Maranhão e de Rosário do Sul no Rio Grande do Sul.
n o v e m b r o	Até 2007 a Brasil Ecodiesel foi a maior negociadora de biodiesel nos cinco primeiros leilões, se comprometendo a entregar cerca de 56% do total negociado.
d ez e m b r o	Realização do sexto e sétimo leilões públicos para compra de biodiesel no país, a Brasil Ecodiesel negociou 141 mil m <sup>3</sup> .
<b>2008</b>	
a br il	As unidades da Brasil Ecodiesel já tinham uma capacidade instalada para produzir 22% do total nacional. A Brasil Ecodiesel respondeu por 52,6% da produção total de biodiesel no período de 2005 e 2007.
<b>2010</b>	
m ar ç o	MDA cancela o Selo Combustível Social da Brasil Ecodiesel em Iraquara (BA), Crateús (CE), São Luís (MA) e Floriano (PI).
m ai o	Cancelamento das autorizações da ANP para a atividade de produção de biodiesel da Planta da Brasil Ecodiesel de Floriano (PI) e Crateús (CE).
d ez e m b r o	A Brasil Ecodiesel incorpora a Maeda Agroindustrial, controlada até então pelo bilionário espanhol Enrique Bañuelos. Após a operação os acionistas da Maeda ficaram com 33% do capital da Ecodiesel.
2 0 0 8-	Reestruturação operacional e financeira resultando uma nova estrutura de capital; na pulverização de capital na Bolsa de Valores; na mudança social da empresa para São Paulo; e na desativação de duas unidades de produção de biodiesel (Crateús e Floriano).

2 0 1 0	
<b>2011</b>	
a br il	MDA concedeu à Brasil Ecodiesel outro Selo Combustível Social para a usina de Iraquara (BA).
se te m br o	Incorporou as ações da Vanguarda Participações também focada no plantio de soja, algodão e milho.
o ut u br o	Alterou sua denominação social para Vanguarda Agro. Atualmente é a companhia que detém a maior extensão de terras sob gestão no país, além de ser uma das maiores produtoras de grãos e fibras.

Fonte: Elaborado pela autora com base em GARCIA & DALLA COSTA, 2008; ANP; BRASIL ECODIESEL; WESTPHALEN, 2011.

## ANEXO IX

**Figura VI. Mapa com os locais selecionados pelo estudo para instalação das usinas produtoras de biodiesel da Petrobras**

Fonte: COPPETEC, s/d



## ANEXO X

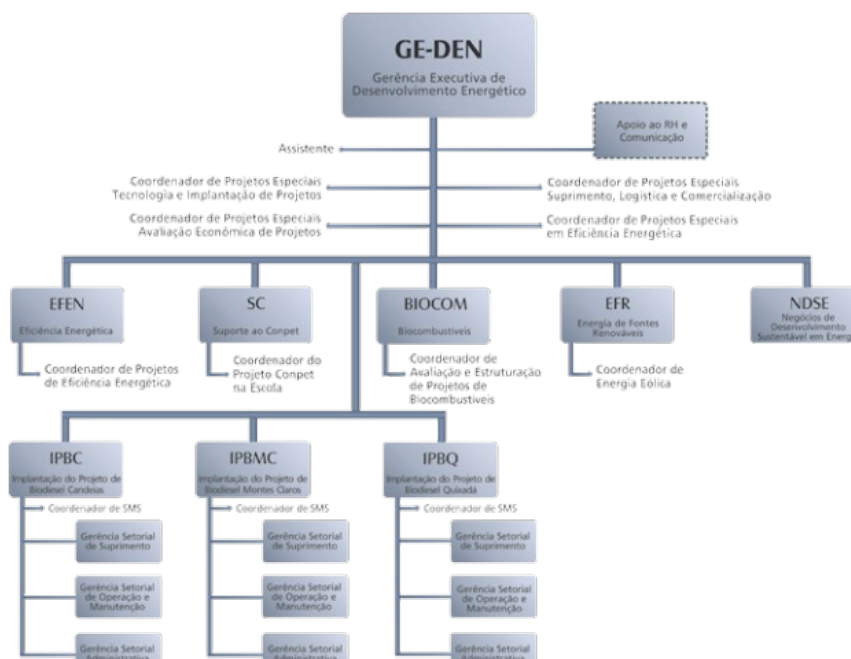
### PBIO - MUDANÇAS ORGANIZACIONAIS E INTEGRAÇÃO DAS AÇÕES COM AGROCOMBUSTÍVEIS

No âmbito da Petrobras, a criação da Petrobras Biocombustível, ainda que longe de um consenso, representou a coroação de uma tendência de crescimento do papel dos biocombustíveis nos negócios e nas estratégias da empresa cuja raiz remete a 2000. Desde então, nota-se ao longo do tempo um processo lento e não uniforme de convergência das ações com energias renováveis, e agrocombustíveis, para a Diretoria de Gás e Energia. Assim, se no início dos anos 2000 as ações envolvendo agrocombustíveis eram diluídas dentro da estrutura da empresa, com o tempo, elas vão se adensando primeiro em torno de segmentos como Gás e Energia, até culminar em 2008 na criação da Petrobras Biocombustível. Esse processo é percebido na fala de um funcionário da Petrobras:

“Como funcionava a questão dos biocombustíveis dentro da Petrobras? A parte do etanol, você tinha a cadeia na parte da logística, comercialização e distribuição que funcionava o âmbito da Diretoria do Abastecimento. O Abastecimento também ganha corpo internacionalmente (...) e você também tinha a Diretoria Internacional buscando negócios internacionais para o etanol e possibilidades para o Brasil exportar para outros países. Funcionava tudo lá. A BR Distribuidora com o processo de distribuição e comercialização junto ao consumidor final e o Abastecimento e mais atuante no planejamento. (...) O projeto de biodiesel foi direcionado pela Diretoria de Gás e Energia, que vai ter lá por boa parte do tempo o diretor Ildo Sauer e, depois, a Maria da Graça. (...)” (informação verbal<sup>138</sup>).

<sup>138</sup> Entrevista concedida em abril de 2012 na Comunicação Institucional da Petrobras Biocombustível.

**Figura VII. Estrutura da Gerência Executiva de Desenvolvimento Energético (subordinada à Área de Negócios de Gás e Energia)**



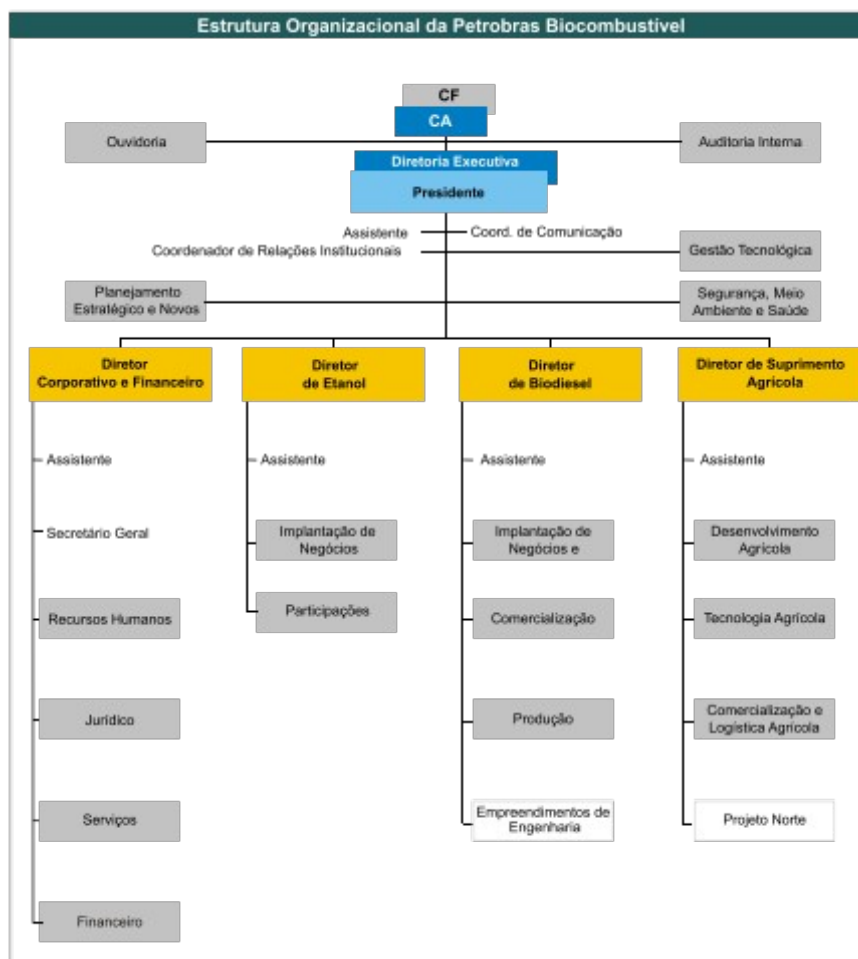
Fonte: PETROBRAS, 2008.

Em 2000 as ações envolvendo energias alternativas estavam espalhadas pela estatal, dependendo do que se tratavam. As atividades relacionadas à produção de agrocombustíveis se situavam na Gerência de Conservação de Energia, Energia Renovável e Suporte ao Conpet na Diretoria de Gás e Energia. Em 2002, essa gerência se transformou em Gerência Executiva e passa a coordenar o trabalho de três gerências: de Energia Renovável, de Desempenho Energético e de Suporte ao Conpet. Em 2004 essa gerência executiva tem seu nome alterado para Gerência Executiva de Desenvolvimento Energético com três gerências vinculadas: Energia Renovável (mais tarde subdividida em Biocombustíveis e Desenvolvimento de Projetos de Energia de Fontes Renováveis), Desempenho Energético, Suporte ao Conpet e Negócios de Desenvolvimento Sustentável em Energia.

Com o maior desenvolvimento e espaço dos agrocombustíveis na estratégia da empresa em 2006 é criada a Gerência de Biocombustíveis voltada especificamente para a coordenação, viabilização e desenvolvimento de projetos de agrocombustíveis. Em setembro de 2006, com a confirmação da construção das três usinas no Semiárido, são criadas mais três gerências para a implantação dos projetos e nomeados gerentes respectivos, são eles: Implantação do Projeto Biodiesel Candeias (BA) com George Luis Dias Mendes; Implantação do Projeto Biodiesel Montes Claros (MG) com Júlio Cezar Monteiro Lopes; e Implantação do Projeto Biodiesel Quixadá (CE) com João Augusto Paiva, que tinham o objetivo de estruturar o suprimentos das plantas. Em 2007 é criada a Coordenação de Projetos Especiais com o objetivo de coordenar processos de suprimento, garantindo o abastecimento, organizar a assistência técnica e

os condicionantes do Selo Combustível Social e viabilizar os processos burocráticos para o início de funcionamento das usinas (PETROBRAS, 2008).

**Figura VIII. Organograma da Petrobras Biocombustível**



Petrobras, 2010.

Em 2008, diante de um conflito crescente com o Governo Federal e da falência da Brasil Ecodiesel colocando em risco a credibilidade do próprio PNPB, é criada a PBio com o objetivo de ser uma subsidiária voltada especificamente para atividades com biocombustíveis com o objetivo de dar mais foco às políticas da empresa. Ao especificar uma unidade voltada especificamente para este campo a empresa permitiu um maior acúmulo de informações, rotinas e facilitou o processo de aprendizagem coletiva dentro da empresa. Em 2009 sua estrutura organizacional passou a ser dividida por negócios, criando-se as Diretorias de Biodiesel e Etanol, o que reforça a integração e gestão de cada negócio ao concentrar as funções de produção e comercialização, gestão de participações e desenvolvimento de negócios numa mesma área.



## ANEXO XI

Figura XIX. Mapa contendo as usinas e esmagadora de biodiesel da PBio (próprias e em parceria)

