

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS

INSTITUTO DE ECONOMIA

A RELAÇÃO PÚBLICO-PRIVADA NA INDÚSTRIA PETROQUÍMICA
BRASILEIRA: DA ESTRUTURAÇÃO ARTICULADA À
REESTRUTURAÇÃO INCERTA

SILVIO ANTONIO FERRAZ CÁRIO

*x exemplares conferidos
original de sua defendida
Silvio Antonio Ferraz Cário em
12/09/97 x enviada para Prof. Dr. Wilson
Suzigan
CPE/IE, 12/09/97
Wilson Suzigan*

Tese de Doutorado apresentada
ao Instituto de Economia da
Universidade Estadual de Campinas
para obtenção do título de Doutor
em Economia, sob orientação do
Prof. Dr. Wilson Suzigan

Campinas (SP), 1997

UNIDADE	BC
N.º CHAMADA:	T/UNICAMP
	C191r
V. Ex.	
TOMAD	50/31998
PROG.	284/97
C	<input type="checkbox"/>
D	<input checked="" type="checkbox"/>
PREÇO	88,11,00
DATA	12/11/97
N.º CPD	

CM-00102672-9

**FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELO
CENTRO DE DOCUMENTAÇÃO DO INSTITUTO DE ECONOMIA**

C191r Cario, Silvio Antonio Ferraz
 Relação pública-privada na indústria petroquímica brasileira
 : da reestruturação articulada à reestruturação incerta / Silvio
 Antonio Ferraz Cario. - Campinas, SP : [s.n.], 1997.

Orientador : Wilson Suzigan.
 Tese (Doutorado) - Universidade Estadual de Campinas.
 Instituto de Economia.

1. Indústria petroquímica - Brasil. I. Suzigan, Wilson. II. Uni-
 versidade Estadual de Campinas. Instituto de Economia. III.
 Título.

Para Daysi, companheira por mais de 20 anos de convivência harmoniosa e de desafios permanentes. Para Mariana e Ricardo, filhos cuja alegria de viver e esperança por uma sociedade justa fazem a vida ter sentido.

AGRADECIMENTOS

O ingresso num curso de pós-graduação e a elaboração de uma tese de doutorado levaram a percorrer uma trajetória marcada por contatos e convivência com pessoas que tiveram grande contribuição na formação teórica obtida e no trabalho final realizado. A menção destas pessoas, mais que mera formalidade, constitui uma oportunidade de expressar minha gratidão, pois sem suas participações não teriam sido possíveis tais realizações.

Estudar no Instituto de Economia da Unicamp constituiu a realização de um projeto pessoal elaborado bem antes do início do curso de doutorado em 1992. Desde a época do primeiro curso de mestrado até o último período de exercício da atividade de docência antes do ingresso nesta instituição, sempre tive o anseio de ser aluno de uma geração de economistas brilhantes como Maria da Conceição Tavares, João Manoel Cardoso de Mello, Luiz Gonzaga Belluzzo e Luciano Coutinho. A passagem pelo Instituto de Economia tornou o projeto realidade, permitindo que os ensinamentos destes mestres viessem contribuir para melhor entender a realidade econômica e a dimensão política existentes, dos quais sou muito grato.

Ao prof. Wilson Suzigan, o reconhecimento pelos ensinamentos nos cursos na área de política industrial e o agradecimento pela orientação deste trabalho. Na qualidade de professor, sua forma de ensinar, interpretar os textos, estimular a produção acadêmica foram de grande valia para maior dedicação nos estudos. Na condição de orientador, seu trabalho permitiu entender o sentido de objetividade que os trabalhos acadêmicos devem apresentar, evitando a exploração de caminhos não diretamente vinculados ao tema, e de liberdade acadêmica que devem ter, permitindo um ambiente propício à maior criatividade individual. Após este convívio duplo, como aluno e orientado, pude confirmar o conceito que circula nos corredores da Unicamp de que trata-se de professor dedicado, pesquisador meticoloso e grande conhecedor da indústria brasileira.

Quero manifestar meu agradecimento aos Profs. Renato R. Campos e Louis R. Westphal da UFSC - Florianópolis (SC). O primeiro, figurando informalmente como co-orientador da tese de doutoramento, não relutou em ler os capítulos, em fazer sugestões pontuais e em promover estímulos pessoais nos

momentos de maiores indefinições. O segundo, constituindo como procurador, respondeu pelos meus interesses junto ao Departamento de Economia no período em que estive ausente, e como amigo pessoal, fez de suas visitas e telefonemas uma demonstração que as diferenças ideológicas não impedem de se ter uma amizade sincera, respeitável e profícua.

Contei para a realização da pesquisa de campo com inestimável contribuição de Wagner José da Silva e Jesiel Marco Gomes para adentrar à Petrobrás e à Petroquisa. Através destes dois históricos amigos pude ter acesso aos assessores de Diretoria Jorge Dias, Carlos Alberto Lopes e Hildebrando Gonsalves destas instituições. Tais pessoas, preocupadas com o destino da indústria petroquímica nacional, não mediram esforços para auxiliar-me não somente abrindo as portas destas instituições à obtenção de dados como viabilizando entrevistas com diretores das empresas petroquímicas. Quero agradecer a estas pessoas, pois somente quem faz pesquisa de campo direta sabe a dificuldade de adentrar espaços públicos e privados mais elevados em escala hierárquica.

O período de realização do curso permitiu conviver melhor com alguns amigos antigos como Gentil Corazza, Claus Germer e Renato e Silvia Dalmazzo e descobrir novas amizades como Marco Cícero e Claudia Maciel, Newton e Silvia Bueno e Orlando e Claudia Martinelli. O apoio, o estímulo e o permanente espírito de sucesso acadêmico solidificaram ainda mais as nossas amizades, independentemente da distância que separa nossos convívios diários.

Em especial, gostaria de agradecer a Daysi, minha esposa, pelo apoio e compreensão para levar a contento esta etapa de formação acadêmica. A participação efetiva na digitação dos textos e na revisão dos originais deste trabalho fora de grande valia, repetindo o apoio manifestado anteriormente por ocasião da elaboração das dissertações de mestrado em Economia e em Sociologia. Sua contribuição serviu para solidificar nossa relação e reforçar nosso convívio permanente.

E, finalmente, gostaria de agradecer os serviços de computação de Claudenir Machado - tabelas, figuras, gráficos e editoração -, o trabalho de revisão ortográfica de José Renato de Faria e o apoio logístico dos amigos Lauro Mattei e de Orlando Oscar Rosar.

SUMÁRIO

AGRADECIMENTO	iii
SUMÁRIO	v
LISTA DE FIGURAS	ix
LISTA DE GRÁFICOS	xi
LISTA DE TABELAS	xii
LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS	xiv
RESUMO	xvii
ABSTRACT	xix
INTRODUÇÃO	1

PRIMEIRA PARTE

1. INDÚSTRIA PETROQUÍMICA: CARACTERIZAÇÃO E MUDANÇAS ESTRUTURAIS	11
1.1 Caracterização da indústria petroquímica na matriz industrial	11
1.2 Mudanças estruturais na indústria petroquímica internacional	30
1.3 Escala empresarial - requisito para se adequar ao padrão de competição internacional	40

SEGUNDA PARTE

2. CONSTITUIÇÃO DA INDÚSTRIA PETROQUÍMICA E DO PADRÃO DE REGULAÇÃO ESTATAL	43
2.1 Definição da indústria petroquímica no contexto dos planos de ação do Estado	43
2.2 Implantação da indústria petroquímica e a natureza do	

padrão de regulação estatal	56
2.2.1 Ausência de resposta do capital privado e avanço relativo da ação do Estado	56
2.2.2 Definição política e participação do Estado em pólo petroquímico	60
2.2.3 Regulação do Estado: arcabouço institucional e instrumentos de política econômica na implantação de pólos petroquímicos	65
2.2.4 Esgotamento da regulação estatal: incapacidade de viabilizar novos projetos petroquímicos	80
3 AVALIAÇÃO POLÍTICO - INSTITUCIONAL DA CONSTITUIÇÃO INDÚSTRIA PETROQUÍMICA: CONCILIAÇÃO DE INTERESSES SOB UM MODELO ASSOCIATIVO	86
3.1 Petroquisa e BNDES - núcleos de sustentação da indústria petroquímica	86
3.1.1 Petroquisa: gestão do corporativismo produtivo	86
3.1.2 BNDES - agente financeiro no contexto de uma estruturação industrial setorial	95
3.2 Conflitos interburocráticos e a defesa do modelo associativo	101
3.2.1 A frustrada tentativa de um projeto estatizante	101
3.2.2 A falida estratégia de implantação de um projeto petroquímico autônomo: a demonstração de força do modelo associativo	104
3.3 Natureza política do esquema associativo de interesses público-privados	108
4 EVOLUÇÃO DA INDÚSTRIA PETROQUÍMICA: RESULTADO DA PASSAGEM DA REGULAÇÃO ESTATAL À REGULAÇÃO DE MERCADO	120
4.1 Ações político-institucionais de sustentação: evolução positiva sob contexto econômico adverso	120
4.2 Trajetória da indústria petroquímica: do crescimento dos anos 80 à crise dos anos 90	133
4.3 Exposição dos problemas estruturais sob a regulação de mercado	148

TERCEIRA PARTE

5 PRIVATIZAÇÃO NA INDÚSTRIA PETROQUÍMICA NOS MARCOS DE UM PROJETO LIBERAL DE DESENVOLVIMENTO SETORIAL	156
5.1 As propostas de modelo de venda das empresas do Sistema Petroquisa	156
5.2 Conflitos interburocráticos na implementação do programa de privatização para a indústria petroquímica	165
5.2.1 BNDES - cumprimento da delegação institucional de agente da privatização	165
5.2.2 Resistência da Petroquisa	169
5.3 Resultado do programa de privatização da indústria petroquímica	181
6 PRIVATIZAÇÃO NA INDÚSTRIA PETROQUÍMICA: PROCESSO FORA DA AGENDA DE POLÍTICA INDUSTRIAL E DO PADRÃO DE COMPETIÇÃO INTERNACIONAL	190
6.1 Programa de privatização sem vinculação a uma estratégia de política industrial	190
6.2 Referendo privado sobre a configuração de uma estrutura empresarial fragilizada	197
6.3 Afastamento do padrão de competição internacional: resultado desastroso de um programa de privatização	208
7 O ESTADO DE INTERVENÇÃO PASSIVA E O ESTADO DE ATUAÇÃO PROPOSITIVA NA INDÚSTRIA PETROQUÍMICA: A REALIDADE E O DESEJADO	221
7.1 Formas de intervenção estatal na indústria petroquímica privatizada.	221
7.2 Considerações “póstumas” para a definição de um	

programa de privatização para a indústria petroquímica	230
CONCLUSÃO	241
ANEXOS	251
BIBLIOGRAFIA	260

LISTA DE FIGURAS

1.1 Matriz Resumida do Processo de Produção Petroquímica	13
1.2 Movimento de Integração Produtiva da Empresa Petroquímica Internacional	26
1.3 Empresas Petrolíferas Estatais e seus Braços Empresariais Petroquímicos -1990	27
2.1 Funções do Estado na Implantação e Manutenção da Indústria Petroquímica	51
2.2 Formas de Regulação Estatal para a Indústria Petroquímica	52
2.3 Incentivos Fiscais e Financeiros Disponíveis para Projetos de Investimentos nos Pólo Petroquímicos Brasileiros 1967/82	77
3.1 Atuação da Petroquisa para Viabilizar a Implantação dos Pólos Petroquímicos	92
4.1 Integração da Indústria Petroquímica Brasileira em Relação às Concorrentes Internacionais	151
4.2 Diversificação da Indústria Petroquímica no Brasil-Nacionais e Multinacionais	153
4.3 Capacitação Tecnológica da Indústria Petroquímica Brasileira	155
5.1 Empresas do Sistema Petroquisa Incluídas nos Decretos de Privatização	159
5.2 Objetivos da Legislação do Plano Nacional de Desestatização e as Contra-argumentações da Petroquisa	170
5.3 Situação das Empresas do Sistema Petroquisa no Programa Nacional de Desestatização - junho/1996	180
6.1 Rompimento da Integração Petróleo-Petroquímica Existente no Padrão de Produção Internacional com a Privatização das Empresas do Sistema Petroquisa	209
6.2 Condições de Investimentos em P&D com a Privatização das Empresas do Sistema Petroquisa	216
6.3 Vantagens e Desvantagens Competitivas da Indústria Petroquímica Mantidas o Programa de Privatização das	

Empresas do Sistema Petroquisa	218
6.4 Fragmentação da Indústria Petroquímica Nacional com a Privatização das Empresas do Sistema Petroquisa em Relação a Concentração da Indústria Petroquímica Internacional	220

LISTA DOS GRÁFICOS

1.1	Ciclo de Vida de Produtos Petroquímicos	20
1.2	Evolução da Escala de Produção das Plantas Industriais Petroquímicas Internacionais - 1960, 1970, 1980 e 1990	21
1.3	Faturamento das Grandes Empresas Químicas-Petroquímicas - 1988 e 1990	24
1.4	Evolução da Produção Mundial de Eteno - 1970/94	37
1.5	Movimentos de Reestruturação na Indústria Petroquímica Mundial - 1991/93	39
3.1	Capacidade Instalada e Produção de Eteno no Brasil - 1961/92	118
4.1	Investimentos do Setor Produtivo Estatal - Empresas Seleccionadas - 1980/92	127
4.2	Desembolsos do BNDES para o Segmento Químico-Petroquímico - 1973/94	132
5.1	Resultado da Privatização das Empresas do Sistema Petroquisa em Relação a Outros Setores Privatizados - junho/1996	182

LISTA DAS TABELAS

1.1 Participação dos Gastos em P&D sobre o Faturamento das Maiores Empresas Químicas-Petroquímicas Seleccionadas - 1977, 1989, 1990 e 1991	17
1.2 Maiores Produtores Mundiais de Termoplásticos - 1992	27
1.3 Áreas de Atuação das Empresas Petrolíferas Internacionais - 1992	28
1.4 Participação das Vendas e dos Ativos no Exterior das Maiores Empresas Químicas-Petroquímicas - 1992	30
2.1 Participação Nacional no Suprimento de Insumos Tecnológicos na Implantação da Indústria Petroquímica	78
3.1 Colaboração Financeira do BNDES às Empresas Mutuárias dos Pólos Petroquímicos da BA e RS em Comparação ao Acréscimo de seus Ativos Totais - 1974/89	99
4.1 Empresas Controladas e Coligadas do Sistema Petroquisa - Número, Faturamento, Investimento e Capital Social - 1980, 1985 e 1990	128
4.2 Indústria Petroquímica - Produção, Importação e Exportação - 1983/95	134
4.3 Investimentos na Indústria Petroquímica Brasileira - 1968/88	136
4.4 Indicadores de Rentabilidade e de Endividamento Geral Médios da Indústria Química-Petroquímica - 1980/95	141
4.5 Evolução do Imposto de Importação para Produtos Petroquímicos Seleccionados - 1987/94	142
4.6 Indicadores de Desempenho Econômico - Financeiro de Segmentos da Indústria Petroquímica - 1988/95	146
4.7 Padrão de Concorrência da Indústria Petroquímica Brasileira - 1993	149
5.1 Evolução Anual da Venda e Tipo de Oferta Utilizada na Compra das Empresas do Sistema Petroquisa - junho/1996	183
5.2 Resultado Consolidado de Venda por Tipo de Comprador das	184

Empresas do Sistema Petroquisa - junho/1996

5.3 Moedas de Privatização Recebidas na Venda das Empresas do Sistema Petroquisa -junho/1996	185
5.4 Resultado das Vendas em Leilão das Empresas do Sistema Petroquisa - junho/1996	186
5.5 Modificação da Estrutura do Capital Após a Privatização das Empresas do Sistema Petroquisa - junho/1996	187
6.1 Faturamento dos Principais Grupos Econômicos Nacionais no Setor Petroquímico - 1994	214

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ABDIB	Associação Brasileira das Indústrias de Base
ABIQUIM	Associação Brasileira das Indústrias Químicas e Derivados
ACRINOR	Acrilonitrila do Nordeste S.A.
ADTEN	Apoio ao Desenvolvimento Tecnológico da Empresa Nacional
AELC	Associação Europeia de Livre Comércio
ALCALIS	Companhia Nacional de Alcalis
ALCLOR	Alclor Química de Alagoas S.A.
ANP	Agência Nacional do Petróleo
BACEN	Banco Central do Brasil
BB	Banco do Brasil S.A.
BEFIEIX	Comissão Especial para Concessão de Benefícios Fiscais à Exportação
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BNDESPAR	BNDES Participações S.A.
CACEX	Carteira de Comércio Exterior
CBE	Companhia Brasileira de Estireno
CBP	Companhia Brasileira de Poliuretanos
CDE	Conselho de Desenvolvimento Econômico
CDI	Conselho de Desenvolvimento Industrial
CEE	Comunidade Econômica Europeia
CEF	Caixa Econômica Federal
CENPES	Centro de Pesquisa da Petrobrás
CENTEP	Centro Tecnológico da Petroquisa
CINAL	Companhia Alagoas Industrial
CIP	Conselho Interministerial de Preços
CIQUINE	Ciquine Companhia Petroquímica
CLAN	CLAN S.A. Consultoria e Planejamento
CMN	Conselho Monetário Nacional
CNI	Confederação Nacional das Indústrias
CNP	Conselho Nacional do Petróleo
CNPP	Conselho Nacional de Política do Petróleo
COPEC	Complexo Petroquímico de Camaçari
COPENE	Companhia Petroquímica do Nordeste S.A.
COPERBO	Companhia Pernambucana de Borracha Sintética
COPERJ	Companhia do Pólo Petroquímico do Rio de Janeiro
COPEsul	Companhia Petroquímica do Sul S.A.
CPA	Conselho de Política Aduaneira
CPC	Companhia Petroquímica Camaçari
CPMI	Comissão Parlamentar Mista de Inquérito
CPs	Certificados de Privatização
CQR	Companhia Química do Recôncavo
CVRD	Companhia do Vale do Rio Doce
DETEN	Detergente Química S.A.
EDN	Estireno do Nordeste S.A.

EMBRAMEC	Mecânica Brasileira S.A.
FCC	Fábrica Carioca de Catalisadores S.A.
FENOL	Fenol Rio Química S.A.
FIBASE	Insumos Básicos S.A. Financiamento e Participações
FINAC	Programa de Financiamento a Acionistas
FINAME	Agência Especial de Financiamento Industrial S.A.
FINEP	Financiadora de Estudos e Projetos
FINOR	Fundo de Investimento do Nordeste
FSP	Folha de São Paulo
FUNDAP	Fundação do Desenvolvimento Administrativo
GEIQUIM	Grupo Executivo da Indústria Química
GEP	Grupo de Estudos e Projetos
GETEC	Gerência Técnica da Petroquisa
GM	Gazeta Mercantil
GSIII	Grupo Setorial III
IESP	Instituto de Economia do Setor Público
INPI	Instituto Nacional de Propriedade Industrial
INTERBRÁS	Petrobrás Comércio Internacional S. A
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
MCT	Ministério da Ciência e Tecnologia
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
METANOR	Metanor S.A. - Metanol do Nordeste
MIC	Ministério da Indústria e Comércio
MINIFAZ	Ministério da Fazenda
MINIPLAN	Ministério do Planejamento
MITI	Ministério da Indústria e do Comércio Exterior
MME	Ministério das Minas e Energia
NAFTA	Acordo de Livre Comércio da América do Norte
NAIs	Núcleos de Articulação com a Indústria
NITRIFLEX	Nitriflex S.A. Indústria e Comércio
NITROCARBONO	Nitrocarbono S.A.
NITROCLOR	Nitroclor Produtos Químicos S.A.
OCDE	Organização para Cooperação Econômica e Desenvolvimento
ORTNs	Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional
OXITENO	Oxiten S.A. Indústria e Comércio
P&D	Pesquisa e Desenvolvimento
PAEG	Programa de Ação Econômica do Governo
PASEP	Formação do Patrimônio do Servidor Público
PBDCT	Plano Básico de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
PCI	Programa de Competitividade Industrial
PED	Plano Estratégico de Desenvolvimento
PETROBRÁS	Petróleo Brasileiro S.A.
PETROFLEX	Petroflex Indústria e Comércio S.A.
PETROQUÍMICA	Petroquímica Triunfo S.A.
TRIUNFO	
PETROQUISA	Petrobrás Química S.A.
PETRORIO	Petroquímica do Rio de Janeiro S.A.
PIB-	Produto Interno Bruto
PICE	Política Industrial e de Comércio Exterior

PIS	Programa de Integração Social
I, II e III PND	Plano Nacional de Desenvolvimento
PND	Programa Nacional de Desestatização
I PND-NR	I Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República
PNP	Programa Nacional de Petroquímica
POLIALDEN	Polialden Petroquímica S.A.
POLIBRASIL	Polibrasil S.A. Indústria e Comércio
POLIDERIVADOS	Poliderivados S.A. Tecnologia de Polímeros
POLIOLEFINAS	Poliolefinas S.A.
POLIPROPILENO	Polipropileno S.A.
POLISUL	Polisul Petroquímica S.A.
POLITENO	Politeno Indústria e Comércio S.A.
PPH	Companhia Industrial de Polipropileno
PQU	Petroquímica União S.A.
PROCAP	Programa Especial de Apoio à Capitalização da Empresa Privada Nacional
PRONOR	Pronor Petroquímica S.A.
SALGEMA	Salgema Indústrias Químicas S.A.
SEPLAN	Secretaria de Planejamento
SEST	Secretaria de Controle das Empresas Estatais
SUDENE	Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste
SUMOC	Superintendência da Moeda e do Crédito
ULTRAFERTIL	Ultrafertil S. A - Indústria e Comércio de Fertilizantes
UNIPAR	União de Indústrias Petroquímicas S.A.
VIPE	Vendas Internas para Exportação

RESUMO

A indústria petroquímica no Brasil foi implantada sob o modelo tripartite com participações do Estado, do capital nacional e do capital multinacional. Esta configuração empresarial decorreu de uma engenharia aglutinadora dos interesses público-privados voltada a levar avante um projeto de estruturação industrial. Neste processo, o Estado tornou-se planejador, ordenador, financiador e proprietário e constituiu-se em elemento endógeno da estrutura de mercado petroquímico. Como resultado, a implantação de três pólos petroquímicos em menos de duas décadas resultou em sucesso no processo de substituição de importações, no crescimento da contribuição da indústria na matriz industrial, em controle nacional da oferta de petroquímicos, em fonte geradora de divisas externas e na formação do empresariado nacional petroquímico.

A participação do Estado influenciou a definição estratégica das empresas, resultando numa sustentabilidade garantida de desenvolvimento da indústria, ao ponto de permitir desempenho econômico favorável em longo período econômico adverso. Todavia, a progressiva decomposição do Estado brasileiro nos anos 80 provocou desagregação do sistema regulatório setorial, levando à fragilização da articulação público-privada e contribuindo para a elaboração de novo padrão de regulação sob o projeto de redução do tamanho e da influência do Estado na economia. Como parte do programa de reformas estruturais a ser levado adiante nos anos 90, a indústria petroquímica deparou-se com mudanças institucionais firmadas em torno da abertura comercial, desregulamentação do mercado e privatização da participação pública em suas empresas.

Com a mudança da regulação estatal para a regulação de mercado, rompeu-se a articulação público-privada existente e colocou-se o destino da indústria sob direção das decisões privadas. A privatização da participação pública nas empresas petroquímicas, um dos núcleos da mudança do regime de regulação, ocorreu segundo a orientação do mercado como sinalizador das

decisões privadas. O processo de venda nas empresas controladas e coligadas foi feito em leilões públicos e de forma individual segundo as decisões estratégicas dos investidores.

Posicionando-se de forma contrária a tal procedimento, com este trabalho demonstra-se que o programa de privatização na indústria petroquímica não respeitou as características histórico-estruturais que deram especificidade à indústria e não se orientou para se aproximar das características que norteiam o padrão de competição internacional. Observa-se que o programa de privatização petroquímico não considerou as especificidades setoriais, não levou em consideração a busca de solução para os problemas estruturais, não aproveitou as capacitações públicas construídas e não objetivou adequar a indústria para enfrentar em melhores condições os concorrentes internacionais. Por consequência, o resultado reforçou a condição de uma indústria fragilizada com escala empresarial pequena, reduzidos gastos em P&D, monoprodutora em sua maioria, sem economia de escopo, baixa integração produtiva, reduzida diversificação produtiva e diminuta perspectiva de longo prazo.

Desta forma, com o programa de privatização, perdeu-se a oportunidade de promover uma reestruturação industrial petroquímica num quadro que levasse em consideração a redefinição institucional do Estado e o reposicionamento comportamental privado. Deixou-se de considerar a importância do setor produtivo estatal como instrumento de reestruturação industrial e de participar na elaboração de uma estratégia de enfrentamento propositivo, voltada a adequar a indústria petroquímica em novas bases competitivas para alcançar maior representatividade na economia internacional.

ABSTRACT

The development of the Brazilian petrochemical industry was characterized by the formation of the tripartite model, with participation of state capital, local capital and multinational firms. This alliance was the result of a social engineering process which combined public and private interests for the formation of a highly integrated industrial structure in this sector. Along this process, the Brazilian state performed multiple functions, such as planning the organization of the division of areas between local and foreign firms, the financing of local firms and even of the risk of some ventures with state enterprises. The Brazilian state was an active element within the petrochemical industrial structure. The main outcome was the formation of three petrochemical complexes in less than two decades, which brought about a new round of import substitution, a better integration of the industrial matrix, the national control of the petrochemical supply and the formation of local entrepreneurs in an important sector of the Brazilian industrial structure.

The state participation underpinned a stable development in the petrochemical industry with good economic outcomes even in the period of slow growth of the Brazilian economy. Nonetheless, the state in the 1980s brought about a disarrangement on the state regulation system that had been built up in the petrochemical sector. There was the weakening of the public-private interest articulation that had characterized the industry. A new pattern of regulation was designed for the Brazilian state, in the 1990s, with the aim of reducing its size and influence over the economy. As part of this state reform, there were institutional changes, such as liberalization of international trade and privatization of state enterprises, which affected the petrochemical industry in the current decade.

The change from a state regulation system to a market regulation in the petrochemical sector broke down the public-private interest articulation typical of the past decades and, consequently, the direction of the industry's trajectory was transferred to private command. The privatization of the petrochemical

industry, which was one of the main instrument of the sectoral regulation system, was guided by private decisions according to market signals. The sale of state shares of joint-venture firms was made in public actions in a case-by-case basis in favour of the strategy of private investors.

In a critical assessment of this sectoral reform, this thesis points out that privatization measures did not take into account either the historical and structural character of the petrochemical industry, which had made it a specific sector in the Brazilian industrial structure, or comparative elements in order to follow the international competition pattern in this industry. In so doing, the privatization reform despised the state capacity in this industry and did not prepare the industry for the severe competition in the international market. As a consequence, the petrochemical industry achieved poor economic outcome in the first half of the 1990s and its entrepreneurial structure showed signs of fragility with reduced R&D expenses, low industrial integration, narrow product mix and low competitiveness.

The privatization reform missed the opportunity to promote a restructuring of the petrochemical industry with a redefinition of the institutional role of the state and a new approach for the behaviour of private firms. The reform did not take into account the state enterprises as an important tool for industrial policy in order to guide the petrochemical industry to a new competitive and higher position in the international market.

INTRODUÇÃO

A indústria petroquímica constitui um dos subsegmentos da indústria química e produtora de insumos intermediários para o sistema industrial. Caracteriza-se por um ramo produtivo dominado por processo contínuo, denso em utilização de matérias-primas, com capacidade produtiva crescendo à frente da demanda, alta intensidade de capital, baseado em ciência, forte relação entre os segmentos produtivos internos, elevada concentração industrial, intensa inter-relação industrial à montante e à jusante, grande diversificação produtiva, fortes economias de escala e de escopo, porte empresarial elevado e absorção de trabalhadores especializados. Seus produtos são frutos do desenvolvimento tecnológico, e permitem, sob forma sintética, substituir os produtos naturais e proporcionar diferentes utilizações industriais pelas suas qualidades e quantidades disponíveis. São resultado de sucessivas transformações químicas, na cadeia produtiva, chegando a petroquímicos finais - termoplásticos, tensoativos, elastômeros, solventes, termoestáveis e fibras sintéticas - destinados a diferentes ramos da indústria de transformação.

Estas características apontam para uma estrutura de mercado oligopolista, cuja produção está concentrada nas empresas químicas tradicionais, que diversificam no sentido *upstream*, e nas empresas petrolíferas, que avançam em direção *downstream* na cadeia produtiva petroquímica. A estas empresas de porte empresarial muito elevado e de atuação produtiva internacional, juntam-se empresas de tamanho médio e de atuação em mercados específicos. Tais empresas se beneficiam da abrangência produtiva da indústria, da presença de distintas tecnologias, de diferentes níveis de especialização produtiva e de inúmeras vantagens técnico-econômicas e político-institucionais para adentrarem na indústria petroquímica. Apesar da heterogeneidade estrutural que permite a convivência de grandes empresas e de empresas de porte médio, existem barreiras à entrada, colocadas principalmente pelo volume do capital necessário, aquisição de tecnologia, disponibilidade de matérias-primas e ociosidade planejada, que impedem o acesso à indústria e reforçam a sua configuração oligopolista.

Nos programas de industrialização substitutivos de importações realizados pelos países em desenvolvimento, a indústria petroquímica contou com efetiva participação do Estado. As condições estruturais expressas no mercado doméstico reduzido,

economia apresentando fragilidade financeira, carência de tecnologia interna, caráter incipiente empresarial, desequilíbrio petroquímico nas contas comerciais externas, natureza estratégica da indústria e desejo de desenvolvimento autônomo na produção de petroquímicos levaram o Estado a criar condições institucionais para sua implantação na matriz industrial. Nesta perspectiva, procurou-se dar direção estratégica à indústria, coordenando os projetos de investimentos; garantindo fluxo de subsídios creditícios e fiscais para reduzir o custo das inversões; fixando proteção para não expor a indústria em posição difícil de concorrência; determinando preços favoráveis para aquisição de matérias-primas para garantir condições de competitividade; e participando, diretamente ou em associação, com o setor privado na produção de petroquímicos. O Estado criou condições político-institucionais para adentrar numa indústria cujas características tornariam muito difíceis os capitais internos, se deixasse unicamente que as forças de mercado fossem os agentes estimuladores das ações empresariais.

No Brasil, a implantação da estrutura industrial petroquímica ocorreu sob esta regulação estatal, objetivada em completar o processo de substituição de importação, diminuir a dependência externa e formar um empresariado no setor. Sob um modelo empresarial tripartite, com participações do Estado, capital nacional e capital internacional, construíram-se complexos industriais compostos por dezenas de unidades industriais com fortes ligações de compra e de venda, possibilitando, de forma rápida, completar a matriz do sistema industrial. A configuração empresarial adotada constituiu-se numa engenharia aglutinadora dos interesses público-privados, destinada a levar adiante um projeto de estruturação industrial setorial, através de grupamentos acionários que garantiram o caráter privado e nacional aos empreendimentos. O Estado envolveu-se diretamente na produção e na regulação setorial, enquanto o setor privado ingressou com o domínio tecnológico e com parte dos recursos financeiros em cada modelo associativo.

Coube ao Estado, enquanto agente estruturante, através da estatal Petrobrás Química S. A. - Petroquisa, - subsidiária da Petróleo Brasileiro S.A. - Petrobrás, - coordenar e participar do processo de implantação da indústria petroquímica nos principais termos: fazer arranjo empresarial, selecionar grupos econômicos nacionais, escolher sócios estrangeiros detentores de tecnologia, negociar processos técnicos, cuidar da compatibilidade financeira com a implantação do projeto, etc. Montou-se uma

estrutura institucional pública para que, através das políticas e instrumentos econômicos, orientasse e estimulasse esta atividade econômica. Foram criados mecanismos redutores de incerteza do investimento (proteção contra importações, seleção de participantes do setor, fornecimento de insumos, aportes de capital de risco, escolha de tecnologia); redutores de custo de investimento (crédito favorecido para capital fixo, crédito para atividades tecnológicas, apoio técnico para implantação de fábricas e atividades tecnológicas, incentivos fiscais para equipamentos nacionais e importados); redutores de custos de operação (preço dos insumos, isenções de impostos); mecanismos de apoio às exportações (preços diferenciados, incentivos fiscais, canal de comercialização); e de pressão para realização de atividades tecnológicas internas (regulação nos contratos de tecnologia, concessão de crédito) para tornar viável um programa de desenvolvimento industrial petroquímico que se sustentaria por um longo período.

Nestes termos, a configuração do desenvolvimento da indústria teve no Estado um elemento endógeno da estrutura de mercado petroquímico. A presença estatal como planejador, ordenador, financiador e proprietário influenciou a definição estratégica das empresas, e por consequência, seu comportamento e performance econômica. Esta participação permitiu moldar as estratégias empresariais numa trajetória homogeneizadora favorável ao desenvolvimento da indústria. Tanto que o entrelaçamento do aparato regulatório com os projetos de implantação e de ampliação de capacidade produtiva foi desenvolvendo uma cultura de expansão, permitindo que a petroquímica apresentasse, nos momentos favoráveis e em período de crise econômica, desempenho mais expressivo que a maioria dos segmentos industriais domésticos e que respondesse, a exemplo de suas congêneres nas economias industrializadas, com efetiva participação no valor agregado da indústria de transformação.

No percurso de formação e de desenvolvimento do setor petroquímico verificaram-se avanços em diferentes processos de aprendizado pelos seus atores. No âmbito do Estado, em particular das agências públicas, a relação institucional foi criando formas de gestão articulada entre as instâncias e amadurecimento administrativo em tomadas de decisão visando viabilizar o desenvolvimento do setor. No contexto do setor privado, os empresários chamados a participar pouca experiência tinham na atividade, todavia foram se formando e adquirindo conhecimento no seu cotidiano em termos de desenvolver atividades tecnológicas, formar competências administrativas, negociar com

segmentos industriais à jusante e penetrar no mercado internacional. Através da articulação público-privada criaram-se espaços privilegiados no Estado para negociações empresariais, em que os atores envolvidos puderam influenciar os processos de elaboração e de decisão, de interesse da indústria petroquímica. Ações conjuntas em torno de formular demandas específicas, impedir a ocorrência de certas funções reguladoras, criar inovações organizacionais para fugir do controle público, discutir proposições de interesses comuns, etc., constituíram fatos importantes da articulação público-privada no desenvolvimento da indústria petroquímica.

A indústria, porém, deparou-se com um movimento interno em contraposição à sustentabilidade garantida de seu desenvolvimento. Por mais que o sistema regulatório setorial viesse contribuir para a performance positiva, a progressiva decomposição do Estado brasileiro nos anos 80 provocou desagregação em suas funções, levando-o a perder vitalidade. A dificuldade do sistema regulatório arbitrar prioridades de investimentos, a sujeição aos controles impostos às operações das empresas, a instrumentalização perversa pela política econômica, a influência de interesses particulares da gestão pública, a erosão de pilares constituídos do setor, o crescimento da insatisfação empresarial, etc., constituíram aspectos que demonstravam a progressiva desagregação do sistema regulatório. Por sua vez, estas ocorrências fragilizavam as articulações produtivas e políticas entre os atores, levando o empresariado ao questionamento e à crítica do padrão de regulação vigente no setor.

A indústria petroquímica, como os demais segmentos produtivos, inseriu-se no quadro de mudanças de presença e atuação do Estado na economia em termos de redução do tamanho e de influência. Passou a fazer parte de um programa de reformas estruturais firmado na abertura comercial, desregulamentação dos mercados e privatização das empresas estatais. Sob a expectativa de que tais medidas resultariam na maior eficiência produtiva, em alinhamento dos preços internos e externos, em melhor qualidade produtiva, na busca de novos mercados, na introdução de inovações tecnológicas, em atrair investidores externos, em trazer equilíbrio nas contas públicas, promoveu, em reduzido *timing*, o rompimento com o padrão de regulação estatal vigente. A função do Estado de indutor do desenvolvimento foi substituída pela regulação privada, em que a sinalização do mercado e as decisões das empresas privadas passaram a dar curso ao desenvolvimento da indústria petroquímica.

Através da criação do Programa Nacional de Desestatização - PND -, criaram-se condições institucionais com o objetivo de minimizar a presença do Estado brasileiro sobre a atividade econômica. As empresas do Sistema Petroquisa - controladas e coligadas -, figuraram entre as primeiras decisões de transferência da participação estatal nos empreendimentos para o setor privado. A orientação de se incluir a petroquímica entre os primeiros segmentos a serem privatizados, seguiu o procedimento internacional de se iniciar com empresas de boa aceitação, rentáveis, expectativa favorável de investimentos e riscos reduzidos de fracasso de venda. À luz deste processo, a transferência da participação do Estado nas empresas petroquímicas seguiu a orientação básica que movia o rumo das mudanças - o mercado como sinalizador das decisões privadas. Sob esta regra, cada participação foi vendida de forma individual em processos concorrenciais públicos e segundo as decisões estratégicas próprias dos investidores. Não coube ao Estado promover qualquer arranjo ou orientação estratégica para as decisões privadas, e sim, criar condições institucionais para viabilizar e agilizar sua retirada da indústria petroquímica.

Entende-se que o procedimento da venda da participação pública na indústria petroquímica ocorreu sem considerar uma estratégia industrial que levasse em conta a solução para os problemas estruturais existentes, o respeito às especificidades setoriais e a necessidade de se adequar a indústria doméstica ao padrão de competição internacional. O programa de privatização na indústria petroquímica não esteve submetido a um processo de reestruturação industrial, que viesse resultar em aproveitamento das capacitações conquistadas pelo Estado ao longo do seu desenvolvimento e em aproximar sua conformação às características dominantes no padrão de competição internacional. Em posição contrária, a orientação oficial pautou-se pelos princípios de que o modelo associativo cumpriu sua função e o mercado constitui o substituto perfeito do Estado no desenvolvimento da indústria.

Dentro desta preocupação, este trabalho tem por objetivo examinar a trajetória de desenvolvimento da indústria petroquímica brasileira, procurando identificar os elementos constitutivos e as condições que levaram à retirada da participação estatal, sem que a estruturação industrial articulada, do passado, resultasse em reestruturação certa, no presente. Para tanto, estabelecem-se três questões gerais, que se procurará responder:

1. Como a articulação público-privada, sob a regulação estatal, condicionou a trajetória de desenvolvimento da indústria petroquímica brasileira?

2. Como se processou e qual foi o resultado do rompimento da articulação público-privada, com o programa de privatização na indústria petroquímica brasileira?

3. Qual é o desenho do arcabouço regulatório estatal possível dentro de uma indústria petroquímica regulada segundo os padrões de mercado?

Para responder a estas questões, sustenta-se a hipótese geral de que o programa de privatização na indústria petroquímica não respeitou as características histórico-estruturais que deram especificidade ao setor e não se orientou para se aproximar das características que norteiam o padrão de competição internacional. Por não privilegiar estas condições, o resultado de sua implementação criou dificuldades competitivas para a indústria, levando-a no presente, sob a regulação do mercado, a se deparar com indefinição quanto à sua trajetória futura. No centro desta investigação estão sendo colocados pontos que demonstram que a articulação público-privada coordenada pelo Estado fora fundamental para constituir e desenvolver um projeto setorial de estruturação industrial e que o novo arranjo, com exclusão do Estado, não contribuiu para a superação dos problemas estruturais existentes e se posicionou na contra-mão da configuração produtiva internacional.

A proposta metodológica adotada situa-se em três níveis de análise. No primeiro nível, faz-se uma síntese das características e das mudanças estruturais da indústria petroquímica internacional. Pretende-se proporcionar uma dimensão do quadro em que a indústria petroquímica brasileira está incluída para servir de ponto de referência às discussões posteriores.

No segundo nível, busca-se reconstituir o processo de implantação e de desenvolvimento da indústria petroquímica demonstrando o arranjo institucional e as interações entre os agentes público-privados, voltados não só a estruturar mas a dar condições de expansão indicando como este arranjo, tendo o Estado como regulador e produtor, permitiu que a indústria estabelecesse estratégias ofensivas e obtivesse rentabilidade positiva por longo tempo. Este tratamento visa demonstrar a importância das características histórico-estruturais e o papel de seus atores na conformação específica da indústria. Tal perspectiva de análise distingue-se de outras que abordam

características específicas do desenvolvimento da indústria, como o aprendizado tecnológico na constituição da indústria (TEIXEIRA, 1985); a responsabilidade de implantação da indústria por uma classe social - tecnoburocracia - (SUAREZ, 1986); a estrutura de mercado e a relação interindustrial (ANTUNES, 1987); a transferência de tecnologia pelo sócio estrangeiro (BASTOS, 1989); o estabelecimento dos primeiros passos em direção a um núcleo endógeno de dinamização tecnológica (GUERRA, 1991); as estratégias industriais no âmbito de um ajuste estrutural (ERBER e VERMULM, 1993); e a fragilidade estrutural da indústria pela sua configuração de quase-firma (OLIVEIRA, 1994).

No terceiro nível de análise, busca-se demonstrar como se processou o rompimento da articulação público-privada através do programa de privatização, destacando a ação dos atores envolvidos, as contradições de sua orientação política e os resultados alcançados. Neste sentido procura-se demonstrar que o novo desenho da indústria, com a retirada do Estado, reforçou a fragilidade estrutural e tem gerado indefinições em sua trajetória de desenvolvimento. Tal perspectiva diferencia-se dos trabalhos existentes sobre privatização no Brasil, tendo em vista que as suas análises se situam em nível geral, e não setorial, como o tratamento às razões teóricas de um programa de privatização e o impacto sobre as contas públicas (MELLO, 1992) e a análise da relação entre privatização e fiscalidade e das experiências de privatização internacional e brasileira (PRADO, 1994).

O período analítico abrangeu, fundamentalmente, o ciclo de implantação dos pólos petroquímicos até à venda da participação pública na indústria petroquímica - 1968/96. Porém, tendo em vista a necessidade de recorrer à evolução das condições que resultaram na criação do modelo tripartite, em determinado momento recorreu-se ao período anterior ao inicial citado. Adotou-se ao longo do trabalho o sentido *lato sensu* da privatização, posto no termo “de privatização da indústria petroquímica”, por entender que a venda da participação pública nas empresas incluiu tanto empresas controladas como coligadas. Optou-se por adotar a referência de maior abrangência, uma vez que o termo “desestatização da indústria petroquímica” tem sentido *stricto sensu* e refere-se somente às empresas coligadas.

O trabalho está dividido em três partes, com a distribuição dos capítulos seguindo de acordo com a proposta metodológica de divisão da análise em três níveis. Na primeira

parte, desenvolve-se a discussão do padrão estrutural da indústria internacional (cap. 1); na segunda, abordam-se a constituição e o desenvolvimento da indústria petroquímica nacional (caps. 2 a 4); e na terceira, analisa-se o seu processo de privatização (caps. 5 a 7).

Na primeira parte, no capítulo 1 descreve-se a configuração estrutural da indústria petroquímica em seu padrão internacional. Analisam-se, em primeiro lugar, as características técnico-produtivas da indústria e, em segundo lugar, evidenciam-se as principais mudanças estruturais ocorridas nos últimos decênios. Este item proporciona uma dimensão do quadro em que a indústria petroquímica brasileira está inserida e serve de referência para as análises dos processos de implantação e de desenvolvimento da indústria brasileira e de comparação com os resultados do programa de privatização dirigido ao setor.

Na segunda parte, no capítulo 2 reconstitui-se a trajetória de implantação da indústria petroquímica, ressaltando os contornos políticos e as decisões econômicas em torno de um programa setorial de industrialização. Analisam-se as ações institucionais e os instrumentos de política pública destinados a dar condições à estruturação da indústria na matriz industrial. Demonstra-se como a industrialização petroquímica entra na agenda estatal, como passa a ser objeto de ação pública e como ocorre a constituição da estrutura institucional voltada a implantar e desenvolver política específica para o setor. Este tópico permite ter uma visão de conjunto do período de implantação desta estrutura industrial, com destaque para os condicionantes que pesaram sobre a tomada de decisão do Estado em participar diretamente da atividade petroquímica e para o arranjo institucional público-privado envolvendo os capitais nacional e multinacional nos empreendimentos.

No capítulo 3 avalia-se a importância das agências estatais na constituição da indústria, com as suas ações pró-ativas em favor da criação de um modelo empresarial que conciliasse os interesses público-privados. Neste quadro, analisam-se a atuação da Petroquisa no exercício da coordenação e a do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES - no desempenho da função de agente financeiro. Consideram-se os conflitos e os arranjos interburocráticos que resultaram, em forma e em conteúdo, de um modelo empresarial singular ao padrão internacional da indústria. Esta seção proporciona compreender a atuação do Estado em estabelecer condições

institucionais aglutinando interesses público-privados e superando obstáculos técnicos, financeiros e políticos, que resultaram na viabilização de um projeto setorial de desenvolvimento industrial.

No capítulo 4 aborda-se a trajetória de desenvolvimento da indústria no período de passagem da regulação estatal para a regulação de mercado, demonstrando os condicionantes de seu desenvolvimento favorável sob contexto econômico adverso e os resultados negativos diante de um quadro de mudanças político-institucionais. Analisam-se as ações da Petroquisa e do BNDES voltadas a manter o comportamento expansivo da indústria diante de um processo geral de deterioração da capacidade de intervenção do Estado na economia. Aponta-se que, quando ocorreu a mudança abrupta do padrão de regulação em contexto econômico desfavorável, a decisão exclusivamente assentada nas empresas privadas conduziu a um penoso processo de ajustamento de curto prazo, levando a indústria a perder capacitações conquistadas anteriormente. Este item permite entender o caráter da política anticíclica estatal condicionando o desenvolvimento e influenciando a performance da indústria, e compreender o significado da mudança rápida do padrão de regulação setorial, num segmento produtivo em que o Estado se constituía num elemento endógeno de sua estrutura de mercado.

Na terceira parte, no capítulo 5 discute-se o programa de privatização petroquímica no seu aspecto institucional, destacando sua dinâmica interna na disputa político-burocrática dentro das agências estatais e apontando os resultados agregados obtidos com a mudança da estrutura do capital das empresas. Analisam-se as posições contrárias, no programa de privatização, de antigos parceiros diretamente envolvidos na constituição e desenvolvimento da indústria, evidenciando as formas de resistência da Petroquisa em seu conteúdo, repercussão e resultado diante das ações executivas do BNDES de levar adiante a privatização em cumprimento à delegação institucional. Faz-se uma avaliação do resultado final do programa de privatização, ressaltando a forma como ocorreu a transferência da participação pública nas empresas controladas e coligadas do Sistema Petroquisa. Este tópico proporciona compreender a existência de visões distintas sobre a retirada do Estado no âmbito institucional público e concluir que os resultados das vendas não resultaram em mudanças além de meras transferências de capital público para os sócios privados já presentes nas empresas.

No capítulo 6 analisa-se o programa de privatização petroquímica como parte de um projeto exclusivamente de retirar o Estado da economia, sem qualquer preocupação prospectiva pública com a indústria. Demonstra-se que a venda da participação pública nas empresas, de forma individual, não se constituiu em elemento de uma estratégia de política econômica destinada a estabelecer um sistema industrial interno representativo. Enfatiza-se que esta orientação encontrou apoio no empresariado, que vira uma oportunidade de tornar-se único proprietário dos empreendimentos, e não trouxe como resultado final uma aproximação ao padrão de competição internacional. Esta seção possibilita entender que o programa de privatização na indústria petroquímica não proporcionou um processo de reestruturação industrial voltado para a criação de uma estrutura empresarial de maior porte, que permitisse aproximar do padrão de competição existente em nível internacional.

Finalmente, no capítulo 7 abordam-se duas situações, uma demonstrando a existência de espaços para a regulação estatal numa indústria petroquímica privatizada, e outra reservando papel relevante ao Estado num programa de reestruturação industrial a partir de uma redefinição de seu papel na economia. No primeiro momento demonstra-se a possibilidade de intervenção estatal em contexto de regulação de mercado em questões relacionadas a integração produtiva, matérias-primas, financiamentos, pesquisa e desenvolvimento, gestão ambiental, defesa contra práticas desleais de comércio e atuação em mercados regionais. No segundo instante, mostra-se que, ao longo do processo de desenvolvimento da indústria, formaram-se capacitações públicas que não deveriam ser deixadas de lado num programa de reestruturação industrial, o que requeriria, portanto, redefinir a participação do Estado num projeto geral que colocasse em pauta sua importância para o desenvolvimento do país. Este capítulo permite, em consonância com o tratamento analítico, abrir a discussão a respeito da participação do Estado na economia, primeiro evidenciando que, em face da característica da indústria, existe espaço para a atuação de um setor produtivo estatal revisado e a utilização de políticas públicas horizontais; e segundo, apontando a perda de oportunidade por não se ter utilizado a empresa produtiva estatal como instrumento de reestruturação industrial com o programa de privatização na indústria petroquímica.

1. INDÚSTRIA PETROQUÍMICA: CARACTERIZAÇÃO E MUDANÇAS ESTRUTURAIS

O objetivo deste capítulo é ressaltar as principais características, bem como apontar as mudanças estruturais da indústria petroquímica como partes integrantes de seu padrão de competição internacional. Para tanto, procura-se, inicialmente, na seção 1.1, evidenciar os principais elementos que caracterizam a indústria petroquímica na matriz industrial, destacando as relações inter e intra-industrial; aspectos tecnológicos; padrão de investimentos; escala empresarial; integração produtiva; e internacionalização da produção. Na seção 1.2, ressaltar os principais movimentos do processo de reestruturação da indústria petroquímica internacional, principalmente em termos de retirada e avanço de áreas produtivas pelas grandes empresas; aproveitamento de oportunidades tecnológicas e mercadológicas através da formação de alianças entre produtores; e fortalecimento da competitividade industrial por meio de processos de fusão e incorporação de empresas. E finalmente, na seção 1.3, realçar a necessidade das empresas petroquímicas se aproximarem do padrão de competição internacional para se manterem atuantes no mercado, principalmente em termos de aumento do porte empresarial, uma vez que é considerado fator importante para se obter outras vantagens competitivas no mercado.

1.1. CARACTERIZAÇÃO DA INDÚSTRIA PETROQUÍMICA NA MATRIZ INDUSTRIAL

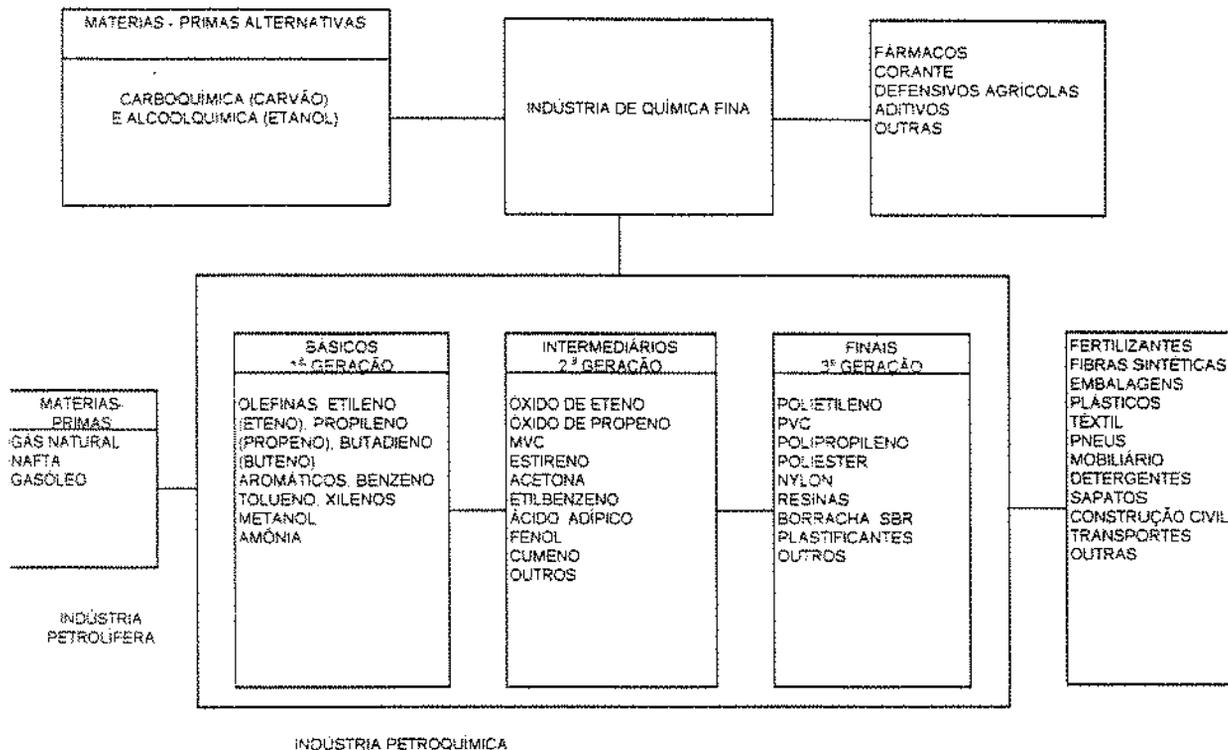
Relações Industriais

As indústrias presentes no complexo químico, *lato senso*, são classificadas em química orgânica e química inorgânica, cujas especificidades de suas substâncias permitem que as unidades industriais apresentem no seu interior uma variedade de características estruturais, colocadas tanto em termos produtivos e mercadológicos como em concepções históricas e tecnológicas. Entre as indústrias que compõem este complexo, destaca-se dentro da química orgânica a indústria petroquímica, cujas qualidades postas pela organização industrial do setor em termos de complexidade tecnológica, elevado aporte de recursos financeiros, leque de produtos à disposição de outros segmentos produtivos e significativo peso nas relações intersetoriais a

condicionam como núcleo dinâmico em uma estrutura industrial competitiva. Em face da posição que ocupa como uma indústria de base, sua consolidação numa dada estrutura industrial permite a superação de entraves decorrentes de estrangulamentos produtivos ao longo das diferentes cadeias produtivas em que está presente e constitui em estímulo para desenvolvimento de outras atividades industriais vinculadas, sejam as relacionadas às suas fontes supridoras de bens e serviços ou às demandadoras de seus produtos.

A indústria petroquímica apresenta fortes relações intra e intersetoriais. As relações internas decorrem do nível do processamento dos produtos petroquímicos, colocados em termos de 1^a, 2^a e 3^a gerações do complexo petroquímico. Após o fornecimento das matérias-primas citadas, obtém-se a 1^a geração de petroquímicos considerados básicos, representados na figura 1.1 pelos produtos metanol, amônia, butadieno, eteno, benzeno, etc. Nesta produção, estão as centrais industriais cuja função é obter estes produtos e utilizá-los no processamento *downstream* do complexo petroquímico. A 2^a geração de petroquímicos são os produtos intermediários, expressos pelo etilbenzeno, cumeno, óxido de propeno, óxido de eteno, estireno, etc. A exemplo dos petroquímicos básicos, os intermediários têm insignificante emprego direto, sendo na quase totalidade transferidos na cadeia produtiva para obtenção dos petroquímicos finais. Estes são classificados de 3^a geração no complexo petroquímico e agrupados em resinas, elastômeros, fibras, tensoativos e solventes. Estes produtos petroquímicos não são mais transformados por processos químicos, e sim utilizados como matéria-prima em um significativo número de segmentos produtivos da indústria de transformação. Os produtos petroquímicos básicos correspondem em sua quase totalidade a *commodities* petroquímicas apresentando as características de produtos padronizados produzidos em grande quantidade e vendidos com base mais em preço do que pela performance física ou química. Os produtos petroquímicos intermediários situam-se entre as *commodities* e as *pseudo-commodities*, cujas especificidades como *pseudo-commodities* lhes garantem produtos menos padronizados e vendidos com base em preço, mas também avaliados em termos de qualidade. Os petroquímicos finais compreendem uma vasta gama de produtos que se estendem desde *pseudo-commodities* até especialidades químicas e compostos destinados para as indústrias à jusante.

FIGURA 1.1
MATRIZ RESUMIDA DO PROCESSO DE PRODUÇÃO PETROQUÍMICA



FONTE: GUERRA (1991)

No âmbito das relações entre-setores, a indústria petroquímica mantém vinculações com segmentos produtivos da indústria de transformação que utilizam seus produtos como insumos para diferentes propósitos. A indústria possui a capacidade de substituir produtos tradicionais e de apresentar usos diversos destinados a impulsionar um extenso número de indústrias processadoras. Neste processo, as resinas plásticas - termoplásticas (polietileno, polipropileno, poliestireno, PVC) e termoestáveis (uréia-formaldeído, fenol-formaldeído, resinas alquídicas, resinas de poliuretanas), têm a propriedade de substituir metais, madeiras, vidros e cerâmicas. Os elastômeros sintéticos (copolímero SBR, polibutadieno, borracha butílica, EPDM) apresentam a característica de substituir a borracha natural na indústria de pneumáticos e de artefatos leves. As fibras sintéticas (fibras de nylon, fibras de poliéster, fibras acrílicas) têm a função de substituir fibras naturais ou compor com a lã, seda, algodão, etc., em processos industriais. Os tensoativos sintéticos (dodecilbenzeno) participam na composição dos detergentes sintéticos, substituindo sabões de ácidos graxos carbolíticos e ocupando amplo mercado industrial como dispersantes, humectantes, floculantes, etc. Os solventes orgânicos (solventes de síntese) são utilizados em composições como acetonas, acetatos e derivados halogenados de hidrocarbonetos (OLIVEIRA, 1994: 20-25).

Além dos tipos de produtos e mercados atendidos citados acima, existem outros segmentos específicos em que petroquímicos participam na formulação de produtos para o mercado consumidor. A petroquímica participa ao lado de outras matérias-primas provenientes da indústria da química de base (carboquímica, álcool-química, cloro-soda), efetivamente na colaboração de produtos da indústria química fina¹. Esta indústria constitui a principal fronteira de expansão das empresas químicas-petroquímicas, como será evidenciado no item seguinte, devido seus produtos serem fixados em preços elevados, proporcionarem altas margens de lucro, serem produzidos em pequena escala, atenderem pequeno mercado, apresentarem fortes barreiras à entrada e terem elevados gastos em P&D. Atendendo mercados bastante especiais como farmacêutica, veterinária, além de defensivos agrícolas, corante e aditivos, as empresas que atuam na química fina estão sempre buscando oportunidades para novos produtos e, conseqüentemente, novas perspectivas de crescimento da rentabilidade patrimonial.

Por seu turno, a indústria petroquímica apresenta uma dinâmica concorrencial não uniforme expressa pela presença de segmentos produtivos com características de oligopólio concentrado e de atividades produtivas com especificidades de oligopólio diferenciado em sua estrutura de mercado. Esta diferença entre formas de oligopólio conduz à distinção dos produtos, graus de especialização, padrão tecnológico, economias técnicas, tamanhos de unidades produtivas, *mark-ups* diferenciados, mercados distintos e formas de competição entre os segmentos produtivos (POSSAS, 1985: 179-194). Na produção de petroquímicos básicos e intermediários, as empresas envolvidas são classificadas dentro da estrutura de mercado oligopólio concentrado, em face da natureza pouco passível de diferenciação de produtos, grandes unidades produtivas, concentração técnica elevada e projetos de longa maturação. Em geral, as estratégias são orientadas para desenvolvimento tecnológico que venha obter economias de escala no sentido de viabilizar financeiramente os empreendimentos. Enquanto na produção de petroquímicos finais, onde se observa a presença de oligopólio diferenciado, a indústria tem como característica a diferenciação de produto como forma dominante, permanente inovação de produtos, descobertas de novas técnicas de produção, envolvimento em economias de escala de diferenciação, orientação para mercados específicos e presença de *mark-ups* altos. As estratégias competitivas são orientadas para a diferenciação de

¹ Os principais produtos petroquímicos destinados à indústria de química fina são benzeno, formaldeído, tolueno, anilina, fenol e óxido de eteno, conforme SANDRONI (1982).

produtos postos em termos de novos desenvolvimentos produtivos, diferentes utilizações no mercado, melhores qualidades e envolvimento em projetos produtivos com segmentos da indústria de transformação.

Aspectos Tecnológicos

A operação em escala industrial de produtos petroquímicos ocorre em um sistema fechado de produção cujos equipamentos e tubos operam reações químicas sob rígidas especificações produtivas, em condições críticas de operação (temperatura, pressão e corrosão) e controle de alta precisão do sistema produtivo. A reação química tem a característica de possibilitar o uso diversificado de processo na produção de vários produtos através de adições e ou adaptações dos equipamentos existentes e de apresentar a particularidade técnica de permitir a produção e aproveitamento de subprodutos. Em face das características das reações, as inovações e aperfeiçoamentos do processo produtivo constituem a tônica do setor ao longo da cadeia produtiva, a despeito de, nos segmentos finais, a tecnologia de produtos ganhar alguma relevância.

Neste termos, a indústria petroquímica tem a possibilidade de seguir rotas tecnológicas alternativas a partir do uso de diferentes fontes de matéria-prima e de processos produtivos para obtenção de diferentes produtos. A complexidade tecnológica envolvida na produção de petroquímicos permite obter o mesmo produto através de diferentes matérias-primas individuais, e um mesmo produto pode combinar, distintamente, diferentes matérias-primas ou produtos intermediários. Segundo a referência citada são possíveis as seguintes alternativas: 1) vários produtos básicos são requeridos para produzir alguns produtos intermediários (ex. estireno ou DMT); 2) um produto intermediário pode ser utilizado para se obter vários produtos finais, cujas aplicações podem ser diferentes (ex. estireno usado na produção de borracha de estireno - butadieno e na produção de poliestireno); 3) um mesmo produto intermediário pode ser originado de diferentes produtos básicos (ex. copralactama pode ser obtida do benzeno ou do tolueno); e 4) um mesmo produto final pode ser obtido de diferentes formas (ex. fibras de poliéster obtidas de ácido tereftálico, de DMT e de óxido de eteno) (TEIXEIRA, 1986: 10). Esta complexidade tecnológica permite que a indústria tenha a capacidade de decidir sobre o processo mais adequado a ser utilizado diante das características econômicas do mercado em que atua.

A tecnologia petroquímica pode ser classificada em áreas conforme a importância e relação com a indústria em tecnologia central, periférica e operacional. A primeira área tecnológica, tecnologia central, engloba a engenharia de processo e a engenharia básica. A engenharia de processo relaciona-se com as operações químicas e físicas presentes em determinado processo de produção, postas em termos de concepção e descrição do processo, informações sobre base de projeto, balanço material, especificações funcionais dos equipamentos, instrumentos e diagramas de fluxo e de controle. Esta engenharia tem seu desenvolvimento associado aos programas sistemáticos de P&D, constituição de plantas pilotos e operação em plantas semi-industriais. A engenharia básica consiste no ajuste dos princípios básicos de processo às condições específicas de determinada planta compreendendo as especificações dos principais equipamentos, materiais, instrumentação e controle, *lay outs* gerais e manuais de operação. Tal engenharia está estreitamente vinculada à engenharia de processo, chegando no limite a se confundir com esta atividade tecnológica.

A segunda área tecnológica, tecnologia periférica, subdivide-se em engenharia de detalhamento e engenharia de montagem. A engenharia de detalhamento compreende a atividade de detalhar o projeto básico por meio de desenhos, procedimentos e especificações para a efetiva construção da planta; e a engenharia de montagem corresponde a coordenação e direção dos trabalhos, construção, montagem, inspeção, testes, otimização de prazos e custos envolvidos. A tecnologia periférica refere-se a conhecimentos repetitivos, poucos criativos e menos sofisticados de incumbência das empresas de engenharia que vendem estas atividades na forma de serviços para empresas químicas-petroquímicas.

A terceira área tecnológica corresponde a tecnologia operacional cujas sub-áreas dividem em: engenharia de planta, engenharia de produto e engenharia de aplicação. A engenharia de planta responde pela partida e evolução operacional da planta até que se obtenha a capacidade nominal projetada e os índices técnicos de operação; a engenharia de produto refere-se ao desenvolvimento de modificações de produto dentro dos limites de sua estrutura química; e a engenharia de aplicação, compreende o desenvolvimento de novos usos para as diferentes variações do produto. Estas três sub-áreas atuam de forma interativa dentro das unidades industriais do complexo petroquímico, abarcando desde o melhor aproveitamento do processo de exploração e utilização do *design*

através de operações de otimização e de desengargalamento, operações interativas de simulações teóricas, testes empíricos até de vinculação com o mercado².

Em termos de controle, transferência, absorção e desenvolvimento tecnológico, estas áreas tecnológicas colocam diferentes obstáculos e possibilidades de acesso para as empresas petroquímicas. A tecnologia central é de propriedade de grandes corporações químicas-petroquímicas internacionais, que mantém seu desenvolvimento associado aos programas sistemáticos de P&D realizados de forma individual ou através de alianças tecnológicas. As ações destas empresas, primeiro, enquanto fornecedoras de tecnologia resumem-se tanto em vender o pacote tecnológico como em participar na composição acionária do empreendimento, e segundo, em face do caráter umbilical da engenharia de processo com a engenharia básica, ocorrem fortes relações empresariais entre empresas proprietárias que passam a exigir de compradores e licenciadores a execução de serviços que interessam a ambas as fontes. Nestes termos, dificultam-se os acessos a esta área considerada núcleo básico de P&D, na medida em que as empresas detentoras dos processos tecnológicos utilizam esta propriedade como instrumento estratégico de expansão no mercado. Por seu turno, a tecnologia periférica, importante na instalação das plantas petroquímicas, com poucas exceções, faz parte da estrutura de departamentos das empresas químicas-petroquímicas.

TABELA 1.1
PARTICIPAÇÃO DOS GASTOS EM P&D SOBRE O FATURAMENTO DAS MAIORES
EMPRESAS QUÍMICAS-PETROQUÍMICAS SELECIONADAS - 1977, 1989, 1990 E 1991

EMPRESAS	1977	1989	1990	1991
BAYER	4.3	6.2	6.6	7.1
BASF	3.7	4.1	4.4	4.4
HOECHST	4.5	5.7	6.0	6.1
ICI	3.2	4.8	5.3	5.6
RHONE POULENC	4.4	5.8	6.7	6.8
DOW CHEMICAL	3.3	5.0	-	6.2
AKZO	4.1	4.8	5.2	5.3
MONSANTO	2.9	6.9	-	7.1
DSM	-	3.2	4.2	-
UNION CARBIDE	2.2	2.1	-	3.9
MITSUBISHI	-	4.1	-	-
SOLVAY	-	-	5.0	-

FONTE: TEIXEIRA (1986); OLIVEIRA (1994); ABIQUIM (1992); E CERQUEIRA (1992)

A indústria petroquímica é considerada uma indústria fortemente baseada no desenvolvimento científico (*science based*), sendo tradição no setor empresas

² Maiores informações acerca das áreas tecnológicas petroquímicas consultar IBP (1976), SERCOVICH (1978), JORGE (1978), SUAREZ (1986) e BASTOS (1989).

formarem, internamente, estruturas permanentes de P&D e manterem, externamente, ligações com centros de pesquisa e universidades, em busca de avanços tecnológicos de produtos e processos petroquímicos. Esta profissionalização das atividades de P&D busca responder à complexidade tecnológica e dinâmica da indústria e adequar a sua capacidade às mudanças na conjuntura econômica. Os investimentos em P&D são considerados parte importante da estratégia geral das empresas na medida em que procuram, através de seus resultados, melhorar as escalas operacionais, reduzir custos e elevar a rentabilidade empresarial. Não é sem razão que grandes corporações do setor destinam percentuais elevados de seus faturamentos a processos de busca e de aperfeiçoamento tecnológicos entre 2% e 4% em fins da década de 70 e entre 5% e 6% no início dos anos 90, conforme a tabela 1.1. Estes percentuais que significam para as maiores empresas (BASF, Bayer, Hoechst, ICI, Dow Chemical e Rhone Poulenc) dispêndios entre US\$ 1 e aproximadamente US\$ 2 bilhões anuais em gastos de P&D, constituem valores superiores à quase totalidade do faturamento das maiores empresas petroquímicas dos países em desenvolvimento (Na Ya Plastics - Formosa; Lucky - Coreia do Sul; Copene, Copesul e PQU - Brasil; Indian Petrochemical - Índia; e Pequiven - Venezuela) que alcançam faturamento entre US\$ 200 mil e US\$ 1.100 milhões anuais (PARISI JUNIOR, 1993: 20).

O ritmo do progresso técnico foi intenso até duas décadas atrás, diminuindo a seguir, principalmente em termos de inovações primárias, a despeito de não terem decrescido os investimentos em P&D. A indústria tem como padrão não apresentar inovações radicais em ciclo temporal extremamente curto, todavia a pesquisa tecnológica mantém-se de forma contínua, expressa através de introdução de melhorias de processos existentes e de descoberta para produtos de uso reconhecido³. Como as inovações revolucionárias levam tempo, a busca tecnológica permanente procura fazer com que a estrutura industrial seja competitiva e proteja os grandes investimentos realizados. Estas inovações apresentam diferentes comportamentos em termos da produção de petroquímicos de 1ª, 2ª e 3ª gerações, com os segmentos básicos expressando baixo dinamismo tecnológico cujos esforços são concentrados na busca de processos mais

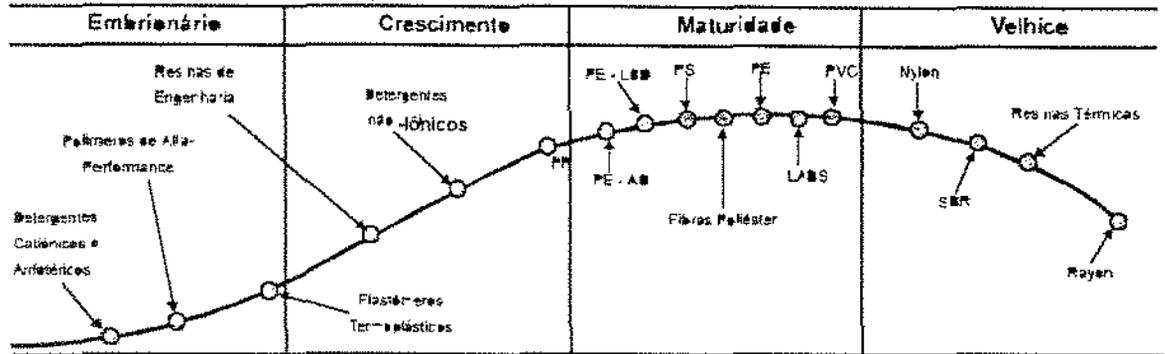
³ Estudo realizado por BENNET e KLINE (1987: 19 e 20) acerca do ciclo de inovações na indústria química demonstrou a diminuição da frequência das grandes inovações de produtos: das 63 inovações realizadas, 40 ocorreram entre 1930/40; 20 efetuaram-se entre 1950/60; e somente 3 realizaram-se entre

eficientes através de catalisadores que diminuam os custos e elevem a economia de insumos, em contraponto aos segmentos finais, onde o dinamismo tecnológico é mais acentuado, sobretudo nos termoplásticos, em muito justificado pelo processo interativo da indústria petroquímica com os ramos da indústria de transformação, no intuito de melhor eficiência dos processos produtivos, perspectivas de novas utilizações, aparecimento de novos produtos, etc.

Em consonância com os resultados das pesquisas tecnológicas o ciclo de vida de um produto petroquímico é longo, abrangendo as fases embrionária, crescimento, maturidade e envelhecimento, conforme o gráfico 1.1. A fase embrionária de um produto petroquímico ocorre quando é lançado no mercado após o processo de desenvolvimento tecnológico nas estruturas de pesquisa internas e externas. Nos dias atuais, este período está sendo vivido por um número expressivo de polímeros. Em seguida, a fase de crescimento ocorre quando o produto é aceito pelo mercado através de demanda crescente. Exemplo deste período verifica-se com os plásticos de engenharia (policarbonato, PET, PBT, etc.), que vêm apresentando taxas de crescimento acima de 20% a. a. A passagem para a terceira fase, da maturidade, situa-se quando o produto, para reafirmar participação no mercado, ganha novos desdobramentos para aplicações específicas. Dentre os produtos que passam por novas aplicações visando estender esta fase está o poliestireno, cujo esforço tecnológico em busca de novas aplicações tem garantido sua longevidade no mercado. E, por fim, há a fase de envelhecimento, quando gesta-se novo processo de desenvolvimento em substituição a produtos existentes. Exemplo atual são os novos elastômeros, de melhor rendimento e maior margem de rentabilidade, em substituição à borracha SBR (OLIVEIRA, 1994: 68-70).

GRÁFICO 1.1

CICLO DE VIDA DE PRODUTOS PETROQUÍMICOS



FORTE OLIVEIRA (1994)

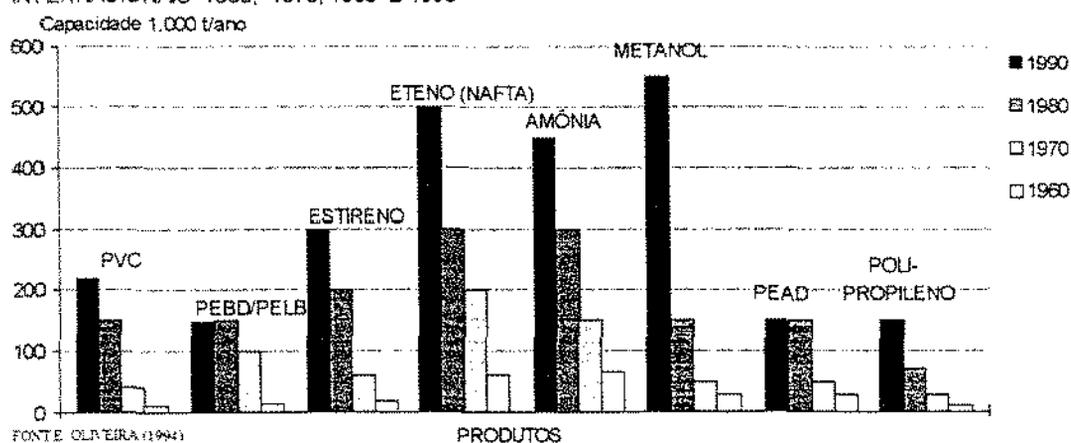
Padrão de Investimentos

Em seus projetos de investimentos a indústria tem como padrão concentrar as plantas industriais em projetos integrados no intuito de obter economia de aglomeração. A instalação de pólos petroquímicos é um exemplo de busca de integração das unidades produtivas, alcançada através da implantação simultânea de indústrias de 1ª, 2ª e 3ª gerações e de centrais de utilidades, manutenção e serviços. Esta integração possibilita gerar sincronia na implantação dos investimentos, dimensionar a capacidade produtiva entre necessidade e tamanho das plantas, utilizar em comum os serviços de infraestrutura com outras unidades produtivas, concentrar a produção de produtos primários para atendimento de seus usuários, etc. Segundo estudo da PETROCONSULT (1993: 25 e 26), os investimentos ficam reduzidos de 3% a 9%, de acordo com o tipo de planta, quando são centralizadas as atividades de projeto e de construção em um complexo integrado, enquanto as economias de instalações de utilidades (geração de vapor, energia elétrica, captação e tratamento de água, etc.) podem alcançar margem superior a 30% de seus gastos quando projetados com alto grau de integração.

A indústria petroquímica tem como característica requerer elevado volume de recursos para investimentos por unidade de produto na construção de suas plantas. A alta densidade de capital requerida pode ser medida pelo valor de US\$ 1.000 a US\$ 1.500 exigidos em investimentos por unidade de capacidade instalada. Conforme estudo, uma planta de polipropileno de alta densidade para a operação de 100.000 t/ano requer investimento mínimo em torno de US\$ 100 milhões e uma unidade de eteno para operação de 500.000 t/ano exige investimento mínimo da ordem de US\$ 500 milhões (OLIVEIRA, 1990: 17). Em face dos elevados investimentos requeridos para instalação

das plantas petroquímicas, o progresso tecnológico foi estimulado a se direcionar para objetivos que resultassem na maximização da escala produtiva. Como resultado, as escalas das unidades produtivas apresentaram significativa evolução entre 1960/90, conforme o gráfico 1.2: a produção de estireno de 20.000 t/ano em 1960 para 300.000 t/ano em 1990; eteno/nafta de 50.000 t/ano para 500.000 t/ano; metanol de 20.000 t/ano para 550.000 t/ano; polipropileno de 10.000 t/ano para 150.000 t/ano; PVC de 10.000 t/ano para 220.000 t/ano e polietileno de 10.000 t/ano para 150.000 t/ano. Por sua vez, a elevação da capacidade produtiva provocou impacto sobre os custos unitários petroquímicos, levando a menores gastos de investimentos proporcionalmente aos acréscimos da capacidade produtiva desejada. Em consonância, exercício realizado no sentido de captar os efeitos de escala sobre diferentes valores de investimentos na indústria petroquímica em duas plantas industriais apontou reduções do custo do investimento unitário quando se opta pela capacidade de produção superior a 10,5% em estireno; 7,3% em eteno-nafta; 7,4% em metanol; 36,6% em polipropileno; 16,5 em PVC; 15,8% em PEAD (PETROCONSULT: 1993:24).

GRÁFICO 1.2
EVOLUÇÃO DA ESCALA DE PRODUÇÃO DAS PLANTAS INDUSTRIAIS PETROQUÍMICAS
INTERNACIONAIS 1960, 1970, 1980 E 1990



A indústria tem por característica apresentar crescimento descontínuo das escalas produtivas diante de um mercado que não acompanha a evolução nas mesmas proporções, gerando por consequência, permanente capacidade ociosa. Duas razões justificam esta ocorrência: 1) a entrada em operação das plantas industriais conduz a evolução da oferta por saltos sem o acompanhamento na mesma proporção da demanda;

e 2) as plantas industriais são construídas em grande parte por equipamentos e sistemas indivisíveis que condicionam um sistema contínuo de produção e não permitem a operação abaixo de uma considerável percentagem de capacidade produtiva instalada. Esta dissociação estrutural entre o padrão de evolução da demanda e da oferta coloca a indústria diante da possibilidade freqüente de instabilidade, seja pela mudança de cenário econômico entre a decisão de investimento e o início de operação, em média de 4 a 5 anos, seja pelas exigências técnicas e econômicas das plantas operarem com altos níveis de utilização de capacidade produtiva instalada⁴.

Todavia, nem toda capacidade excedente é indesejada. Parte da sub-utilização da capacidade produtiva pode ocorrer segundo definição das estratégias de expansão das empresas, na medida em que, visando garantir a manutenção e/ou expansão do seu *market-share* produtores planejam manter certo nível de capacidade ociosa para atendimento imediato de mercado almejando alcançar lucros extraordinários. Estudo acerca dos segmentos de 1ª e 2ª gerações de petroquímicos aponta que a margem de manobra das empresas para a adoção de determinado nível de capacidade ociosa planejada é muito limitada, tendo em vista o *break even point* ser considerado elevado - em torno de 70% e 75% (ARAUJO JUNIOR et al. 1992: 27). Ao passo que, outra pesquisa sobre os petroquímicos de 3ª geração - termoplásticos - aponta que além de atender a descontinuidade tecnológica e antecipar o crescimento do mercado, a estratégia de utilizar a capacidade excedente constitui-se em contrapartida do esforço de ampliar o mercado através da diferença e da inovação de produtos (LOIOLA, 1993: 102).

Por ser uma indústria *capital intensive* ocorre maior participação dos custos de capital em relação à pequena representatividade dos custos de mão-de-obra na estrutura de custos, a despeito da petroquímica ser altamente qualificada e cara em face da qualificação e responsabilidade exigida pelo desempenho e segurança das unidades produtivas. O característico reduzido contingente de mão-de-obra utilizada não é único para as gerações petroquímicas, tendo em vista que sua intensidade aumenta à medida que se avança na cadeia produtiva, com a produção de petroquímicos de 3ª geração absorvendo pouco mais trabalhadores do que os de 1ª e 2ª gerações, em razão da maior

⁴ Conforme World Petrochemicals (1992) apud OLIVEIRA (1994: 78) o excedente médio de capacidade produtiva mundial entre 1990-92 alcançou 20,5% em polietileno, 22,1% em polipropileno; 23,3% em poliestireno; 18,7% em PVC; 33,3 em borracha SBR; 13,5% em nylon e 23,6% em poliéster.

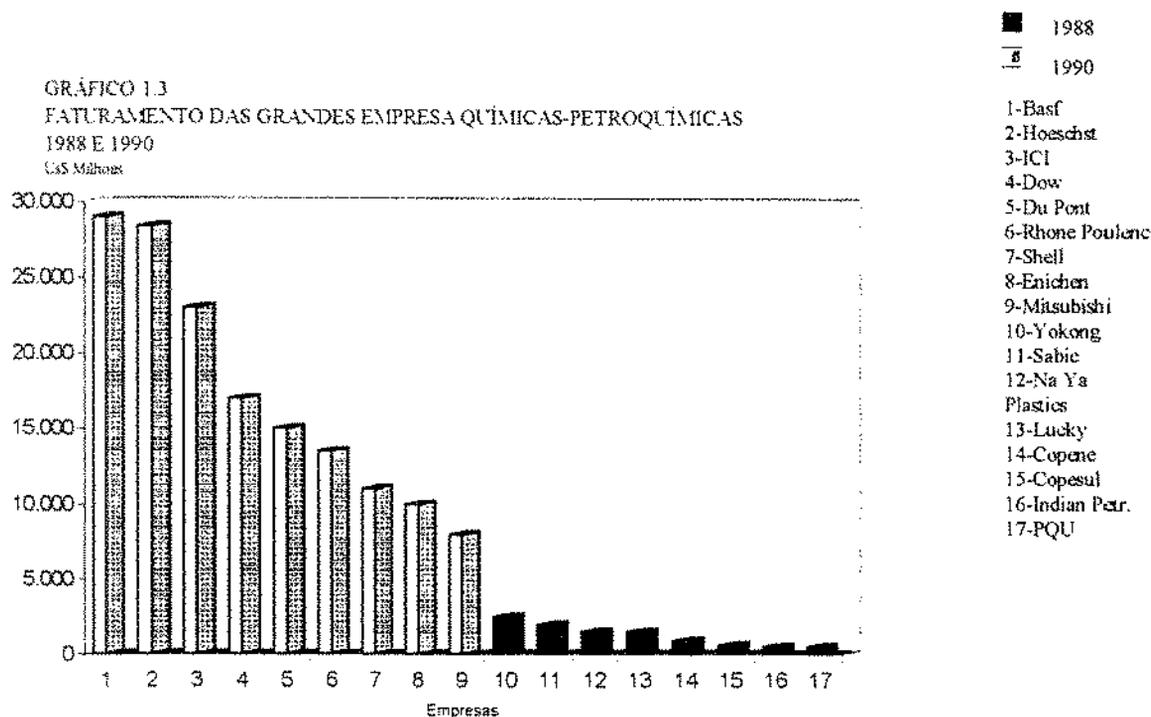
diferenciação da estrutura de produção interna e da maior interação produtiva com segmentos da indústria de transformação. Por seu turno, a relação entre o custo de capital e o custo da matéria-prima indica que se trata de uma indústria em que as despesas com este insumo influenciam fortemente seu resultado em decorrência da representatividade deste item no custo total de produção. Por tratar-se do maior custo de produção, empresas buscam criar mecanismos para obtenção deste insumo em melhores condições, seja participando nas atividades de craqueamento da nafta e de extração do gás natural ou estabelecendo acordos com fornecedores. Por sua vez, o preço da matéria-prima, proporcionalmente mais elevado para a nafta em relação ao gás natural em decorrência dos elevados custos de investimento para a obtenção da primeira em relação à segunda, incorpora também, em sua determinação uma variável política, expressa através dos preços de transferência que ocorrem nas empresas privadas e públicas que comercializam matérias-primas entre si⁵.

Escala Empresarial e Integração Produtiva

Além da escala produtiva como fator estratégico, o tamanho das empresas expresso como escala empresarial constitui-se num requisito fundamental para dar curso ao processo produtivo. É padrão do setor as empresas terem um faturamento elevado para diluírem custos de amortização das plantas produtivas, manterem estrutura permanente de P&D, criarem condições de autofinanciamento, promoverem mudanças organizacionais, estimularem processos de integração produtiva, etc. O valor do faturamento médio anual entre as grandes empresas situa-se acima de US\$ 20 bilhões e tem-se mostrado ascendente e concentrado, consolidando os fatores de competitividade estruturais internos e aumentando a distância em relação a empresas que faturam em torno de US\$ 2 bilhões de vendas, referencial de valor considerado para alguns analistas o indicador mínimo de tamanho para se obter vantagens competitivas

⁵ Estudo sobre as despesas de produção de eteno e seus co-produtos a partir da nafta em três escalas de produção (250.000, 450.000 e 680.000 t/a. de eteno) na Costa do Golfo do México - EUA aponta que o custo do capital, representado pelo custo de depreciação e as taxas de seguros, participa de 15% a 19% dos custos de produção; o custo da mão-de-obra, expresso pelas despesas em operação, manutenção e laboratório, representa de 2% a 3%; enquanto o maior custo petroquímico, os gastos com matéria-prima, situa-se entre 60% a 65% dos custos totais, de acordo com a capacidade instalada (PETROCONSULT, 1993: 19).

(GUERRA, 1993: 43)⁶. Mesmo considerando este parâmetro mínimo, somente algumas empresas dos países em desenvolvimento (Yukong da Coreia, Sabic da Arábia Saudita e Na Ya Plastics de Formosa) conseguem superá-lo, porém muito distante dos valores alcançados pelas líderes mundiais Basf e Hoechst da Alemanha e ICI do Reino Unido, conforme o gráfico 1.3.



FONTE: PARISI JUNIOR (1993)

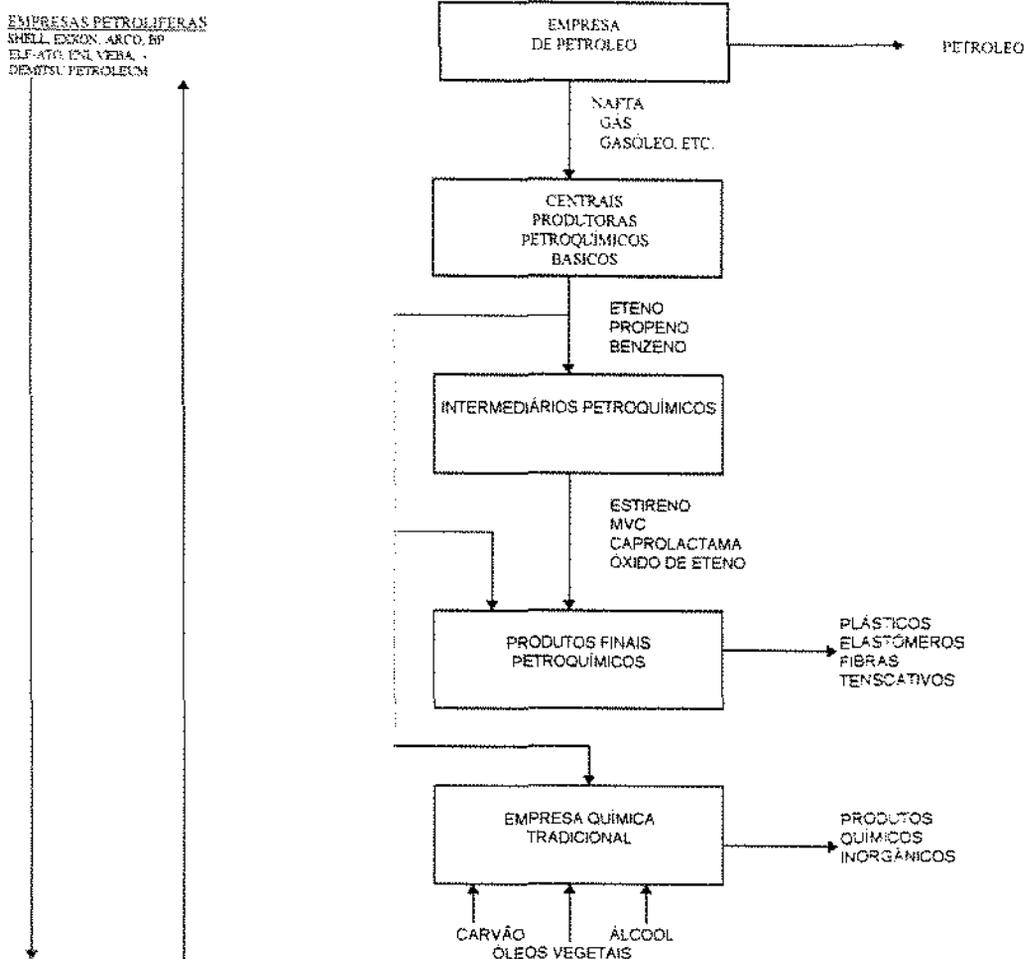
No sentido de buscar maior rentabilidade econômica, é característica da indústria petroquímica aproveitar as particularidades dos processos químicos e promover movimentos de verticalização da atividade produtiva. Empresas petroquímicas procuram inserir-se em segmentos anteriores aos em que se encontram na cadeia produtiva, no sentido de reduzir os custos de produção. Em outros casos, empresas são estimuladas a procederem movimentos produtivos à jusante em razão dos produtos básicos e

⁶ Considerando os três últimos anos de informações sobre faturamento das 5 grandes empresas químicas-petroquímicas, no período 1989/91, observa-se um faturamento médio superior a US\$ 20 bilhões (US\$ 21.708; US\$ 23.937 e US\$ 26.560 bilhões respectivamente) e substituição de apenas uma empresa neste *ranking* (Bayer, Basf, Hoechst e ICI estão presentes em todo este período, ocorrendo apenas a substituição da Rhone Poulenc pela Dow Chemical em 1991) (PARISI JUNIOR, 1993: 20 e PETROCONSULT, 1993: 33).

de petroquímicos finais. Numa ponta, encontra-se o objetivo de reduzir lucro de antigos fornecedores, e em outra, o intuito de elevar o montante de lucro interno, mas ambos, somam-se ao objetivo estratégico geral de aumentar as condições de competitividade dos empreendimentos produtivos. Num mercado cercado por grandes produtores em nível internacional, não é sem razão que as empresas petrolíferas procurem integrar-se com as centrais de matérias-primas petroquímicas e prosseguir em atividades *downstream*, assim como, não raro grandes empresas químicas procurem ter participações na produção de insumos adquiridos em momentos anteriores. A figura 1.2 evidencia o movimento de empresas químicas em direção às atividades à montante através da integração com categorias de petroquímicos de 1ª geração, como, por exemplo: Du Pont; Dow; ICI; Basf; Bayer; Mitsubishi; e Rhone-Poulenc. Procedimento de integração à jusante ocorre com as empresas petrolíferas que avançam na produção de petroquímicos básicos e até finais como a Shell, British Petroleum - BP; Veba Demitsu Petroleum; Arco; Exxon; Elf-Ato; e Eni.

Por sua vez, a integração produtiva voltada a aproveitar as sinergias e as inter-relações insumo-produto possibilita que a empresa petroquímica diversifique a produção em direção de produtos que contenham maior valor agregado e maior margem de lucro. É característico na indústria, empresas aproveitarem a extensão do rol dos produtos e segmentos produtivos para produzirem diferentes produtos segundo o planejamento estratégico traçado para cada mercado em que atuam. Faz parte das ações das empresas aproveitarem as condições de redução dos custos transacionais para promoverem a especialização e flexibilidade produtiva em prol da diferenciação da oferta petroquímica. Esta observação pode ser verificada no segmento mais dinâmico dos petroquímicos finais - termoplásticos - com a constatação de que as grandes empresas não se limitam à produção de apenas uma espécie de termoplástico, mas produzem simultaneamente diferentes tipos como PEBD, PEAD, PELBD, PP, PS e PVC, mostrando elevado grau de diversificação em relação às empresas monoprodutoras, conforme a tabela 1.2. Esta prática se manifesta de forma crescente no setor, e em particular, neste segmento, graças às novas tecnologias dos catalisadores do tipo metaloceno estar facilitando a diversificação produtiva para atendimento de necessidades específicas dos setores usuários, e com isso, reduzindo os espaços de mercado de empresas produtoras de padronizados.

FIGURA 12
MOVIMENTO DE INTEGRAÇÃO PRODUTIVA DA EMPRESA PETROQUÍMICA INTERNACIONAL



Dentro do processo de expansão das empresas petroquímicas, é característico no âmbito das petrolíferas a presença de grandes empresas estatais, estabelecidas pelos países como instrumento estratégico para evitar as dependências de energia e de matéria-prima e para viabilizar o florescimento industrial vinculado ao setor petroquímico. As empresas estatais são criadas para manter um vínculo estreito com as empresas de petróleo e de gás natural no intuito de obter suprimento de matérias-primas em quantidade, qualidade e condições que permitem tornar viável a produção petroquímica, e são estabelecidas para absorver o alto risco inerente aos investimentos nas centrais produtoras de produtos petroquímicos básicos (SILVA FILHO, 1990: 3 e 4). Estas razões não são somente justificadas pelos países em desenvolvimento, onde o Estado tem um papel fundamental na criação de condições para o desenvolvimento, mas também por países altamente capitalizados que procuram integrar suas grandes empresas estatais

desde a produção de petróleo até a petroquímica. Conforme a figura 1.3 a exemplo da Venezuela, Coréia do Sul, Kuwait e Formosa, onde empresas estatais estão no centro da integração petróleo-petroquímica através de participação majoritária ou minoritária nos empreendimentos petroquímicos, países como a França, Alemanha, Itália, Espanha, Finlândia e Noruega apresentam forte integração entre suas empresas estatais petrolíferas e as subsidiárias petroquímicas.

TABELA 1.2
MAJORES PRODUTORES MUNDIAIS DE TERMOPLÁSTICOS -1992

EMPRESA	1000 t						TOTAL
	PEBD	PEAD	PELBD	PP	PS	PVC	
DOW	898	379	1174		1424		3875
ENICHEM	1110	290			540	680	1980
SOLVAY		954	240	460		1050	2464
QUANTEM	741	755	311	136			1943
EXXON	918	135	510	485		120	2168
ATOCHEM	570	80	35	175	570	700	1955
SHELL	525	130	50	1245	142		2092
HOECHST	120	726		550		600	1996
BP	230	330	400	175	180	340	1655
PETROFINA		355	230	688	355		1628
MTSUBISHI	180	90	104	657	200	230	1461
BASF	270	130	50	180	668	230	1528

FONTES: PETROCONSULT (1993)

FIGURA 1.3
EMPRESAS PETROLÍFERAS ESTATAIS E SEUS BRAÇOS EMPRESARIAIS PETROQUÍMICOS -1990

PAÍSES	EMPRESAS PETROLÍFERAS	EMPRESAS PETROQUÍMICAS
FRANÇA	SOC. NATIONALE ELF-AQUITAINE-SNEA	ATOCHEM SA
ALEMANHA	VEBA OEL	HULS
ITALIA	ENI-ENTE NAZIONALE IDROCARBURJ	ENICHEM
ESPAÑA	REPSOL PETROLEO	REPSOL QUIMICA
FINLÂNDIA	NESTE OY	NESTE OY (CHEMICAL DIVISION)
NORUEGA	STATOIL	SAGOPET. NORSK-HYDRO. STATOIL (CHEM. DIVISION)
MEXICO	PEMEX	PEMEX
VENEZUELA	ADUSA	PEQUIVEN
COLÔMBIA	ECOPETRO	ECOPETRO
BRASIL	PETROBRAS	PETROQUISA
COREIA DO SUL	YUKONG LTD	YUKONG LTD.
KUWAIT	KUWAIT NATIONAL PETROLEUM	KUWAIT PETROCHEMICAL IND. CO.
INDONESIA	PERTAMINA	PERTAMINA
TAILÂNDIA	PTT-PETROLEUM AUT. OF THAILAND	NATIONAL PETROCHEMICAL CO.
FORMOSA	CHINESE PETROLEUM CO.	CHINESE PETROCHEMICAL CO.

FONTES: SILVA FILHO e OLIVEIRA (1990)

Por seu turno, as empresas petrolíferas, não somente as estatais como as privadas, buscam aproveitar as sinergias produtivas e o elevado nível de faturamento para se inserirem em diferentes atividades produtivas. Como característica setorial, a totalidade destas empresas exerce atividades na área química, e distintamente, atuam em

diversas áreas, desde a exploração de carvão, metais e mineração até eletrônica. Buscam, principalmente, elevar a atuação nos segmentos da área de química através da criação de subsidiárias, tendo em vista o forte dinamismo deste mercado e a possibilidade de faturamento vultoso, como os obtidos pela Shell e Amoco, em torno da participação de 1/3, os alcançados pela Arco e Mobil, em aproximadamente 1/4 e os conseguidos pela Exxon e Chevron, ao redor de 1/5 da receita total, conforme a tabela 1.3. Para estas empresas, restringir a atuação somente às atividades petrolíferas (exploração, produção, refino, transporte e distribuição) significa limitar seus horizontes em direção a setores dinâmicos da economia mundial e reduzir suas capacidades de competição, sobretudo na química, área considerada de extensão natural de suas atividades de origem e de relevância estratégica para expansão de seus negócios.

TABELA 1.3
ÁREAS DE ATUAÇÃO DAS EMPRESAS PETROLÍFERAS INTERNACIONAIS - 1992

EMPRESAS	PETRO- LEO*	F&D	QUIMI-CA	COM. EXT	CAR- VÃO	METAIS	MINE- RA ÇÃO	ELETRO- NICA	OUTRAS AREAS	RECEITA QUIMICA/ RECEITA TOTAL %
EXXON	X	X		X	X	X	X			22
SHELL	X	X	X	X	X	X				29
BP	X	X	X	X	X		X		X	18
MOBIL	X	X	X	X	X		X			26
ENI	X	X	X	X	X	X	X	X	X	19
TEXACO	X	X	X	X						12
CHEVRON	X	X	X	X						21
ELF	X	X	X	X			X		X	64
TOTAL	X	X	X	X	X	X			X	
ARCO	X	X	X	X						25
AMOCO	X	X	X	X			X	X	X	33
PETROBRAS	X	X	X							8

Fonte: CERQUEIRA (1992), PETROCONSULT (1993) E OLIVEIRA (1994)

OBS: Abrange os segmentos de exploração, produção, refino, transporte e distribuição

Internacionalização Petroquímica

Os movimentos de integração e de diversificação produtivas ocorrem como parte de um processo que se realiza em nível mundial colocado pela globalização dos mercados, onde a criação internacional de cadeia de negócios possibilita que a indústria explore de forma simultânea diversos mercados. As características da indústria petroquímica em termos de produtos de fácil definição, demandados a nível mundial, disponibilidade em larga escala, grande diversidade e com ampla infra-estrutura de distribuição, permitem beneficiar das características do modelo de globalização expressas

em termos de fluxo de informação, fluidez de mercado de capitais, queda de barreiras tarifárias, padronização do mercado e integração tecnológica. Para competir num mercado com estas características, as empresas aceleram o processo de internacionalização através do estabelecimento de capacidade produtiva nos mercados estrategicamente mais atrativos. Os mercados escolhidos têm sido os dos países mais industrializados em função de apresentarem forte potencialidade de demanda e nível de renda elevado⁷.

A internacionalização da indústria para competição no mercado global tem se constituído numa forma de manifestação da hegemonia de poucas grandes empresas, fundamentalmente multinacionais, em relação aos produtores de bases regional e local. As grandes empresas multinacionais possuem maiores vantagens competitivas porque são capazes de poder decidir sobre os níveis de produção e linhas de produtos entre as suas diferentes plantas industriais, e porque apresentam condições de reduzir ou neutralizar os fatores de ordem estrutural ou sistêmico dos países sede que dificultam a ampliação da competitividade. Conforme a tabela 1.4, é elevada a participação dos ativos no exterior e do volume de exportação das empresas com inserção econômica internacional: a) 58,8% dos ativos da Exxon; 65% da Shell; 41,1% da Du Pont; 55,9% da Bayer; entre outras grandes corporações encontram-se no exterior; b) 78,2% das vendas da Exxon; 44,2% da Shell; 46,3% da Du Pont; 78,4% da Bayer, entre outras empresas ocorrem no mercado externo. Estas participações significam que, com a globalização e integração dos mercados, um pequeno número de empresas multinacionais detêm hegemonia na indústria química-petroquímica, seja no volume de investimento, seja na participação das transações de matriz e filiais no total do comércio.

⁷ Segundo GUERRA (1993: 28) o fluxo de investimentos diretos da indústria química-petroquímica não tem sido predominantemente dos países industrializados para os periféricos, mas entre países industrializados. Em 1989, os investimentos americanos, europeus e japoneses apresentaram a seguinte distribuição: a) 47% dos investimentos diretos americanos destinaram-se à Europa, 18% ao Canadá e 25% para os países periféricos; b) 92% dos investimentos externos nos EUA foram de empresas européias, 5% de japonesas e 2% das canadenses.

TABELA 1.4
PARTICIPAÇÃO DAS VENDAS E DOS ATIVOS NO EXTERIOR
DAS MAIORES EMPRESAS QUÍMICAS - PETROQUÍMICAS - 1992

EMPRESAS	Vendas (US\$ bilhões)			% vendas no exterior	Ativos (US\$ bilhões)		% ano exterior
	química petroq.	Exterior	Totais		Totais	Exterior	
Esxon	9,6	90,5	115,8	78,2	87,7	51,6	58,8
ENI	10,2	15,6	41,8	37,3	60,3	6,5	10,8
Du Pont	22,1	17,5	37,8	46,3	38,9	16,0	41,1
ELF Aquitaine	5,2	11,4	32,4	35,2	42,6	17,0	39,9
Royal Dutch Shell	11,3	47,1	106,5	44,2	106,4	69,2	65,0
Basf	29,0	19,1	29,0	65,9	24,3		
Hoechst	27,8	20,7	27,8	74,5	22,9		
Bayer	25,9	20,3	25,9	78,4	25,4	14,2	55,9
ICI	23,0	17,7	23,0	77,0	20,8	20,5	98,6
Dow	19,8	10,3	19,8	52,0	24,0	13,9	57,9
Rhône-Poulenc	14,4	11,1	14,4	77,1	21,3	11,0	51,6

FONTE: OLIVEIRA (1994)

Os diferentes processos de desregulamentação econômica têm contribuído para a internacionalização da indústria. Com a redução e eliminação de medidas protecionistas, capitais e mercadorias ficam mais livres para ingressarem em diferentes mercados. Todavia não se trata de um processo semelhante para todos os países, na medida em que alguns procuram fixar níveis tarifários dentro de uma estratégia que leva em consideração o estágio de desenvolvimento interno, outros estabelecem de forma aleatória sem as preocupações necessárias em situações de abertura de mercado⁸.

1.2 MUDANÇAS ESTRUTURAIS NA INDÚSTRIA PETROQUÍMICA INTERNACIONAL

Reestruturação Industrial

Ao longo dos anos 60 e limiar dos anos 70 a indústria petroquímica conheceu forte ciclo expansivo movido pelos seguintes fatores: a) crescimento da demanda por produtos sintéticos em substituição aos produtos naturais em virtude do crescimento acelerado da economia mundial; b) disponibilidade e baixo custo das matérias-primas

⁸ A Comunidade Econômica Européia - CEE - e a Associação Européia de Livre Comércio - AELC - aboliram totalmente as tarifas aduaneiras entre si nos anos 80, mantendo taxações e mecanismos de produção não-tarifária (cotas, sobretaxas) para terceiros países no sentido de preservar o mercado para os países membros. O Acordo de Livre Comércio da América do Norte - NAFTA - prevê total abolição das tarifas aduaneiras ao longo de 15 anos, tempo considerado necessário para que se processem os ajustes tarifários dos países envolvidos. Na América Latina, a redução tarifária ocorre em curto espaço de tempo, sendo exemplar o Brasil com a fixação de 4 anos para acerto de suas tarifas aduaneiras (HARTVELD, 1992: 4).

básicas demandadas pela indústria petroquímica; c) ampliação do tamanho das plantas petroquímicas proporcionando economias de escala e produtos competitivos; e d) forte dinamismo tecnológico determinado por inovações de produtos e processos com numerosas e importantes aplicações (CHESNAIS, 1988: 8 e 9 e GUERRA, 1991:177). Por seu turno, este ciclo de expansão acelerada apresentou clara reversão a partir dos primeiros anos da década de 70 em consonância com o sobreinvestimento generalizado decorrente de um ciclo decenal de expansão da economia capitalista. Os sinais de esgotamento na potencialidade dinâmica dos setores líderes, expressos na ausência de pólos inovadores capazes de liderar nova onda de revolução tecnológica, no aumento generalizado das margens de capacidade ociosa e na elevação rápida dos estoques dos produtos provocaram impactos nas indústrias intermediárias, em particular, na petroquímica, reduzindo significativamente seu crescimento produtivo (de 10% a.a. em 1960/73 para 1,5% a.a. em 1974/80) (OCDE, 1985: 73).

Com o advento dos choques dos preços do petróleo ocorridos em 1973 e 1979 ampliaram-se as dificuldades para a indústria petroquímica. O aumento dos preços deste insumo provocou elevação dos custos das matérias-primas e energia, alterando a representatividade dos custos variáveis na composição do custo total petroquímico⁹. A elevação dos custos petroquímicos provocou diferentes repasses e absorções de custos e até ganhos temporários pelas empresas petroquímicas, não implicando a existência de uma regra única para o setor. Todavia, neste processo, ressaltam-se as ações do Estado, em alguns casos, voltadas a viabilizar financeiramente as empresas *upstream* e impedir a transferência total dos custos às empresas *downstream*, e em outros, orientadas a estimular a produção de petroquímicos a partir da utilização de matérias-primas alternativas de menores custos. No Japão, a orientação política foi de que a pressão dos custos da matéria-prima para petroquímica - nafta (nacional e importada) não fosse inteiramente repassada para a produção de petroquímico básico - etileno; na Europa Ocidental, os países procuraram diluir os custos da matéria-prima principal na formação dos preços dos produtos petroquímicos ao longo da cadeia produtiva; enquanto os Estados Unidos estimularam a produção de petroquímicos a partir do gás natural, de

⁹ COMMEL (1993) apud: SUAREZ (1986: 56) observa a inversão da relação capital fixo/capital variável vigente na indústria produtora de matéria-prima petroquímica de 1ª geração com a elevação dos preços do petróleo, de 80%/20% para 20%/80%.

custo bem menor, e adotaram por certo período o controle dos preços sobre as matérias-primas demandadas pela indústria petroquímica (OCDE, 1985).

Mesmo sob este cenário, a indústria petroquímica caminhou em direção ao aumento da capacidade produtiva mundial. Grandes empresas petroquímicas avançaram no processo de internacionalização produtiva objetivando assegurar a participação em novos mercados como forma de garantir posição oligopolista na indústria, tendo em vista a queda da apropriabilidade tecnológica ocorrida pela erosão de seu controle. Da mesma forma, países em desenvolvimento buscaram internalizar a produção petroquímica, implantando grandes complexos industriais tendo em vista a importância estratégica deste insumo para a estrutura produtiva do país, casos do Brasil e do México. No mesmo sentido, países detentores de abundantes fontes de matéria-prima - petróleo e gás natural - buscaram ingressar ou elevar a produção de petroquímicos, em muitos casos em associação com grandes empresas internacionais, destinados ao mercado externo, casos do Oriente Médio através do Iraque, Irã, Kuwait e Líbia; da África do Norte por meio do Marrocos e Egito; e na América do Norte com o Canadá.

A combinação destes fatores resultou no superdimensionamento da capacidade produtiva de petroquímicos de base, provocando modificações nos fatores de competitividade e declínio da lucratividade das empresas a partir dos anos 70 e início dos anos 80. O *boom* da capacidade produtiva petroquímica fez a expansão continuada de escala e o monopólio da tecnologia cederem lugar à disponibilidade de matéria-prima em condições favoráveis em termos de preços e quantidade como arma da concorrência para *commodities* e *pseudo-commodities*. A concorrência acirrou-se, levando a estrutura da indústria, oligopolista por natureza, a utilizar a guerra de preço como mecanismo de padrão de concorrência, cujo ritmo e intensidade diante das condições de cada empresa/país ocasionaram a queda da margem de lucro. Por seu turno, neste período a deterioração da taxa de retorno do capital na atividade petroquímica provocada pelo desajuste setorial, agrega-se ao contexto de declínio geral da taxa de lucro da economia mundial, posta pela crise econômica internacional, provocada pelo impacto das medidas de recuperação da hegemonia americana na economia mundial (TAVARES, 1992: 24-28).

Em resposta a este quadro, países procuraram fazer ajuste estrutural com desaceleração em investimentos tradicionais e promover mudanças na base técnica de produção em direção a um novo padrão de desenvolvimento tecnológico, novas formas

organizacionais e gerenciais e reorientação das estratégias empresariais. Em alguns países, o consenso e coordenação prevaleceram nas relações entre Estado e iniciativa privada, e em outros, o imperativo da lógica do mercado constituiu o padrão de transformação industrial¹⁰. O processo de reestruturação da indústria petroquímica ocorreu a partir do final dos anos 70 e limiar dos anos 80, seguiu aproximadamente os ditames postos em nível geral da economia dos países, como por exemplo, os ajustes sob uma coordenação mais centralizada, realizados na Itália, França e Japão. Na Itália a reestruturação foi direcionada para a redução na capacidade produtiva através do fechamento de plantas anti-econômicas, além das opções de estatização parcial e de especialização das empresas nos diversos segmentos petroquímicos. Nestas escolhas, os petroquímicos básicos intermediários ficaram controlados pela empresa estatal - Enichem, enquanto os produtos de 3ª geração, as especialidades e a química fina ficaram sob responsabilidade do capital privado - Montedison. Na França, a ação do Estado foi de dar pouca importância a cortes na capacidade produtiva e adotar um programa de concentração e especialização de empresas. Num mercado em que convivem um grande número de empresas nacionais e estrangeiras, o programa implementado resultou na formação de três grandes grupos franceses que foram, naquele momento, estatizados e passaram a operar em linhas especializadas determinadas pelo Estado, sendo dois responsáveis pela petroquímica básica - Elf Aquitaine e Cdf Chemie, e um terceiro - Rhône-Poulenc, posteriormente privatizado, operando no segmento de alto valor agregado. No Japão, o Ministério da Indústria e do Comércio Exterior - MITI - assume o papel de promover o planejamento integrado entre Estado e empresas em estratégias de reestruturação voltadas a impulsionar a expansão petroquímica local, incentivando as empresas a se especializarem em segmentos de 3ª geração e de alto valor agregado em projetos produtivos conjuntos (ALMEIDA e HELLER, 1990: 30).

Em contraposição, a reestruturação nos EUA, Inglaterra e Alemanha não teve orientação explícita do Estado. As indústrias americanas - Dow, Monsanto, Union Carbide, Du Pont, etc. - foram menos prejudicadas, inicialmente, pela crise energética,

¹⁰ O processo de reestruturação produtiva internacional evidenciou situações em que o Estado procurou estabelecer política seletiva para as empresas engajarem no novo paradigma técnico-econômico propiciando recursos financeiros, incentivos fiscais, conversão de dívidas, apoio a relações interindustriais e fazendo parte das operações através de processos de estatização, como os ocorridos na França, Itália e Japão. Assim como, demonstrou ajustes ocorrendo em obediência aos sinais expressos pelo mercado, rejeitando a responsabilidade pública de política industrial explícita como os verificados

dada a potencialidade de recursos em matéria-prima alternativa de menor custo e a política de controle de preços exercida pelo governo sobre a matéria-prima demandada pelo setor petroquímico. Num segundo instante, quando este controle deixa de existir em face do excesso de petroquímicos básicos em nível mundial e a invasão de grandes empresas européias e japonesas conquistando mercado e provendo aquisição de concorrentes, as empresas americanas foram obrigadas a adotar estratégias de acordo com os grandes parceiros internacionais em termos de integração, diversificação e internacionalização produtiva (CHESNAIS, 1988: 12). Na Inglaterra, a lógica do mercado e a inexistência de proteção levaram empresas a estabelecerem acordos de responsabilidade produtiva para petroquímicos básicos e liberdade para produção de petroquímicos de 3ª geração e especialidades, no intuito de fortalecer posições competitivas e fazer maiores investimentos nas áreas produtivas de maior valor agregado - ICI e British Petroleum. Na Alemanha, grandes empresas químicas foram se retirando das atividades menos lucrativas - Basf, Bayer, Hoechst -, reduzindo capacidade produtiva, vendendo participações em *joint-ventures* e adotando estratégias agressivas em direção a segmentos rentáveis da química fina e especialidades.

Nos processos de reestruturação, tanto sob uma coordenação mais centralizada como sem intervenção pública, constataram-se movimentos distintos entre multinacionais do petróleo através de suas subsidiárias químicas-petroquímicas e as empresas multinacionais químicas em negócios petroquímicos. As multinacionais do petróleo - Shell, British Petroleum, Exxon, Gulf Oil, Arco-Atlantic Richfield, etc. - valeram-se das estruturas de refino de petróleo e gás natural para avançar na produção de petroquímicos, posto que o custo da matéria-prima tornou-se o principal fator de competitividade com o advento da elevação do preço do petróleo. Este avanço não ocorreu somente em seus países de origem dadas as condições de oferta - quantidade, qualidade e custo - da matéria-prima, mas também em outros países centrais e periféricos em esquemas de associação destas multinacionais com produtores locais, como na Europa Ocidental, Oriente Médio e Ásia¹¹.

nos EUA, Inglaterra e Alemanha. Maiores informações sobre as experiências internacionais consultar SUZIGAN (1989).

¹¹ A seqüência de investimentos realizados pela Exxon, Mobil, Shell na Arábia Saudita; a Arco na França e a Exxon na Alemanha em direção a diversificação de produtos petroquímicos constituiu uma das características do processo de reestruturação petroquímica ao longo dos anos 80 (SILVEIRA 1994: 29).

A verticalização das multinacionais do petróleo na direção de petroquímicos de massa contou com a estratégia das multinacionais químicas - Dow Chemical, Basf, Hoechst, Union Carbide, Montedison, ICI, Solvay, Monsanto, Mitsubishi, Du Pont, etc. - em retirar de forma parcial ou total da produção destes segmentos. Estas empresas, valendo-se do excesso de capacidade produtiva mundial que lhes garantem oferta de produtos necessários a preços declinantes optaram por reduzir a verticalização *upstream*. Neste quadro, a permanência parcial foi justificada em função de: a) fortalecer a competitividade das estruturas produtivas dos países centrais não paralisadas; b) manter em operação ativos tecnológicos e mercadológicos para que pudessem ser licenciados ou capitalizados para países com abundância de matéria-prima para petroquímica; e c) assegurar, em menor proporção a produção de determinadas *pseudo-commodities* - termoplásticos - em face da importância para a indústria de transformação.

As principais mudanças estruturais processadas nos anos 80 pelas grandes empresas petroquímica foram: a) avanço da verticalização *downstream* produtiva com investimentos em segmentos da química fina e especialidades, áreas consideradas de maior valor agregado, alta rentabilidade e grandes perspectivas de negócios em face da forte ligação com mercados dinâmicos da economia; b) na área de *commodities* e *pseudo-commodities* os investimentos foram dirigidos para otimização da tecnologia de processo, principalmente em busca de catalisadores que viessem apresentar maiores ciclos de atividade, lucratividade e velocidade de reação química; c) avanço na horizontalização produtiva visando aproveitar capacitações técnicas e mercadológicas, colocada em dois níveis: primeiro, formação de alianças estratégicas entre empresas através de *joint-venture* para produzir produtos inter-relacionados ou adoção de estratégias individuais expressas em troca de plantas petroquímicas, e segundo, ocorrências de processos de fusão e incorporação de empresas visando explorar a família dos produtos petroquímicos; d) licenciamento de tecnologia de produtos e processos ou associação com produtores em forma de capitalização de tecnologia para produção de petroquímicos em países recém-industrializados; e) diversificação produtiva destinada a explorar linhas de produtos em termos de novos *grades* compostos e *blends* petroquímicos e de descomoditizar produtos existentes visando atender áreas específicas do mercado; f) incursões em áreas consideradas de alta tecnologia e de elevada expectativa de retorno do capital investido - complexo

eletrônico, e g) difusão de tecnologia de base microeletrônica através da integração dos sistemas de controle de processos com as áreas de engenharia e de gerência.

Deste conjunto de ocorrências, destaque para os investimentos realizados na integração de várias funções dentro da empresa através do uso da microeletrônica. Com a utilização da tecnologia computadorizada buscou-se unir os diversos estágios da produção, laboratórios de P&D, serviços de engenharia e outras atividades internas, tornando-se mais flexíveis e permitindo mais rápidas as mudanças de produtos e processos. Inicialmente, a difusão da tecnologia de base microeletrônica alcançou a área de instrumentação, substituindo a tecnologia elétrico-analógica e possibilitando obter maiores economias de material, precisão no controle de processo e produtividade. Com a extensão do uso de sistemas digitalizados de controle, as plantas passaram a operar os processos com maior precisão, integração e flexibilidade e alcançarem maior produtividade, não só as unidades que trabalham com número elevado de *grades* de produtos como as *pseudo-commodities*, mas também as estruturas produtivas multipropósitos, como a química fina e especialidades¹². O maior impacto da tecnologia sobre o *modus operandi* da indústria petroquímica ocorreu a partir da integração dos sistemas de controle de processos com as áreas de engenharia e de gerência. Através desta integração, as empresas passaram a modelar e simular processos e a introduzir mudanças operacionais e técnicas a partir de análise de dados produzidos *on line*, possibilitando as plantas tornarem-se mais flexíveis às necessidades do mercado.

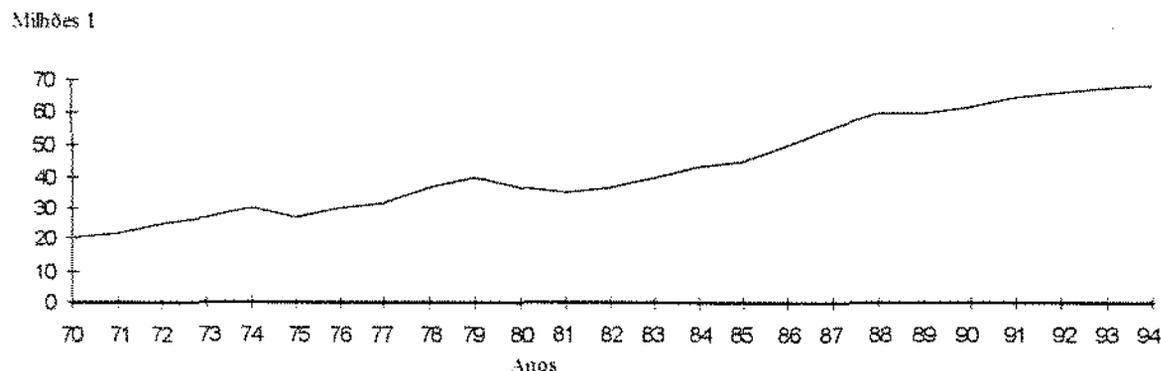
O fluxo de investimentos internacionais petroquímicos foi aproveitado pelos países periféricos para implantar o parque petroquímico no mercado interno em face da importância estratégica da indústria no contexto das relações interindustriais ou estabelecer plantas produtivas voltadas a obter divisas no mercado externo¹³. Estas incursões ocorreram em consonância com a estrutura oligopólica da indústria tendo em vista não se processarem sem a participação das empresas multinacionais que mantêm hegemonia na indústria. As empresas líderes procuraram fazer associação com novos

¹² Acelera-se o processo de substituição de antigos instrumentos de controle e processos pela tecnologia de base microeletrônica, tendo a indústria química-petroquímica em nível mundial investido em média cerca de 4% das vendas em equipamentos digitalizados voltados para as áreas de informações gerenciais, de controle e de otimização. Maiores informações sobre a utilização da microeletrônica na indústria petroquímica, consultar LOIOLA (1993) e GUERRA (1993).

¹³ Esta estratégia foi estimulada por dois fatores: 1) crescimento econômico dos principais demandadores de petroquímicos a nível mundial, EUA, Japão e Europa, ao longo de mais de meia década nos anos 80; e 2) novo fluxo de investimentos internacionais marcado por cessão de *joint-venture*, licenciamento de tecnologia e vendas de *know-how* a países interessados.

produtores, e em particular com os dotados de vantagens competitivas de natureza estrutural (matéria-prima abundante e barata) e de condições institucionais atrativas (recursos financeiros e isenções fiscais) visando manterem-se na produção de *commodities* e *pseudo-commodities*, ainda que, em muitos casos, a estratégia estabelecida pelas matrizes estivesse mais direcionada à produção de química fina e especialidades. As empresas químicas-petroquímicas internacionais (Shell, Dow, Exxon, Mitsubishi, etc.) envolveram-se em projetos industriais com países de industrialização recente (Coréia do Sul, Taiwan, Arábia Saudita, etc.) possibilitando atender interesses específicos desses países e viabilizar a estratégia de expansão das empresas. A constatação do intenso processo de internacionalização da estrutura produtiva petroquímica pode ser verificada através da duplicação da produção de eteno em nível mundial, que evolui de 30 milhões t/a para aproximadamente 65 milhões de t/a entre os primeiros anos de 80 e o início dos anos 90, conforme o gráfico 1.4

GRÁFICO 1.4.
EVOLUÇÃO DA PRODUÇÃO MUNDIAL DE ETENO 1970-94



FONTE: ANDRADE et al. (1995)

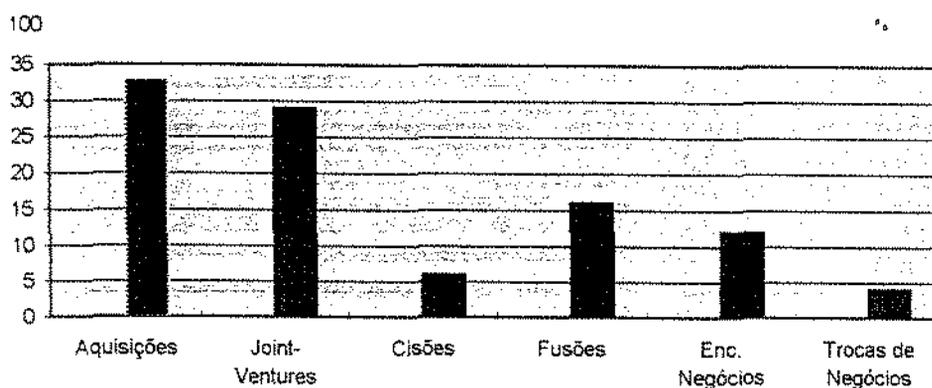
Reestruturação Industrial Recente

No início dos anos 90, a indústria petroquímica se depararia com nova realidade posta por dois movimentos simultâneos: primeiro, decorrente do comportamento das economias dos países centrais, os principais demandadores de petroquímicos começaram a mostrar sinais de arrefecimento da demanda provocado pelo fim das políticas de coordenação econômica entre os países centrais que marcaram o crescimento virtuoso na maior parte dos anos 80; e segundo, ocorrência de excesso de oferta de petroquímicos, em razão dos grandes investimentos realizados neste período, principalmente em muitos países *newcomers*. Novamente, o confronto entre a redução da

demanda por conta do desaquecimento da economia mundial e o excesso de oferta provocado por condições estruturais, põe a indústria diante da necessidade de buscar matéria-prima de menor custo e de reavaliar decisões de produção dos petroquímicos em excesso no mercado. Nesta conjuntura, são favorecidos os produtores de regiões com grandes disponibilidades de gás natural (EUA, Canadá, Venezuela e Oriente Médio), que conseguem produzir a menores custos num contexto de preços pouco superiores aos custos variáveis. Ao passo que países que contam com a nafta como insumo buscam vincular sua utilização com a disponibilidade de gás natural, no sentido de não perder este fator de competitividade determinado pelo custo da matéria-prima na estrutura de produção petroquímica (Brasil) ou valerem-se do intercâmbio comercial de empresas afiliadas no exterior, estabelecidas em locais de melhores condições de produção, visando garantir a oferta de petroquímicos para seus mercados específicos (Europa e Japão).

Esta etapa de reestruturação tem conduzido as empresas a buscarem novo reposicionamento no mercado em virtude da necessidade de fazerem ajustes visando alcançar maior eficiência, redução de custos, elevação dos níveis de produtividade e aumento da rentabilidade. Para obter maior economicidade, as empresas estão se envolvendo em fortes processos de fusões, aquisições, troca de posições acionárias e de ativos operacionais, parcerias, associações e encerramento de negócios. Segundo levantamento realizado acerca deste movimento entre 1991/93, conseguiu-se apurar uma centena de operações destes diferentes tipos de reestruturação, sendo 33% em operações de aquisições; 29% em *joint-ventures*; 16% em fusões; 12% em encerramento de negócios e 6% em cisões conforme gráfico 1.5. Este movimento reestruturante tem contribuído no fenômeno da globalização da indústria petroquímica, em face das operações ocorrerem em diferentes países, e reforçado o processo de concentração industrial, em razão dos negócios estarem ligados às grandes corporações. Estas contribuições têm permitido as empresas petroquímicas líderes enfrentarem os ciclos recessivos longos e reunido condições para continuarem promovendo a reestruturação a seu favor.

GRÁFICO 1.5
MOVIMENTOS DE REESTRUTURAÇÃO NA INDÚSTRIA PETROQUÍMICA MUNDIAL - 1991/93



FONTE: PETROCONSULT (1993)

Neste momento da economia mundial em que ajustes se processam em conjuntura marcada por desregulamentação dos mercados e livre circulação de capitais, ressalta-se o processo de reestruturação empreendido pelo Japão. Estudo do MITI conduz o governo a nova participação na reestruturação deste setor através de um programa orientado a aumentar a competitividade internacional, estimular as exportações e promover investimentos externos. O novo programa estimula a concentração dos produtores visando obter economias de escala e empresarial e evitar redundâncias em programas de P&D; fortalece a comercialização pelos produtores petroquímicos através da distribuição própria no intuito de reduzir os custos de intermediação; reforça as exportações de petroquímicos para grandes mercados potenciais (China) e existentes (EUA); e estimula os investimentos diretos através do estabelecimento de base produtiva no exterior e a formação de *joint-ventures* por meio da política de cooperação com empresas européias e americanas em investimentos conjuntos (PETROCONSULT, 1993: 38 e 39). Estas ações evidenciam o suporte público para aumentar a capacidade e a agilidade das decisões empresariais sinalizando em direção contrária às orientações que prezam exclusivamente o mercado como o melhor mecanismo de ajuste estrutural.

1.3 ESCALA EMPRESARIAL - REQUISITO PARA SE ADEQUAR AO PADRÃO DE COMPETIÇÃO INTERNACIONAL

A escala empresarial constitui requisito fundamental para as empresas se adequarem ao padrão de competição internacional da indústria petroquímica. É necessário ter porte empresarial para atender as exigências de sua estrutura de funcionamento, expressas através do volume elevado de recursos para investimentos, longo tempo para implantação de projetos industriais, gastos permanentes em P&D e condições para enfrentar as quedas cíclicas dos negócios. O porte empresarial elevado proporciona condições de autofinanciamento, permite promover integração produtiva, possibilita fazer mudanças organizacionais, gera economias de custos de diferentes matizes e permite explorar a cadeia de negócios internacionais de forma simultânea em diversos mercados, seja por meio da realização de investimentos em mercados estrategicamente mais atrativos, seja através do fortalecimento do fluxo de exportações entre diversas regiões. Por consequência, as empresas que não têm porte empresarial ficam impossibilitadas de competir em condições semelhantes com as empresas com maior escala e se deparam com múltiplas dificuldades que tendem a limitar a permanência no mercado.

Esta característica proporciona condições de promover mudanças estruturais em favor da diversificação e integração produtivas, assim como permite diversificar as linhas de produção, desde a elaboração de *comodities* padronizadas e de baixa linha de criatividade até especialidades de alto valor agregado e de fortes ligações com mercados dinâmicos da economia. Possibilita ainda integrar atividades visando aproveitar sinergias e inter-relações insumo-produto, em movimentos no sentido *downstream* a especialidades, na indústria de petróleo, e no sentido das *upstream* até craqueamento de nafta, na indústria química. Por seu turno, empresas que não conseguem atender estas lógicas características reduzem suas linhas de ação, tornam a rentabilidade restrita e ficam mais vulneráveis à instabilidade econômica.

O porte empresarial permite enfrentar em melhores condições a ciclicidade dos negócios petroquímicos, em razão do crescimento descontínuo da escala de produção em relação à evolução do mercado. A evolução da oferta por saltos e o sistema produtivo indivisível geram excedente produtivo indesejado, não suportável por empreendimentos que não tenham porte empresarial. As operações de fusões,

incorporações e alianças empresariais constituem respostas à característica cíclica que marca a indústria, na medida em que a conseqüente concentração da produção possibilita melhor administrar os momentos de ciclo de baixa da atividade petroquímica. Dada a oferta de petroquímicos estar sob a responsabilidade de poucas empresas, estas controlam os segmentos produtivos e têm condições de enfrentar os momentos de rentabilidade reduzida, enquanto empresas de pequeno porte empresarial deparam com dificuldades de se manterem na atividade sempre que a indústria adentra o ciclo de baixa dos negócios. Não é sem razão que o processo de concentração de empresas ocorre nestes momentos, tendo em vista a indústria não premiar a presença de empresas de pequeno porte no mercado.

Com a disseminação de unidades produtivas e operações comerciais em diferentes regiões e mercados, os negócios petroquímicos tornam-se globalizados. Cria-se internacionalmente uma cadeia de negócios visando explorar ao mesmo tempo distintos mercados. Por atuar em diferentes localidades e em distintos segmentos *up* e *downstream*, as decisões estratégicas das empresas levam em consideração a unidade dos negócios, o que permite terem flexibilidade para realizar expansão ou ajustes produtivos em termos de criar ou fechar plantas produtivas ou empresas. Esta condição somente é possível de ser realizada se a empresa possuir porte empresarial, característica que nem todas atuantes nos segmentos petroquímicos possuem. Existe na indústria petroquímica situação em que cada planta se refere a uma empresa atuando de forma preponderante em mercado local. Como estas empresas não têm condições de adotar estratégia global que leve em consideração múltiplas plantas e em diferentes regiões, sua capacidade de competição fica extremamente reduzida em relação às empresas globalizadas.

Destarte, as transformações processadas na indústria petroquímica internacional conduziram à formação de um padrão concorrencial cujas características apontam para a necessidade das empresas terem porte empresarial elevado, promoverem integração *up* e *downstream*, possuírem diversificação produtiva e operarem com plantas industriais em diferentes regiões. Empresas de menor porte, sem forte integração vertical, monoprodutoras em sua maioria e com plantas industriais operando somente no mercado interno, encontram dificuldades de se manterem no mercado, cada vez mais desregulamentado e globalizado. Estruturas industriais que se mantêm distante do padrão de competição internacional deparam-se com a possibilidade de ter o parque

produtivo petroquímico desestruturado e/ou desnacionalizado, caso não promovam mudanças estruturais no sentido da formação de empresas com maior porte empresarial.

A aproximação com as características da indústria petroquímica internacional constitui um marco a ser seguido pelas indústrias que atuam no mercado. Para as indústrias dos países em desenvolvimento, cuja implantação requer, geralmente, esforços e arranjos institucionais público-privados, constitui permanente desafio buscar maior escala empresarial. Diferentemente do cerne da indústria petroquímica, que desde sua origem é constituída por grandes empresas químicas e petrolíferas, no Brasil a configuração da indústria é de porte reduzido em relação ao padrão internacional¹⁴. Como será discutido no capítulo 2, coube ao Estado estabelecer condições político-institucionais para implantar a indústria e criar uma classe empresarial para atuar no setor. O objetivo principal de adequar a industrialização substitutiva de importações às condições estruturais do país e às especificidades do padrão internacional da indústria sobrepôs-se à preocupação de se criar uma estrutura de porte empresarial significativo. A aproximação do porte empresarial da petroquímica brasileira ao das congêneres internacionais deveria ser definida no curso do desenvolvimento da indústria pelos seus atores.

¹⁴ Acerca da origem da indústria petroquímica consultar HASENCLEVER (1988: 1-68) e QUINTELLA (1993: 63-93) que fazem uma síntese de seu desenvolvimento anterior.

2. CONSTITUIÇÃO DA INDÚSTRIA PETROQUÍMICA E DO PADRÃO DE REGULAÇÃO ESTATAL

O objetivo deste capítulo é demonstrar como ocorreu a implantação da indústria petroquímica segundo um padrão de intervenção do Estado, em que instituições e instrumentos agiram de forma a responder a um programa setorial de industrialização. Para tanto, procura-se, inicialmente na seção 2.1, evidenciar as considerações dadas pelos programas de ação pública à indústria petroquímica na constituição da estrutura industrial do país. Busca-se apontar desde a sua vinculação à expansão de outros setores, passando pelo tratamento de uma das indústrias fundamentais no processo de substituições de importações de insumos básicos, até a decisão de transferir a regulação estatal existente para a esfera do mercado. Em seguida, são discutidos na seção 2.2 os contornos políticos, as ações institucionais e os instrumentos de política estatal utilizados na constituição da indústria. Neste quadro, busca-se, na subseção 2.2.1, ressaltar a existência de uma estratégia de crescimento definida pela burocracia da indústria petrolífera para estruturação da indústria petroquímica sem vinculação com uma política industrial explícita; na subseção 2.2.2 demonstrar como o Estado foi requisitado a participar na configuração empresarial da indústria; na subseção 2.2.3 analisar o desenvolvimento das ações políticas institucionais voltadas a implantar os pólos de São Paulo, Bahia e Rio Grande do Sul, seguindo um modelo empresarial com participações do Estado, capital nacional e capital multinacional; e, finalmente, na subseção 2.2.4 apontar a última tentativa de viabilizar um bloco de investimentos com participação do Estado, com destaque para a implantação do pólo petroquímico no Rio de Janeiro.

2.1 DEFINIÇÃO DA INDÚSTRIA PETROQUÍMICA NO CONTEXTO DOS PLANOS DE AÇÃO DO ESTADO

As transformações ocorridas na estrutura pública, na direção dada ao desenvolvimento da indústria e na construção dos pré-requisitos infra-estruturais, possibilitaram que o Estado, a partir do Plano de Metas (1956/61), tivesse comando sobre o avanço do capitalismo e criasse condições para o salto industrializante do país. Este programa fez um compreensivo diagnóstico da economia brasileira e estabeleceu áreas setoriais coordenadas por um Conselho de Desenvolvimento que definia

projetos, ditava normas e estava ligado a centros de assessoria e execução (BENEVIDES, 1976; LESSA, 1982; CARDOSO, 1978). A petroquímica, apesar de não estar explicitamente colocada como parte das áreas setoriais prioritárias, figurava dentro do objetivo de sustentar o binômio transporte-energia presente no modelo de desenvolvimento baseado numa ideologia desenvolvimentista e de crescimento econômico rápido. A expansão da produção de petroquímicos básicos e essenciais era considerada como decorrência do crescimento da capacidade de produção e refino de petróleo, à época dividida entre a Petrobrás e algumas refinarias privadas. Existiam, por um lado, limitações técnicas e financeiras que impediam investimentos pesados no setor, optando por deixar a sua estruturação como decorrência dos impactos positivos gerados por outros segmentos privilegiados no programa, e por outro, o setor vivia momentos de indefinição devido às dúvidas acerca da área de atuação entre os setores público e privado.

Em que pese a orientação do Plano de Metas criar condições para a penetração do capital estrangeiro no país, havia receio da iniciativa privada em investir no setor em face da petroquímica estar próxima da produção e refino de petróleo; temia-se que o monopólio estatal presente nesta última fosse estendido à primeira. Por seu turno, esta situação serviu para criar uma divisão de trabalho entre os segmentos básicos e essenciais e os intermediários e finais. Firme no propósito de alcançar as metas estabelecidas, a política petrolífera, através da Petrobrás e do Conselho Nacional do Petróleo - CNP, avançou na constituição e ampliação da capacidade de produção e de refino de petróleo e ampliou ações em torno da produção de petroquímicos básicos e essenciais. Na iniciativa privada, grupos nacionais ligados ao refino de petróleo não se mostravam interessados na produção dos produtos de primeira geração, e os grupos internacionais preferiam fazer investimentos nas áreas de intermediários e finais.

Apesar dos limites estruturais e da falta de definição política no âmbito da petroquímica ao longo do período de implantação do Plano de Metas, o setor não ficou imune aos investimentos. A Petrobrás buscava assumir a liderança no setor; para tanto, aproveitou-se das oportunidades postas pelo programa para instalar fábricas de amônia e fertilizantes, fornecer eteno e propeno e iniciar o projeto de instalação da primeira fábrica de borracha sintética do país. Ao passo que o setor privado internacional, dentro dos limites colocados acima, procurava se beneficiar da facilidade de entrada de capitais externos através de investimentos diretos por meio de licenças de importação sem

cobertura cambial, adaptando a estrutura produtiva para aproveitar as matérias-primas petroquímicas ou iniciando novos empreendimentos como a instalação das fábricas de negro de fumo, isopropanol, acetona e polietileno de alta densidade (DA POIAM, 1980: 301). Todavia, como estes investimentos eram considerados lentos e insuficientes diante da velocidade de inversão possibilitada por outros segmentos produtivos no âmbito do Plano de Metas, as necessidades em petroquímicos eram superadas por importações recorrentes e crescentes.

Ao fim do Plano de Metas, a economia que conhecera taxas de crescimento elevadas começava a dar sinais de desaceleração em face de problemas advindos do crescimento desproporcional dos setores industriais e da fragilidade das bases financeiras e fiscais do Estado (CARDOSO DE MELLO, 1987: 117-122). Um novo plano de desenvolvimento foi elaborado - Plano Trienal (1963/65) -, cuja preocupação com o setor industrial estava concentrada em continuar promovendo investimentos nos setores de insumos básicos e bens de capital, numa clara evidência do reconhecimento da necessidade de prosseguir o programa de substituição de importações. Em particular, no âmbito setorial, o objetivo era tornar o país autosuficiente em derivados de petróleo e estimular a indústria química, basicamente a petroquímica. A iniciativa privada que se voltasse à produção de petroquímicos básicos, alcalis e fertilizantes seria beneficiada com incentivos governamentais. Todavia, apesar das intenções, o Plano teve um caráter mais estabilizador da economia do que estimulador de inversões, tanto que os investimentos no setor químico se mostraram limitados, quer os de responsabilidade do Estado, quer os de competência do setor privado. O Estado, comprimido pelos gastos públicos e limitado pela capacidade de importação, não conseguia debelar o processo inflacionário e não tinha condição de promover investimento autônomo impulsionador de crescimento.

As ações públicas na área da petroquímica se resumiam na entrada em operação da fábrica de borracha sintética no RJ, cujo investimento iniciara no período anterior; no aproveitamento de reservas de gás natural dos campos de produção de petróleo da BA; na implantação de uma fábrica de polibutadieno em PE; e no esforço continuado da Petrobrás no refino de petróleo para tornar o país independente das importações de óleo combustível e lubrificantes. No âmbito da iniciativa privada, as ações na área petroquímica se resumiam na ausência do empresariado nacional e na reduzida participação do capital estrangeiro; o primeiro não tinha condições de atender técnica e

financeiramente os requisitos para investimentos no setor e não possuía conhecimento gerencial suficiente para encontrar respaldo nas operações financeiras do BNDES; e o segundo mantinha-se reticente em promover maiores inversões nos segmentos finais diante das limitações jurídicas e da deterioração do quadro econômico e político. Neste quadro, algumas medidas contribuíram para a redução das expectativas e elevação das incertezas empresariais no período¹⁵: a) desapropriação das empresas privadas atuantes no refino de petróleo em favor do Estado, visando impedir que a iniciativa privada adentrasse os petroquímicos básicos e formasse monopólio no setor; b) disciplina nas operações financeiras para o exterior das empresas estrangeiras no tocante à remessa de lucro e à entrada de poupança externa, no intuito de limitar a saída de capital; e c) estabelecimento de reserva de mercado para segmentos industriais internos.

O Plano Trienal fora marcado pelo recrudescimento dos problemas econômicos e pela presença de forte instabilidade das instituições políticas. O Estado, diferentemente do momento ocorrido com o Plano de Metas, deparava com um arrefecimento da capacidade regulatória, e, com isso, sem condições de sinalizar investimentos e de contribuir na formação de expectativas empresariais. A mudança no regime político redefiniu o pacto de poder e estabeleceu um novo padrão de acumulação no país, com o Estado passando a ter papel importante no padrão de desenvolvimento, não somente planejando, coordenando, mas também investindo em setores produtivos. Elaborado pelo novo regime político, o Programa de Ação Econômica do Governo - PAEG - (1964/66) procurou, em relação ao setor industrial, apontar os desníveis econômicos entre seus segmentos produtivos que deveriam ser objeto de investimentos. A indústria petroquímica, por estar situada entre os segmentos produtivos que não acompanharam a evolução da estrutura industrial, era objeto de considerações no âmbito do plano de investimento da Petrobrás e no contexto da política específica para o setor químico. Para atender a expansão do setor, deveriam ser estimuladas as iniciativas privadas nos segmentos da química e petroquímica, substitutivas de importações, e as ações da Petrobrás na área de produção de matérias-primas para abastecimento das indústrias petroquímicas. A expansão da oferta de suprimentos da Petrobrás constituía uma das principais preocupações de investimentos a serem realizadas, pois entendia-se que, a partir da auto-suficiência na produção de derivados de petróleo, seria possível estimular

¹⁵ Seguiram as Instruções da Superintendência da Moeda e do Crédito - SUMOC nº 204 e nº 208 de

o desenvolvimento da área petroquímica da estatal e garantir condições para inversões privadas em petroquímicos (BRASIL, 1965: 166 e 196).

Neste momento começaram a ser dados os primeiros passos para criação de uma estrutura institucional voltada à constituição da indústria petroquímica, porém sem referência a uma política industrial. No âmbito da esfera pública foi dada ênfase ao planejamento setorial através da criação de órgãos específicos voltados a estudar, planejar e conceder incentivos e estabelecer legislações orientadas a eliminar as amarras que impediam a presença da iniciativa privada em áreas da petroquímica. Surgiram os primeiros projetos para a construção de centrais de matérias-primas e arranjos para a constituição de empreendimentos voltados à produção de petroquímicos intermediários e finais. Estes projetos resultaram na constituição do 1º pólo petroquímico, com atraso de aproximadamente uma década em relação ao bloco de investimentos que ocorrera por ocasião do Plano de Metas.

As mudanças que se sucederam na direção da política do país e no comando da política econômica, após o período de vigência do PAEG, não modificaram a trajetória de crescente tratamento que a indústria petroquímica vinha recebendo no âmbito do Estado. Tanto que o novo programa instituído, Plano Estratégico de Desenvolvimento - PED - (1968/70), propunha atuar na promoção de estímulos para maior impulso nas decisões privadas e desenvolver programas governamentais de investimentos em áreas estratégicas, das quais fazia parte a indústria petroquímica. Sob este ângulo, a petroquímica estava presente no item infra-estrutura econômica através do subprograma de aplicação de recursos em petróleo e na indústria básica por meio da área química. O volume de recursos destinados para investimentos era elevado ao ponto de situar-se entre as três primeiras posições nestes itens (BRASIL, 1968: 22). Dentre as medidas adotadas, como a exploração de áreas petrolíferas, construção e modificação de refinarias, e suprimentos de matérias-primas para a indústria petroquímica, a mais importante fora a criação da Petrobrás Química S. A. - Petroquisa, subsidiária da Petrobrás, para atuar em negócios petroquímicos em associação com capitais privados.

A criação da Petroquisa veio atender a orientação posta no programa de que as ações do Estado deveriam fortalecer a iniciativa privada em seus empreendimentos. A participação do Estado, através de uma subsidiária da Petrobrás em associação com

capitais privados, significou um impulso ao desenvolvimento do setor, dado que problemas técnicos e financeiros vividos pelos grupos econômicos em projetos petroquímicos limitavam sua expansão. Este novo contexto trouxe para as ordens do Estado a liderança no comando de um projeto de estruturação setorial que se contrapunha à visão totalmente nacionalista e aceitava a participação internacional na formação de um modelo tripartite - participação do Estado, capital nacional e capital multinacional nos empreendimentos produtivos. Este modelo de estrutura empresarial levou o capital multinacional a deixar um padrão comum de expansão de subsidiárias em favor da posição de acionista, motivado por penetrar no promissor mercado brasileiro, pelas garantias institucionais de reserva de mercado, incentivos fiscais, financiamentos subsidiados e acesso a matérias-primas, colocados à disposição dos grupos econômicos que formavam o modelo tripartite. Internamente, possibilitou que o capital nacional, sem tradição, experiência e condições técnicas e financeiras, adentrasse no setor com fortes expectativas de lucro, e permitiu ao Sistema Petrobrás aumentar o poder de barganha, não somente pelo fornecimento de matérias-primas, mas também pela responsabilidade de coordenar a implantação dos projetos petroquímicos.

Ao longo do período do PED, a economia apresentou significativa taxa de crescimento advinda da exploração do excesso de capacidade ociosa, abandono das políticas monetárias anti-inflacionárias, estímulo aos investimentos através de subsídios e incentivos governamentais e condições externas favoráveis. Esta trajetória de crescimento estendeu-se por mais alguns anos e foi acompanhada pela programação do Estado em dois documentos: o primeiro, Metas e Bases para a Ação de Governo (1970/71), e o segundo, I Plano Nacional de Desenvolvimento - I PND - (1972/74). O documento Metas e Bases continha pontos que sinalizavam o interesse em criar fontes de dinamismo industrial que viessem completar a estrutura industrial, através da continuação do processo de substituição de importações em vários setores e da garantia de uma política de fortalecimento da empresa privada, principalmente a nacional, através de linhas de atuação que assegurassem sua viabilidade econômica. A indústria química, considerada um dos segmentos prioritários para realização de investimentos nos termos destes objetivos, teria na Petroquímica o principal suporte institucional para incentivar a petroquímica nacional (BRASIL, 1970: 25, 61 e 87). O I PND, elaborado a seguir, veio definir e aprofundar estas intenções, reservando ao Estado manter o processo de

integração com o setor privado; influenciar a economia com a expansão de seus investimentos; ter capacidade de regulação; e criar um modelo brasileiro de capitalismo industrial através de um programa de promoção de grandes empresas nacionais em empreendimentos setoriais prioritários de elevadas dimensões. Seguiram-se os destaques anteriores dados à indústria química, principalmente através da dotação da terceira maior previsão de investimento para o período e pela decisão de implantar o 2^a pólo petroquímico no Nordeste (BRASIL, 1971: 7 e 21).

A instabilidade econômica que ocorreu nos últimos anos do período do I PND, advinda principalmente do crescimento desigual entre segmentos produtivos, do movimento crescente no nível geral dos preços e dos efeitos da expansão descontrolada dos empréstimos externos, não impediu que a indústria petroquímica continuasse a ser objeto de política de desenvolvimento (TAVARES e BELLUZZO, 1982: 122-140). O Estado buscou dar nova orientação para o padrão de desenvolvimento através do II Plano Nacional de Desenvolvimento - II PND - (1975/79), propondo, a partir da substituição de importações de bens de capital e de insumos básicos, fomento a grandes projetos de exportação, aumento da capacidade de extração de matérias-primas, geração de fontes energéticas e desenvolvimento das áreas de telecomunicações e de transportes. A indústria petroquímica foi considerada uma das principais áreas de investimento de insumos básicos do II PND¹⁶. Estava inserida nos projetos sob controle governamental em face de a iniciativa privada nacional não ter condições de realizá-los e a multinacional encontrar-se limitada pela estratégia política de manter o setor com controles privado e nacional; nos planos de criação de fortes estruturas empresariais na forma de conglomerados, integrando capitais de origens industrial, financeira e de serviços; na política científica e tecnológica a ser empreendida com o intuito de buscar autonomia tecnológica; na estratégia de descentralização industrial com objetivo de integração nacional; e na constituição de pólos dinâmicos nas relações interindustriais (BRASIL, 1974: 31, 43, 52 e 128).

Todavia, como parte integrante do II PND, a petroquímica sofreu as conseqüências advindas dos limites políticos e econômicos que restringiram a implementação do plano em sua plenitude. Problemas políticos decorrentes da

¹⁶ LESSA (1978: 89 e 90) observa que a área de química e petroquímica no II PND somente era superada pela siderurgia na programação de recursos para investimentos no item insumos básicos.

incapacidade de administrar os interesses contrários à mudança do modelo de desenvolvimento em favor da indústria de bens de capital e de insumos básicos, e as dificuldades de obter a estabilidade econômica advindas do manejo inadequado da política econômica levaram o Estado a rever e redirecionar o programa de investimento estabelecido¹⁷. Os investimentos na indústria petroquímica foram reduzidos, porém o programa químico-petroquímico do II PND obteve a segunda maior destinação de recursos em função de estar em pleno andamento a implantação do 2º pólo e estar em fase inicial o processo de instalação do 3º pólo petroquímico no país (PINTO, 1985: 73-92).

Ao chegar ao final da década de 70, a estrutura da indústria petroquímica apresentava os pólos de SP e BA em funcionamento, com suas respectivas centrais de matérias-primas entrando em operação nos anos de 1972 e 1978, e o pólo do RS em fase de implantação. Para viabilizar os investimentos petroquímicos, foi fundamental a atuação do Estado no planejamento e na execução dos objetivos e metas traçadas especificamente pelos I e II PNDs. Para tanto, criou um arcabouço institucional dotando órgãos com responsabilidades diversas que se completavam no esforço de desenvolver uma política industrial ativa para um setor específico. A estrutura institucional possibilitou que o Estado exercesse as funções de organismo planejador, agente ordenador, proprietário de ativos e instância financeira, conforme a figura 2.1.

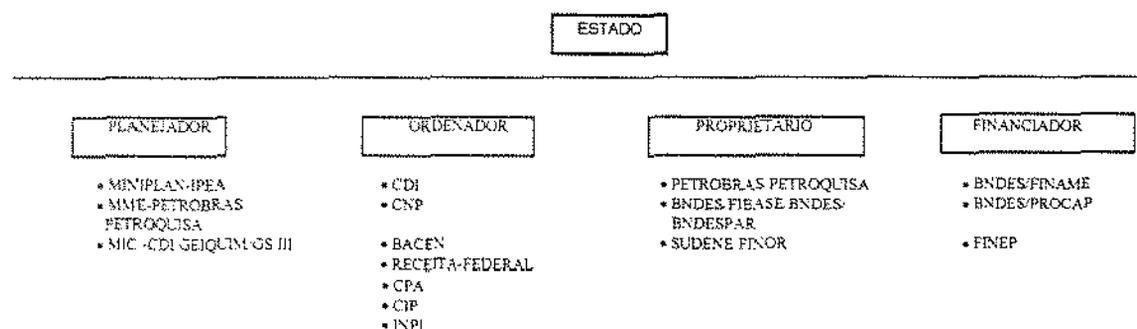
O planejamento estatal foi executado por vários órgãos, com destaque para as atuações do Ministério do Planejamento - MINIPLAN - Secretaria de Planejamento - SEPLAN - através do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA -; Ministério das Minas e Energia - MME - por meio do Sistema Petrobrás; e Ministério da Indústria e Comércio - MIC - pela participação do Conselho de Desenvolvimento Industrial - CDI -, em estudos básicos de mercado e determinações sobre a indústria a implantar. Todavia, especificamente sobre o planejamento dos complexos petroquímicos e coordenação técnica, coube a responsabilidade ao MME através da Petroquisa. As funções ordenadoras do Estado foram executadas por diversas instâncias, a saber: CDI - tarefa de aprovar projetos, qualificar o recebimento de incentivos, benefícios e indicar tratamento prioritário na avaliação de outras instâncias; CNP - responsável por garantir a

¹⁷ Para maior compreensão dos limites econômicos e políticos que reduziram a abrangência do II PND ver LESSA (1978), PESSANHA (1981), VELASCO E CRUZ (1984) e PINTO (1985).

cota de suprimento de matérias-primas da Petrobrás; Banco Central do Brasil - BACEN - fazer registros para pagamentos externos de importações e captação de recursos externos; Carteira de Comércio Exterior - CACEX - autorização para importações; RECEITA FEDERAL - concessão de benefícios do sistema de depreciação acelerada de máquinas, equipamentos e instalações; Conselho de Política Aduaneira - CPA - aprovação de proteção tarifária e não-tarifária; Conselho Interministerial de Preços - CIP - garantir remuneração do investimento através da política de preços; e Instituto Nacional de Propriedade Industrial - INPI - registro de contratos de importação de tecnologia. Estas instâncias atuavam de forma articulada: a avaliação do projeto iniciava no CDI, se aprovado, teria autorização e preferência para tramitar em solicitação a outros órgãos; somente após notificação de que o projeto fora aprovado no CDI, o CNP autorizava o suprimento de matérias-primas; da mesma forma teria registro no BACEN; prioridade nas demandas na CACEX; benefícios na redução de imposto de renda na RECEITA FEDERAL; proteção tarifária na CPA; e tratamento prioritário no INPI.

FIGURA 2.1

FUNÇÕES DO ESTADO NA IMPLANTAÇÃO E MANUTENÇÃO DA INDÚSTRIA PETROQUÍMICA



FONTE: Elaborado a partir de OLIVEIRA (1994)

A função de proprietário de ativos do setor pelo Estado ocorreu de várias formas. A primeira foi por meio da participação da Petroquisa na composição acionária das centrais de matérias-primas e na maioria das empresas *downstream* dos complexos petroquímicos. A segunda decorreu através da utilização da infra-estrutura do Sistema Petrobrás nas formas de aproveitamento de seu corpo técnico, garantia de suprimento de matérias-primas, compra dos excedentes petroquímicos não adquiridos pelo mercado interno e uso da subsidiária para comércio internacional em vendas externas. E a terceira aconteceu via participação na formação do capital de risco através da subsidiária do

BNDES, Insumos Básicos S.A. Financiamento e Participações - FIBASE -, e com a renúncia fiscal do programa Fundo de Investimento do Nordeste - FINOR - administrado pela Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste - SUDENE. Ao passo que a função de financiador da estrutura industrial foi exercida, num primeiro plano, pelo Sistema BNDES através da possibilidade de acesso a financiamentos de investimentos, integralização de capital, formação de capital de giro e recomposição financeira. E, num segundo plano, esta qualidade foi exercida pela Financiadora de Estudos e Projetos - FINEP - por meio da linha de crédito específica para o desenvolvimento de pesquisa e formação de infra-estrutura tecnológica (OLIVEIRA, 1994: 95-103).

Este arcabouço institucional permitiu que o Estado exercesse funções regulatórias nos termos de coordenar os projetos, garantir o funcionamento da estrutura produtiva e possibilitar a continuidade dos investimentos no setor. Tais funções regulatórias resultaram num conjunto de mecanismos que permitiu a redução de incerteza e dos custos dos investimentos, a diminuição dos custos operacionais, o apoio à exportação e a realização de pressões para desenvolver atividades tecnológicas internas, conforme a figura 2.2.

FIGURA 2.2

FORMAS DE REGULAÇÃO ESTATAL PARA A INDÚSTRIA PETROQUÍMICA

MECANISMOS REDUTORES			APOIO EXPORTAÇÃO	PRESSÕES ATIVIDADES TECNOLÓGICAS
INCERTEZA DO INVESTIMENTO	CUSTO DO INVESTIMENTO	CUSTO DE OPERAÇÃO		
<ul style="list-style-type: none"> • Proteção contra importações - CACEX e CPA • Seleção de participantes do setor - CDI • Fornecimento de matérias-primas PETROBRAS (nafta) e PETROQUISA (centros dos polos) • Aportes de capital de risco - PETROQUISA, BNDES e FINOR • Escolha de tecnologia - PETROQUISA 	<ul style="list-style-type: none"> • Crédito favorecido para capital fixo - BNDES • Crédito para atividades tecnológicas - FINEP • Apoio técnico para implantação de fábricas e atividades tecnológicas PETROQUISA e PETROBRAS • Incentivos fiscais para equipamentos nacionais e importados - CDI 	<ul style="list-style-type: none"> • Preço da nafta - PETROBRAS • Incentivos fiscais - isenção de imposto de renda (BA), crédito de imposto de circulação de mercadorias (BA) e depreciação acelerada (todos). 	<ul style="list-style-type: none"> • Preços diferenciados - PETROQUISA e PETROBRAS • Incentivos fiscais - BEFIEEN • Comercialização - INTERBRAS - PETROBRAS 	<ul style="list-style-type: none"> • Contratação de tecnologia importada - INPI • Na concessão de crédito - BNDES • Diretamente - PETROQUISA

FONTE: ERBER e VERMULM (1993)

Ao final dos anos 70, indicadores econômicos refletindo desajustes, pressão de principais variáveis macroeconômicas em função de modificações em seus preços internacionais, ocorrência de movimentos empresariais reivindicatórios, alteração na direção da política econômica, etc., faziam parte de um cenário que se contrapunha ao empreendimento levado adiante no processo de estruturação do setor petroquímico. A

confusa elaboração do III Plano Nacional de Desenvolvimento - III PND - (1980/85), em sua primeira versão, evidenciando a preocupação com o crescimento econômico excessivo e propondo reajustar e redefinir os traços do padrão de desenvolvimento, e sua posterior reelaboração propondo justamente o inverso, com os problemas sendo solucionados a partir de ênfase ao crescimento econômico, apresentavam uma dimensão do que seria o novo período. Autodefinido como documento qualitativo, o III PND tratava de forma genérica e não fazia nenhuma explicitação à indústria petroquímica. Resumia-se na afirmação geral de dar preferência à execução dos projetos aprovados ou em execução, tendo por prioridade os que viessem substituir importações (BRASIL, 1981: 57). Mesmo levando em consideração o aquecimento da economia no final do período de vigência do III PND, movido pela expansão do comércio externo e por indícios de recuperação no mercado interno, não se observou criatividade e articulação política para elaboração de propostas que levassem a modificações na estrutura industrial, e em particular para a indústria petroquímica.

O segundo quinquênio de década de 80 iniciou com expectativas diante da mudança no quadro político e da possibilidade de alteração nos rumos da política econômica. O I Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República - I PND-NR - (1986/89) tornava explícito o interesse em construir um novo padrão de industrialização baseado na busca da eficiência produtiva e na preservação e no fortalecimento da estrutura industrial existente. Para tanto, pretendia-se promover a incorporação intensiva do progresso técnico nos moldes das economias industrializadas, utilizar o potencial da capacidade ociosa, corrigir os desequilíbrios setoriais e promover investimentos em setores com inserção internacional. Todavia, as pretensões do I PND-NR estiveram sujeitas às vicissitudes das sucessivas mudanças internas no quadro de gestores da política econômica, cujo produto deste contexto pode ser verificado nos vários documentos elaborados para a área industrial sem apresentarem unidade programática. (SUZIGAN, 1988: 138 e CARNEIRO e BUAINAIM, 1989: 62). No âmbito específico, a preocupação do Estado com a indústria petroquímica estava centralizada em concluir os projetos em implantação e realizar investimentos menores no intuito de aumentar a eficiência produtiva. Considerava que, mesmo com a retomada do crescimento interno a curto prazo, não seriam necessários investimentos de grande porte para expandir a capacidade produtiva. Suas ações estavam resumidas na consolidação do pólo

petroquímico do RS através do melhoramento da eficiência produtiva pela otimização dos processos, introdução de controle eletrônico e redução de requisitos energéticos; no prosseguimento da implantação das unidades de 2ª geração; e no desenvolvimento da indústria de transformação de produtos petroquímicos (BRASIL, 1986a: 146 e 147).

Por sua vez, estudos do MIC elaborados no mesmo ano, ao contrário do I PND-NR, apontavam a necessidade de maiores investimentos no setor. Projeções indicavam falta de petroquímicos para o início da nova década caso ocorresse a taxa média de crescimento econômico estimada. A preocupação em aumentar a oferta de produtos petroquímicos deveria ser imediata em função do tempo para se implantar projetos de grande dimensão. Neste projeto de expansão, o Estado deveria reduzir sua participação em favor da empresa nacional, uma vez que no quadro geral da economia seria desenvolvido programa de privatização de empresas industriais de sua propriedade. O privilégio à empresa nacional teria como suporte uma política industrial destinada a ampliar as condições empresariais, tanto que, pela primeira vez é indicada a necessidade de promover fusões entre grupos e empresas garantindo o controle nacional, para que fossem geradas condições de elevar as capacitações gerencial e técnica e possibilitar melhores condições para realização de investimentos em P&D (BRASIL, 1986b: 32-36). Outro estudo realizado no mesmo ano, por um grupo interministerial de trabalho sobre política industrial - SEPLAN, IPEA, MIC, MINIFAZ e MCT - apresentou duas intenções com relação à indústria petroquímica. A primeira referia-se à necessidade do Estado iniciar estudos visando definir nova fase de investimentos, dado que trabalhos existentes apontavam insuficiência de produtos a partir de 1990. A segunda apresentava ênfase à ação indutora do Estado em ampliar a capacidade de modernização e desenvolvimento em setores intensivos em tecnologia (BRASIL, 1986a: 5 e 11).

A partir destas intenções, em 1987 foi elaborado um plano de desenvolvimento específico para o setor, Programa Nacional de Petroquímica - PNP - (1987/95). Estabeleceu-se um programa de investimento que atendia as demandas para a implantação de um novo pólo no RJ e as ampliações dos pólos de SP, BA e RS, abrangendo inversões em centrais de matérias-primas e segmentos de 2ª geração. Para a implantação do pólo RJ, o Estado valia-se de nova orientação em relação às implantações anteriores - menos responsabilidade na conformação do complexo a ser instalado. A sua participação se resumia, inicialmente, nas atividades das centrais, mas

com a incumbência de passar depois o controle à iniciativa privada, enquanto os projetos *downstream* seriam de responsabilidade exclusiva do setor privado. Através da instalação deste novo pólo, pretendia-se promover a concentração de empresas por meio do processo de seleção de projetos e programas de incentivos governamentais no intuito de reestruturar a indústria nos moldes do porte das empresas petroquímicas internacionais. A posterior revisão das metas em termos de recursos de investimentos e ampliação da capacidade, feita após alguns meses do lançamento, não alterou a essência do projeto de combinar, de um lado, a menor participação do Estado e, de outro, a pretensão de reformular o modelo empresarial.

Com o final da década apresentando a gestão da política econômica sem rumo e sem capacidade de intervenção, cresce o movimento na sociedade a favor do fim da intervenção estatal na economia, reforçando a elaboração de um novo projeto de desenvolvimento marcado por conotações liberais que se instauraria no início de 1990. A Política Industrial e de Comércio Exterior - PICE - (1990/95) apontou a necessidade de se estabelecer um novo padrão de desenvolvimento industrial em razão da instabilidade macroeconômica, proteção elevada e indiscriminada contra as importações e concessão abusiva de reduções fiscais e de subsídios. No sentido de reverter este quadro, lançou um conjunto de políticas de competição e de competitividade, em cujo centro norteador estavam as proposições do deslocamento dos mecanismos de regulação da esfera do Estado para o mercado, a orientação do desenvolvimento voltado para o mercado externo a partir de setores com vantagens comparativas reveladas, o papel relevante das empresas estrangeiras como indutoras do desenvolvimento industrial e tecnológico e a desconsideração ao princípio de prioridade e de seletividade na formalização da política industrial (BAPTISTA e JORGE, 1993: 4). Dentro das pretensões colocadas pelo marco geral da orientação política, a indústria petroquímica seria alvo de políticas de competição e medidas de competitividade expressas através da liberalização comercial, atração à maior participação do capital estrangeiro, privatização das participações públicas nas empresas, redução dos custos de investimentos privados, melhoria da infraestrutura e reformulação do modelo empresarial, através de um processo de reestruturação sem a tutela do Estado (BRASIL, 1990: 4-7 e 14). Esta consideração programática significou um rompimento à atenção dada pelos planos de ação do Estado

em constituir e desenvolver a indústria petroquímica, cuja trajetória de crescimento sempre esteve intimamente associada à intervenção estatal.

2.2 IMPLANTAÇÃO DA INDÚSTRIA PETROQUÍMICA E A NATUREZA DO PADRÃO DE REGULAÇÃO ESTATAL

2.2.1 AUSÊNCIA DE RESPOSTA DO CAPITAL PRIVADO E AVANÇO RELATIVO DA AÇÃO DO ESTADO

O início da trajetória de desenvolvimento da indústria petroquímica esteve atrelado à estruturação da indústria de refino de petróleo no Brasil, trazendo consigo o reflexo do contexto de defesa de soberania nacional que historicamente marcou a constituição desta indústria. O CNP, órgão regulador da política petrolífera, dera os primeiros passos para a regulamentação da indústria petroquímica no país através da criação da Comissão Especial da Indústria Petroquímica, que tinha o objetivo de possibilitar às empresas privadas o aproveitamento das sobras de matérias-primas do refino de petróleo para transformação em produtos petroquímicos. Às empresas interessadas era garantida a reserva de mercado para suas atividades, tendo em vista a política cambial orientada em promover a substituição de importações e proibir a entrada de produtos que viessem a ser elaborados internamente.

Os acontecimentos que marcaram as primeiras ações na constituição da indústria evidenciavam que, ao mesmo tempo em que se abria a possibilidade de que grupos privados nacionais investissem nesta atividade, tomava-se decisão de garantir à empresa estatal o aproveitamento dos gases residuais das refinarias. Enquanto a Comissão Especial da Indústria Petroquímica publicava edital convocando empresas interessadas em concorrerem para a produção de petroquímicos básicos, o CNP assinava contrato para a construção de fábrica de fertilizantes objetivando a produção de amônia, e a Petrobrás lançava projeto visando a construção de uma fábrica de eteno.

A falta de uma definição clara a respeito de responsabilidade público-privada na condução da atividade petroquímica gerava um clima de incerteza, dificultando a estruturação da indústria no país. No cerne da questão estava o receio privado de que o monopólio estatal do petróleo fosse estendido à petroquímica. Consciente deste fato, o CNP determinou em instrução (Resolução nº 03/54) que a implantação da indústria petroquímica deveria caber tanto quanto possível à iniciativa privada. Esperava, com

isso, deixar claros os limites do monopólio estatal e aguardava a entrada de capitais nacionais, sobretudo os ligados ao refino do petróleo para se inserirem em projetos petroquímicos. Na medida em que ambas as expectativas não se concretizavam e agregando outra preocupação referente ao risco de monopolização privada do setor, o CNP elaborou nova determinação (Resolução nº 01/57) com várias definições: deixava explícito que a atividade petroquímica não fazia parte do monopólio estatal; classificava as matérias-primas básicas e os produtos essenciais; estabelecia a atuação da Petrobrás nas atividades industriais e comerciais das matérias-primas básicas e produtos essenciais em complementação aos empreendimentos privados; e dava prioridade na distribuição de insumos básicos à iniciativa privada com maior participação de capital nacional numa situação de demanda excedente no mercado.

Tais resoluções vieram, na verdade, constituir os primeiros delineamentos entre as funções do setor público e da iniciativa privada na constituição da indústria petroquímica. Definiram-se as tarefas: o setor público responsabilizando-se pelas matérias-primas básicas e produtos essenciais e a iniciativa privada pela transformação em produtos intermediários e de consumo final¹⁸. Esta divisão de tarefas não se concretizou na totalidade em função das limitações citadas abaixo, contudo, deixou marcado o caminho que seria seguido mais adiante pela petroquímica no país. Estas medidas contribuíram para reduzir a incerteza privada quanto ao fornecimento de insumos petroquímicos básicos, pois as indefinições quanto às regras para o setor estavam levando à ocorrência de investimentos em rotas não-petroquímicas para a produção de produtos petroquímicos¹⁹.

Em particular, a última resolução colocava pontos que o capital multinacional teria que enfrentar ou estaria sujeito em seus negócios no setor. A determinação apontava certa reserva de mercado para o capital nacional, pois em caso das matérias-primas básicas e dos produtos essenciais da Petrobrás serem insuficientes, os procedimentos e critérios para atendimento dos pedidos de importações deveriam pautar, além da essencialidade do produto e dos gastos em divisas que pudesse representar, a participação do capital nacional na composição do capital da empresa. Da mesma forma,

¹⁸ Segundo JORGE (1978: 4), o CNP, através da regulamentação de janeiro de 1957, definia como matérias-primas básicas: metano, etano, propeno, butenos, benzeno, tolueno, xilenos e gás de síntese (mistura de hidrogênio e monóxido de carbono); e como produtos essenciais: metanol, amônia, ácido nítrico, chumbo tetraetila, butadieno, estireno e borracha sintética.

¹⁹ De acordo com SILVA (1991: 34), os grupos econômicos, sobretudo os multinacionais, estavam realizando investimentos para obtenção de MVC e PVC a partir de acetileno conseguido através do carbureto cálcio, fabricação de PEBD a partir do eteno obtido do álcool, etc.

a instrução, ao permitir à Petrobrás o monopólio na produção de petroquímicos básicos, fundamentais para a continuidade da produção de intermediários e finais, dava-lhe maior poder de barganha para negociar pontos relativos à petroquímica junto ao capital multinacional em favor do capital nacional.

Apesar de esforços em definir funções para o estabelecimento da indústria petroquímica, a ausência do empresariado nacional e a tímida participação das empresas multinacionais permitiam ao Estado ir se formando como direcionador da indústria através da atuação da Petrobrás. As determinações (Resoluções nº 03/54 e nº 01/57) que fixaram as orientações mestras para a petroquímica espelhavam esta situação, por permitir que a presença da Petrobrás não somente assegurasse o suprimento de produtos primários e evitasse qualquer monopólio privado, mas também estimulasse o desenvolvimento do setor. Tanto que, no final dos anos 50 e limiar dos anos 60, a estatal desenvolvia várias ações que permitiam ter liderança na atividade petroquímica básica, com destaques para: funcionamento da fábrica de fertilizante e amônia; fornecimento de eteno e propeno; início das operações da fábrica de borracha sintética; aproveitamento de gás natural para produção de amônia e uréia; início de operação de nova refinaria e ampliação de refinarias existentes; e, no campo da capacitação técnica, desde o ano de sua criação, começaram a ser desenvolvidos cursos de treinamento para engenheiros e químicos nas áreas de exploração, produção e refino, cuja experiência seria estendida, posteriormente, à petroquímica (DA POIAN, 1980: 301 e 302 e BÜRER, 1982: 14 e 15).

Em paralelo ao fortalecimento da posição do Estado através de ações executivas da Petrobrás, a iniciativa privada, tanto nacional como multinacional, mantinha-se, por razões diferentes, reticente em fazer inversões na petroquímica. O capital nacional apresentava várias deficiências que impediam responder favoravelmente à proteção existente, destacando-se: falta de elevado volume de recursos para implantar unidades produtoras de petroquímicos básicos; inexistência de capacitações tecnológicas próprias; ausência de grupos de porte e com tradição industrial próximos da indústria química; e o fraco relacionamento com o capital internacional para negociações de tecnologia. Por outro lado, o capital multinacional mantinha-se receoso às grandes inversões na atividade petroquímica por razões econômicas e políticas: o temor da extensão do monopólio estatal, reforçado com a medida (Decreto-lei 53.701/64) que desapropriava em nome da Petrobrás as ações das empresas privadas de refino de petróleo; a existência de baixa

oferta interna de petroquímicos básicos e intermediários; e a ocorrência de movimentos políticos nacionalistas que buscavam aumentar a intervenção estatal na economia.

A indústria petroquímica chegava aos primeiros anos da década de 60 com algumas definições, em que pese o setor ainda não apresentar uma dinâmica própria de crescimento. Embora a petroquímica se desenvolvesse como apêndice da exploração e refino de petróleo, estava claro àquela altura que à iniciativa privada não caberia a produção de orgânicos básicos, e sim de produtos a partir da 2ª geração petroquímica. Esta, para viabilizar qualquer projeto, estava sujeita às regras ditadas ao setor pela Petrobrás, não somente pelo fornecimento de matérias-primas básicas, mas também devido à orientação estratégica traçada para a petroquímica, em que, embora não explicitada, estava a determinação de impossibilitar a criação de monopólios multinacionais nos petroquímicos básicos, tendo em vista que, se porventura se concretizasse, inviabilizar-se-iam os investimentos privados nacionais nos petroquímicos intermediários e finais.

Em que pese a trajetória perseguida pela petroquímica até aquele instante não contar com uma política industrial explícita e não deparar com uma estrutura de incentivos e de financiamentos atuando de forma conjunta, existia uma estratégia de crescimento definida a partir de uma burocracia da indústria petrolífera. Esta burocracia, ao possuir a capacidade de regulação setorial, impunha a direção e o ritmo à estruturação da indústria, ao ponto de divergir da orientação de facilitar o acesso ao capital multinacional dada pelo modelo de desenvolvimento às indústrias dinâmicas²⁰. Se os avanços não eram maiores, decorriam em grande monta da falta de uma definição política global do Estado para a constituição do setor e da inexistência de uma iniciativa privada nacional com condições técnica e financeira fortes para efetuar grandes investimentos requeridos no campo da petroquímica.

²⁰ Como observa SUAREZ (1986: 69). "(...) a tecnoburocracia da indústria petrolífera já tinha um alto nível de consolidação ao ponto de lhe permitir uma estratégia de crescimento com a implantação da petroquímica de maneira própria e independente do - bem como contraditória ao - modelo de desenvolvimento".

2.2.2 DEFINIÇÃO POLÍTICA E PARTICIPAÇÃO DO ESTADO EM PÓLO PETROQUÍMICO

Nas diretrizes do modelo de desenvolvimento que se inicia a partir de 1964, a petroquímica passou a ser considerada peça fundamental no processo de modernização e de expansão da estrutura produtiva e objeto de diretrizes explícitas, de maiores incentivos e de apoio institucional mais abrangente, expresso em projeto setorial de industrialização. Neste programa de desenvolvimento, caberia ao Estado proporcionar condições para que a atividade produtiva na petroquímica fosse exercida pela iniciativa privada. A nova orientação justificada pelos *policy-makers* fundamentava-se no argumento de que a falta de clara definição do governo quanto ao papel da iniciativa privada e o padrão de comportamento nacionalista e irracional da Petrobrás criavam um clima adverso para investimentos privados na petroquímica (TEIXEIRA, 1985: 153 e 154).

Como parte deste objetivo, procurou-se deixar transparente através de legislação as áreas de competência público-privada para estabelecimento de projetos industriais petroquímicos. No âmbito específico do CNP, uma comissão encarregada de estudar medidas para o desenvolvimento deste setor sugeria que fosse dado caráter privado às atividades da indústria petroquímica e que a mesma não estivesse sujeita ao monopólio do Estado. A esta recomendação, transformada de instrução interna (Resolução nº 05/65) em lei federal (Decreto-lei 56.571/65), seguiriam outras determinações: revogação do decreto anterior (Decreto-lei 53.701/64) que desapropriava as refinarias privadas em nome da Petrobrás, garantindo, com isso, o direito privado de propriedade (Decreto-lei 56.570/65); e a possibilidade das refinarias privadas expandirem a capacidade produtiva para a obtenção da nafta (Decreto-lei 61/66). No contexto da gestão da política econômica geral, buscou-se eliminar as restrições que intimidavam a atuação mais efetiva do capital multinacional na economia. Foram regulamentadas sobre outros parâmetros e em melhores condições as remessas de lucro e dado tratamento idêntico de capital e pagamentos de tecnologia importada, visando não somente

estimular o capital multinacional a investir na economia em geral, como também na indústria petroquímica em particular.

Por sua vez, o objetivo de possibilitar o avanço da iniciativa privada na petroquímica encontrou resistências dentro dos aparatos institucionais - BNDES e Petrobrás. Ao longo do estabelecimento dos vários decretos elaborados a partir de 1964 fixando competências, oferecendo condições especiais de financiamentos, determinando estímulos fiscais, etc., para a iniciativa privada, paralelamente, técnicos destes órgãos públicos elaboraram um programa conjunto para o desenvolvimento da indústria petroquímica, com parte da responsabilidade produtiva de competência estatal. Tratava-se de uma proposta de expansão da indústria através da formação de *joint-venture* entre empresas do Estado, cabendo à iniciativa privada inserir-se em projetos à frente dos petroquímicos básicos e essenciais²¹. Dentro do encaminhamento do projeto, BNDES-Petrobrás resolveram consultar o setor privado e solicitar orientação junto às instâncias superiores da administração federal visando viabilizá-lo. Como resultado, tanto a iniciativa privada como a administração pública mostraram-se contrárias a sua realização. Em que pese a rejeição, pôde-se constatar algumas evidências que serviram de pontos de referência para o desenvolvimento da petroquímica: autonomia de parte da burocracia pública em propor projeto contra a orientação política geral; aglutinação de interesses entre instâncias burocráticas em levar adiante projeto de interesse comum; e proposta de formar *joint-venture* entre instâncias públicas.

Em paralelo a este processo, foi se desenhando um quadro com o objetivo de colocar o Estado nas funções de planejamento macroeconômico e de fixação de diretrizes políticas e de deixar à iniciativa privada a responsabilidade da ação executiva na indústria petroquímica. No âmbito do Estado criou-se o Grupo Executivo da Indústria Química - GEIQUIM - (Decreto-lei 53.975/64) como órgão responsável pelo planejamento da indústria petroquímica dentro do CDI, instância subordinada ao MIC, cuja orientação geral se constituía em promover o desenvolvimento do parque industrial segundo metas globais estabelecidas pela política econômica. Além do planejamento, o GEIQUIM tinha a incumbência de fazer análises técnica, econômica e financeira; aprovar

²¹ MARTINS (1979) e MARTINS e THÉRY (1981) descrevem como se processou a estratégia das burocracias do BNDES e da Petrobrás em trazer à responsabilidade do Estado a produção de petroquímicos básicos e essenciais e como ocorreram conflitos de interesses entre estas instâncias, principalmente no tocante ao desejo do BNDES em adquirir parte das ações do capital da indústria nascente, numa clara intenção de tornar-se em *holding* do setor.

a instalação, ampliação e modernização da estrutura industrial; e conceder incentivos para projetos industriais petroquímicos. Por se tratar de um grupo executivo, o GEIQUIM congregava representantes de outras instituições do Estado que tinham vinculações com suas atribuições (MINIPLAN, BNDES e outros órgãos oficiais). A reformulação institucional ocorrida em fins dos anos 70, com a substituição do GEIQUIM pelo Grupo Setorial III - GSIII - e pelo Grupo de Estudos e Projetos - GEP - no âmbito do CDI, manteve a diretriz anteriormente definida à instância como espaço institucional voltado à política de substituição de importações para a petroquímica. Em paralelo às incumbências do GEIQUIM, buscou-se regulamentar a atividade no âmbito do CNP (Decreto-lei 56.571/65) com as seguintes principais funções: controlar a instalação das empresas destinadas à fabricação de produtos petroquímicos básicos; exercer controle indireto (fiscalização e registro) sobre empresas que se dedicassem à fabricação de produtos intermediários e finais; assegurar o suprimento de matérias-primas internas; garantir importação quando necessário; e definir projetos que poderiam usufruir dos incentivos e benefícios pelo GEIQUIM. Posteriormente, visando dar maior autonomia decisória ao GEIQUIM, esta última atribuição foi alterada por ocasião da redefinição de áreas de responsabilidade entre o MME e o MIC (SUZIGAN et al. 1974: 68).

Na segunda metade dos anos 60 ocorreram mudanças no comando da política econômica que possibilitaram orientação mais fortemente voltada para ação efetiva do Estado na economia, em particular na geração de condições para crescimento e autonomia do setor produtivo estatal. A reforma administrativa empreendida possibilitou ao setor produtivo estatal adquirir capacidade de autofinanciamento para crescimento e liberar-se do controle financeiro do Estado. Com maior autonomia financeira, cresceram o número de subsidiárias e *holdings* setoriais. No contexto desta ocorrência geral, mudanças no comando administrativo da Petrobrás garantiram a elaboração de estratégia própria de crescimento que vieram influenciar o desempenho da petroquímica. Ascendeu novo corpo técnico que considerava a estatal uma unidade de valorização de capital, cujas ações deveriam concentrar-se em atividades que apresentassem retorno mais rápido e riscos menores. Os investimentos passaram a ocorrer com maior ênfase nas atividades de refino, aumentando a disponibilidade de

matérias-primas petroquímicas e o poder de avançar estrategicamente em atividades petroquímicas colocadas à jusante.

Em paralelo, com o clima político favorável e a legislação abrindo espaços para inversões, começaram a surgir projetos petroquímicos de propriedade da iniciativa privada. Duas propostas de investimentos em centrais de matérias-primas dariam início a um processo cujo desenvolvimento marcaria os destinos da indústria petroquímica. O primeiro projeto apresentado foi do grupo americano Union Carbide, ligado à atividade química, que desejava se inserir na produção de eteno a partir da nafta com o intuito de obter polietileno de baixa densidade e MVC. Esta planta petroquímica estava projetada para utilizar processo de craqueamento da nafta Wulf, considerado, na época, uma inovação no setor de produtos básicos. O segundo projeto provinha do grupo nacional Capuava, proprietário de refinaria de petróleo, juntamente com os grupos nacionais Moreira Salles e Ultra e um sócio estrangeiro, Phillips Petroleum, considerado uma companhia petrolífera independente dos EUA. Todavia, ambos os projetos vieram apresentar problemas para se viabilizarem. O projeto de instalação da unidade industrial da Union Carbide foi interrompido. O processo tecnológico Wulf estava revelando problemas estruturais em outras plantas, inviabilizando a continuidade de uso. Para o grupo econômico multinacional, a reformulação desta estratégia exigiria elevados custos e, naquele momento, tornava-se mais interessante desativá-lo no Brasil. Por sua vez, o projeto de construção da Petroquímica União S. A. - PQU - vinha em seu curso apresentando problemas crescentes de atraso e de custos adicionais. O grupo financeiro Moreira Salles e a multinacional Phillips Petroleum não concordaram em aumentar o risco de empreendimento e se retiraram do projeto²².

Estas duas ocorrências trouxeram momentos de indefinição quanto ao objetivo de possibilitar o acesso da iniciativa privada na produção de petroquímicos básicos. A saída de um grupo multinacional do projeto de petroquímico básico gerava incerteza em seus pares no tocante a decisões futuras de investimento neste segmento produtivo, e a falta de experiência e as debilidades técnica e financeira dos grupos privados nacionais

²² Segundo TEIXEIRA (1986: 33), a retirada do grupo financeiro Moreira Salles reiterou a incapacidade interna que têm os grupos financeiros em participar de empreendimentos industriais: a ocorrência de fatos não planejados levam a preferir a atividade tradicional do que compartilhar riscos em outras áreas. A saída da multinacional Phillips Petroleum decorreu de problemas que vinham se apresentando em outro projeto petroquímico - produção de fertilizantes - com outro grupo econômico nacional, levando a retirada de ambos os empreendimentos.

evidenciavam os limites postos às orientações política e econômica vigentes. Paralelamente, reinava a preocupação de grupos nacionalistas, tanto da burocracia como de militares, em garantir o domínio na oferta de matérias-primas para a indústria petroquímica. Em meio a estas indefinições, duas resoluções ocorreram envolvendo ações do Estado: a) as negociações que envolviam a oferta de nafta à PQU e o destino dos subprodutos combustíveis da indústria petroquímica, em discussão na época, passaram a incluir a possibilidade de associação do Estado em projetos petroquímicos com a iniciativa privada; e b) decidia-se que a Petrobrás se constituiria na única supridora de nafta para a indústria petroquímica.

Os resultados negativos gerados com os primeiros projetos industriais de petroquímicos básicos somados às informações que apontavam o crescimento das importações de petroquímicos a taxas significativamente elevadas em relação ao consumo levaram à substituição do planejamento incerto sobre a iniciativa privada pelo planejamento assegurado do Estado empreendedor na atividade petroquímica. Para assegurar a participação do Estado em empreendimentos com a iniciativa privada, exigia-se superar o entrave legal (Decreto-lei 2.004/53) colocado por ocasião da criação da Petrobrás. A solução encontrada foi criar uma subsidiária, Petrobrás Química S. A. - Petroquímica (Decreto-lei 61.981/67), permitindo legalmente participar de qualquer empreendimento (fabricação, comércio, distribuição, transporte, importação, exportação e serviços relacionados à química e petroquímica) com a iniciativa privada.

A solicitação do setor privado para o Estado inserir-se na indústria petroquímica deve ser entendida segundo a necessidade de cada sócio participante. Para o capital nacional, as razões de saída do sócio estrangeiro nos primeiros projetos petroquímicos citados, a dificuldade em se associar com outros grupos estrangeiros e as incapacidades técnica e financeira para adentrar grandes empreendimentos, levaram a procurar o Estado como sócio. Para o capital multinacional ter o Estado como sócio constituía uma forma de garantir sua participação, pois era temeroso se associar com o capital nacional, em face de suas dificuldades estruturais e falta de experiência no setor petroquímico. A aglutinação de capitais privados e o Estado, ainda que de forma mais espontânea do que por força de maiores diretrizes governamentais, situação que somente iria ocorrer mais adiante, significou a possibilidade do capital privado nacional adentrar num segmento

dinâmico da indústria de transformação e ter acesso ao padrão tecnológico desenvolvido em escala mundial.

2.2.3 REGULAÇÃO DO ESTADO: ARCABOUÇO INSTITUCIONAL E INSTRUMENTOS DE POLÍTICA ECONÔMICA NA IMPLANTAÇÃO DE PÓLOS PETROQUÍMICOS

A Petroquisa iniciou participação de forma secundária na composição do capital da PQU sem condições de influenciar as suas decisões estratégicas, porém, esta situação alterou-se com a desistência de continuidade de alguns sócios no empreendimento. No início dos anos 70, o grupo financeiro Moreira Salles afastou-se das atividades petroquímicas, e o grupo Capuava, na época maior acionista da *holding* Unipar e principal acionista da PQU, enfrentava dificuldades financeiras em face dos elevados investimentos assumidos no setor e do desempenho econômico negativo em suas outras atividades. O agravamento desta situação levou o grupo Capuava a ceder o controle acionário da PQU à Petroquisa e a Refinaria Capuava à Petrobrás. O crescimento da participação da Petroquisa não se resumiu no controle acionário da central de matérias-primas, mas estendeu-se a alguns empreendimentos *downstream* que se estabeleceram ao seu redor através da associação com os capitais nacional e multinacional numa primeira experiência de modelo de empreendimento tripartite que se tornaria padrão na indústria²³.

O pólo petroquímico de SP, inaugurado em 1972, contou em sua operação inicial com a participação de grupos nacionais com atividades próximas da petroquímica como o grupo Capuava, proprietário de refinaria de petróleo; o grupo Ultra, com atividades na área de gás e liquefeito de petróleo; e o grupo Cevekol, com alguns investimentos na área dos petroquímicos antes de 1964. Em que pese algumas aproximações com a indústria, adentrar em projetos para produção de petroquímicos básicos, intermediários e finais se constituía em decisão marcada por forte incerteza, atenuada, em parte, pelo suporte do Estado e pela presença de sócios estrangeiros com tradição nas áreas química e petroquímica, dentre os quais Solvay, Bayer e Shell.

²³ O marco inicial do modelo tripartite ocorreu nas constituições das empresas Poliolefinas e Oxiteno. Posteriormente se estendeu com a mudança na composição de capital da Companhia Brasileira de Estireno - CBE.

No pólo petroquímico de SP, o objetivo foi implantar a indústria dentro do processo de substituição de importações, sem se importar com as concorrências de condições desfavoráveis em sua constituição. Como grande parte dos financiamentos *downstream* eram externos e formados na forma de *supplier's credit*, tornaram-se obrigatórias a compra de equipamentos e a contratação de serviços de engenharia nos países de origem dos financiamentos. As condições contratuais de licenciamento dos processos tecnológicos eram desfavoráveis para sócios nacionais: impossibilidade de expandir a capacidade ou duplicar instalações sem que um novo contrato fosse realizado e novos custos assumidos; limitação do acesso a vendas para o mercado externo; exigência de compra de insumos; pagamento de licenciamento de marcas; e impedimento do sócio nacional de participar no gerenciamento dos projetos (TEIXEIRA, 1986: 35).

Durante o período de instalação do pólo de SP (1968/72), iniciou-se debate sobre a estratégia de expansão do setor, consubstanciado pelo objetivo de prosseguir o processo de substituição de importações e de seguir as diretrizes estabelecidas no I PND de manter a economia na trajetória de crescimento. No âmbito da discussão sobre a necessidade de expansão do parque industrial petroquímico, abriu-se disputa política envolvendo diferentes interesses regionais ao cabo de aproximadamente dois anos. Os interesses expressavam-se através da instalação de um novo pólo (RJ, SE, RS e BA) e ampliação do já existente (SP). Dentre os postulantes, a BA já vinha desde o final dos anos 60, através da administração estadual, empreendendo esforços para criar condições de desenvolvimento regional a partir de futura instalação de um parque industrial petroquímico. As primeiras respostas favoráveis para viabilizar este empreendimento foram obtidas através das conclusões do estudo do Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID -, realizado com o intuito de apontar condições de desenvolvimento para Salvador e sua zona de influência. O estudo financiado pela FINEP procurou fornecer subsídios ao processo de decisão da Petrobrás, Petroquisa, CNP e GEIQUIM e sugerir oportunidades de investimentos à iniciativa privada na BA. Suas conclusões técnicas, que se constituíram num instrumento político de negociação, apontavam que a região estaria apta a viabilizar novo pólo petroquímico, principalmente em face de: possuir vantagens decorrentes das propriedades das matérias-primas petroquímicas - quantidades e custos; e inserir-se no contexto da política nacional de

desenvolvimento regional voltada a expandir a economia de novas regiões, promover a integração de mercados regionais e atender o objetivo de segurança industrial e militar.

A demanda da BA para a criação de um novo pólo petroquímico encontrou respaldo no âmbito da burocracia do Estado. A solicitação vinha ao encontro da decisão estratégica da Petrobrás de participar mais efetivamente na constituição da indústria petroquímica. A instalação de um novo pólo representava a oportunidade de avançar as decisões segundo a gestão empresarial, aprofundar a integração vertical e apoiar em melhores condições os investimentos privados. Algumas decisões vinham ocorrendo, com a participação da burocracia técnica do Estado em favor da instalação de um novo pólo petroquímico na BA: técnicos da Petrobrás e Petroquisa participaram do estudo de viabilidade do projeto de implantação realizado pela empresa CLAN S. A. Consultoria e Planejamento, influenciando suas conclusões; vários projetos petroquímicos já vinham sendo aprovados no âmbito do CDI, visando aproveitar o gás natural e os incentivos fiscais da SUDENE; e decisão do Conselho de Administração da Petrobrás, antes de qualquer resolução superior da administração federal, de apoiar a instalação do pólo na BA, assegurando o fornecimento de matérias-primas para a indústria de produtos básicos e delegando à Petroquisa participação ativa em sua instalação.

Após o pronunciamento oficial de apoio à instalação do pólo petroquímico na BA, em meados de 1970, formou-se uma comissão especial composta por membros da Petrobrás, Petroquisa, BNDES e CDI com o objetivo de definir as condições técnicas para implantação. Utilizando-se de estudos realizados anteriormente acerca das condições existentes para o desenvolvimento da indústria petroquímica na BA e da experiência alcançada pelos técnicos destes órgãos por ocasião da instalação do pólo de SP, definiram-se as diretrizes de implantação presentes na Resolução nº 02/70 do CDI. Desta resolução, dois pontos devem ser destacados: primeiro, a recomendação para a Petrobrás, através da Petroquisa de exercer a liderança na implantação dos projetos; e segundo, a definição de um arranjo institucional envolvendo representantes dos Ministérios da Indústria e Comércio, Planejamento, Fazenda, Interior e Minas e Energia para definir escala de produção, política de preços, estruturas tecnológica, financeira e empresarial das unidades do complexo. Posteriormente, a Exposição de Motivos nº 213/71, considerada o marco da instalação do pólo petroquímico no Nordeste, estabelecia para a Petroquisa a função de criar uma empresa piloto com o intuito de dar

continuidade aos estudos técnicos que vinham se processando no âmbito da esfera pública e coordenar a implantação do pólo na BA. Em atendimento a esta instrução, criou-se, em 1972, a Companhia Petroquímica do Nordeste S. A. - Copene - com as responsabilidades de elaborar a concepção básica do pólo (esquema de produção, dimensionamento, cronograma físico e programa de investimentos); ser responsável pela operação e instalação das centrais de matérias-primas, manutenção e utilidades; e atender as recomendações de que os projetos de 2ª geração fossem de controle privado e que as empresas consumidoras de matérias-primas deveriam participar da composição da central.

Dentro da tarefa de elaboração da concepção básica, buscou-se adotar a concepção de complexo integrado no intuito de obter economias de escala e de aglomeração. Seguindo o modelo de complexos petroquímicos existentes em outros países, estabeleceu-se que a central de matérias-primas, Copene, fornecedora de petroquímicos básicos, conectar-se-ia com empresas produtoras de intermediários e finais, servidas por centrais de utilidade e serviços de manutenção. Em seu início, a central de matérias-primas seria formada como totalmente de propriedade da Petroquisa, mas deveria em seguida, ter 49% de seu capital em propriedade das empresas que se estabelecessem à sua jusante. Ao passo que, na constituição das empresas de 2ª geração adotou-se o modelo tripartite com a composição acionária dividida entre: a) o Estado, através da Petroquisa, cuja participação nunca poderia ser inferior a qualquer acionista; b) a empresa estrangeira de capital privado, cuja integração de capital seria através da capitalização da tecnologia; e c) o capital nacional. Apesar de admitir certa flexibilidade ao modelo em face das circunstâncias de cada negociação, deveria se garantir como regra a maioria nacional e privada no controle do capital²⁴.

A presença dos grupos econômicos nacionais seguiu o padrão estratégico de possibilitar condições para a formação de um empresariado nacional neste segmento produtivo, haja vista que de outra forma seriam excluídos devido às características da indústria. No contexto do projeto predominaram, em seu início, grupos novos e

²⁴ Segundo ERBER e VERMULM (1993: 82) apud BASTOS (1989), o modelo foi constituído de forma flexível, com as 19 empresas que iniciaram o pólo apresentando a seguinte composição: 15 seguiram o modelo tripartite, sendo que 13 tinham como sócio estatal a Petroquisa e 2 o BNDES. Das restantes, duas eram *joint-ventures* entre capitais nacionais e estrangeiros, uma decorria da associação entre uma firma de engenharia e a FINEP, e uma outra era subsidiária de um grupo paulista. Todavia, conforme

inexperientes tais como: grupos econômicos regionais oriundos do setor financeiro, como o Econômico e o Mariani e da construção pesada, como o Odebrecht; grupos já atuantes na petroquímica como o Ultra, com participações na PQU. Oxiteno e Ultrafertil, e o Cevekol, que anteriormente investira na química-petroquímica; e os grupos de pouca expressão como Paskin, Rocha Miranda, Peixoto de Castro e Suzano, que aproveitaram os incentivos e benefícios fiscais e financeiros para entrarem no setor. Outros grupos econômicos de expressão no pólo paulista, como o Unipar, preferiram ficar de fora dos projetos iniciais, seja por razão financeira, seja por se opor à intervenção estatal na indústria (BASTOS, 1989: 83 e 84). No tocante aos sócios estrangeiros, os japoneses, diferentemente dos americanos e europeus que não se interessaram pelo modelo tripartite, acabaram por se constituírem nos maiores investidores externos, numa demonstração de esforço para competir no mercado de tecnologia da indústria química mundial e de oportunismo para entrar num mercado interno com potencial de expansão.

Para implantar o pólo petroquímico no Nordeste, o Estado fez valer as funções de planejador, ordenador, proprietário e agente financeiro. Procurou estender os incentivos fiscais válidos para indústria petroquímica independente da localização; acionou o fomento regional à industrialização; proporcionou e criou diversos mecanismos de financiamento com o objetivo de reduzir significativamente a necessidade de capital de risco privado e tornar atrativa a decisão privada de investimento numa área distante do centro econômico do país. No contexto do CDI foram concedidos incentivos fiscais para compra de máquinas e equipamentos nacionais e importados; nas esferas da SUDENE e do governo estadual foram proporcionadas a isenção e a redução de impostos e mecanismos de capitalização de empresas; e no âmbito do BNDES foram acionadas várias formas de financiamento de longo prazo para investimentos fixos, de capital de giro e de capitalização das empresas.

No CDI, os incentivos fiscais concedidos para beneficiar a implantação do segundo pólo eram os seguintes: isenção integral do imposto de importação e do imposto de produtos industrializados para aquisição de máquinas e equipamentos e instrumentos necessários aos projetos de investimentos (Decreto-lei 1.137/70), posteriormente esta redução elevou-se para 80% do valor dos tributos (Decreto-lei

PETROBRÁS (s/d: 21), cada um dos três grupos deveria entrar com menos de 50% do capital votante, de forma que fosse garantido o controle nacional e privado.

1.428/75); crédito ao comprador de equipamentos nacionais no valor do imposto de produtos industrializados (Decreto-lei 1.136/70); depreciação acelerada sobre bens de fabricação nacional para efeito de apuração de imposto de renda devido a acordo com instruções da Secretária da Receita Federal (Decreto-lei 1.137/70)²⁵. Os incentivos fiscais estendiam-se na área da SUDENE, com os empreendimentos aproveitando benefícios concedidos desde 1964, como a isenção do pagamento de imposto de renda e adicionais não-restituíveis decorrentes de resultados operacionais até 1982, pelo prazo de 10 anos a contar do ano seguinte do início das atividades (Decreto-lei 1.564/77); além dos mecanismos de capitalização, como redução de 42% do imposto de renda devido para subscrição de ações nominativas (Decreto-lei 1.338/74) e participação em ações preferenciais sem direito a voto e intransferíveis por determinado tempo com recursos do FINOR, criado a partir de determinado percentual do imposto de renda de pessoa jurídica. Completando os benefícios fiscais, o Governo do Estado da BA reduziu o imposto de circulação de mercadorias em 60% pelo período de 5 anos. Para tanto, as empresas deveriam direcionar esta redução para programas de expansão, infra-estrutura, participação acionária em outras empresas, melhoria da produtividade, treinamento da mão-de-obra, pesquisa e desenvolvimento tecnológico e controle da poluição ambiental (BASTOS, 1989: 87 e 88 e JORGE, 1978: 9-11).

No BNDES acumularam-se vários mecanismos financeiros destinados à aquisição de capital fixo, formação de capital de giro e subscrição acionária, ao ponto de ser considerado o principal organizador do *funding* global da indústria petroquímica em implantação. Através de subsidiárias e de programas próprios os recursos cedidos tinham longos prazos de amortização, carência a contar do final da instalação dos projetos, taxas de juros reduzidas e correção parcial dos valores. A subsidiária Agência Especial de Financiamento Industrial S. A. - FINAME - concedia recursos para aquisição de máquinas e equipamentos nacionais, cujos itens atendessem a critérios estabelecidos de índices de nacionalização. As condições favoráveis se fixavam em financiar 80% do valor, prazos de amortização de até 8 anos, carência em 2 anos e a taxa de juros entre 5% e 9% a.a. sobre o principal corrigido pelo índice das Obrigações Reajustáveis do

²⁵ O projeto aprovado no CDI teria ainda, apoio financeiro de entidades oficiais de crédito, facilidade de registro de financiamento ou de investimento estrangeiro no BACEN e prioridade para exame de mudança em alíquota aduaneira com objetivo de promoção de políticas protecionistas no CPA (Decreto-lei 1.137/70).

Tesouro Nacional - ORTNs. Outra subsidiária, Insumos Básicos S. A. Financiamento e Participações - FIBASE -, possibilitava a realização de operações de participações acionárias na modalidade de ações preferenciais sem direito a voto e sem participação na gestão empresarial. Esta modalidade assegurava ao acionista privado o direito de compra das ações, tendo como contrapartida manter o controle nacional, buscar o desenvolvimento de tecnologia e promover o aperfeiçoamento de pessoal. Outro mecanismo, Programa de Financiamento a Acionistas - FINAC - procurava financiar acionistas nacionais para subscrição de ações de empresas privadas com objetivos de realizarem investimentos e consolidação financeira. Neste programa, o valor do financiamento era corrigido em 70% do índice das ORTNs, juros pagos fixados segundo as condições vigentes do BNDES e prazo máximo de amortização de 10 anos, incluindo carência. E, por fim, o Programa Especial de Apoio à Capitalização da Empresa Privada Nacional - PROCAP -, criado com os mesmos objetivos do FINAC. Este programa de financiamento apresentava o valor da operação fixado em ORTNs, prazo de 5 anos inclusive carência e juros entre 8% e 9% a.a. (JORGE, 1978: 11-13 e OLIVEIRA, 1980: 29 e 30).

Além dos incentivos fiscais e mecanismos de financiamento, o setor petroquímico contou com outras modalidades de intervenção estatal, algumas das quais já vigoravam e outras foram instituídas ao longo da constituição do pólo petroquímico da BA. Dentro do padrão de intervenção existente, o setor teve amparo do CPA, cuja ação se constituía em estabelecer critérios para importação de produtos. Em particular, através de seus instrumentos estabeleciam-se barreiras à importação de produtos petroquímicos a título de garantir o mercado interno para os produtos nacionais, anular diferenças de níveis de produtividade de correspondentes produtos externos e combater a utilização de *dumping*. No mesmo sentido, já atuante, houve a participação do CIP com ações baseadas na administração dos reajustes dos preços industriais. Sua função visava estabelecer os preços petroquímicos a serem praticados no mercado, de tal forma que o retorno dos investimentos em ativos operacionais ocorresse dentro de certo limite de tempo. Por outro lado, novos formatos institucionais foram criados e outros ampliados para atender os objetivos das políticas industrial e tecnológica, os quais vieram repercutir no desenvolvimento da petroquímica. A criação do INPI, órgão responsável pelos registros de marcas e patentes e regulamentações de contratos tecnológicos, tinha, na

área petroquímica, função de melhorar as disposições contratuais com fornecedores e licenciadores de tecnologias estrangeiras. Por detrás de suas ações estava o objetivo de eliminar cláusulas contratuais restritivas ao desenvolvimento tecnológico interno e facilitar o processo de transferência tecnológica petroquímica. No âmbito de atuação ampliada, a FINEP criou o programa de Apoio ao Desenvolvimento Tecnológico da Empresa Nacional - ADTEN -, com recursos subsidiados, condições de prazos de pagamento e fixação de taxas de juros facilitadas, da qual o setor químico, e em particular a petroquímica, tornou-se um dos seus principais demandantes (BASTOS et al. 1988).

A decisão do Estado de colocar recursos do BNDES e SUDENE na sustentação dos investimentos possibilitou que a implantação do pólo da BA fosse diferente da implantação do anterior, no tocante à fonte de recursos. A participação dos recursos externos foi reduzida, a despeito deste tipo de financiamento ter sido uma das bases do padrão de desenvolvimento da economia nos anos 70²⁶. Uma das razões para tal ocorrência deve ser encontrada na orientação política imposta pelo arcabouço institucional em vincular o financiamento às despesas de investimentos no país. Com isso, recuperou-se uma orientação, não tão evidente no pólo anterior, dada a vinculação dos créditos internacionais à importação, de apoiar o desenvolvimento da indústria nacional de bens de capital e os serviços internos de engenharia. A demanda por recursos externos passou a ser definida residualmente em função das necessidades de importação de bens de capital de cada projeto, considerando o processo de produção a ser implantado e os serviços de engenharia básica e de detalhamento a serem utilizados²⁷. Contribuindo na redução da demanda de recursos externos estava a própria configuração do modelo tripartite que, ao considerar a aquisição de tecnologia como contrapartida da participação acionária estrangeira, tornava o empreendimento menos dependente desta fonte de recursos.

²⁶ De acordo com o relatório do BNDES (1977: 18). 58.9% das fontes de recursos foram provenientes de financiamentos. 17.3% eram recursos externos, divididos em 7.6% de aval/BNDES e 9.7% de outros financiamentos exteriores.

²⁷ Neste particular ARAÚJO JUNIOR e DICK (1974: 84 e 85) fazem comparação com o setor siderúrgico, cuja orientação se fazia de forma diferente da petroquímica em relação à demanda de recursos externos. Enquanto na petroquímica a contratação de critérios internacionais era feita considerando as características técnicas do projeto, na siderurgia, antes de se conhecer as especificidades dos equipamentos, sabia-se, de antemão, a disposição dos recursos externos.

Dentro do contexto da orientação política da petroquímica de condicionar a disponibilidade dos esquemas de financiamentos à demanda de máquinas e equipamentos e serviços de engenharia locais, devem ser destacados alguns pontos do arranjo institucional levados a cabo, que justificaram em grande medida a expansão destas atividades no período de implantação do pólo na BA. No âmbito do BNDES, enquanto o FINAME garantia a demanda por bens de capital produzidos internamente, a EMBRAMEC procurava financiar a expansão da capacidade de oferta desta indústria. Na esfera do CDI, dentro deste período, os projetos passaram a ser analisados de acordo com o programa de nacionalização, cujo objetivo era exigir um percentual de conteúdo nacional dos bens a serem utilizados nos empreendimentos. Na área da CACEX, além dos esforços que já vinham sendo realizados de permitir importações desde que não entrassem em confronto com a lei de similar nacional, nova função lhe era designada em termos de arbitrar acordos de participação nacional entre investidores e produtores de máquinas e equipamentos, contribuindo assim para acelerar o processo de substituição de importações de bens de capital. Estes esforços chegaram, também, aos serviços de engenharia, montagem e construção. O Estado procurou estimular e proteger a capacidade local destes serviços através de legislação específica, com a contratação externa somente ocorrendo quando os serviços locais não tivessem condições de atendimento, e mesmo assim, a empresa nacional poderia ser subcontratada a fim de adquirir experiência nos serviços prestados às agências e às empresas públicas. Dentro desta orientação, a FINEP veio desempenhar papel importante como órgão institucional financiador na contratação de serviços de firmas de engenharia para programas de pesquisa e construção de infra-estrutura tecnológica.

Em fins de 1973 o IPEA realizou estudo sobre o mercado petroquímico brasileiro no intuito de determinar a demanda futura de básicos e intermediários. Confirmando as tendências esperadas de crescimento de renda e de novos hábitos de consumo decorrentes da utilização de bens derivados da petroquímica e a substituição de produtos tradicionais, grandes déficits surgiriam no suprimento interno. Em consonância com esta preocupação, em fins de 1974 o Conselho de Desenvolvimento Econômico - CDE -, através da Exposição de Motivos nº 19 propôs a criação de um grupo de trabalho em nível interministerial, para apresentar um plano de expansão para a indústria petroquímica nacional até 1980.

Entre o início dos trabalhos da comissão interministerial e a decisão final referendando as conclusões do estudo, processaram-se lutas políticas regionais visando trazer o projeto de investimento para sua localidade. As disputas envolveram os pólos de SP e da BA, interessados em expandir a capacidade de produção, e a implantação de um terceiro pólo, tendo como pretendentes RS, PR e RJ. Contudo, a polêmica sobre a ampliação ou a instalação do pólo petroquímico processou-se de forma diferenciada em relação à decisão acerca do pólo anterior. Na BA, o processo de implantação do pólo foi mais longo envolvendo articulações de interesses da tecnoburocracia da Petrobrás/Petroquisa, CDI/GEIQUIM e Governo Estadual, no sentido de influenciar uma decisão presidencial; ao passo que no RS, aspectos como o fato de o Presidente da República ser egresso da principal organização institucional que fornecia orientações de desenvolvimento para as áreas de petróleo e petroquímica, a forma de administração deste período de governo ser fortemente concentrada na esfera presidencial, e a obediência às diretrizes do II PND garantiram rapidez e pouca contestação no processo decisório acerca do novo projeto de investimento petroquímico.

O grupo de trabalho interministerial, influenciado pelas condições de expansão acelerada do período pré-1974 e obedecendo à consideração dada pelo II PND à petroquímica, sugeriu ao CDE a implantação do 3º pólo no RS. Após acatar o relatório de trabalho, o CDE editou instrução (Resolução nº 46/75) salientando que fatores de ordem econômica e política justificavam tal decisão, com isso pondo fim a outros interesses regionais e desejos de implantação de pólos petroquímicos privados (SUAREZ, 1986: 108-116). Dentre as justificativas de escolha estavam a perspectiva de oferta e demanda de suprimento de matéria-prima pela Refinaria F. Alberto Pasqualini - Canoas (RS); o mercado da região Sul ser responsável, à época, por 20% do mercado petroquímico brasileiro; e o atendimento de aspectos da política industrial de desconcentração industrial, atenuação dos desníveis regionais e fortalecimento dos grupos econômicos locais. Na seqüência, estabeleceu prioridades na escolha das empresas que poderiam investir no novo empreendimento: 1) empresas formadas com capital local associado com capital nacional; 2) novas empresas nacionais; e 3) empresas estatais ou estrangeiras (TEIXEIRA, 1986: 42). O Estado, por seu turno, deveria preferencialmente atuar no segmento de básicos, deixando os projetos *downstream* mais para a iniciativa privada. Abria-se mão da necessidade de sua

participação acionária não inferior à do maior acionista, regra presente no 2º pólo (PETROBRÁS: s/d). Apesar de existir justificativa de que esta orientação vinha em resposta às críticas de que a presença do Estado enfraquecia o sócio privado nacional no modelo tripartite, na realidade o projeto procurava reforçar o modelo de desenvolvimento proposto de se criar uma estrutura industrial voltada a fortalecer o empresariado nacional.

A exemplo do pólo da BA, criou-se em 1976 nova subsidiária da Petroquisa, Companhia Petroquímica do Sul S. A. - Copesul -, com a responsabilidade de construir e operar a central de matérias-primas; tratar da implantação com o objetivo de maior aproveitamento possível da oferta local de bens de capital e serviços; e apropriar conhecimentos técnicos por ocasião da construção das plantas. Neste particular deveria negociar com o fornecedor de engenharia de processo e básica não somente a construção de plantas, mas também transferir conhecimentos e capacitações para que pudesse construir plantas similares. Por sua vez, o controle da Copesul ficou com a Petroquisa e o FIBASE, transformado posteriormente em Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico Social Participações S. A. - BNDESPAR -, subsidiária do BNDES. A inexistência do capital privado decorreu da realidade econômica estar mostrando um quadro de recrudescimento do processo inflacionário, conflitos entre objetivos da política econômica (expansão e estabilização) e a resistência política do empresariado ao II PND.

O CDI publicou Edital de Convocação (26/04/1976) convidando empresas a participarem da implantação do 3º pólo, cuja orientação era distinta dos projetos passados. Se no 1º pólo o objetivo era a substituição de importações sem que se tivesse preocupação com o tipo de capital que comandaria a indústria, no 2º pólo a razão era defender o controle nacional da indústria através do modelo tripartite, na constituição do 3º pólo, passou-se a defender o critério de absorção e desenvolvimento tecnológico. Esta preocupação estava expressa nos critérios que norteavam a aprovação dos projetos: 1) os contratos de transferência tecnológica deveriam estar em consonância com o Ato Normativo nº 15/75 do INPI, que estabelecera normas e princípios para registro de contratos de transferência tecnológica, cujo princípio visava controlar a importação tecnológica e proteger o desenvolvimento da capacitação tecnológica interna; 2) aceitar que os serviços de engenharia de detalhe fossem realizados internamente; 3) conter

proposta de programa de absorção e desenvolvimento de tecnologia; 4) estabelecer condições de participação local nos processos de engenharia básica; e 5) procurar elevar ao máximo a percentagem da oferta da indústria de bens de capital nacional.

Apesar do Edital de Convocação do CDI, as iniciativas do capital privado em direção do 3º pólo somente começaram a ocorrer a partir da Resolução nº 09/77 do CDE, que definia, para a economia como um todo, quais setores deveriam ser estimulados através das políticas de apoio financeiro e de incentivos fiscais. Como o setor petroquímico estava entre aqueles a serem estimulados, a definição dos incentivos governamentais impulsionou os investimentos privados, que até aquele momento mostravam-se ausentes. Estas iniciativas, por sua vez, deveriam se pautar pelas condições que visavam a consolidação do modelo tripartite, expressas neste mesmo documento: 1) sócio nacional teria preferência nas negociações e acesso aos recursos financeiros das instituições oficiais de crédito; 2) garantia de abertura de tecnologias externas de processos e produtos pelos sócios estrangeiros e de transferência e assimilação pelos sócios nacionais; 3) maior contribuição do sócio estrangeiro na forma de capital de risco; 4) internalização dos serviços de engenharia de detalhamento; 5) participação das firmas de engenharia básica; 6) necessidade do empreendimento alcançar elevado índice de nacionalização em máquinas e equipamentos; 7) preferência às associações carentes de tecnologia nacional que desejassem desenvolver tecnologia de projeto. Com esta resolução se estava garantindo a continuidade do processo de substituição de importação, o fortalecimento do empresário nacional, a proteção à capacidade produtiva para o setor produtor de bens de capital e o processo de incorporação de tecnologia nos âmbitos de absorção externa e de incentivo à utilização da capacidade interna (TEIXEIRA, 1985: 227 e 1983: 52).

Além disso, estas medidas encontravam apoio institucional e operacional, no intuito de garantir o cumprimento da resolução do CDE e a execução do II PND. Destaque para: 1) criação dos Núcleos de Articulação com a Indústria - NAIs - em cada empresa estatal (Decreto-lei 76.409/75) com a finalidade de estabelecer ligação com a indústria nacional, visando aumentar sua participação nos projetos estatais de investimento; 2) poder dado ao INPI (Ato Normativo nº 15) de averbar contratos de transferência de tecnologia segundo o Código de Propriedade Industrial, no intuito de aumentar o controle nacional sobre negociações tecnológicas; 3) criação da Gerência

Técnica da Petroquisa - GETEC - com o objetivo de gerenciar e coordenar as atividades de assimilação tecnológica e estimular o desenvolvimento de tecnologia nas empresas controladas e coligadas do sistema Petroquisa. O GETEC atuaria em intercâmbio com o Centro de Pesquisa da Petrobrás - CENPES -, principal centro de pesquisa para as indústrias de petróleo e petroquímica; 4) lançamento do II Plano Básico de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - PBDCT - para incentivar o desenvolvimento interno de tecnologia, com destaque para as ações efetivas da FINEP no financiamento de compra e absorção de tecnologia e em programas de treinamento; 5) uso de mecanismos de pressão do BNDES para a internalização de atividades tecnológicas em seus financiamentos.

Apesar do esforço de definir políticas industrial e tecnológica em torno da instalação do novo pólo, os incentivos governamentais para investimentos foram reduzidos em relação ao pólo anterior. Isenção de imposto de renda, redução e crédito do Imposto de Circulação de Mercadorias - ICM - e incentivos FINOR - benefícios fiscais e mecanismos de capitalização específicos para a região Nordeste - não tiveram compensações e/ou similares no pólo Sul, conforme a figura 2.3.

FIGURA 2.3

INCENTIVOS FISCAIS E FINANCEIROS DISPONÍVEIS PARA PROJETOS DE INVESTIMENTOS NOS PÓLOS PETROQUÍMICOS BRASILEIROS 1967-82

DISCRIMINAÇÃO	S. PAULO	BAHIA	R. G. DO SUL
A. DIMINUIÇÃO DE ATIVO FIXO			
A.1 - REDUÇÃO OU ISENÇÃO DE IMPOSTOS NA IMPORTAÇÃO DE EQUIPAMENTOS	NÃO	SIM	NÃO
A.2 - CRÉDITO OU ISENÇÃO DO IPI SOBRE OS EQUIPAMENTOS NACIONAIS	SIM	SIM	SIM
B. CAPITALIZAÇÃO DO GRUPO PRIVADO NACIONAL			
B.1 - FIBASE (BNDES)	SIM	SIM	SIM
C. REDUÇÃO DO CAPITAL PRÓPRIO DA EMPRESA			
C.1 - PELO GOVERNO FEDERAL	NÃO	SIM	NÃO
C.2 - PELOS GOVERNOS ESTADUAIS	NÃO	SIM	NÃO
D. AUMENTO DA RENTABILIDADE			
D.1 - ISENÇÃO DE IMPOSTO DE RENDA	NÃO	SIM	NÃO
D.2 - DEPRECIÇÃO ACELERADA SOBRE EQUIPAMENTOS NACIONAIS	SIM	SIM	SIM
D.3 - CRÉDITO DE 60% DO ICM INCIDENTE NAS VENDAS	NÃO	SIM	NÃO

FORTE: GUERRA (1991)

No âmbito dos financiamentos, os aportes de recursos do Sistema BNDES seguiram a mesma trajetória dos benefícios fiscais. A redução de recursos desta agência

estatal teve como contrapartida o aumento da participação dos financiamentos externos, em particular das agências do Banco Mundial e do BID e de crédito de fornecedores (GUTTMANN, 1987: 14). Quanto aos recursos do Sistema BNDES, vieram das subsidiárias FIBASE-BNDESPAR para capitalização e da FINAME para compra de equipamentos nacionais. Estes menores incentivos governamentais de apoio aos projetos de investimentos eram reflexos das alterações econômicas nos planos interno e externo que, além de fragilizarem a capacidade de regulação do Estado, geravam problemas de implementação e frustração de resultados nos projetos de investimentos.

A despeito de contar com menores incentivos governamentais, a orientação política de implantação do 3º pólo provocou impactos positivos em atividades que mantinham relações econômicas próximas. O arcabouço institucional estabelecido para dar sustentação ao bloco de investimentos na petroquímica possibilitou que a oferta de bens de capital alcançasse o patamar de 75%, em contraste com os 60% e 40% obtidos nos pólos da BA e SP, respectivamente, conforme a tabela 2.1. Esse arcabouço constituía-se de: garantia de financiamento para compras através do BNDES/FINAME; forte política nacionalista para investimentos no âmbito do CDI; ação dos NAIs em torno da garantia de oferta de equipamentos para investimentos estatais; ação favorável da política econômica através da adoção temporária do depósito compulsório para importação de equipamentos; e continuidade da atuação ativa das associações de classe, Associação Brasileira das Indústrias de Base - ABDIB - e Associação Brasileira das Indústrias Químicas e Derivados - ABIQUIM -, como representantes da classe empresarial no projeto nacionalista de acumulação e na defesa de interesses de classe junto à administração pública.

TABELA 2.1
PARTICIPAÇÃO NACIONAL NO SUPRIMENTO DE INSUMOS TECNOLÓGICOS NA IMPLANTAÇÃO DA
INDÚSTRIA PETROQUÍMICA

INSUMOS TECNOLÓGICOS	POLO DE SÃO PAULO	POLO DA BAHIA	POLO DO RIO GRANDE DO SUL
ESTUDOS PRELIMINARES	50	100	100
LICENCIAMENTO DE PROCESSOS	-	-	-
ENGENHARIA BÁSICA	-	-	-
ENGENHARIA DE DETALHE	10	70	100
ASSISTÊNCIA TÉCNICA	5	30	30
CONSTRUÇÃO E MONTAGEM	100	100	100
EQUIPAMENTOS	40	60	75
TOTAL	48	64	73

FONTE TEINEIRA (1985)

O processo de estruturação inicial do pólo petroquímico do RS evidenciou alguns limites às pretensões iniciais do Estado. A determinação anterior do CDE de que a

Petroquisa se limitasse preferencialmente aos produtos básicos, no intuito de estimular a participação privada nas plantas *downstream*, não foi possível de se realizar. Problemas no decorrer das negociações entre grupos nacionais e estrangeiros; dificuldade financeira dos grupos nacionais de fazerem integração de capital correspondente; realização simultânea de projetos de investimento - conclusão do pólo Nordeste e início da implantação do pólo Sul -, impedindo a participação de grupos tradicionais no setor; e aspiração dos grupos econômicos locais de participarem do empreendimento, sem terem conhecimento e experiência no setor, levaram a Petroquisa a participar das atividades de 2ª geração. Contudo, a participação tornou-se mais flexível do que em constituições anteriores, com as composições de capital variando de minoritária até integral. Além da divisão do controle com o BNDES/BNDESPAR na central de matérias-primas, a Petroquisa estava presente na composição do capital de sete empresas à jusante: Sulflex, Poliolefinas, Oxiteno, Polivinil, Triunfo, Polisol e PPH. A primeira era subsidiária estatal; as duas seguintes estavam presentes em outros pólos; e as quatro restantes foram formadas exclusivamente para o novo pólo, sendo que destas as três últimas eram *joint-ventures* compostas por grupo econômico regional. O pólo petroquímico do Sul, em seu início, não se constituiu em espaço para o fortalecimento do capital privado nacional atuante no setor. Apenas duas empresas, Poliolefinas, pioneira no modelo tripartite e atuante no pólo de SP, e a Oxiteno, uma das primeiras empresas a investir nos pólos de SP e BA, se dispuseram a participar inicialmente do empreendimento. Além da justificativa da simultaneidade de investimentos entre os pólos e da redução dos incentivos governamentais, deve-se ter presente que a instalação do pólo Sul ocorreu em contexto de forte oscilação da economia internacional, em que a 2ª elevação brusca do preço do petróleo e as medidas tomadas visando o retorno da hegemonia econômica americana foram respondidas em nível interno com políticas de ajustes, que provocaram forte retração da atividade econômica e deterioração das expectativas de investimentos privados. Por seu turno, a constituição deste novo pólo apresentou outra configuração em termos de presença do capital estrangeiro. Sócios japoneses, presentes no pólo da BA, não se interessaram em repetir seus investimentos, cabendo aos grupos econômicos de origens americana e europeia a participação no modelo tripartite. Reticentes anteriormente em participar em *joint-venture* tripartite, representantes estrangeiros, alguns com tradição na química e petroquímica (Ato-Chimie, Distillers, Hoechst, Rhodia e Hercules), renderam-se ao novo projeto. Algumas razões que podem ser citadas como

justificativas: demonstraco de abertura a esta forma de composico de capital; revisão da estratégia visando participar em projetos conjuntos e em mercado promissor; e estágio de desenvolvimento prematuro da indústria em nível internacional permitiam tentativas neste sentido (BASTOS, 1989: 97).

2.2.4 ESGOTAMENTO DA REGULACO ESTATAL: INCAPACIDADE DE VIABILIZAR NOVOS PROJETOS PETROQUÍMICOS

A partir de 1982, com a entrada em operao do pólo petroquímico do Sul, somavam-se três complexos com objetivos nitidos de atender o mercado interno, porém o surgimento da capacidade ociosa, decorrente do agravamento da crise econômica nos anos que se seguiram, levou o Estado a criar condioes para que a produo excedente fosse destinada para o mercado externo, numa clara disposico de que o ciclo de grandes investimentos petroquímicos se esgotara. Todavia, o reaquecimento da economia a partir do final do primeiro quinquênio da década de 80 levou gradativamente  reduo da participao das vendas das empresas do mercado externo (de mais de 30% para menos de 20%), provocando mudança na visão acerca dos futuros investimentos no setor, dada a inteno de se destinar parte da produo para o exterior. Demonstrando preocupao a ABIQUIM elaborou proposico de investimento para o setor no período de 1986/96, procurando demonstrar que a capacidade produtiva deveria reservar parcela  exportao, não somente para manter o espaço conquistado, mas também para ser válvula de ajuste das mudanças no consumo interno²⁸. Fez chegar ao Estado que o país poderia passar entre 1991 e 1992 de exportador a importador de produtos petroquímicos, caso mantivesse o crescimento atual da economia projetada no âmbito do I PND-NR (7% a.a.). Este alerta entregue ao MINIFAZ passou a ser incorporado nos documentos de proposta de política industrial do MIC em termos da necessidade de promover um novo programa de investimentos petroquímicos.

Os mandatrios das administraoes públicas regionais procuraram apontar razoes para viabilizar o investimento em suas bases locais. O discurso político a partir do RJ salientava o tratamento marginal dado em termos de investimentos federais e expressava

²⁸ Foram três estudos realizados pela ABIQUIM em 1986: 1) Visão Atual e Prospectiva da Indústria Química Brasileira; 2) Programa para a Indústria Química Brasileira; 3) Análise e Projeoes da Petroquímica Brasileira.

a capacidade de a região ser a maior produtora de petróleo e gás do país; da BA vinha a defesa da racionalidade econômica e técnica em termos de novos investimentos; do RS provinha a argumentação em favor da necessidade de consolidar o projeto existente, dado o porte da central e o reduzido número de indústrias *downstream*, enquanto SP permanecia em silêncio e sem articulação política, sustentado por razões em favor da política de descentralização regional, falta de espaço físico interno para maior integração e interesse de fazer do pólo Rio uma extensão de suas atividades petroquímicas. Estas argumentações passaram a se valer de referências de trabalhos elaborados para justificar o novo bloco de investimentos. O último trabalho realizado pela ABIQUIM indicava explicitamente a necessidade de consolidar Triunfo (RS) e expandir Camaçari (BA): o primeiro por ter sido concebido para abrigar outras unidades produtivas; e o segundo por se tratar de pólo mais integrado e diversificado com condições de requerer investimentos menores. Como proposta contrária, o grupo econômico Unipar, com participação na PQU no pólo de SP, elaborou estudo defendendo a viabilização do investimento em novo pólo no RJ, justificado através da escolha de nova rota de processo, expresso em vantagens do uso de gás natural em relação à nafta como matéria-prima para a indústria petroquímica.

Estas demandas, visando se credenciar para o novo surto de investimentos petroquímicos, traziam no seu interior discussões acerca do melhor aproveitamento da matéria-prima para a petroquímica - nafta ou gás. Os argumentos favoráveis à nafta se baseavam na opção desta matéria-prima desde a implantação do 1º pólo; maior leque de produtos básicos que pode gerar; disponibilidade como fração de refino; e continuidade de investimentos a partir de projetos de prospecção de petróleo. Em contraposição, os argumentos em favor do gás natural eram justificados pelas maiores exigências da nafta como: configurações de processos mais complexos e de investimentos maiores nas centrais; recorrência de preço subsidiado; oferta dependente do emprego do álcool carburante em substituição à gasolina; necessidade de investimentos em segmentos *downstream* em face da quantidade e diversidade de co-produtos que pode gerar; crescimento desigual da demanda de produtos petroquímicos básicos, possibilitando a ocorrência de excedentes de subprodutos; projeção das disponibilidades internas cada vez mais pessimista; e baixo rendimento de sua procedência a partir do petróleo nacional em relação ao importado.

Por meio destas discussões manifestavam-se interesses econômicos expressos na possibilidade de que os investimentos beneficiassem ganhos a determinado grupo econômico em detrimento de outros. A rota nafta possibilitaria, através da duplicação do pólo da BA, o crescimento da capacidade produtiva da Nordeste Química S. A. - Norquisa -, grupo privado controlador da Copene, e novo aproveitamento de incentivos fiscais aos grupos econômicos com investimentos na região Nordeste. Diante da perspectiva de fortalecimento e de capitalização dos grupos econômicos neste pólo, elaborou-se estratégia alternativa através do uso do gás natural por outros grupos em direção a um novo pólo no RJ. No âmbito da Petroquisa, a opção por uma rota ou por outra não estava definida, pois os pronunciamentos iniciais favoráveis à proposta da expansão do pólo Nordeste passaram a deparar-se com declarações de alguns dirigentes em favor da implantação de novo pólo no RJ. Era evidente para estes últimos que a proposta de implantação de um novo pólo poderia renovar a força política da Petroquisa, desgastada com a deterioração do padrão de intervenção estatal (FUNCEX, 1986).

Pressionado pelas forças políticas que lhe davam sustentação e apoiado em projeções que apontavam perspectiva de positiva evolução do Produto Interno Bruto - PIB -, o Estado não relutou em lançar o Programa Nacional de Petroquímica - PNP - (1987/95) com o objetivo de contemplar todas as partes demandadas. A solução encontrada garantia a criação de um 4º pólo no RJ, a quase duplicação da capacidade de produção da BA, o desengargalamento do RS e a reposição da capacidade de eteno em SP²⁹. A decisão apontava para algumas mudanças em relação à constituição de projetos passados, em particular, à ação da Petroquisa e à confirmação do modelo empresarial na criação do pólo no RJ (Decreto-lei 94.745/87 e Portaria nº 12/88 do MIC). A experiência e a capacidade técnica-gerencial alcançada na implantação dos complexos anteriores seriam postas em favor do novo empreendimento, porém sua participação acionária seria significativamente reduzida. Estava estabelecido que a participação societária se restringiria na empresa responsável pelas unidades centrais, e a presença em projetos de 2ª geração somente deveria ocorrer se necessário, e não mais como regra. Seguindo nesta linha de mudança, o programa tornava explícita a necessidade de

²⁹ O cronograma de investimentos do PNP previa dispêndios da ordem de US\$ 1.313 milhões para a produção de 1ª geração; US\$ 2.310 milhões para a produção de 2ª geração; e US\$ 3.568 milhões para a produção de 3ª geração de petroquímicos. Maiores informações sobre tipo de produto, quantidade a ser produzida e a distribuição dos recursos por pólo petroquímico, consultar GUERRA (1991: 172).

reestruturação da indústria a partir da concentração empresarial, objetivando fortalecer a capacidade interna - gerencial e técnica - para aumentar a competitividade de mercado nos parâmetros da indústria em nível mundial. Ambas as medidas apontavam para nova trajetória a ser perseguida pela indústria: diminuição da participação do Estado e a elevação da concentração industrial no setor.

A administração pública regional, buscando implementar o 4º pólo no RJ, empreendeu esforços para recolocar o Estado como participante ativo deste processo, independente do projeto ter como objetivo a diminuição da participação estatal na indústria. Os esforços começaram com a criação da Companhia do Pólo Petroquímico do Rio de Janeiro S. A. - Coperj -, destinada à promoção e planejamento do empreendimento. Em seguida, criou-se, no âmbito da Secretária da Indústria e Comércio, grupo de trabalho envolvendo órgãos públicos federais - Petroquisa, BNDES, CDI - para definição de linhas mestras de implantação. Neste tempo, enquanto se processavam estudos públicos através da Coperj, buscou-se estabelecer nova estratégia para implantação do pólo ao serem sondados grandes grupos econômicos multinacionais para realizar investimentos na região em bases autônomas, porém sem sucesso. Posteriormente, articulou-se com a Petroquisa a realização de um seminário nacional, cujo título (Rio - pólo petroquímico: momento de decisão) era propício à luta que estava empreendendo. Percebendo o quadro em que situava a implantação do pólo, aproximadamente um ano após a decisão favorável de sua criação, a participação do Estado foi ressaltada como fundamental para viabilizar projetos petroquímicos e necessária na conjugação de poderes com a iniciativa privada para que o novo pólo se tornasse realidade. Com o tempo passando, decidiu-se, após 2 anos da decisão de implantação, tomar a iniciativa de construir a Petroquímica do Rio de Janeiro S. A. - PetroRio -, empresa destinada a construir e operar a central de matérias-primas com a participação de todas as empresas do Sistema Petroquisa e da subsidiária BNDESPAR do Sistema BNDES, independente da orientação de redução da participação estatal posta no PNP.

Se a participação do Estado resumia-se na criação de empresas sem resultar em conduzir o início das operações, o envolvimento da iniciativa privada em projetos petroquímicos posto nos moldes do PNP esbarrava na lógica mais geral que fundamenta as decisões capitalistas de investir na economia. Os requeridos itens característicos da

indústria - elevado montante de recursos para investimentos, longo tempo de maturação das inversões - somavam-se às particularidades do quadro econômico interno - altas taxas de inflação, elevado grau de incerteza e perda de capacidade regulatória do Estado -, inviabilizando as decisões privadas de investimento e, por consequência, tornando cada vez mais distante a realização do novo empreendimento. Ao final da década, o desejo privado de maior participação em projetos petroquímicos era trocado por afirmações empresariais cautelosas - defesa de implantação gradual, dúvidas acerca da procedência de recursos, revisão dos planos de investimento, etc.

A orientação política empreendida no limiar dos anos 90, em termos de desregulamentação setorial e de privatização das participações da Petroquisa no capital das empresas, colocou fim à ação pública na construção do 4º pólo petroquímico no RJ. O único projeto de investimento a se realizar sob a ótica do PNP foi a duplicação de petroquímicos básicos em Camaçari (BA), viabilizada através da aglutinação de forças políticas interessadas em consolidar o complexo químico do Nordeste (BA, SE, AL e PE), por meio do aproveitamento dos incentivos fiscais concedidos aos investimentos realizados na área da SUDENE, pela inexistência de elevadas despesas de infra-estrutura, e pela disposição de investir de grupos privados nacionais e estrangeiros presentes no pólo da BA³⁰.

O desenrolar da última pretensão de se promover um bloco de investimentos na petroquímica evidenciou a incapacidade de se prosseguir com a forma da indústria se desenvolver no Brasil, onde o modelo tripartite sendo uma estrutura de controle privado, mas de capital basicamente público, sempre possibilitou que a indústria empreendesse a estratégia de crescimento a qualquer custo. A expansão utilizada como forma de garantir novos aportes de recursos públicos para sócios privados e postos de comando para a tecnoburocracia petroquímica na estrutura do Estado passou a encontrar barreiras com o progressivo esgotamento da forma com que se desenvolveu o padrão de intervenção do Estado na economia. Com a perda de capacidade regulatória do Estado, a indústria, cuja história de desenvolvimento se confunde com esta regulação, passou a sofrer os reflexos

³⁰ Os grupos econômicos estabelecidos na BA alcançaram elevado grau de capitalização na primeira metade dos anos 80, permitindo financiar parte de suas inversões no período seguinte. No Complexo Petroquímico de Camaçari - COPEC -, os investimentos programados chegavam a US\$ 1 bilhão, desde a decretação do PNP, para aplicação no pólo do Nordeste. Maiores informações consultar GUERRA (1991) e SUAREZ (1989).

da crise econômica, a exemplo do que estava ocorrendo com os demais segmentos produtivos da economia.

3. AVALIAÇÃO POLÍTICO-INSTITUCIONAL DA CONSTITUIÇÃO DA INDÚSTRIA PETROQUÍMICA: CONCILIAÇÃO DE INTERESSES SOB UM MODELO ASSOCIATIVO

O objetivo deste capítulo é fazer uma análise político-institucional do modelo de empreendimento associativo de interesses público e privado criado como padrão de constituição da indústria petroquímica. Para tanto, busca-se na seção 3.1 discutir, inicialmente, o papel da Petroquisa como administradora de um corporativismo produtivo, ressaltando, sobretudo, as funções de coordenação na implantação dos pólos petroquímicos e de negociação com as empresas privadas participantes dos empreendimentos; e em seguida evidenciar o exercício das funções do BNDES como importante agente financeiro para viabilizar o projeto de estruturação industrial petroquímica; na seção 3.2 apresentar a ocorrência de conflitos interburocráticos e a elaboração de propostas de modelo empresarial, formuladas em momentos do processo de constituição da indústria, que vieram contribuir para o estabelecimento do modelo empresarial associativo; e na seção 3.3 evidenciar o papel exercido pelo Estado na montagem do modelo associativo, visando obter condições conciliatórias que atendessem os interesses público e privado e superassem obstáculos colocados pelos capitais privados nacional e multinacional para viabilizar o projeto de implantação da indústria petroquímica no país.

3.1 PETROQUISA E BNDES - NÚCLEOS DE SUSTENTAÇÃO DA INDÚSTRIA PETROQUÍMICA

3.1.1 PETROQUISA: GESTÃO DO CORPORATIVISMO PRODUTIVO

A Petroquisa engajou-se no modelo de empreendimento associativo incorporando a dupla face existente no setor produtivo estatal, onde a face estatal procura atender a realização de objetivos políticos e macroeconômicos, e a face empresarial busca orientar para a realização de objetivos de natureza estritamente microeconômicos³¹. Esta característica possibilitou, no curso do arranjo associativo, exercer alternativamente as faces em favor do crescimento da indústria petroquímica nas relações com o Estado e

³¹ A respeito da dupla face existente no setor produtivo estatal, em que a face pública procura atender objetivos macroeconômicos e a face empresarial busca realizar objetivos microeconômicos, consultar ABRANCHES e DAIN (1978: 10-15).

com o mercado. O exercício da face estatal tornou-a comum aos outros atores do setor produtivo estatal em termos de instância subordinada à autoridade dos órgãos superiores do governo e a utilização da face empresarial tornou-a, do ponto de vista econômico, organicamente ligada à rede de atores do meio privado relacionados ao mercado petroquímico.

Combinando um espaço de relação com o Estado e com o meio empresarial, a Petroquisa pôde levar avante a estratégia de formulação e implementação de políticas petroquímicas para o país. Esta tarefa fora facilitada pelo entrelaçamento de objetivos com a política governamental para o setor produtivo estatal de torná-lo, segundo um padrão de eficiência e de lucratividade, instrumento à acumulação capitalista³². Para tanto contou com a particularidade dos padrões administrativos e organizacionais, presente na direção das atividades produtivas estatais para operar de forma eficiente os negócios petroquímicos em consonância com os interesses dos sócios privados na adoção das regras de mercado nos processos gerenciais.

A identidade com a lógica privada empreendida na gestão estatal petroquímica colocou-a no mesmo padrão comportamental de gestão dos negócios de seus sócios privados. A rigor, não poderia ser diferente, pois a dinâmica concorrencial do setor condiciona tomar decisões estratégicas de investimentos, administrar preços na cadeia petroquímica, discutir contratos tecnológicos, etc., de maneira similar aos grandes concorrentes oligopolistas do setor. Esta lógica caminha dentro das funções de empresas do setor produtivo estatal de promover e alavancar a acumulação capitalista desde que não entre em conflito com os objetivos e funções que são de competência do Estado (CONTRERAS, 1994: 139), apesar de existirem argumentos de que a empresa produtiva estatal não somente tende a imitar a racionalidade da iniciativa privada, mas também buscar lucros elevados para alcançar maior autonomia administrativa (GUIMARÃES, 1982:101).

Esta atuação resultou da estratégia do Sistema Petrobrás de levar avante a decisão governamental de que as empresas produtivas deveriam atuar segundo a lógica

³² No pós-64 um dos objetivos do regime militar foi promover a reforma administrativa estatal no intuito de acelerar o desenvolvimento industrial do país. O Decreto-lei 200/67 assegurou "(...) às empresas públicas e às sociedades de economia mista condições de funcionamento idênticas às do setor privado, cabendo a essas entidades, sob a supervisão ministerial, ajustar-se ao plano geral do governo". Este decreto, enfatizando o princípio de descentralização e dotando as estatais de personalidade jurídica de direito privado, constituiu-se em um estímulo à autonomia decisória do setor produtivo estatal. Neste

privada. Para responder ao comportamento empresarial de forma crescente à lógica privada, a *holding* petrolífera procurou concentrar os recursos nas atividades mais rentáveis e que pudessem gerar aproveitamento de sinergias produtivas. Tanto que a decisão de voltar-se à atividade de refino de petróleo como elemento essencial para verticalização petrolífera criou maiores condições técnicas para o desenvolvimento de processos de diversificação, permitindo tornar realizável a estratégia produtiva em direção da petroquímica, no sentido de atender os objetivos da política governamental de constituição desta indústria e de aproximar a estatal petrolífera do padrão de organização internacional do setor. A esta estratégia somou-se a experiência acumulada pela Petrobrás na gestão das outras atividades petrolíferas como de pesquisa, prospeção, produção, transporte e distribuição para adentrar no ramo petroquímico sob a forma de associação de interesses público-privados. O conhecimento das atividades relacionadas à obtenção de financiamentos, distribuição dos investimentos, aquisição de condições favoráveis de compra ou de licenciamento tecnológico, promoção do desenvolvimento de indústrias nacionais fornecedoras, etc., foi utilizado visando criar condições favoráveis para elaborar planejamento estratégico de variáveis técnicas e econômicas, estabelecer critérios de acesso aos capitais privados e promover articulações com outras agências públicas na promoção do desenvolvimento do setor petroquímico. Estas experiências foram fundamentais para qualificar o conteúdo da associação corporativa de interesses público-privados na petroquímica, na medida em que não se partiu de um estágio desconhecido e se valeu de uma estrutura próxima do exercício de certos atores estatais produtivos de sociedade capitalista desenvolvida⁵³.

Esta condição, por seu turno, teve correspondência com a tecnoestrutura montada a partir da formação de recursos humanos do Sistema Petrobrás, cujos parâmetros de formação e reprodução de quadros técnicos são conhecidos por gerar competência nas áreas de planejamento e gestão empresarial, gerenciamento de programas e obras e administração de operações industriais. A formação do quadro técnico com competência profissional possibilitou que os cargos nos núcleos de direção que se formavam na Petroquisa fossem ocupados por pessoas preparadas tecnicamente

sentido, a Petrobrás soube apropriar-se desta orientação para expandir as suas atividades, dentre as quais a petroquímica (CONTRERAS, 1994: 83).

⁵³ A ação ativa da Petrobrás no contexto da industrialização do país colocou-a próximo de certos atores estatais produtivos da sociedade capitalista desenvolvida como o ENI da Itália, ELF Aquitaine da

vindas da própria organização. Este núcleo de direção, por apresentar as características de personalismo, pouca rotatividade e elevada lealdade de seu corpo diretivo, possibilitou desenvolver na Petroquisa forte identificação da carreira de seus diretores e técnicos com a organização e o modelo associativo³⁴. Esta integridade institucional possibilitou tomar decisões em torno de diretrizes programáticas que resultaram na constituição do setor em apenas uma década e meia de crescimento acelerado, situação não comum às instituições que apresentam alta circulação de pessoas externas nos postos de comando.

Com esta qualificação, soube agregar diferentes sócios privados em projetos de investimentos comuns nos pólos petroquímicos. Esta forma de reunião diversificada de capitais constituiu a maneira possível de responder, num curto espaço de tempo, à estruturação da indústria em projetos que atendessem a substituição de importações e abrissem oportunidade de participação para o capital nacional. A forma encontrada para selecionar em cada projeto sócios participantes obrigou a Petroquisa a grande esforço para conciliar diferentes interesses³⁵. Questões feitas ao capital nacional eram colocadas em cada projeto como: quem estava interessado?; como associar grupos econômicos que tinham problemas econômicos e políticos regionais?; e como administrar o movimento de entrada e saída de capitais nas empresas? Da mesma forma, eram feitas questões ao capital multinacional como: quem tinha tecnologia para este produto?; quem tinha tecnologia e estaria disposto a ser acionista?; e como se relacionaria com o sócio nacional sem conhecimento setorial? As respostas a estas questões colocavam a Petroquisa na função de gestora de um corporativismo produtivo na medida em que lhe exigiu a função de harmonizar os diferentes interesses e as

França, DSM dos Países Baixos, Voest-Alpine da Áustria, Salzgitter da ex-Alemanha Ocidental, segundo CONTRERAS (1994:104).

³⁴ MARTINS (1985) observou nos quadros de direção do setor produtivo estatal elementos indicando baixa mobilidade vertical para ocupação de cargos e conclui que na criação de subsidiárias estatais ocorreria maior aproveitamento de quadros internos provenientes da empresa matriz. SCHNEIDER (1994: 69 e 70) confirma que os cargos de diretor dos Sistemas CVRD e Petrobrás foram ocupados por presidentes e diretores vindos de dentro das respectivas organizações.

³⁵ Afirmação de Amílcar Pereira, ex-diretor da Petroquisa: "Você não imagina quanto o pessoal da Petroquisa teve de trabalho para compor uma participação de 25%. Compor com Suzano, Itap e Feffer, por exemplo, e dizer que esta parte não é de um de vocês, mas de vocês três, foi uma mão-de-obra colossal, uma mudança de mentalidade. Depois, o negócio não era só fazer, o problema maior era harmonizar na vivência da empresa. Com referência ao sócio multinacional, a tarefa também foi muito difícil, pois pedir para a Shell licenciar dez processos era impossível, não iria entregar a tecnologia, uma vez que nesta condição faria um pólo petroquímico sozinha. Isto não é um modelo internacional. A solução foi chamar sócios estrangeiros para projetos isolados, e mesmo assim não foi fácil, pois juntar

relativas disponibilidades, tanto para sócios nacionais como para multinacionais em nome de constituição da indústria.

Por sua vez, a presença do Estado através de sua empresa, Petroquisa, constituiu-se em instrumento de segurança para o investimento do capital multinacional no processo de constituição das plantas industriais petroquímicas. Com tradição e experiência no setor, o capital multinacional tinha razões suficientes para não se mostrar sensível à associação com o capital nacional, frágil técnica e financeiramente em projetos de grandes investimentos e de longo tempo de maturação. A participação estatal, através de seu setor produtivo nos empreendimentos petroquímicos e por meio de regulação específica para a indústria, representava segurança de que as regras estabelecidas (co-participação) e garantia de continuidade dos projetos petroquímicos (implantação dos pólos) não seriam alteradas em face de mudanças conjunturais. Estas condições proporcionavam confiança e geravam expectativas norteadoras de investimentos para um tipo de capital multinacional que tem como objetivo o longo prazo em suas estratégias de penetração em novos mercados³⁶.

Da mesma forma, coube à Petroquisa criar condições para o capital nacional adentrar uma indústria dominada por grandes multinacionais com superioridades tecnológica, administrativa, financeira e mercadológica. Através da associação, conseguiu-se transpor as barreiras à entrada no setor, expressas pelos grandes investimentos e domínio tecnológico, que de outra forma não seria possível ter acesso, dadas as condições desiguais em termos concorrenciais no mercado. Este ator foi cumprindo a emenda política atribuída na sua origem de constituir-se em instância de defesa e de alargamento das faixas de soberania do capital nacional para o setor petroquímico, assegurando espaços crescentes no processo de constituição da indústria como um dos seus principais objetivos (CONTRERAS, 1994: 86). Buscou, para tanto, no exercício de suas atribuições de selecionar o capital nacional, formar uma comunidade seleta de membros dentro do espírito de descentralização regional da indústria. Mecanismos institucionais foram utilizados privilegiando participações através

japoneses, americanos, europeus, com visões diferentes, não foi uma tarefa sem dificuldades" (entrevista realizada em 28/07/1996).

³⁶ Declaração de José Jucá BEZERRA NETO (s/d: 17), diretor da Petroquisa: "(...) porque o Estado, através da Petroquisa, era o sócio e tinha condição de garantir uma continuidade ou uma co-participação que expressava uma idéia de governo, dentro de uma visão de longo prazo. O grande objetivo de uma multinacional é o longo prazo. O capital estrangeiro investe no país dentro desta perspectiva".

de apoio a projetos de expansão, facilidades a linhas de financiamentos, maiores aproximações em orientações técnicas, etc³⁷.

No cumprimento da tarefa de executar os projetos de implantação dos pólos segundo a política de descentralização industrial praticada pelo governo, a Petroquisa soube trabalhar a motivação empresarial para uma ação concreta em favor destas localidades, dado que para o pólo da BA ocorriam resistências em face da distância de localização entre a base produtora e o mercado consumidor, e no pólo do RS, existiam temores da inviabilidade dos investimentos em região sem número significativo de indústrias transformadoras. Para maximizar as vantagens oferecidas no sentido de atrair o empresariado, assumiu originalmente a liderança do empreendimento das centrais de matérias-primas devido à possibilidade de perdas, complexidade técnica e dimensão dos investimentos destes projetos³⁸. Igualmente, responsabilizou-se pela construção e operação das centrais de utilidade e de manutenção dos complexos, enquanto seguiam as negociações entre os grupos privados nacionais e estrangeiros para a formação das empresas consumidoras de petroquímicos que teriam participações nas centrais. Decerto que a Petroquisa foi se colocando na dianteira dos projetos de implantação, responsabilizando-se pelos maiores riscos e criando condições seguras para a participação do empresariado no setor.

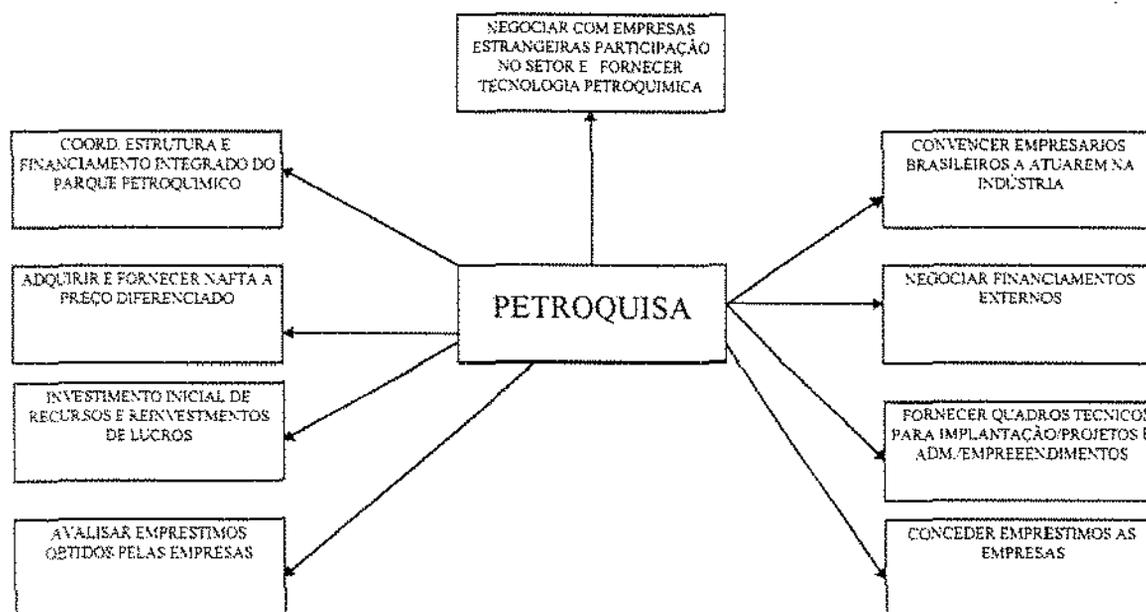
A atuação ativa na constituição das empresas à jusante, através do processo de escolha de projetos em termos de produto e tecnologia, escolha dos sócios - nacional e estrangeiro -, acompanhamento de implantação e coordenação da estrutura de funcionamento do parque petroquímico, permitiu à Petroquisa estabelecer um *linkage* entre a estrutura empresarial e a estrutura de produção dos pólos petroquímicos, conforme a figura 3.1. Esta atuação permitiu ganhar competência à medida que foram sendo implantados os pólos, tanto que o conhecimento tecnológico e o aprendizado nas negociações na implantação do pólo de SP puderam ser transferidos nas implantações dos pólos da BA e RS, fosse através da interface com a Copene e Copesul, fosse através

³⁷ O grupo Ultra, freqüentemente citado como referência a esta orientação do aparato estatal, teve apoio da Petroquisa em seus projetos de expansão, tanto no pólo do Nordeste como no pólo Sul, mais que qualquer outro grupo; e no BNDES, foi um dos mais beneficiados pelas linhas de financiamento (EVANS, 1982: 230).

³⁸ Observação de Percy Louzada de ABREU (1993:31), Diretor da Petroquisa: "Em janeiro de 1972, foi criada a Copene, subsidiária da Petroquisa, responsável pela construção e operação das futuras centrais de matérias-primas, de utilidades e de manutenção do complexo. Em 1975, a Petroquisa assumiu a liderança do empreendimento da central de matérias-primas devido ao risco, à complexidade tecnológica e ao porte dos investimentos do projeto".

da formação da estrutura empresarial e estrutura produtiva nas empresas *downstreams*. Da mesma forma, o tratamento de questões relacionadas à gestão dos mecanismos operacionais, administração de margens, discussão de forma de expansão, atendimento de mercados consumidores, etc., tratadas dentro dos limites contratuais postos pela estrutura empresarial estabelecida, possibilitou à Petroquisa obter experiência e amadurecimento na discussão de temas relacionados à petroquímica em seu meio de intervenção. No mesmo sentido, constituir-se em agente financeiro auxiliar do BNDES, por esclarecer linhas de financiamentos, negociar empréstimos externos, conseguir financiamentos internos, tornar-se avalista e conceder empréstimos às empresas. Estes envolvimento permitiram auxiliar nos procedimentos e dividir responsabilidades, passando aos sócios a visão de uma prática e cultura cooperativa e solidária do ator estatal em relação aos interesses privados voltados à expansão dos empreendimentos conjuntos.

FIGURA 3.1
ATUAÇÃO DA PETROQUISA PARA VIABILIZAR A IMPLANTAÇÃO DOS PÓLOS PETROQUÍMICOS



FONTE: ABREL (1993)

Estas áreas de competência permitiram alargar as faixas de autonomia e de poder junto a seus pares privados petroquímicos e no âmbito das agências públicas comissionadas a auxiliar na implantação dos pólos petroquímicos. O aprimoramento da

competência técnica foi se manifestando na construção das negociações, principalmente na relação financiamento-tecnologia, através de modalidades que reduziram o financiamento externo e buscaram aumentar a capacidade tecnológica interna. A alternativa inovadora de participação tecnológica do sócio multinacional em esquema acionário conduziu à baixa participação de recursos externos em decorrência de buscar atrelar o financiamento interno à estratégia de aumentar o índice de nacionalização das máquinas e equipamentos e serviços de engenharia³⁹. A quantidade de negociações dos processos tecnológicos com sócios estrangeiros foi gerando capacitações que se traduziram na redução do grau de incerteza na aquisição das tecnologias e na maior confiança na operacionalidade das plantas industriais. O ponto maior deste processo ocorreu quando a experiência da Petroquisa em gerenciamento de contratos tecnológicos processados no pólo da BA, bem como as relações cooperativas desenvolvidas com os setores de bens de capital, de serviços de engenharia e de serviços de assistência técnica influenciaram a organização geral da política industrial na elaboração da Resolução nº 9 do CDE, voltada para criar capacitações internas em absorção e transferência tecnológica. A implantação do pólo RS, a partir desta resolução, permitiu alargar a faixa de soberania e de poder no modelo associativo por levar os contratos tecnológicos firmados a colocarem em suas cláusulas facilidades para a transferência tecnológica e induzirem as empresas a criarem infra-estrutura tecnológica.

Procurou, dentro da liderança do empreendimento associativo de interesses público-privados demonstrar que, mesmo em indústria com exigências tecnológicas maiores, existe a possibilidade de desenvolvimento tecnológico interno, desde que ocorram atitudes de promover a elaboração de normas e mecanismos para sua implantação. Seguindo o padrão de atitude da Petrobrás de desenvolver atividades econômicas vinculadas e de criar parâmetros internos de qualificação para credenciamento em seus projetos de expansão, a Petroquisa estimulou a participação de firmas brasileiras em projetos ofertadores de bens de capital e prestadores de serviços de engenharia e criou um sistema de pré-qualificação de fornecedores cujo ponto central era a qualidade. Com a política de compras presentes em sua estratégia, a Petroquisa vinculou ao processo de crescimento petroquímico a garantia de um fornecedor interno,

³⁹ ARAÚJO JUNIOR, e DICK (1974: 639) observam que esta política resultou na baixa participação de recursos externos (16.7%) na construção do pólo petroquímico da BA quando comparado com projetos na indústria siderúrgica (48%) que não utilizaram esta estratégia no mesmo período.

independente das crises cambiais ou necessidade de financiamento externo. Na medida em que esta política foi sendo repassada para suas empresas, potencializou-se o objetivo de aumentar a participação nacional no suprimento de bens e serviços nos projetos de investimento (DAHAB et al. 1989: 25). Com esta ação, a Petroquisa gerou externalidades positivas ao estimular a participação de firmas nacionais em projetos com firmas estrangeiras, aumentando, a cada construção de pólo petroquímico, o índice de oferta nacional de insumos tecnológicos; incentivou a ABIQUIM e a ABDIB a desenvolverem tarefas de difusão de normas e procedimentos de controle de qualidade junto aos seus associados; e estimulou a criação de um sistema de pré-qualificação de fornecedores para as empresas petroquímicas no sentido de darem assistências necessárias ao crescimento da capacidade tecnológica para os padrões requeridos⁴⁰.

Esta condição possibilitava à Petroquisa administrar o jogo de relações de maneira vantajosa num amplo movimento de negociações, combinando papel de empresário e papel de intermediador em favor do crescimento setorial. Pôde assim relacionar-se com várias instâncias públicas - BNDES, CDI, Petrobrás, CNP, INPI, CACEX, etc. - e com espaços de representação de interesses privados - ABIQUIM, ABDIB, etc. - multiplicando seu capital relacional e controlando e orientando lógicas de ação que resultaram em decisões favoráveis à indústria petroquímica junto ao planejamento estatal. O uso na esfera pública de sua face de empresário demonstrando lógica de ação voltada, pela eficiência e racionalidade, em direção dos resultados positivos alcançados e a utilização na esfera privada de sua face de ator público para penetrar em instâncias decisórias garantiram a capacidade de levar avante o projeto de estruturação setorial em demonstração de força junto a interlocutores, parceiros e concorrentes nos espaços públicos e privados. As negociações de financiamento com o BNDES, de projetos de investimentos com o CDI, de acordos da interface petróleo-petroquímica com a Petrobrás, de regulamentação com o CNP, de transferência tecnológica com o INPI e de fechamento de contratos de exportação e importação com a CACEX, etc., foram possibilitando à Petroquisa acumulação de experiência na administração de processos envolvendo o setor e criando laços privilegiados nas relações interinstitucionais. O amadurecimento institucional foi dotando-a de recursos políticos

⁴⁰ A elevação do padrão tecnológico das empresas nacionais, por força de uma política de exigência de normas e definidora de qualidade levada avante pela Petroquisa nas empresas controladoras e coligadas,

importantes para adquirir novas competências como preservar os investimentos e a rentabilidade do setor após a implantação dos pólos, numa estratégia de crescimento que não entraria em conflitos irredutíveis com os objetivos e funções que lhe foram delegadas pelo Estado.

3.1.2 BNDES - AGENTE FINANCEIRO NO CONTEXTO DE UMA ESTRUTURAÇÃO INDUSTRIAL SETORIAL

A implantação da indústria petroquímica no país ocorreu em paralelo à mudança de orientação do BNDES, que deixa de ser um órgão voltado a desenvolver técnicas e análises de projetos, controlar informações econômicas e pensar estratégia de ação a partir de problemas estruturais para se tornar um órgão executor de estratégia de desenvolvimento. Neste papel o BNDES passa a ter uma conduta privatista expressa através do crescimento do financiamento de setores do capital nacional da indústria de transformação, em particular constituição de um forte sustentáculo financeiro na implantação do setor petroquímico no país⁴¹. Após a implantação do pólo petroquímico de SP, cuja participação da instituição financeira fora reduzida em função da orientação política de forçar as empresas a tomarem recursos externos, o I Plano Quinquenal de Ação do BNDES (1974/78) expressaria consonância com as determinações do II PND do governo federal em termos de articulação entre o pensamento do banco e a estratégia da administração central em desenvolver a indústria petroquímica (WELMOWICKI, 1990: 205). Esta interdependência entre as prioridades de ação da empresa pública financeira e a estratégia de desenvolvimento do executivo propiciou maior envolvimento integrado no processo de estruturação de setores industriais, visto que a inexistência de uma política industrial de contornos definidos até então trazia sérios obstáculos para o BNDES adotar uma postura mais agressiva em suas operações financeiras. Através da reordenação financeira institucional, revigoraram-se velhos fundos de financiamentos destinados ao desenvolvimento tecnológico e a aquisição de máquinas e equipamentos nacionais e criaram-se novas fontes de empréstimos e de capitalização voltadas ao fomento da indústria de insumos básicos, que contribuíram para reduzir de forma

aumentou o cadastro de fornecedores para as empresas petroquímicas, que tiveram que promover alterações em seus processos de fabricação a fim de se adaptarem às novas especificações impostas.

⁴¹ Em 1964, cerca de 94% dos financiamentos dos BNDES eram endereçados ao setor público e apenas 6% para o setor privado. A reversão começou a ocorrer em 1965 com 67% ao público e 33% para o privado, e finalmente se inverte a proporção em 1968 com 46% público contra 54% do setor privado.

significativa os custos dos investimentos dos pólos petroquímicos. Esta diversidade de operações financeiras, por seu turno, era amparada por ação direta de fomento - divulgação e oportunidades - junto aos clientes petroquímicos potenciais, colocados em termos de reuniões com empresários, associação de classe - ABIQUIM - e a estatal representante do setor - Petroquisa, visando estimular o desenvolvimento da indústria petroquímica.

No contexto do projeto de financiar a indústria petroquímica, o BNDES promoveu inovações financeiras como forma encontrada de elevar o potencial de autofinanciamento através de participação direta no capital das empresas por meio de aquisições de ações preferenciais ou ordinárias. Na verdade, o reforço à estrutura patrimonial das empresas petroquímicas decorrente deste tipo de operação era visto como forma de possibilitar a realização de empréstimos ameaçados por insuficiência de recursos próprios, fortalecer o capital nacional, pressionar para melhorar o nível gerencial, preservar o controle nacional e expressar a democratização do capital. Com esta participação não se estava buscando impor um caráter privatista ao fundo público, mas sim constituir um instrumento temporário para que as empresas petroquímicas tivessem maiores condições de se consolidar economicamente, na medida em que, em momento posterior, pudessem adquirir as ações do sócio público. Em extensão, revigorou-se o programa de empréstimo para compra de máquinas e equipamentos, através do oferecimento de melhores condições de financiamento para itens que apresentassem maior parcela de componentes produzidos internamente e mais intensa participação da engenharia nacional na sua concepção. Os projetos petroquímicos relacionados às implantações dos pólos da BA e do RS, por estarem atrelados a uma política explícita levada adiante pela Petroquisa em consonância com os propósitos do CDI, se beneficiaram fortemente das concessões do fundo destinado a financiar máquinas e equipamentos produzidos internamente⁴². A preocupação em ajustar o financiamento a proposições da política industrial em curso provocou impactos positivos em indústrias auxiliares, expressos pelas implantação e organização de novos mercados de indústrias fornecedoras e pelo crescimento dos índices de oferta dos produtos nacionais (TEIXEIRA, 1985: 167, 202 e 245).

⁴² A Circular FINAME nº 35, assim como a Resolução nº 9 do CDE, vieram regulamentar os fundos em direção à empresa com controle nacional e estabelecer normas especiais para aquisições de bens de

A presença do BNDES no CDI, especificamente nos grupos para avaliação de projetos do setor químico - GEIQUIM/GSIII -, fora fundamental para criar condições para viabilizar a participação privada nacional nos projetos de implantação dos pólos petroquímicos. Esta presença permitiu estabelecer critérios de concessão de financiamento para os projetos de implantação e de expansão petroquímicos em sintonia administrativa com as condições de aprovação do GEIQUIM/GSIII e de acordo com as avaliações técnicas da Petroquisa, colocados pelas exigências das normas de concessão e de articulação técnica das plantas nos pólos petroquímicos. O envolvimento possibilitou excluir projetos concorrentes com aqueles de interesse privado, eliminar projetos que fossem superados por outros de maior adequação e incluir projetos amadurecidos após a elaboração do programa inicial.

Para reunir capacidade de financiar uma indústria de altos investimentos e de elevado tempo de maturação como a petroquímica, haveria necessidade de repasse de recursos na dimensão da importância do setor colocado nos planos de desenvolvimento do país, conforme expresso no capítulo 2. A decisão de escolher os fundos compulsórios dos Programas de Integração Social - PIS - e de Formação do Patrimônio do Servidor Público - PASEP - foi a solução encontrada, tendo em vista estes fundos terem como objetivo aplicação em novos investimentos e estarem na Caixa Econômica Federal - CEF - e Banco do Brasil S. A. - BB -, respectivamente, em operação sem nenhuma vinculação legal específica e obrigatória⁴³. A transferência destes fundos para o BNDES veio eliminar os problemas de insuficiência e de incerteza de fontes de *funding*, gerando pela primeira vez na história o sentido de abundância de recursos no BNDES (WILLS, 1986:432). Estes recursos vinham para a instituição financeira de forma praticamente automática garantida pela definição do campo de aplicação, e tinham a participação do banco na discussão acerca de sua destinação. O campo de exclusividade de aplicação destes fundos impedindo o repasse a empresas de capital estrangeiro, a empréstimos à municipalidade e a financiamento de capital de giro nos setores do comércio e prestação

capital produzidos por empresas estrangeiras no país, no sentido de elevar o índice de nacionalização da indústria em geral, e da petroquímica, em particular.

⁴³ Segundo afirmação do Presidente do BNDES: "O BNDES era agente natural para a condução desse programa e daí decorria a necessidade de recursos firmes. Saltava aos olhos que deveria ser o PIS e o PASEP. O Presidente da República concordou com isso e foi o ato que ele assinou no primeiro dia do governo", conforme WELMOWICKI (1990: 234).

de serviços em geral, demonstrava o firme propósito de direcionamento para os segmentos industriais prioritários, dentro dos quais o petroquímico⁴⁴.

A participação financeira do BNDES na implantação do pólo petroquímico da BA foi muito superior à correspondente do pólo de SP, uma vez que este último ainda representava um estágio embrionário de participação estatal e a orientação reinante do padrão de financiamento levava as empresas forçosamente a tomarem recursos externos. No pólo da BA, a definição clara de participação efetiva do Estado nos projetos petroquímicos conduziu o BNDES a participar em todas as fases de sua implantação. O Convênio de Cooperação Técnica firmado entre a Copene e o BNDES possibilitou aportes de recursos para implantar a central de utilidades e a central de matérias-primas, financiar a participação societária das empresas usuárias à jusante no capital da Copene e colaborar na participação do empresariado nacional privado na constituição das empresas *downstream*, seja através de concessão de empréstimos, seja por meio de aval a financiamentos externos⁴⁵. A participação do BNDES na implantação do pólo petroquímico do RS ocorreu em menor dimensão em face da conjuntura econômica apresentar cenário que desestimulava os investimentos de longa maturação e a capacidade financeira do Estado ter reduzido os incentivos fiscais e os recursos financeiros subsidiados. O fato da central de matérias-primas e de apenas duas empresas à jusante iniciarem as atividades em 1982 comprova o caráter modesto da colaboração financeira do BNDES. Todavia, na parte que coube à instituição financeira, participou na constituição da Copesul em associação com a Petroquisa e sua subsidiária FIBASE. A participação através da FIBASE na Copesul seguiu o modelo acionário da Copene em posição *stand-by* e de forma transitória, da mesma forma que auxiliou financeiramente as empresas *downstream* através de suas diferentes formas de financiamento.

Estudo sobre a colaboração financeira do BNDES na formação dos pólos petroquímicos no Brasil aponta, com exceção do pólo de SP cuja implantação ocorreu

⁴⁴ Segundo o BNDES (1992: 32 e 33) ocorreu um crescimento significativo dos valores aprovados para financiamento de projetos com a entrada do PIS/PASEP a partir de 1974. O montante de recursos cresceu, a preços constantes de 1991, entre os períodos de 1968 a 1973 e 1974 a 1978, 403,6%, e entre os períodos de 1968 a 1973 e 1979 a 1982, 247,6%. O montante de recursos para o segmento químico-petroquímico apresentou crescimento de 399,6% e 114,3%, respectivamente.

⁴⁵ Em 1974, a Copene se tornou mutuária do BNDES para instalação das centrais de utilidades e de matérias-primas; em 1975 forneceu financiamento às empresas *downstream* para integralizarem o capital da central de matéria-prima; até 1978 quando inicia o fornecimento de eteno financiou cerca de dez empresas do complexo básico; e em 1980, auxiliou financeiramente dezessete empresas a montante da central de matéria-prima para fundarem a Norquisa no sentido de modificar o modelo institucional da Copene.

em período em que não se dispôs de balanços das empresas, foi mais significativa no complexo da BA do que no do RS. No intervalo em que se inicia o financiamento para o pólo da BA e se inaugura o funcionamento do pólo do RS, a participação da colaboração financeira aprovada apresentou um aumento do porte das empresas de 99% no período 1974/78, no primeiro, e de 8% no período 1979/81 no segundo pólo em referência, conforme a tabela 3.1. Este quadro se refletiu na composição da colaboração financeira, cuja participação mais efetiva na constituição do pólo da Bahia significou maior complementariedade de recursos em termos de várias fontes de financiamentos interno e externo e de participação acionária do que o ocorrido no pólo do RS. A partir de 1979, a redução da contribuição dos recursos do BNDES coincide com as operações de implantação do pólo do RS e de promoção do saneamento financeiro das empresas petroquímicas constituídas em SP e na BA (MONTEIRO FILHA., 1994: 165-183).

TABELA 3.1
COLABORAÇÃO FINANCEIRA DO BNDES ÀS EMPRESAS MUTUÁRIAS DOS PÓLOS PETROQUÍMICOS DA BA E RS
EM COMPARAÇÃO AO ACRÉSCIMO DE SEUS ATIVOS TOTAIS - 1974/89 *

PERÍODO	BA			RS			BA			RS		
	RECURSOS BNDES A	ACRESC. NOS ATIVOS TOTAIS B	A/B %	RECURSOS BNDES C	ACRESC. NOS ATIVOS TOTAIS D	C/D %	FINANC. %	PART. ACION. %	OP. FIN. EXT. %	FINANC. %	PART. ACION. %	OP. FIN. EXT. %
1974/78	130.853	132.331	99	13.806	3.870	256,7	38	2	50	99	1	-
1979/81	13.786	44.485	31	4.543	55.465	8,2	64	36	-	100	-	-
1982/89	69.929	1.043.396	7	4.925	233.815	2,1	90	9	1	93	7	-
1974/89	234.578	1.240.213	19	23.274	293.150	8,0	60	6	34	98	2	-

Fonte: MONTEIRO FILHA. (1994)
BNDES - Valores em CR\$30.000,00 e mil %

Entre o início das operações do 2º e a implantação do 3º pólo petroquímico, os contextos macroeconômicos interno e externo conduziram o BNDES a enquadrar-se às diretrizes do esforço do ajuste econômico que se processou no país, trazendo conseqüências para o projeto de expansão da indústria petroquímica. As preocupações em gerar divisas, produzir insumos energéticos, apoiar o setor primário produtor de bens essenciais e promover regiões menos desenvolvidas, colocadas em nível do planejamento nacional, levaram a uma mudança na estratégia de atuação do BNDES. Este redirecionamento, contudo, não implicou no encerramento dos financiamentos dos projetos considerados prioritários do período anterior, em particular os grandes projetos de insumos básicos como o petroquímico; apenas mudou a posição em termos de prioridade, de absoluta para relativa no âmbito de suas estratégias. Apesar das novas determinações estarem intimamente ligadas às diretrizes gerais da política econômica, os compromissos institucionalizados com segmentos privados mutuários do BNDES

levavam a manter contrato com indústria de equipamentos e insumos básicos para que prosseguissem os projetos de expansão, embora em menor proporção que o projeto original. O aperto do controle monetário limitando a oferta de recursos através de decisões do Conselho Monetário Nacional - CMN - e a mudança institucional passando-o a subordinar-se ao MIC, não impediram que o BNDES continuasse apoiando a indústria petroquímica em termos de financiar a conclusão dos projetos em andamento e conceder empréstimos para preservar a estrutura industrial existente afetada pela crise econômica, como será melhor discutido no capítulo seguinte.

O BNDES teve papel impulsionador da expansão do capital privado nacional no setor petroquímico, num momento em que a instabilidade econômica estava alterando as expectativas empresariais em suas decisões de investimentos. Para manter o objetivo de promover a substituição de importações em setores escolhidos e fortalecer o capital nacional, buscou-se criar condições especiais de financiamento através da correção monetária parcial dos contratos para os segmentos prioritários no contexto da política industrial em curso⁴⁶. A adoção da pré-fixação da correção monetária tinha como objetivo possibilitar um horizonte de segurança para os investidores no sentido de que os empreendimentos levados adiante seguissem as diretrizes governamentais, pois argumentava-se que se o Estado não tomasse iniciativa neste sentido poderia comprometer ou postergar a presença do empresariado nacional nos projetos de desenvolvimento setoriais, em particular na petroquímica⁴⁷. Com a correção monetária parcial os mutuários amortizaram percentuais bastante reduzidos do valor liberado para os projetos de investimentos - em cada empréstimo desta operação os mutuários

⁴⁶ A instituição da correção monetária apresentou trajetória marcada por evolução crescente de benefícios que se traduziam em estímulo ao investimento do capital privado do setor petroquímico. Seguiram-se as iniciativas de autorizar os mutuários a refinanciamento da correção monetária que excedesse a 20% a.a. em 1974; o abatimento no imposto de renda da correção monetária que excedesse a 20% a.a. em 1975; a fixação da correção monetária em até 20% exclusivamente às operações de capitalização em 1977; e a fixação da correção monetária em 70% da variação das ORTNs em 1979 (NAJBERG, 1989).

⁴⁷ Afirmação do Presidente do BNDES a este respeito: "(...) se o Brasil lançasse um programa desses sem mecanismos especiais de apoio à empresa privada nacional, certamente haveria um enorme progresso da empresa estatal no setor de insumos básicos e da empresa estrangeira no segmento de bens de capital. Haveria uma continuação da redução da participação relativa da empresa privada nacional que continuaria confinada aos segmentos menos dinâmicos através de pequenas e médias empresas (...)". Em consonância, declaração do Ministro do Planejamento justificando o uso de benefícios para impulsionar o capital nacional: "No presente momento a instabilidade da situação mundial exige do setor público atitude de, na medida do possível, 'bancar' o risco mais elevado com que se defronta o empresariado nacional quanto aos grandes investimentos". Pronunciamento do Presidente do BNDES Marcos Vianna em 15/08/1982 ao Projeto Memória do BNDES e afirmação do Ministro do Planejamento Reis Velloso em 01/04/1975, conforme NAJBERG (1989: 15).

amortizaram, em média, apenas 26% do total liberado. Estudo realizado sobre 13.350 contratos de financiamentos quantificou um valor mínimo de US\$ 3,2 bilhões, de janeiro de 1989, de recursos transferidos como benefício ao capital nacional de 1975 a 1987 através da forma de financiamento com correção parcial. Deste volume de recursos, o principal beneficiário foram as empresas químicas-petroquímicas com 18,5% do total (NAJBERG, 1989).

Uma expressão do esforço institucional em beneficiar a indústria petroquímica neste processo de concessão de financiamento com correção parcial fez com que a Procuradoria Geral da Fazenda Nacional examinasse o requerimento da Copene solicitando autorização para se credenciar aos benefícios, impedida de ter acesso por dispositivos legais que excluíam os órgãos, entidades e empresas públicas. A Copene, alegando que não fora criada por lei e que a detenção do controle acionário pelo Estado, através da Petroquisa, era circunstancial, conseguiria obter decisão favorável em sua solicitação, superando resistências que se encontravam dentro de parte da burocracia do BNDES contrária à concessão. Os argumentos contrários de que ocorreriam mudanças nas diretrizes que caracterizavam a criação do subsídio e de que existiam outros apoios abertos para projetos governamentais não foram suficientemente fortes para impedir que o benefício fosse estendido à central de matérias-primas do pólo da BA e modificasse o direcionamento político de estruturar a indústria petroquímica a partir de decisão do Estado.

3.2 CONFLITOS INTERBUROCRÁTICOS E A DEFESA DO MODELO ASSOCIATIVO

3.2.1 A FRUSTRADA TENTATIVA DE UM PROJETO ESTATIZANTE

A participação do BNDES no financiamento de política de desenvolvimento antes de 1964 foi lhe dando personalidade institucional para iniciar contatos com instituições públicas e privadas em prol de formular um programa de ação para a estruturação da indústria petroquímica. A partir de reuniões com a diretoria da ABIQUIM, assessoria da indústria química da Petrobrás e grupo executivo da indústria química GEIQUIM do CDI, o BNDES conseguiu reunir elementos para formular inicialmente um plano de ação, dado que o diagnóstico da situação apontava: a)

insuficiência na produção dos petroquímicos básicos; b) pequena ênfase da Petrobrás ao seu programa petroquímico; c) disponibilidade de matéria-prima; d) existência de mercado para produtos petroquímicos; e) pouco expressivo desenvolvimento da produção de petroquímicos finais; e f) necessidade de montagem integrada da árvore petroquímica para evitar estrangulamento e estimular o desenvolvimento de outras indústrias. No bojo das discussões sobre a necessidade de se criar condições para a estruturação da indústria petroquímica, entendia o BNDES que o Estado deveria impulsionar através da Petrobrás o desenvolvimento da petroquímica, uma vez que a empresa estatal, por força da Lei 2.004/53, tinha garantia sobre a produção das matérias-primas para a indústria petroquímica, e as empresas privadas achavam-se limitadas, fosse para elevar a produção petroquímica a partir de importações de matérias-primas, fosse para instalar plantas industriais produtoras de matérias-primas petroquímicas (MONTEIRO FILHA, 1994: 166 e 167).

A proposição do BNDES em criar um grupo de trabalho com a Petrobrás no sentido de elaborar programa quinquenal de desenvolvimento de produtos petroquímicos básicos e intermediários, em selecionar e organizar projetos prioritários, em estabelecer esquema de financiamento e em propor medidas para execução do programa expressava o interesse institucional em impulsionar a estruturação da indústria petroquímica. Em consonância com o PAEG, cuja preocupação era impulsionar este segmento produtivo, o grupo de trabalho BNDES-Petrobrás formulou propostas preliminares e mecanismos operacionais que, em síntese, resultaram em elaboração de projetos a serem executados pela Petrobrás com apoio financeiro do BNDES, tanto na forma de financiamentos reembolsáveis ou participações acionárias, quanto através de garantias junto ao sistema financeiro internacional⁴⁸. A inovação do projeto estava em estabelecer mecanismos operacionais que garantiam a criação de empresas com autonomia administrativa sob controle acionário da Petrobrás e com participação acionária do BNDES. Esta proposta colocava sob a responsabilidade institucional pública (BNDES-Petrobrás) a produção de petroquímicos e evidenciava a pretensão do BNDES em participar de programa conjunto de estruturação de um setor industrial, em contraposição a atitudes fragmentadas de financiamentos de projetos isolados.

⁴⁸ Segundo LEVY et al. (1985: 90-93), o documento "Desenvolvimento da Indústria Petroquímica - Programa Conjunto BNDE-Petrobrás" apontava 18 projetos a serem executados entre 1965/71.

O projeto de produção de petroquímicos sob responsabilidade pública colocava-se em colisão com o Decreto-lei 56.571/65, cujo conteúdo excluía esta indústria da área de monopólio estatal e procurava deixar evidente que caberia à iniciativa privada a produção de petroquímicos. Questionado acerca do impedimento legal, o grupo de trabalho BNDES-Petrobrás consultou o MINIPLAN e o MIC que, em resposta, reafirmaram que caberia à iniciativa privada incumbir-se da atividade produtiva e às empresas estatais a função complementar. Somente depois do desinteresse ou incapacidade da empresa privada, as oportunidades de investimentos poderiam ser reservadas ao setor público, mas, mesmo assim, preferencialmente as inversões deveriam ser reservadas, tanto quanto possível, à iniciativa privada. Tomando conhecimento do projeto, a ABIQUIM procurou participar da discussão acerca de sua viabilidade. O interesse privado, até então não manifestado, cresceu com as freqüentes reuniões que se processaram entre os representantes públicos e privados, levando à reformulação da proposta original⁴⁹. As mudanças realizadas no sentido de: a) eliminação de projetos concorrentes com projetos de interesse privado; b) exclusão de projetos que fossem superados por outros de maior adequação; e c) inclusão de projetos amadurecidos após a elaboração do programa original, vieram referendar a orientação do governo de estimular a participação da iniciativa privada nos projetos industriais petroquímicos.

Ao lado destas orientações, no interior do Estado ocorria a redefinição de papéis entre a participação institucional do BNDES e da Petrobrás em relação ao projeto original. A pretensão do BNDES de participar diretamente em programas ordenados se relativizaria diante da resistência da Petrobrás de ceder espaço específico à sua área de atuação e ao seu projeto estratégico de expansão. Com a recusa da Petrobrás em dividir a administração dos negócios petroquímicos, o BNDES voltaria a se constituir em apenas órgão financiador e estimulador da formação do capital privado no setor. Todavia, este projeto estatal lançara a idéia de criação de uma empresa subsidiária da

congregando investimentos da ordem de CR\$ 306 bilhões a preços de abril/1965 na proporção de 35% da Petrobrás, 35% do BNDES e 30% de financiamentos externos.

⁴⁹ Das reuniões da iniciativa privada na ABIQUIM participavam empresas atuantes na indústria química, tanto multinacionais como nacionais como a Union Carbide, Du Pont, Rhodia, Hoechst, Refinaria União, Refinaria Ypiranga, Cia. Brasileira de Estireno, entre outras. Deste conjunto, algumas já estavam com projetos, como a Refinaria União (US\$ 100 milhões), Union Carbide (US\$ 35 milhões) e Alba (US\$ 8 milhões) para a produção de estireno, enquanto outros estavam dando entrada em projetos no GEIQUIM para a produção de amônia como a Fertilul-Ypiranga (60 t/dia); Prosint-Manguinhos (60 t/dia) e Refinaria União (550 t/dia). Maiores detalhes consultar LEVY et al. (1985:98).

Petrobrás para organizar a indústria, concepção que se viabilizaria com o surgimento da Petroquisa em momento posterior⁵⁰.

Em verdade, a pretensão do BNDES em fazer da instituição financeira uma instância mais ativa na tomada de decisões do desenvolvimento nacional, através da transformação em órgão planejador em relação à posição passiva de analista de projetos isolados, serviu para gerar impasses e buscar solução negociada entre os interesses públicos e privados. Até então, para o BNDES não interessava apenas diagnosticar a situação petroquímica do país, mas propor solução em projeto do qual fosse partícipe direto. Esta possibilidade foi aberta com o diagnóstico de que a modesta presença da Petrobrás na produção petroquímica básica constituía em entrave ao desenvolvimento do setor. Ao propor participação em projeto conjunto com a Petrobrás, o BNDES estava buscando racionalizar a intervenção do Estado, na medida em que a presença preponderante da Petrobrás no refino de petróleo lhe dava maior condição de oferta de petroquímicos básicos em relação à implantação de projetos privados. Entendia-se que, ante a posição estratégica da petroquímica na matriz industrial, caberia ao Estado, através de seus investimentos, tomar a iniciativa para superar entraves que obstaculizavam a estruturação da indústria: fragilidades técnica e financeira do empresariado nacional e resistências das multinacionais petroquímicas de investirem internamente. Mesmo com a negativa de sua pretendida participação, o BNDES, ao gerar tensão institucional, provocou a viabilização de uma composição de interesses públicos e privados na constituição da indústria no país.

3.2.2 A FALIDA ESTRATÉGIA DE IMPLANTAÇÃO DE PROJETO PETROQUÍMICO AUTÔNOMO: A DEMONSTRAÇÃO DE FORÇA DO MODELO ASSOCIATIVO

Com o pólo petroquímico de SP praticamente implantado, a discussão acerca da expansão da produção de petroquímicos em torno de um 2º pólo depararia com a tentativa de se estabelecer um complexo petroquímico privado de propriedade da Dow Chemical. A multinacional, como um dos mais importantes conglomerados químicos com competência produtiva em várias gerações petroquímicas, da central de

⁵⁰ A proposta de criação de uma subsidiária pela Petrobrás, em cujo capital deveria participar o BNDES, teve poucos meses de existência. Em dezembro de 1967 o BNDES recebeu o convite da Petrobrás para

craqueamento de insumos à planta de terceira geração, buscou implantar um novo pólo no país sob seu controle exclusivo no sentido de recuperar a defasagem em termos concorrenciais a outras multinacionais e entrar num mercado consumidor de ampla base promissora. Ciente das dificuldades de aprovar o projeto em face da proposta se posicionar de forma contrária ao modelo associativo vigente e de necessitar do aval do Estado para se beneficiar dos incentivos fiscais e financeiros, a Dow buscou influenciar a decisão dos órgãos públicos através de pressões políticas, envolvendo diferentes atores.

A estratégia da Dow contou com o apoio de vários atores políticos. Todavia, o principal tráfico de influência interno fora um dos principais mentores do regime autoritário, à época, Gen. Golbery do Couto e Silva. Outros atores fora do governo, como Ney Meirelles de Oliveira, filho do Gen. Araken de Oliveira, e dentro da administração federal, Camilo Pena do MIC, formavam a base de relações com objetivo de influenciar as decisões políticas a seu favor ao longo do processo de julgamento do projeto nas instâncias públicas. Com a colaboração direta do Gen. Golbery do Couto e Silva, a Dow iniciou sua ação através do projeto de construção de uma planta de óxido de propeno, rejeitada inicialmente, mas, por pressões políticas, aceita posteriormente após inúmeras articulações no interior do aparelho estatal. A segunda ação foi a tentativa de estabelecer uma planta de soda-cloro, também inicialmente recusada. Porém, devido à importância do projeto às pretensões da Dow, montou-se uma astuciosa e vitoriosa operação visando sua aceitação, tanto que numa rapidez impressionante, em seis dias após protocolo no CDI, o projeto foi aprovado⁵¹. A aprovação do projeto de soda-cloro subvertia as regras do modelo tripartite em implantação no pólo petroquímico da BA e comprometia um projeto homônimo da Salgema, uma *joint-venture* entre o BNDES, Du Pont e o grupo nacional Euvaldo Luz.

A reação político-institucional à aprovação do projeto privado viria em dois momentos. No primeiro, numa tentativa de demonstrar à Dow que sua vitória não fora completa, a Petroquisa entrou no empreendimento da Salgema, tendo em vista o

participar da formação do capital da Petroquisa, mas em fevereiro de 1968 tomava-se ciência de que o projeto da Petroquisa já havia sido elaborado sem a sua colaboração.

⁵¹ Segundo ASSIS (1984: 145), o Gen. Goubery do Couto e Silva assinou correspondências dirigidas ao secretário José L. A. Bello do CDI e ao Presidente Marcos Vianna do BNDES para aprovação do projeto

abandono da Du Pont por ver-se traída pelo golpe discricionário do governo de aprovar projeto privado com regras fora do esquema tripartite, após ter sido convencida a participar do modelo associativo. O ingresso da Petroquisa na Salgema, viabilizando a implementação de uma planta de EDC - dicloro etano a partir do cloro local e do eteno da Copene com destino à fabricação do PVC -, retirava da Dow a produção de um dos produtos com mercado promissor no país (CONTRERAS, 1994: 116). O segundo instante ocorreu no início da administração do II PND, quando a Dow, aproveitando a oportunidade de divulgação de um estudo do IPEA evidenciando a necessidade de expandir a produção de petroquímicos, encaminhou projeto completo de instalação de um pólo petroquímico na BA junto ao CDI. Àquela altura, técnicos provenientes da Petroquisa ocupavam posições estratégicas no MIC e no CDI-GS III e procuravam montar estratégias para inviabilizar o projeto de implantação privada do pólo, através de medidas que retardavam por maior tempo possível a avaliação do projeto, enquanto se discutia a decisão do 3º pólo petroquímico. Após a decisão do CDE de ser favorável à implantação do novo pólo segundo o modelo de *joint-venture* no Sul do país, a resposta do CDI à Dow foi de que seu projeto não se enquadrava na política de expansão do setor.

Não satisfeita, a Dow esperou o momento de exposição da fragilidade política do governo federal para tentar viabilizar sua proposta, agora por meio de outro programa e agência pública. Aproveitando-se do momento em que o governo Geisel deparava-se com o movimento empresarial contra a estatização da economia e com críticas ao caráter centralizador de suas decisões, a Dow encaminhou projeto para a Comissão Especial para Concessão de Benefícios Fiscais à Exportação - BEFIEX -, demonstrando que o projeto industrial tinha como objetivo o mercado externo. A Dow contou com o fato da estrutura da BEFIEX ser inexperiente e susceptível a pressões políticas para que as decisões fossem em seu benefício; porém, deparou-se com os limites da estrutura institucional em vigor que exigia a aprovação do CDI para obter os benefícios do programa de apoio à exportação. Articulado, o CDI saiu em favor do modelo associativo, utilizando argumentos técnicos para mostrar as inconsistências e os riscos do projeto em relação ao saldo comercial, postergando de forma sucessiva a decisão final. As seguidas reformulações solicitadas ao projeto retornavam mantendo a intenção de

de soda-cloro da Dow. Num intervalo de seis dias (protocolado em 08/02/1974 e aprovado em 14/02/1974), o projeto foi viabilizado num recorde de velocidade de tramitação de projeto no CDI.

que por detrás das operações para o mercado externo, escondia-se o desejo de atender a demanda interna.

Tal foi a pressão política que a BEFIEX executou um *by-pass* sobre CDI e, no início de 80, o projeto estava praticamente aprovado. Entretanto, dois fatos passaram a posicionar contra sua viabilização: 1) a diretoria da ABIQUIM, em sua maioria representada por empresários nacionais, subscreveu plenamente o modelo tripartite em contraposição à proposta privada; e 2) a imprensa, em função do processo de democratização da sociedade, passou a denunciar as irregularidades do projeto⁵². Diante das negativas institucionais e das pressões da sociedade revitalizada com a abertura política, a Dow abandonou o projeto no sentido de evitar maiores desgastes sob a justificativa de que o mercado petroquímico básico deixava de ser um negócio em termos internacionais e a conjuntura econômica interna não recomendava grandes investimentos em face do período de crise econômica. Todavia, esta fracassada estratégia deixaria a lição de que, para a Dow entrar no mercado nacional, somente seria possível através de *joint-venture*, o que ocorreria no final da década quando, convencida politicamente, começaria a participar do modelo associativo coordenado pelo Estado.

Como resultado, estas experiências mostraram-se incapazes de se viabilizar em seus momentos específicos. O projeto BNDES-Petrobrás, visto como uma proposta estatizante por tentar transformar o BNDES num órgão de planejamento setorial e por buscar estruturar a indústria através de um programa de investimento que não mencionava a participação privada, contrariava a regulamentação existente. Por sua vez, o projeto de implantação da Dow de um pólo petroquímico privado, a despeito da regra de construção da indústria ser o modelo associado, constituiu uma afronta ao esforço público-privado existente. Ambas as propostas demonstraram conjuntamente que o contexto macropolítico evidenciava a necessidade de empreender projetos conjuntos, dado o momento ser hostil a empreendimentos de lógica não-associada, sendo, não sem razão, reprimidas as pretensões dos projetos estatizantes (BNDES-Petrobrás) e privado (Dow-Chemical) autônomos.

⁵² A denúncia do Gen. Hugo Abreu, na imprensa, de que a aprovação da planta industrial de soda-cloro ocorrera por tráfico de influência do Gen. Goubery do Couto e Silva em favor da Dow; e o discurso enfático do senador Saturnino Braga no Congresso Nacional, denunciando irregularidades na aprovação do projeto e apontando o significado da aprovação para a indústria nacional e para o modelo tripartite vigente no setor, contribuíram para tornar público os trâmites do projeto petroquímico privado, conforme ASSIS (1984: 144).

3.3 NATUREZA POLÍTICA DO ESQUEMA ASSOCIATIVO DE INTERESSES PÚBLICO-PRIVADOS

A utilização de *joint-ventures* como forma de expansão capitalista na indústria petroquímica constituiu a oportunidade do país adentrar um segmento industrial caracterizado por forte concentração de produtores, elevados investimentos, alta densidade tecnológica e grandes economias de escala; características praticamente impossíveis de serem alcançadas através da evolução gradual das empresas nacionais em face das propriedades de baixa capacidade financeira e de reduzida competência técnica. Na constituição deste modelo, o Estado exerceu papel central nos processos de negociação, visando obter condições conciliatórias de interesses que satisfizessem os sócios participantes em um programa de prioridades voltado à implantação e à modernização da estrutura industrial petroquímica no país.

A forma de solução conciliatória para os interesses público-privados empreendida na constituição da indústria ocorreu quando tentativas privadas e públicas mostraram-se inviabilizadas perante as limitações de levarem o projeto individualmente. Apesar da orientação básica do regime político pós-64 apoiar a expansão privada nacional e multinacional em todos os ramos da economia, os anos que sucederam mostraram fatos de intrincada trama de diferentes atores tentando fazer valer seus interesses na definição de política do setor, sem concretamente promover a estrutura da indústria do país. Diante do insucesso da tentativa privada de estabelecer um complexo petroquímico envolvendo participações nacional e multinacional e à luta interburocrática pública para viabilizar um projeto estatizante em contraposição à regulamentação a favor da iniciativa privada, abriu-se espaço para uma solução institucional em que, através do modelo associativo, ocorresse a participação de atores público-privados no projeto de implantação da indústria petroquímica no país.

Até que essa configuração fosse adotada, não se pode afirmar que inexistiu a possibilidade do Estado utilizar outro modelo institucional para a constituição da indústria diferente do modelo empreendido. Os momentos de fraqueza vividos pelo capital nacional em seu projeto de implantação do pólo petroquímico em SP e a possibilidade de negociar tecnologia com o capital multinacional num momento de intensa competição oligopólica internacional foram situações que poderiam transformar o Estado em empresário único do setor. Se fosse concretizada esta situação, teria

condições de planejar e direcionar a totalidade do setor, tanto em estreita ligação *upstream* com segmentos ofertadores de insumos como em associação *downstream* com organizações industriais transformadoras. Todavia, diferentemente de alguns países que procuraram estender o braço das empresas petrolíferas estatais para a área petroquímica, no Brasil a direção política procurou inserir o Estado como parte associada do processo de acumulação privada de capital no setor petroquímico.

Através da formação do modelo associativo, o Estado utilizou uma forma de empreendimento - *joint-venture* - que até então não era estratégia deliberada de governo, para transformá-la em objetivos não somente econômicos, mas também políticos. Com a passagem de uma intenção inicial em estabelecer um projeto de substituição de importações para a de participar de um programa destinado a obter controle nacional no setor, o Estado buscou alcançar controle público e mais equilibrado do balanço de interesses entre o capital nacional e o capital multinacional envolvido na produção de petroquímicos. Trouxe o capital nacional para participar de uma indústria básica na estrutura industrial do país, evitando a desnacionalização da indústria, recuperando o controle parcial do setor por colocar o capital doméstico na administração do empreendimento com o capital estrangeiro e assegurando apoio político interno para levar adiante um projeto de desenvolvimento capitalista associado.

A criação do modelo associado significou a oportunidade de promover laços integradores entre o Estado e os capitais nacionais e multinacionais, em áreas de interesses que permitiram a viabilização de *joint-ventures*⁵³. No âmbito dos capitais privados estavam presentes os interesses multinacionais, em penetrar no promissor mercado petroquímico interno de difícil ingresso através de projetos individuais, e os interesses do capital nacional, de aproveitar a oportunidade para se beneficiar das condições oferecidas para adentrar num ramo produtivo com altas barreiras à entrada. Ao passo que, para o Estado, a associação aumentou sua área de interesse por possibilitar o controle sobre um produto estratégico na matriz industrial, ter acesso ao padrão tecnológico internacional da indústria e atenuar o conflito entre a expansão do capital internacional e a lógica nacionalista no empreendimento petroquímico⁵⁴.

⁵³ Acerca da criação do modelo associado e seu significado para os diferentes tipos de capital, consultar EVANS (1980; 1981; e 1982).

⁵⁴ Segundo MARTINS (1979: 171), a razão é que estas novas formas de associações econômicas cristalizam um momento particular da interação entre dois grandes processos que influenciam o

Na verdade, a institucionalização do empreendimento associado na petroquímica significou uma síntese do processo de interdependência de capitais existentes no setor, que ocorria de forma individual, em momento anterior, e passa à forma integrada a partir da implantação dos pólos petroquímicos. No início da produção de petroquímicos no país, as poucas subsidiárias de multinacionais mantinham apenas relações cooperativas com outras empresas, mas com o advento da formalização da aliança de negócios, institucionalizou-se a interdependência - em termos jurídicos -, estendeu-se a participação dos agentes - com a inclusão pública - e promoveu-se maior diferenciação produtiva - produção de novos petroquímicos. Esta forma de constituição de capital resultou, enquanto inovações institucionais e organizacionais, na criação de instituições capitalistas cooperativas expressas através da articulação de diversos interesses e da constituição de solidariedade entre diferentes grupos públicos e privados gerados em torno de um complexo produtivo integrado. O processo de interdependência que se formou decorre da natureza produtiva do complexo petroquímico exigir comportamento de solidariedade produtiva, tendo em vista considerar um padrão de relação capitalista em que ações de uma empresa influenciam outras através da posição que cada unidade produtiva ocupa na cadeia de gerações petroquímicas.

Por sua vez, facilitou a ocorrência de compatibilidade de interesses e metas entre os sócios partícipes e o padrão de administração do setor produtivo estatal. A estrutura ambivalente do Estado, expressa pela dupla face, permitiu que a sua empresa apresentasse a face pública nas relações com a burocracia estatal, e expressasse a face privada nas relações com os demais parceiros privados através da identidade ideológica posta em termos de objetivos de lucro e do crescimento empresarial. Esta ambivalência era vista como fator importante no projeto associado, tendo em vista que, para o capital nacional, a absorção da ideologia capitalista pelos administradores de empresas estatais conduziria à expansão da qual era partícipe, sobretudo pelas características deste sócio em relação ao setor; e, para o capital multinacional, a gestão pública orientada segundo ditames capitalistas possibilitaria maior segurança e confiabilidade nas decisões de investimento.

Com o modelo associativo criou-se uma gestão corporativa produtiva que reforçou a autonomia relativa da parte empresarial estatal em relação à burocracia

desenvolvimento capitalista nos países da periferia. colocados na internacionalização da produção e na evolução do papel do Estado.

central. Esta capacidade tornou possível usar a rede setorial interna do aparato estatal petroquímico para influenciar decisões da burocracia central, assim como, em face dos acordos corporativos, isolar-se dos controles burocráticos e de demandas individuais próprias contrárias ao modelo associativo. Estas condições permitiram que os projetos de longo prazo tivessem mais sentido de viabilização do que se fossem projetos individuais do capital privado e maior flexibilidade empresarial por não estarem fortemente sob a égide da burocracia centralizada. Para tanto, contou como fator de desenvolvimento a forte relação de técnicos burocráticos-políticos com o projeto de implantação segundo a conformação associativa. A permanência destes técnicos por maior tempo nas instituições permitiu formular e coordenar políticas em direção ao estabelecido pelas diretrizes do Estado, a despeito dos argumentos de que a fragmentação organizacional pública conduz os seus burocratas a não se identificarem com seus órgãos⁵⁵. A convergência entre interesses organizacionais e seus burocratas levou a uma identificação do projeto comum em favor da implantação petroquímica, na qual a permanência em seus postos e a mobilidade para órgãos vinculados permitiram levar avante o projeto econômico e político de longo prazo para o setor. Neste quadro, as características da Petroquisa e do BNDES, expressas pela valorização dos funcionários à organização, proteção à interferência externa e defesa dos interesses organizacionais, vieram constituir pontos de referência para implantação da indústria petroquímica segundo o padrão corporativista associado de interesses.

Esta identidade de objetivos nos projetos petroquímicos assegurados na aliança tripartite expressava, também, o reconhecimento privado da importância da presença pública, não somente pela participação no projeto em si, mas também em relação ao restante do aparelho estatal. A participação estatal no empreendimento representava importante consideração ao sócio privado na medida em que teria facilidade de acesso aos recursos financeiros, garantia de reserva de mercado, suprimento de matéria-prima

⁵⁵ A presença de técnicos burocráticos-políticos a favor de uma política empresarial do Estado em interação com as proposições de política industrial para o setor foi importante para gerar condições de levar avante a extensão do modelo associativo que se iniciara em SP, àquele momento, por força das circunstâncias. A perspectiva de ampliar o esquema *joint-ventures* fazia parte dos trabalhos informais de Arthur Candal, do MIC, Otto Perroni, da Petrobrás, Antonio Bellotti, do BNDES, técnicos com posições importantes no arcabouço institucional público, cujo resultado se expressou na direção do II PND. A identidade destes técnicos políticos seguiu com os trabalhos de outros como Ernesto Carrara Jr., no MIC, José Clemente, no BNDES, e Anílcar Pereira, na Petrobrás, empenhados em viabilizar a implantação dos pólos petroquímicos sob forma de empreendimento público-privado, numa demonstração do interesse do Estado em participar do desenvolvimento do setor e de gerar confiança nos sócios privados sobre a importância do modelo organizacional adotado.

petroquímica e instância disciplinadora do comportamento dos sócios privados em face da heterogeneidade dos capitais partícipes. Esta compreensão somava-se às perspectivas de que o envolvimento em projeto articulado com empresa estatal garantiria boas relações com as demais instituições públicas para outros projetos privados em termos de canal de acesso facilitado, obtenção de prioridades, etc.

Esta coesão à identidade era reforçada pelo sentido de tratamento de igualdade no processo decisório, expresso pela cláusula contratual que colocava a unanimidade dos participantes como condição necessária para tomada de decisões estratégicas. Esta cláusula dava maior segurança aos sócios privados, pois a pulverização acionária dos sócios nos empreendimentos fora compensada pela participação da Petroquisa em praticamente todas as plantas industriais. Este tratamento era uma tentativa de eliminar o predomínio do sócio estatal e levar as decisões para o campo do consenso. Todavia, esta situação poderia ser vista sob o prisma de um favorecimento ao sócio estatal para viabilizar suas estratégias particulares em cada segmento da cadeia petroquímica, dada a capacidade de imposição assegurada por controlar as matérias-primas a serem repassadas às empresas *downstream*.

Por sua vez, a ação do Estado para congregar os capitais nacional e multinacional em empreendimentos associativos contou com as conjunturas interna e externa favoráveis. Internamente, em primeiro lugar, a economia, por apresentar taxas elevadas de crescimento, criava expectativas futuras favoráveis para investimentos, em particular num setor produtor de bens intermediários com participação efetiva nas cadeias produtivas; e, em segundo, para a iniciativa privada, a decisão política de implantar um complexo industrial significava que caberia ao Estado arcar com as despesas infra-estruturais, apoio financeiro, concessão de incentivos e benefícios fiscais, etc., a fim de viabilizar a presença privada no empreendimento. E, externamente, o acirramento da concorrência internacional, devido à saturação dos principais mercados petroquímicos e à perda de dinamismo tecnológico revertendo o ciclo de expansão anterior, possibilitou contar com aportes tecnológicos externos na forma de associação.

A integração dos capitais sob a forma de *joint-ventures* petroquímicas constituiu um esforço do Estado superar obstáculos decorrentes da estrutura dos capitais privados nacionais. Fatores estabelecidos pelo comportamento familiar na gestão de empresas nacionais de considerar a produção não apenas propriedade privada, mas também propriedade pessoal, e disputas econômicas e políticas regionais foram colocadas como

desafios à efetiva integração entre empresas estatais e os capitais privados. Sob este aspecto, a integração era vista como uma importância superior ao aumento da produção interna de petroquímicos, posto que exigia modificações comportamentais do empresário nacional e estratégicas do capital internacional no sentido de envolverem-se num esquema de ação coletiva. Em particular, o empresário nacional teve de portar-se segundo um modelo associativo, em que nas decisões compartilhavam opiniões e sugestões nem sempre de acordo com seus designios e divisão de responsabilidades e de resultados não comum em sua trajetória histórica. Em nome da consolidação e da acumulação de capital no setor, o empresário nacional sujeitou-se a um processo de aprendizado que passo a passo foi lhe dando condições para se fortalecer e tornar uma parte respeitável no processo decisório do setor. Como um tipo específico de *on-the-job training* o empresário nacional foi adquirindo conhecimentos administrativos, tecnológicos e mercadológicos petroquímicos sob um prisma diferente de outras áreas de sua atuação em que os padrões e valores decisórios eram individuais.

Ao passo que, a participação estrangeira no modelo empresarial adotado através do fornecimento de tecnologia em seu correspondente valor constituiu a forma encontrada, em primeiro lugar, para atender os objetivos operacionais de implantação dos pólos e, em segundo plano, tornar-se veículo para promover e acelerar a transferência tecnológica. As possibilidades de compra e de licenciamento tecnológico foram consideradas inadequadas para o momento, em face da falta de experiência com a produção petroquímica de parte dos sócios privados e diante do propósito do Estado em manter permanente vínculo ao capital multinacional para ter acesso continuado à tecnologia avançada do setor. Entendia-se que a vinculação ao sócio externo nas *joint-ventures* significava para o Estado uma forma de trazê-lo para uma ótima aplicação da tecnologia, posto que, por utilizar *up-to-date technology*, seria desvantajoso para o participante estrangeiro obter resultados que estivessem em função do uso inadequado de tecnologia.

As vantagens do capital multinacional, colocadas em seus projetos individuais nos termos de habilidade para mobilizar recursos, experiência administrativa, controle do fluxo de inovações tecnológicas, posição de liderança em diferentes e simultâneos mercados e práticas de transferência de preço subsidiado, etc., tornaram-se relativizadas em face do envolvimento associativo na área da petroquímica. Estas primazias obtidas através de efeitos cumulativos em escala internacional, decididas por meio de sistema

centralizado de *decision-making* nos empreendimentos sob sua propriedade e/ou controle, tiveram, sob nova forma de associação de negócios, que ser administradas em outro contexto. O capital multinacional teve seu poder dividido e os interesses compatibilizados com outros sócios em empreendimentos cuja capacidade de controle tornara-se função mais dos acordos contratuais estabelecidos do que da proporcionalidade das ações no capital social. Todavia, esta forma de atuação não eliminava sua capacidade de intervenção, uma vez que existia uma divisão de controle que interessava à sua estratégia de inserção no mercado brasileiro. A estrutura que viabilizou a implementação das *joint-ventures* gerou uma divisão de controle entre os sócios segundo a qual, na elaboração de qualquer estratégia, o sócio estrangeiro teria capacidade de intervenção. Os acordos de acionistas não eram vinculados à participação acionária, tendo em vista as múltiplas participações, mas davam direito de veto ao sócio minoritário ou exigiam a unanimidade para aprovação de decisões, proporcionando a este o direito de participar de forma ativa na elaboração das estratégias das *joint-ventures*.

A política dirigida pelo Estado conseguiu envolver o capital multinacional numa agenda nacionalista para acumulação de capital associado, conduzindo-o a aceitar imposições em vários momentos de construção da indústria. No pólo petroquímico de SP, aceitara o princípio de menor participação acionária nas *joint-ventures*; na definição do pólo da BA aceitara a direção política de descentralização geográfica; e no RS fora confrontado com o objetivo público de minimizar o controle sobre o uso das tecnologias importadas. Por seu turno, estes itens aceitos pelo sócio multinacional tiveram várias compensações em distintos momentos, como o não-comprometimento das expectativas de retorno futuro no pólo da BA, dado que o risco dos investimentos fora diminuído pelas linhas de incentivos e de benefícios fiscais e financeiros oferecidos; compensação pelas perspectivas de rendimentos positivos num mercado interno em expansão, pelos recebimentos por prestação de serviços a tecnologias periféricas e operacionais e pela venda indicada de determinados equipamentos - catalisadores, inibidores, etc.; e maior mobilidade de prática de preços e maior taxa de lucro a ser realizada nos petroquímicos finais em compensação ao envolvimento na produção de *commodities* básicas.

Através da participação em *joint-ventures* petroquímicas, as multinacionais mudaram o comportamento associativo de seus negócios, pois dados disponíveis nos níveis mundial e nacional apontavam que o capital transnacional sempre fora reticente em

fazer associações com o Estado (BEAMISH, 1988 e ZONINSEIN e TEIXEIRA, 1983). Esta reversão decorreu de ações político-institucionais internas que induziram forçosamente as multinacionais a adentrarem no modelo definido para a construção do parque industrial petroquímico no país, apesar de não existir uma legislação específica proibindo a instalação de subsidiária de multinacionais para a produção petroquímica. A ausência de uma legislação restritiva decorria das orientações ideológica, política e econômica do governo a partir de 1964 ser favorável à presença do capital forâneo, limitando somente a atuação a poucos setores considerados de segurança nacional. O amparo ao capital estrangeiro para maior atuação na economia brasileira veio com a Lei 4.390/64, em alteração à Lei 4.131/62 com o intuito de dar tratamento idêntico ao dispensado ao capital nacional. Apesar desta abertura, outros decretos e resoluções vieram cercear esta liberdade em função das prioridades ao capital nacional em suas demandas, como o Decreto-lei 55.579/65 e Resolução nº 07/68, que sinalizavam ao capital externo químico que a prioridade brasileira era o fortalecimento do capital nacional⁵⁶. Tanto que a ordem de aprovação dos projetos nos trâmites dos aparelhos do Estado obedecia a regras que limitavam projetos multinacionais próprios: num primeiro plano, aprovar projetos que fossem de origem nacional; excluindo este quesito, aprovar projetos que fossem em associação capital nacional e capital estrangeiro com controle acionário nacional; e, na impossibilidade deste caso, aprovar projetos pertencentes ao capital externo. Os projetos de multinacionais que se instalassem de forma autônoma não teriam acesso a todos os incentivos e benefícios fiscais e financeiros públicos, tornando praticamente impossível sua instalação em face dos altos custos de implantação. Mesmo que ocorresse a aprovação de um projeto no CDI, se estudos viessem a apontar que o mercado comportaria apenas uma unidade industrial, na possibilidade de existirem outros concorrentes, a escolha seria do projeto no qual a Petroquisa desejasse participar.

⁵⁶ O art. 2 da Lei 4.390/64 observa que "Ao capital estrangeiro que se investir no país será dispensado tratamento jurídico idêntico ao conhecido ao capital nacional em igualdade de condições sendo vetadas quaisquer discriminações não prevista em lei" (restrições previstas: pagamento de *royalties* entre matriz e filial; imposto de renda suplementar e progressivo sobre remessas de lucros para o exterior que excedam 12% do capital e dos reinvestimentos e o não acesso a créditos oficiais - exceto se aprovadas por decreto e para casos específicos). O Decreto-lei 55.762/65 que regulamentou a Lei 4.390/64 definiria como subsidiária integral de empresa estrangeira a "pessoa jurídica estabelecida no país de cujo capital com direito a voto pelo menos 50% pertençam, direta ou indiretamente, a empresa com sede no exterior", sendo assim, as *joint-ventures* petroquímicas, do ponto de vista legal seriam consideradas como empresas 100% nacionais, conforme BASTOS (1989: 136).

Diante do propósito público de fazer do modelo associativo o caminho mais rápido para estruturar este setor, as multinacionais tiveram que definir e redefinir estratégias, ainda que tardias, caso desejassem participar de um processo de acumulação que somente poderia ser realizado pela integração com os capitais privado nacional e estatal. Todavia, nem todas tiveram o mesmo padrão de comportamento em participar do modelo associativo, sendo que algumas decidiram propositamente ficar no início fora do modelo (Dow), enquanto outras hesitaram em participar (Shell), ou foram as primeiras a se envolverem (Rhodia) e ou ainda se mostraram ávidas a estar presente nos empreendimentos (Mitsubishi) (ROSS, 1991: 92-99). Estas diferentes respostas das multinacionais traduziram-se, na verdade, na demonstração da capacidade do Estado de influenciar as estratégias privadas na medida em que o estabelecimento de condições público-institucionais levavam à tradução de distintas reações privadas ao projeto de implantação da indústria e de diferentes presenças nos pólos petroquímicos.

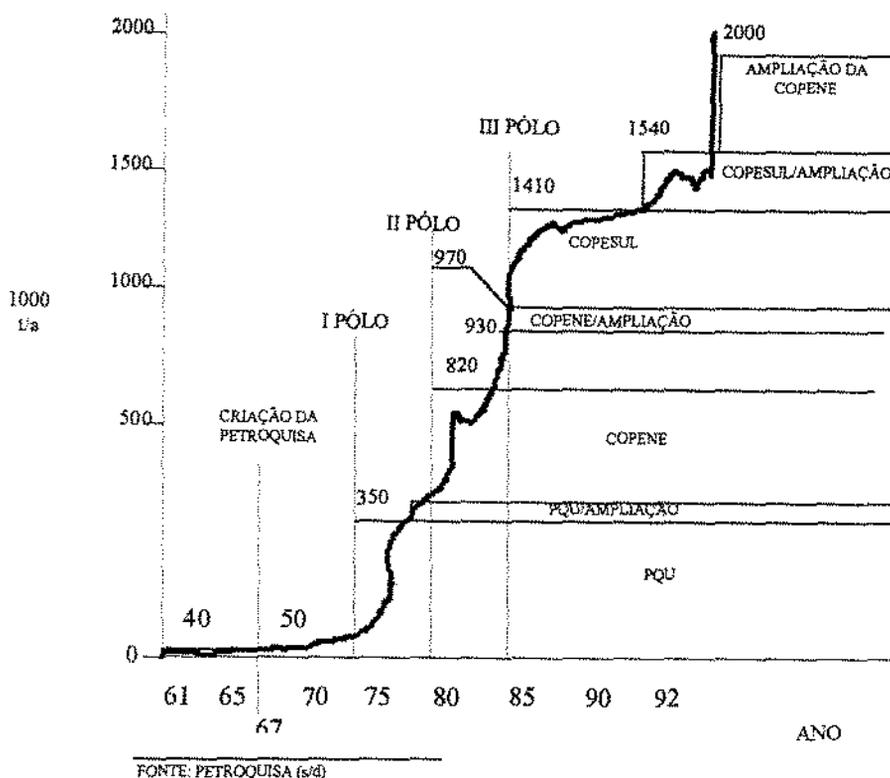
Todavia, o sócio multinacional tinha conhecimento de que a *joint-venture* resultara de um posicionamento político do Estado em contar com sua participação tecnológica para estruturar a indústria e que, ao longo do desenvolvimento da indústria, iria buscar condições para obter conhecimento sobre tecnologia no intuito de reduzir a dependência. Tanto que deparara com pressões de agências governamentais como CDI, FINEP e o INPI e do sócio estatal Petroquisa para que permitisse o aperfeiçoamento, *latu sensu*, da tecnologia importada e melhorasse as condições de transferência tecnológica através das cláusulas dos contratos negociados. Ciente de que informações tecnológicas constituem um instrumento de controle, os sócios multinacionais procuraram garantir que os contratos tecnológicos fossem menos favoráveis à transferência tecnológica. É certo que, dependendo das circunstâncias, o sócio multinacional poderia ser mais favorável à abertura das informações tecnológicas; todavia, os sucessos que foram sendo alcançados decorreram de políticas do governo e do interesse dos sócios nacionais em criar condições para a evolução da capacidade tecnológica do setor, em consonância com a dinâmica de crescimento das empresas. Estes esforços superaram os entraves colocados e permitiram avanços relativos em capacitações tecnológicas em várias etapas, em ganhos colocados em termos de

diminuição da dependência tecnológica estrangeira e em aumento da capacitação tecnológica interna⁵⁷.

O objetivo maior de implantar a indústria petroquímica levou o modelo associativo a deparar com dificuldades de manter os mesmos sócios privados no conjunto dos pólos petroquímicos. A seqüência ininterrupta de projetos de implantação dos complexos petroquímicos provocou a dispersão entre os grupos econômicos nacionais, explicando a ausência dos mesmos sócios privados que estavam se formando no setor. Alguns fatores contribuíram para esta ocorrência, como a orientação política destinada a privilegiar a presença dos capitais regionais; o ritmo de crescimento da indústria petroquímica que ultrapassava o potencial de crescimento dos grupos econômicos já implantados, impossibilitando novas incursões; e estratégia pública de evitar concentração e utilizar as alianças regionais como forma de poder enfrentar grupos estabelecidos no setor. Por outro lado, os limites encontrados para a ocorrência de integrações vertical e horizontal devem ser buscados na forma como se processou a organização do pólo petroquímico, com a implantação de forma diversificada de um conjunto de empresas para atuar na cadeia produtiva petroquímica. As carências técnica e financeira dos grupos econômicos nacionais levaram a tomar a decisão de selecionar sócios nacionais e estrangeiros diferentes para cada projeto de instalação de uma unidade operacional, com isso fragmentando a estrutura industrial e dificultando a ocorrência de integrações vertical e horizontal.

⁵⁷ Estudos sobre transferência tecnológica empreendidos em duas empresas tripartite confirmam, no final dos anos 70 e primeira metade dos anos 80, que a política de absorção tecnológica ocorrida a partir de orientação estratégica interna resultou em menor dependência tecnológica externa (JORGE, 1978 e ROCHA, 1984), enquanto outro resultado numa abrangência maior de firmas, doze *joint-ventures*, realizado na segunda metade dos anos 80, apontou, em alguns empreendimentos, estágio mais avançado de desenvolvimento tecnológico expresso através de realizações de aperfeiçoamentos de novos processos, de desenvolvimento de adaptações e de criação de novos *grades* de produtos no mercado (BASTOS, 1989).

GRÁFICO 3.1
CAPACIDADE INSTALADA E PRODUÇÃO DE ETENO NO BRASIL - 1961/92



Todavia, por intermédio da conciliação de interesses sob o modelo associativo, foi possível atender as diretrizes reservadas pelo plano de ação do Estado através da integração dos setores público e privado em projetos comuns, impulsionar o desenvolvimento setorial decorrente dos recursos liberados para investimentos, demonstrar a interveniência estatal em projetos de implantação e fortalecer a iniciativa privada nacional em grandes empreendimentos setoriais prioritários. Na realização destas ocorrências, presenciou-se a conjugação articulada de interesses público e privado, expressos pelo desejo de técnicos da estrutura burocrática do Estado em ter maior participação nas principais decisões do setor e por representantes privados ligados direta e indiretamente à indústria petroquímica, interessados em participar e se beneficiar das oportunidades de investimentos. Esta conjugação de interesses se materializou através de ação coordenada de instituições e instrumentos de política estatal orientada em viabilizar um complexo petroquímico integrado até então inexistente. Como resultado, o somatório das implantações dos pólos e suas respectivas ampliações permitiu ao país uma expansão significativa na produção de petroquímicos, principalmente de seu principal insumo - eteno, conforme o gráfico 3.1. Por consequência, este arranjo público-privado em empreendimento conjunto permitiu, num espaço não superior a duas

décadas, à indústria petroquímica doméstica situar-se entre os maiores produtores mundiais⁵⁸.

⁵⁸ Segundo Worldwide Petrochemical Directory, a capacidade instalada para produção de eteno do Brasil em 1994 situava-se na 11ª posição entre os principais produtores, respondendo com 2,6% da capacidade total. Esta posição estava acima da Itália, Inglaterra, Bélgica, México e Venezuela, tradicionais países produtores de petroquímicos (BNDES, 1995: 1).

4. EVOLUÇÃO DA INDÚSTRIA PETROQUÍMICA: RESULTADO DA PASSAGEM DA REGULAÇÃO ESTATAL À REGULAÇÃO DE MERCADO

O objetivo deste capítulo é evidenciar o desempenho da indústria petroquímica num processo em que estão presentes: as ações político-institucionais que garantiram o dinamismo setorial num quadro de exaustão da capacidade de intervenção do Estado e as respostas empresariais ao novo padrão de regulação segundo as regras ditadas pelo mercado. Neste sentido, busca-se, inicialmente, na seção 4.1 apontar como a Petroquisa e o BNDES empreenderam ações favoráveis à expansão da indústria petroquímica, mesmo diante da progressiva deterioração do padrão de regulação estatal. Procura-se destacar as ações ofensivas institucionais sob a evolução econômica contrária. Em seguida, na seção 4.2, evidenciar o desempenho da indústria petroquímica destacando os resultados favoráveis dos anos 80 e o ajuste defensivo dos anos 90. Busca-se ressaltar o desempenho econômico acima da média nacional, no primeiro período, e a resposta empresarial ao desmonte do padrão de regulação setorial, no segundo momento. E finalmente, na seção 4.3, destacar as principais características estruturais da indústria petroquímica brasileira, colocadas em termos de acordos contratuais, integração produtiva, diversificação das atividades e desenvolvimento tecnológico, limitadoras de competitividade na passagem da mudança do regime de regulação estatal para a regulação de mercado.

4.1 AÇÕES POLÍTICO-INSTITUCIONAIS DE SUSTENTAÇÃO: EVOLUÇÃO POSITIVA SOB CONTEXTO ECONÔMICO ADVERSO

A intervenção estatal no processo de desenvolvimento capitalista no Brasil constitui uma resposta a algumas condições que caracterizavam o atraso econômico do país em relação ao contexto do capitalismo mundial. Condições como o ingresso na etapa de industrialização no momento em que as bases técnicas e financeiras da indústria já se mostravam relativamente complexas; a inexistência de mecanismos de centralização financeira privada capaz de oferecer sustentação à acumulação industrial; os requisitos para implantação de grandes projetos industriais em bloco; a instância de negociação e administração da participação de empresas estrangeiras em investimentos

internos; a capacidade de construção de infra-estrutura e de fornecimento de insumos básicos, etc.; levaram o Estado a ter participação ativa num processo acelerado de construção de um sistema produtivo industrial. Para responder às necessidades postas para se realizar um processo acelerado de construção de um sistema produtivo industrial, o Estado expandiu e diversificou sua agenda de atuação. Partiu de uma base estreita e pouco diversificada de atuação para uma ampla e complexa institucionalidade. Através da moldura institucional criada e recriada neste processo pôde responder pelas funções de planejamento, regulação e intervenção nos mercados; coordenação e sinalização dos blocos de investimentos; produção de diferentes insumos; e principal agente de centralização financeira. Estas características permitiram que o Estado, por meio dos gastos e inversões públicas determinasse o ritmo e os rumos da economia, possibilitando a construção e o aprofundamento das relações capitalistas no país.

Para assumir o papel de liderança no processo de acumulação capitalista, produzindo, financiando e sinalizando investimentos, o Estado dotou-se de recursos fiscais e financeiros amplos, obtidos através de reformas institucionais internas e por meio de vinculação com o sistema financeiro internacional. As reformas fiscais e financeiras possibilitaram obter comando sobre a distribuição das receitas, concessão de empréstimos e criação de despesas, assim como o acesso ao circuito financeiro internacional permitiu encontrar condições para fechamento de sua equação desenvolvimentista⁵⁹. Com este padrão de financiamento, o Estado arrastou e influenciou o desempenho e a performance de diferentes segmentos produtivos através de políticas de incentivo e de coordenação dos investimentos.

Em face da importância das fontes de financiamento externo na sustentação do desenvolvimento doméstico, as ocorrências, em fins dos anos 70 e limiar dos anos 80, de paralisia do mercado internacional de crédito voluntário, de redirecionamento dos fluxos de investimentos diretos e de transferência maciça de recursos para o exterior levaram o país à crise econômica prolongada e colocaram limites à continuidade do modelo de desenvolvimento adotado. Dado que o financiamento externo constituía resposta às limitações tributárias, à atrofia do sistema financeiro privado, à ausência de mercado de capitais ativo e à inexistência de articulação financeira entre grandes grupos

⁵⁹ Maiores informações acerca do comando centralizado do Estado sobre as fontes de financiamento interno e sua distribuição, consultar LOPREATO (1993). Detalhes sobre os objetivos de atrejar de forma intencional o financiamento interno ao sistema financeiro internacional, recorrer a BAER (1986).

privados nacionais, o rompimento desta fonte de recursos e a inexistência de outro arranjo financeiro interno submeteram o país a um conjunto orquestrado de negociação de seus débitos e à promoção de ajustes conservadores, que resultaram na deterioração da capacidade de intervenção do Estado⁶⁰.

As restrições e imposições externas à autonomia decisória afetaram significativamente um quadro que vinha apresentando desequilíbrio estrutural e desarticulação de crescimento econômico. É bem verdade que o país alcançara uma estrutura industrial convergente com o padrão industrial mundial do pós-guerra em 1980. Todavia, já a partir do último terço da década anterior, eram evidentes os sinais de perda de dinamismo da economia industrial. Desaceleração dos projetos de investimentos do II PND, deterioração das relações interindustriais, redução do grau de utilização da capacidade produtiva e diminuição do nível de inserção no mercado externo constituíam fatos que enunciavam sinais de crise econômica próxima. Com o advento do esgotamento do padrão de financiamento e sua contrapartida no cumprimento dos acordos firmados para pagamento dos empréstimos externos, a crise finalmente explicita-se⁶¹.

Em meio à crise, buscou-se promover determinada reestruturação institucional no sentido de viabilizar a convivência dos restos da estrutura do padrão de intervenção com a crise financeira do Estado. As pressões provenientes dos organismos financeiros internacionais para se ter melhor conhecimento do déficit público; o movimento de recuperação da institucionalidade democrática para se obter maior participação nos destinos das receitas e na descentralização tributária; o interesse da elite burocrática em reorganizar as contas públicas para enfrentar os problemas fiscais e monetários, entre outros fatores, somaram-se e acabaram por fomentar mudanças técnicas e organizacionais (GOUVEIA, 1994: 125-193). Apesar da nova caracterização dada à estrutura federativa no plano tributário e do processo de reformas no orçamento público, não se definiram novos padrões de intervenção e novas formas de mobilização de recursos. Os avanços tornaram-se relativos, ao ponto de se ter, ao lado do maior conhecimento da dimensão do desequilíbrio público, a continuação do processo de cobertura do hiato de recursos através do endividamento interno e

⁶⁰ O Brasil submeteu-se às características básicas do modelo de negociação empreendido pelos credores financeiros internacionais: máximo de pagamento possível do serviço da dívida, tratamento caso a caso, uso do discurso da volta ao mercado de crédito, redução do grau de *exposure* dos credores privados e forte relacionamento entre credores. Maiores informações consultar BAER (1993).

⁶¹ Informações sobre o desempenho da economia brasileira na década de 80 ressaltando a desaceleração dos investimentos, o enfraquecimento das relações interindustriais, o esgotamento do padrão de

do aumento de impostos, o prosseguimento da capacidade de planejamento de avaliação dos gastos públicos submetida às ações de curto prazo e o agravante enfraquecimento financeiro da gestão pública central com redefinição da competência e distribuição de receita a favor das esferas públicas subnacionais (BIASOTO, 1995: 184-186).

Por sua vez, os planos de estabilização que se sucederam nos anos 80 até a primeira metade dos anos 90 não conseguiram solucionar os problemas decorrentes do encilhamento financeiro do setor público e nem recuperar a capacidade de regulação estatal na economia. Os problemas decorrentes do volume e liquidez do estoque da dívida pública indexada, as necessidades de transferência de recursos para o exterior e a incapacidade de neutralizar os efeitos microeconômicos da desconfiança dos agentes que formam preços e firmam contratos constituíam barreiras à operação dos instrumentos de política econômica. Tanto que, passada a decretação de cada plano, em pouco tempo estas restrições levavam a criar salvaguardas ou mecanismos de defesa à desvalorização da riqueza. A volta das interações monetária e cambial e a interconexão monetária-fiscal que os planos preteriam derrubar retornavam e reintroduziam a instabilidade no quadro econômico. Devido com o crescente questionamento do padrão monetário e com a desconfiança levada acerca da legitimidade como gestor da moeda nacional, o Estado tornava-se formalmente obrigado a aperfeiçoar indexadores e possibilitar o surgimento de novas unidades monetárias para serem reconhecidas como padrão de valor.

A dificuldade crescente de financiamento do Estado conduziu à queda de seus investimentos, arrastando com ela as investidas privadas. É certo que, se por um lado esta razão constituiu-se insuficiente para explicar a retração global dos investimentos, por outro, esta queda não foi compensada por uma elevação das inversões privadas⁶². Tradicionais aspectos dinamizadores de investimentos do Estado Desenvolvimentista como a complementariedade público-privada nas atividades econômicas *backward* e *forward linkages*, o nível de participação pública no âmbito da demanda efetiva e a capacidade estatal de sinalização de rumos futuros da economia exauriram-se diante da fragilidade financeira do

financiamento da economia e a exaustão da capacidade do Estado ordenar e dar dinamismo à acumulação privada, consultar CARNEIRO (1991 e 1993).

⁶² Nestes termos, o capital privado deparava com o encarecimento dos investimentos decorrentes da elevação dos preços internos de bens de capital, limitação na capacidade de importação, e o capital estrangeiro atuava na contramão das tendências mundiais de globalização, com redução do nível de investimentos diretos e elevação das transferências de parcelas dos recursos gerados internamente.

Estado. A subordinação da intervenção estatal às exigências da política de curto prazo levou à compressão dos gastos e redução dos investimentos, à deterioração dos serviços de infraestrutura e à geração de estrangulamentos potenciais em indústrias públicas de insumos e de intermediários básicos.

Com a crise do padrão de intervenção do Estado, as políticas estruturantes entraram em colapso. O aparato institucional que proporcionara alguma organicidade em termos de política industrial destinada a concluir a estratégia de industrialização substitutiva de importações e que possibilitara, em menor preponderância, certa articulação com a política tecnológica, perdeu funções e assumiu papel meramente passivo diante da prioridade da política macroeconômica de estabilização. O grande número de instituições com funções de tornar viáveis as estratégias industriais colocadas nos planos de desenvolvimento fragilizou-se diante da ruptura do padrão de financiamento e tornou-se anacrônico como mecanismo de sustentação de uma estrutura baseada num esgotado paradigma técnico-econômico. Os esforços realizados em termos de redimensionamento das políticas estruturantes tornaram-se inúteis e contraditórios ao longo do tempo e estiveram mais relacionados a cumprir requisitos burocráticos compelidos em sucessivos planos e programas do que associados a uma estratégia geral de políticas industrial e tecnológica que levassem a estrutura industrial do país a acompanhar as transformações técnico-econômicas em curso nas economias avançadas.

O prolongado período de crise econômica e a perda de poder regulatório do Estado fragilizaram as instituições e instrumentos públicos que deram substância à capacidade de alavancagem pública à acumulação privada em período expansivo. Os grandes fundos de mobilização de recursos, as instituições de crédito oficial, os mecanismos de financiamentos, as formas de transferência de recursos, os conselhos de desenvolvimento industrial e tecnológicos desmoronaram, sem que o Estado tivesse condições de promover revitalizações ou reequacionamentos. A natureza e a abrangência desta intervenção levaram instituições e instrumentos públicos de impulsionadores a obstáculos à recondução da economia em trajetória de crescimento. Estes foram sendo modificados, passando a responder de forma passiva aos requerimentos de cada momento e perdendo a abrangência dinâmica que tiveram em período de crescimento anterior⁶³. Esta degeneração de funções do arcabouço

⁶³ BIASOTO JUNIOR (1995: 24, 193 e 253) observa que a forma com que o Estado constituiu depositário do ônus da crise econômica levou à esterilidade das instituições e instrumentos em termos de

institucional e da estrutura dos instrumentos de políticas públicas conduziu ao rompimento de uma conformação econômica público-privada que se fez presente ao longo de um padrão ativo de intervenção estatal. Preso por falta de recursos e incapaz de delimitar novas tarefas e de criar novos horizontes à acumulação privada, o Estado gerou o seu reverso por se constituir em obstáculo ao encadeamento de articulações público-privadas em direção ao desenvolvimento da economia. Esta situação passou a gerar ruptura no estado de confiança dos agentes econômicos, ao ponto de torná-los descrentes da capacidade de revitalização da regulação, por conseguinte de exercer o papel de liderança em projetos de expansão econômica.

Contudo, a crise do padrão de intervenção do Estado Desenvolvimentista não se constitui de forma linear dentro do seu arcabouço institucional. A própria forma de constituição dos processos estruturantes desenvolvidos pelo Estado estabeleceu diferenças ao criar um núcleo dirigente, concentrador de recursos e tomador de decisões, e diversas agências burocráticas, portadoras de lógicas particulares e específicas. Estas instâncias inseriram-se num movimento que, ao mesmo tempo que se tornou interativo, em razão das relações que se estabeleceram entre as partes, constituiu-se também contraditório, em função da concentração de poderes públicos e econômicos e da correspondente descentralização dos aparelhos públicos na execução das atividades que lhes foram atribuídas. Dentro desta órbita geraram-se entidades descentralizadas, dotadas de maior dinamismo técnico, administrativo e financeiro, apresentando forças próprias de reprodução, independência às regras contábeis e maior autonomia relativa decisória em relação às entidades públicas em geral⁶⁴. Neste processo, a formação de grandes *holdings* estatais possibilitou operar, sem restrições de controle centralizado, a definição de estratégias empresariais apoiadas em programas de auto-suficiência e de autonomia próprias. Em face dos diferentes arranjos públicos à montante e à jusante com a iniciativa privada, pôde-se conformar distintas estratégias microeconômicas

constituições dinâmicas do padrão de intervenção. Os elevados déficits, descontroles financeiros, administração de curto prazo, multiplicidade de órgão e funções institucionais, politização das decisões institucionais, etc., constituíram expressões da incapacidade de ordenação estatal à crise posta a partir da década de 80.

⁶⁴ Maiores informações sobre a expansão do Estado envolvendo forças centripetas através da concentração de recursos financeiros e decisões normativas federais, e forças centrifugas por meio de agências relativamente independentes e possuidoras de autonomia relativa para decidirem e distribuírem recursos, consultar MARTINS (1989). Estudos sobre o setor público descentralizado brasileiro, evidenciando os processos decisórios, financiamentos e investimentos, recorrer a DAIN (1980); PRADO (1985); e FUNDAP-IESP (1989).

autônomas e submetê-las a diferentes processos de negociação com a gestão macroeconômica federal⁶⁵.

Dentro do desenvolvimento diferenciado das estatais, o grupo Petrobrás constituiu um dos exemplos de resistência por maior tempo ao processo de esgotamento do padrão de intervenção do Estado Desenvolvimentista. A congruência entre os objetivos da política econômica do Estado e os objetivos da política da empresa produtiva estatal contribuiu para promover a interação de sua liderança com outros segmentos estatais, esferas da administração pública e iniciativa privada no sentido de desenvolver um projeto estratégico de desenvolvimento voltado a viabilizar a reprodução do capitalismo nacional. Esta convergência, garantida sobretudo até o limiar dos anos 80 e estrategicamente estendida até o início da década de 90, possibilitou alcançar níveis elevados de conglomeração de capital, internacionalização dos negócios e verticalização produtiva. Através do uso de sua dupla face, a *holding* estatal pôde continuar apresentando na esfera pública sua face empresarial através da realização de objetivos microeconômicos, e na esfera privada, expressar sua face pública por meio de realização de objetivos políticos de ordem macroeconômica. E, com isso, dotar-se de maior autonomia e de poder decisório na realização de seus investimentos, ainda que cadente à medida que se vão encerrando os anos 80, em relação a outros atores estatais, conforme o gráfico 4.1⁶⁶.

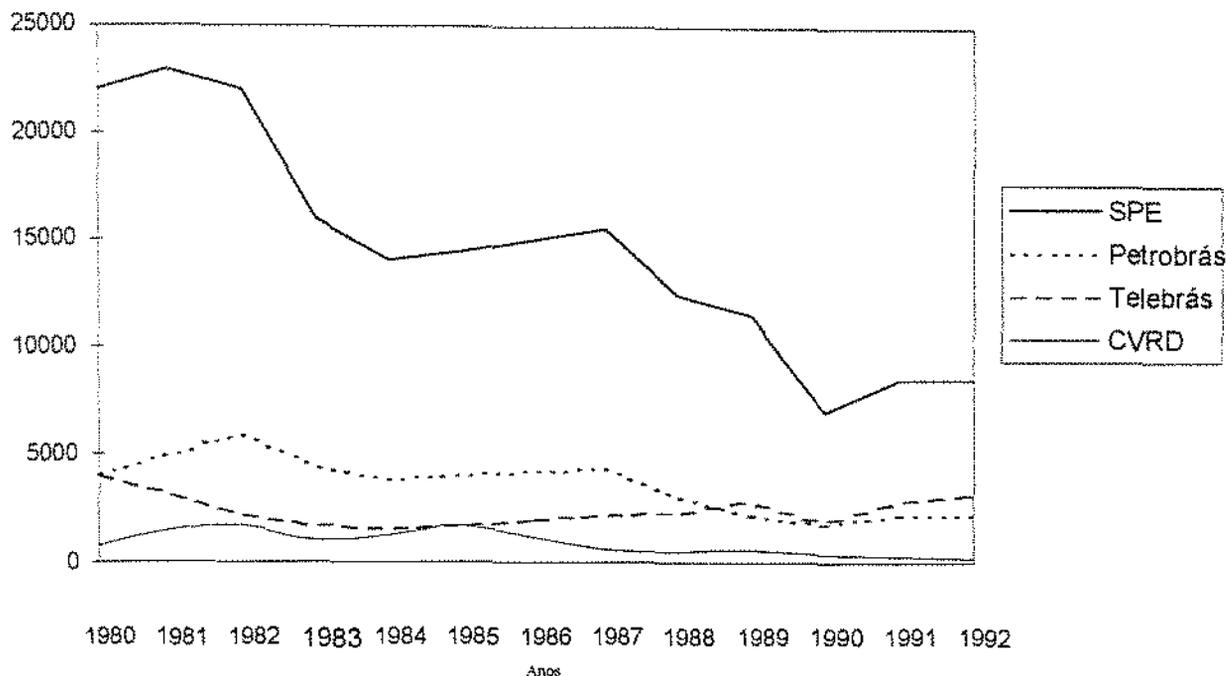
⁶⁵ Os controles orçamentários da Secretaria de Controle das Empresas Estatais - SEST -, por não estarem estabelecidos por uma lógica maior de reordenamentos financeiro e produtivo públicos, criaram condições favoráveis para manter determinados projetos de investimentos postos pelas negociações entre o Executivo e a burocracia dos grandes grupos estatais, ainda que sob volume de recursos decrescentes (PRADO, 1994: 290).

⁶⁶ O Sistema Petrobrás adotou estratégias defensivas (recuperar espaços, liquidar contratos postos pelos objetivos públicos) e dinâmicas (buscar auto-suficiência produtiva, expandir relações comerciais colocadas pelo objetivo de manter a expansão do sistema) no sentido de continuar viabilizando o projeto estratégico histórico de defesa e de alargamento das faixas de atuação do capital nacional. Maiores detalhes sobre sua atuação consultar CONTRERAS (1994).

GRÁFICO 4.1

INVESTIMENTOS DO SETOR PRODUTIVO ESTATAL - EMPRESAS SELECIONADAS 1980/92

US\$ Milhões



FONTE: PRADO (1994)

A Petroquisa, enquanto subsidiária da Petrobrás, esteve vinculada à estratégia da estatal petrolífera de desenvolver atividades que resultassem na expansão de seu sistema. Subsidiada pela dinâmica da organização produtiva posta pela atividade de grande articulação industrial interna (produção de básicos, intermediários e finais), pelas fortes relações interindustriais (interligação com 2/3 da economia industrial) e responsável pela quase totalidade da produção petroquímica nacional (em torno de 80%), a Petroquisa procurou desenvolver ações que, se não garantiam a capacidade de expansão do passado, pelo menos procuravam assegurar menor ingerência pública em seus atos, permitindo, assim, manter a vocação de crescimento. Estas condições, expressas pela dinâmica organizacional produtiva, davam guarida à sua elite dirigente para exercer atuação política em defesa do setor em termos de garantir a rentabilidade econômica através da utilização da estrutura institucional e dos instrumentos de apoio das políticas públicas; de permitir, através do esquema intrincado de participação acionária com grupos privados, a perda de controle estatal para fugir do controle da Secretaria de Controle das Empresas Estatais - SEST - e viabilizar projetos de investimentos; de transferir para a associação de interesses privados, ABIQUIM, o exercício de pressão política junto às instâncias do Estado com o objetivo de intermediar interesse setorial; de não se esforçar em manter os sócios estrangeiros nos

empreendimentos em consonância com o objetivo de construir uma petroquímica nacional; e de elaborar um plano nacional de investimentos para a indústria petroquímica, PNP visando expandir a estrutura produtiva, ainda que para viabilizá-lo parcialmente.

As incursões empreendidas inseriam-se no contexto de um movimento de conquistas, ainda que apresentassem algumas discontinuidades que, em muito, representavam processo mais de ganhos do que de perdas das relações da Petroquisa com o público e o privado. A posição de agressividade e de criatividade posta pelo exercício de expansão do setor pode se verificar pelo crescimento do número total de empresas controladas e coligadas, pelo faturamento e pela participação da Petroquisa nos investimentos da Petrobrás, conforme a tabela 4.1.

TABELA 4.1
EMPRESAS CONTROLADAS E COLIGADAS DO SISTEMA PETROQUISA - NÚMERO, FATURAMENTO,
INVESTIMENTO E CAPITAL SOCIAL - 1980, 1985 E 1990

ITENS	1980	1985	1990
Empresas Controladas *	6	3	4
Empresas Coligadas**	23	25	30
Faturamento***	3.275	4.498	6.929
Capital- Petroquisa/ Capital do Sistema (%)	40,0 a	38,5	32,0b
Investimento- Petroquisa/ Investimento- Petrobrás (%)	10,0	2,4	5,2

FONTE: RELATÓRIOS DE ATIVIDADES PETROBRÁS E PETROQUISA

OBS: * Capital Volante superior a 50%

** Capital Volante de 10% a 50%

*** US\$ milhões correntesb -ref. 1989

a - ref. 1981

b - ref. 1989

A Petroquisa demonstrou autonomia e poder de decisão no âmbito do Estado, contribuindo para garantir a evolução do setor em contextos adversos. Tanto que se utilizou do poder de negociação para aproveitar a política do diferencial de preço a favor da gasolina implementada pela Petrobrás para compensar perdas com outros derivados de petróleo transferindo para as indústrias petroquímicas subsídio cruzado através do preço da nafta. Aproveitou-se da abertura de um novo campo de atividade da Petrobrás no âmbito do comércio exterior, para explorar a estrutura da empresa *trading* Petrobrás Comércio Internacional S. A. - INTERBRÁS -, com o intuito de facilitar a colocação de produtos petroquímicos no mercado mundial. Direcionou a indústria para os objetivos da política

macroeconômica de geração de divisas no mercado internacional, para não só fazer das exportações parte das receitas, mas também obter incentivos fiscais postos à disposição das indústrias que participassem do *export-drive*. Interferiu em vários momentos junto ao CIP para que o controle dos preços fosse flexível a fim de garantir as margens das indústrias para não inviabilizar os elevados investimentos realizados. Agiu junto à CACEX para obter prioridades administrativas para exportação de produtos e facilidades para importação de máquinas e equipamentos. E atuou com o BNDES na garantia de linhas de financiamentos industriais, tanto para saneamento financeiro das empresas como para realização de projetos de investimentos.

Em meio a este movimento, a Petroquisa não deixou de aproveitar a oportunidade para imprimir estratégia ofensiva como resposta à trajetória descendente de poder influenciar decisões sobre o setor. A conclusão de que o país necessitaria de um novo programa de investimentos na segunda metade dos anos 80, expresso por estudo do BNDES projetando retorno do crescimento econômico a taxas elevadas, e o resultado de pesquisa indicando a necessidade de a Petroquisa desenvolver política explícita para conseguir avanço no campo tecnológico, evidenciado em estudo da Petroquisa/ABIQUIM/CDI, levaram-na a ter reações ativas mesmo sob evoluções contextuais contrárias. A Petroquisa procurou manter a estratégia ofensiva ao defender investimentos que viessem continuar atendendo o projeto estratégico de consolidação do capital nacional no setor e ao querer manter-se como instância interlocutora no processo de reestruturação requerido, defendendo o projeto de ampliação das estruturas produtivas existentes em SP, RS e BA e de instalação do novo parque industrial petroquímico no RJ. Da mesma forma, buscou viabilizar a construção do Centro Tecnológico da Petroquisa - CENTEP - no RJ para desenvolvimento tecnológico em conjunto com empresas associadas e coligadas, visando constituir uma tecnologia nacional petroquímica. Entendia-se que a definição da estratégia para o plano tecnológico constituía não só uma forma de avançar na crise, mas também uma maneira de realizar P&D em proporções técnicas e com recursos maiores.

A peculiaridade política da Petroquisa, expressa pela sua face empresarial que possibilitara manter certo patamar de investimento e assegurar determinada rentabilidade setorial, vai-se esgotando diante da capacidade de intervenção do Estado responder cada vez menos aos movimentos postos pela crise econômica. A harmonia de objetivos da ação política do Estado com a gestão da indústria petroquímica vai-se tornando cada vez mais incongruente à medida que se aproxima do final dos anos 80. Evidências vão colocando cada vez mais a descoberto as bases de sustentação que garantiam autonomia e poder

decisório à empresa estatal no contexto das decisões do Estado. A politização do espaço público que ocorre a partir da segunda metade dos anos 80, advinda da aliança política costurada para suceder o regime autoritário, levou à perda da autonomia que a Petroquisa tinha em determinar seu quadro dirigente e influenciar decisões em outras instâncias do aparelho estatal. A burocracia petroquímica passa a contar em seu quadro dirigente com políticos travestidos de administradores, egressos por forças de pressão e acordos políticos partidários, sem vinculação com o projeto estratégico da empresa. Os espaços decisórios sobre viabilidade de projetos industriais tornaram-se arenas de lutas entre grupos privados nacionais para aprovação de investimentos no setor, sem que a Petroquisa pudesse exercer mais o poder de orientação que tinha anteriormente.

A Petroquisa, apesar de atuação ativa na indústria petroquímica, não conseguiu exercer a função de grupo financeiro em termos de possuir capacidade para definir estratégia de longo prazo. Apesar de participar da maioria dos empreendimentos, não teve condições de ditar estratégias que levassem em consideração a totalidade dos empreendimentos. Suas maiores influências ocorreram em momentos de expansão (escolha de sócios, negociações tecnológicas, montagem de plantas, nacionalização de insumos), e em momentos de crise (defesa de rentabilidade setorial), porém sem definir trajetória de maior alcance. Limitações decorrentes da estrutura empresarial e de normas contratuais associativas impediram que fossem criadas condições para ordenar interesses e coordenar estratégias ambiciosas de forma global, a despeito da posição internacional alcançada em termos de faturamento e volume de produção.

Por sua vez, a incapacidade de exercer as funções de grupo financeiro, articulando e interagindo empresas, e a crescente perda de capacidade de intervenção setorial pela deterioração do padrão de regulação do Estado possibilitaram que os grupos econômicos privados pressionassem por maior liberdade na definição de estratégias para as suas empresas. Como as empresas foram ganhando experiência, operando com eficiência e alcançando níveis de aprendizado, seus grupos econômicos correspondentes passaram a obter maiores condições técnicas, tamanho e tradição na atividade petroquímica e a requerer maiores definições para suas políticas globais de expansão. Os recorrentes pedidos por maior liberdade para determinar estratégias mais ousadas levaram o discurso da importância da presença da Petroquisa, existente até a primeira metade dos anos 80 (amadurecimento do sócio privado nacional, avalista de todo o atual sistema petroquímico e responsável pela evolução da indústria), a transformar em declarações a favor de seu afastamento no período que se segue (esgotamento da função estatal no desenvolvimento setorial).

A exemplo da Petrobrás, o BNDES, como parte integrante da segmentação e da diferenciação das instituições que compõem o Estado, constituiu uma forma peculiar de organização, de padrão de intervenção e de performance que lhe qualificou como uma instituição autônoma dentro do Estado. Por desenvolver capacidade de previsão de longo prazo, financiar a política industrial, adotar técnicas de gestão de projetos e agregar informações sobre as características da economia brasileira, o BNDES foi-se dotando de capacitações que lhe garantiam ter ascendência sobre interesses intergovernamentais e ser responsável pela construção de muitos setores produtivos com participação do Estado e pelo fortalecimento do capital nacional. Esta ascendência e responsabilidade foram consubstanciadas no tempo pela formação do Sistema BNDES em que a garantia de aporte de recursos dava-lhe condições de ampliar o raio de ação, não somente garantindo a expansão do seu organismo institucional como possibilitando ao Estado cumprir o papel desempenhado pelo capital financeiro nas industrializações avançadas.

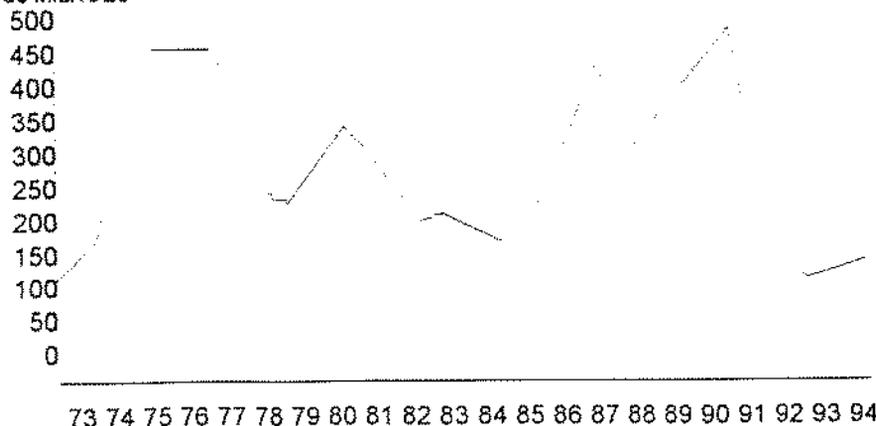
Contudo, a estratégia de proteger e fortalecer o capital nacional no contexto do processo de desenvolvimento encontrou fortes limitações a partir dos anos 80 em face do esgotamento de funções do Estado Desenvolvimentista. Ao buscar solução de curto prazo para empresas nacionais e deparar com falta de redefinição do papel do Estado na economia, o BNDES passou a perder autonomia e a buscar novas orientações programáticas que viessem dar curso às suas ações. A dimensão da crise econômica no início da década levou a instituição a envolver-se fortemente no saneamento financeiro das empresas em dificuldades no intuito de preservar a estrutura industrial existente. À medida que a crise econômica acentua-se, as operações passaram cada vez mais a ser controladas pelas Autoridades Monetárias, limitando seu *funding*, e por conseqüência, a capacidade de financiamento de longo prazo. Na busca de redefinição de estratégias no sentido de manter posição de iniciativa em condições cada vez mais difíceis, iniciou-se a prática de planejamento estratégico no intuito de subsidiar a construção de cenários prospectivos, cujos resultados passam a apontar ações voltadas em apoio às atividades que viessem superar o *trade-off* entre crescimento interno e mercado externo e que objetivassem alcançar maior competitividade empresarial visando aumentar a participação na economia mundial. Esta orientação possibilitou que a cultura de expansão do Banco encontrasse espaço para viabilizar financiamentos a determinados projetos de investimentos setoriais que transitavam de investimentos de forma modesta e voltados para modernização a projetos maiores e com tempo de maturação superior voltados à ampliação da estrutura industrial.

No esforço da instituição financeira de exercer suas funções de potencializadora de inversões, mesmo submetida a um quadro de perda de autonomia decisória e de redução dos recursos destinados a financiamentos da economia, o BNDES utilizou a estratégia de concentração de recursos para continuar viabilizando projetos de investimentos. No âmbito do financiamento industrial, concentrou a maior parte de seus desembolsos em algumas atividades, em particular a da indústria de insumos básicos, através dos segmentos como metalúrgica, química-petroquímica e papel-papelão. Para o período de 1980 a 1991, estes três segmentos foram responsáveis, em média, por 36,8% dos recursos repassados pelo BNDES (19,4%; 8,7% e 8,7%, respectivamente) e apropriaram 63,8% dos recursos que couberam somente à indústria de transformação (34,4%; 15,2% e 14,2% respectivamente) (BNDES, 1992).

Após a conclusão do 3º pólo petroquímico em 1982, os financiamentos para investimentos foram reduzidos, devido à grande capacidade produtiva instalada e em função da forte crise econômica interna. Contudo, o desejo de manter a fatia conquistada do mercado externo e o nível de rentabilidade alcançado levou o BNDES a atuar favoravelmente em prol da ampliação da estrutura produtiva, em financiamento de projetos do PNP. Este movimento garantido com apoio do Estado, mesmo posto como último lance de sua face desenvolvimentista em orientar a expansão do setor, resultou na ampliação da capacidade produtiva do pólo petroquímico do Nordeste através da liberação de recursos para a expansão da Copene, de 1987 a 1991. O forte decréscimo dos desembolsos no início dos anos 90 decorreu da mudança de prioridade governamental em retirar o Estado da atividade petroquímica e da ocorrência de crise econômica setorial, fatores desestimulantes de investimentos petroquímicos, conforme gráfico 4.2.

GRÁFICO 4.2
DESEMBOLSOS DO BNDES PARA O SEGMENTO QUÍMICO - PETROQUÍMICO - 1973/94

US\$ MILHÕES



FONTE: ANDRADE et al. (1995)

Anos

O BNDES, a exemplo da Petroquisa, encontrou espaços para mover-se autonomamente entre as pressões dos órgãos controladores dos agregados macroeconômicos e o quadro de instabilidade econômica intimidadora de decisões a favor de investimentos. A atuação concentrada em determinadas indústrias, dentre as quais a petroquímica, contribuiu para a realização de determinados projetos setoriais de investimentos. O desenvolvimento de diferentes formas de apoio, através de financiamento direto, participação acionária, financiamento de acionistas para subscrição de capital e adiantamento de recursos provenientes da captação de incentivos fiscais, permitiu à indústria petroquímica levar adiante seus projetos de investimentos na década de 80 em valores similares aos momentos de implantação dos pólos petroquímicos. Os anos 90, por seu turno, mostraram outra realidade, quando a instituição financeira passa a ser responsável pela execução do processo ampliado de privatização como programa de governo, levando, em particular na área da petroquímica, à ocorrência de cisão entre as ações conjuntas do BNDES e da Petroquisa em favor da constituição e desenvolvimento da indústria, conforme análise que se processará no capítulo 5.

4.2 TRAJETÓRIA DA INDÚSTRIA PETROQUÍMICA: DO CRESCIMENTO DOS ANOS 80 À CRISE DOS ANOS 90

No âmbito da indústria de transformação, a indústria química é caracterizada como produtora de bens intermediários para a economia, com fortes relações internas produtivas entre seus subsegmentos e expressivas relações externas como ofertadora de insumos à outras indústrias. Sua importância no Brasil pode ser constatada em termos de participação no valor agregado da indústria de transformação. Os percentuais obtidos pela indústria química, de 19,8% em 1980 e de 24,2% em 1989, foram superiores aos 13,6% e 14,1%, respectivamente, alcançados pelo conjunto dos países desenvolvidos⁶⁷. Tais percentuais refletem a importância da indústria química na matriz industrial doméstica por posicionar-se de forma crescente e superior, tanto no início como no

⁶⁷ OLIVEIRA (1994: 29) acrescenta a estes números a expressiva participação brasileira no comércio internacional de produtos químicos em termos relativos na composição da exportação de produtos manufaturados, tendo praticamente duplicado entre 1980/89, de 4,9% para 9,6%, enquanto os países desenvolvidos mantiveram quase a mesma representatividade de 14,5% e 14,3%.

último ano da década de 80, a despeito de este período ser considerado como o de perda de dinamismo do parque industrial brasileiro.

Dentro do complexo químico, a indústria petroquímica destaca-se pela elevada participação no valor gerado decorrente dos produtos, processos e materiais que são provenientes de um grande número heterogêneo de firmas postas em distintos tamanhos, áreas de especialização e graus de integração produtiva na estrutura industrial do país. No Brasil, a entrada em operação das centrais petroquímicas PQU em 1972, Copene em 1978 e Copesul em 1982 proporcionou à indústria grande capacidade produtiva expressa em valores crescentes de produção, possibilitando ao país reverter o quadro de importador líquido de produtos petroquímicos postos nos primeiros anos da década de 70 e inserir-se no mercado externo como exportador a partir do limiar dos anos 80⁶⁸. Os dados da tabela 4.2 apontam a produção em expansão, na maioria dos anos, alcançando em 1995 crescimento de 34% em relação a 1985; participações importantes das exportações, com percentual médio anual de 13% neste período; e crescimento do volume importado, em particular nos anos 90, em face da abertura do mercado petroquímico a outros concorrentes.

TABELA 4.2
INDÚSTRIA PETROQUÍMICA - PRODUÇÃO, IMPORTAÇÃO E EXPORTAÇÃO - 1983/95

ANOS	milhões de t				
	PRODUÇÃO P	IMPORTAÇÃO M	EXPORTAÇÃO X	M/P %	X/P %
1983	8.132	71	1.321	0,9	16,2
1984	9.021	111	1.676	1,2	18,5
1985	9.942	146	1.800	1,5	18,1
1986	10.310	260	1.208	2,5	11,7
1987	10.856	272	1.272	2,5	12,0
1988	11.194	276	1.516	2,5	14,0
1989	11.346	336	1.316	3,0	12,0
1990	11.001	s/d	1.624	s/d	14,7
1991	10.689	880	1.495	8,2	14,0
1992	12.648	853	1.597	8,0	15,0
1993	12.070	989	2.160	8,2	17,9
1994	13.043	1160	1.905	8,9	14,6
1995	13.284	1619	1.754	12,2	13,1

FONTE: ABIQUIM (1983/96)

⁶⁸ Em 1972, ano em que entrou em operação a 1ª central do pólo petroquímico de SP, as importações representavam 42% do consumo aparente, mas já em 1983, primeiro ano de operação da 3ª central no pólo petroquímico do RS, este percentual foi reduzido para 1%, enquanto que as exportações que, até o final dos anos 70 e início dos 80 inexistiam ou se mostravam desprezíveis, passaram a estar próximo dos 20% da produção.

No Brasil, a forma completa de implantação dos pólos, garantindo grande densidade de fluxos insumo-produto e um nível de autoabastecimento quase completo interindústrias, esteve muito relacionada à cultura de crescimento que seguiu a trajetória de constituição e desenvolvimento do setor. A forte intervenção estatal na condução de um processo rápido de implantação da indústria criou nas esferas de decisões pública e privada uma cultura de crescimento manifestada por expectativas positivas de expansão do setor. Os momentos de sinais de aumento de demanda e de estimativas positivas de crescimento do PIB foram sempre traduzidos em estudos, demandas e pronunciamentos públicos e privados em favor de implantar novo pólo ou expandir os existentes. É certo que esta cultura de crescimento foi fragilizada pela deterioração da capacidade de intervenção estatal, particularmente a partir da segunda metade desta década, e pelas baixas taxas de crescimento anual do PIB, porém continuaram-se realizando inversões em menores intensidades. Estimativas de investimentos apontam que entre 1973 e 1982 o setor investiu em média US\$ 466 milhões a preços correntes a.a., e de 1982 a 1988, US\$ 287 milhões anuais, conforme a tabela 4.3. O Sistema Petroquisa, responsável por aproximadamente 80% das inversões no setor, teve 61% dos recursos investidos no período de 1973 a 1982 e 32% entre 1982 e 1990. Mesmo com a manifestação de forte crise no setor, a partir dos anos 90, continuaram os investimentos de ampliação de petroquímicos básicos do 2º pólo, na ordem de US\$ 150 milhões, apesar de representar apenas uma parte do planejado, e seguiram os investimentos nos petroquímicos finais, principalmente nos termoplásticos, envolvendo aperfeiçoamento e adaptação de produtos para os mercados interno e externo, desenvolvimento de produtos mais resistentes e introdução de novos processos organizacionais com as indústrias transformadoras de produtos petroquímicos (SILVEIRA 1994: 4 e 27).

A indústria se deparou com restrições de investimentos impostas pela Secretaria de Controle das Empresas Estatais - SEST - a partir de 1979, mas soube administrar e até fugir do controle dos gastos públicos para manter certo padrão de crescimento. A criação da Norquisa, *holding* de empresas de 2ª geração na composição acionária da central petroquímica, Copene, em 1980, constituiu a primeira demonstração organizada

para superar as barreiras que impediam a realização dos planos de expansão do setor⁶⁹. Através da passagem do controle acionário à Norquisa, garantiu-se a identidade jurídica às empresas-membros e permitiu a concentração das decisões de investimentos em suas mãos fugindo do controle dos gastos públicos. Os investimentos realizados no pólo petroquímico da BA a partir de 1987 demonstraram que a indústria soube também administrar o controle da SEST, quando a “sorte da expansão” passava por negociações políticas entre o Executivo e os grandes grupos estatais em atendimento aos interesses setoriais e regionais importantes. A frente de negociação envolvendo a Petroquisa, ABIQUIM e o executivo sobrepôs-se ao controle institucional dos reduzidos gastos públicos para aumentar em cerca de 1/3 a capacidade de petroquímicos básicos e conferir investimentos nas indústrias de polietileno linear e de alta densidade (ABIQUIM, 1993).

TABELA 4.3

INVESTIMENTOS NA INDÚSTRIA PETROQUÍMICA BRASILEIRA - 1968/88

Investimentos	1968/73	1968/82	1968/88
1. Em US\$ milhões			
1.1 - Petroquisa	62	586	888
1.2 - Sistema Petroquisa	452	4.055	5.300
1.3 - Setor Petroquímico	685	4.877	6.600
2. Em participação percentual			
2.1 - Petroquisa (1.1/1.2)	13,7	14,4	16,7
2.2 - Sistema Petroquisa (1.2/1.3)	66,0	83,0	80,0

FONTE: OLIVEIRA (1990)

Ao longo do processo de amadurecimento da indústria, o mercado externo passou a constituir espaço importante para dar vazão aos excedentes gerados pela capacidade produtiva. A necessidade de encontrar formas para viabilizar o retorno dos investimentos dos pólos que se encontravam em seus primeiros anos de funcionamento e a capacidade ociosa existente na indústria decorrente da inflexão econômica no início dos anos 80 levaram as ações gerenciais públicas e privadas a incorporarem as exportações, como parte das estratégias de vendas petroquímicas. Para fazer as

⁶⁹ Em 23/06/1980 foi constituída a Norquisa composta por 17 empresas de 2ª geração do pólo da BA com 47% do capital votante da Copene, praticamente igual ao da Petroquisa, 48%. Essa nova composição fez com que a Petroquisa deixasse de ser o grande sócio individual e colocasse a Norquisa como centro implantador da estratégia de crescimento, dada a restrição a gastos feita pela SEST à Petroquisa (SUAREZ, 1986: 173 e 174).

exportações exercerem um papel anticíclico em relação à evolução da demanda interna, requeria-se empreender esforços até então inexistentes, dado que até 1980, a participação das vendas externas na produção petroquímica era considerada negligenciável⁷⁰.

Na realização do esforço exportador para colocação dos excedentes no mercado internacional foram fundamentais as articulações público-privadas. De um lado, diferentes órgãos institucionais públicos, e de outro, o empresariado do setor, representado pela associação de intermediação de interesses - ABIQUIM - estabeleceram estratégias de atuação conjuntas voltadas a aumentar a rentabilidade e impedir a ocorrência de crise no setor. As funções exercidas pelo aparato institucional público foram: INTERBRÁS, que atuava como *trading company* nas vendas ao exterior; Petroquisa, que exercia a função de árbitro do processo de formação de preços e fixação de margens ao longo da cadeia produtiva; CACEX, que se responsabilizava através dos acordos de exportação pela concessão de subsídios e incentivos fiscais; CIP, que promovia tratamento distinto na administração dos preços dos produtos petroquímicos em relação aos demais; CNP, que praticava política de subsídio ao preço do principal insumo petroquímico - nafta e gás natural -; e o BNDES, que apoiava financeiramente as empresas a taxas de juros baixas, para que recompusessem o capital de giro e participassem do esforço exportador.

No conjunto destas instituições, as ações do Sistema Petrobrás foram fundamentais, tanto através de suas empresas como por meio de cumprimento de resoluções determinadas por outros órgãos públicos. A subsidiária INTERBRÁS atuou como compradora de excedentes petroquímicos das empresas do Sistema Petroquisa e como agente de comercialização externa. Para as compras domésticas estava estabelecida a garantia de aquisição de todo excedente ao preço de custos variáveis mais 10% e a obrigação de repassar às empresas produtivas qualquer margem adicional conquistada. Este acordo possibilitava a garantia de retorno positivo independente da conjuntura de mercado, pois a comercialização, mesmo a preços inferiores, contava com

⁷⁰ Requeria-se encontrar meios institucionais de apoio e de estímulo para escoar o excedente produzido, tendo em vista a inexperiência de atuação das empresas num mercado dominado por megaprodutores internacionais e os preços dos produtos petroquímicos no mercado externo serem fixados em valores pouco acima dos custos variáveis de produção.

o repasse de subsídios para a indústria petroquímica⁷¹. As ações de comercialização foram implantadas em escritórios no exterior totalmente voltados para venda de petroquímicos no intuito de tornar menos difícil a competição com grandes empresas internacionais do ramo, possuidoras de vínculos comerciais antigos, regularidade de oferta, grandes volumes comercializados, etc. Este arranjo possibilitou à INTERBRÁS representar a figura de um cartel da indústria petroquímica nacional, com funções de adquirir a totalidade dos excedentes gerados internamente e de praticar preços mais baixos e competitivos do que os existentes no mercado internacional no sentido de contribuir com a rentabilidade setorial. A extensão do aparato regulatório dentro do Sistema Petrobrás continuou com as ações da Petroquisa voltadas a tornar mais competitiva a produção de petroquímicos destinados a exportação. Com o objetivo de aumentar as margens dos produtos exportados introduziu-se o programa Vendas Internas para Exportação - VIPE -, concedendo vantagens de até 30% sobre o valor dos insumos - em grande parte procedentes das centrais de matérias-primas - em favor das indústrias transformadoras de 2ª e 3ª gerações, cujos produtos eram destinados à exportação⁷². Da mesma forma, valendo-se das ligações dentro do aparato estatal petrolífero, a Petroquisa atuou junto ao CNP para que na reformulação da estrutura de preços dos derivados de petróleo, fosse proporcionado subsídio aos preços da nafta e gás natural no sentido de tornar mais competitivos os preços finais dos petroquímicos exportados (SUAREZ, 1986: 167).

Esta configuração possibilitou à indústria adotar ações voltadas para aumentar a eficiência e a qualidade produtiva e obter rentabilidade econômico-financeira. Em combinação com diferentes formas de atuação oferecidas pelo aparato regulatório, a indústria desenvolveu esforços próprios de racionalização do processo produtivo (desengargalamento de plantas, redução do consumo de energia, otimização de processos), de busca da autonomia tecnológica (montagem/ampliação de centros de pesquisa e desenvolvimento de produtos, relações com centros de pesquisas externos), de diversificação de produtos (desenvolvimento de melhorias, novas aplicações), e de

⁷¹ Conforme CARVALHO et al. (1989:93), entre 1981 e 1984, o total de subsídios repassado às empresas exportadoras, através do denominado "Acordo Petrobrás", alcançou a cifra de US\$ 130 milhões, sendo que mais de 50% desta cifra foram transferidos em 1981, ano da *debâcle* do setor na década de 80.

⁷² Segundo CARVALHO et al. (1989:94), o programa VIPE vigorou entre 1984 e 1986, repassando subsídios no valor aproximado de US\$ 50 milhões ao setor petroquímico.

adoção de práticas de comercialização (avanços nas relações mercantis entre usuários de petroquímicos e a indústria) que permitiram ampliar o conhecimento sobre processos químicos, fazer modificações nas rotas químicas, desenvolver capacitação gerencial, enfim, ir construindo uma estrutura produtiva setorial que seria considerada, em estudo sobre a estrutura industrial brasileira na década seguinte, como indústria com capacidade competitiva⁷³.

Por constituir um elemento endógeno da estrutura de mercado petroquímico, as ações do Estado influenciaram o desempenho do setor e induziram à realização de esforços empresariais em busca da eficiência produtiva e do alcance da rentabilidade setorial. Instrumentos e estratégias públicas envolvendo elementos financeiros, fiscais, preços e vendas somaram-se aos esforços das empresas petroquímicas para redução de custos, aumento da capacidade produtiva e adoção de estratégias tecnológicas. O conjunto de fatores público e empresarial permitiu que a indústria rompesse com o quadro de estagnação da década e apresentasse desempenho satisfatório em relação à maioria dos segmentos industriais nos anos 80.

No período de 1980 a 1983, no qual se incluem os anos de severa recessão, 1981 a 1983, fora fundamental a articulação público-privada para colocar no mercado externo o excedente produtivo gerado através da redução da demanda interna e por meio do aumento da capacidade produtiva instalada. As medidas adotadas de garantia de compra de excedente petroquímico para comercialização externa em condições vantajosas (INTERBRÁS) e a obtenção de subsídios para os preços de nafta e gás natural com objetivo de tornarem os preços dos petroquímicos exportados mais competitivos (CNP) contribuíram para que o indicador de rentabilidade das vendas químicas-petroquímicas se situasse acima da média do sistema industrial do país em todos os anos do período considerado, conforme tabela 4.4. O esforço exportador possibilitou que as exportações se elevassem em volume e em valor, provocando impacto positivo na rentabilidade da indústria que, em 1983, situou-se 117,6% acima da média nacional (CARVALHO et al. 1989: 92).

Nos anos de 1984 a 1986, período considerado de recuperação expressiva mas de curto fôlego, contribuíram para a manutenção do desempenho favorável da indústria

⁷³ Maiores informações sobre ações voltadas para o aumento da eficiência e da qualidade produtiva na indústria petroquímica, ver TEIXEIRA (1987), ANTUNES e PERLINGEIRO (1988), BASTOS (1989),

petroquímica, no primeiro momento, a retomada do crescimento da economia americana e a flexibilização das medidas econômicas recessivas internas, e no último período, a adoção de um plano de estabilização econômica de cunho distributivo. No âmbito das medidas específicas visando aumentar a rentabilidade da indústria, estabeleceu-se o programa de redução dos preços dos insumos utilizados pelas indústrias produtoras de petroquímicos de 2ª e 3ª gerações destinados à exportação (Petroquisa). Como resultado, os indicadores de rentabilidade sobre as vendas químicas-petroquímicas continuaram situando-se acima da média nacional, em 92%, 57,5% e 22,0% respectivamente.

A desaceleração econômica ocorrida no período de 1987 a 1989, expressa pela trajetória descendente de rentabilidade da indústria nacional, não chegou a afetar o desempenho econômico da indústria petroquímica. Apesar do fim de alguns programas especiais de incentivo, como a suspensão do crédito-prêmio do imposto sobre produtos industrializados e a extinção do programa VIPE, a manutenção de medidas que mantinham o preço da nafta abaixo do preço internacional e o controle não-rígido dos preços dos produtos pelo CIP permitiu que a rentabilidade média das vendas químicas-petroquímicas fosse superior em 107%, 317% e 173%, respectivamente, à média nacional. O desempenho favorável das vendas contribuiu para formar expectativas positivas em torno da decisão de ampliar a capacidade produtiva e de instalar novo pólo petroquímico expressos no PNP. Um retrato do momento favorável presenciado pela indústria petroquímica foi o fato do nível de utilização da capacidade produtiva instalada alcançar neste triênio, os índices mais elevados da década de 80 (CARNEIRO 1993: 167).

Os resultados positivos obtidos com as vendas se refletiram na rentabilidade do patrimônio das indústrias químicas-petroquímicas ao longo dos anos 80. Nos três períodos considerados, o indicador de taxa de retorno do capital aplicado posicionou-se acima da média da indústria nacional, chegando a ser superior em 74% no período 1987/89. A trajetória superior do comportamento da rentabilidade do patrimônio líquido das indústrias químicas-petroquímicas constitui um indicador característico de como as ações público-privadas possibilitaram que a conjuntura econômica desfavorável desta década não gerasse resultado negativo ao seu desempenho econômico. Esta realidade se

refletiu no comportamento do índice de endividamento que se mostrou em nível setorial inferior à média nacional. Os intervalos colocados pelos momentos de profunda recessão (1981/83) e de desaceleração econômica (1987/89) mostraram participação relativa dos recursos de terceiros aplicados nos ativos totais da indústria nacional superior à registrada pelas indústrias químicas-petroquímicas.

TABELA 4.4

INDICADORES DE RENTABILIDADE E DE ENDIVIDAMENTO GERAL MÉDIOS DA INDÚSTRIA QUÍMICA- PETROQUÍMICA - 1980/95

Anos	Rentabilidade do Patrimônio Líquido		Rentabilidade das Vendas		Endividamento Geral		%		
	Media-Ind.	Média-Nacional	Média-Ind.	Média-Nacional	Média-Ind.	Média-Nacional	A/B	C/D	E/F
	A	B	C	D	E	F			
1980	13,8	14,9	6,4	3,5	63,9	60,5	30,2	84,0	5,6
1981	10,8	9,5	4,5	3,0	55,9	57,1	13,7	50,0	-2,1
1982	27,5	10,4	6,0	3,5	53,1	52,5	164,4	71,4	1,1
1983	7,7	4,9	3,7	1,7	51,1	51,2	57,1	117,6	-
1984	14,4	8,7	4,8	2,5	43,7	49,3	65,5	92,0	-11,3
1985	14,8	11,1	5,2	3,3	39,2	46,3	33,3	57,6	-15,4
1986	14,1	14,4	6,1	5,0	37,2	46,3	-2,1	22,0	-19,7
1987	16,4	8,5	5,6	2,7	38,8	40,6	92,9	107,4	-4,5
1988	14,6	6,0	7,1	1,7	32,8	45,1	143,3	317,6	-27,3
1989	11,1	9,7	6,3	2,3	37,4	43,1	14,4	173,9	-13,3
1990	7,8	5,1	0,7	0,8	44,8	46,5	52,9	-12,5	-3,7
1991	-3,4	-2,0	-2,9	-1,0	34,9	37,1	70,0	190,0	-5,9
1992	-8,7	0,7	0,4	0,5	57,3	39,0	-	-20,0	-4,4
1993	-5,7	3,2	0,5	1,1	37,4	42,4	-	-54,5	-11,8
1994	11,7	9,1	6,0	6,3	35,8	40,1	28,6	-4,8	-10,8
1995	0,7	4,3	-0,1	2,6	36,7	41,0	-514,3	-	-10,5
1980/83	15,3	8,3	4,7	2,7	53,4	53,6	84,3	74,1	-0,4
1984/86	14,4	11,4	5,4	3,6	40,0	47,3	26,3	50,0	-15,4
1987/89	14,0	8,1	6,3	2,2	36,3	42,9	72,8	186,4	-15,4
1990/93	-2,5	1,75	-0,3	0,3	38,6	41,2	-	-	-6,3
1994/95	6,2	6,7	2,9	4,4	36,2	40,5	-7,5	-34,1	-10,6

FONTE: EXAME - MAIORES E MELHORES (1981-1996)

Obs. Rentabilidade do patrimônio líquido = lucro antes da correção / patrimônio líquido real

Rentabilidade das vendas = lucro líquido/vendas

Endividamento geral = exigível de curto + longo prazo/ativo total

Contudo, a partir de 1990, a indústria petroquímica passou a sofrer as consequências das políticas de redução significativa da participação estatal nas empresas controladas, de privatização das participações públicas nas empresas coligadas e de

várias medidas de desregulamentação. Conjugou-se a retirada da atuação produtiva do Estado com medidas visando expor a indústria petroquímica privatizada a maior competição de mercado. Com a redução das tarifas de importação de patamares de 60% para 12%, de 40% para 2% e de 30% para 0% para vários produtos petroquímicos, conforme a tabela 4.5, rompeu-se um dos pilares da constituição da indústria colocado pelo sistema de proteção. Seguiram-se outras medidas retirando o apoio estatal à indústria, tais como: as aquisições de excedentes petroquímicos e a responsabilidade de comercialização externa foram suspensas com a extinção da *trading* INTEBRÁS; eliminação de incentivos e subsídios fiscais à exportação; fim dos incentivos fiscais para os projetos de investimentos com a extinção do CDI; e os preços internos dos produtos petroquímicos de 1^a, 2^a e 3^a gerações foram liberados. Concomitantemente às medidas voltadas a retirar a intervenção estatal no setor, ocorreu forte ciclo de baixa na indústria petroquímica mundial. O nível de utilização da capacidade de produção de eteno decresceu significativamente, em paralelo ao crescimento do excesso de oferta de petroquímicos, afetando a lucratividade da indústria⁷⁴.

TABELA 4.5
EVOLUÇÃO DO IMPOSTO DE IMPORTAÇÃO PARA PRODUTOS PETROQUÍMICOS SELECIONADOS - 1987/94

PRODUTOS	%							
	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
METANOL	45	60	60	50	30	20	15	12
ETENO	45	5	5	0	0	0	0	0
PROPENO	30	5	5	0	0	0	0	0
PEBD	45	40	40	20	20	15	15	2
PEAD	45	40	40	20	20	15	15	2
POLIPROPILENO	55	40	40	20	20	15	15	2

FONTE: BNDES (1994)

O reflexo destas medidas pode ser verificado na queda dos índices de rentabilidade das vendas e do patrimônio ocorridos no período de 1990 a 1992. Com os índices de desempenho econômico mostrando-se em sua quase totalidade negativos ou

⁷⁴ Segundo a World Petrochemical Conference, apud BNDES (1994), o nível de utilização da capacidade de produção de eteno mundial iniciou trajetória decrescente a partir de 1989. Em 1990, a produção de eteno alcançou 57 milhões/t para uma capacidade de produção efetiva de 62 milhões/t; em 1991, 52 milhões/t para 65 milhões/t; em 1992, 49 milhões/t para 70 milhões/t. Em 1993, atingiu o seu

de insignificantes representatividades, a indústria deparou com um período de crise até então não verificado desde o início de sua constituição em fins dos anos 60. As vendas não ocorreram com as margens de lucros do passado, e o patrimônio não mais apresentava taxas de retorno positivas como anteriormente. A combinação das ocorrências de desmonte do aparato regulatório com as condições desfavoráveis do mercado petroquímico mundial levou a indústria a reverter a trajetória de comportamento historicamente presenciada nos anos 80. Os índices de desempenho econômico passaram a ser inferiores à média do sistema industrial.

Neste quadro, rompe-se, nos anos 90, a estratégia adotada pelo Estado de administração do preço da nafta com o objetivo de contribuir para a viabilidade financeira dos empreendimentos petroquímicos. A evolução do preço relativo da nafta petroquímica demonstra que sob a regulação estatal a política de preço sempre assegurou aos seus usuários custos primários inferiores à de seus concorrentes⁷⁵. As pressões, até então exercidas pela indústria petroquímica para que a Petrobrás estabelecesse o preço da nafta em níveis inferiores ao preço internacional de contrato sob a alegação de que sua determinação deveria ser proveniente do conjunto dos produtos indissociáveis do processo de refino, e não isoladamente, deixaram de existir com os novos critérios estabelecidos a partir do processo de desregulamentação⁷⁶. Com o preço da nafta deixando de ser instrumento de subsídio, modificaram-se os preços dos petroquímicos básicos, intermediários e finais e as margens de lucros intersetoriais. Alterou-se um padrão de comportamento vigente na década passada para os preços e margens da cadeia produtiva petroquímica em que as margens dos produtos finais eram maiores que as dos intermediários, as destes maiores que as das centrais e as destas maiores que as da refinaria de petróleo. A desregulação da economia desarticulou um

valor mais baixo quando obteve a produção próxima de 43 milhões/t para uma capacidade instalada de 73 milhões/t.

⁷⁵ Estudo realizado por OLIVEIRA (1994) sobre a evolução do preço relativo da nafta petroquímica para o período de 1981 a 1993, observa que nos anos 80 o preço interno da nafta chegou a representar 60% e 58% dos praticados, respectivamente, nos mercados do Golfo Árabe e de Roterdã. Nos anos 90, com a mudança do regime regulatório em favor do mercado os preços passaram a se aproximar, como em 1993, quando o preço interno representou 92% do fixado no Golfo Árabe e 88% do verificado em Roterdã.

⁷⁶ Em fins de 1991, no contexto da liberação dos preços petroquímicos, estabeleceu-se que o preço da nafta teria como referência o preço do petróleo tipo BRENT - posto Mar do Norte inglês acrescido de 20%. Posteriormente, em 1993, em face das pressões empresariais em busca de maior racionalidade na fixação do preço, dado o critério estabelecido estar baseado no tipo de petróleo mais elevado do mercado internacional, determinou-se que o novo preço praticado teria duas parcelas proporcionais a

arranjo em que a Petrobrás declinava do seu poder de monopólio na determinação do preço da nafta, as centrais se utilizavam de custos reduzidos para repassar produtos a preços competitivos, e as indústrias finais se aproveitavam do conjunto dos custos reduzidos e da reserva de mercado para obtenção de grandes margens. As pressões da Petrobrás para que o preço da nafta fosse majorado e acompanhado pelo exercício do poder de monopólio das centrais para aumento dos petroquímicos básicos têm resultado em dificuldades de repasses de custos para os segmentos *downstream* da cadeia produtiva e em comprometimento da rentabilidade destas atividades.

Com o fim do mecanismo de controle de preços que regulava a margem de lucro dos petroquímicos modificou-se o comportamento histórico dos preços internos que se situaram em níveis inferiores aos internacionais. Ao longo do período de amadurecimento da indústria, pós-1980, os preços internos dos produtos de bases da indústria de 1ª geração chegaram a representar, no benzeno, 67% dos praticados nos EUA e 60% da Europa; eteno 45% e 47% e propeno 52% e 56%, respectivamente. Contudo, com a desregulamentação da economia a partir de 1990, os preços internos chegaram a representar 21% e 16% para o benzeno; 7% e 16% para o eteno; e 11% e 18% para o propeno, acima dos praticados, respectivamente, nos EUA e Europa (OLIVEIRA, 1994: 111). Os preços internacionais, situando-se abaixo dos preços domésticos em processos de competição aberta, trouxeram para a indústria a possibilidade permanente de comprometimento da sua rentabilidade, sobretudo nos momentos de ciclo de baixa.

Apesar dos preços situarem-se em patamares mais elevados em razão dos custos internos, o diferencial entre os preços domésticos e externos tem-se estreitado, como reflexo da redução das tarifas de importação e da elevação da oferta de petroquímicos internacionais. A competição aberta passou a colocar para a indústria petroquímica a possibilidade permanente de comprometimento de sua rentabilidade, sobretudo nos momentos de ciclo de baixa. A característica internacional da indústria de colocar no exterior produtos excedentes a preços marginais que remunerem apenas os custos variáveis e, esporadicamente, uma parte dos custos fixos, fez com que se elevassem as

participação no total consumido: uma, relacionada à nafta nacional na razão de 1.15 do petróleo CIF importado; e a outra, relativa ao valor CIF da nafta estrangeira.

importações e se comprimissem os preços internos, provocando impacto no desempenho da indústria petroquímica nacional.

A combinação de ocorrências - abertura da economia à competição externa e recessão econômica interna - provocou na indústria petroquímica queda dos índices de produção, retração do mercado interno, oscilações dos preços reais entre diferentes produtos e crescimento das importações⁷⁷. Como consequência, a indústria petroquímica deparou-se a partir de 1990 com profunda crise revelada pelos resultados econômico-financeiros decrescentes e negativos em vários de seus segmentos. Níveis de desempenho que no passado revelaram resultados positivos, diferentes da média que a indústria nacional estava conhecendo, passaram a se identificar com esta em decorrência da profunda crise que o setor estava atravessando. A rentabilidade do patrimônio tornou-se negativa pela primeira vez desde o período de amadurecimento da indústria numa indicação do prejuízo contábil em que se encontrava. A persistência deste desempenho entre 1991 e 1993 anulou parte dos resultados positivos da segunda metade dos anos 80, período em que a rentabilidade já respondia cada vez menos aos valores do patrimônio existentes, conforme a tabela 4.6. O endividamento elevou-se abruptamente no momento da adoção de medidas que retiravam o apoio do Estado e expunham o setor à maior competição internacional. A elevada descapitalização a que esteve submetido em 1990 levou a forte ajustamento financeiro posterior no sentido de reduzir a recorrência de recursos de terceiros em período de recessão econômica. Os resultados negativos podem ser verificados nos segmentos que compõem a indústria, a despeito das diferenças internas provenientes das assimetrias técnica, econômica e financeira que apresentam cada segmento. Se em 1990 o impacto da crise não chegara às centrais petroquímicas em decorrência da capacidade de absorver os custos da liberalização que estavam começando a ser impostos à indústria, iguala-se em 1991, não na mesma intensidade, porém em termos de indicadores negativos às indústrias produtoras de termoplásticos e elastômeros, segundo amostragem da ABIQUIM.

⁷⁷ Estudo sobre uma amostra de produtos da ABIQUIM apontou redução do índice de produção em 13 produtos e crescimento insuficiente em 4, entre 1990/92. Em correspondência à queda de produção, as vendas em peso reduziram-se em 8% em 1990, 5% em 1991 e 11% em 1992. A queda do consumo foi acompanhada pela redução dos preços reais, médios, como por exemplo 7,42% PEBD; 16,5% PEAD; e 19,1% PP. Ainda que o esforço exportador tenha resultado no crescimento das vendas em peso, 27%, 20% e 42% em 1990, 1991 e 1992, os valores médios unitários decresceram em 7%, 2% e 11%, respectivamente. As importações, por seu turno, chegaram a apresentar crescimento de 500% e 600%.

TABELA 4.6

INDICADORES DE DESEMPENHO ECONÔMICO-FINANCEIRO DE SEGMENTOS DA INDÚSTRIA PETROQUÍMICA - 1988/95

Segmentos/Anos	Endividamento	Margem	Margem	Rentabilidade do
	Geral	Bruta	Líquida	Patrimônio
Centros				
Petroquímicas				
1988	19,50	24,00	16,26	9,44
1989	18,83	24,20	17,24	6,50
1990	29,36	25,03	12,17	7,49
1991	23,28	1,73	-7,20	-2,27
1992	26,32	7,05	-0,95	-0,39
1993	27,38	2,33	-6,28	-2,94
1994	24,47	15,08	-6,28	3,38
1995	25,86	17,51	8,88	4,33
Termoplásticos				
1988	39,33	27,36	17,93	34,01
1989	30,71	27,85	25,80	12,40
1990	47,65	23,89	-19,84	-27,01
1991	32,98	8,15	18,59	-10,78
1992	46,59	32,90	-10,20	-7,48
1993	50,47	16,21	-10,59	-12,22
1994	45,42	23,24	4,96	6,08
1995	43,05	24,70	7,22	7,62
Elastômeros				
1988	40,24	24,03	4,23	5,71
1989	30,01	23,28	4,53	5,02
1990	40,19	21,86	-11,92	-21,57
1991	31,00	8,66	-47,73	-42,57
1992	34,04	22,49	-0,36	-0,44
1993	39,63	12,29	-0,80	-1,06
1994	29,90	16,44	4,54	4,03
1995	35,69	14,11	-0,14	-0,13

FONTE: ABIQUIM (1990/96)

As empresas procuraram responder ao quadro de desmonte do sistema regulatório e à conjuntura econômica desfavorável com medidas de ajuste defensivo, provocando, por sua vez, mudanças estruturais na indústria. Sem mecanismos de compensação, principalmente em relação às medidas de liberalização das importações e à política macroeconômica restritiva, as empresas direcionaram esforços em favor de mudanças estruturais movidas por critérios mais de curto prazo do que por razões que levassem em conta o planejamento de longo alcance. Neste contexto, os projetos de ampliação da capacidade produtiva e os esforços de diversificação produtiva foram paralisados e/ou reduzidos. O teto tecnológico foi rebaixado em função da redução dos gastos, demissão de técnicos, fechamento de laboratórios e paralisação de pesquisas em andamento. Neste particular, dois fatos são ilustrativos: o abandono do projeto de

como para os orgânicos básicos, solventes e resinas termoplásticas. Maiores informações consultar SILVEIRA (1994).

construção do centro de pesquisa da Petroquisa e o desmonte da infra-estrutura para desenvolvimento de pesquisa na área de química fina. As despesas com pessoal foram fortemente reduzidas através da demissão de trabalhadores, corte dos salários e eliminação de níveis hierárquicos na estrutura ocupacional. Em consonância, aumentaram as reclamações empresariais contra a gestão pública expressas em termos de excesso de tributos, prática de juros altos e deficiências portuárias e de transportes⁷⁸.

A partir de 1994, a recuperação da economia mundial e as medidas voltadas à estabilização econômica interna permitiram o reaquecimento da indústria petroquímica doméstica, interrompendo um período de desaceleração econômica até então não presenciado. A reação da economia americana, seguida em parte pela japonesa e a européia no contexto externo, e a adoção de medidas direcionadas à estabilização da economia através de plano econômico no âmbito interno possibilitaram que o mercado petroquímico aumentasse o volume de suas transações. A cadeia petroquímica teve a ocupação da capacidade instalada e a demanda de seus produtos elevada, permitindo a recomposição de parte da rentabilidade patrimonial perdida. Ainda que no ano de 1995 o desempenho dos preços no mercado externo não tivesse repetido o comportamento do ano anterior e as medidas de restrição ao consumo interno tivessem diminuído a procura por petroquímicos, a indústria seguiu movimento de recuperação patrimonial, porém não nos níveis da década anterior⁷⁹.

Estas ocorrências expressam o resultado de um desmonte do aparato regulatório estatal cujas medidas anticíclicas anteriores impediam que a crise econômica provocasse impacto negativo de maior repercussão sobre a indústria. Com os parâmetros de decisão concentrando-se exclusivamente nas empresas, a indústria passou a deparar com penoso processo de ajustamento resultando na perda da capacidade de produção, emprego, tecnologia e divisas, e levando à fragilização econômico-financeira e à maior vulnerabilidade externa (ERBER e VERMULM, 1993: 134). Mesmo com a recuperação dos indicadores econômico-financeiros obtida no último biênio considerado, as empresas procuraram manter os resultados do ajuste defensivo efetuado: estruturas de

⁷⁸ Pontos citados nas entrevistas com diretores e assessores das empresas petroquímicas sobre a reação empresarial às mudanças no quadro institucional e às medidas de política econômica nos anos 90.

⁷⁹ Estudo realizado pelo BNDES (1995) sobre o panorama global da indústria petroquímica, observa, com referência à recuperação do parque produtivo nacional, a evolução da produção de petroquímicos em 5.300 mil/t/a em 1991; 5.500 mil/t/a em 1992; 6.000 mil/t/a em 1993; e 6.700 mil/t/a em 1994.

P&D não foram reconstituídas, o nível de emprego manteve-se estacionado em seu patamar de baixa e as decisões de investimentos para aumento da capacidade produtiva se processaram de forma apenas marginal.

4.3 EXPOSIÇÃO DOS PROBLEMAS ESTRUTURAIS SOB A REGULÇÃO DE MERCADO

A deterioração do sistema regulatório e o contexto conjuntural da indústria petroquímica internacional colocaram a indústria nacional diante de profunda crise econômica levando à exposição de seus problemas estruturais. O modelo empresarial tripartite petroquímico trouxe com sua constituição limitações que o impediam de crescer de forma autônoma e, por conseqüência, de buscar soluções para os seus problemas estruturais. Nos acordos de acionistas presentes nos estatutos sociais, os processos de liquidação, dissolução e fusão; alteração estatutária; projeto de expansão; contratação, negociação e participação em empreendimentos; prestação de garantias; etc., exigiam unanimidade dos votos para aprovação. Nesta circunstância, as decisões estratégicas somente ocorriam se houvesse consenso das partes societárias presentes no empreendimento. Como dentro das empresas os acordos assumem diferentes configurações, ora acentuando um aspecto, ora outro ponto, basta a manifestação de um sócio contrário a qualquer proposta para inviabilizar determinada estratégia. Portanto, este requisito se transformou em barreira estrutural, uma vez que, ao tocar em variáveis centrais da acumulação como investimento, financiamento, tecnologia e centralização do capital, dificulta a liberdade de escolha e a melhor combinação para os objetivos empresariais⁸⁰.

Assim como evidencia o movimento ascendente dos preços de contrato de eteno internacional entre meados de 1993 e início de 1995 e trajetória descendente ao longo de 1996.

⁸⁰ Estudo realizado em um conjunto de empresas petroquímicas *downstream*, com maioria de capital nacional, apontou que as empresas Acrinor, Ciquine, CPC, Metanor, Nitrocarbono, Nitroclor, Polialden, Polibrasil, Políteno e Pronor exigem 100%, a Coperbo 80% e a FCC 85% dos votos requeridos dos acionistas para adoção de estratégias de investimentos. Limitações semelhantes são colocadas para escolher a forma de captar recursos - debêntures, empréstimos, aumento de capital, etc. com 100% do votos requeridos para as empresas Acrinor, Políteno e Pronor, 85% para a FCC e 90% para a Nitroclor. Restrições análogas ocorrem ao movimento de reestruturação setorial se as empresas Acrinor, Ciquine, Copene, CPC, Deten, EDN, Metanor, Nitrocarbono, Poliaden, Políteno, Polibrasil e Pronor não apresentarem unanimidade, a Coperbo 80% e FCC 85% dos votos requeridos (OLIVEIRA, 1994: 118-126).

Em verdade, quadro de inflexibilidade na definição de estratégias expansivas decorre da forma como se processou a constituição da indústria em complexos integrados de empresas, em que os objetivos de promoção de substituição de importações e o atendimento da demanda posta pelas relações interindustriais constituíram preocupações maiores do que a organização empresarial, a integração da produção, a diversificação produtiva e o porte empresarial. A implantação em um só momento de indústrias de 1ª, 2ª e 3ª gerações e a seqüência temporal ininterrupta de construção de pólos levaram à pulverização de empresas produtoras de uma ou poucas linhas de petroquímicos e à exigência de decisões consensuais nos estatutos de constituição. À época, limitações decorrentes de cláusulas contratuais restritivas colocadas para atender interesses dos participantes não geravam preocupações à expansão da indústria, em face dos ganhos com as economias de aglomeração e de escala obtidas com a proximidade física de todas as plantas em determinada micro-região.

TABELA 4.7
PADRÃO DE CONCORRÊNCIA DA INDÚSTRIA PETROQUÍMICA BRASILEIRA - 1993

SECTORES/EMPRESAS	PARCELA DE CONCORRÊNCIA	PADRÃO DE CONCORRÊNCIA
I. PROD. BÁSICOS		OLIGOPÓLIO
PQU	19,2	
COPENE	48,7	
COPELUL	32,1	
II. PRODUTOS INTERMEDIÁRIOS		
1-ACRILONITRILA		MONOPÓLIO
ACRINOR	100,0	
2-ÓXIDO DE PROPENO		MONOPÓLIO
OXITENO	100,0	
3-ESTIRENO		OLIGOPÓLIO
CBE	33,9	
EDN	66,3	
PETROFLEX	19,8	
4-CAPROLACTAMA		MONOPÓLIO
NITROCARBONO	100,0	
5-LAH		MONOPÓLIO
DETEM	100,0	
6-DMT		MONOPÓLIO
PRONOR	100,0	
III-PRODUTOS FINAIS		
1-ELASTÔMEROS		
POLIBUTADIENO		MONOPÓLIO
COPERBO	100,0	
SBR		MONOPÓLIO
PETROFLEX	100,0	
2-TERMOPLÁSTICO		
POLIPROPILENO		OLIGOPÓLIO
POLIBRASIL	45,4	
PPH	54,6	
PVC		OLIGOPÓLIO
CPC	69,1	
3-PEAD		OLIGOPÓLIO
POLIOLEFINAS	44,0	
POLITENO	28,2	
TRIUNFO	14,2	
4-PEAD		OLIGOPÓLIO
POLIALDÉN	28,4	
POLISUL	52,2	

FONTE: PETROQUISA e ABIQUIM apud OLIVEIRA (1994)

A estruturação da indústria na forma de complexo integrado permitiu forte relação de compra e venda entre as plantas industriais pertencentes a diferentes empresas

para produção de petroquímicos básicos, intermediários e finais. Todavia, esta forma de constituição industrial sempre gerou inflexibilidade para se promover ajustes cíclicos de produção. Ao se optar por deixar de produzir determinado produto petroquímico, a consequência inevitável é o encerramento da atividade da planta industrial, e portanto do fechamento da empresa, tendo em vista que muitas empresas são responsáveis pela produção de um único tipo de produto, conforme a tabela 4.7.

A indústria petroquímica nacional apresenta um padrão de integração produtiva que não se assemelha à tendência dominante em nível internacional. A cadeia produtiva integrada petróleo-petroquímica-química fina-especialidades químicas perseguida pelas grandes empresas encontra-se segmentada e limitada no Brasil. A cadeia produtiva doméstica inicia-se com a exploração e refino de petróleo através da Petrobrás, segue com a produção de petroquímicos básicos nas centrais, através da Petroquisa e de empresas privadas e finaliza com dezenas de empresas monoprodutoras em petroquímicos finais e sem continuidade nos segmentos de química fina e especialidades que possam ser justificadas, conforme a figura 4.1. Diante desta situação, a baixa integração produtiva nacional impede a redução dos custos de transação, a diminuição dos efeitos de incerteza comportamental, o aproveitamento de sinergias e o aumento da eficiência produtiva.

Por seu turno, a baixa integração produtiva existente na petroquímica nacional conduz a baixo grau de diversificação das atividades, fazendo com que a introdução de produtos relacionados ao produto original, o controle sobre diferentes estágios da produção, a interligação entre as atividades e até a inserção em áreas que não possuem ligação com as existentes não venham a constituir modalidades de expansão para o setor. Esta situação tem implicações no âmbito do padrão de concorrência de cada estrutura de mercado em que os segmentos petroquímicos se encontram, posto que, dependendo desta estrutura - concentrada, diferenciada ou competitiva -, as empresas se deparam com barreiras à entrada e à mobilidade que impedem a constituição da diversificação como política de expansão e de concorrência, limitando as condições para aumentarem a acumulação de capital no setor. Existe dificuldade de se criar novas linhas de produtos, tanto em desenvolver novos *grades* compostos e *blends* aplicativos nos termoplásticos como de realizar esforços para descommoditizar produtos padronizados.

FIGURA 4.1

INTEGRAÇÃO DA INDÚSTRIA PETROQUÍMICA BRASILEIRA EM RELAÇÃO AOS CONCORRENTES INTERNACIONAIS

PAÍSES	EXPLORAÇÃO E REFINO PETRÓLEO	PETROQUÍMICOS BÁSICOS	PRODUTOS FINAIS PETROQUÍMICOS	QUÍMICA FINA E ESPEC.
BRASIL	PETROBRAS	CENTRAIS	PRODUTORES	
ESTADOS UNIDOS	SHELL, EXXON, CHEVRON, AMOCO, MOBIL, OCCIDENTAL			
	CONOCO, DU PONT			
UNIDOS	DOW, UCC, EASTMAN, PHILLIPS, QUANTUM			
			HIMONT(PP)REXENE	
GRÃ- BETANHA			MONSANTO	
	BP, SHELL			
FRANÇA	ICI			
	ELF	ATO	RHÔNE-POULENC	
ALEMANHA	VEBA		IGÜLS	
	BP	ERDÖLCHEMIE	BAYER	
	SHELL	ROW(SHELL-BASF)		BASF
	URBK		HOECHST	
BÉLGICA	PETROFINA			
ITÁLIA	ENI, ENICHEM	ENICHEM E SUBSIDIÁRIAS		
FINLÂNDIA	NESTE			
JAPÃO	IDEMITSU PETROLEUM, IDEMITSU PETROCHEMICAL			
	MITSUBISHI	MITSUBISHI KASEI, MITSUBISHI PETROCHEMICAL		
CORÉIA DO SUL	YUKONG, HONAM			
MÉXICO	SAMSUNG, HYUNDAI			
	PEMEX			
	CYDSA, IDESA, POLIOLES			

FONTE: PETROCONSULT (1993)

Desta forma, não é sem sentido que estudo realizado sobre empresas nacionais e multinacionais no Brasil apontou que as últimas apresentam maiores níveis de integração e diversificação que as primeiras, conforme a figura 4.2. O resultado de um número pulverizado de empresas monoprodutoras com baixa integração e com pouca diversificação produtiva expressa-se na pequena escala empresarial da indústria petroquímica nacional. A maioria das empresas estabelecidas a partir das fornecedoras de petroquímicos básicos tem faturamento anual entre US\$ 100 e US\$ 400 milhões. Mesmo considerando o Sistema Petroquisa através das empresas controladas e coligadas, o faturamento em torno de US\$ 4 bilhões fica muito distante do faturamento anual das grandes empresas mundiais que chega a alcançar valor próximo dos US\$ 30 bilhões (ABIQUIM, 1992). Sem escala empresarial a petroquímica depara-se com dificuldades em obter melhor economicidade nas unidades produtivas através de economias de custos de mão-de-obra, comercialização, administração, supervisão e escala produtiva.

Mesmo com percentual reduzido de gastos em P&D, a indústria petroquímica conseguiu capacitação em engenharia de detalhamento, construção, montagem e operação industrial, porém mantém-se deficiente em áreas de tecnologia de processo e engenharia de produtos, com avaliação de nível de capacitação alcançado em inexistente, incipiente e satisfatório conforme a figura 4.3. Existe dependência em tecnologia de processos e são poucos os já desenvolvidos e assimilados pela petroquímica nacional em termos de concepção e descrição de processos, balanço de materiais, especificações químicas de produtos e diagramas de fluxos de controle de processos. Por não ter domínio na tecnologia de processo, considerado o cerne da tecnologia petroquímica, a dependência estende-se à engenharia básica, em termos dos ajustes dos princípios básicos contidos na engenharia de processo como indicação de temperatura, pressões, instrumentação de *lay-outs* gerais e outros princípios específicos.

FIGURA 4.2

DIVERSIFICAÇÃO DA INDÚSTRIA PETROQUÍMICA NO BRASIL -
NACIONAIS E MULTINACIONAIS

	Empresas Nacionais										Empresas Multinacionais									
	C o p e n e	C o p e s u l	P Q U	S a l g e m a	C P C	P o l i o l e f	O x i t e n o	P e t r o f l e	P P H	P r o n o r	C i q u i n e	R h o d i a	H o e c h s t	B a y e r	D o w	C i b a - G e i	B a s f	Du P o n t	So l v a y	M o n s a n t o
Petroquímicos Básicos																				
Petroquímicos Intermed.																				
Termoplásticos																				
Termofixos																				
Elastômeros																				
Fibras																				
Detergentes																				
Defensivos Agrícolas																				
Plastificantes e Intermed.																				
Prod. Orgânicos Diversos																				
Petroquímicos Finais																				
Resinas Termoplásticas																				
Resinas Termofixas																				
Elastômeros																				
Látexes																				
Corantes e Pigmentos																				
Solventes																				
Fios e Fibras																				
Defensivos Agrícolas																				
Espec. - Química Fina																				
Fármacos																				
Resinas de Eng. e Comp.																				
Preparações e Catalisadores																				
Outras especialidades																				
Tintas e Vernizes																				
Produtos Farmacêuticos																				

Produtos/Empresas que o produzem
 Produção através de subsidiárias ou colegiadas

FONTE: PETROCONSULT (1993)

O pequeno porte empresarial da petroquímica nacional constitui uma barreira à promoção de maiores gastos em P&D. Com os gastos situando-se em torno de 1% do faturamento em atividades tecnológicas realizadas de forma dispersa em grande número de pequenos esforços isolados, a indústria petroquímica se depara com a impossibilidade de obter bons resultados em P&D. Os avanços alcançados no domínio tecnológico das engenharias de montagem, detalhamento e operacional tornam-se insignificantes perante a dependência tecnológica nas áreas de tecnologia de processo e engenharia básica, consideradas núcleos tecnológicos centrais da indústria petroquímica. Mesmo com a

competição internacional direcionando-se para projetos de menores custos, risco e maturação, na forma de pequenas melhorias de processos em curso, desenvolvimento de *grades* a partir de produtos existentes e avanços técnicos em reações e misturas químicas, a indústria petroquímica nacional não possui condições de desenvolvimento tecnológico nestas áreas. Limites estruturais impossibilitam avanços na busca de novos catalisadores com maior velocidade de reação química; no desenvolvimento de novos materiais plásticos com propriedades de maior resistência estrutural e de diferentes aplicações industriais; na utilização microeletrônica no controle de processo; e na definição de novos desenhos organizacionais segundo padrões desenvolvidos em nível internacional. Para uma indústria cujo avanço ocorre a partir de uma trajetória natural de aprendizado, não faltam problemas relacionados à dependência externa de tecnologia e ao uso inadequado dos instrumentos tecnológicos adquiridos⁸¹.

Estes problemas foram se originando no contexto das altas taxas de expansão e da forte orientação voltada à implantação de novos pólos petroquímicos. A cultura de crescimento e os mecanismos públicos de sustentação faziam com que as crises econômicas surgidas ao longo do tempo fossem temporárias e rapidamente solucionadas, não permitindo que os problemas estruturais chegassem a ter maiores proporções. Todavia, à medida que a crise econômica conjuga-se com a perda da capacidade de intervenção do Estado, o setor expõe suas fragilidades e passa a ter reações eminentemente defensivas. A adoção de medidas defensivas tem levado ao enfraquecimento do planejamento estratégico, à paralisação dos projetos de expansão e à preocupação generalizada acerca do destino da indústria perante um quadro de processo de desregulamentação ampliado e de reestruturação setorial realizado à luz de elevada abstração ao funcionamento do mercado.

⁸¹ Segundo GUERRA (1993) por ocasião da realização dos investimentos programados pelo PNP as empresas nacionais do pólo petroquímico de Camaçari (BA), tiveram que recorrer a contratação de novas tecnologias externas ou associarem-se a empresas estrangeiras fornecedoras de tecnologias. Conforme estudo de CARVALHO (1993), uma vez adquirida a tecnologia, dependendo da área introduzida, ocorre sub-utilização dos equipamentos em face da incapacidade dos técnicos em operacionalizar seus recursos.

FIGURA 4.3

CAPACITAÇÃO TECNOLÓGICA DA INDÚSTRIA PETROQUÍMICA BRASILEIRA

Compartimento Tecnológico	Nível de Capacitação
1) Tecnologia de Processo	Incipiente
2) Engenharia	Satisfatório
3) Engenharia de Detalhamento	Pleno
4) Construção e Montagem	Pleno
5) Operação Industrial	Pleno
6) Engenharia de Produto:	
Novos <i>grades</i> /aplicações	Satisfatório
Produtos inteiramente novos	Inexistente

FONTE : PLACHTA (1992)

Nestes termos, o programa de privatização constituía uma oportunidade importante para se obter uma nova configuração empresarial em substituição à estrutura fragmentada existente. Com a formação de grupos econômicos de maior porte, estaria-se caminhando em direção à solução dos problemas estruturais. Todavia, como será discutido no capítulo seguinte, o espaço aberto para um processo de recomposição estrutural não foi preenchido com ações voltadas à formação de grupos econômicos com poder de competição no mercado internacional. A recorrente necessidade de tempo para articular acordos, aglutinar interesses e discutir a contribuição estatal à indústria que poderia levar à criação de grupos econômicos fortes, foi substituída pelo princípio ordenador das forças do mercado.

5. PRIVATIZAÇÃO NA INDÚSTRIA PETROQUÍMICA NOS MARCOS DE UM PROJETO LIBERAL DE DESENVOLVIMENTO SETORIAL

O objetivo deste capítulo é analisar o programa de privatização para o setor petroquímico, destacando-se as propostas institucionais de modelo de venda das empresas, os conflitos interburocráticos e os resultados alcançados. Nestes termos, inicialmente, na seção 5.1, busca-se apresentar a proposta e o significado dos modelos de venda, da Petroquisa, interessada em permanecer com menor, porém importante, participação na indústria; do BNDES, em fazer o processo de venda seguir uma lógica determinada pelas forças do mercado; e da ABIQUIM, preocupada em manter sob controle dos membros privados a oferta de matérias-primas petroquímicas. Na seção 5.2, descrever a posição do BNDES, empenhado no cumprimento da função de gestor da privatização e a resistência da Petroquisa em aceitar o padrão de venda determinado pelo seu gestor, numa demonstração de que este processo ocorreu sob tensão de interesses institucionais contrários entre si; e na seção 5.3 analisar os resultados colocados em termos de evolução das vendas, forma de oferta, tipos de compradores, duração dos processos, preços de venda, moedas utilizadas e modificação da estrutura do capital das empresas após a privatização.

5.1 AS PROPOSTAS DE MODELO DE VENDA DAS EMPRESAS DO SISTEMA PETROQUISA

O processo de privatização no Brasil começou de forma tímida no primeiro quinquênio dos anos 80 como parte integrante de um processo de reformulação e recuperação da capacidade de investimento e gerenciamento do Estado, tendo em vista os gastos e a expansão das empresas terem saído fora de controle da gestão pública. Entre 1981 e 1984 foram privatizadas, em geral, as empresas que o Estado havia sido forçado a assumir sem qualquer justificativa de inserção nos espaços do setor produtivo estatal. Como exceção a este procedimento, a privatização das empresas petroquímicas CQR, Coperbo e Nitriflex, ocorreu para ajustar a participação pública no capital segundo o padrão do modelo tripartite. Na segunda metade dos anos 80, o aumento da fragilidade financeira do Estado, a exposição do país às diretrizes do Consenso de Washington exigindo a redução da intervenção estatal na economia e o impacto das

experiências cada vez mais amplas da privatização na América Latina na retomada das negociações com credores internacionais passaram a influir na aceitação da privatização como instrumento de ajuste macroeconômico e a impor ritmo mais acelerado no seu desenvolvimento. Entre 1985 e 1989, a privatização apresentou o sentido de reprivatização de empresas com destaque para as transferências de empresas nas quais o BNDES tinha assumido participação acionária. No plano específico da indústria petroquímica não ocorrera qualquer transferência de participação acionária pública, mas figurou no plano de combate ao déficit público a desestatização das centrais de matérias-primas - PQU e Copesul⁸².

Todavia, em 1990, elaborou-se pela primeira vez ao longo do processo de privatização no Brasil um Programa Nacional de Desestatização - PND - atrelado a um plano macroeconômico de estabilização com o objetivo de fazer da venda de ativos públicos uma das peças-chaves da reforma do Estado e parte da modernização do setor industrial. Em seu texto, o PND procura expor objetivos de reordenar a posição estratégica do Estado, reduzir a dívida pública, permitir a retomada dos investimentos, contribuir para a modernização da indústria, concentrar esforços em atividades fundamentais e incentivar a democratização da propriedade do capital das empresas privatizadas (Lei 8.031/90). No seu desenho institucional, o BNDES veio a se constituir no órgão gestor do programa de privatizações, com ligações, à montante, com a Comissão Diretora através da função de repassar informações decorrentes de sua tarefa de organizar e administrar todas as operações de privatizações e, à jusante, com os Consultores Privados por meio da escolha da equipe e acompanhamento dos trabalhos de avaliação econômico-financeira e de modelagem de vendas das empresas a serem privatizadas. Num curto espaço de tempo - 6 meses - as empresas do Sistema Petroquisa foram incluídas no PND demonstrando o desejo de iniciar o processo de privatização pelas áreas consideradas livres - setores estabilizados - em contraposição à zona restrita - setores com atraso no investimento e em má situação financeira - e à zona fechada - setores com impedimento legal, conforme a figura 5.1 (PRADO, 1994: 105). Esta providência seguiu a prática internacional de se iniciar processo de privatização em segmentos que apresentam riscos reduzidos de fracasso, facilidade de deslanchar rapidamente o programa, baixa expectativa com relação às dificuldades a serem

⁸² Sobre o desenrolar do processo de privatização dos anos 80, consultar PRADO (1993b). MELLO

enfrentadas e boa aceitação das várias empresas pelo mercado. Tinha-se a expectativa de que, por serem empresas que oferecem boa rentabilidade, passivo não-oneroso, sem requisitos de grandes investimentos e com preços competitivos no exterior, o programa de privatização petroquímica viesse a ocorrer sem traumas e gerasse aprendizado para avançar em setores que possuem empresas com qualidades opostas às petroquímicas.

Para obtenção do preço mínimo de venda das ações das empresas estatais petroquímicas, as empresas de consultoria procuraram tomar como parâmetro o valor econômico expresso pelo valor presente do fluxo de renda futura que a empresa petroquímica seria capaz de gerar caso permanecesse com a participação do Estado. Este fluxo é projetado com base em hipóteses acerca da evolução futura dos principais parâmetros de negócio petroquímico e da economia em geral, descontada a taxa de atratividade que reflete as oportunidades alternativas de emprego de capital dos investidores privados (MELLO 1992: 448)⁸³. Como as empresas petroquímicas são em sua maioria monoprodutoras, cada uma atuando num segmento específico, o valor econômico calculado através do valor presente do fluxo de caixa apresenta diferentes taxas de desconto, considerado pelos diversos riscos de cada firma.

(1992) e PINHEIRO e GIAMBIASI (1991).

⁸³ Segundo explicações de Dulce Correa, da Área de Operações Industriais 1, do BNDES, a avaliação das empresas petroquímicas pelo valor econômico constitui a melhor técnica, tendo em vista que a avaliação pelo valor patrimonial através de demonstrações contábeis pode causar embaraços na reavaliação do ativo fixo, desnudando os investimentos, assim como a avaliação pelo valor de mercado obtida por meio de apuração de suas transações, em face da possibilidade de ser depreciado pela conjuntura de crise econômica (entrevista em 22/08/1996).

FIGURA 5.1

EMPRESAS DO SISTEMA PETROQUISA INCLUÍDAS NOS DECRETOS DE PRIVATIZAÇÃO

EMPRESA	DECRETO 99.464 (16/08/90)	DECRETO 99.666 (01/11/90)	DECRETO S/N (05/03/91)
• <u>PÓLO DE PERNAMBUCO (PE)</u>			
COPERBO - COMP. PER. BOR. SINTÉTICA		*	
• <u>PÓLO DE ALAGOAS (AL)</u>			
CINAL-COMPANHIA ALAGOAS INDUSTRIAL		*	
SALGEMA-INDÚSTRIAS QUÍMICAS S. A.		*	
ALCLOR-QUÍMICA DE ALAGOAS		*	
• <u>PÓLO DA BAHIA (BA)</u>			
COPENE - COMP. PETROQ. DO NE	*		
ACRINOR - ACRILONITRILA DO NORDESTE	*		
CBP-COMPANHIA BRASILEIRA DE POLIURETANOS	*		
CQR - COMP. QUÍM. DO RECÔNCAVO	*		
CPC - COMP. PETROQUÍMICA CAMAÇARI	*		
DETEN - QUÍMICA S. A.	*		
EDN - ESTIRENO DO NORDESTE AS	*		
METANOR - S. A. METANOL DO NORDESTE	*		
NITROCARBONO S. A.	*		
NITROCLOR - PRODUTOS QUÍMICOS S. A.	*		
POLIALDEN - PETROQUÍMICAS S. A.	*		
POLIPROPILENO - S. A.	*		
POLITENO - INDÚSTRIA E COMÉRCIO	*		
PRCINOR - PETROQUÍMICA S. A.	*		
CIQUENE - COMP. PETROQUÍMICA			
• <u>PÓLO DO RIO DE JANEIRO (RJ)</u>			
COMPANHIA NACIONAL DE ÁLCALIS		*	
PETROFLEX - INDÚSTRIA E COMÉRCIO S. A.		*	
FCC - FÁBRICA CARIJOCA DE CATALISADORES S. A.		*	
NITRIFLEX - INDÚSTRIA E COMÉRCIO		*	
• <u>PÓLO DE SÃO PAULO (SP)</u>			
PETROQUÍMICA UNIÃO			*
COMPANHIA BRASILEIRA DE ESTIRENO			*
OXITENO S. A. INDÚSTRIA E COMÉRCIO			*
POLIBRÁS S. A. INDÚSTRIA E COMÉRCIO			*
POLIDERIVADOS S. A. TECNOLOGIA DE POLÍMEROS			*
POLIOLEFINAS S. A.			*
PETROCOQUE S. A. INDÚSTRIA E COMÉRCIO			*
• <u>PÓLO DO RIO GRANDE DO SUL (RS)</u>			
COPEL - COMPANHIA PETROQUÍMICA DO SUL	*		
PETROQUÍMICA TRILINHO S. A.	*		
POLISUL - PETROQUÍMICA S. A.	*		
PPH - COMPANHIA INDUSTRIAL DE POLIPROPILENO	*		

FONTE: PRADO (1993b).

Porém o modelo estabelecido pelo PND, no desejo maior de levar avante os objetivos da privatização, viria a tornar homogêneas as diferenças setoriais e colocar forçosamente numa vala comum as empresas que são de propriedade direta do Estado e empresas subsidiárias ou coligadas das controladoras do setor produtivo estatal que não são totalmente de sua propriedade. Este tratamento viria, especificamente na petroquímica, trazer limitado impacto da privatização sobre as finanças públicas e abrir a possibilidade de recursos jurídicos sobre os resultados das vendas, tendo vista que na venda de empresas coligadas o vendedor é uma subsidiária da controladora; na venda das participações públicas nas empresas petroquímicas coligadas o vendedor é a Petroquisa, subsidiária da Petrobrás e não o Tesouro. A receita arrecadada nas operações de venda das empresas coligadas petroquímicas é de propriedade da Petroquisa, subsidiária, e da Petrobrás, respectiva controladora e não do Tesouro

Nacional. Com isso: a) as moedas de privatização utilizadas na compra das empresas da Petroquisa são transferidas para os balanços da Petroquisa e da Petrobrás, resultando em reduzido impacto sobre as finanças da União; b) este tratamento do modelo de venda desconsiderou que as participações acionárias petroquímicas, sendo de propriedade de uma sociedade anônima de capital aberto, contam com acionistas minoritários que, amparados pela Lei das Sociedades Anônimas, têm direito de contestar juridicamente decisões que desvalorizam o patrimônio da empresa (MELLO, 1992: 452 e 476). Como os acionistas minoritários não escolheriam vender essas empresas, e muito menos receber como pagamento títulos de longo prazo de emissão do Tesouro Nacional, as trocas patrimoniais vêm-se mostrando péssimos negócios, dada a significativa redução do valor das suas ações no mercado, conduzindo-os a demandas judiciais visando a recomposição de seus patrimônios.

A legislação correspondente ao programa de privatização não definiu o modelo de venda e nem era específica em termos de conformação setorial desejada. Esta abertura possibilitou que os atores diretamente envolvidos e representando interesses específicos - Petroquisa, ABIQUIM e BNDES - viessem propor diferentes arranjos de privatização, que no limite representavam a visão e a preocupação que cada instituição possuía do setor.

A Petroquisa, líder no processo de constituição da indústria, sabedora dos limites estruturais existentes e temerosa acerca do futuro da indústria num ambiente desprovido de regulação estatal, propôs um modelo geral de privatização com três possibilidades a serem escolhidas de acordo com a definição dos interesses público-privados envolvidos. O objetivo geral explícito na proposta de privatização do setor era preservar a *holding*, para manter sua função de gestora e de árbitro da política setorial num projeto que viesse acoplar a reestruturação setorial ao padrão de competição internacional. A proposta trazia o objetivo de criar uma petroquímica privada de grande porte, que teria a presença de todos os empresários atuantes no setor e a manutenção do vínculo entre as indústrias petrolífera e petroquímica através de um mecanismo que garantiria agilidade na viabilização do processo de privatização, economia de recursos com avaliações econômico-financeiras dos ativos e impedimento de demandas jurídicas de acionistas minoritários contrários ao processo.

Para viabilizar este objetivo, a venda das ações ocorreria em bloco, englobando todas as participações públicas em uma única operação. Esta forma de operação preservaria as vinculações interindustriais e proporcionaria valor agregado superior às vendas individuais e impediria que a presença de empresa deficitária pudesse ser liquidada ou dissolvida por falta de interesse privado. Este modelo de privatização previa mecanismos de controle do capital através de medidas voltadas a democratizar o capital, permitindo que o controle acionário se restringisse no máximo a 10% do capital total. Segundo esta linha de procedimentos, esperava-se lançar simultaneamente ações nas Bolsas de Valores de Nova York e Londres na proporção de 50% do limite legal permitido de participação do capital estrangeiro, e os outros 50% negociar por títulos da dívida pública. Com uma operação global realizada no mercado acionário estar-se-ia impedindo tratamento diferenciado expresso em acordo de acionistas e evitando prejuízo aos interesses dos acionistas minoritários, tanto da Petroquisa como da Petrobrás.

A proposta de privatização da Petroquisa toma como referência o pólo petroquímico do Nordeste, por constituir o maior complexo petroquímico do país e servir de parâmetro para os demais. A Petroquisa elaborou três alternativas: na primeira proposta, a estatal seria privatizada com a Petrobrás mantendo 40% e o capital privado detendo 60% de suas ações, e as empresas *downstream* se aglutinariam por especialidades nos segmentos de intermediários, fibras, elastômeros e plásticos; na segunda proposta, seriam mantidas as participações acionárias pública e privada acima citadas numa nova empresa - Petronorquisa - resultante da junção da Petroquisa com a Norquisa (empresa que aglutina os sócios-clientes no pólo petroquímico), e as empresas *downstream* desapareceriam transformando-se em unidades da Copene; e por fim, na terceira proposta, a Petroquisa manteria participação acionária de 30% na central de matérias-primas, e as empresas *downstream* seriam vendidas individualmente (PETROQUISA, 1990a e 1992b).

Com o modelo de privatização em bloco das empresas, a Petroquisa esperava manter a integração entre as gerações produtivas petroquímicas, atuar como instância moderadora de interesses entre diferentes atores privados e preservar o papel de agente que mantém a lógica da integração dos negócios petróleo-petroquímico. Com a formação de empresa de grande porte, esperava-se criar uma estrutura empresarial com

massa crítica para expandir a capacitação tecnológica, tendo em vista a agregação de infra-estruturas e gastos em P&D; modernizar a estrutura produtiva, em decorrência da elevação do montante de recursos para investimentos; e unificar as decisões estratégicas da central de matérias-primas aos petroquímicos finais através da vinculação entre as unidades produtivas da cadeia petroquímica.

A ABIQUIM elaborou uma proposta de privatização que se fundamentava na formação de núcleos petroquímicos regionais, tendo como centro aglutinador as centrais de matérias-primas. A associação representativa de intermediação de interesses da classe empresarial petroquímica fundamentava sua proposta através do argumento de que a garantia de suprimento de matérias-primas constitui condição necessária para uma indústria petroquímica funcionar, em face da redução da incerteza de suprimento que propicia às atividades ao longo da cadeia produtiva⁸⁴. O objetivo constituía, através da venda das participações públicas nas gerações petroquímicas, fazer com que as centrais de matérias-primas se transformassem em associações de seus consumidores, sem deixar de permitir a participação do público e sem eliminar a possibilidade de permanência minoritária da Petroquisa.

Para desenvolver o processo de privatização em torno das grandes centrais, propunha-se que, em cada pólo petroquímico, formariam-se lotes de ações correspondentes às participações públicas que seriam leiloadas na Bolsa de Valores após a avaliação prévia para determinar o seu valor mínimo. O processo de venda teria, contudo, entendimento prévio entre a Petroquisa e os demais sócios privados, visando alterar o direito de preferência colocado nos acordos de acionistas. No entendimento prévio entre os atores público-privados seria discutida a possibilidade das empresas de 2ª geração adquirirem certo limite fixado de ações das centrais de matérias-primas sem colocar dinheiro em troca da cessão dos direitos que detinham por conta dos acordos de acionistas⁸⁵.

⁸⁴ Segundo Carlos Mariani Bittencourt, Presidente da ABIQUIM: "É importante salientar que na indústria petroquímica o que vale muito mais do que tudo é a garantia de suprimento de matéria-prima. Não se pode viver na indústria petroquímica, em qualquer lugar do mundo, na incerteza de suprimento de matéria-prima e na incerteza de crescimento de suprimento da matéria-prima, porque, se não houver essas duas condições, aquela atividade estará condenada praticamente à morte" (BITTENCOURT, 1991b: 89).

⁸⁵ Em debate na Confederação Nacional das Indústrias - CNI -, Carlos Mariani Bittencourt, representando a ABIQUIM, afirmou que esta seria uma alternativa a ser utilizada, tendo em vista o momento, presenciado pela indústria petroquímica, ser de pouca disponibilidade financeira. Sugeriu

A expectativa desta proposta era de garantir a presença dos grupos atuantes na central e abrir a possibilidade de outros se interessarem em obter participações na petroquímica. A presença dos que já atuavam no setor com aqueles que viessem a adquirir parte das participações públicas constituía uma forma de reforçar os grupos empresariais existentes, tendo em vista que a possibilidade de ocorrência de diluição tornariam-os incapacitados de crescer, e a venda de ações para outros sócios portadores de recursos proporcionaria condições de capitalização suficientes para atingir porte nacional maior ao existente. Nesta perspectiva, a integração produtiva em torno das centrais seria uma resposta à forma industrial fragmentada na medida em que o processo abriria a possibilidade de evoluir para maior aglutinação acionária entre os participantes, permitindo assim avançar para configurações de empresas maiores no setor.

O modelo de privatização adotado pelo BNDES, considerado oficial para o setor petroquímico, tomou em consideração a premissa básica de que o mercado deve determinar a forma organizacional das empresas. A adoção desta premissa visou combinar três objetivos: promover maior concorrência, ampliar a base de participação acionária e maximizar o valor de venda das empresas (MODIANO, 1991b: 80). Nesta orientação, o Estado deixaria de ter qualquer representação no capital das empresas *downstream* e passaria a manter a participação em torno de 15% nas centrais de matérias-primas. Esta reduzida participação da Petroquisa, aceita pelos condutores do processo como uma contradição com os objetivos macroeconômicos do programa de privatização, seria justificada do ponto de vista microeconômico pelos empresários privados, em função da representatividade econômica da nafta nos custos petroquímicos e da importância política de manter a participação estatal em produção petroquímica privada.

A venda fragmentada da participação estatal nas empresas petroquímicas estava inserida na visão oficial de que a concentração da oferta dos produtos nas mãos de poucos grupos privados poderia ter efeitos negativos sobre a sociedade. Para reduzir o risco da transferência, orientou os responsáveis pela privatização para que estivessem atentos a evitar a cartelização nos setores estratégicos. Tanto que, nos debates internos ocorridos no âmbito da Comissão Diretora, a preocupação era

como exemplo a possibilidade das empresas privadas adquirirem até 45% do capital da Copesul (BITTENCOURT, 1991a: 23).

estabelecer um modelo que minimizasse os prováveis efeitos da transferência de um monopólio do setor público para o setor privado. Entendia-se que, até então, o fator de concentração do setor petroquímico era a Petroquisa; com a sua retirada seria necessário promover outras aglutinações, porém sem serem excessivas ao ponto de gerar um grau de monopólio inadequado no setor. Nestes termos, entendia-se que, com a venda em separado de empresas em torno dos pólos, estar-se-ia abrindo a possibilidade de buscar um maior grau de aglomeração futura de acordo com os interesses dos agentes, ditados por algum tipo de competição interna adequado ao setor.

A estratégia de ordenar as privatizações no setor petroquímico através da venda de empresas separadamente considerava a hipótese de que as sinergias que existem entre as empresas que justificam uma privatização em bloco da proposta da Petroquisa seriam identificadas pelos investidores e poderiam ser alcançadas de forma autônoma após a forma de privatização em curso. A nova organização deveria ser definida no curso do desenvolvimento pós-privatização, colocada por uma questão de estratégia empresarial em contexto de um ambiente competitivo e desregulamentado. As decisões de aglutinação das forças existentes deveriam ocorrer por conta das decisões empresariais segundo os interesses envolvidos na busca da maior eficiência nos negócios petroquímicos realizáveis no curso do desenvolvimento pós-privatização. Como amparo ao argumento em favor da conglomeração, afirmava-se que o Estado, ausente na organização do setor no curso do processo de privatização, deveria estar presente no período pós-privatização através da disposição de linhas de financiamento para fusões de empresas e reorganização industrial do setor.

No modelo oficial de venda de participações públicas petroquímicas, não seriam excluídos compradores, fossem procedentes ou não do setor petroquímico, e credores, anteriores ou não, do setor público. Agentes privados com posse ou opção de compra de moedas de privatização estariam habilitados a adquirir participações da Petroquisa nos quadros de um arcabouço institucional favorável aos desígnios tanto para quem possuía moedas de privatização como para aquele que se dispunha a adquiri-las no mercado secundário. A bem dos investidores privados petroquímicos, transferiu-se para o mercado a definição do deságio na compra das moedas onde poderiam adquirir moedas de privatização com deságio médio de 40% e usá-las na troca patrimonial pelo valor de 100% expresso na face. A possibilidade de utilizar todas as moedas

regulamentadas e a demonstração de se permitir uma grande possibilidade de composição acionária entre os novos controladores criaram as expectativas de que se poderia obter maior disputa entre os eventuais compradores nos leilões e, por conseqüência, melhor preço de cada empresa petroquímica privatizada. Todavia, esta medida desconsiderava a particularidade colocada pelo acordo de acionistas que permitia aos sócios privados petroquímicos usarem o direito de preferência, em caso de empate no preço de oferta com outros concorrentes.

As três propostas analisadas, em termos comparativos, apresentavam diferenças fundamentais que refletiam, de um lado, o cumprimento da delegação institucional de promover a privatização sem participação do Estado na nova configuração da indústria, e de outro, sugestões que evidenciavam a preocupação com o futuro da indústria colocadas a partir de novos arranjos que levassem em conta seus determinantes estruturais. O modelo oficial adotado, ao deixar que os investidores definissem suas capacitações de acordo com as estratégias de mercado, contrapunha-se, primeiro, à proposta de promover a privatização em favor da criação de uma petroquímica privada de grande porte com importante, porém menor, participação estatal; e segundo, à sugestão de atrelar a privatização a um arranjo institucional que garantisse o controle sobre a oferta de matérias-primas. Destas propostas, ressalta-se o posicionamento antagônico entre o BNDES, defensor de um modelo de venda que se resumia em vender a participação pública nas empresas de forma individualizada no sentido de evitar a concentração da oferta de petroquímicos segundo o princípio de buscar o melhor preço de venda nos leilões, e a Petroquisa, defensora de uma nova configuração que viesse manter de forma concentrada, os empresários atuantes e a participação pública em poucas mas grandes estruturas empresariais.

5.2. CONFLITOS INTERBUROCRÁTICOS NA IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA DE PRIVATIZAÇÃO PARA A INDÚSTRIA PETROQUÍMICA

5.2.1 BNDES - CUMPRIMENTO DA DELEGAÇÃO INSTITUCIONAL DE AGENTE DA PRIVATIZAÇÃO

A posição do BNDES em defesa da privatização marcou a mudança do comportamento de agente fundamental de intervenção estatal no financiamento de longo prazo das atividades produtivas para núcleo central do processo de liquidação das empresas estatais. Ao seguir a orientação política do governo, estabeleceu um modelo

de privatização definido pelas leis do mercado, promovendo venda de empresas estatais sem qualquer preocupação de demonstrar que a privatização envolve algo mais que a liquidação de ativos em permutas patrimoniais público-privadas. Para cumprir esta delegação em tempo reduzido, manteve ausente do processo decisório, até onde pôde sustentar, a burocracia das estatais envolvidas no programa de privatização, desconsiderando o conhecimento e a experiência na gestão das empresas, assim como adotou, até onde pôde conduzir, procedimentos administrativos impedindo maiores esclarecimentos dos processos que definiam as empresas estatais a serem privatizadas.

Esta postura encontrou apoio nas empresas privadas de consultoria e de auditoria, segmentos diretamente envolvidos na avaliação econômica-financeira e modelagem de venda das empresas estatais, tendo em vista serem beneficiárias diretas pela forma empreendida na condução do processo. Técnicos destas empresas executando serviço desvinculado de acompanhamento pela burocracia pública e tendo os honorários em estreita relação com o resultado de venda advogavam número maior de empresas para serem privatizadas e mais rapidez na execução das etapas que devem seguir o processo de privatização.

O apoio à forma de condução do processo de privatização petroquímico pelo BNDES estendeu-se aos segmentos financeiros e industriais, interessados em obterem vantagens na troca de moedas de privatização por ativos públicos. Entre os diversos agentes, a privatização constituía desde a possibilidade de sair de uma situação desfavorável de possuidores de ativos financeiros de emissão pública de retorno a longo prazo e de reduzida valorização, à oportunidade de utilizar a riqueza financeira líquida ociosa e aproveitar as condições financeiras e operacionais de acesso para a compra de ativos públicos. As vantagens de adquirir moedas de privatização por elevado deságio, utilizar seu valor de face nos leilões, dispor de financiamento em condições vantajosas para operações de compra de empresas, ter o direito do uso de preferência nos lances de compra nos leilões, possuir garantia de reserva de mercado por certo tempo em relação ao capital estrangeiro, beneficiar-se do cálculo do preço mínimo das empresas realizado em período de instabilidade econômica, etc., constituíam benefícios que se traduziam em apoio ao programa levado em curso pelo BNDES.

Com a substituição do Presidente do BNDES em outubro/1992, decorrente da mudança da Presidência da República, buscou-se alterar o conteúdo do PND. A postura

do BNDES como agente de privatização, de seguir vendendo empresas a todo custo e aplicando as mesmas regras em todas as vendas, mudou a partir da disposição de equilibrar esta função com a de agente do desenvolvimento. No novo quadro buscou-se vincular a venda de empresas estatais com a política industrial no sentido de introduzir no processo de privatização as especificidades setoriais⁸⁶.

Nesta nova orientação, o BNDES tornou o programa de privatização aberto ao segmento diretamente envolvido. Para o setor petroquímico formou-se um grupo de trabalho composto de diretores das empresas nacionais, multinacionais, Petroquisa e BNDES para rediscutir a forma de privatização e propor mudanças no modelo em curso. A convicção de que o momento de retirada da participação do Estado não estava sendo aproveitado para reestruturação da indústria segundo o padrão internacional constituía o núcleo central das preocupações da instituição gestora do programa de privatização. A intenção do BNDES de promover discussão em torno da privatização do setor constituía sinal de que este programa oferecia a oportunidade para promover a fusão de empresas com sinergias produtivas, visando formar grandes grupos econômicos no setor, e reafirmar a integração petróleo-petroquímica através da presença acionária mais representativa da Petroquisa nas centrais de matérias-primas. Tratava-se de uma mudança de orientação em que as fusões de empresas deixadas para ocorrerem segundo a lógica do mercado pós-privatização seriam orientadas, agora, para ocorrerem durante o programa de privatização.

A proposta de mudança de orientação do PND foi criticada pelos representantes de instituições no mercado acionário e pela maioria dos empresários petroquímicos. Para os signatários do mercado financeiro, o leilão constitui a melhor forma de se privatizar as empresas estatais, em função de possibilitar concorrência entre os investidores, existir a transparência de venda e possibilitar a democratização do capital⁸⁷. Da mesma forma, os empresários petroquímicos se postaram mais em posição crítica do que em

⁸⁶ Segundo Antonio Barros Castro, Presidente do BNDES: "O governo anterior estava errado por estar preocupado demais em vender tudo a todo custo e sob regras iguais" (GM 21/10/1992); "A petroquímica tem que ser reestruturada, está excessivamente fragmentada e subdividida. A petroquímica brasileira não tem escala, nem diversificação, se concentra muito nas *commodities* e pouco na final. (...) o famoso tripé petroquímico vai se reunir novamente. Volta a se sentar na mesa para discutir o futuro do setor" (GM 13/11/1992); "Se estamos convencidos de que a petroquímica tem que passar por fusões, não vamos sair leiloando desconectadamente as empresas do setor" (Plásticos e Revistas nov/1992).

⁸⁷ Para Álvaro Augusto Vidigal, Presidente da Bolsa de Valores de SP: "O leilão é o melhor método possível de venda pois democratiza a participação no capital e garante os objetivos iniciais do programa, que são obter o melhor preço com a pulverização" (Petro & Química nov/1992).

apoio à posição que tinham em relação à intervenção do Estado no setor. Afirmavam que o modelo tripartite engessara os movimentos de reorganização acionária e que o programa de privatização estava abrindo a possibilidade dos grupos privados liderarem seus próprios negócios, sendo o retorno da Petroquisa visto como dificuldade de ocorrer composições acionárias voltadas a tornarem fortes e competitivas as empresas do setor.

O desejo do Presidente do BNDES de fazer da privatização um instrumento de reestruturação industrial não se transformou em proposta de governo. Seus pronunciamentos e esforços administrativos não encontraram repercussão junto aos ministérios econômicos em face de sua proposta exigir maior tempo de negociação entre os atores público-privados, quando o objetivo era fazer da privatização um instrumento de ajuste fiscal de curto prazo. Tratamento semelhante recebera da área presidencial, mais interessada em fazer o processo caminhar com transparência e lisura do que alterar a forma como as privatizações estavam ocorrendo. Criticado pelos segmentos empresariais e sem apoio institucional nas instâncias governamentais, o Presidente do BNDES, com poucos meses de gestão, optou por renunciar ao cargo, levando consigo a oportunidade de promover a privatização petroquímica submetida ao processo de reestruturação setorial. A vitória da continuidade do padrão de privatização em curso iria ainda impor mudanças no interior da Comissão Diretora do PND. Amparado por pronunciamento do Presidente da República, membros contrários à orientação em vigor deveriam deixar seus postos para que o processo tivesse continuidade segundo o padrão anterior. Críticas feitas no interior da Comissão Diretora exigindo definição do papel do Estado na economia para dar seqüência ao programa de privatização, pois sem este procedimento as privatizações estariam sendo prejudiciais ao governo pelo comprometimento com a gestão presidencial anterior, não tiveram impacto e causaram demissão de membros da Comissão Diretora⁸⁸.

No curso das privatizações, o BNDES procurou fazer a defesa da qualidade da venda das empresas petroquímicas contra os pedidos de urgência nos processos de venda. Através do argumento de que a qualidade das vendas das estatais não combina com urgência e precipitação e que a transparência e a segurança exigem prazos mais

⁸⁸ Um dos críticos do processo, João Agripino Maia, ainda Vice-Presidente da Comissão Diretora do PND, afirmou: "As privatizações estão sendo prejudiciais para o governo, e o Presidente Itamar vem

dilatados, o BNDES impôs um processo de privatização rápido a ponto de processar um leilão de empresa petroquímica a cada 2 meses⁸⁹. No mesmo sentido buscou justificar a troca patrimonial público-privada de títulos por ativos para reduzir o estoque da dívida pública como uma das razões do programa de privatização. Todavia, à medida que os débitos públicos passaram a crescer em proporções significativas em relação ao seu ponto inicial, abandonou o discurso baseado nesta justificativa para dar continuidade ao programa de privatização. Como o estoque da dívida pública foi crescendo por razões associadas ao plano de estabilização econômica, tornou-se cada vez mais difícil apontar relação positiva entre evolução da dívida pública bruta e os resultados do programa de privatização. Com o programa de privatização petroquímico chegando a seu final, o gestor passou a justificar a venda da participação pública nas empresas pelo impacto fiscal mais amplo, baseado no argumento de que a União estaria deixando de fazer investimentos e recolhendo mais impostos à medida que as empresas privatizadas passassem a apresentar lucros mais elevados⁹⁰.

5.2.2 RESISTÊNCIA DA PETROQUISA

A Petroquisa, no curso do programa de privatização das empresas controladas e coligadas, não se mostrou passiva, apática e servidora no cumprimento das orientações do PND. Respeitando os limites institucionais que uma agência estatal pode contrapor às decisões superiores, procurou mostrar sua indignação combinando ações explícitas e implícitas de questionamentos à orientação que a política de privatização concedeu ao setor petroquímico. Tornou público que os objetivos que regulamentam o programa de privatização, expostos na Lei 8.031/90, não constituíam requisitos para enquadrá-la como empresa estatal a ser privatizada. Em resposta a cada objetivo, conforme figura 5.2, procurou demonstrar que, como empresa estatal petroquímica, atua num setor estratégico multiplicador de atividades lucrativas, não recorre a recursos públicos,

sendo pressionado a continuar com elas.” (GM 16/04/1993); “(...) há falta de definição do papel que se quer para o Estado na economia” (GM 16/06/1993).

⁸⁹ Considerando o programa de privatização em seu quadro geral, no período de out/1991 a set/1995 - 4 anos - foram realizados 53 leilões de controle e de participações minoritárias, significando um leilão a cada 27 dias, e, no âmbito específico da petroquímica, no período de fev/92 a fev/96 - 4 anos - ocorreram 24 leilões, representando um leilão a cada 61 dias (BNDES, 1996).

⁹⁰ De out/1991 a abr/1996 as privatizações em geral renderam R\$ 13 bilhões, sendo aproximadamente R\$ 2,5 bilhões das privatizações petroquímicas no período em que a dívida saltou de US\$ 11,4 bilhões

contribuiu para a rentabilidade da Petrobrás, realiza pesados investimentos, possui atuação empresarial voltada à eficiência e lucratividade e auxilia no desenvolvimento da produção de petróleo, considerada essencial para a soberania nacional.

FIGURA 5.2

OBJETIVOS DA LEGISLAÇÃO DO PLANO NACIONAL DE DESESTATIZAÇÃO E AS CONTRA-ARGUMENTAÇÕES DA PETROQUISA

OBJETIVOS DO PND - LEI 8.031 (12/04/90) ART. 1	CONTRA-ARGUMENTAÇÕES DA PETROQUISA
A) Reordenar a posição estratégica do Estado na economia, transferindo à iniciativa privada atividades indevidamente exploradas pelo Setor Público;	A) A PETROQUISA desempenha importante papel no setor considerado estratégico nas relações interindustriais, respondendo por 80% da produção nacional, estimulando o desenvolvimento de atividades econômicas e fortalecendo a empresa privada nacional;
B) Contribuir para a redução da dívida pública, concorrendo para o saneamento das finanças do setor público;	B) A PETROQUISA constitui empresa lucrativa sem demandar recursos públicos e uma das empresas responsáveis pela lucratividade apresentada pela PETROBRÁS;
C) Permitir a retomada de investimentos nas empresas e atividades que vierem a ser transferidas à iniciativa privada;	C) A PETROQUISA tem sido responsável pelos pesados investimentos no setor petroquímico em substituição ao empresário privado arrojado a grandes projetos de inversão;
D) Contribuir para a modernização do parque industrial, ampliando sua competitividade e reforçando a capacidade empresarial nos diversos setores da economia;	D) A PETROQUISA contribui para a modernização do parque petroquímico através de gestão eficiente e lucrativa, colocando o país entre os 10 maiores produtores mundiais;
E) Permitir que a administração pública concentre seus esforços nas atividades em que a presença do Estado seja fundamental para consecução das prioridades nacionais;	E) A PETROQUISA gera recursos para aplicação na empresa controladora PETROBRÁS para desenvolver atividades petrolíferas consideradas essenciais para a soberania nacional;
F) Contribuir para o fortalecimento do mercado de capitais, através do acréscimo da oferta de valores mobiliários e da democratização da propriedade do capital das empresas que integram o programa.	F) A PETROQUISA tem seu capital aberto e se constitui em incentivadora da abertura de capital das empresas onde participa de forma acionária, na qual várias ações têm sido negociadas na Bolsa de Valores.

FONTE: PETROQUISA (1997) E AEPET (1991)

Esta reação não provinha de uma postura contra a privatização em si, uma vez que se colocara a favor da privatização de suas empresas em vários momentos no passado. De forma estratégica apoiou em 1978 a privatização da Copene através da redução do seu controle acionário por entender que, uma vez que o controle da empresa passasse para as mãos privadas, poderia manter seu plano de investimentos e evitar a interferência da SEST. Este comportamento repetiu-se em 1981, quando apoiou a política de privatização em curso através da transferência de parte do controle acionário da CQR; em 1982 da Coperbo; e em 1983 da Nitriflex. No final dos anos 80 elaborou proposta de privatização das empresas PPH, Braspol e Polipropileno e transformação em uma única empresa; e encaminhou proposta de abertura de seu capital e a privatização das centrais de matérias-primas - PQU e Copesul -, por entender que as centrais deveriam ter agilidade e independência administrativa de maneira semelhante à Copene. Quando ficou evidente o objetivo do governo em 1990 de retirar por completo sua participação no setor, antecipa a determinação oficial do modelo de privatização e elabora proposta de privatização em bloco visando preservar a empresa e seu papel de gestor e de árbitro da política petroquímica.

para US\$ 125,5 bilhões. O aumento da dívida pública federal desde 1991 foi aproximadamente 7,7 vezes maior que todo resultado de privatização (FSP 14/04/1996).

A negativa da proposta de privatização que continha a intenção de manter o elo entre a Petrobrás e a Petroquisa levou segmentos da burocracia da Petroquisa a definir o projeto de privatização do setor como parte de uma estratégia maior de recomposição privada visando alcançar a área petrolífera⁹¹. A queda do Presidente da República, Collor de Mello, chegou a gerar expectativa de mudança nos rumos do programa de privatização, seja pela presença de outro Presidente com orientação político-ideológica diferente, seja pela viabilidade de nova eleição presidencial em futuro próximo. Tinha-se a expectativa de rediscutir a privatização na Petroquisa por estar associada à visão estratégica da Presidência da República com a Petrobrás. Pensava-se inclusive que com a rediscussão das empresas petroquímicas privatizadas se pudesse reestruturar o setor como um todo. A expectativa de mudança no programa de privatização que se criou em fins de 1992 levou novamente a Petroquisa, no princípio de 1993, a elaborar, em conjunto com certo segmento do empresariado petroquímico, uma proposta de utilizar a privatização como instrumento de reestruturação industrial. Havia a expectativa de que, por se tratar de uma proposição articulada de interesse público (Petroquisa) e privado (empresariado), a Comissão Diretora fosse receptiva à idéia e passasse a adotá-la como padrão. A proposta procurava demonstrar a necessidade de se aproveitar o momento para fazer uma reestruturação empresarial no pólo petroquímico de São Paulo, através da associação da Petroquisa, Unipar, Suzano e Ipiranga em uma nova empresa de grande porte, multiprodutora e integrada verticalmente, com participações acionárias minoritária - estatal - e majoritária - privada⁹². O modelo sugerido propunha a fusão antes do leilão de privatização e abria a possibilidade de se efetuarem permutas de posições de outros grupos com participações no pólo petroquímico. Apesar dos esforços empreendidos em nível do BNDES como da Presidência da República, vieram respostas de que não

⁹¹ Segundo Hildebrando Gonsalves - Assessor de Diretoria da Petroquisa: "Havia a estratégia inicial de fazer privatização dentro do Sistema Petrobrás, iniciando com a Petroquisa até chegar à Petrobrás-refinaria. A proposta da refino/petroquímica se recomporia, ao contrário, em termos privados. Com a mudança do Presidente da República, inviabilizou-se a estratégia e trouxe expectativas de mudanças no curso do programa de privatização no setor petroquímico. Mas o tempo foi mostrando que a linha de privatização do governo com a petroquímica continuou a mesma, sem alteração de conteúdo e somente de forma, através da maior abertura para conhecimento do processo" (entrevista realizada em 10/07/1996).

⁹² A proposta encontrara ambiente favorável no BNDES, por ocasião de sua formulação em fevereiro/1993, período de gestão de Antonio Barros de Castro, desejoso em fazer da privatização conduzida pelo Estado instrumento de reestruturação industrial. Todavia, sua demissão em março/1993 e o descompromisso do governo em fazer qualquer tentativa de arranjo industrial prévio inviabilizaram o projeto.

caberia ao governo propor aglutinações de empresas antes dos leilões e que o setor pós-privatização deveria se reorganizar segundo os interesses privados existentes.

O processo foi evidenciando o rompimento de uma articulação institucional que montara a indústria petroquímica através de ações conjugadas entre a Petroquisa e o BNDES. As funções integradas da Petroquisa com sua cultura industrial e do BNDES como órgão de fomento financeiro, geradoras do desenvolvimento da indústria petroquímica do final nos anos 60 a 80, romperam-se nos anos 90, colocando em posições opostas, de um lado, um complexo de empresas controladas e coligadas a serem vendidas, e de outro uma instituição com a função de vender estas empresas. Para a Petroquisa era incompreensível que o BNDES, conhecedor dos programas estruturais do setor, caminhasse na execução de um programa de privatização que fortalecia a fragilidade existente⁹³. A função do Banco de privatização e resistência à qualquer aproximação institucional levou ao agravamento e polarização de posições institucionais entre o BNDES e a Petroquisa, chegando a momentos difíceis de convivência entre os atores estatais e culminando com demissões e sugestões de demissões entre seus técnicos e diretores. Para o BNDES a não-passividade da Petroquisa, expressa em propostas alternativas, era entendida como forma de neutralizar a orientação dada pelo governo de venda do patrimônio público. Em vários momentos, foram registradas acusações de parte a parte, em que o BNDES expressava publicamente o esforço que a estatal petroquímica estava fazendo para retardar o programa, e a Petroquisa, por sua vez, denunciava o agente financeiro sobre os riscos e as irregularidades em que o processo estava incorrendo⁹⁴. As divergências foram ocorrendo em seminários, debates e em reuniões entre membros da Comissão Diretora e diretores da Petroquisa, a ponto do

⁹³ Segundo Carlos Alberto Lopes - Assessor de Diretoria da Petroquisa: "Na visão da Petroquisa o BNDES ao alienar participações sem considerar a forma com que a petroquímica está constituída, deixa claro que os critérios foram elaborados visando atender objetivos políticos do que obedecer critérios técnicos. Para quem teve historicamente co-gestão (Petroquisa e BNDES) no desenvolvimento do setor ficava difícil aceitar as alienações das empresas de forma individual" (entrevista realizada em 07/06/1996).

⁹⁴ Em certo momento, as divergências causaram a demissão do Vice-Presidente da Petroquisa, mas nem por isso seu substituto viria mudar o relacionamento existente, pois em discurso de posse reafirmou o objetivo de lutar para manter em atividade a Petroquisa que tanto o governo desejava transferir para o setor privado. Declaração de Evilásio S. Cerqueira, Vice-Presidente da Petroquisa, empossado em substituição a Ricardo Luiz e Barros: "Não vim aqui para enterrar a empresa. Algumas controladoras serão privatizadas, mas a Petroquisa continuará como elemento alavancador do desenvolvimento do país", conforme CONTRERAS (1994: 184).

instrumento da demissão de servidor em cargo de confiança ser freqüentemente citado àqueles que não viessem colaborar com o programa de privatização⁹⁵.

As ações de resistência da Petroquisa não encontraram correspondência no âmbito da *holding* Petrobrás. O fato do governo Collor de Mello demitir diretores que se manifestaram contrariamente ao fechamento da INTERBRÁS e às privatizações da Petroquisa e da Ultrafertil S. A. Indústria e Comércio de Ferlitzantes - ULTRAFERTIL - repercutiu no comportamento da diretoria formada durante a gestão presidencial substituta por não apresentar manifestações de resistência, mesmo com a posição confortável declarada pelo governo de que, naquela gestão, não seria retirada da Petrobrás a exclusividade da produção do petróleo. A Petroquisa, por seu turno, tentou buscar aproximação com a Petrobrás, mas deparou-se com um desejo histórico da *holding* estatal de desenvolver a área petroquímica sem ser através de subsidiária. As discussões entre a Petroquisa e a Petrobrás para encontrar outras formas de atuação em termos de desenvolvimento de atividades para o exercício de sua competência não foram avante, numa clara demonstração de que a estatal petroquímica ao fim do processo de privatização poderá ser absorvida nas partes que restam pela estatal petrolífera⁹⁶.

A reação da Petroquisa fora contundente por ocasião das privatizações das centrais, sempre questionando o percentual de participação estatal na composição do capital da PQU, Copesul e Copene - em torno de 15% -, determinado pela Comissão Diretora que, por sua vez, alegava que este percentual era suficiente para garantir o elo entre a ofertadora de nafta e a indústria processadora na medida em que a nafta passaria a ter preço e acordos comerciais condizentes com o mercado. Procurando demonstrar que 15%, do ponto de vista dos investimentos nas centrais, não era suficiente para motivar uma empresa de petróleo a ter ligações com a petroquímica, a Petroquisa foi constantemente criticada sob o argumento de que pretendia fazer voltar a participação

⁹⁵ Roberto Villa, ex-Presidente da Petroquisa, confirmou em entrevista realizada em 09/08/1996, sua afirmação dada à GM (27/03/1993), após reunião com a Comissão Diretora no BNDES: "A maioria da Comissão deixou claro que o programa deles é dar seqüência ao programa de privatização e André Franco Montoro Filho sugeriu que os contrários se demitissem".

⁹⁶ Conforme José Fantini - Superintendente do Serviço de Planejamento da Petrobrás "(...) na petroquímica, a seqüência de privatização vinha demonstrando que a venda das participações no setor era um processo irreversível e a Petrobrás foi aceitando" (entrevista realizada em 25/08/1996). Afirmação de Percy Abreu, Presidente da Petroquisa: "Tentamos nos aproximar da Petrobrás, via participação no programa de valorização de correntes de refinaria, mas nos sentimos inibidos" (entrevista realizada em 05/07/1996). Declaração de Jorge Dias, Assessor de Diretoria da Petroquisa:

do Estado no setor. Recorreu ao Legislativo para encaminhar proposta de 1/3 de participação no capital, mas tal esforço não teve sucesso, pois o parágrafo único do projeto de Lei 2.308/91, aprovado no Congresso Nacional, fora posteriormente vetado pelo Presidente da República, fato considerado como uma vitória do Presidente da Comissão Diretora do PND. As reuniões para rediscutir o percentual da participação estatal nas centrais de matérias-primas com a Comissão Diretora, por ocasião da flexibilidade das negociações possibilitadas com a ascensão do Presidente de República Itamar Franco, não surtiram efeitos, pois o endurecimento da Comissão Diretora acerca da questão levou a Presidência a referendá-la em vez de aceitar os argumentos da Petroquímica.

A Petroquímica procurou trabalhar sobre o temor e a insegurança das empresas *downstream* acerca da possibilidade da Copesul vir a ser adquirida por grupos econômicos sem vinculação com a cadeia petroquímica, assim como traduzir a preocupação de parte das empresas consumidoras de insumos que não faziam parte de possíveis grupos controladores sobre a possibilidade de tratamento diferenciado na oferta de insumos. Como se tratava da primeira central de matérias-primas a ser privatizada, criou-se polêmica e incerteza entre as empresas petroquímicas pelo fato de inexistir acordo de acionista garantindo direito de preferência e pela venda se processar sem compromissos comerciais entre empresas acionistas adquirentes. A Petroquímica entendia que deveria continuar a exercer o papel de moderador dos interesses do setor e se esforçava para fazer chegar à Comissão Diretora sua intenção de aumentar a participação em 1/3 e não aproximadamente 1/6 do controle acionário. Por ocasião da privatização da PQU, a estatal juntamente com parte do empresariado fez chegar à Comissão Diretora o desejo bi-lateral de garantir maior participação pública na central de matérias-primas, através da apresentação de nova modelagem de venda. Atemorizada pelo comportamento ascendente do preço da nafta nos custos de produção em momento recessivo da economia e pela possibilidade de concorrer com empresas multinacionais nos processos de privatização em face da maior facilidade de competição colocada pelas mudanças nas regras de privatização, parte do empresariado somou-se à proposta anteriormente derrotada da Petroquímica na Copesul. Derrotada novamente a proposta, a Petroquímica ainda indiretamente, apostaria nos seis cancelamentos de leilões da PQU

motivada pela indisposição dos empresários em participar enquanto não fossem definidos os critérios para o cálculo do preço da nafta.

No curso de sua contestação, a Petroquisa se posicionou contra a minimização de disputa dos leilões, espaço justificado pelo BNDES como legítimo para que investidores tivessem a possibilidade de disputar melhor oferta pelo ativo público. Pelos acordos de acionistas das empresas, a saída de um dos sócios, por diferentes motivos, seria dada preferência aos restantes para a aquisição da quota-parte do retirante. Nestes termos, quando houvesse ofertas iguais nos leilões de privatização, a preferência de compra seria dada ao sócio existente, fazendo daquilo que seria uma disputa, um espaço de privilégio para quem já estava presente na indústria. A distinção não foi corrigida pois inexistiram esforços do BNDES em alterar consensualmente as condições acionárias existentes, sob o temor de recorrências judiciais que viessem atrasar os prazos e colocar em dúvida as realizações dos leilões. Foram estabelecidos prazos para que os acionistas pudessem exercer o direito de preferência e lotes de ações para atender os acordos de acionistas. Questionado, o BNDES buscava o silêncio como resposta. O grande número de privatizações ocorridas pelo seu preço mínimo, sem ágio, conforme será visto no item a seguir, demonstra que o programa de privatização petroquímico ocorreu sem maior competição. O direito de preferência afastou concorrentes na medida em que todo o esforço para obter recursos e o tempo gasto para viabilizar participação poderiam ser em vão quando a proposta apresentada fosse igualada pelo sócio preferencial. Há que se considerar ainda que existiam arranjos empresariais para adquirir as participações públicas, com empresas estabelecendo condições antes dos leilões e fazendo protocolos de intenções no intuito de igualar a oferta de terceiros e exercer o direito de preferência⁹⁷.

dentro da refinaria” (entrevista realizada em 28/06/1996).

⁹⁷ Toma-se como exemplo o Termo Particular de Assunção de Obrigações, firmado entre a Copene e a EPB, ambas com participações no capital social da Salgema, antes do leilão da CPC, empresa em que a EPB tem participação e direito de referência. No documento firmado segundo a cláusula 1ª: 1.1) a Copene obriga-se a comparecer ao leilão de venda das ações da Petroquisa e ali efetuar lance pelo preço mínimo previsto em Edital, com vistas a adquirir a totalidade das ações Petroquisa; 1.2) na hipótese de o lance a ser efetuado pela Copene, nos termos de cláusula 1.1), ser superado por lance de terceiro, a EPB fica obrigada a fazer valer o seu direito de preferência para aquisição das ações Petroquisa, na qualidade de acionista da CPC, desde que o valor final de compra das ações Petroquisa não seja superior ao limite que será estabelecido em documento confidencial a ser firmado pelas partes até 48 horas antes do primeiro leilão.

As Assembléias Gerais Extraordinárias convocadas para aprovar a alienação das participações nas empresas controladas e coligadas da Petroquisa mostraram ser um espaço de crítica à condução do programa de privatização. Cumprindo as exigências do PND e do Estatuto Social, os acionistas se reuniam para apreciar o preço mínimo estabelecido equivalente às ações da estatal depositadas no Fundo Nacional de Desestatização. As reuniões se pautavam por questionamentos técnicos e jurídicos dos acionistas minoritários ao conteúdo e à forma com que cada participação estatal entrava na pauta para ser homologada a venda. A flexibilidade das normas existentes após o fim da gestão Collor de Mello permitiu que se questionassem variáveis nos cálculos realizados pelas empresas de consultorias contratadas pelo BNDES. Mesmo conhecendo o estreito espaço de contestação diante do poder de voto do acionista majoritário - Petrobrás -, os acionistas minoritários exigiam explicações acerca de preço dos produtos, data de referência utilizada, tratamento igualitário para ações ordinárias e preferenciais, inclusão dos incentivos fiscais, tratamento ao preço da principal matéria-prima, estimativa dos investimentos requeridos, etc., como forma de não aprovar o preço estabelecido para Comissão Diretora do PND. Apoiados em trabalhos de consultores externos contratados pela Petroquisa, os acionistas minoritários apontavam diferenças nas avaliações realizadas pelos consultores do BNDES e concentravam seus argumentos nas diferenças de critérios para justificar os valores citados e na impossibilidade de se alcançar preço mais alto nos leilões. Apesar de o processo decisório contar com a orientação sistemática da Petrobrás em cumprir as determinações da administração federal de homologar os seus valores apresentados pela Comissão Diretora, a Petroquisa conseguiu, em alguns casos, ter o pedido de reavaliação do processo de alienação aceito pela Comissão Diretora.

Na medida em que os preços mínimos fixados pela Comissão Diretora sobre as participações acionárias públicas petroquímicas não refletiam o valor esperado e os leilões indicavam em sua maioria inexistência de ágio, a Petroquisa passou a adotar a estratégia de pressionar o gestor da privatização para providenciar a distribuição dos lucros acumulados e a declarar os dividendos auferidos até a data de venda das ações das empresas em processo de privatização. Esta ação para a Petroquisa constituía uma forma de defesa de seu patrimônio na medida em que seria mais vantajoso receber lucros e dividendos, mesmo que ajustando para menos o preço mínimo de venda das empresas, do que receber moedas de privatização. As demandas eram obstaculizadas pela

Comissão Diretora sob a afirmativa de que os lucros acumulados e os dividendos a declarar estavam inseridos nos preços mínimos fixados para alienação das empresas. Por vezes a Petroquisa procurou justificar sua demanda amparada por pareceres jurídicos. Sem ser atendida pela Comissão Diretora, a Petroquisa mudou de estratégia e passou a fazer acordos com os acionistas das empresas, forçando a Comissão Diretora a aceitar a distribuição dos dividendos e lucros acumulados⁹⁸.

A Petroquisa sempre se colocou contra o desrespeito dado pela Comissão Diretora à Lei 6.404/76 das Sociedades Anônimas, no tratamento aos acionistas minoritários em detrimento aos princípios básicos da Lei 8.031/90 que regulamenta o programa de privatização. Para a estatal, os acionistas minoritários investiram numa *holding* com participações em empresas controlada e coligada representando um patrimônio em torno de US\$ 4,5 bilhões e com perspectiva de crescimento futuro. Por conta do programa de privatização, vendeu seus ativos e reduziu significativamente as participações no setor impondo-lhe prejuízos. Amparados pela Lei das Sociedades Anônimas, estes acionistas passaram a exigir do acionista majoritário - Petrobrás - a compra de sua participação pelo valor patrimonial, como forma de recomposição de seu patrimônio que teria sido reduzido pela privatização. Demandas judiciais, envolvendo o PND em geral, e a Petrobrás em particular, ocorreram em diferentes aspectos sobre as alienações das empresas da Petroquisa exigindo direito de recesso⁹⁹. No objetivo de forçar o governo a rever a condução do programa e encontrar solução para o risco de Petrobrás perder uma fatia considerável de seu patrimônio em caso de condenação judicial, a Petroquisa chegou a dar conhecimento para os acionistas minoritários de minucioso estudo com cálculos detalhados sobre implicações financeiras, tributárias e

⁹⁸ Toma-se como exemplo o processo de venda da participação estatal na Poliolefinas. O Edital PND-A-16/1992/Poliolefinas assegurava o direito dos dividendos já existentes e dos que viessem a ser declarados a partir da publicação do Edital aos seus adquirentes. Em 18/11/1992 o BNDES firma instrumento particular de termo de compromisso com a Odebrech e a Unipar, acionistas da Poliolefinas, de votarem no sentido da não-distribuição de dividendos. Entretanto, como o leilão veio a ser transferido por determinação do Presidente da República para 19/03/1993 e expirou o prazo do termo de compromisso firmado, a Petroquisa entrou em negociação com os acionistas das Poliolefinas, e acordaram a distribuição parcial dos dividendos com conseqüente redução do preço mínimo de venda das ações em igual valor.

⁹⁹ Segundo informações obtidas no Departamento Jurídico da Petroquisa, até março/1993 ocorreram 22 demandas judiciais contra a Petrobrás.

contábeis do programa de privatização demonstrando o caminho da inadimplência e/ou da insolvência a que estava sendo submetida a *holding* estatal¹⁰⁰.

Esta reação de defesa da Petroquisa insere-se no quadro de incompreensão da Comissão Diretora ao cumprir a Lei 8.031/90 e obriga a estatal a realizar prejuízos sistemáticos em seus balanços patrimoniais. No objetivo de apenas privatizar as empresas, o PND não se preocupou em estabelecer a regulamentação dos títulos da dívida recebidos na forma de moeda de privatização, o que vem afetando a fidedignidade das demonstrações financeiras da Petroquisa. A contabilização de moedas podres pelo valor de face em seus balanços tem gerado remuneração fictícia sobre a qual são distribuídos dividendos e pagos impostos, sem que a empresa tenha necessariamente recursos financeiros para fazer estas distribuições e pagamentos. Adiciona-se a este fato a ocorrência de privilégio dos sócios privados majoritários sobre as decisões nas centrais de matérias-primas. A redução da participação estatal passou a resultar numa inadequada primazia dos interesses de produtores da segunda geração que controlam as centrais em detrimento dos sócios minoritários que não participam nos acordos dos acionistas e são considerados coadjuvantes nas decisões tomadas pelos controladores nas reuniões do Conselho de Administração. A atitude dos sócios majoritários de transformar as centrais em centro de custos e não em centro de resultado tem beneficiado os sócios-clientes da cadeia petroquímica e prejudicado os sócios minoritários na medida em que os primeiros obtêm insumos petroquímicos a preços de custo e os sócios sem vinculação produtiva, como a Petroquisa, ficam sem rendimentos¹⁰¹.

No âmbito externo, a Petroquisa procurou atuar politicamente no Congresso Nacional através de participação nos debates e com repasse de informações técnicas para os estudos promovidos pela Subcomissão Especial para Acompanhamento do PND. Os textos dos debates mostraram a polarização de posições entre a visão dos empresários

¹⁰⁰ Eduardo Duvivier, através de sua empresa Porto Seguro Imóveis, sócio minoritário, recebeu da Petroquisa um estudo feito em 1993 pelo Gerente Financeiro, José Maria Lorenzo Maneiro sobre as implicações do programa de desestatização para as empresas do Sistema Petroquisa. De posse destas informações entrou com ação judicial pedindo recomposição do patrimônio da Petroquisa segundo a Lei das Sociedades Anônimas.

¹⁰¹ Segundo Reinaldo Rodrigues - Assistente de Diretoria de Petroquisa: "(...) Dentro de um padrão normal da indústria petroquímica a integração da central com a segunda geração - da nafta ao polietileno - teria que ratear a margem dependendo dos parâmetros diversos, tamanho do mercado, volume de investimento, etc., mas na configuração nacional isto não ocorre; a Petroquisa, com cerca de 15% das centrais, não tem recebido rendimento referente a sua participação a exemplo de outros sócios minoritários pois estão tornando as centrais em centro de custos e não como centro de resultados" (entrevista realizada em 05/07/1996).

ressaltando a capacidade adquirida para desempenhar papel de condutor da atividade e a concepção da Petroquisa de que a privatização não deveria ser vista em termos de amadurecimento empresarial alcançado, mas de manutenção de posições conquistadas e de garantia da possibilidade de avanços organizacionais visando alcançar o padrão de competição internacional¹⁰². Posteriormente, na Comissão Parlamentar Mista de Inquérito - CPMI -, instalada para investigar os processos de privatização, suas informações técnicas subsidiaram o relatório final versão Almir Lando. No primeiro relatório, a CPMI apontou a perda de oportunidade de não se viabilizar a proposta de privatização da Petroquisa, com participação minoritária mas importante no setor, uma vez que a presença da estatal poderia evitar práticas abusivas de mercado, manter a nacionalização do empreendimento e continuar o desenvolvimento de pesquisas tecnológicas. Estas observações não contribuíram para viabilizar a proposta feita de suspender os leilões para discutir o contexto do programa e apurar as responsabilidades de desvios detectados, tendo em vista a aprovação do relatório substituto - versão Rubens Medina - manter o padrão de privatização intocável em seu curso¹⁰³.

Por fim, as contestações da Petroquisa efetuadas num espaço restrito de resistência ao programa de privatização, possibilitaram manter algumas empresas anteriormente incluídas no PND, conforme a figura 5.3. Com forte argumentação, demonstrou que o Estado deveria manter-se na produção de catalisadores para refinarias por ser produto considerado estratégico à soberania nacional, sob produção da empresa FCC. Mobilizando a classe política e o segmento militar como instrumentos de ressonância em defesa do controle estatal desta empresa, mostrou que a Argentina sofreu dificuldades durante a Guerra das Malvinas porque ficou sem os catalisadores que permitem a transformação do óleo em derivados. No mesmo sentido, procurou demonstrar que a produção de metanol realizada pela Metanor é estratégica e energética para a Petrobrás. Obtendo gás natural da Petrobrás, esta empresa produz metanol e

¹⁰² O relatório versão Almir Lando abordou ainda a inconveniência temporal em determinar a privatização de empresas - conjuntura econômica recessiva e excesso de oferta internacional; procedimentos de avaliação das empresas visando diminuir os valores de oferta para facilitar venda; e benefícios colocados para ter acesso às formas de pagamento. Maiores detalhes consultar CONGRESSO NACIONAL (1990 e 1991).

¹⁰³ O relatório versão Rubens Medina procurou realçar o bom desempenho das empresas privatizadas e os ganhos positivos em termos de paralisação de sangria de recursos públicos e contestar os argumentos que criticavam o processo de avaliação de empresas, ritmo de condução e reorganização produtiva por caracterizarem ausência de materialidade e de consistência. Maiores detalhes consultar CONGRESSO NACIONAL (1994a e 1994b).

vende à Petrobrás para utilização na mistura da gasolina a fim de aumentar a octanagem. Em outra situação, apoiando-se na existência de problemas de ordem jurídica, de solução demorada em função da persistência do conflito entre sócios, a Petroquisa jogou com o objetivo do BNDES de privatização do maior número possível de estatais no menor tempo possível para retirar a Petroquímica Triunfo do programa de privatização e mantê-la sob seu quadro de empresas a fim de ser privatizada no futuro sem prazo estipulado. Em outro caso a Petroquisa conseguiu protelar a decisão da Comissão Diretora em privatizar a Deten, apoiada na decisão dos sócios privados de não se mostrarem dispostos a adquirir a participação estatal, tendo em vista serem acionistas majoritários e manifestarem interesse em manter a Petrobrás como sócio-fornecedor da matéria-prima.

FIGURA 5.3
SITUAÇÃO DAS EMPRESAS DO SISTEMA PETROQUISA NO PROGRAMA NACIONAL DE DESESTATIZAÇÃO - JUNHO 1996

LOCAL	EXCLUÍDAS	VENDIDAS	COM EDITAL DE VENDA	PROCESSO INTERROMPIDO	EM AVALIAÇÃO
ALAGOAS	ALCLOR CINAL				
BAHIA		SALGEMA ACRINOR CBP CIQUINE COPENE CPC			
			DETEN		EDN
	METANOR	NITROCARBONO		NITROCLOR	
		POLIALDEN POLIPROPILENO POLITENO PRONOR			
PERNAMBUCO		COPERBO			
R. DE JANEIRO		ALCALIS			
	FCC FENOL	NTRIFLEX PETROFLEX			
R. G. SUL	PETRORIO				
		COPELUL POLISUL PPH			
	TRUNFO				
PACLO	SÃO				
		CBE KOPPOL ONTENO			
	PETROCOQUE				
		PQC POLIOLEFINAS			POLIBRASIL

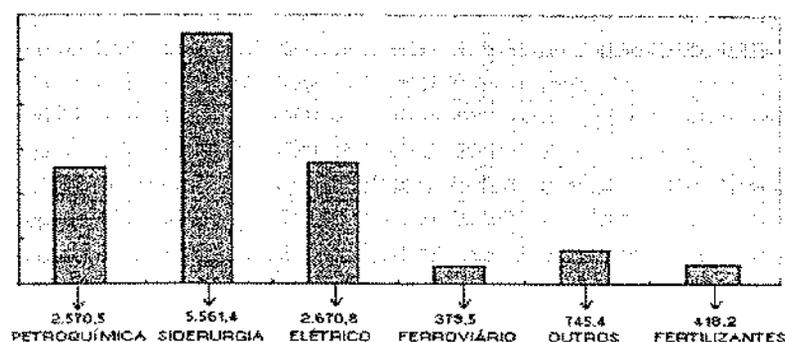
5.3 RESULTADO DO PROGRAMA DE PRIVATIZAÇÃO DA INDÚSTRIA PETROQUÍMICA

A venda da participação pública nas empresas petroquímicas processou-se juntamente com outros setores em que o Estado se fez presente como siderurgia, fertilizantes, elétrico, ferroviário e outros, conforme o gráfico 5.1. Considerando até julho/1996, o programa de privatização petroquímico gerou US\$ 2.570,5 milhões, aproximadamente 21% de US\$ 12.234,7 milhões do total do programa de privatização federal em curso. Este valor é representativo para o quadro de resultado, se for levado em consideração o fato de as empresas petroquímicas serem em sua maioria empresas coligadas, formadas no modelo tripartite de divisão do capital, em contraposição às empresas siderúrgicas controladas cuja participação do governo no capital é próxima de sua totalidade. Deste valor, cerca de 95% foram obtidos na forma de leilão através de oferta dos investidores na Bolsa de Valores, justificando-se como tipo de oferta padrão de venda das empresas em relação a outras formas de venda previstas na legislação (Lei 8.031/90 - art. 4) como fusão, incorporação, transformação, alienação, arrendamento, locação, desativação parcial e até dissolução de empresas. As vendas não mostraram evolução uniforme ao longo do período, com maior concentração de valor anual ocorrendo em 1992, com 49,2% em relação aos demais anos. Após este momento importante em termos de resultado, em 1993 o programa de privatização petroquímico viveria instante de paralisia em decorrência das expectativas de mudança de orientação com a nova gestão presidencial. O tempo tomado para discussões técnicas acerca do modelo de venda ideal e a ocorrência de pressões políticas contrárias a mudanças resultaram em reduzido número de transferência de participação pública nas empresas petroquímicas para o setor privado. Afastada a tentativa de mudança e reafirmada a continuidade do modelo até então em vigor, o programa seguiu aumentando as transferências de forma acelerada em termos de unidades de empresas. Em 1995, quando se inicia nova gestão presidencial, 75% do valor das vendas do período 1991/junho-96 haviam sido realizadas e 17 das 24 empresas tinham sido vendidas, conforme a tabela 5.1.

GRÁFICO 5.1

RESULTADO DA PRIVATIZAÇÃO DAS EMPRESAS DO SISTEMA PETROQUISA
EM RELAÇÃO A OUTROS SETORES PRIVATIZADOS - JUNHO/1996

US\$ MILHÕES



FONTE: BNDES (1996)

O resultado consolidado de vendas por tipo de comprador demonstrou o predomínio de empresas privadas nacionais não-financeiras como principais adquirentes dos ativos públicos petroquímicos. A representatividade de 59,6% do valor de compra obtida por este tipo de comprador representa o uso do direito de preferência garantido pelo acordo de acionistas, na aquisição da parte do capital do sócio estatal nos empreendimentos coligados em relação à participação de outros segmentos como setor financeiro nacional, entidades de previdência privada, capital multinacional e pessoa física, conforme tabela 5.2. Tanto que estes últimos têm suas participações mais expressivas nas empresas onde inexistente este acordo, como por exemplo as centrais de matérias-primas - Copesul, PQU e Copene. O setor financeiro, em consonância com sua estratégia de diversificação de aplicação de capital em segmentos rentáveis do PND, constituiu o segundo maior comprador da participação pública nas empresas petroquímicas com 21,8% do valor transacionado. As instituições financeiras aproveitaram-se de sua liquidez para adquirir ativos reais em momento em que o empresariado industrial deparava-se com crise econômica setorial e com insuficientes recursos para participar de forma mais efetiva nos leilões petroquímicos. Portadores de ativos representativos de dívidas públicas de baixa credibilidade e de títulos utilizáveis unicamente na compra de estatais, as instituições financeiras adentraram o setor petroquímico como beneficiárias dos preços mínimos estabelecidos, colocados em

termos de venda de empresas a preços inferiores a seu custo de investimento em instalações novas equivalentes. Esta representação das instituições financeiras enquadra-se em participações minoritárias do capital sem apresentar qualquer relação orgânica entre banco e indústria, na qual a instituição financeira contribui para a formação do *funding* empresarial e para a tomada das decisões dentro do grupo econômico da qual faz parte.

TABELA 5.1

EVOLUÇÃO ANUAL DA VENDA E TIPO DE OFERTA UTILIZADA NA COMPRA DAS EMPRESAS DO SISTEMA PETROQUISA - JUNHO/1996

EMPRESAS								EM %		TIPO DE OFERTA		
	1991	1992	1993	1994	1995	1996	TOTAL	TOTAL	SETOR	LEILÃO	EMPREGADO	PUB.
COPEL		797,1	30,6	33,8			861,5	7,2%	33,5%	797,1	30,6	33,8
PQU				287,5			287,5	2,4%	11,2%	269,9	17,6	
COPENE					270,4		270,4	2,3%	10,5%	253,8	16,6	
PETROFLEX		234,0					234,1	2,0%	9,1%	215,6	6,0	12,5
SALGEMA					139,2		139,2	1,2%	5,4%	139,2		
CFC						99,6	99,7	0,8%	3,9%	99,6		
POLIOLÉFINAS			87,1				87,1	0,7%	3,4%	87,1		
POLIPROPILENO						81,2	81,2	0,7%	3,2%	81,2		
ALCALIS		81,4					81,4	0,7%	3,2%	81,4		
PRONOR					63,5		63,5	0,5%	2,5%	63,5		
PPH		59,4					59,4	0,5%	2,3%	59,4		
POLISUL		56,8					56,8	0,5%	2,2%	56,8		
OXITENO			53,9				53,9	0,5%	2,1%	53,9		
POLITENO				44,9			44,9	0,4%	1,7%	44,9		
NITROCARBONO					29,6		29,6	0,2%	1,1%	29,6		
NITRIFLEX		26,2					26,2	0,2%	1,0%	26,2		
COPELBO				25,9			25,9	0,2%	1,0%	25,9		
CIQUINE					23,7		23,7	0,2%	0,9%	23,7		
POLALDEN					16,7		16,7	0,1%	0,7%	16,7		
ACRINOR				12,1			12,1	0,1%	0,5%	12,1		
CBE		10,9					10,9	0,1%	0,4%	10,9		
KOPPOL						3,1	3,1	0,0%	0,1%	3,1		
COR					1,7		1,7	0,0%	0,1%	1,7		
CBP							0,0	0,0%	0,0%	0,0		
TOTAL		1265,7	171,6	446,7	603,9	84,3	2570,5	21,5%	100,0%	2453,4	70,8	46,3
EM %		49,2	6,7	17,3	23,5	3,3	-	-	-	95,5	2,7	1,8

FONTE: BNOES (1996)

Por seu turno, a presença de empresas multinacionais no processo de privatização petroquímica mostrou-se tímida em relação à participação histórica na constituição do modelo tripartite da indústria. A participação de 5% da venda total retrata o desinteresse em dividir o capital com o empresariado nacional, motivada por razões que dizem respeito ao processo de reestruturação da indústria em nível mundial e às condições institucionais de acesso ao programa de privatização. O excesso de oferta de petroquímico no mercado mundial e a expectativa de permanência por maior tempo levaram o capital multinacional, por decisão estratégica, a se afastar dos petroquímicos básicos e aumentar a participação nos segmentos de maior valor agregado. Mesmo que desejasse, teria de se submeter ao tratamento institucional diferenciado para participar dos leilões de privatização: limites de participação no capital total e menor deságio nos títulos da dívida externa. Em contraponto, o processo de privatização petroquímica constituiu um espaço para aplicação de recursos das entidades de previdência privada, em particular na petroquímica pela participação em torno de 9% do total dos recursos.

Esta participação representou uma contribuição à mudança na composição do quadro de investidores em face deste tipo de investidor não ter tradição de inversões em áreas produtivas.

TABELA 5.2
RESULTADO CONSOLIDADO DE VENDA POR TIPO DE COMPRADOR DAS
EMPRESAS DO SISTEMA PETROQUÍMICA - JUNHO/1996
US\$ Milhões

EMPRESAS	SETOR FINANCEIRO NACIONAL	ENTIDADE PREVID. PRIVADA	EMP. NAC. NÃO FINANC.	EMP. ESTRAN- GEIRA	PESSOA FÍSICA	TOTAL VENDA
COPEL	271,1	89,8	372,2	57,8	70,7	861,5
PQU	228,9	11,5	27,7	1,7	17,7	287,5
COPENE		25,3	228,5		16,6	270,4
PETROFLEX	8,8	70,9	137,8	1,0	18,6	234,1
SALGEMA	38,8	18,8	73,0	1,2	7,5	139,2
CPC	10,4	7,0	75,1	1,2		96,6
POLIOLEFINAS			87,1			87,1
POLIPROPILENO			81,2			81,2
ALCALIS			81,4			81,4
PRONOR			63,5			63,5
PPH			44,1	15,3		59,4
POLISUL			45,4	11,4		56,8
OXITENO		0,6	28,3	27,0		53,9
POLITENO			44,9			44,9
NITROCARBONO			29,6			29,6
NITRIFLEX			26,2			26,2
COOPERBO			25,9			25,9
CIQUEME			23,7			23,7
POLIALDEN			16,7			16,7
ACRINOR			7,6	4,5		12,1
CBE			10,9			10,9
KOPPOL			3,1			3,1
CGR				1,7		1,7
CBP	0,0					0,0
TOTAL	561,8	223,0	1531,7	122,8	131,2	2570,5
%	22	9	59	5	5	100

FORTE: BNDES (1996)

A privatização petroquímica, por estar praticamente explícita desde o início do PND, levou os seus investidores a acompanharem todo o processo de definição política das moedas de privatização que seriam usadas na troca por ativos públicos. Seguiu, passo a passo, desde a institucionalização dos certificados de privatização - CPs -, passando pelas reações contrárias dos agentes à engenharia financeira compulsória estabelecida para sua rápida utilização, até alcançar a definição de uma cesta de moedas composta por diferentes títulos públicos¹⁰⁴. Este acompanhamento representou para os investidores na petroquímica maior facilidade para composição do *portfólio* de moedas de privatização na medida em que se foram definindo os estoques das diversas moedas¹⁰⁵ em mãos do setor privado e os espaços onde se dariam os movimentos de formação das carteiras específicas para serem trocadas pelas participações da Petroquímica. Esta configuração expressa-se na distribuição das moedas de privatização utilizadas, sendo as mais representativas os títulos da dívida secundária da União (42,7%), CPs

¹⁰⁴ Informações sobre a engenharia financeira proposta com o objetivo de agilizar o processo de privatização numa triangulação obrigatória governo/instituições financeiras/grupos empresariais; as reações contra a forma de aquisição compulsória dos CPs e a sua remuneração decrescente no tempo para seus portadores; e o estabelecimento de uma cesta de moedas e a inclusão de um universo de agentes possuidores de riqueza líquida ociosa para uso na troca por ativo público, consultar MELLO (1992) e PRADO (1993b e 1994).

(22,9%) e debêntures da Siderbrás (11,8%). Os títulos da dívida externa tiveram baixa participação (2,4%), demonstrando que a transferência de ativos públicos petroquímicos inseriu-se no quadro de privatização autárquica que se processava no Brasil até junho/1996, conforme a tabela 5.3.

TABELA 5.3
MOEDAS DE PRIVATIZAÇÃO RECEBIDAS NA VENDA DAS EMPRESAS DO SISTEMA PETROQUISA - JUNHO/1996
US\$ MILHÕES

EMPRESAS	DEBENT SIDER- BRAS - SIBR	CERT. PRIV - CP	OBRIG. FND - OFND	DIV. SEC. UNIÃO - DISEC	TÍT. DIV. AGR. - TDA	TÍT. DIV. EXT. - DIVEN	LETRAS HIPOTEC - CEF	MOEDA COR - RENTE	NÃO - INDENT.	TOTAL	TOTAL %	SETOR %
COPELUL	81,9	276,9	60,4	341,1	86,9	7,7	4,8		1,7	861,5	7,2	33,5
PQU	74,5	8,0	0,2	95,2	15,5	0,9	6,8	86,3		287,5	2,4	11,2
COPENE	29,0			214,1	0,2			27,0		270,4	2,3	10,5
PETROFLEX	2,2	154,1	64,0	9,5	3,9			0,4		234,1	2,0	9,1
SALGEMA	43,5	5,2	0,3	66,9	9,3			14,0		139,2	1,2	5,4
CPC	71,1	0,4		18,1				10,0		99,6	0,8	3,9
POLIOLEFINAS		61,0						26,1		87,1	0,7	3,4
POLIPROPILENO		1,7		71,3				8,1		81,2	0,7	3,2
PRONOR				57,1				0,3		63,5	0,5	2,5
ALCALIS		4,7		33,5	10,9				32,4	81,4	0,7	3,2
PPH		43,6		0,4		15,3				59,4	0,5	2,3
POLISUL	2,2	24,7		3,5	13,1	11,4				56,8	0,5	2,2
OXITENO				25,4	0,2	25,6		2,7		53,9	0,5	2,1
POLITENO				29,0	11,4			4,5		44,9	0,4	1,7
NITROCARBONO				26,6				3,0		29,6	0,3	1,1
NITRIFLEX		7,6		18,6						26,2	0,2	1,0
COPERBO				23,4				2,6		25,9	0,2	1,0
CIQUINE				21,3				2,4		23,7	0,2	0,9
POLIALDEN				15,1				1,7		16,7	0,1	0,7
ACRINOR				10,9				1,2		12,1	0,1	0,5
CBE				10,9						10,9	0,1	0,4
KOPPOL				2,8				0,3		3,1	0,0	0,1
CQR				1,5				0,2		1,7	0,0	0,1
CBP								0,0		0,0	0,0	0,0
TOTAL	354,5	587,9	125,1	1098,0	151,3	60,9	11,6	196,8	34,1	2570,5	21,5	100,0
%	11,8	22,9	4,9	42,7	5,9	2,4	0,5	7,6	1,3	100,0	-	-

FONTE: BNDES (1996)

O resultado das vendas em leilão de privatização das empresas do Sistema Petroquisa mostrou que o preço mínimo se iguala ao preço total de venda em 13 das 24 empresas petroquímicas negociadas até junho/1996. Das 11 empresas restantes, 4 apresentaram preço de venda pouco acima do preço mínimo estabelecido nos leilões, conforme tabela 5.4. O fato da maioria das privatizações não ter ou pouco apresentar ágio demonstra que o leilão, denominado como espaço de disputa entre investidores visando alcançar maior valorização das empresas no momento de venda, mostrou-se limitado nas privatizações petroquímicas. A implicação desta ocorrência refletiu-se, primeiro, na comprovação de que as empresas foram em sua maioria vendidas por preços menores do que poderiam ser vendidas; e, segundo, na demonstração de que não foi possível recuperar a totalidade do patrimônio líquido equivalente à participação das empresas vendidas. Dois exercícios comprovam esta implicação: a) das 24 empresas do Sistema Petroquisa vendidas, arrecadou-se US\$ 2.570,5 milhões, representando em média 72% do patrimônio líquido de propriedade do governo nas empresas alienadas; b)

considerando que estas empresas foram pagas através de títulos com deságio em torno de 40%, o valor arrecadado alcançou US\$ 1.542,3 milhões, em média 43% do patrimônio líquido das participações públicas petroquímicas.

TABELA 5.4

RESULTADO DAS VENDAS EM LEILÃO DAS EMPRESAS DO SISTEMA PETROQUISA - JUNHO 1996

EMPRESAS	DATA - LEILÃO	PART. DO PATRIMÔNIO LÍQUIDO	PART. NO CAPITAL OFERTADO %	PART. NO CAPITAL TOTAL VENDIDO %	PREÇO MÍNIMO DE VENDA	PREÇO TOTAL DE VENDA	AGIO - RESULTADO DE VENDA %	DURAÇÃO DO PROCESSO DE PRIV. MESES	RELAÇÃO PREÇO DE VENDA, PATRIMÔNIO LÍQUIDO %
COPELUL	05/92	644,2	82,1	82,1	617,1	861,5	29,2	21	1,24
POLU	01/94	591,2	58,9	50,3	269,9	287,5	0,0	34	0,45
COPENE	08/95	759,4	30,7	14,9	253,8	270,4	0,0	60	0,33
PETROFLEX	04/92	398,1	100,0	100,0	178,6	234,1	20,7	17	0,54
SALGEMA	10/95	222,3	29,3	29,3	86,7	179,2	60,6	59	0,63
CPC	09/95	61,4	20,8	20,8	90,1	99,6	10,5	61	1,62
POLIOLEFINAS	03/93	82,2	31,5	31,5	87,1	87,1	0,0	24	1,06
POLIPROPILENO	02/96	33,6	34,2	34,2	81,2	81,2	0,0	66	2,42
ALCALIS	07/92	75,2	100,0	100,0	78,9	81,4	0,0	20	1,05
PRONOR	12/95	143,2	20,1	20,1	62,9	63,5	0,9	64	0,44
PPH	09/92	23,2	19,0	19,0	43,7	59,4	35,9	25	2,56
POLISUL	09/92	50,4	31,0	31,0	56,8	56,8	0,0	25	1,13
OXITENO	12/93	61,4	15,2	15,2	53,9	53,9	0,0	33	0,88
POLITENO	08/94	54,0	24,9	24,9	44,9	44,9	0,0	48	0,83
NITROCARBONO	12/95	29,0	19,0	19,0	29,5	29,6	0,0	64	1,01
NITRIFFLEX	08/92	74,2	40,0	40,0	26,2	26,2	0,0	21	0,35
COFERBO	08/94	57,1	23,0	23,0	23,9	23,9	0,0	45	0,45
CIQUINE	08/94	81,7	31,4	31,4	23,7	23,7	0,0	48	0,29
POLIALDEN	08/94	20,8	13,6	13,6	16,7	16,7	0,0	48	0,80
ACRJNOR	08/94	15,8	17,7	17,7	12,1	12,1	0,0	48	0,76
CBE	12/92	10,5	23,0	23,0	10,9	10,9	0,0	21	0,76
KGPPOOL	02/96	8,9	49,6	49,6	3,1	3,1	0,0	59	0,35
CQR	10/95	44,1	36,9	36,9	0,0	1,7	13800,0	62	0,04
CBP	12/95	10,9	23,7	23,7	0,0	0,04	50,1	64	0,00
TOTAL		3550,8	-	-	-	2.570,5	-	-	0,72

FONTE: BNDES (1996) E PETROQUISA (1990b)

A estrutura do capital das empresas petroquímicas após os leilões apresentou como resultado final o aumento das participações acionárias dos sócios privados existentes nas empresas em que o Estado não se constituía no controlador do capital conforme a tabela 5.5. Os sócios privados nas *downstream* se beneficiaram da cláusula do direito de preferência fixada nos acordos de acionistas para aumentar a quota parte no capital da empresa desestatizada. As condições oferecidas pelo programa de privatização para assumir o controle dos empreendimentos, em termos do elevado deságio na compra das moedas de privatização, financiamento em condições especiais e fixação favorável dos preços mínimos das empresas, favoreceram o uso do direito de preferência nos leilões de privatização. Nestes termos, por exemplo, a participação da Petroquisa na PPH foi dividida entre os sócios existentes Petropar, Himont e Odebrecht; na Polipropileno entre os sócios Suzano e Cevekol; na Polissul entre a Ipiranga e Hoechst; e assim sucessivamente. A modificação na estrutura do capital das empresas resumiu-se em assunção da participação pública pelos sócios privados existentes. Assim, sem ocorrer fusões, incorporações e cisões de empresas, a estrutura produtiva existente manteve-se

inalterada, apresentando as mesmas características antes e após a privatização, sobretudo em termos de manutenção de empresas de pequeno porte empresarial, monoprodutoras e fragmentadas.

TABELA 5.5

MODIFICAÇÃO DA ESTRUTURA DO CAPITAL APÓS PRIVATIZAÇÃO DAS EMPRESAS DO SISTEMA PETROQUÍMICA - JUNHO/1996

ACIONISTAS	EMPRESAS	ANTERIOR	POSTERIOR	ACIONISTAS	EMPRESAS	ANTERIOR	POSTERIOR
OUTREDO				POLIALDEN			
ULTRAQUÍMICA		66,6	69,3	PETROQUÍMICA		33,3	-
PETROQUÍMICA		18,5	0,6	CONEPAR		33,3	66,7
MONTEIRO ALANHA		11,3	11,3	MITSUBISHI		16,7	16,7
DRESDNER		-	8,9	NISSHOWAI		16,7	16,7
SBOEX		-	0,2	CQUINE			
OUTROS		9,6	9,6	PETROQUÍMICA		33,3	-
POLI				CONEPAR		33,2	66,5
PETROQUÍMICA		67,8	17,5	MITSUBISHI		27,9	27,9
UNIPAR		28,9	30,0	NISSHOWAI		5,4	5,4
BANCO IND. E COM.		1,1	2,5	OUTROS		0,3	0,3
BRADESCO		0,8	0,8	POLITENO			
ODEBRECHT		0,7	0,7	PETROQUÍMICA		30,0	-
EDN ESTREMO DO NE		0,6	0,6	CONEPAR		20,0	35,0
CONSORCIO POLINVEST		-	13,0	SUZANO		30,0	35,0
RESERVA P. EMPREGADOS		-	9,8	SUMITOMO		20,0	20,0
POLIBRASIL		-	0,8	TOCHU		10,0	10,0
SAN FELIPE ADM. E PART.		-	0,3	NITRIFLEX			
FUNDO PRIVATINVEST		-	4,5	PETROQUÍMICA		40,0	-
ENTIDADES DE PREV. PRIV.		-	1,7	ITAP S.A.		60,0	100,0
CAPITAL ESTRANGEIRO		-	0,3	COFENE			
OUTROS COMPRADORES		-	5,3	PETROQUÍMICA		36,2	5,0
ACRINOR				NORQUISA		25,7	36,4
PETROQUÍMICA		35,0	-	RESERV. EMP.		-	3,1
RHODIA		35,0	48,0	RESERV. PUB.		-	3,1
COFENE		26,0	48,0	OUTROS		38,0	38,0
UNIGEL		4,0	4,0	FUNDO PENS.		-	1,2
COFERBO				POLIPROPILENO			
PETROQUÍMICA		23,1	-	PETROQUÍMICA		42,9	-
COFENE		15,4	20,5	CIA. SUZANO		30,0	72,9
PETROFLEX		33,0	71,5	CEVEKOL		27,2	27,2
GOV. ESTADO PE		5,2	5,2	KOPPOL			
OUTROS		2,8	2,8	PETROQUÍMICA		49,6	-
POLISUL				POLIOLEFINAS		49,6	49,6
PETROQUÍMICA		33,3	-	PIRANGA		0,4	0,4
PIRANGA		33,3	60,0	POLIPROPILENO		0,4	0,4
HOESCHT		33,3	40,0	SUZANO		0,0	49,6
BPH				CBE			
PETROQUÍMICA		20,0	-	MONSANTO		48,3	48,3
PETROPAR		30,0	37,5	UNIGEL		27,8	40,9
HBMONT		30,0	37,5	PETROQUÍMICA		23,0	-
ODEBRECHT		20,0	25,0	OUTROS		0,8	0,8
POLIOLEFINAS				PETROFLEX			
PETROQUÍMICA		31,5	-	PETROQUÍMICA		100,0	-
UNIPAR		31,5	31,5	CONS. PIC.		-	20,4
ODEBRECHT		31,5	62,9	SUZANO		-	10,4
BANQUAMEXICA		4,4	4,4	NORQUISA		-	10,2
HANDOVER		1,2	1,2	UNIPAR		-	10,0
CPC				COFERBO		-	26,0
PETROQUÍMICA		33,3	-	ENT. PREV. PRIV.		-	2,6
EPB		33,3	66,7	INST. FINANC.		-	0,4
MITSUBISHI CHEMICAL		19,0	19,0	NACIONAIS		-	10,0
NISSHOWAI		14,3	14,3	CAP. ESTRANG.		-	10,0
SALGEMA				EMPREGADOS		-	10,0
PETROQUÍMICA		23,2	-	COPELUL			
COFENE		40,3	50,0	PETROQUÍMICA		67,2	15,0
EPB		36,5	50,5	BNDESPAR		30,7	-
CQR				POLIOLEFINAS		0,7	0,7
SALGEMA		49,0	49,0	POLISUL		0,2	0,2
PETROQUÍMICA		36,9	-	PPH		0,2	0,2
APPLY		-	36,9	CONS. PPE		-	28,9
OUTROS		14,1	14,1	PETROQUÍMICA		0,6	0,6
NITROCARBONO				TRUINFO		-	-
PETROQUÍMICA		24,8	-	PETROFLEX		0,3	0,3
PETROQUÍMICA DA BAHIA		17,3	19,8	W. MARTINS		0,1	0,1
PRONOR		57,9	80,2	EMPREGADOS		-	10,0
PETROQUÍMICA		49,3	-	OFERTA PUB.		-	10,9
PETROQUÍMICA DA BAHIA		50,8	99,3	FD. POOLINV.		-	4,6
OUTROS		0,7	0,7	B. REAL		-	4,5
CBP				B. ECONÔMICO		-	4,1
PETROQUÍMICA		23,7	-	B. BAKERINDUS		-	2,8
PRONOR		73,6	73,6	GAR. FUND.		-	1,0
HBM		0,5	0,5	CAP. ESTRANG.		-	4,8
ATRUM DTM		-	23,7	ENT. PREV. PRIV.		-	7,1
OUTROS		2,2	2,2	OUTROS		-	3,4
				ALCALIS			
				PETROQUÍMICA		92,3	-
				BNDES		7,3	-
				FRAG. PARES		-	99,9
				EMPREGADOS		-	0,1

FONTE: BNDES (1996)

OBS: O total das participações anterior e posterior na estrutura do capital de cada empresa é de 100%.

O processo fechado de mudança na composição da estrutura do capital das empresas coligadas contrapôs-se à pulverização de sócios acionistas nas empresas

controladas. De uma estrutura concentrada de 2 acionistas na PQU, passou-se a ter 14 agrupamentos; de 2 acionistas na Copesul resultou em 18 sócios; e de um acionista na Petroflex formou-se um grupo de 5 novos participantes, dividindo o capital total e o poder decisório. A estrutura concentrada deu lugar a grande número de novos grupamentos acionários, formando, sobretudo nas centrais de matérias-primas *megaholdings* abarcando diferentes acionistas originários e não-originários ao setor petroquímico. Com acesso livre, em função dos leilões das empresas controladas não restringirem possuidores de moeda de privatização, *newcomers* adentram o setor petroquímico. É certo que as centrais, pelo seu valor elevado, induziram a maior participação, tanto de investidores individuais como através da formação de associação de investidores, cujo número excessivo retrata a ótica do modelo de privatização empreendido de deixar que o mercado levasse os investidores a optarem por esse ou aquele empreendimento. Por sua vez, o grande número de investidores não deixa de trazer implicações negativas para o desempenho futuro, na medida em que a divisão do poder limita a autonomia decisória, tornam complexos os acordos de acionistas e tende a agravar as dificuldades de reestruturação setorial posterior.

Em suma, o programa de privatização petroquímica significou a venda individual de empresas coligadas, marcada pelo uso do direito de preferência dos sócios privados e pela transferência dos ativos das empresas controladas através de um processo pulverizador de sócios originários e não-originários da petroquímica. Este resultado, por não privilegiar a aglutinação de empresas, manteve inalterada a estrutura produtiva, permitindo a continuidade de seus problemas estruturais colocados em termos de manutenção das unidades industriais monoprodutoras, pequeno porte empresarial, sem integração produtiva, falta de geração de economia de escopo, gastos insignificantes em P&D e dificuldades de promover ajustes produtivos maiores. A forma como se processou a privatização da indústria petroquímica demonstra que não foram empreendidos esforços através de ação público-privada para elevar o tamanho empresarial da indústria. Com isso, perdeu-se a oportunidade de reestruturar a indústria em favor da formação de poucos grandes grupos econômicos em condições de participar dos processos de fusões e incorporações de empresas, promover integração e diversificação produtivas, elevar os gastos em P&D, gerar mudanças organizacionais e formar alianças estratégicas. Como será analisado no capítulo seguinte, a desvinculação

do programa de privatização de uma política industrial reestruturante e o desinteresse do empresariado pelo fortalecimento da estrutura empresarial através da promoção de aglutinações de empresas mantiveram a indústria distante do padrão de competição internacional.

6. PRIVATIZAÇÃO NA INDÚSTRIA PETROQUÍMICA: PROCESSO FORA DA AGENDA DE POLÍTICA INDUSTRIAL E DO PADRÃO DE COMPETIÇÃO INTERNACIONAL

O objetivo deste capítulo é demonstrar a ocorrência do programa de privatização petroquímica sem estar amparado numa estratégia de política industrial e não ser objeto de ações empresariais ativas voltadas a implementar a reestruturação setorial. Por não aproveitar a oportunidade para se criar uma estrutura empresarial de maior porte, seu resultado reforçou a fragilidade estrutural da indústria em relação ao padrão de competição internacional. Neste sentido, procura-se inicialmente, na seção 6.1, apontar as contradições existentes entre os objetivos traçados pela política industrial oficial e o desenvolvimento do programa de privatização da indústria petroquímica; na seção 6.2, evidenciar que o empresariado petroquímico, conhecedor das fragilidades estruturais da indústria, não adotou estilo pró-ativo para implementar a reestruturação a partir das oportunidades criadas pelo processo de privatização; e finalmente, na seção 6.3, demonstrar que o modelo de privatização petroquímico rompeu a integração das indústrias de petróleo e petroquímica e manteve a pulverização das empresas monoprodutoras existentes, posicionando-se, assim, contra as características dominantes na estrutura produtiva internacional.

6.1 PROGRAMA DE PRIVATIZAÇÃO SEM VINCULAÇÃO A UMA ESTRATÉGIA DE POLÍTICA INDUSTRIAL

À luz do discurso oficial, o programa de privatização se constituía num dos instrumentos da política governamental de promover transformações estruturais na economia contido no documento Política Industrial e de Comércio Exterior - PICE¹⁰⁵. Segundo este ordenamento, as empresas, uma vez privatizadas, seriam melhor administradas e se tornariam mais expostas à política de competição e às medidas de competitividade destinadas a modificar a estrutura industrial do país. Em consonância a

¹⁰⁵ A Política Industrial e de Comércio Exterior encontrava-se consubstanciada em quatro documentos básicos: Diretrizes Gerais para a Política Industrial e de Comércio Exterior de 26/06/1990; Programa de Apoio à Capacitação Tecnológica da Indústria Brasileira, de 12/09/1990; Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade, de 07/11/1990; e o Programa de Competitividade Industrial de 27/02/1991. Maiores detalhes, consultar ERBER (1992), BAPTISTA e JORGE (1993) e GUIMARÃES (1996).

esta orientação, o PND se constituiria em instrumento destinado a atender os objetivos de contribuir para a modernização da estrutura industrial do país.

A política industrial destaca, no quadro sobre competitividade empresarial, a necessidade de reestruturar o modelo empresarial brasileiro no sentido de aumentar o porte dos empreendimentos para alcançar economia de escala, reduzir custos e aproveitar melhor os recursos existentes. Para obtenção deste objetivo, dentre os mecanismos citados, ressalta-se a promoção de fusões e incorporação em setores pulverizados e aproveitamento do processo de privatização para dar nova configuração à estrutura empresarial brasileira (BRASIL, 1991: 20 e 21). Apesar de selecionar o setor petroquímico como um segmento portador de vantagens comparativas com potenciais de estender dinamismo para diferentes setores da economia, não se buscou efetivamente fazer uso da medida de competitividade voltada a elevar o tamanho empresarial do setor por insistir em promover venda de empresas individuais desvinculadas de um programa reestruturante. O objetivo fora eliminar a participação estatal nas unidades coligadas e reduzir a representatividade nas unidades petroquímicas controladas, sem se preocupar com pré-condições reestruturantes, numa clara definição de que a nova organização industrial deveria ser definida no curso do processo de privatização e no quadro das estratégias empresariais no mercado. Tornou-se “letra morta” no programa de política industrial citar, como mecanismo para obter melhorias na competitividade do setor, a utilização do programa de privatização para formar grandes grupos econômicos. A despreocupação reestruturadora do programa de privatização contribuiu para que a petroquímica nacional caminhasse para maior pulverização empresarial e para a formação de mega *holdings*, modelo que pouco se identifica ao das desejadas megaprodutoras multipropósitos internacionais.

Dentro das medidas de competitividade, é enfatizado que, para reestruturar o modelo empresarial brasileiro, o BNDES teria função de financiar operações que buscassem fusões e incorporações de empresas (BRASIL, 1991: 22). Entendia-se que garantir recursos para operações de aglomeração de empresas constituía uma razão importante para os empresários tomarem decisão visando aumentar o porte empresarial, não realizado, muitas vezes, por falta de recursos. Acreditava-se que o empresariado, pressionado pela concorrência de mercado, buscaria o BNDES para promover aglutinações de empresas, em particular, aproveitando o momento de execução do programa de privatização. Ainda que considere a medida como correta no exercício do

crédito como instrumento para concentração do capital, a resposta do empresariado petroquímico a este objetivo não foi no sentido proposto, uma vez que a mobilização de uma agência oficial de crédito para função executiva não garante, por si só, a realização de um objetivo de política industrial. Em vez de recorrer a linha de crédito para promoção de fusões e incorporações de empresas, o empresário petroquímico preferiu tomar o curso da celeridade do programa de privatização para obter recursos no sentido de adquirir moedas de privatização e usar o direito de preferência contratual para adquirir as participações públicas nos leilões de privatização. Com isso, o enunciado da linha de crédito especial para aglutinação empresarial não passou de transcrição formal de intenção de um programa de competitividade empresarial, sem provocar qualquer mudança no modelo empresarial petroquímico em vigor.

A política industrial buscava, através da política concorrencial e medidas de competitividade, demonstrar que a eficiência produtiva das empresas estatais, em geral, deveria aumentar com a transferência da propriedade pública para o setor privado como resultado das pressões competitivas de mercado, fim dos orçamentos flexíveis e capacidade de resistir a pressões políticas (PINHEIRO e OLIVEIRA FILHO, 1991, 1992 e 1993). Todavia, a simples transferência da participação pública da propriedade das empresas petroquímicas para o setor privado não necessariamente levaria a grandes aumentos da eficiência, pois o problema do setor não está associado à propriedade do capital, dado que a indústria, com exceção de duas centrais e uma empresa *downstream*, é privatizada, mas presa aos limites estruturais que a fazem atuar como quase-firma em vez de grande empresa. O argumento de que a indústria, uma vez desestatizada, promoveria mudanças na sua estrutura, de modo a criar condições para enfrentar um ambiente competitivo, desconhece os limites da estrutura produtiva nacional *vis-à-vis* ao padrão internacional do setor. O problema não está na eficiência produtiva, uma vez que a indústria petroquímica nacional possui plantas industriais eficientes e atualizadas ao padrão internacional; seu maior entrave reside na fragmentação das unidades produtivas que torna cada planta industrial uma empresa. Mesmo que se considere o argumento de que as participações produtivas estatais se acham submetidas a um conjunto de regras e a um complexo aparato de medidas de restrições, imposições e fiscalizações, a transferência para o setor privado sob um programa de desestatização, sem utilizar este

instrumento para reestruturar a indústria, significa perder a oportunidade para eliminar suas fragilidades estruturais¹⁰⁶.

No âmbito da proposta de política industrial, a política de competição e as medidas de competitividade deveriam se mover de forma sincronizada em termos de incidência e tempo para que pudessem alcançar os objetivos desejados. Todavia, a força da política de competição em relação às medidas de competitividade levou, em particular no programa de privatização petroquímica, a acreditar que as forças de mercado por si só levariam os empresários a procurarem aglutinações sem levar em conta os diferentes níveis de preocupação e as distintas escalas de preferência empresariais em relação ao tempo. Neste contexto, a política de competição, por ter prazo de maturação menor, gerou incerteza quanto à efetividade em relação às medidas de competitividade, desestimulando tomar decisões que levassem em consideração o maior tempo de duração. Não é sem razão que os empresários petroquímicos privilegiaram o imediatismo de suas decisões, sem se preocupar com medidas aglutinadoras de empresas que levassem maior tempo em face de distintos interesses e dificuldades diversas.

A política industrial considerava o setor petroquímico como possuidor de vantagens comparativas em condições de impor uma dinâmica intersetorial que poderia resultar em incrementos positivos para a competitividade industrial. Para exercer de forma efetiva esta condição, recomendava que a petroquímica reestruturasse o modelo de organização industrial com o objetivo de formar empresas de porte internacional, no intuito de obter escala para realizar investimentos em várias áreas de seu segmento produtivo e desenvolver encadeamento virtuoso através de articulações dinâmicas no âmbito das relações intersetoriais¹⁰⁷. Todavia, a gestão do programa de privatização petroquímica preferiu não modificar a configuração da indústria e não tornar sua estrutura mais competitiva, para não enfrentar as dificuldades de compatibilizar os diversos interesses acionários e nem realizar esforços de engenharia financeira que viessem promover fusões e aglutinações de empresas afins em termos mercadológicos e

¹⁰⁶ As estatais são obrigadas a conviver com: a) práticas de preços e tarifas contidas; b) fisiologismo na indicação de administração em detrimento da qualificação técnico-profissional; c) utilização de verbas publicitárias com fins diversos do empresariado; d) cortes indiscriminados e lineares de investimentos; e) proibição de contratação e reposição de empregados; f) excesso de instâncias de controle e aprovação de contas; g) necessidade de autorizações superiores; etc. (OLIVEIRA, 1994: 131-136).

¹⁰⁷ Cita o Programa de Competitividade Industrial - PCI - no tocante à indústria petroquímica: "Promover a reestruturação do modelo de organização industrial (através do processo de privatização), visando a formação de empresas de porte internacional, com escala adequada para realização de investimentos em pesquisa, desenvolvimento e engenharia" (BRASIL/MEFP/1991).

tecnológicos. Desconsiderou o princípio de que a posição competitiva de uma indústria requer permanente esforço de criação e renovação de vantagens competitivas, visando manter de forma duradoura uma posição sustentável no mercado.

Na verdade, o desejo de implantar as medidas de competitividade destinada a apoiar as empresas em busca do aumento da eficiência e induzir as transformações requeridas na estrutura produtiva requer maior intervenção do Estado do que a política de liberalização comercial que implica exatamente limitar a regulação estatal. Para criar as condições de competitividade no setor industrial dentro de um programa de reestruturação produtiva requer-se a ocorrência de ações articuladas e coordenadas como: estabelecer hierarquia entre os diferentes setores da matriz industrial; promover seletividade setorial; aglutinar interesses empresariais; ter acesso a novas técnicas produtivas; incentivar novos métodos organizacionais e gerenciais; criar possibilidades financeiras; etc. Todavia, a política industrial dispensou ações do Estado e de grupos privados para agirem de forma conjunta em favor de projetos reestruturantes. Em sua proposição, a política industrial esperava que as medidas de competição, expressas através da abertura e desregulamentação econômica, incidindo sobre o mercado petroquímico, conduzissem as empresas a tomarem decisões voltadas para o aumento da competitividade setorial, dentre das quais a promoção da reestruturação empresarial.

Por sua vez, o fracasso da política macroeconômica no primeiro triênio da década lançou a política industrial num contexto recessivo e de forte instabilidade, formando um círculo vicioso entre as duas políticas, em sentido oposto à virtude desejada pela estabilidade econômica de vir modificar favoravelmente as decisões em prol da modernização da estrutura empresarial. A sincronia existente entre abertura comercial e queda do nível da atividade econômica impediu a ocorrência de movimentos efetivos de reconversão produtiva pelo setor privado, como desejado pela política industrial (ERBER, 1992: 329). Por conseqüência, ampliaram-se as incertezas e reduziram-se as expectativas, levando os empresários a adotarem estratégias defensivas, ao invés de estimularem as decisões de investimentos que contribuíssem para o sucesso da política macroeconômica. Tal quadro contribuiu para reforçar o caráter individualizado do processo de privatização da indústria petroquímica, tendo em vista a preocupação principal do empresariado em garantir sua manutenção no mercado antes de quaisquer articulações com outros pares em torno de criar unidades empresariais maiores com as transferências públicas.

A inexistência de mecanismos compensatórios que viessem aliviar os efeitos adversos do quadro recessivo sobre as empresas contribuiu para que o empresariado petroquímico considerasse o programa de privatização segundo uma ótica individual. Ignorou-se o uso de política industrial defensiva de ajuste que viesse preservar a estrutura industrial setorial, importante para o objetivo de estabilizar a economia. Mecanismos de proteção colocados na forma de tarifas, quotas, subsídios e outros meios de assistência para ajudar indústrias particulares foram desconsiderados. A esta exposição somou-se o desmonte, enfraquecimento e desmobilização de vários mecanismos de coordenação e freqüentes ameaças de penalizações e sanções às empresas pelas suas ações no mercado. Tal procedimento diferenciou-se da prática dos países industrializados que, em momentos de ajustes econômicos, procuraram assegurar segmentos estratégicos e até eliminar outros sem importância na matriz industrial¹⁰⁸. Faz parte do arcabouço da política industrial estruturar e fomentar, tanto quanto proteger e eliminar setores produtivos, dependendo da importância que assumem na matriz industrial interna e na estrutura industrial internacional. Internamente, a adoção de medidas em contraposição a esta performance estimulou práticas defensivas do empresariado petroquímico, que procurou defender seu espaço próprio ante qualquer arranjo coletivo que premiasse alianças estratégicas em torno de aglomeração de empresas para enfrentar a abertura de mercado. Confiou-se demais no *animal spirits* empresarial petroquímico que, estimulado pelo novo padrão concorrencial, reagiria de forma positiva realizando acordos e viabilizando estratégias voltadas à formação de grandes grupos econômicos a título de ganharem maiores condições de competição no mercado (ERBER e VERMULM, 1993 : 138-160).

A política industrial desconsiderou em seu arcabouço o fato da política pública setorial ter se constituído em um dos determinantes do processo de desenvolvimento da indústria petroquímica. Ignorou a influência da política pública setorial na determinação estrutural do setor e na conformação da trajetória empresarial em favor de inspiração ortodoxa de política industrial que deposita confiança no mercado, como instância última da conformação de uma determinada estrutura industrial. O desmonte do quadro

¹⁰⁸ Estudo organizado por SUZIGAN (1989) sobre o processo de reestruturação industrial internacional demonstra o uso de políticas industriais ofensivas e defensivas visando assegurar posição das estruturas industriais nacionais no padrão industrial que gestara nos anos 80. Países como a França, Itália, Japão e Coreia do Sul são citados como exemplos de ocorrência de ação estatal destinada a proteger setores industriais estratégicos.

regulatório e a falta de um projeto de desenvolvimento setorial petroquímico provocaram uma ruptura estrutural em relação ao padrão anterior, desperdiçando um patrimônio de aprendizado público acumulado capaz de implantar uma política industrial que viesse considerar as especificidades estruturais do setor. Em contraposição, gerou grande incerteza empresarial quanto ao novo sistema regulatório na medida em que reforçou a vulnerabilidade externa e os limites técnicos e econômicos de desenvolvimento da indústria. O quadro de incerteza não reforçou decisões estratégicas ofensivas, dentro das quais pensar o programa de privatização petroquímica como momento adequado para promover aglutinações empresariais. Sem projetos de desenvolvimento setorial que procurassem atrelar o programa de privatização à constituição de grandes grupos, o empresariado petroquímico procurou soluções rápidas que viessem aumentar sua posição patrimonial em negócios isolados.

Em verdade, o processo de venda da participação pública nas empresas petroquímicas, como parte integrante da política industrial, não constituiu elemento de uma estratégia mais ampla de política econômica voltada a construir um parque industrial representativo na economia internacional. Estabeleceu-se a privatização como simples questão técnica sem incluí-la na esfera de uma discussão política colocada para definir que tipo de estrutura industrial estava se desejando para o país. As discussões sobre utilizar a privatização petroquímica para explorar o mercado interno e melhorar a inserção internacional da indústria não se processaram em nenhum fórum e nem estiveram presentes em documentos que estabelecessem uma estratégia industrial para o país. Se tivessem ocorrido, seus resultados estariam inclusos na definição de que tipo de política industrial seria adequada a uma política econômica eficiente destinada a promover a expansão industrial. Ao contrário, a transferência da participação pública nas empresas petroquímicas para o setor privado inseriu-se no programa de ajuste macroeconômico de curto prazo, desvinculado da agenda da política econômica de longo alcance.

Nestes termos, o programa de privatização petroquímico não fora orientado para contribuir com o objetivo último da política industrial de criar externalidades positivas que viessem conduzir ao crescimento da produtividade e à melhora do bem-estar social. Não se buscou criar externalidades positivas, como parte de uma estratégia industrial, que viessem considerar a especificidade setorial e a posição da indústria na matriz industrial. Tanto que, apesar da petroquímica ser reconhecida como uma indústria

science based, o programa de privatização petroquímica não promoveu ações visando apoiar as atividades de P&D internas, desenvolver infra-estrutura tecnológica, intensificar relações tecnológicas entre empresas e universidades, agilizar mecanismos de transferência de tecnologia e implementar novas tecnologias. Da mesma forma, considerado um setor estratégico na matriz industrial em função da importância na cadeia produtiva intersetorial, o programa de privatização petroquímica não realizou empreendimentos no sentido de fortalecer as empresas como parte de um *cluster* setorial que viesse provocar efeitos positivos à montante e à jusante.

6.2 REFERENDO PRIVADO SOBRE A CONFIGURAÇÃO DE UMA ESTRUTURA EMPRESARIAL FRAGILIZADA

A desestatização do setor petroquímico encontrou ambiente favorável no conjunto do empresariado. Esta situação refletia a visão de que a função exercida pela Petroquisa no desenvolvimento da indústria se esgotara; portanto, não existindo razão para continuidade do exercício de liderança no setor. A competência privada firmada ao longo do desenvolvimento da indústria, por conta de um processo de aprendizado crescente, capacitara o empresariado a dirigir o setor sem interferência estatal. Esta capacitação permitia posicionar-se contra a regulação estatal que o impedia de exercer autonomia decisória e repudiar a posição soberana exercida pela Petroquisa que o tornava submisso às suas decisões. Quando a proposta de privatização emerge, soa como uma forma de obter liberdade nos processos decisórios, razão pela qual foi unanimemente aprovada, a ponto de não ocorrer esforços em defender a proposta de modelo de privatização da Petroquisa que lhe garantia menor, mas importante, participação nas empresas petroquímicas.

Em consonância, a posição defendida pela ABIQUIM, de que o empresariado petroquímico possuía competência e experiência profissional para tornar as empresas privatizadas sólidas e competitivas, constituiu um apoio político importante para reforçar a saída do Estado e amparar o discurso empresarial de que esgotara a responsabilidade estatal pelo desenvolvimento da indústria. Tanto que a associação representativa de classe ignorou o resultado de um estudo encomendado à empresa de consultoria Arthur D. Little para apontar as perspectivas de médio prazo para a indústria de polímeros. Em sua conclusão, o estudo sugeria que se buscasse reestruturar o setor

com a redefinição do papel do Estado nos quadros da integração petróleo-petroquímica para obter condições de competição no mercado mundial¹⁰⁹.

A expectativa favorável de que com a privatização poderia o empresariado exercer atividade sem interferência estatal contrapunha-se com a presença de incerteza sobre o desempenho futuro do setor. A trajetória histórica da formação da indústria sob regime de regulação estatal contribuiu para o empresariado aprender a agir amparado em parâmetros sustentadores de expectativas favoráveis. A retirada do Estado colocava-o diante de um quadro de perplexidade do que poderia ocorrer, resultando num discurso de duas faces: uma de apoio, em que a privatização era vista como necessária e útil para o desenvolvimento da indústria; e outra, de crítica, sobre a forma como estava ocorrendo a retirada do Estado; deixando o setor à sorte de seu destino, sem princípio ordenador e com comprometimento da rentabilidade dos empreendimentos.

Por sua vez, a rapidez da decisão governamental de incluir o setor petroquímico entre os primeiros setores a serem privatizados não permitiu formar um consenso que resultasse numa proposição de modelo com maior porte empresarial. Não é sem razão que, até a definição institucional, o empresariado, individualmente, não tinha concordância quanto ao seu formato: formação de *holding* regional; aglutinação de grupos com complementariedade horizontal de produtos; fusão de grupos com integração vertical; e *holding* com grande diversificação produtiva, foram alternativas citadas. Neste quadro de indefinição, o empresariado percebeu que era um jogo em que todos poderiam sair vitoriosos, desde que houvesse um consenso mínimo que permitisse o processo de privatização se desenvolver. A concordância do empresariado à proposta da Comissão Diretora do PND, de promover a venda da participação pública nas empresas petroquímicas de forma individual, evitava a dificuldade de compatibilizar previamente os distintos interesses empresariais. Temia-se que, num processo mais lento voltado à aglutinação de empresas de forma acordada, os grupos mais organizados viessem a ser dominantes e a impor perdas entre os participantes privados da indústria petroquímica. O importante era não perder o momento histórico propiciado por um programa do Estado de transferir o controle das empresas, no curto espaço de tempo, para as mãos do setor privado.

¹⁰⁹ Segundo LITTLE (1991) a participação do Estado, até o fim da próxima década, será fundamental no fornecimento de matérias-primas petroquímicas, levando-o a ultrapassar o papel passivo de árbitro entre

O desejo dos empresários aproveitarem a oportunidade para aumentar a participação societária nas empresas petroquímicas levou a associação representativa de interesses da classe, ABIQUIM, a abandonar sua proposta de utilizar o momento de privatização para fortalecer os grupos econômicos através de ações coordenadas em torno das centrais, exposta na seção 5.1, e a defender as aglutinações de empresas em momento posterior em consonância com a diretriz da Comissão Diretora do PND. Esta mudança de posição reforçou o argumento empresarial a favor das privatizações individuais, deixando para o futuro as aproximações por questões de sinergia produtiva ou de afinidade empresarial, assim como veio reforçar a defesa dos processos naturais de aglutinações como parâmetro para tornar as empresas fortes, se não nos padrões da estrutura empresarial internacional, pelo menos em condições estruturais para competir no mercado com os pares multinacionais¹¹⁰. Este apoio da ABIQUIM fora fundamental para manter a homogeneidade do discurso empresarial a favor da privatização nos momentos em que se mostraram divididos. Quando cresce o movimento de defesa em favor do aumento da participação no capital das centrais da Petroquisa, em fins de 1992, a ABIQUIM toma posição contrária a este procedimento e encaminha discussão política a favor do estabelecimento de critérios adequados para cálculo do preço da nafta e da fixação de contrato de longo prazo para o fornecimento da matéria-prima¹¹¹.

A estratégia de aglutinação dos interesses em torno de um consenso mínimo que não explicitasse contradições levou o empresariado a não aceitar o modelo de privatização proposto pela Petroquisa. O caráter de autoprivatização da Petroquisa visando manter sua participação não foi aceito pelo empresariado porque esta proposta

interesses envolvidos na indústria para assumir posição crescente de sustentador ativo da cadeia que se forma da indústria de processos químicos ao segmento de serviços.

¹¹⁰ Afirmções de Carlos Mariano Bittencourt - Presidente da ABIQUIM: "A reorganização da petroquímica deve ocorrer na etapa seguinte à privatização. O processo pode tomar mais um ou mais dois anos, mas, uma vez encerrado e com o Estado fora do conjunto das empresas, vejo-as suficientemente preparadas para reconhecerem que não terão grande capacidade de sucesso se mantiverem o atual nível de fragmentação" (Plástico e Revista, maio/1993: 24); "(...) Com o final de privatização poderá levar a médio prazo - dois a três anos - a uma reestruturação das empresas, que resultará, no final, não em mega-empresas de padrão americano, europeu ou japonês, com bilhões de dólares em venda, mas em empresas suficientemente grandes para que sejam competitivas no mercado nacional contra as importações e competitiva no mercado internacional" (Química Industrial nº 55, 1994: 40).

¹¹¹ Como naquele momento a determinação do preço da nafta não atendia os interesses dos empresários, abria-se espaço para a manifestação do desejo de parte do empresariado de aumentar a porcentagem da Petroquisa para facilitar sua determinação. A vitória da ABIQUIM, conquistada através da elaboração da nova fórmula de cálculo da nafta no segundo semestre de 1993, aceita em geral pelos empresários, foi fundamental para manter as regras da privatização e pôr fim a qualquer tentativa de aumentar a participação da Petroquisa no curso de todo processo de privatização do setor que viria a seguir.

visava agrupar empresas que estavam fora do seu horizonte, uma vez que se tentava reconstituir um modelo que não era possível naquele momento. A proposta da Petroquisa iria fazer explicitar os conflitos de interesses, justamente o que o empresariado estava buscando evitar. Como o objetivo empresarial era, através de um consenso mínimo, tomar posições próprias sem entrar em conflito, recusou a proposta de permanência da Petroquisa, deixando que as aglutinações viessem a ocorrer, a posteriori, sem a interferência do Estado.

A ocorrência das medidas de desregulamentação e a existência de crise econômica setorial reforçaram o consenso mínimo entre o empresariado para que suas decisões voltassem única e exclusivamente para aquisição das participações públicas nas empresas. Obrigado a reduzir custos, paralisar investimentos e rebaixar teto da trajetória tecnológica, o empresariado evitou discussões que viessem resolver os problemas estruturais da indústria. No seu horizonte decisório cabia-lhe, no momento, não perder a oportunidade de adquirir a participação pública nas empresas colocada à venda, uma vez que lhe eram oferecidas condições muito vantajosas: a) cláusula contratual dando direito de preferência de compra em situação de igualdade de propostas de aquisição nos leilões; b) acesso e condições facilitadas a financiamentos do BNDES; c) compra de moedas de privatização com deságio; e d) utilizar o valor de face das moedas de privatização nas aquisições públicas. À luz do discurso empresarial, o momento do processo de privatização transformou-se numa oportunidade de fazer negócios proveitosos e rentáveis com o Estado, permitindo ter ganhos de capital numa conjuntura de mudança de orientação político-institucional e de instabilidade econômica.

A decisão da Comissão Diretora do PND, de orientar para que qualquer processo de fusão e incorporação de empresas visando atingir maior porte empresarial somente deveria ocorrer após o processo de privatização, serviu de amparo à estratégia empresarial em manter a propriedade individual da planta petroquímica do que empreender esforços que levassem à aglutinação empresarial como instrumento para reestruturar a indústria. Por entender que se tratava de percorrer duas fases, cumpria, naquele momento, primeiro, fortalecer a participação individual no capital social com as aquisições acionárias públicas, para num segundo instante, após a privatização, ter maiores condições para negociar interesses estratégicos voltados a promover a concentração empresarial.

O empresariado utilizou, em seu discurso, o argumento da complexidade do modelo tripartite para formar empresas de maior porte. Observou que a presença de diferentes empresas estrangeiras que competem no mercado internacional, algumas participando do mesmo empreendimento, constituía um fator limitador à aglomeração de empresas petroquímicas. Amparado por acordos de acionistas, os sócios forâneos tinham poder para bloquear qualquer fusão que não fosse de seu interesse estratégico. A bem da verdade, o número de *joint-ventures* diminuía em relação à sua conformação inicial, mas, para as empresas que ainda permaneciam sob esta constituição, não seria de interesse dos sócios estrangeiros contribuir para o surgimento de competidores com maior poder de inserção no mercado. Neste quadro, alguns sócios estrangeiros procuraram, através do programa de privatização, aumentar sua participação no capital acionário, legitimando assim, a forma como estavam ocorrendo as transferências de ativos públicos para as mãos privadas; ao passo que outros aproveitaram o momento de privatização para criticar o afastamento do Estado do setor, na medida em que este servia de apoio às suas participações nos empreendimentos petroquímicos.

O programa de privatização em seu curso trouxe momentos de tensão entre o empresariado petroquímico quando se processou a venda das centrais de matérias-primas. Temia-se que a privatização das centrais viesse ocorrer em contraposição às aquisições individuais nas empresas *downstream*. Todavia, o temor empresarial de que o controle ficasse com empresas nacionais sem tradição no setor, ou de que grandes empresas petroquímicas internacionais viessem participar dos leilões, não se confirmou. A retirada do Estado possibilitou aos produtores, clientes abaixo da cadeia petroquímica, terem poder de decisão sobre a produção da 1ª geração de petroquímicos, ainda que o resultado final dos leilões tenha apontado para a pulverização acionária da estrutura do capital da Copesul, PQU e Copene. Com isso as empresas *downstream* não encontraram barreiras para adquirir a participação pública nas centrais de matérias-primas e passaram a ter poder de decisão sobre o processo de produção na cadeia de produtiva petroquímica.

O pensamento empresarial a respeito de aglutinação empresarial encontrava-se fundamentalmente preso à lógica microeconômica, sempre vinculado à redução de custos. Justificativas voltadas para o aumento da escala empresarial no sentido de aproveitar sinergias produtivas, possuir maior capacidade de autofinanciamento, ter melhores condições de competição, elevar os gastos em P&D, etc., não significavam

tanto quanto o objetivo de reduzir despesas de sua atividade. O modelo de privatização da Petroquisa, mostrando a importância de se promover o aumento do porte empresarial a fim de obter maiores vantagens competitivas para se aproximar do padrão de concorrência internacional, era reconhecido como importante, mas não conseguia motivar ações pró-ativas do empresariado para implementar a reestruturação petroquímica. O vínculo da visão sobre aglutinação de empresas ao escopo de seu próprio empreendimento reflete muito o momento em que se processou grande parte das privatizações petroquímicas, cujo desmonte do aparato regulatório e a ocorrência da crise econômica setorial colocaram as empresas em projetos de redução de custos para enfrentar a queda de rendimentos e a concorrência externa.

A necessidade de criar condições para desenvolvimento de tecnologia não constituiu motivo para estimular o empresariado a realizar esforços para promover aglutinações de empresas que viessem elevar o porte empresarial. No passado, os esforços público-institucionais para elevar o teto tecnológico deparou-se com a visão empresarial de que a tecnologia não constituía razão suficiente para estimular mudanças no controle das empresas e nos acordos de acionistas que limitavam ações estratégicas de longo prazo. Sempre existiu a crença de permanente atendimento da renovação tecnológica pelos sócios participantes ou licenciadores de tecnologia. Tal percepção criou no empresariado um nível de *satisficing* com o horizonte restrito de desenvolvimento da atividade tecnológica interna e um *disagreement* com os projetos estatais que visavam elevar o teto tecnológico¹¹².

As estratégias defensivas adotadas para as atividades tecnológicas, no período 1990/92, refletem a visão empresarial acerca da prática de P&D na indústria petroquímica. Os empresários não demonstraram pesar em dismantelar equipes técnicas e desativar infra-estruturas constituídas ao longo do tempo para redirecionar as atividades com o fim único de redução de custos e de operação das plantas no curto prazo. Em termos de níveis de desmonte de P&D na cadeia produtiva petroquímica, as empresas dos segmentos básicos buscaram fortemente reduzir custos, diminuindo as

¹¹² Observação de José Clemente Oliveira - Assessor de Diretoria da Copene: "Os empresários sabem da importância do P&D, mas sabem que são grupos e empresas de pequeno portes. A pretensão tecnológica fica circunscrita no desempenho industrial, não vai além disso. Criar novo produto não, processo nem pensam. Têm consciência destas limitações" (entrevista realizada em 09/08/1996). Conforme afirmação de Jorge Dias - Assessor de Diretoria da Petroquisa: "Os empresários não viram com entusiasmo a implantação do Centro de Pesquisa da Petroquisa, por entenderem que seria uma maneira da estatal vir a influenciar as decisões tecnológicas nas empresas" (entrevista realizada em 28/06/1996).

atividades de P&D e demitindo técnicos; nos segmentos intermediários, várias empresas chegaram a eliminar completamente as equipes de técnicos e pesquisadores voltados às atividades tecnológicas; e nos segmentos produtores de finais, somente se mantiveram aquelas atividades tecnológicas indispensáveis ao esforço de venda, tendo em vista os gastos mínimos fazerem parte das estratégias de sobrevivência das empresas. Mesmo com a recuperação econômica, no período 1993/96, não se tem reconstituído o terreno perdido em função de que: a) o reduzido período não tem sido suficiente para equipes técnicas serem recriadas e infra-estruturas tecnológicas serem reativadas; e b) o acicarte das importações se posiciona contra o desenvolvimento de P&D interno tendo em vista a facilidade de suprir as necessidades tecnológicas das empresas¹¹³. Tal quadro de rebaixamento do teto tecnológico demonstra que criar condições para promover P&D não constituiu razão suficiente para o empresariado fazer do programa de privatização um instrumento para provocar nova configuração empresarial.

O modelo de privatização, por não abrir espaço para ampla negociação empresarial, gerou um quadro de possíveis conflitos entre seus participantes, que podem se manifestar de várias formas: a) convivência de grupos empresariais concorrentes num mesmo empreendimento, que tende a ser potencial de tensão, tendo em vista a necessidade de se ter visão estratégica de conjunto para não obstacularizar ação de futuro; b) conflitos entre a indústria de petróleo e a indústria petroquímica com prejuízo da segunda, tendo em vista a ampliação de lucros da primeira por meio da elevação dos preços da nafta; c) falta de práticas cooperativas entre empresas *downstream* que possuem atividades interdependentes provoca desgaste e insegurança entre seus dirigentes; d) conflitos entre centrais de matérias-primas - atualizadas e modernas - e empresas *downstream* - sem investimento e tecnologia - que buscam fazer da atividade petroquímica empreendimento rentável através de aquisição de matéria-prima a preço baixo; e) conflitos entre sócios clientes e não-clientes em decorrência de os primeiros tentarem fazer da central de matérias-primas, centro de custos, tornando

¹¹³ Afirmação de Francisco Neves da Rocha - Diretor de Tecnologia da Polibrasil: "A crise levou a decisões de cortes. empresas lutando para sobrevivência passam a ter visão em curto prazo. Na área de tecnologia ocorre desmonte do grupo, com isso perdeu-se boa parte do capital. P&D é investimento em recursos humanos: quando você desmonta você perde boa parte do capital. Fica difícil reconstituir com as mesmas pessoas" (entrevista realizada em 12/08/1996). Declaração de Lucy H. Monteiro Nery - Assessora de Diretoria da Norquisa: "O estímulo a importações foi um desestímulo a posições conquistadas em P&D. Se a crise econômica levou à paralisação de P&D, a facilidade de importar não permite reconstruir estruturas, mesmo com a recuperação econômica. É um processo irreversível" (entrevista realizada 09/08/1996).

a participação dos últimos no empreendimento sem rentabilidade; e f) conflitos entre grupos econômicos mais organizados no mercado, tentando desmobilizar projetos de investimentos concorrentes junto às instâncias político-institucionais. Tais possibilidades de conflitos são decorrentes do processo de privatização não ter privilegiado resultados permanentes e contribuído para indefinições entre seus participantes a ponto do surgimento de um novo modelo estar longe de ser definido.

A recuperação econômica setorial que ocorre a partir de 1993, possibilitando a recomposição patrimonial, não tem se constituído em cenário favorável para as decisões empresariais se posicionarem em favor de aglutinações de empresas. A expectativa de que após o programa de privatização, o aquecimento dos negócios petroquímicos levassem o empresariado a adotar estratégias que premiassem a concentração de capital em face da política concorrencial não está se confirmando. Perdido o momento mais forte para provocar as aglutinações que foi o período da privatização, a inércia toma conta das ações empresariais¹¹⁴. A falta de ação do meio empresarial confirma que o país perdera a oportunidade para melhorar o perfil da estrutura empresarial. O resultado que se verifica é tímido em proporção ao discurso oficial de ocorrência de fortes aglutinações pós desestatização. Tem-se verificado aglutinações à jusante das centrais das empresas PPH e Poliolefinas; Ciquine e Polialden; Polibrasil e Polipropileno; Petroflex e Coperbo; e Salgema, CQR e CPC. Estas aglutinações ocorrem dentro de uma visão empresarial de redução de custos com algumas junções em termos de integração produtiva. Segue a forma de aproximação de empresas que têm sócios comuns, mas sem assumir dimensões maiores, porque não ultrapassa pequenos movimentos de aglutinações de pares de pequeno porte empresarial.

A percepção de se tratar de estratégia de alto risco, que pode manter o padrão fragmentado da indústria em concorrência com grandes grupos econômicos, começa a se manifestar de forma efetiva no pensamento empresarial. Passam a ocorrer manifestações de que a reestruturação empresarial constitui elemento fundamental para enfrentar a abertura de mercado, sobretudo porque, após as empresas petroquímicas passarem por um ajuste produtivo com fortes reduções de custos, estas ainda não se

¹¹⁴ Afirma Hélia Pamplona Cotia - Gerente de Planejamento da Nitriflex: "O processo está moroso. A recuperação pós 93 tem levado as empresas acharem que sobreviverão assim" (entrevista em 10/07/1996). Observa Adriano V. de Araújo - Coordenador de Planos e Orçamento da Petroflex: "Há uma inércia empresarial comparado às grandes empresas internacionais. A velocidade de decisão do

equiparam aos seus mega concorrentes internacionais. Porém, a necessidade de aglutinar empresas depara com fatores limitadores que impedem de agir de forma rápida a aproximar-se do padrão empresarial internacional: financeiro (empresas descapitalizadas); gestão (administração familiar); diversificação (dificuldade de atuação em outras áreas da atividade econômica); e planejamento (empresas não vislumbram com nitidez as chances da indústria).

Alguns grupos econômicos, em face deste quadro limitador, têm adotado a estratégia de buscar alianças e associações com parceiros multinacionais ou nacionais mais fortes que detenham recursos, matéria-prima, custo, mercado e preço. Associações e alianças entre as empresas multinacionais e nacionais - DSM e Nitriflex; Hoechst e Ipiranga; Shell e Suzano; e possíveis Bayer e Petroflex e Bayer e CPC -, assim como entre nacionais - Petrobrás e os grupos econômicos Mariani, Suzano, Unipar e Odebrecht, são exemplares. Associações e alianças são comuns nos negócios petroquímicos internacionais, porém tomam sentido diferente no âmbito interno na medida em que têm caráter de sobrevivência empresarial. A composição constitui uma estratégia de sobrevivência pois as empresas passaram a sentir a necessidade de estarem ancoradas em algo maior que elas próprias¹¹⁵.

Todavia, associar-se com grandes empresas multinacionais não resolve a fragilidade estrutural da indústria petroquímica; ao contrário, reforça sua pequenez empresarial. A associação ou aliança com parceiro internacional ocorre somente numa planta industrial, no Brasil, enquanto o sócio forâneo possui dezenas de plantas industriais e adota ação estratégica mundial. Tal conformação é restrita em função de ficar limitada a uma planta, e isto no jogo petroquímico pouco representa diante da multiplicidade de plantas do parceiro internacional. Como se trata de empresa globalizada, seus investimentos estratégicos ocorrem onde se determinam seus interesses como empresa globalizada, podendo o conteúdo dos acordos firmados mudar de curso no tempo. O caminho a ser seguido pelos grupos econômicos internos seria

empresariado petroquímico nacional é lenta em relação ao que está acontecendo mundialmente" (entrevista em 10/06/1996).

¹¹⁵ Afirmação de José Ricardo Roriz Coelho - Diretor Comercial da Politeo: "Qualquer passo adiante hoje tem que ser no sentido de aliança com grandes produtores. É necessário ter conglomerados fortes para enfrentar o ambiente concorrencial. Podemos oferecer em troca o domínio do mercado interno e a nossa estrutura produtiva adaptada à indústria transformadora" (entrevista realizada em 15/07/1996). Observação de João Gabriel B. Pierre Jr. - Gerente de Assuntos Corporativos da Petroflex: "O empresário brasileiro não vai ter capacidade de seguir sozinho. Tem que fazer associações. A associação lhe dá acesso a recursos, tecnologia e investimentos" (entrevista realizada em 10/06/1996).

promover um redesenho da estrutura empresarial interna de tal forma que saíssem fortalecidos. Todavia, este percurso não está a indicar que ocorrerá como parte de um planejamento estratégico, pois o empresariado não quer envolver-se em negociações complexas e custosas. Prefere manter a dependência que lhe assegure na atividade em associações com empresas multinacionais do que buscar maior autonomia decisória, mas que traga a possibilidade de perdas maiores. Por esta razão, entende-se que tal articulação empresarial tem-se constituído uma forma de adiar uma reestruturação maior internamente, cujo processo tende a impor perdedores, situação que o empresariado não deseja ser partícipe.

As formas de vinculação com o capital multinacional como recurso para sobrevivência empresarial tende a mostrar a outra face deste processo - a desnacionalização da indústria. A privatização sem aglutinação empresarial em cenário de desproteção industrial tende a reverter um quadro de construção da indústria que culminara com a nacionalização das *joint-ventures*. A natureza cíclica dos negócios petroquímicos - oferta cresce à frente da demanda provocando oscilações de preços por razoável período - e a incapacidade financeira - exigência de elevados recursos para inversões em plantas industriais - colocam os ativos da indústria nacional em posição de serem adquiridos pelo capital multinacional numa economia aberta¹¹⁶. A regulação estatal, que permitia que a ciclicidade de alta e baixa não afetasse a rentabilidade da indústria e possibilitava aportar recursos garantindo investimentos no setor, já não mais ocorre e coloca o empresariado petroquímico sob nova realidade. A indústria nacional não tem controle de fatia do mercado para administrar os processos cíclicos e não tem recursos suficientes para fazer de forma isolada grandes investimentos em centrais de matéria-prima.

A aproximação com a Petrobrás se reveste, também, de uma estratégia de se juntar a um parceiro forte para poder ter maiores condições competitivas no mercado petroquímico. Ainda que o discurso empresarial aponte a presença estatal como fundamental para garantir o abastecimento da matéria-prima, no seu interior está o reconhecimento da pequenez do tamanho dos grupos nacionais. Esta situação constitui a confirmação do programa de privatização ter seguido trajetória fora de uma estratégia

¹¹⁶ Segundo José Nicodemos de Andrade - Diretor da PQU: "Com a abertura de mercado, o ciclo de alta e de baixa passou a incorporar a rotina empresarial, sem que a indústria petroquímica nacional, tenha

empresarial que levasse em conta aproveitar as capacitações da Petrobrás para promover a reestruturação setorial. Em seu início, a intenção empresarial era de nem vinculá-la ao setor; aceitou, em momento posterior, reduzida participação por entender que tal estratégia teria contorno mais político do que econômico; e hoje, em face do reconhecimento de fragilidade econômica, busca incorporar a estatal em suas estratégias, participando dos investimentos e sujeitando-se a dividir resultados. Tal aliança com um sócio nacional de porte constitui uma forma de adiar uma reestruturação maior, em que grupos privados mais organizados teriam força para impor perdas a outros pares, e uma maneira de buscar controle político da petroquímica nacional por juntar-se a um sócio nacional forte, uma vez que as disputas internas dos grupos econômicos pelos investimentos associados têm ocorrido no âmbito das decisões políticas do Estado.

A aproximação com parceiros maiores constitui uma forma de superar as dificuldades de se fazer planejamento estratégico. A falta de aprendizado em estabelecer programa de ação estratégica que considere maior abrangência de variáveis e amplo horizonte temporal tem levado o empresariado a convencer-se de sua pequena competência para adentrar o mercado globalizado. A pequena estrutura empresarial da petroquímica nacional torna o espaço e o tempo do planejamento reduzidos em relação aos seus concorrentes externos. A situação anterior, garantida pelo sistema de proteção, não lhe permitia se preocupar com técnicas de planejamento estratégico, além do planejamento comercial. Com a desregulamentação setorial e sem mecanismo de proteção, o empresariado passou a considerar que buscar informações mundiais e incorporar ações de concorrentes em seus planos estratégicos são insuficientes para promover ações ofensivas que permitam disputar maior participação no mercado consumidor. A necessidade de ter porte empresarial para ter condições de realizar planejamento estratégico leva-o a buscar a associação e a aliança como recursos para configurar seu crescimento no cenário petroquímico.

Da mesma forma, a vinculação de sua trajetória de crescimento à aproximação com parceiros maiores constitui uma forma de superar a vulnerabilidade da empresa petroquímica nacional de participar de um mercado globalizado. A pequena estrutura empresarial não lhe permite explorar economicamente as características que a própria indústria petroquímica oferece como um segmento produtivo global cujos produtos são

produzidos e demandados em escala mundial. Suas ações não se equiparam às grandes empresas globais que buscam suas matérias-primas no mercado mundial, convertem em produtos locais onde operam com menores custos e levam seus produtos em postos desejados pelos clientes. Ainda que a incapacidade de atuação no mercado mundial aos moldes de seus concorrentes seja compensada por algumas virtudes que possuem no mercado interno - acesso rápido a fornecedores, relações mais próximas com clientes - depara-se com desvantagens competitivas colocadas pela sua fragilidade estrutural, que a deixa em condições diferentes dos concorrentes internacionais.

O quadro atual mostra um resultado de falta de ação pró-ativa do empresariado em implementar a reestruturação petroquímica a partir das oportunidades criadas com a privatização. A oportunidade de se fazer negócios rentáveis e de tornar único dirigente dos empreendimentos mostrou-se, no passado, mais importante que se envolver em qualquer orientação voltada a promover reestruturação setorial. Todavia, o presente, está evidenciando que a decisão de não empreender processos de aglutinações empresariais significou perder a oportunidade para eliminar as fragilidades estruturais e ganhar melhores condições competitivas. Com a exposição se processando de maneira desigual no mercado, cresce a preocupação com o futuro dos empreendimentos. Impossibilitado de promover aglutinações que levem em conta a indústria como um todo o empresariado petroquímico procura soluções individuais que venham garantir sua sobrevivência.

6.3 AFASTAMENTO DO PADRÃO DE COMPETIÇÃO INTERNACIONAL: RESULTADO DESASTROSO DE UM PROGRAMA DE PRIVATIZAÇÃO

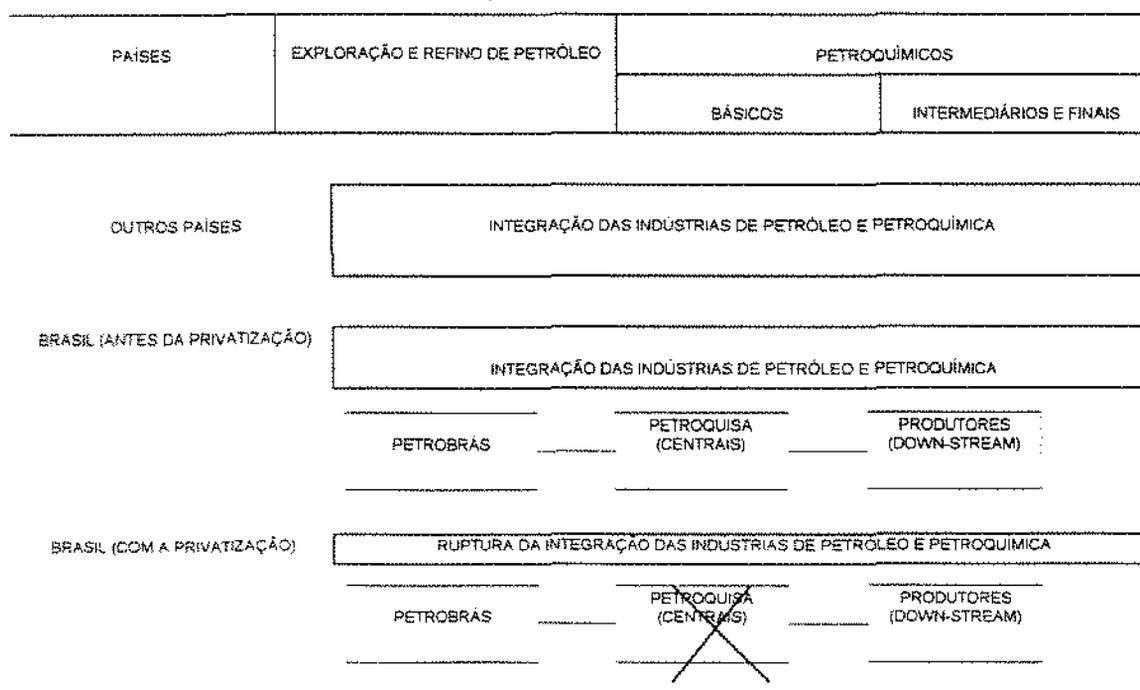
O padrão de intervenção estatal de constituição e desenvolvimento da indústria petroquímicas mantinha uma lógica integração produtiva entre indústrias petróleo-petroquímica antes do programa de privatização. Assegurava uma integração entre as unidades produtoras de matéria-prima - nafta e gás - e a produção de insumos petroquímicos - metanol, eteno, propeno e benzeno - para produção de petroquímicos intermediários e finais destinados à indústria de transformação. As unidades produtivas gozavam de certa vantagem de integração técnica, colocadas, principalmente pela oferta de matérias-primas e mecanismo de preço de transferência entre as unidades industriais, favorecendo, assim, a dinâmica acumulativa setorial. A relação firmada entre os dois

elos iniciais produtivos da cadeia petroquímica, mantidos pela integração industrial entre a indústria petrolífera e as centrais de matérias-primas petroquímicas, rompeu-se com o programa de privatização, conforme figura 6.1. Deixou-se de assegurar o expediente de integração para trás, produzindo um corte, ainda que não total, na vinculação entre as indústrias petrolífera e petroquímica.

A Comissão Diretora do PND justificava a medida, alegando que a integração das indústrias petróleo-petroquímicas poderia ser mantida através do estabelecimento de contratos duradouros de venda de insumos para indústria petroquímica e da determinação de preços que refletissem o nível estabelecido no mercado internacional. Todavia, mesmo que se estabeleçam contratos duradouros de oferta de matéria-prima ou que sejam fixados preços mais realistas, coloca-se fim na possibilidade de estabelecer planejamento que leve em consideração o desenvolvimento da cadeia produtiva como um todo e de promover mecanismos de compensação que atendam os interesses dos participantes da indústria em geral. Com o rompimento da integração, deixa-se de praticar preço de transferência na cadeia petroquímica, que confere vantagens às empresas verticalmente integradas, exclui a participação de um segmento importante no interesse de aumentar a rentabilidade da cadeia produtiva e rompe um relacionamento solidário público-privado em negociação petroquímica.

FIGURA 6.1

ROMPIMENTO DA INTEGRAÇÃO PETRÓLEO-PETROQUÍMICA EXISTENTE NO PADRÃO DE PRODUÇÃO INTERNACIONAL COM A PRIVATIZAÇÃO DAS EMPRESAS DO SISTEMA PETROQUISA



Para a Petrobrás, o rompimento parcial de sua participação na produção de petroquímicos tem implicações através do não-aproveitamento de vantagens decorrentes do processo de integração vertical proporcionado pela maior segurança no abastecimento, redução de custos de comercialização, economias de escala, diminuição dos riscos da atividade empresarial e aumento da rentabilidade global dos empreendimentos. A integração permitia ligar as atividades *upstream* (exploração e produção de óleo e gás natural) com atividades *downstream* (refino, transporte, distribuição de derivados e petroquímica) a exemplo de seus pares internacionais. A integração produtiva, seguida pelas grandes companhias de petróleo internacionais, decorre do exercício da atividade do refino que proporciona condições de avançar não somente na produção de gasolina, óleo diesel e óleo combustível, mas também, ao mesmo tempo, na produção de outras correntes como a nafta e o gasóleo. Funciona como parte da estratégia global dos negócios do petróleo, adentrar o ramo petroquímico para contrabalançar custos e riscos em outras atividades, voltando-se para produção desde básicos até petroquímicos intermediários e finais. Esta lógica desenvolvida pelas empresas petrolíferas foi rompida com a privatização das empresas petroquímicas no Brasil, impossibilitando maximizar os resultados decorrentes de operação industrial integrada, em contraposição às congêneres internacionais que fazem da integração produtiva um padrão de inserção em suas atividades.

A saída da Petrobrás da atividade petroquímica mostrou-se contra a lógica de atuação das grandes empresas que partem do seu *core business* em direção aos negócios correlatos ou sinérgicos em suas estratégias de diversificação produtiva. A nível mundial as grandes empresas estatais de petróleo não são impedidas de diversificar suas atividades produtivas, ao contrário, atuam dentro da lógica privada das grandes companhias químicas. Retirar o segmento petroquímico significa reduzir o escopo produtivo, por consequência, perder vantagens que a diversificação produtiva possibilita em termos de aumentar o faturamento, alavancar recursos, promover investimentos produtivos, gerar inversão em P&D, condicionar para a globalização de mercado e ter capacidade de amortecer ou compensar movimentos cíclicos negativos.

A condução do programa de privatização para a indústria petroquímica desconsiderou a conexão entre os segmentos produtivos petrolífero e petroquímico existente como padrão na estrutura industrial do setor: tanto a indústria petrolífera estende seus braços para o segmento petroquímico como a indústria química tradicional

constrói unidades fabris de craqueamento de nafta e de outras correntes petrolíferas. Para a primeira, a inserção à jusante decorre do aproveitamento da posição estratégica de detentora de matéria-prima para estender suas atividades em benefício de aproveitar sinergias produtivas e obter rentabilidade econômica, enquanto, para a segunda, a presença à montante torna-se fundamental para adquirir acervos de refinação de petróleo no sentido de garantir domínio de matéria-prima para seus tradicionais produtos petroquímicos. Existe um padrão estrutural que evidencia um movimento de ida e vinda entre as indústrias de petróleo e petroquímica. Tanto que as empresas petrolíferas Shell, Exxon, Azo, ENI, etc., dirigem-se para produção de petroquímicos intermediários e finais, enquanto as empresas químicas Basf, Du Pont, Hoechst, etc., dirigem-se para produção de produtos derivados de petróleo. Esta similaridade entre os dois negócios existente em nível internacional foi rompida, no Brasil, pela venda das participações da Petroquisa pertencentes à Petrobrás.

A retirada da Petrobrás dos negócios petroquímicos impede o aproveitamento de vantagens que poderiam ser utilizadas numa política de privatização petroquímica visando tornar a indústria próxima do padrão de competição internacional. O programa de privatização desconsiderou capacidades adquiridas da Petrobrás que poderiam auxiliar na reestruturação da indústria petroquímica, tais como: garantia de suprimento das matérias-primas em condições adequadas; capacitação técnica para absorver e desenvolver tecnologia química e petroquímica; credibilidade nas relações tanto com parceiros nacionais quanto internacionais, permitindo desenvolver parcerias em novas áreas de atuação não abrangidas pela indústria petroquímica nacional; experiências na viabilização de programas de desenvolvimento tecnológico e no gerenciamento tanto na área de projetos quanto de operação; e uso do porte empresarial para se tornar menos trabalhosa a formação de grandes grupos econômicos petroquímicos¹¹⁷.

Com o rompimento da integração petróleo-petroquímica colocado pelo programa de privatização, gerou-se grande incerteza sobre um aspecto fundamental da dinâmica setorial em termos de suprimento da matéria-prima. Até que se estabeleça a regulamentação do fim do monopólio do petróleo, a Petrobrás tem a obrigação de ser responsável pela oferta de matéria-prima para a indústria petroquímica e o direito de

¹¹⁷ Contribuições que a Petrobrás poderia oferecer num programa de reestruturação petroquímica em que fosse considerada agente ativo foram objeto de análise nas entrevistas com Percy Abreu - Presidente da Petroquisa - em 05/07/1996 e José Fantini - Assessor de Diretoria da Petrobrás - em 25/07/1996.

explorar em termos comerciais o abastecimento setorial. Os conflitos existentes entre a indústria de petróleo e os segmentos produtores da cadeia petroquímica em relação a quantidade e preço da matéria-prima eram resolvidos com a participação da Petroquisa, que permitia à Petrobrás compensar o que deixava de ganhar nas refinarias com o que obtinha na petroquímica. A participação no fornecimento da nafta e na cadeia produtiva petroquímica conferia certo domínio da Petrobrás-Petroquisa no setor. Contudo, com o rompimento da integração petróleo-petroquímica por conta do programa de privatização finda este domínio, mas mantém sob responsabilidade estatal o suprimento de matéria-prima com o direito de exploração comercial. A reduzida participação da Petroquisa na composição do capital das centrais sem representação no processo decisório torna desinteressante que a Petrobrás assegure a oferta de matéria-prima a preços de transferência que não lhe garanta rentabilidade, dada a situação em que não pode mais lucrar abaixo na cadeia produtiva, em face da privatização de sua participação nas *downstream*. A persistência em manter este padrão de participação da Petrobrás tem gerado um clima de insegurança no setor, dificultando as decisões estratégicas do empresariado petroquímico, uma vez que a garantia de fornecimento da matéria-prima é parte fundamental na definição da competitividade internacional da indústria.

O programa de privatização considerou, em seu intuito de execução, que o setor petroquímico achava-se capitalizado e apto a enfrentar os desafios concorrenciais, não requerendo medidas outras que levassem de antemão o fortalecimento dos grupos empresariais nacionais. Ignorou a combinação “concentração econômica e competição de mercado” em nome da crença de que o mercado constitui o mecanismo perfeito e superior de decisão econômica a que agentes econômicos devem se submeter. Não atentou para as características historicamente atrasadas da estrutura capitalista nacional, da qual fazem parte os grupos econômicos com atividades no setor petroquímico, expressas em inserção em atividades tradicionais e convencionais, porte pequeno em termos mundiais, divórcio entre as atividades de banco-indústria, baixa capacidade de endividamento, controle familiar sobre o capital social, reduzida capacidade inovativa e inadequadas relações entre fornecedores e usuários, para fazer da privatização instrumento de política de desenvolvimento. Adotou política de subestimação da importância da regulação estatal como mecanismo indutor e orientador das estratégias empresariais para que se avançasse no grau de concentração capitalista, como ponto de partida para superar os aspectos do atraso da estrutura empresarial existentes. Os

resultados alcançados na constituição do capital nacional no setor pela atuação da Petroquisa não foram aprofundados no momento de se processar a venda da participação pública nas empresas petroquímicas. Ignorou-se que o robustecimento do poderio econômico da empresa nacional poderia se constituir em agente de desenvolvimento se acoplasse a privatização como instrumento de política industrial. Poderia estar fortalecendo a capacitação empresarial nacional como opção progressista para os interesses do país, na medida em que possibilitaria colocar a empresa nacional, não no centro das questões do debate do nacionalismo do passado, mas na missão presente de atuar como instrumento fundamental para a expansão da indústria petroquímica no país¹¹⁸.

Promoveu-se a desestatização sem buscar o aperfeiçoamento do sistema empresarial que resultasse na aglutinação de empresas e levasse em conta o conceito de escala empresarial, e, por conseqüência, produtiva. O programa não avançou no sentido de buscar uma nova organização empresarial que resultasse na formação de 3 ou 4 grandes grupos com faturamento da ordem de bilhões de dólares, através dos processos de fusões e incorporações que respeitassem as especializações por grandes áreas de negócios e eliminassem unidades monoprodutoras sem integração e com excesso de custos¹¹⁹. Toma-se como constatação da pequenez do porte empresarial da petroquímica brasileira o faturamento dos grupos atuantes no setor, cujo principal representante não atinge US\$ 1 bilhão/ano e não tem na área petroquímica grande representatividade entre as suas atividades exploradas, conforme a tabela 6.1. Esta posição é extremamente inferior ao faturamento dos grandes grupos econômicos internacionais que alcançam entre US\$ 20 a 25 bilhões/ano, segundo análise no capítulo 1.

¹¹⁸ Em amparo a este argumento, afirma COUTINHO (1991: 165): "Se o eixo da política industrial, nesta etapa de rápida mudança de paradigma tecnológico, se confunde ou se baseia na construção de capacitação e de criatividade tecnológica nacional, seremos forçosamente levados a concluir que não existirá política industrial autêntica sem a presença ativa da empresa nacional forte, com perfil setorial moderno. (...). Nesse sentido, não é possível pensar em política industrial sem colocar como condição preliminar a defesa e, mais do que isso, o robustecimento do poderio da empresa nacional comprometida com a capacitação tecnológica do Brasil".

¹¹⁹ Pode-se tomar como exemplo a recomendação de eliminar monoprodutores por falta de integração como no segmento termoplásticos - EDC, MVC e PVC. Pode-se aumentar o tamanho empresarial por meio de fusões, respeitando a lógica da especialização como nos casos das empresas Políteno/Polialden/EDN; Salgema/CPC/CQR/Alcalis; e Pronor/Nitrocarbono.

TABELA 6.1
FATURAMENTO DOS PRINCIPAIS GRUPOS ECONÔMICOS NACIONAIS NO SETOR PETROQUÍMICO - 1994
US\$ MILHÕES

EMPRESAS	PARTI- PAÇÃO NO CAPITAL TOTAL (%)	FATURA- MENTO EQUIVA- LENTE À PARTICIPA- ÇÃO	EMPRESAS	PARTI- PAÇÃO NO CAPITAL TOTAL (%)	FATURA- MENTO EQUIVA- LENTE À PARTICIPA- ÇÃO	TOTAL DO FATURA- MENTO PETRO- QUÍMICO	TOTAL DO FATURA- MENTO DO GRUPO ECONÔ- MICO	FATURA- MENTO PETRO- QUÍMICA/ FATURA- MENTO TOTAL
GRUPO ODEBRECHT								
PPH (1)	100,0	290	CARBÓCLORO (4)	6,9	15			
POLIOLEFINAS (1)	59,2	263	COPENE (4)	1,0	13			
COPEL (3) (4)	15,1	100	CQR (4)	26,0	10			
CPC (3)	23,0	98	DETEN (4)	4,9	6			
SALGEMA (3)	26,0	81	PETROFLEX (4)	1,4	4			
PQU (3) (4)	10,4	47	OXYPAR (4)	5,1	3			
UNIPAR (3)	13,8	23	COPERBO (4)	1,1	1			
TOTAL DO GRUPO ODEBRECHT						954,0	2.972,5	32,1
GRUPO ECONÔMICO								
CIQUINE (1) (2)	60,8	98	COPENE (4)	2,4	31			
POLIALDEN (1)	42,6	50	COPEL (3)	3,9	26			
POLITENO (3)	30,6	39	MATACRIL (3)	50,0	25			
POLITENO LINEAR (4)	27,5	31						
TOTAL DO GRUPO ECONÔMICO						300,0	1.099,3	27,3
GRUPO ULTRA								
OXTENO (1)	66,0	223	FCC (4)	13,2	8			
COPENE (4)	1,2	15	QUÍMICA DA BAHIA (4)	26,4	7			
TOTAL DO GRUPO ULTRA						253,0	697,1	36,3
GRUPO SUZANO								
PETROFLEX	18,6	52	COPENE (4)	1,5	18			
POLITENO	30,4	38	COPERBO (4)	15,0	16			
POLIBRASIL	15,9	37	BRASPOL (4)	15,3	4			
POLITENO LINEAR	27,3	31						
TOTAL DO GRUPO SUZANO						196,0		
GRUPO VILA VELHA								
POLIOLEFINAS (4)	8,1	30	OXYPAR (4)	8,6	6			
UNIPAR (1)	17,3	29	DETEN (4)	6,2	5			
PQU (4)	5,2	23	COPERBO (4)	1,4	1			
CARBÓCLORO	8,7	18	POLIBUTENOS	5,7	1			
PETROFLEX	1,7	6						
TOTAL DO GRUPO VILA VELHA						89,0	125,1	71,1
GRUPO IPIRANGA								
POLISUL (3)	30,9	72	BRASPOL (3)	30,0	7			
COPEL (4)	2,8	18	POLIBRASIL (3)	1,1	3			
TOTAL DO GRUPO IPIRANGA						100,0	6.511,6	1,5
GRUPO MARIANI								
ENGEPACK (1)	50,0	35	COPENE (4)	0,5	6			
PRONOR (1)	21,0	29	CBP (2)	14,9	4			
NITROCARBONO (1) (2)	8,6	14	POLICARBONA-TOS (4)	6,9	1			
TOTAL DO GRUPO MARIANI						89,0		
GRUPO PEIXOTO DE CASTRO								
SYNTEKO (1) (2)	100,0	38	METANOR (2)	31,2	7			
PROSINT (1) (2)	100,0	32	COPENOR (2)	31,2	7			
TOTAL DO GRUPO PEIXOTO DE CASTRO						84,0	325,5	25,8

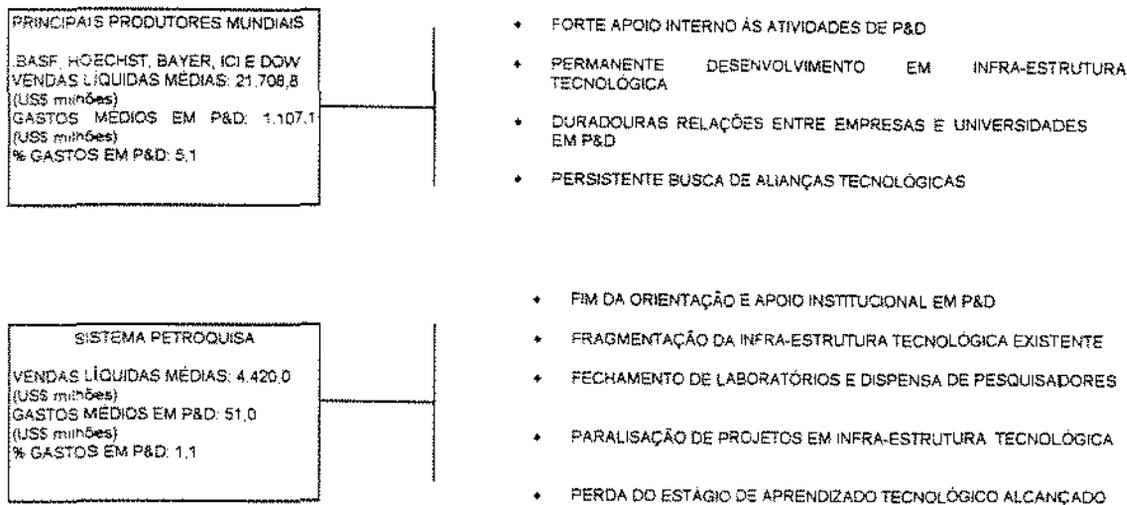
Fonte: ANDRADE et al. (1995)

O programa de privatização não demonstrou, em nenhum momento, preocupação em contribuir para superar as barreiras estruturais que não permitem que o desenvolvimento tecnológico vá além de uma condição mínima determinada por um piso requerido para o exercício da atividade. Os ganhos obtidos em termos de conteúdo tecnológico nacional nas engenharias de detalhamento, montagem e operação na implantação dos pólos petroquímicos e os esforços realizados nas atividades tecnológicas envolvendo a otimização, desengargalamento, estabilidades das reações químicas, redução das perdas de matérias-primas, melhores taxas de conversão, economia de energia e reaproveitamento de produtos no desenvolvimento da atividade produtiva figuram dentro de um piso mínimo requerido. A infra-estrutura tecnológica e a aquisição

de acervos de procedimentos, técnicas, informações e conhecimentos que garantem a operação produtiva ocorrem dentro dos limites que a pequena estrutura empresarial permite. O objetivo de construir o centro de pesquisa tecnológica - CENTEP -, em fins dos anos 80, constituiu uma tentativa para avançar em direção de fronteira tecnológica comprometida com os baixos recursos e a forma fragmentada de desenvolvimento da atividade tecnológica.

Apesar da evolução demonstrada pelo desenvolvimento tecnológico nacional em seu patamar mínimo, este não consegue dar um salto para atingir o teto de desenvolvimento tecnológico alcançado pelos concorrentes internacionais. Como não atende o requisito de destinar massa crescente de recursos para atividade de P&D de modo a empurrar para cima o teto de desenvolvimento tecnológico, as estratégias não conseguem responder com atividades imprescindíveis para funcionar competitivamente no mercado com quantidade e qualidade à medida que cresce a concorrência (CHUDNOVSKY e LOPES, 1995: 16 e 17). Dado que as grandes empresas petroquímicas internacionais movimentam-se dentro de um paradigma tecnológico relativamente maduro, com o progresso técnico processando-se de forma incremental e a inovação na fronteira tecnológica requerendo um padrão mínimo de elevados dispêndios em P&D, o patamar tecnológico atual da indústria é inalcançável pela estrutura empresarial nacional em seu tamanho atual. Como o programa de privatização não teve o objetivo de mudar a configuração empresarial existente, reforçou-se a pequena estrutura empresarial limitadora de maiores gastos em atividade tecnológica, colocando a indústria petroquímica brasileira fora do alcance de geração de inovações maiores e em permanente dependência tecnológica externa. Com a privatização da Petroquisa, as condições para se investir tornaram-se mais difíceis em face do fim da orientação e apoio institucional, fragmentação da infra-estrutura tecnológica existente, fechamento de laboratórios e dispensa de pesquisadores, paralisação de projetos em infra-estrutura e perda do estágio de aprendizado tecnológico alcançado conforme a figura 6.2.

FIGURA 6.2
CONDIÇÕES DE INVESTIMENTOS EM P&D COM A PRIVATIZAÇÃO DAS EMPRESAS DO SISTEMA PETROQUISA



FONTE: Elaboração própria

O desenvolvimento da indústria petroquímica sob a fase de substituição de importações permitiu, no limiar dos anos 90, estar incluída entre os segmentos produtivos com capacidade competitiva, medido pelo nível de eficiência produtiva, desempenho do setor exportador, escala técnica de produção e grau de atualização técnica de produção (COUTINHO e FERRAZ, 1995: 437). Porém, a capacitação competitiva concentrada principalmente em produtos padronizados e de baixo valor agregado encontra dificuldade de evoluir para mercados mais dinâmicos com maior valor adicionado, em face dos limites estruturais decorrentes de insuficiência de porte empresarial e limitada integração produtiva. O programa de privatização, se fosse utilizado como instrumento reestruturante, poderia tornar a indústria capacitada em condições de adotar estratégias competitivas agressivas em novo cenário competitivo internacional, mas desconsiderou a configuração empresarial da indústria como um dos elementos estruturais da competitividade setorial. A incapacidade de configurar indústrias competitivas lança dúvidas de que a indústria será capaz de manter as vantagens competitivas alcançadas no modelo de desenvolvimento substitutivo de importações, pois a desregulamentação coloca a indústria diante de um padrão de concorrência internacional em que se conjugam economias de escala e de escopo e se adequam diversificação e integração produtiva em termos de estratégias competitivas agressivas pelas mega-empresas petroquímicas mundiais.

O programa de privatização petroquímico, ao deixar de ser instrumento de política de desenvolvimento competitivo, manteve as deficiências estruturais expressas

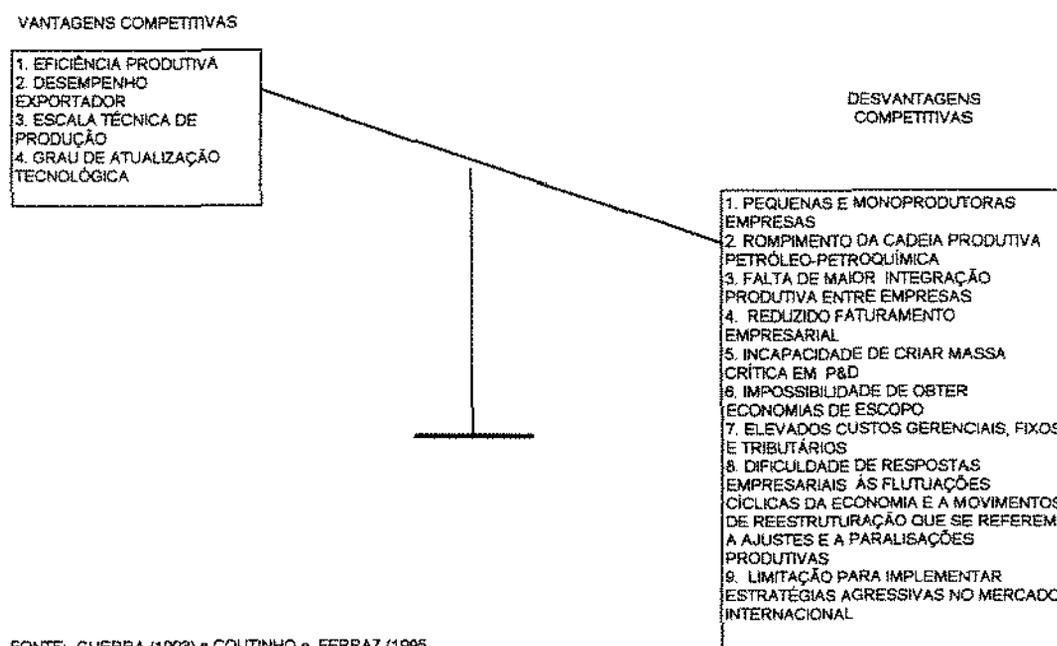
em: incapacidade de obter faturamento elevado e criar massa crítica para promoção do desenvolvimento tecnológico (baixo gasto em P&D para um setor *based science*); impossibilidade de obter economias de escopo (inexistência de produção multipropósito em função da elaboração de produtos específicos por planta industrial); dificuldades de respostas empresariais às flutuações cíclicas da economia e aos movimentos de reestruturação que envolvam ajustes de capacidade produtiva e paralisação de unidade de produção, (não permite a diluição de riscos e de custos através de uma gama maior de produtos, e a paralisação de uma unidade produtiva significa fechar uma empresa); multiplicidade de custos de produção (custo fixo), administrativo (custos gerenciais), comercial (gastos com vendas) e tributários (repetição de impostos); e dificuldade de implementação de estratégias ofensivas no mercado internacional (reduzido escopo para formular estratégia de maior alcance), conforme a figura 6.3. Dois estudos realizados nesta década evidenciaram as desvantagens competitivas de se manter fragmentada a estrutura empresarial da indústria petroquímica: 1) trabalho de consultoria realizado pela empresa Arthur D. Little aponta que a estrutura pulverizada da petroquímica conduz a ter custos relacionados com *overhead* 30% a 50% maiores que seus concorrentes quando medidos sobre a receita principal; possuir custos fixos 10 a 12% mais elevados que seus pares quando medidos sobre o preço de venda dos produtos; e gastar 20% a 25% menos que a classe de participantes internacionais em distribuição, venda e *marketing* quando medidos como percentuais sobre vendas (STEINBAUM e FERNANDES, 1992); e 2) trabalho técnico feito pela ABIQUIM, no intuito de estimar as economias resultantes da formação de conglomerado no pólo petroquímico de Camaçari (BA), aponta redução de despesas de US\$ 80 milhões/ano para faturamento superior a US\$ 4 bilhões com *overhead* e diminuição de US\$ 40 milhões com custos repetitivos do sistema tributário (ABIQUIM, 1992).

A perda de oportunidade para fazer do programa de privatização um instrumento para modificar um dos fatores estruturais determinantes da competitividade da indústria permitiu que, ao longo deste processo, a preocupação com a competitividade concentrasse a atenção para os fatores de ordem sistêmica. As externalidades e os fatores político-institucionais para a empresa petroquímica passaram a assumir maior importância do que a configuração empresarial da indústria para obtenção de vantagens competitivas em relação aos rivais internacionais. Tanto que a revisão da carga e da estrutura tributária, equacionamento dos custos de capital e das

fontes de financiamento de longo prazo, busca de eficiência dos sistemas portuário e de transportes, nível de dispêndio público e privado em P&D, custo e qualidade da mão-de-obra, etc., passaram a ser eleitos como fatores principais a condicionar a inserção competitiva da indústria petroquímica na economia internacional. Nos estudos empresariais que se realizaram em paralelo ao programa de privatização, poucas referências foram feitas acerca da necessidade de concentrar a indústria para obter escala empresarial, numa alusão de que a preocupação com a configuração empresarial da indústria esteja à parte de uma política de desenvolvimento da competitividade setorial (ABIQUIM, 1992, 1994 e 1996). Tal postura ignorou que, para se ter capacidade de formular e implementar estratégias concorrenciais, tem de se identificar os fatores relevantes para o sucesso competitivo - verificar sua importância e avaliar seu potencial. Sem atentar para a consideração de que a estrutura empresarial é fator relevante, a política de desenvolvimento competitivo buscou somente eleger um núcleo de preocupações voltadas a desonerar de maiores custos externos as empresas petroquímicas em relação aos competidores internacionais. Esta postura deixou de observar que a permanência da fragilidade estrutural, decorrente de que as empresas não têm porte empresarial em relação ao padrão internacional da indústria, torna reduzidos os ganhos que vierem a ser alcançados em relação aos fatores sistêmicos.

FIGURA 6.3

VANTAGENS E DESVANTAGENS COMPETITIVAS DA INDÚSTRIA PETROQUÍMICA MANTIDAS APÓS O PROGRAMA DE PRIVATIZAÇÃO DAS EMPRESAS DO SISTEMA PETROQUÍMICA

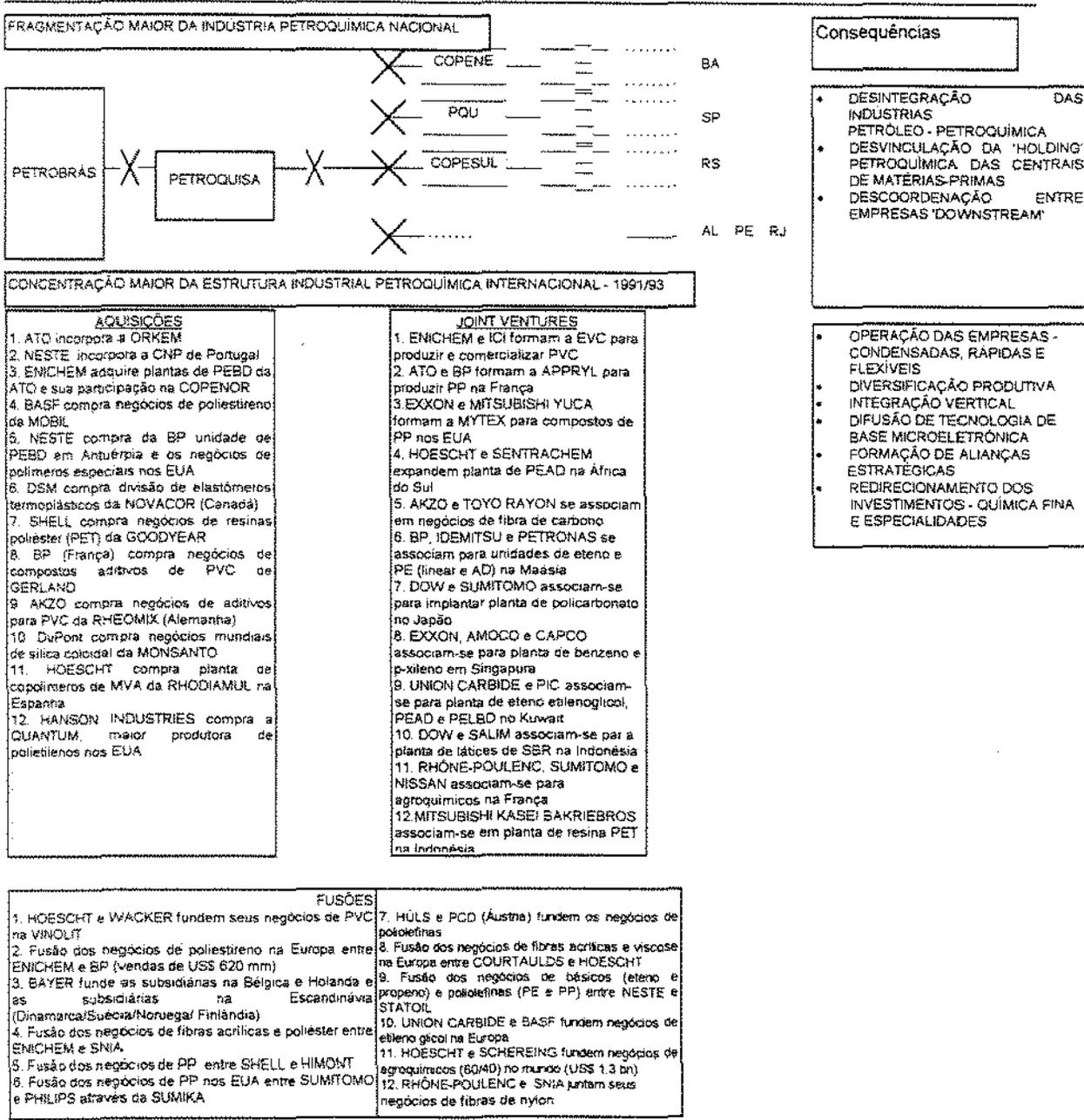


FONTE: GUERRA (1993) e COUTINHO e FERRAZ (1995)

Em verdade, a privatização definida para o setor petroquímico ignorou as experiências bem-sucedidas nos países que reestruturaram suas indústrias na década passada, sejam as realizadas sem ou com a interferência estatal. A opção pela política de que o Estado não deve interferir no processo de reestruturação no sentido de se aproximar dos processos reestruturantes ocorridos nos EUA e na Alemanha desconsiderou a especificidade nacional em seu julgamento, pois nestes países não existia nenhuma empresa estatal operando no setor, e muito menos o abastecimento da matéria-prima era monopólio estatal. A crença nos mecanismos de mercado para encontrar o modelo empresarial adequado fez desconsiderar a reestruturação petroquímica com participação do Estado em países onde existam empresas estatais atuando no setor ou em locais onde a reestruturação obedeceu a planejamento estratégico, como será discutido no capítulo seguinte.

Este procedimento desconsiderou exemplos em que a política industrial ativa provocou a ocorrência de processos de reestruturação que tornaram a indústria petroquímica mais forte para competir internacionalmente, como os realizados na França, Itália, Finlândia e Japão. Por consequência, estas reestruturações vitoriosas, vieram aumentar a distância que separa as características da estrutura industrial petroquímica nacional em relação à internacional em termos de movimento de fusões e incorporações de empresas visando tornar as empresas mais condensadas, rápidas e flexíveis em suas operações; diversificação das linhas de produtos, através de desenvolvimento de novas *grades*, compostos e *blends* para utilização específica e por meio de tentativas de descommoditizar produtos padronizados; integração vertical com inserção em atividades próximas *up* e *downstream* na cadeia de produção; difusão de tecnologia de base microeletrônica com integração dos sistemas de controle de engenharia e de gerências; formação de alianças estratégicas visando aproveitar oportunidades tecnológicas e mercadológicas entre grandes empresas; e redirecionamento dos investimentos para segmento de química fina e especialidades, conforme a figura 6.4.

FIGURA 6.4
FRAGMENTAÇÃO DA INDÚSTRIA PETROQUÍMICA NACIONAL COM A PRIVATIZAÇÃO DAS EMPRESAS DO SISTEMA PETROQUÍMICA EM RELAÇÃO A CONCENTRAÇÃO DA INDÚSTRIA PETROQUÍMICA INTERNACIONAL



FONTE: PETROCONSULT (1993)
OBS: Levantamento nas revistas e jornais Chemical Week, Gazeta Mercantil, European Chemical News, Fortune, Business Week, SRI-Platt's International apontou 33 aquisições; 29 joint-ventures; 16 fusões; 6 cisões; 4 trocas de negócios; e 12 encerramento de negócios entre 1990-93 na indústria petroquímica internacional

7. O ESTADO DE INTERVENÇÃO PASSIVA E O ESTADO DE ATUAÇÃO PROPOSITIVA NA INDÚSTRIA PETROQUÍMICA: A REALIDADE E O DESEJADO

O objetivo deste capítulo é ressaltar duas situações de participação do Estado na indústria petroquímica. Uma passiva, através da aplicação de políticas públicas horizontais que também servem para os demais segmentos produtivos da economia. E outra ativa, através de discussão de uma agenda para definir nova articulação público-privada que reserve papel preponderante para a empresa produtiva estatal no desenvolvimento do setor. Para tanto, busca-se, na seção 7.1, fazer o desenho de um arcabouço regulatório dentro da mudança da forma de intervenção do Estado na indústria petroquímica. Pretende-se ressaltar a existência de espaços para uma intervenção estatal no âmbito da regulação de mercado, ainda que em sentido restrito em relação ao padrão de regulação anterior. Na seção 7.2, fazer um exercício propositivo de atuação do Estado na definição de um modelo adequado à reestruturação da indústria petroquímica. Trata-se de considerações que deveriam ser analisadas por um programa de privatização petroquímico que voltasse a fazer da desestatização um instrumento de reestruturação industrial.

7.1 FORMAS DE INTERVENÇÃO ESTATAL NA INDÚSTRIA PETROQUÍMICA PRIVATIZADA

O desmonte do sistema de regulação petroquímico não significa que a nova regulação privada deva ocorrer puramente de forma mercantil, segundo a “mão invisível do mercado”. A indústria petroquímica é naturalmente regulada ao longo da cadeia produtiva, cujas formas alternativas de coordenação substituem o mercado competitivo. Ainda que o atual quadro da indústria petroquímica nacional situe-se distante em relação ao padrão internacional da indústria, estão abertas para serem exploradas formas alternativas de coordenação, tanto hierárquicas como cooperativas, em termos de explorar a presença de co-produtos em processos mais utilizados, buscar segurança de abastecimento no mercado, evitar distorções em mercados *up* e *downstream*, estabelecer mecanismos de barreiras à entrada, promover alianças tecnológicas e comerciais, fazer acordos para obter benefícios da renda primária gerada na indústria de petróleo em negócios com a indústria petroquímica, etc. A integração

vertical é uma característica típica do setor, e seus determinantes podem ser explorados, assim como podem ser firmados contratos de longo prazo entre os segmentos produtivos petroquímicos as demais atividades econômicas (CHUDNOVSKY e LOPES, 1993: 28; 1995: 9). Tais características contribuem para impor uma dinâmica regulatória natural que reduz a incerteza e o oportunismo dos agentes, permitindo que o setor seja distinto de outros segmentos da economia.

Entretanto, no quadro de dominância privada após o processo de desestatização, surge espaço para atuação de um setor produtivo estatal revisado, ainda que sob participação diminuta no setor petroquímico em relação ao que ocorrera no passado. Esta atuação decorre de o momento pós-privatização demonstrar que numa economia desregulamentada e sem a existência do monopólio do petróleo não se pode impedir que a Petrobrás, como empresa, mantenha-se com reduzida participação nas centrais e sem participação nas *downstream* petroquímicas. Até o momento, a regulamentação da quebra do monopólio do petróleo deixa em aberto à Petrobrás a possibilidade de agir como empresa para que possa competir com seus pares internacionais. Não está explícito que a Petrobrás deva sair ou entrar no ramo da petroquímica, mas que poderá agir como empresa de petróleo com liberdade empresarial nos limites dos cumprimentos legais de uma empresa do setor produtivo estatal. O projeto de Lei 2.142/96 que regulamenta a flexibilização do monopólio do petróleo observa, no art. 62, que a Petrobrás pode desenvolver quaisquer outras atividades correlatas ou afins às atividades de pesquisa, refinação, processamento, comércio e transporte de petróleo¹²². Como a produção de petroquímicos é derivada da atividade petrolífera torna-se possível seu exercício pela Petrobrás, uma vez que a livre concorrência com outras empresas no mercado levará a buscar áreas de atuação próximas da atividade principal, no intuito de aumentar a rentabilidade de seus negócios.

¹²² O projeto de Lei 2.142/96 foi aprovado na Câmara dos Deputados por 307 votos sim a 107 não e 4 abstenções, em março/1996, e atualmente encontra-se em tramitação no Senado Federal. O projeto institui o Conselho Nacional de Política Energética - CNPE - órgão formulador da política energética e cria a Agência Nacional de Petróleo - ANP - órgão regulador e fiscalizador da atividade petrolífera. A Petrobrás continua estatal, mas perde o monopólio da prospecção, extração e refino de petróleo; tem o benefício em caso de empate com outra concorrente nas licitações públicas; está desobrigada a cumprir as exigências da Lei de Licitação quando for concorrer a novas concessões para pesquisa; pode promover parcerias com empresas nacionais e internacionais; está livre para exercer atividade fora do território nacional; e pode constituir subsidiária em associação majoritária ou minoritária com outras empresas.

O estabelecimento legal de condições para a Petrobrás agir com mais autonomia empresarial em seus negócios possibilita estabelecer ligações com o setor petroquímico que foram desfeitas com o programa de privatização, uma vez que impedi-la de promover integração vertical num sistema competitivo aberto poderá ser nefasto para a sobrevivência tanto da indústria de petróleo como para a indústria petroquímica do país¹²³. Não é sem razão que a Petrobrás vem, inicialmente, adotando estratégia política de propor, com alguns grupos econômicos com atuação na petroquímica, a formação de consórcios de empresas, a fim de explorar determinadas correntes petrolíferas em suas refinarias para produção de petroquímicos. Enquanto tramita o projeto de lei que regulamenta a flexibilização do monopólio do petróleo tem-se utilizado da estratégia de formação de consórcios de empresas para ficar livre de pedir autorização ao Congresso Nacional, o que deveria ser realizado caso fosse o objetivo de se criar uma nova empresa estatal. Com esta forma de ação, a Petrobrás ignora a autorização dada pelo poder legislativo à Petroquisa, no passado, para criar empresa, pois a recorrência desta subsidiária para retornar à atividade petroquímica não teria apoio político, já que esta praticamente saíra de um programa de privatização, e sua inclusão poderia ser interpretada como retorno e contribuir para inviabilizar um projeto que se mostra ainda incipiente para ser padrão à indústria em geral.

A estratégia de formação de consórcio, parceria e *joint-venture* está vinculada à proposta de mudança institucional definida pela nova lei sobre política energética do país, que propõe a Petrobrás definir as áreas que pretende explorar, desenvolver e produzir em consideração à capacidade financeira para realizar os investimentos necessários. Ao recorrer a estas formas de empreendimentos conjuntos, a Petrobrás busca ampliar a capacidade de obtenção de recursos para investimentos e elevar o número de áreas de atuação a ser requerida junto ao órgão regulador, Agência Nacional de Petróleo - ANP.

Nestes termos, em seu primeiro movimento, a Petrobrás estabelece um consórcio com a empresa Rio Polímeros, composta pelas associações entre os grupos Suzano, Unipar e Mariani, para implantação do projeto gás-químico junto à Refinaria de Duque

¹²³ Declaração de José Fantini - Superintendente do Serviço de Planejamento da Petrobrás: "A Petrobrás fez entender que, quebrado o monopólio, mantidos os portos abertos e aceito a globalização do mercado, impedir de adentrar em outros segmentos seria expor a situação que poderia ser fatal para os interesses nacionais" (entrevista em 25/07/1996).

de Caxias (RJ). Com utilização do gás natural como matéria-prima gerada no processo de refino de petróleo, o consórcio cria central de matérias-primas com participação da Petrobrás e da Rio Polímeros, voltada a produzir eteno destinado à fabricação de polietileno de alta e baixa densidade para a unidade privada da Rio Polímeros. Na segunda incursão, a Petrobrás obtém a aprovação para instalar um pólo petroquímico ligado à Refinaria de Paulínia (SP), em consórcio com os grupos Odebrecht, Itaú e Ultra e a associação Proopet. Com fornecimento de matéria-prima e energia de mais outras três refinarias existentes em SP e aproveitamento de gás natural da Bolívia, o empreendimento apresenta uma central de matérias-primas com participação da Petrobrás e dos demais representantes privados, voltada a fornecer propeno e eteno para a produção privada de polipropileno, óxido de eteno e ácido de acrílico. As características diferenciadas entre projetos têm o significado comum para a Petrobrás em termos de constituir o início de um novo padrão de empreendimento associativo no setor. Os acordos de acionistas e comerciais, que anteriormente reduziram participação nas centrais de matérias-primas, passam a ser substituídos por melhores condições de participação nas decisões dos empreendimentos e na obtenção de seus rendimentos alcançados ao longo da cadeia produtiva petroquímica¹²⁴.

Além desta característica, a condição de único ofertador de nafta e de gás natural e a possibilidade de desenvolver a atividade petroquímica de forma isolada colocam a Petrobrás na redefinição do futuro da petroquímica privada. A estrutura produtiva da Petrobrás inviabiliza, no curto prazo, o estabelecimento de uma possível unidade de craqueamento privada de nafta sem estar vinculada a um projeto maior de refino de petróleo. Assim também a importação de nafta, como possível solução, depara-se com custos que reduzem a competitividade e defronta-se com dificuldades de acesso ao

¹²⁴ O primeiro projeto, assinado no mês de setembro de 1996, consumirá investimentos da ordem de US\$ 700 milhões, com recursos em torno de US\$ 210 milhões da Petrobrás e US\$ 490 milhões do setor privado. A expectativa é de o empreendimento começar a operar no terceiro trimestre do ano 2.000. O segundo projeto foi assinado no mês de outubro de 1996 e prevê investimentos em torno de US\$ 4,8 bilhões, com recursos da ordem de US\$ 2,8 bilhões da Petrobrás e US\$ 2 bilhões da iniciativa privada. A expectativa é de que o complexo comece a operar no final de 1998 (GM 12 e 13/out/1996). Além destas realidades de projetos integrados público-privados, ocorrem articulações políticas no Congresso Nacional visando transformar a flexibilização numa espécie de reforçamento da Petrobrás através de discussões sobre a montagem de complexos petroleiro-petroquímicos na BA e RS, centralizados respectivamente em Aratu e Triunfo. No Sul, a Copesul participaria de projetos petroquímicos junto às refinarias existentes no RS da Petrobrás e da Ipiranga, podendo estender-se esta ação no PR. No Nordeste, a Copene participaria em projeto semelhante junto à Refinaria da Petrobrás na BA, podendo estender para outras unidades da federação nesta região (GAMA FILHO, 1996: 1).

mercado, em razão de ser um produto de baixo grau de comercialização externa. Como a nafta tem peso considerável na estrutura de custos, a ação da Petrobrás passa a ser fundamental para viabilização de cada empreendimento petroquímico, levando, com isso, os interesses privados a realinharem suas definições estratégicas em torno de novos investimentos associativos e/ou solicitarem política duradoura de suprimento de matéria-prima para os empreendimentos existentes¹²⁵.

Este quadro coloca a estatal petrolífera como força econômica no desenvolvimento da indústria petroquímica privatizada. Tal importância deve-se ao fato de possuir na propriedade da matéria-prima um dos principais fatores de competitividade setorial, e na grandeza de seu porte empresarial um parceiro forte para enfrentar no mercado aberto concorrentes que desenvolvem de forma integrada as atividades petrolíferas e petroquímicas. Como a retomada do crescimento é um desejo intersetorial em bases que garantam condições de competitividade, os agentes público-privados voltam-se para ampliar a capacidade de investimento setorial e garantir condições adequadas de produção. Esta configuração permite que um segmento do setor produtivo estatal exerça papel importante na expansão do setor num quadro de redefinição da intervenção do Estado na economia, podendo ser utilizado como instrumento de política industrial por vincular projetos de expansão à participação de segmentos produtivos à montante e à jusante, assim como constituir-se em um instrumento de intervenção que gere conhecimento setorial, compense a falta de recursos próprios e incentive a reestruturação setorial.

No novo quadro de intervenção pública para o setor petroquímico, o Estado continua a desempenhar função importante como instância de financiamento de longo prazo no setor, dado que a falta de tradição do sistema bancário privado de promover este tipo de empréstimo permite que o BNDES continue sendo o banco financiador petroquímico. Mesmo que as condições sejam menos favoráveis em decorrência do

¹²⁵ Afirmação de Hélio Meirelles- Assessor de Diretoria da Petroquisa: "A grande questão para a petroquímica hoje é a questão Petrobrás. Ainda que o governo planeje fazer crescer a importância do empresário privado, setores mais ativos em novos investimentos e na ocupação de espaços, a Petrobrás defensora de matéria-prima passa a ser elemento fundamental para a própria viabilização da cadeia petroquímica. Nafta e gás natural têm peso fundamental nos custos de produção, qualquer variação tem impacto na cadeia produtiva. Nestes termos, a ação da Petrobrás, enquanto detentora destes insumos, é fundamental como fator de competitividade do setor" (entrevista em 05/07/1996).

cancelamento de parte das políticas estatais de promoção, a oferta pública de crédito pode contribuir para diminuir as necessidades de capital do empresariado petroquímico que, submetido à pequenez da estrutura empresarial, depara-se com a necessidade de capital para promover investimentos com prazo de amortização, período de carência e custo de financiamento adequados. O BNDES pode, nos quadros das novas formas de regulação estatal, cumprir a função de fazer de suas operações instrumento de correção das deficiências estruturais petroquímicas, vinculando a concessão de financiamentos para projetos de expansão que priorizem o aumento do porte das empresas e o estabelecimento de estratégia tecnológica.

Continua a ser recorrente a participação do Estado na atividade de P&D petroquímica, uma vez que as características apresentadas pelas empresas de porte reduzido e capacidade financeira limitada não geram recursos próprios e em proporção necessária para manterem estrutura e ritmo de atividades tecnológicas segundo o padrão internacional do setor. Projetos tecnológicos exigem montantes de recursos elevados, levam tempo e enfrentam altos riscos, tornando difícil o envolvimento somente das empresas privadas nacionais. Os avanços tecnológicos alcançados internamente demonstraram que o estágio alcançado fora resultado de articulações público-privadas que levaram ao crescimento da participação nacional no suprimento de insumos tecnológicos e à evolução do aprendizado tecnológico setorial, ainda que não fossem suficientes para constituir um núcleo endógeno de dinamização tecnológica para o setor. Estímulos diversos que fizeram parte da agenda pública destinada a apoio às atividades de P&D, como redução tributária, esquemas de financiamento, depreciação acelerada, não tendem a ser ignorados nas novas formas de regulação setorial petroquímica. Afinal, não se pode ignorar o exemplo das experiências vividas pelos principais países produtores petroquímicos da Organização para Cooperação Econômica e Desenvolvimento - OCDE -, que buscaram, mesmo no quadro de redefinição do papel do Estado, realizar acordos de cooperação público-privada para manterem os departamentos privados de P&D em constante e estreita ligação com centros de pesquisa baseados em universidades, visando gerar novas tecnologias, bem como beneficiar-se das reduções tributárias, deduções de impostos e depreciações da infra-estrutura tecnológica, objetivando reduzir os custos dos investimentos em P&D (GUERRA, 1991: 249 e 250).

Tendo em vista a provisão de matérias-primas para o setor continuar nas mãos do Estado, a determinação de seu preço faz parte da agenda da regulação pública. A importância desta regulação prende-se ao fato de a nafta petroquímica representar entre 60% e 70% dos custos totais de uma central de matérias-primas, sendo a fixação de seu preço determinante para a competitividade setorial. Tradicionalmente, a regulação estatal sempre fixou o preço da nafta abaixo do preço internacional, contribuindo para garantir a viabilização financeira dos empreendimentos petroquímicos e não provocar impacto negativo na formação dos preços dos produtos ao longo da cadeia produtiva. Ainda que o processo de desregulamentação setorial tenha, desde 90, levado à revisão do preço da nafta, tentando, com isso, aproximá-lo do preço fixado no mercado internacional, sua determinação envolve não somente aspectos econômicos, que assegurem a manutenção da rentabilidade do parque refinador nacional, mas também aspectos políticos que contemplem as reivindicações do setor petroquímico. Cabe ao Estado, enquanto instância coordenadora dos diferentes interesses, continuar decidindo sobre a política de formação do preço da nafta no sentido de promoção de estímulo ao desenvolvimento e instrumento auxiliar importante da competitividade setorial. Esta política tende a reduzir a fixação de preço de forma artificial e ser estabelecida em função da presença do setor produtivo estatal petrolífero nas centrais de matérias-primas, dentro de um relacionamento que permita participar de seus resultados financeiros e envolver-se na determinação de suas estratégias. É necessário achar uma forma de integração em que a fixação do preço da nafta resulte de um processo que não fragilize a indústria petrolífera (vender nafta a preço abaixo das oportunidades internacionais ou obrigar a vender nafta em vez de fazer outras utilizações mais lucrativas) e nem traga prejuízo à indústria petroquímica (elevação dos custos e, por consequência, redução da competitividade).

Ações institucionais públicas também podem ocorrer, visando tanto preservar a rentabilidade empresarial como liderar as negociações entre empresas dos países participantes nos marcos do Mercado Comum do Sul - MERCOSUL. Existe um espaço para ação de coordenação pública entre os diversos interesses, visando evitar superposição e adotar complementariedade entre as indústrias petroquímicas da região. A partir de conhecimento sobre as características regionais, como disponibilidade de matérias-primas, tamanho dos mercados, custos de transportes, estado da infra-estrutura, incentivos fiscais, créditos disponíveis, etc., pode-se empregar negociações entre os Estados visando auxiliar na criação de empresas privadas conjuntas, permitir a produção

integrada, possibilitar o desgravamento tributário, equalizar o regime cambial, promover acordos de restrições voluntárias, obter reciprocidade em termos de benefícios sociais, etc. (CHUDNOVSKY et al. 1996: 157-218). Os Estados podem empregar suas capacidades de negociação na ordem da expansão da indústria petroquímica regional, de forma a atender de modo balanceado os interesses privados entre os países.

A preocupação ambiental em torno da atividade petroquímica aparece como um dos aspectos centrais para o exercício das políticas públicas. A existência de passivo ambiental gera externalidade negativa, requerendo, portanto, medidas que venham impedir riscos ambientais maiores para a sociedade. Como a experiência internacional mostra que os processos definidores de critérios para melhorar a gestão ambiental dependem de esforços cooperativos público-privados, abre-se a possibilidade de se estabelecer uma agenda de *concertación* entre o Estado e empresas privadas em torno do melhoramento da administração ambiental. São vários os aspectos que podem ser discutidos e acordados, visando o estabelecimento de parâmetros de gestão ambiental semelhantes aos dos países desenvolvidos: estabelecer uma legislação que exija controle de emissões de resíduos poluentes e promova a recuperação e reciclagem de produtos; estimular a criação de associações e programas voltados a difundir a preocupação ambiental, discutir formas de produção sem provocar degradação do meio ambiente e estabelecer normas sobre a qualidade da gestão ambiental; vincular a oferta de determinados serviços públicos à performance ambiental das empresas; estimular a incorporação de novas tecnologias que produzam a um menor custo ambiental; fixar planos conjuntos de curto e médio prazos para melhorar o controle ambiental, etc.

Para uma economia aberta e desregulamentada, o Estado tem a função de combater as práticas desleais no comércio externo que afetam os produtores petroquímicos domésticos, tendo em vista os preços no mercado internacional, que se situam em bases inferiores às existentes no mercado doméstico, e as práticas predatórias no comércio interno, que levam produtores a adotar atitudes monopolísticas que afetam setores usuários demandadores de produtos petroquímicos. No comércio externo, por exemplo, os preços fixados em parâmetros que consideram somente os custos variáveis podem provocar, internamente, redução na participação do produto no mercado, elevação da capacidade ociosa da indústria, diminuição da rentabilidade empresarial, etc. O Estado pode estabelecer medidas restritivas discriminando fornecedores, visando preservar os produtores domésticos, porém desde que não venha a se constituir em

alguma forma de proteção que inviabilize mudanças estruturais que porventura esteja empreendendo.

O exercício do papel do Estado na configuração da nova forma de regulação petroquímica situa-se distante da antiga regulação fundada nos arranjos corporativos entre o Estado e o empresariado setorial sob o modelo de desenvolvimento substitutivo de importações. Realiza-se sob um quadro mais amplo, de abrangência nacional quanto a instrumentos horizontais que se estendem a outros segmentos, sem contudo utilizar instrumentos verticais que privilegiam a visão de longo prazo, por achar que em um setor desregulamentado não cabe ao Estado adotar medidas nesse sentido. A melhora dos ciclos de negócios pós-1993, expressa pelas condições expansivas do mercado interno e pelo comportamento favorável dos preços no mercado internacional, abre espaço para ajustar esta forma de regulação estatal e a capacidade do setor privado estabelecer sua liderança na definição da nova regulação petroquímica. Mas, como observa ERBER (1995: 52 e 53), o tempo para definir o novo regime de regulação setorial não é infinito e está fora do controle nacional, pois o mercado, com sua natureza cíclica internacional, dita o ritmo dos negócios petroquímicos em economia aberta. Com isso, torna-se urgente dar início a um novo regime. Todavia, esta questão coloca-se como desafio, pois "(...) a nova regulação só será possível em um quadro econômico e político que lhe garanta eficácia. A incerteza quanto à existência futura desse quadro constitui a principal ameaça à sobrevivência da indústria petroquímica brasileira".

Por sua vez, entende-se que a continuidade do processo de desenvolvimento da indústria petroquímica decorre da necessidade de criar novos esquemas de interação público-privada ainda por definir. Existe uma grande interrogação acerca da forma em que este arranjo interativo poderá resultar, mas com certeza deverá prover de um melhor conhecimento do que está ocorrendo no setor privado e do surgimento de novos enfoques em matéria de políticas públicas para o setor industrial (CHUDNOVSKY e LOPES, 1995: 28). Se o futuro ainda tende a provocar inquietação acerca da melhor forma de processar a intervenção, o presente tende a dizer que a indústria petroquímica não pode funcionar sem algum tipo de intervenção. Neste quadro, abrem-se novas perspectivas para o Estado e sua relação com o processo de desenvolvimento setorial, pois, como afirma EVANS (1989), os Estados não são mercadorias padronizadas, apresentam-se em grande variedade de tamanho, formas e estilos.

7.2 CONSIDERAÇÕES 'PÓSTUMAS' PARA A DEFINIÇÃO DE UM PROGRAMA DE PRIVATIZAÇÃO PARA A INDÚSTRIA PETROQUÍMICA

Torna-se importante considerar que a implantação da indústria petroquímica no Brasil situou-se num quadro em que a participação do Estado fora vital para estimular a produção de insumos básicos que provocavam estrangulamentos na matriz industrial e eram considerados estratégicos para se buscar o desenvolvimento autônomo do país. A ação do Estado permitiu superar limites estruturais colocados pelas características da indústria petroquímica em termos de exigência de recursos para investimentos, tempo para construção das plantas, economia de escala e acesso a tecnologia; e barreiras situadas em nível doméstico expressas através da falta de disponibilidade financeira, desconhecimento tecnológico e inexperiência empresarial. A atividade estatal fora fundamental para dar direção estratégica à indústria, regular a entrada de participantes, fornecer subsídios aos investimentos, fixar proteção tarifária e não-tarifária, determinar preços favoráveis para aquisição de matérias-primas, facilitar o acesso a financiamentos, promover condições facilitadas de acesso ao mercado externo e participar diretamente na produção de petroquímicos. A política setorial pública veio a constituir um dos determinantes estruturais do desenvolvimento da indústria petroquímica, possibilitando ao país, em reduzido tempo, situar-se entre os maiores produtores mundiais.

O Estado criou condições institucionais para que o capital doméstico pudesse adentrar num segmento produtivo oligopolizado dominado por grandes corporações multinacionais. Neste contexto, possibilitou a formação do empresariado nacional no setor através do estabelecimento de condições que permitiram o exercício de funções gerenciais e a participação nos processos decisórios em iguais condições com os demais sócios. Através desta ação, agregou capitais regionais em interesses comuns por meio de interdependências produtivas existentes nos pólos petroquímicos; desenvolveu no empresariado local a cultura de crescimento movida pela seqüência de investimentos em implantação e ampliação da estrutura produtiva petroquímica; e criou condições para permanência, ao longo do tempo, dos capitais internos no setor, por meio de apoio institucional nos momentos de conjuntura econômica desfavorável e através do impedimento de criação de pólos petroquímicos privados multinacionais concorrentes. Sob este ângulo, as trajetórias empresariais foram conformadas pela ação estatal,

resultando em maior participação do capital nacional na ocupação de um espaço produtivo estratégico para a estrutura industrial do país.

O Estado teve capacidade de criar condições atrativas ao capital multinacional nos empreendimentos tripartites petroquímicos. Soube convencer o capital forâneo a participar em aliança produtiva não comum em projetos associativos com sócio estatal e em atividades em que o sócio nacional pouco oferecia em contrapartida. Ofereceu condições institucionais vantajosas, submetendo-o a uma estratégia desenvolvimentista sob domínio nacional e ao atendimento de exigências de transferência tecnológica visando obtenção de autonomia produtiva. Trabalhou as concepções estratégicas das diferentes origens do capital multinacional para que participasse conjuntamente dos polos petroquímicos e deu a conhecer que a inserção forânea no mercado produtivo interno somente ocorreria através da associação tripartite.

O conjunto de atuações do Estado no Brasil não se constitui em posição contrária às influências que as ações públicas exercem sobre a indústria petroquímica em nível internacional. As características técnico-econômicas da indústria e a posição estratégica na matriz industrial requerem maior ou menor atuação estatal, dependendo das especificidades da estrutura produtiva e do padrão de regulação existentes em cada país. Situações em que o Estado atua de forma direta na produção, regulação e coordenação setorial são diferentes, em grau de intensidade de intervenção, em relação às ocorrências em que atua de forma indireta, monitorando o impacto da indústria nas diferentes cadeias produtivas, melhorando a infra-estrutura econômica em busca de maior competitividade sistêmica, manejando política comercial em favor da geração de divisas para o país e elaborando legislação contra práticas desleais do comércio externo. Seja de forma mais ativa, seja menos incisiva, o Estado está presente no cotidiano da indústria petroquímica, na medida em que, mesmo no limite da não-intervenção, a trajetória natural de desenvolvimento da indústria impõe a necessidade de certa regulação pública, como nos momentos de ciclo de baixa dos negócios em que promove condições para garantir a rentabilidade da indústria doméstica, e em situação em que a regulação de mercado, ao dificultar o ingresso de *newcomers*, estimula a criar condições para a participação de produtores locais na indústria¹²⁶.

¹²⁶ A indivisibilidade dos investimentos, a exigência de produção mínima e o período não-reduzido dos ciclos dos negócios fazem, nos momentos de excesso de oferta de petroquímicos, a regulação de mercado ser insuficiente para corrigir os problemas decorrentes, conduzindo o Estado a participar do processo de

O contexto internacional é rico em exemplos de vinculações estreitas entre a indústria petroquímica e o Estado. Tanto em países desenvolvidos como em desenvolvimento, diferentes formas de apoio entrelaçam as ações estatais e as estratégias empresariais, evidenciando distintas articulações público-privadas em torno da indústria petroquímica. Ações voltadas a promover preços preferenciais para matérias-primas e administrar política comercial favorável (EUA); a estimular a concentração industrial, eliminar a capacidade produtiva anti-econômica e orientar para a participação em empreendimentos produtivos no exterior (Japão); a definir operação produtiva em torno de áreas de maior valor agregado e impulsionar atividades de P&D (França); a estimular a formação de capital e incentivar a produção voltada à exportação (Coreia do Sul); e a participar de forma integral ou parcial no capital das empresas produtoras (França, Itália, Espanha, Holanda, Áustria, Noruega, Finlândia, Suécia, Israel e México) são exemplos de envolvimento do Estado no desenvolvimento da indústria petroquímica¹²⁷.

Neste sentido, a retirada do Estado no Brasil como agente regulador contrariou a trajetória do desenvolvimento da indústria petroquímica mundial. O marco regulatório público estabeleceu um padrão de comportamento empresarial que levou a um importante grau de homogeneização das decisões sobre os parâmetros da indústria, possibilitando expressivo crescimento nos diferentes segmentos da cadeia produtiva petroquímica. Retirar de forma abrupta a intervenção pública setorial em favor da regulação de mercado numa indústria marcada por elevado grau de concentração de oferta significou uma medida impensada, levando à diversidade das estratégias empresariais em sua trajetória de desenvolvimento. Não é sem razão que as mudanças ocorridas a partir de 1990 levaram a uma inflexão na trajetória de desenvolvimento da indústria, em decorrência da incerteza acerca da sustentabilidade do programa de reformas institucionais, de dúvidas sobre a continuidade da estabilidade econômica, de maior diversidade das estratégias empresariais por falta de um princípio ordenador e do

regulação através de medidas defensivas que venham preservar as empresas locais, assim como as barreiras à entrada para novos produtores no mercado serem superadas pelas ações do Estado voltadas em criar condições ao ingresso de *newcomers* locais, através da adoção de políticas instrumentais (competição, fomento e regulação) e políticas estruturantes (tecnológica e infra-estrutura).

¹²⁷ Maiores informações acerca das ações públicas voltadas a contribuir para o desenvolvimento da indústria petroquímica em nível internacional recorrer a GRAY e WALTER (1983), BOWER (1985), OCDE (1985), SILVA FILHO (1990), ALMEIDA e HELLER (1990) e TEECE (1991).

temor pelas conseqüências negativas que podem resultar de um processo concorrencial sem proteção.

Sem o Estado para presidir a sua expansão e promover manobras anticíclicas, as respostas empresariais foram fortemente defensivas, realizadas num raio de manobra estreito expresso pela própria característica da indústria. As ações empresariais procuraram-se mover dentro de uma estrutura fragmentada e monoprodutora da indústria com reduzida amplitude, tendo em vista as dificuldades de remanejamento da produção e a impossibilidade de fechamento de atividades produtivas não-econômicas. Limitadas, buscaram diminuir custos retraindo o nível de produção, reduzindo o quadro de pessoal, desmontando equipes de P&D e cancelando planos de expansão, não ensejando, assim, uma atualização e renovação do parque industrial petroquímico significativo do ponto de vista da competitividade industrial. Nem a recuperação econômica recente tem convertido as estratégias para o campo ofensivo, tendo em vista o planejamento e a realização de novos investimentos levarem tempo, existir reduzida flexibilidade para alterar a composição do *product mix* a partir da constituição da planta industrial e os investimentos requererem elevados montantes de recursos. Isto posto, percorridos quase dois terços da década de 1990 com a ruptura das regras que presidiram a implantação e expansão do setor petroquímico, permanece o impasse quanto ao desenho futuro que deverá conformar a indústria.

Na verdade a passagem abrupta da regulação estatal para a regulação de mercado desconsiderou a contribuição da ação pública na constituição e desenvolvimento da indústria petroquímica. Não levou em consideração o fato da presença estatal ser dominante no setor petroquímico e de que a nova forma de organização deveria ser definida com a participação pública. Acreditou que o mercado geraria condições para a indústria superar suas fragilidades estruturais em termos de elevar a escala empresarial, promover integração produtiva, gerar economia de escopo, permitir diversificação produtiva, elevar gastos em P&D e desenvolver estratégias mais abrangentes. Todavia, o fato do modelo empresarial ser formado por pequenas empresas monoprodutoras não outorgava o direito de achar que somente a exposição da indústria à competição no mercado lhe daria necessariamente competência para concorrer em melhores condições com os grandes produtores mundiais. Requeria-se, antes, buscar um aperfeiçoamento do sistema empresarial através da redefinição dos papéis público e privado em função do

objetivo de adequar a indústria às novas condições competitivas para fazer frente à maior concorrência de mercado.

Em busca de novo desenho para a indústria, requeria-se criar condições políticas institucionais sem perder o conhecimento técnico-produtivo que o padrão de produção anterior propiciara. Deveria-se aproveitar a capacitação pública obtida em promover o amadurecimento e o apoio ao sócio privado nacional, em experiências nas negociações com o sócio privado multinacional, em aumentar e dinamizar as interfaces da petroquímica em outros segmentos industriais, em harmonizar conflitos surgidos no âmbito das disputas comerciais e regionais, etc. A participação efetiva no desenvolvimento da indústria gerou amplo processo de aprendizado institucional, capacitando o ator estatal para discussões em torno da construção de nova etapa de desenvolvimento da indústria voltada a proporcionar maior competência internacional¹²⁸. Para a reestruturação da indústria petroquímica ocorrer sem o afastamento total do Estado, requeria-se redefinir a função do setor produtivo estatal como suporte de variáveis essenciais para a gestão de política econômica e como instância para uma intervenção pública voltada a promover a reestruturação industrial no país. Neste quadro deveria-se pensar a participação estatal através da importância estratégica da indústria como produtora de insumos para a matriz industrial; da necessidade de controle político da indústria para garantir a soberania nacional no setor; do controle da oferta como parte de instrumento de intervenção; da garantia de investimento mínimo necessário para atender a demanda do sistema industrial; e do fato de ser partícipe de reestruturação setorial em objetivos de política industrial e tecnológica.

Neste sentido, tratava-se de discutir estes termos no contexto de uma articulação público-privada não-antagônica, levando em consideração o objetivo de adequar a indústria petroquímica ao padrão de competição internacional. Para tanto, não se deveria seguir o processo de agressão ao Estado conduzido pelo próprio Estado, no programa de privatização, na medida em que este tratamento torna dificultoso promover mudanças indispensáveis que ajustem os recursos existentes da indústria às

¹²⁸ CASSIOLATO et al. (1993: 288) recorrem ao exemplo de utilização favorável do aprendizado governamental na estratégia de industrialização adotada pela Coréia do Sul para comparar com a experiência brasileira na indústria eletrônica, demonstrando que naquele país o aprendizado institucional não é desperdiçado, ao contrário do Brasil. Observam que o sucesso da estratégia coreana está associado ao contínuo processo de as agências governamentais acumularem conhecimentos industriais específicos e se adaptarem à política segundo as mudanças circunstanciais.

características do padrão concorrencial do setor¹²⁹. Requeria-se buscar a remodelação e a modernização da regulação estatal no âmbito de nova relação público-privada que levasse em consideração os interesses da economia nacional. Afinal não se trata de alterar bruscamente a fronteira público-privada na estrutura petroquímica simplesmente como consequência do esgotamento da capacidade de orientação do Estado brasileiro, e sim apreender novas formas de articulação público-privada que resultem em processos de avanço produtivo. As questões relevantes para a indústria petroquímica são de outra natureza, pois existem elementos fundamentais da dinâmica de acumulação setorial e limites estruturais da indústria petroquímica que devem ser considerados no projeto de reestruturação industrial sob pena de promover uma regressão ao estágio industrial alcançado.

Como o Estado constitui instância decisiva para articular a relação público-privada, poderia-se criar novo consenso entre os atores em torno de um novo modelo de desenvolvimento setorial. Nesta perspectiva cabe criar instâncias e arenas de agregação de interesses no intuito de definir uma agenda mínima capaz de abrir espaço para uma negociação de ganhos e perdas a seus participantes no processo de reestruturação produtiva petroquímica. Com a reestruturação assumindo a forma concertada público-privada seria possível estabelecer uma estratégia de enfrentamento propositivo voltado a constituir condições competitivas da indústria em contraposição à reestruturação realizada através do mercado, promotora da heterogeneidade estrutural tendo em vista reforçar os processos de individualização e aprofundar a divisão entre eleitos e excluídos¹³⁰. Através da recuperação do estilo concertativo poderia-se hierarquizar problemas e medidas considerando o estado atual da economia e as condições de viabilidade política voltadas a formular e a implementar uma política

¹²⁹ A frase "processo de agressão ao Estado conduzido pelo próprio Estado" foi tomada de empréstimo de PRADO (1994), na apresentação de sua tese de doutoramento, ao expressar como a privatização estava sendo tratada no campo das decisões políticas do Estado.

¹³⁰ Em consonância com os argumentos de TAPIA e ARAUJO (1994: 78-80), formas corporativas em favor da reestruturação produtiva a partir da via concertada tendem a gerar estratégias de enfrentamento propositivo baseado na negociação entre o público e o privado, voltada a atender os interesses coletivos, enquanto a reestruturação via mercado tende a impor uma lógica induzida por empresas e determinada por fatores ambientais como abertura comercial, globalização dos mercados, etc., aprofundando aspectos privilegiadores de curto prazo e promovendo a divisão entre segmentos organizados e não-organizados na sociedade.

setorial petroquímica, como parte de um projeto maior que envolvesse os interesses da sociedade brasileira.

Exemplos internacionais evidenciam a capacidade dos Estados nacionais utilizarem suas empresas como instrumento de reestruturação industrial, numa demonstração de que a crise econômica com que se deparam diferentes economias não resultou em liquidação horizontal das funções dos atores produtivos estatais. Em países como a França e a Itália, onde a dimensão do Estado empresário não tem sido pequena, promoveram-se arranjos políticos setoriais em torno de um projeto mais geral de reestruturação produtiva, dando aos segmentos do setor produtivo estatal, por terem trajetória de desempenho competente, condições de agente do processo de reestruturação e de reinserção da economia num novo quadro econômico internacional. Para tanto, estes países possibilitaram maior flexibilidade estratégica na condução do papel das estatais por conferir liberdade de ação na direção de seus negócios no sentido de torná-las em condições de manter e conquistar performances competitivas. Foram dadas melhores condições para o exercício de autonomia administrativa no intuito de adequá-las à adoção de novos paradigmas tecnológicos, novas formas organizacionais, novas relações capital-trabalho e novas formas de estratégias expansivas¹³¹.

Esta orientação fez as estatais petrolíferas ENI e EDF terem participações ativas no programa de reestruturação industrial na Itália e França respectivamente. Legitimadas por um projeto que se definiu como instrumento importante na reorganização produtiva interna, estas empresas evoluíram, apresentando expansão diversificada e internacionalizada no primeiro caso, e significativo crescimento interno no segundo. Nestas empresas foram desenvolvidas novas modalidades contratuais com o governo, sendo uma das mais referendadas o contrato de gestão pelo qual são negociados objetivos a serem alcançados pelas suas administrações. As empresas passaram a ser controladas por meio de indicadores de gestão como produtividade, rentabilidade, liquidez, investimento, etc. O não-cumprimento dos objetivos acordados possibilita um processo de revisão do contrato e a substituição da diretoria sempre que as metas não são obtidas em decorrência de fatores passíveis de controle considerados no contrato de gestão. As empresas são regidas por princípios de eficiência e de

¹³¹ Segundo MALTA (1989) apud CONTRERAS (1994: 202), as empresas estatais foram pautadas pelo princípio de eficiência e de liberdade de gestão, liberando-se de tutelas administrativas e técnicas do

liberdade administrativas em contraposição a tutelas dos governos que impedem de operar numa economia cada vez mais competitiva. Avaliações realizadas ao longo dos anos apontam resultados positivos nestas experiências, o que vem demonstrar que, quando se criam adequadas condições de gestão e de controle, as empresas estatais podem bem desempenhar suas funções em ambientes competitivos (CONTRERAS, 1994: 202).

Tomando estas referências como exemplo, caberia estabelecer arranjos políticos que primassem tanto pelo entendimento do papel relevante do setor produtivo estatal, não somente para promover a expansão como para superar a crise econômica, quanto pela compreensão do setor privado que seria perdedor, no médio prazo, com a desconsideração do ator estatal como partícipe do processo de desenvolvimento da indústria. Deveria-se, para tanto, ter como preocupação central superar o tamanho da organização empresarial petroquímica nacional como a grande barreira que impede a promoção de estratégias de ajustes e de crescimento, e considerar que a petroquímica internacional tem sido espaço permanente de reposicionamentos empresarial e acionário em sua trajetória de expansão. Por consequência, qualquer processo de reorganização produtiva deveria, antes de esperar pelo aparecimento de novos atores pulverizando ainda mais o quadro empresarial existente, ser conduzido para reduzir seus participantes, objetivando alcançar maior tamanho empresarial, tendo em vista as estratégias das concorrentes internacionais serem estabelecidas sob a ordem de dezenas de bilhões de dólares. Seguindo o exemplo bem-sucedido de congêneres internacionais, caberia definir a forma adequada de utilização da empresa estatal como instrumento ativo de reestruturação setorial voltado a promover modificações empresarial, acionária e produtiva em direção da empresa de grande porte. Neste caminho, não estaria descartada a possibilidade de menor participação estatal no nível que não descaracterizasse sua participação em termos de objetivos econômicos e políticos em favor de um projeto maior que viesse adequar a indústria de maior respaldo tecnológico, integração produtiva, diversificação da produção, resistência à competição e capacidade de direcionar prioridades. O importante a considerar na nova configuração empresarial é que qualquer desestatização que proventura viesse a ser configurada deveria ocorrer dentro de um projeto de reestruturação industrial que levasse em consideração as

contribuições que o segmento produtivo estatal poderia representar em termos de seu tamanho empresarial, capacidade de negociação, instrumento de integração produtiva, visão estratégica de longo alcance e instância com legitimidade política para coordenação.

Nesta perspectiva, entende-se que a Petrobrás poderia ser a empresa produtiva estatal com condições de aglutinar os interesses públicos e privados em favor de um processo de reestruturação industrial. Afinal, destaca-se entre o grupo de empresas estatais pelo desempenho competente da função empresarial e através do auxílio no fortalecimento do capital nacional. Para alcançar esta posição, a Petrobrás soube utilizar a face pública e a face privada presentes em empresas do sistema produtivo estatal para obter elevada autonomia e poder decisório em favor de um projeto estratégico de desenvolvimento próprio. Estas características decorreram da construção de uma identidade política que lhe permitiu ter condições de adquirir, acumular e mobilizar recursos de poder para implementar uma política direcionada em favor do desenvolvimento do país (CONTRERAS, 1994: 14). Tal capacitação permitiu, mesmo no período adverso dos anos 80, formular projetos nas áreas de petróleo, fertilizantes, petroquímica e comércio exterior que garantiram a constituição de empresa de porte de reconhecimento internacional. Através de sua autonomia relativa, teve condições de negociar projetos com governos e segmentos privados, impondo ritmo expansivo às suas estratégias num período em que a maioria das empresas do setor produtivo estatal se defrontava com dificuldades econômico-financeiras e com fortes controles sobre seus gastos, limitando suas ações e desempenhos. A Petrobrás soube utilizar a face empresarial para capacitar a permanência das estratégias ofensivas, mesmo quando esmaece a sua face pública em decorrência da deterioração do padrão de intervenção estatal na economia¹³². Nestes termos, acredita-se que, se a liderança da estatal foi importante, no passado, para sustentar o modelo tripartite por conferir ritmo e orientação estratégica, o uso de sua face privada, no presente, poderia permitir a remodelagem empresarial petroquímica em direção ao padrão internacional da indústria.

¹³² Em consonância com COHN (1995), quando a Petrobrás vê esmaecerem-se os traços de sua face estatal, sua ação volta-se para o uso mais intenso da face privada, o que permitiu que, através de uma lógica empresarial determinada, continuasse a ser um "Leviatã produtivo" destacado nos anos 80.

Por seu turno, entende-se que o não-estabelecimento de um projeto global para a sociedade possibilitou o crescimento de forças políticas que possuem reduzida compreensão do papel das empresas estatais na economia. Esta ocorrência reforçou o ativismo de interesse privado sobre a área pública, abrindo espaços para os argumentos neoliberais alimentarem a liquidação horizontal das empresas estatais. Em particular, o discurso em favor da substituição da regulação estatal pela regulação de mercado levou a classe empresarial e os gestores das políticas públicas a desconsiderarem a especificidade setorial da indústria e a contribuição que a empresa estatal poderia dar ao processo de estruturação industrial. Como resposta a estas desconsiderações, o quadro atual está recolocando o motivo que levou o Estado a entrar no processo produtivo petroquímico como empresário. No passado, a incapacidade técnico-financeira dos capitais nacionais levou o Estado a adentrar a indústria e estabelecer uma estratégia de desenvolvimento para uma indústria petroquímica integrada público-privada. No presente, a complexidade do quadro econômico e a dificuldade de estabelecer cenários seguros têm renovado a incapacidade técnico-financeira dos capitais nacionais para enfrentar os concorrentes internacionais, suscitando o seu atrelamento em torno de um sócio estatal com maior tamanho e capacidade empresarial. A aproximação privada do ator estatal tem se configurado, como foi visto no item anterior, como operação de sobrevivência individual de alguns grupos econômicos e de revitalização do setor produtivo estatal, mas pode se constituir no início de um processo que poderá resultar numa discussão sobre a função das empresas estatais para os interesses estruturais da indústria brasileira dentro de um projeto nacional de desenvolvimento que redefina as funções pública e privada em busca da estabilidade e do crescimento econômico.

Como a extensão setorial da análise insere-se num contexto mais abrangente, abarcando outros segmentos produtivos, os projetos setoriais devem estar presentes num programa geral, definido por um novo modelo de desenvolvimento que aglutine interesses público e privado na elaboração de estratégias de longo alcance. A história recente tem demonstrado que a ausência de alianças estratégicas entre os diversos segmentos econômicos e sociais e o Estado impede a realização de projetos passíveis de serem realizados. Requer-se, portanto, que existam projetos explícitos para promover ampla discussão e que resultem em propostas definidoras de compromissos públicos e privados. O quadro econômico e político deve propiciar condições para formulação e defesa das propostas, pois afinal não existe somente uma alternativa. Deve-se partir da

concepção de que diferentes projetos desabam em formas políticas que conduzem a ações políticas na sociedade, gerando, por sua vez, acordos em torno de questões viáveis e não-viáveis. Assim, somente definições sobre questões pactuadas podem levar à redefinição institucional do Estado e ao reposicionamento comportamental do empresariado, num jogo de soma positiva cujo resultado levará ao crescimento com equidade.

CONCLUSÃO

A indústria petroquímica passou a assumir importância nos planos de ação do Estado na medida em que as necessidades postas pela estrutura industrial estavam a exigir a implantação deste setor. Em seu início, o desenvolvimento da petroquímica era visto como a decorrência da expansão dos setores privilegiados nos planejamentos públicos. Tentou-se estimular este segmento produtivo no contexto da busca de auto-suficiência do petróleo e da expansão da indústria química. Porém, o caráter mais estabilizador do que estimulador dos investimentos e a preocupação de impedir que o capital multinacional adentrasse os segmentos petroquímicos básicos impediam maiores avanços em sua estrutura industrial. Com as mudanças do regime político e da orientação ao padrão de desenvolvimento, a petroquímica passou a ser objeto de planejamento público setorial, e de ação articulada público-privada, voltados à constituição da indústria na matriz industrial do país. A criação da Petroquisa para atuar em negócios petroquímicos em associação com o capital privado significou a passagem da etapa de responsabilidade estatal somente em relação às funções de planejamento e fixação de diretrizes, e de responsabilidade da iniciativa privada em relação às funções à ação executiva, para um arranjo institucional maior em que o público e o privado atuariam conjuntamente no desenvolvimento da indústria.

O sócio estatal - Petroquisa - incorporou a função reservada ao setor produtivo estatal de ser instrumento da acumulação capitalista e executor do programa de governo para o setor ao proteger os interesses nacionais e criar o empresário privado nacional petroquímico. Esta agenda abrangeu o exercício de várias tarefas, expressas através de negociações com empresários brasileiros para convencê-los a atuar na indústria; negociações com empresas internacionais para participar do setor e fornecer tecnologia; fornecimento de quadros técnicos e administrativos para implantação dos projetos e posterior administração dos empreendimentos; coordenação da estrutura e do funcionamento integrado do parque petroquímico; investidor inicial de recursos e reinvestidor de lucros operacionais; fornecimento de nafta a preço diferenciado; e concessão de empréstimos, negociação de financiamentos externos e avais a empréstimos obtidos pelas empresas. Estas condições possibilitaram que a Petroquisa administrasse o jogo de relações de maneira vantajosa num amplo movimento de negociações, combinando o papel de empresário do setor produtivo estatal e a função

de articulador de interesses privados em favor do crescimento setorial petroquímico, junto às instâncias públicas e ao meio privado de sua intervenção.

O arranjo institucional voltado a estruturar a indústria petroquímica estendeu-se a outras agências públicas - BNDES, CACEX, CDI, FINEP, INPI, CPA, CIP, CNP e ministérios - com funções distintas, mas com objetivos comuns de contribuir para viabilizar um programa setorial de desenvolvimento industrial. Destaque para o BNDES, cuja mudança de orientação do padrão de financiamento em favor do capital privado nacional tornou-o o núcleo financiador dos projetos de investimentos do setor. A interdependência entre as prioridades de ação da agência financeira e a estratégia de desenvolvimento do executivo para o setor possibilitou a execução de uma postura mais agressiva em operações financeiras voltadas a atender as necessidades de estruturação industrial. O BNDES promoveu o revigoramento de velhos fundos de financiamentos e criou novos instrumentos financeiros destinados à compra de máquinas e equipamentos, capital de giro, financiamento de tecnologia e capitalização das empresas através de sua participação no capital social. Com sua ação, as empresas puderam promover acréscimo no estoque de capital, aumentar o porte empresarial e romper o limite de crescimento nos momentos de instabilidade da economia nacional.

A estruturação da indústria petroquímica no país através do modelo de empreendimento associativo público e privado constituiu uma solução para o país adentrar um segmento produtivo oligopolizado e internacionalizado de difícil inserção através de uma evolução das empresas nacionais. Por meio de uma forma de empreendimento associativo, o Estado buscou estabelecer um programa de investimentos em pólos petroquímicos que viesse criar uma estrutura interna produtora de bens intermediários em substituição a importações, abrir espaço para a constituição do empresariado nacional no setor e obter um controle mais equilibrado dos interesses multinacionais por meio de participações públicas e nacionais em projetos comuns. Para tanto, envolveu-se em processos de negociação visando obter condições conciliatórias cujas vantagens e interesses interagiram de forma compensatória, permitindo a viabilização de *joint-ventures* petroquímicas. A inovação institucional decorrente permitiu a criação de laços cooperativos e a constituição de solidariedade entre os grupos público e privado em torno de um complexo integrado produtor de petroquímicos de 1ª, 2ª e 3ª gerações. A compatibilidade de interesses e metas entre os sócios contou com aportes favoráveis decorrentes da estrutura ambivalente do Estado,

expressa pela dupla face do seu setor produtivo estatal - face pública e face privada - em termos de facilidade de acesso às instituições públicas voltadas à promoção do crescimento setorial e da proximidade de ideologia em termos de busca de lucro e da expansão empresarial. Esta característica contribuiu para superar obstáculos técnicos, econômicos e políticos colocados pelos capitais nacional e multinacional em participar de projetos comuns em que os padrões e valores decisórios seriam coletivos.

As ações institucionais públicas foram fundamentais para promover o desenvolvimento da indústria petroquímica. As diferenças provenientes da constituição das empresas estatais no país levaram a Petroquisa e o BNDES a terem maior independência em relação às regras e a possuírem maior poder de decisão sobre suas ações. Estas características permitiram conformar distintas estratégias microeconômicas e submetê-las a diferentes processos de negociação macroeconômica, permitindo que a indústria enfrentasse em melhores condições, as adversidades econômicas dos anos 80. Possibilitaram empreender ações representativas, que se não garantiram o ritmo de crescimento intenso ocorrido em período anterior, pelo menos contribuíram para assegurar um patamar de rentabilidade setorial favorável distinto do alcançado pela média do sistema industrial do país. Em vários momentos, a Petroquisa fez acordos favoráveis na fixação do preço das matérias-primas; utilizou outras agências estatais para facilitar a comercialização externa dos produtos; instruiu as empresas para obterem benefícios e incentivos dos programas públicos; e defendeu, junto a outras instâncias públicas, a flexibilidade do controle sobre os preços dos produtos petroquímicos. O BNDES, por sua vez, através de diferentes programas de financiamentos, garantiu recursos para a recomposição financeira do capital e para promoção de investimentos destinados à modernização e à ampliação da estrutura produtiva.

Todavia, estas ações foram se reduzindo à medida que a capacidade de intervenção do Estado foi-se mostrando cada vez mais frágil perante o quadro de instabilidade econômica, sobretudo no final dos anos 80. Aspectos como a perda de autonomia para determinar o quadro dirigente vinculado com a sua estratégia empresarial; redução do poder de influenciar decisões em outras instâncias do aparelho estatal; pressões internas de sócios privados nacionais por maior liberdade em definir política de expansão no âmbito da Petroquisa, assim como a redução de recursos para financiamento; falta de fontes estáveis de recursos para projetos de longa maturação; e maior controle das Autoridades Monetárias sobre a expansão do crédito no espaço do

BNDES, são algumas referências que limitavam o exercício institucional em favor da indústria petroquímica. Em seqüência, as medidas de desregulamentação colocadas no limiar dos anos 90 na forma de eliminação dos incentivos fiscais; extinção da estrutura de apoio à comercialização externa; modificação na política cambial como mecanismo de promoção à exportação; rompimento da forma de administrar os preços dos insumos e produtos petroquímicos; aprofundamento das medidas de redução das barreiras tarifárias, etc., somaram-se ao excesso de oferta e queda acentuada dos preços dos produtos petroquímicos no mercado internacional e levaram a indústria a resultados econômico-financeiros decrescentes e negativos; queda dos índices de produção; retração do mercado interno e oscilações dos preços reais entre diferentes produtos. O desmonte do sistema regulatório estatal e o quadro conjuntural negativo da indústria petroquímica em nível internacional colocaram a indústria doméstica em profunda crise e, por conseqüência, a exposição de seus problemas estruturais, uma vez que o esforço de estabelecer uma indústria que completasse a estrutura industrial em curto espaço de tempo, levou a se privilegiarem aspectos muito mais relacionados às economias de aglomeração e de escala obtidas com o tamanho e a proximidade física das plantas em determinada região, do que à organização empresarial, integração e diversificação produtivas e ao porte empresarial.

Em conjunto com este quadro, nos anos 90, quando se elaborou um Programa Nacional de Desestatização atrelado a um plano macroeconômico de estabilização, o setor petroquímico foi escolhido como um dos primeiros segmentos a transferir a participação pública nas empresas ao setor privado. Tal inclusão ocorreu em obediência à prática internacional de se iniciar a desestatização por segmento de boa rentabilidade, com passivo não elevado, sem requisitos de grandes inversões e de reduzida possibilidade de fracasso de venda. O modelo de venda estabelecido foi a transferência de forma individual das empresas petroquímicas em leilões de privatizações, através das justificativas de que se estaria promovendo a concorrência entre os investidores, ampliando a participação acionária, maximizando o valor de venda e evitando a concentração de produção em poder de poucos grupos econômicos. Por sua vez, as aglutinações necessárias para se obter porte empresarial deveriam ocorrer após a privatização, de acordo com as estratégias empresariais, sem contudo o Estado ter qualquer participação.

Na criação da estrutura institucional voltada a levar avante o programa de privatização, o BNDES passou a ser o principal órgão condutor, sem contudo atrelar esta tarefa com a política de desenvolvimento setorial. Discursos e práticas de seus dirigentes em favor do ganho setorial em produtividade e eficiência com a retirada do Estado, referendaram a sua mudança de função em relação ao período anterior de desenvolvimento da indústria petroquímica. A posição do BNDES em defesa da privatização encontraria apoio nas empresas de consultoria e de auditoria, nas instituições financeiras, e sobretudo nos empresários do setor que viram a possibilidade de adquirir controle dos empreendimentos em condições favoráveis, por meio de aquisição de moedas de privatização com deságio elevado, utilização do valor de face dos títulos nos leilões, garantia de financiamento em condições vantajosas, direito do uso de preferência de compra de ativos e barreira parcial de entrada de investidores estrangeiros. Em determinado momento, buscou-se alterar o conteúdo do PND através da vinculação da postura do BNDES de agente de privatização com a de agente de desenvolvimento. Com a orientação de uma nova diretoria, foi instalado um grupo de trabalho composto por integrantes público-privados para rediscutir a forma de privatização da petroquímica e utilizar a privatização como instrumento para reestruturar o setor. A intenção era promover fusões de empresas com sinergias produtivas, e garantir a presença minoritária estatal no sentido de formar empresas com maior porte empresarial. Contudo, a rediscussão do programa de privatização petroquímico não encontrou repercussão nos órgãos públicos, foi criticada por representantes das instituições financeiras, rejeitada pela maioria dos empresários petroquímicos e não teve apoio político do governo suficiente para ser viabilizada.

A Petroquisa por seu turno, demonstrou incompreensão pelo enquadramento de suas empresas no PND, apresentando argumentos contrários aos objetivos privatizadores. Mostrou que a estatal petroquímica atuava em setor estratégico multiplicador de atividades lucrativas na matriz industrial; não recorria a recursos públicos por exercício de prejuízos financeiros; contribuía para a rentabilidade da Petrobrás; efetuava pesados investimentos no setor, arrastando consigo outros segmentos produtivos; atuava conjuntamente com sócios privados em busca de eficiência e lucratividade; e mantinha relações estreitas com a atividade petrolífera, considerada essencial à soberania nacional. Procurou demonstrar que sua posição não era contra a privatização, pois em vários momentos ao longo do desenvolvimento da atividade

petroquímica se posicionara a favor da transferência do controle das empresas para o setor privado como forma de alcançar agilidade e independência administrativas, porém sem deixar de considerar sua permanência. Ao elaborar antes da determinação oficial modelo de venda em bloco das empresas, demonstrou interesse de ser instrumento ativo na reestruturação setorial. A proposta de transferir o controle da petroquímica para o empresariado com manutenção de uma participação minoritária, mas importante da estatal, com o objetivo de formar empresa de grande porte e auxiliar na solução dos problemas estruturais, não foi aceita pela Comissão Diretora e não teve amparo na maioria do empresariado privado petroquímico.

No curso do programa de privatização, a Petroquisa não se mostrou passiva às determinações da Comissão Diretora do PND. Procurou resistir à condução do processo como forma de expressar a importância de sua permanência para o desenvolvimento da indústria petroquímica do país. A reação da Petroquisa foi contundente nos momentos que envolveram as privatizações das centrais de matérias-primas, por afetar um dos núcleos de sua defesa em favor da permanência no setor. Tanto na privatização da Copesul como na da PQU, promoveu arranjos técnicos, políticos e jurídicos visando sensibilizar a Comissão Diretora do PND de que deveriam ser aumentados os percentuais de sua participação no capital das empresas. Criticou o equívoco de justificar o leilão como espaço legítimo para que investidores pudessem fazer melhor oferta de compra, pois no setor petroquímico existiam acordos de acionistas entre sócios das empresas *downstream* dando preferência aos sócios restantes na compra de participações públicas que inviabilizavam maior concorrência entre investidores. Utilizou o espaço das Assembléias Gerais Extraordinárias para, através dos acionistas minoritários, questionar o sistema de avaliação das empresas petroquímicas, exigindo dos representantes das empresas de consultoria e dos membros da Comissão Diretora constantes explicações. Procurou brechas nos editais e nos acordos de acionistas para receber dividendos em dinheiro em vez de títulos públicos de longo prazo, apesar das negativas da Comissão Diretora em razão de que os mesmos estavam inclusos nos preços mínimos. Discordou constantemente de que o objetivo do programa de privatização estivesse voltado a reduzir a dívida pública, uma vez que a venda de sua participação nas empresas petroquímicas resultou em transferência destes títulos para os balanços contábeis do Sistema Petrobrás/Petroquisa, tendo em vista não ser a União única e exclusiva proprietária das empresas. E, procurou o poder legislativo para ressaltar sua posição

crítica à condução do programa do setor, pela esfera do executivo. Enfim, estes esforços levaram a vitórias parciais obtidas pela exclusão de várias empresas petroquímicas do PND, algumas justificadas como estratégicas pela Petroquisa e outras consideradas problemáticas pelos gestores da privatização. Isto tudo impediu, até o momento, o fechamento da estatal petroquímica.

O resultado do programa de privatização petroquímico refletiu a adoção de um modelo de venda individual marcado pelo uso do direito de preferência dos sócios privados sobre a participação pública no capital das empresas coligadas. As empresas coligadas foram transferidas para os sócios existentes, situação que influenciou a reduzida ocorrência de ágio nos leilões de privatização e colocou em contradição o discurso da Comissão Diretora de tornar este um lugar de disputa entre investidores visando alcançar preços melhores. Este resultado, por não privilegiar a aglutinação de empresas, manteve inalterada a estrutura produtiva, permitindo a continuidade dos problemas estruturais. Por seu turno, a privatização nas empresas controladas mostrou-se um processo marcado pela formação do capital com pulverização de sócios, abrangendo diferentes acionistas originários e não-originários da petroquímica. O modelo de venda adotado para estas empresas retratou o desejo da Comissão Diretora de deixar os investidores optarem pelo empreendimento desejado; porém, por não privilegiar composições com o objetivo determinado de fortalecer a estrutura empresarial, trouxe implicações negativas para o crescimento empresarial em termos de divisão de poder, complexidade dos acordos de acionistas e dificuldade de reestruturação setorial.

Nos documentos oficiais que trataram de política industrial, o programa de privatização constituía um instrumento para promover a competitividade setorial através do processo de fusão e aglutinação de empresas visando reforçar a estrutura empresarial para a competição econômica aberta. Todavia, tal objetivo tornou-se “letra morta” no programa de privatização petroquímico, pois, ao promover a venda dos ativos públicos de forma individual e isolada, desconsiderou a especificidade setorial e não se preocupou com pré-condições reestruturantes. A gestão do programa de privatização procurou se pautar pelo imediatismo a se preocupar com medidas aglutinadoras de empresas que tomassem maior tempo, perdendo, com este procedimento, a oportunidade de reestruturar a indústria através da formação de grandes grupos econômicos com maior porte empresarial para se obter melhores vantagens competitivas. Este procedimento decorre da retirada da participação estatal ocorrer de forma técnica no âmbito do ajuste

macroeconômico que estava se processando, sem estar vinculado a uma estratégia de política industrial destinada a formar uma estrutura industrial petroquímica representativa na economia mundial.

Com o programa de privatização petroquímica, a indústria doméstica afastou-se, ainda mais, do padrão de competição internacional. A lógica de integração produtiva entre as indústrias de petróleo e petroquímica, que permitia pensar o desenvolvimento da cadeia produtiva como um todo e promover mecanismos de compensação que atendiam os interesses público-privados participantes, rompeu-se, levando a indústria a posicionar-se de forma contrária ao procedimento produtivo internacional e gerando grande incerteza sobre um fator relevante da dinâmica setorial colocado pelo suprimento de matéria-prima. A esta ocorrência, agregam-se as fragilidades estruturais da indústria decorrentes de ser incapaz de alcançar faturamento elevado, destinar maiores recursos para P&D, obter economia de escopo, enfrentar flutuações cíclicas, promover reestruturações produtivas e implantar estratégias de longo alcance. Essas fragilidades não foram corrigidas pelo programa de privatização, que não buscou aperfeiçoar o sistema empresarial existente e não contribuiu para reduzir a distância que a separa do padrão de competição internacional.

Este quadro resultante teve apoio do empresariado petroquímico, através da formação de um consenso mínimo visando adquirir as participações públicas individuais. Sem capacidade de formular um modelo ideal para o setor, apostou na celeridade do processo de privatização, pois temia que um processo mais lento voltado à aglutinação de empresas pudesse gerar conflitos de interesses e impor perdedores. Em consonância ao discurso da Comissão Diretora, buscou referendar o modelo institucional aprovado e se beneficiar das condições vantajosas oferecidas para, após a privatização, poder promover aglutinações segundo suas estratégias empresariais. Em paralelo a este processo, o ajuste defensivo promovido foi demonstrando ao empresariado o limite de sua escala empresarial para enfrentar megaconcorrentes no mercado. Deparando-se com diversas dificuldades impedidoras de promover aglutinações, tem recorrido a formar associações e alianças com grandes parceiros multinacionais e nacionais, visando garantir sua sobrevivência empresarial. Este procedimento comprova a perda de oportunidade de se fazer do programa de privatização petroquímico um projeto reestruturante que considerasse o conceito de escala empresarial como uma de suas prioridades.

Passada praticamente a privatização, a indústria petroquímica depara-se com outro tipo de intervenção estatal, não mais estabelecida em arranjos corporativos público-privados mas subordinada a uma regulação mais abrangente a partir de instrumentos horizontais que se estendem a outros segmentos produtivos. Sob este quadro existem espaços para intervenção do Estado no desenvolvimento da indústria petroquímica em termos de oferta de financiamento de longo prazo, controle ambiental, estímulos diversos às atividades de P&D, coordenação pública entre interesses diversos no mercado regional entre países e combate a práticas desleais de comércio. Destaca-se no âmbito de uma indústria petroquímica privatizada a existência de um espaço para atuação de um setor produtivo estatal revisado. A flexibilização do monopólio do petróleo abre espaço para a Petrobrás agir como empresa de petróleo com liberdade empresarial de explorar outras atividades, dentre as quais a petroquímica. Com isso, torna-se possível recompor a integração das indústrias petróleo-petroquímica desfeita com o programa de privatização. O porte empresarial da estatal e a propriedade da matéria-prima têm se constituído em parâmetros para decisão estratégica privada no setor petroquímico, referendando, com isso, a importância de um setor produtivo estatal específico no desenvolvimento setorial da economia brasileira.

A reaproximação privada do setor produtivo estatal demonstra o caminho errado seguido pelo programa de privatização petroquímico. O tratamento horizontal dado aos procedimentos de venda da participação pública nas empresas sem levar em consideração a lógica setorial colocou as empresas de pequeno porte, monoprodutoras e de atuação em mercados regionais, em disputas concorrenciais com grandes empresas possuidoras de elevada escala empresarial, produção multipropósito e com atuação em mercado internacional. Este movimento representa, na verdade, a contradição de um processo de retirada do Estado sem respeitar as características histórico-estruturais e reafirma os limites de se acreditar unicamente no mercado como forma de reorganizar a estrutura produtiva petroquímica. Significa, sobretudo, neste tempo, o reconhecimento privado de que se deveria ter levado em consideração a ação pública na elaboração de um novo desenho industrial petroquímico que garantisse melhores condições competitivas.

Caso a empresa estatal fosse utilizada como instrumento de reestruturação, poderia resultar um quadro diferente deste marcado por falta de um princípio ordenador e por indefinição quanto ao futuro da indústria. Exemplos internacionais demonstram

que este encaminhamento resultou em respostas positivas à reestruturação produtiva perseguida e à reinserção da economia doméstica nos parâmetros do quadro econômico internacional. Para seguir estes exemplos, requeria-se antes promover arranjos políticos que redefiniram a função do setor produtivo estatal como parte integrante de um processo de desenvolvimento nacional, assim como requeria-se considerar a reestruturação da indústria petroquímica como parte de um projeto global de desenvolvimento, em que os atores públicos e privados pudessem atuar de forma articulada a fim de lograr forças para competir internacionalmente, em vez de promover reestruturação com abertura econômica em condições de subdesenvolvimento.

ANEXOS

ANEXO I

CONSIDERAÇÕES METODOLÓGICAS

As entrevistas foram realizadas com executivos das empresas petroquímicas, diretores e assessores de diretoria da Petroquisa/Petrobrás e funcionários e diretores do BNDES. No total foram feitas 36 entrevistas, com a seguinte distribuição: 21 nas empresas petroquímicas, 9 na Petroquisa/Petrobrás e 6 no BNDES. A realização das entrevistas ocorreu entre os meses de junho e agosto de 1996.

A escolha das empresas para realizar as entrevistas tomou por base a representatividade de cerca de 50% do faturamento das empresas produtoras de petroquímicos básicos, intermediários e finais, segundo levantamento realizado junto ao Balanço Anual da Gazeta Mercantil 1994/95. As 21 entrevistas realizadas com executivos são de empresas que acham-se localizadas em SP, RS, RJ e BA.

As 9 entrevistas realizadas na Petroquisa e Petrobrás ocorreram no RJ e obedeceram à seguinte distribuição: Presidente da Petroquisa - 1, diretores - 3 e assistentes de diretoria - 5. De forma semelhante, as 6 entrevistas realizadas no BNDES ocorreram no RJ e envolveram funcionários ligados a área de operação industrial petroquímica, gerente - 1 e técnicos - 2 e responsáveis pela condução do PND petroquímico - diretores - 2 e técnico 1.

As entrevistas tiveram um caráter essencialmente qualitativo, procurando identificar a percepção dos entrevistados sobre o processo de venda da participação pública no capital das empresas petroquímica empreendido pelo PND. Procurou-se captar a visão dos atores sobre o significado do programa de privatização, desenvolvimento do processo - procedimentos, ocorrências, interesses, conflitos - e o resultado final.

As entrevistas realizadas nas empresas petroquímicas, Petroquisa/Petrobrás e BNDES obedeceram o seguinte roteiro:

1. EMPRESAS PETROQUÍMICAS

1. Qual é a opinião do empresariado sobre a saída da participação direta do Estado no desenvolvimento da indústria petroquímica?
2. A forma como está se processando o PND petroquímico atende os interesses do empresariado?
3. Por que o empresariado não utilizou o momento de realização do PND para formar grandes grupos econômicos no setor?
4. O empresariado petroquímico possuía um modelo de venda ideal para as empresas do Sistema Petroquisa?
5. Qual foi o motivo do modelo de venda proposto pela Petroquisa ao PND não ser aceito pelo empresariado?
6. O modelo de venda baseado na transferência individual da participação pública nas empresas representou a falta de um desenho estratégico do Estado para a indústria petroquímica?
7. O modelo de privatização conduzido pela Comissão Diretora do PND desde seu início abriu espaço para a ampla negociação empresarial?
8. Por que a necessidade de aumentar o porte empresarial para desenvolver a atividade tecnológica interna não estimulou a aglutinação de empresas com o PND?
9. A presença do capital estrangeiro nas empresas petroquímicas constituiu um fator inibidor de ações em favor da aglutinação de empresas no PND?
10. A cláusula contratual dando direito de preferência de compra aos sócios das empresas em situação de igualdade de propostas nos leilões de privatização contribuiu para evitar o processo de aglutinação de empresas?
11. Qual foi a posição da associação representativa dos interesses empresariais - ABIQUIM - no PND petroquímico?

12. Por que o processo de venda das centrais petroquímica foi marcado por conflitos entre a Petroquisa e a Comissão Diretora do PND?
13. Existem conflitos entre os sócios privados na gestão das empresas petroquímicas pós-privatização?
14. Como tem se processado a relação entre a Petroquisa e o sócios privados controladores na administração das centrais de matérias-primas?
15. Qual é o efeito da melhora dos negócios petroquímicos pós-93 sobre problemas estruturais da indústria petroquímica nacional?
16. A recuperação econômica pós 93 tem conduzido à adoção de estratégia a favor da aglutinação de empresas?
17. Quais são os fatores limitadores que impedem a maior velocidade no processo de aglutinação de empresas pós o PND?
18. O programa de privatização melhorou as condições das empresas para enfrentar a concorrência com megaprodutores internacionais no mercado?
19. Qual tem sido atualmente a estratégia adotada pelas empresas petroquímicas nacionais para melhorar o seu porte empresarial?
20. Por que o empresariado petroquímico atualmente está buscando maior aproximação com a Petrobrás?

2. PETROQUISA/PETROBRÁS

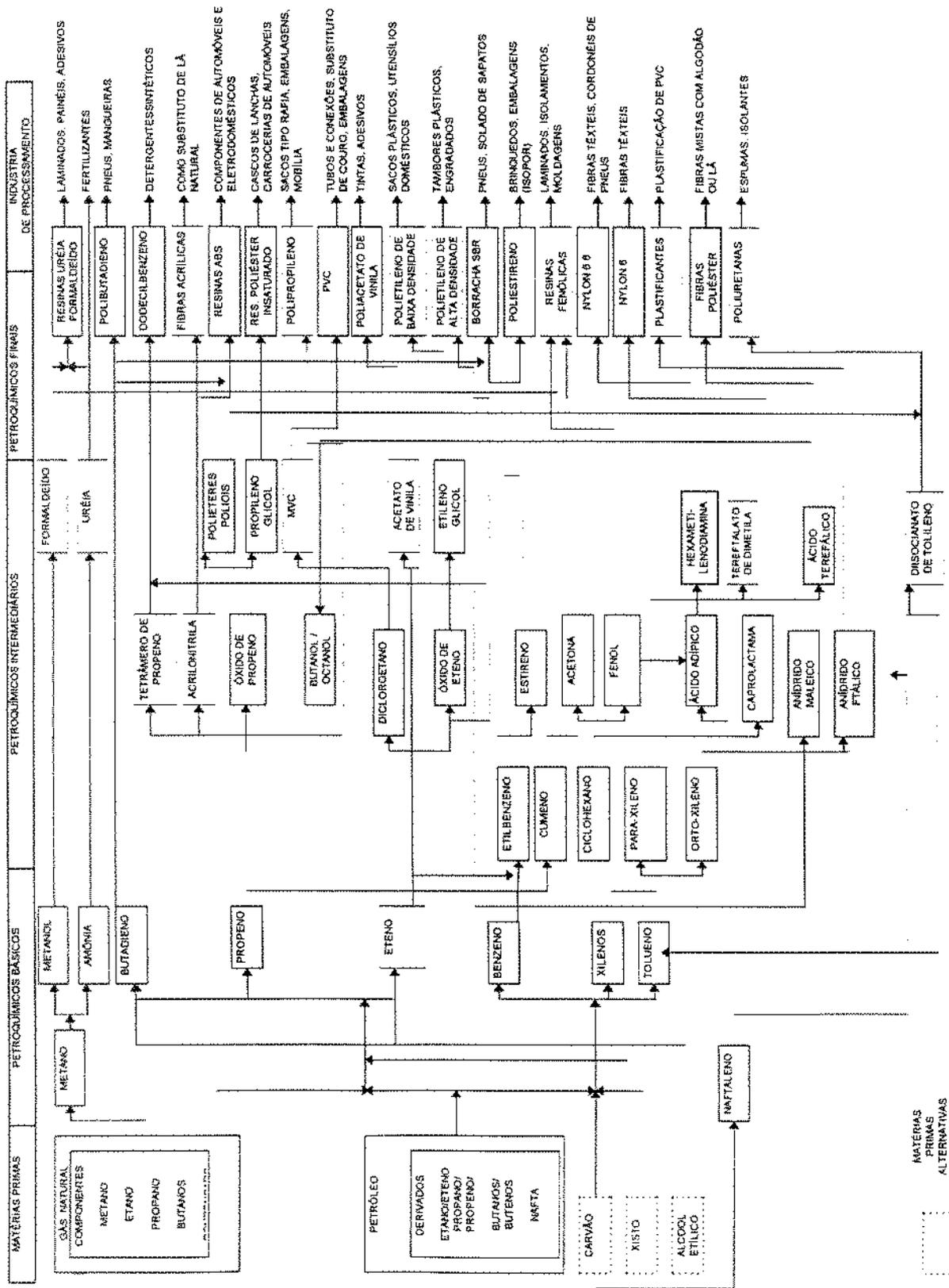
1. Qual foi o entendimento do corpo dirigente da Petroquisa acerca da privatização de suas empresas?
2. Por que o modelo de venda proposto pela Petroquisa não foi aceito pelo empresariado e pela Comissão Diretora do PND?
3. A Petroquisa participou das discussões sobre o processo de privatização de suas empresas junto ao PND?
4. Por que a Petroquisa sempre defendeu a maior participação no capital das centrais de matérias-primas?

5. Qual foi a posição do empresariado em relação às demandas da Petroquisa junto à Comissão Diretora do PND?
6. Como tem sido a atuação de Petroquisa enquanto acionista minoritário nas centrais de matérias-primas pós privatização?
7. Qual foi o entendimento e a posição assumida pela Petrobrás acerca da privatização das empresas de sua subsidiária - Petroquisa?
8. Por que a Petroquisa não se mostrou passiva às determinações da Comissão Diretora do PND?
9. Quais foram os principais conflitos existentes entre a Petroquisa e a Comissão Diretora do PND?
10. Qual foi a atuação da Petroquisa no Congresso Nacional durante o PND petroquímico?

3. BNDES

1. Por que a Comissão Diretora do BNDES adotou o modelo de venda individual da participação pública nas empresas do Sistema Petroquisa?
2. A Comissão Diretora tinha compreensão de que a realização do PND poderia ser um momento para elevar o porte empresarial petroquímico?
3. Por que a Comissão Diretora não permitiu que a Petroquisa mantivesse maior participação no capital das centrais de matérias-primas?
4. Como a Comissão Diretora avalia a posição contrária da Petroquisa em vários momentos do PND?
5. Quais os argumentos que levam a Comissão Diretora a afirmar que após o programa de privatização petroquímico tenderá a ocorrer um processo acelerado de aglutinações de empresas?
6. Como a Comissão Diretora avalia a posição atual do BNDES de órgão executor do programa de privatização petroquímico em relação à sua posição no passado de principal órgão financiador do desenvolvimento desta indústria?

7. Como a Comissão Diretora considera a existência de conflitos entre os sócios privados após o fim da função ordenadora dos diferentes interesses na indústria petroquímica exercida pela Petroquisa?
8. Por que na maioria dos leilões de privatização das empresas petroquímicas não ocorreu ágio?
9. Qual a avaliação que a Comissão Diretora faz sobre as alegações da Petroquisa de que o preço mínimo estabelecido pelas empresas de consultoria não refletia o valor do patrimônio das empresas na realidade?
10. Como a Comissão Diretora avalia o processo de aquisição das empresas pelo capital multinacional após a retirada da participação do Estado no setor?

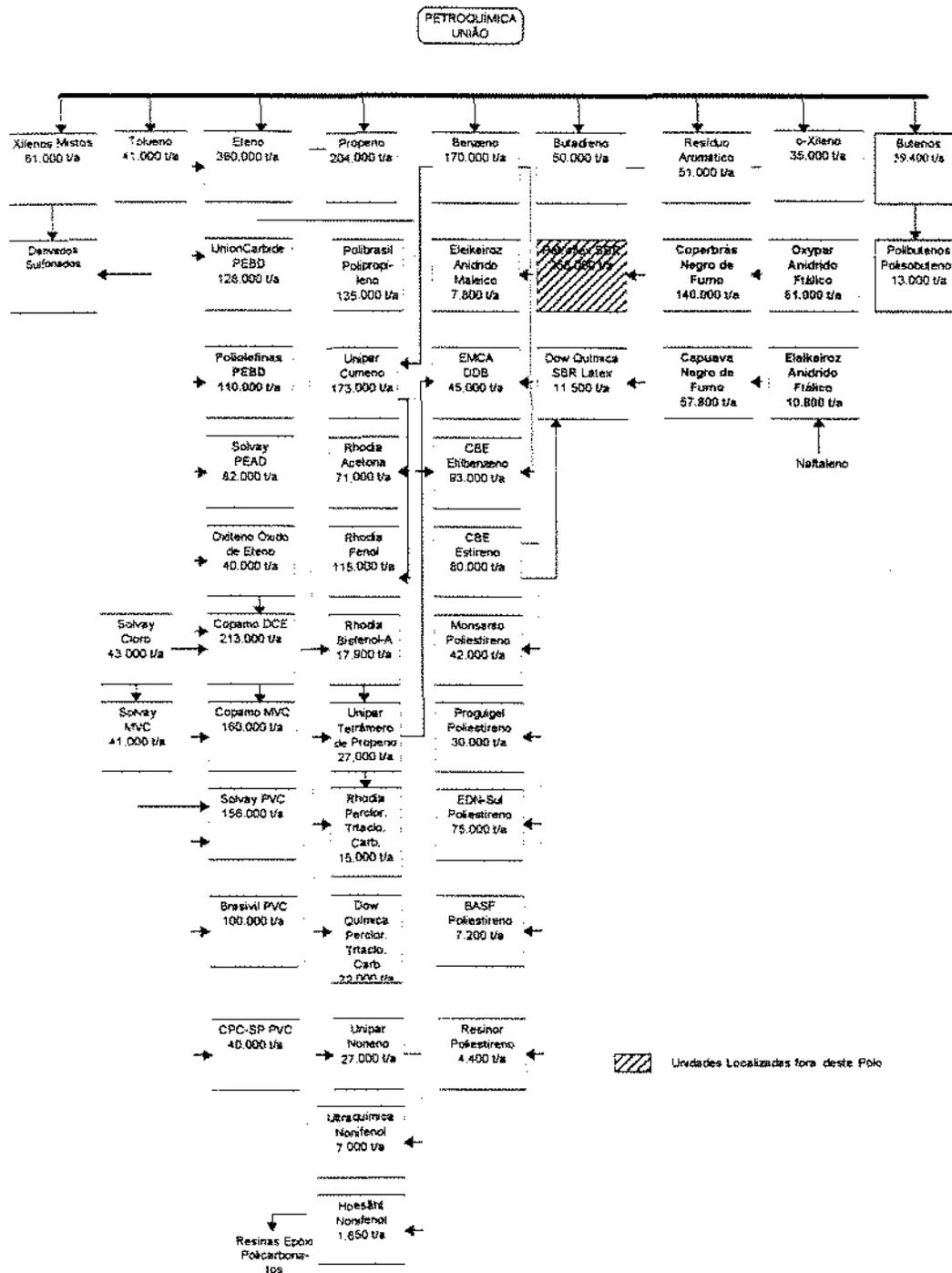


FUNTE: PETROQUÍMICA

ANEXO 3

CONFIGURAÇÃO DOS PÓLOS PETROQUÍMICOS

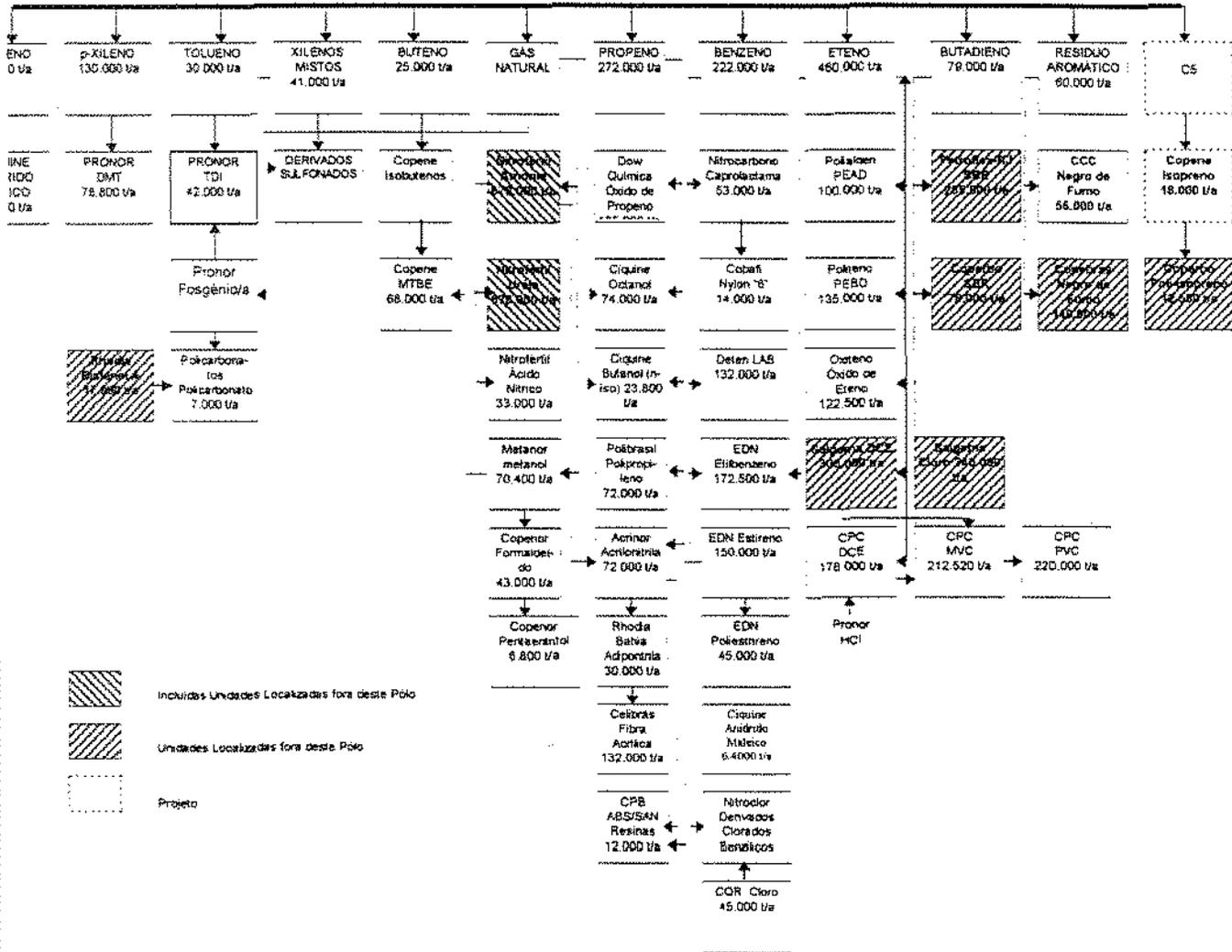
PÓLO PETROQUÍMICO DE SÃO PAULO



FONTE: PETROQUÍMICA

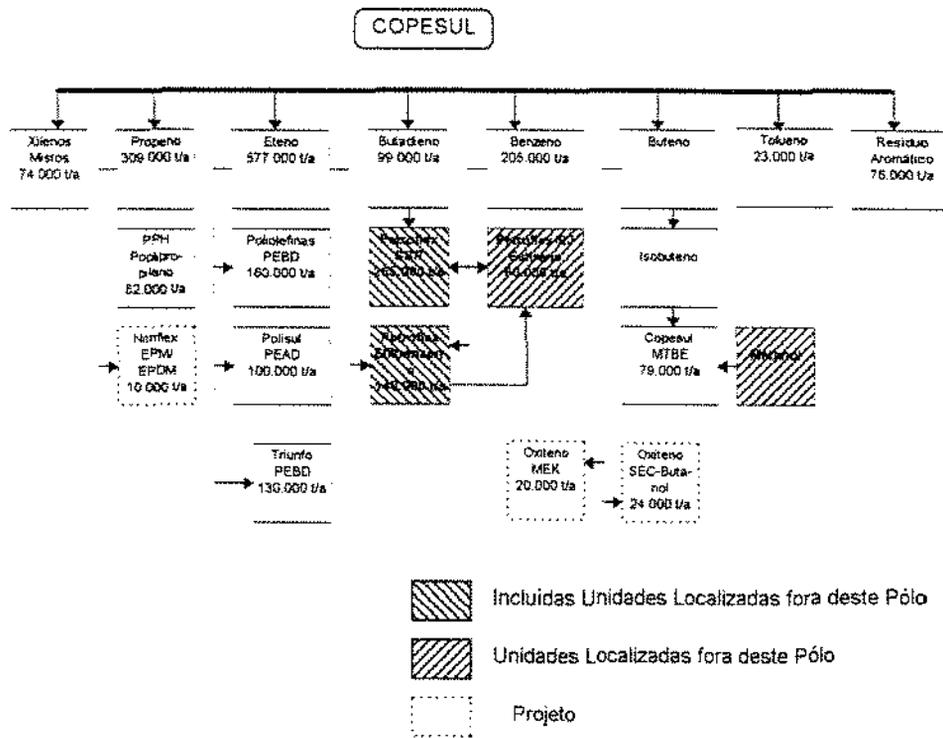
Obs: Posição da capacidade produtiva em 1990.

PÓLO PETROQUÍMICO DA BAHIA



FONTE: PETROQUISA
Obs: Posição da capacidade produtiva em 1990

PÓLO PETROQUÍMICO DO RIO GRANDE DO SUL



FONTE: PETROQUISA

Obs. Posição da capacidade produtiva em 1990

BIBLIOGRAFIA

- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DA INDÚSTRIA QUÍMICA E DERIVADOS - ABIQUIM. *Anuário da indústria química brasileira*. São Paulo: ABIQUIM, 1980-1996.
- _____. *Estudo da competitividade da indústria petroquímica brasileira*. São Paulo: ABIQUIM, 1992.
- _____. *Estudo da estrutura da estrutura do mercado da nafta*. São Paulo: ABIQUIM, 1993.
- _____. *Subsídios para a discussão da política industrial*. São Paulo: ABIQUIM, 1994. 11p.
- _____. *A competitividade da indústria química brasileira*. São Paulo: ABIQUIM, 1996. 35p.
- ABRANCHES, S. H., DAIN, S. *A empresa estatal no Brasil: padrões estruturais e estratégia de ação*. Rio de Janeiro: FINEP, 1978. (Relatório de Pesquisa. FINEP; [s.n.])
- ABREU, P. L. A Petroquisa e a petroquímica brasileira. *Petro & Química*, São Paulo, p. 30-32, dez.1993.
- AEPET. Aepet promove debate sobre privatização da Petroquisa. *Boletim da AEPET*, Rio de Janeiro, p.1-4, jan. 1991.
- ALMEIDA, L. T., HELLER, C. A indústria petroquímica a nível internacional. In: SUZIGAN, W. (Coord.). *Reestruturação da indústria a nível internacional e inserção do Brasil*. Campinas: FECAMP-UNICAMP/FINEP, 1990. 71p.
- ANDRADE, J. E. P. et al. A indústria petroquímica. *BNDES Setorial*, Rio de Janeiro, n. 2, p. 61-86, nov. 1995.
- ANTUNES, A.M.S., PERLINGEIRO, C. A. G. Desempenho da indústria petroquímica brasileira. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE PETROQUÍMICA. (4: 1988: Rio de Janeiro). *Anais*. Rio de Janeiro: IBP/PETROQUISA, 1980. p.1-13p.
- ARAÚJO JUNIOR., J. T. et al. Oportunidades estratégicas da indústria brasileira dos anos 90. *Série Documentos*, Rio de Janeiro, IEL-UFRJ, n. 6, p.1-100, 1992.
- ARAÚJO JUNIOR., J. T., DICK, V. M. Governo, empresas multinacionais e empresas nacionais: o caso da indústria petroquímica. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, v. 4, n. 3, p. 629-654, dez. 1974.
- ASSIS, J. C. *A chave do tesouro*. 7. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1984.

- BAER, M. **A internacionalização financeira no Brasil**. Petrópolis: Vozes, 1986. 164p.
- _____. **O desajuste financeiro e as dificuldades de financiamento do setor público brasileiro nos anos 80**. Campinas: Instituto de Economia da UNICAMP, 1993. 200p. (Tese, Doutorado em Ciências Econômicas)
- BASTOS, V. D. et al. **Estudo especial sobre o setor petroquímico - avaliação tecnológica e perspectivas**. Rio de Janeiro: FINEP, 1988, 112p.
- BASTOS, V. D. **A questão tecnológica nas 'joint-ventures' petroquímicas brasileiras**. Rio de Janeiro: Instituto de Economia Industrial da UFRJ, 1989. 294p. (Dissertação, Mestrado em Ciências Econômicas)
- BAPTISTA, M. A.C., JORGE, M. M. **Política industrial: condicionantes e desafios**. São Paulo, 1993, 60p.
- BEAMISH, P. W. **Multinational joint-ventures in developing countries**. London: Routhge, 1986.
- BENEVIDES, M. V. M. **O governo Kubitschek: desenvolvimento econômico e estabilidade política 1956-1961**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.
- BENNET, M. J., KLINE, C. H. The chemical industry's innovation decline. **Technology Strategies**, Zurich, p.19-20, dez.1987.
- BEZERRA NETO, J. J. Jucá está preocupado com a radicalização da privatização no país. **Revista de Química Industrial**, São Paulo, n. 678, p.14-21, [199-].
- BIASOTO JUNIOR, G. **A questão fiscal no contexto da crise do pacto desenvolvimentista**. Campinas: Instituto de Economia da UNICAMP, 1995. 281p. (Tese, Doutorado em Ciências Econômicas)
- BITTENCOURT, C. M. Desestatização no setor petroquímico. In: SEMINÁRIO SOBRE DESESTATIZAÇÃO. (1991: Rio de Janeiro). **Anais**. CNI, 1991a. p.3-8; 22-27; 35 e 36.
- BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL - BNDES. **Pólo petroquímico de Camaçari - principais aspectos da implantação**, Rio de Janeiro: BNDES, 1977. (Relatório de Pesquisa. BNDES; [s.n])
- _____. **BNDES 40 anos - um agente de mudanças**. Rio de Janeiro: 1992, 50p.
- _____. **Petroquímica no leste asiático. Informe Setorial - Gerência Setorial do Complexo Químico**, Rio de Janeiro, n.1, p.1-4, set. 1994.

_____. Panorama global da indústria petroquímica. **Informe Setorial - Gerência Setorial do Complexo Químico**, Rio de Janeiro, n. 4, p.1-4, nov. 1995.

_____. **Sistema de informações do programa nacional de desestatização**. Rio de Janeiro: jun. 1996, 40p.

BOWER, J. L. Reestructuring petrochemicals: a comparative study of business and government strategy to deal with a declining sector of the economy. In: SCOTT, B., LODGE, G. (Ed.). **U.S. competitiveness in the world economy**. Boston: Harvard Business School Press, 1985.

BRASIL. Presidência da República. **Plano trienal de desenvolvimento econômico e social - 1963-1965 - síntese**. Brasília, 1962.

_____. Presidência da República. **Programa de ação econômica do governo - 1964-1966**. Brasília, 1965. 244p.

_____. Presidência da República. **O desafio brasileiro e o programa estratégico**. Brasília, 1968. 74p.

_____. Presidência da República. **Metas e bases para a ação de governo - síntese**. Brasília, 1970. 126p.

_____. Presidência da República. **I plano nacional de desenvolvimento - 1972-1974**. Brasília, 1971. 77p.

_____. Presidência da República. **II plano nacional de desenvolvimento - 1975-1979**. Brasília, 1974. 134p.

_____. Presidência da República. **III plano nacional de desenvolvimento econômico - 1980-85**. Brasília, 1981. 77p.

_____. Presidência da República. **I plano nacional de desenvolvimento da nova república - 1986-1989**. Brasília, 1986a. 261p.

_____. Ministério da Indústria e Comércio. **A política industrial e suas diretrizes setoriais**. Brasília, 1986b. 84p.

_____. Ministério da Indústria e Comércio. **Relatório do grupo interministerial de política industrial - SEPLAN, IPEA, MIC, MINIFAZ e MCT**. Brasília, 1986c. 54p.

_____. Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento. **Diretrizes gerais para a política industrial e de comércio exterior**. Brasília, 1990. 17p.

_____. Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento. **Política industrial e de comércio exterior**. Brasília, 1991.

- BÜRER, N. E. Devemos expandir a indústria petroquímica? **Revista de Química Industrial**, São Paulo, p.12-19, jun. 1982.
- CARDOSO, M. L. **A ideologia do desenvolvimento - JK a JQ**. 2. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1978.
- CARDOSO DE MELLO, J. M. **O capitalismo tardio**. 6. ed. São Paulo: Brasiliense, 1987. 182p.
- CARNEIRO, R. M. **Crise, estagnação e hiperinflação - a economia brasileira nos anos 80**. Campinas: Instituto de Economia da UNICAMP, 1991. 251p. (Tese, Doutorado em Ciências Econômicas)
- _____. Crise, ajustamento e estagnação. **Economia e Sociedade**, Campinas, n.2, p.145-170, ago. 1993.
- CARNEIRO, R., BUAINAIM, A.M. (Orgs.). **O retorno da ortodoxia**. São Paulo: Bienal-Unicamp, 1989. p.41-80.
- CARVALHO, R. Q. Why the market reserve is not enough-lessons from the diffusion of industrial automation technology in Brazilian process industries. In: SCHMITZ, H., CASSIOLATO, J. (Orgs.). **Hi-tech for industrial development - lessons from the Brazilian experience in electronics and automation**. London: Routledge, 1993. p.124-158.
- CARVALHO, R. Q. et alii. Microeletrônica, capacitação tecnológica, competitividade e trabalho na indústria brasileira. **Cadernos de Engenharia de Produção**, São Carlos: UFSCar-Depto de Engenharia de Produção, n.14, ano V, p.80-161, 1989.
- CASSIOLATO, J. et al. Learning - government and industry. In: SCHMITZ, H., CASSIOLATO, J. (Orgs.). **Hi-tech for industrial development - lessons from the Brazilian experience in electronics and automation**. London: Routledge, 1993. p.273-316.
- CERQUEIRA, E. S. O papel da Petroquisa no futuro. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE PETROQUÍMICA (5: 1992: Rio de Janeiro). **Anais**. Rio de Janeiro: IBP/PETROQUISA/ABIQUIM, 1992. p.1-25.
- CHESNAIS, F. New forms of investment in petrochemical industry in developing countries. In: **NEW forms of investment in the mining, petrochemicals, automotive, textiles and food industries in developing countries**. Paris, 1988.
- CHUDNOVSKY, D., LOPES, A. **Del capitalismo asistido al capitalismo incerto - el caso de la industria petroquímica argentina**. Buenos Aires: CENIT, 1993, 37p. (Texto para Discussão. CENIT; [s.n.])
- _____. **Auge y ocaso del capitalismo asistido - desarrollo y reestructuración de la industria petroquímica en Argentina, Brasil y México**. Buenos Aires: CENIT, 1995, 36p. (Texto para Discussão. CENIT; [s.n.]

- CHUDNOVSKY, D. et al. *Indústrias petroquímicas e de máquinas ferramentas: estratégias empresariais*. *Revista de la CEPAL*, Santiago, n.52, p.49-69, abr. 1994.
- CHUDNOVSKY, D. (Coord.). *Los limites de la apertura - liberalización, reestructuración productiva y medio ambiente*. Buenos Aires: Alianza, 1996. 560p.
- COHN, G. *O leviatã de duas caras*. *Folha de S. Paulo*. São Paulo, 02 out.1995, Suplemento Mais, p.4.
- CONGRESSO NACIONAL. *Relatórios da Sub-Comissão Permanente para Acompanhamento do PND - Plano Nacional de Desestatização*. Brasília, 1990 e 1991.
- _____. *Relatório anual da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito - PND*. Brasília, 1994a. 141p.
- _____. *Relatório substituto da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito - PND*. Brasília, 1994b. 80p.
- CONTRERAS, C. A. *A Petrobrás- os desbravadores e a construção do Brasil industrial*. Rio de Janeiro: ANPOCS - Dumarã, 1994. 243p.
- COUTINHO, L. *A fragilidade da proposta neoliberal em face do anacronismo da estrutura empresarial brasileira*. In: VELLOSO, J. P. R. (Org.). *Brasil em mudanças*. Rio de Janeiro: Nobel, 1991. p.157-167.
- COUTINHO, L., J. C. FERRAZ (Coords.). *Estudo da competitividade da indústria brasileira*. 3. ed. São Paulo: Papyrus, 1995. 510p.
- DAIN, S. *Empresa estatal e capitalismo contemporâneo - uma análise comparada*. Campinas: Instituto de Economia da UNICAMP, 1980. (Tese, Doutorado em Ciências Econômicas) -
- DA POIAN, P. P. *A presença do Estado e da empresa privada na petroquímica brasileira*. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE PETROQUÍMICA. (2: 1980: Salvador). *Anais*. Salvador: IBP, 1980. p.300-307.
- DAHAB, S. et al. *O principio da 'margem de tolerância' - em exercício: o caso da Petrobrás*. *Petro & Gás*, São Paulo, p.20-28, abr. 1989.
- ERBER, F. S. *A política industrial e de comércio exterior: uma avaliação*. In: INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA - IPEA. *Perspectiva da Economia Brasileira - 1993*, Rio de Janeiro: IPEA, 1992. p.305-333.
- _____. *A indústria petroquímica brasileira: regulação e desempenho*. Rio de Janeiro, 1995, 86p. (mimeo)

ERBER, F., VERMULM, R. **Ajuste estrutural e estratégias empresariais**. Rio de Janeiro: IPEA, 1993 . 271p. (série IPEA, 144).

EVANS, P. **A tríplice aliança - as multinacionais, as estatais e o capital nacional no desenvolvimento dependente brasileiro**. Rio de Janeiro: Zahar, 1980. 292p.

_____. Collectivized capitalism: integrated petrochemical complexes and capital accumulation in Brasil. In: BRUNEAU T.C., FAUCHER, P. (Orgs.). **Authoritarian capitalism**. Boulder. Co: Westview Press, 1981. p.85-125.

_____. Reinventing the bourgeoisie : state entrepreneurship and class formation in dependent capitalist development. **American Journal of Sociology**, Chicago, EUA, v. 88, p.210-247, 1982.

_____. Predatory, developmental and other apparatuses: a comparative political economy perspective on the third world state. **Sociological Forum**, New York, v.4, n.4, p.71-90, 1989.

FIORI, J. L. **Ajuste, transición y gobernabilidad: el enigma brasileiro**. Washington: BID, 1993, 65p.

FUNDAÇÃO CENTRO DE ESTUDOS DO COMÉRCIO EXTERIOR - FUNCEX. **Comércio exterior de produtos químicos e petroquímicos**. Salvador: FUNCEX, 1986. (Relatório de Pesquisa. FUNCEX; [s.n.]

FUNDAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO ADMINISTRATIVO - INSTITUTO DE ECONOMIA DO SETOR PÚBLICO - FUNDAP-IESP. **O financiamento das empresas estatais**. São Paulo: FUNDAP-IESP, 1989. 322p.

GAMA FILHO, H. As mudanças possíveis do setor petrolífero. **Análise**, Porto Alegre, n.24, p.1-4, out. 1996.

GOUVEIA, G. F. P. **Burocracia e elites burocráticas no Brasil: poder e lógica de ação**. Campinas: Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da UNICAMP, 1994. 264p. (Tese, Doutorado em Ciências Sociais)-

GRAY, H. P., WALTER, I. Investment - related trade distortions in petrochemicals. **Journal of World Trade Law**, [s.l.] v.17, 1983.

GUERRA, O. F. **Estrutura de mercado e estratégias empresariais: o desempenho da petroquímica brasileira e suas possibilidades futuras de inserção internacional**. Campinas: Instituto de Economia da UNICAMP, 1991. 268p, (Tese, Doutorado em Ciências Econômicas)

_____. Competitividade da indústria petroquímica. In: COUTINHO, L. et al. (Coords.). **Estudo da competitividade da indústria brasileira**, Campinas: UNICAMP/MCT/FINEP/PADCT, 1993. 93p.

GUIMARÃES, E. A. **Acumulação e crescimento da firma - um estudo de organização industrial.** Rio de Janeiro: Zahar, 1982.

_____. **A experiência recente da política industrial no Brasil: uma avaliação.** Brasília: IPEA, 1996. 30p. (Texto para Discussão. IPEA, n. 409)

GUTTMANN, C. G. M. O pólo petroquímico do sul. **Revista de Química Industrial,** São Paulo, n.662, p.13-17, 1987.

HARTVELD, M. Impacto da globalização do mercado na petroquímica brasileira. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE PETROQUÍMICA. (5: 1992: Rio de Janeiro). **Anais.** Rio de Janeiro: IBP/PETROQUISA/ABIQUIM, 1992. p.1-8.

INSTITUTO BRASILEIRO DO PETRÓLEO - IBP. **Evolução e fatores de desenvolvimento da indústria petroquímica no Brasil.** Rio de Janeiro: IBP, 1971. (Relatório de Pesquisa. IBP; [s.n.]

JORGE, M. J. **Seleção, absorção e geração de tecnologia na petroquímica brasileira - um estudo de caso.** Brasília: Universidade de Brasília, 1978. 170p. (Dissertação, Mestrado em Ciências Econômicas)

LESSA, C. **Quinze anos de política econômica.** 3. ed. São Paulo: Brasiliense, 1982.

_____. **A estratégia de desenvolvimento 1974-1976 - sonho e fracasso.** Rio de Janeiro: Faculdade de Economia da UFRJ, 1978. 291p. (Tese, Professor Titular)

LEVY et al. **A ação do BNDE no processo de industrialização - visões setoriais: a indústria química.** Rio de Janeiro: FEA-UFRJ, 1985, 168p.

LITTLE, A. D. **Global commodity polymers.** [s.l.: s.n.], 1991.

LOIOLA, E. **A competitividade do segmento de termoplástico do complexo químico brasileiro.** Salvador: Escola de Administração da UFBA, 1993, 227p. (Dissertação, Mestrado em Administração de Empresas).

LOPREATO, F.L.C. **Crise de financiamento dos governos estaduais (1980/1988).** Campinas: IE-UNICAMP, 1993. 52p. (Texto para Discussão. IE-UNICAMP, n.26)

MARTINS, L. The state - transnational corporations - local entrepreneurs joint-venture in Brazil: how to relax and enjoy a forced marriage. In: MAKLER, A. et al. (Orgs.). **The new international economy.** London: Sage Pub - Beverly Hills, 1979. p.261-286.

_____. **Estado capitalista e burocracia no Brasil pós-64.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

MARTINS, L., THÉRY, H. **A problemática dos pólos de desenvolvimento e a experiência de Camaçari.** Paris: Center National de la Recherche Scientifique, 1981.

- MELLO, M. F. **A privatização no Brasil: análise dos seus fundamentos e experiências internacionais.** São Paulo: Faculdade de Economia e Administração da USP, 1992, 258p. (Tese, Doutorado em Ciências Econômicas)
- _____. Privatização e ajuste fiscal no Brasil. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, Rio de Janeiro, v.24, n.3, p.445-518, dez.1994.
- MODIANO, E. M. A reforma do Estado. In: VELLOSO, J. P. R. (Org.). **Brasil em mudança.** Rio de Janeiro: Nobel, 1991a, p.43-48.
- _____. O programe nacional de desestatização: a experiência brasileira. In: SEMINÁRIO SOBRE ABERTURA ECONÔMICA DO ESTADO. (1991: São Paulo). **Anais.** São Paulo: Banco Credit Commercial de France, 1991b. p.76-82.
- MONTEIRO FILHA, D. C. **A aplicação de fundos compulsórios pelo BNDES na formação da estrutura setorial da indústria: 1952/1989.** Rio de Janeiro: Instituto de Economia Industrial da UFR, 1994. 264p. (Tese, Doutorado em Ciências Econômicas)
- NAJBERG, S. **Privatização de recursos públicos: os empréstimos do Sistema BNDES ao setor privado nacional com correção parcial.** Rio de Janeiro: Pontificia Universidade Católica do Rio de Janeiro, 1989. 140p. (Dissertação, Mestrado em Ciências Econômicas)
- ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT - OCDE. **Petrochemical industry: energy aspect of structural change,** Paris: OCDE, 1985.
- OLIVEIRA, J. C. Um modelo clássico de fontes de recursos para a implantação de projetos petroquímicos. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE PETROQUÍMICA. (2: 1980: Salvador) **Anais.** Salvador: IBP, 1980. p.27-34.
- _____. O setor petroquímico. In: COUTINHO, L., SUZIGAN, W. (Coords.). **Desenvolvimento tecnológico da indústria e a constituição de um sistema nacional de inovação no Brasil.** Campinas: IE-UNICAMP, 1990. 171p.
- _____. **Firmas e quase-firma no setor industrial - o caso da petroquímica brasileira.** Rio de Janeiro: Instituto de Economia Industrial da UFRJ, 1994. 170p. (Tese, Doutorado em Ciências Econômicas)
- PARISI JUNIOR., C. Economias de escala e P&D na petroquímica brasileira. **Revista de Administração**, São Paulo, v. 28, n.4, p.15-26, out./jan.1993.
- PESSANHA, C. **Estado e economia no Brasil: a campanha contra a estatização 1974-1976.** Rio de Janeiro: Instituto Universitário de Pesquisa do Rio de Janeiro - IUPERJ - da Universidade Cândido Mendes, 1981. (Dissertação, Mestrado em Ciências Políticas)

PETROBRÁS QUÍMICA S.A. - PETROQUISA. **Vantagens da privatização em bloco da Petroquisa sobre o modelo atual do PND no setor petroquímico.** Rio de Janeiro: PETROQUISA, 1990a, 5p. (Documento de Trabalho. PETROQUISA [s.n.])

_____. **Desestatizações no Sistema Petroquisa.** Rio de Janeiro: PETROQUISA, 1990b, 20p. (Documento de Trabalho. PETROQUISA; [s.n.])

_____. **A Petroquisa e o programa nacional de desestatização - PND.** Rio de Janeiro: PETROQUISA, 1992a, 30p. (Documento de Trabalho; PETROQUISA; [s.n.])

_____. **Privatização no eixo químico do nordeste.** Rio de Janeiro: PETROQUISA, 1992b, 10p. (Documento de Trabalho. PETROQUISA; [s.n.])

PETROCONSULT. **A petroquímica brasileira e a petroquímica internacional.** Rio de Janeiro, 1993, 67p. (Relatório de Pesquisa. PETROCONSULT; [s.n.])

PETRÓLEO BRASILEIRO S.A. - PETROBRÁS. **Petroquímica brasileira.** Rio de Janeiro: PETROBRÁS, [19--], 44p.

PINHEIRO, A. C. Privatização: aspectos fiscais e outras considerações. In: INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA - IPEA. **Perspectiva da Economia Brasileira.** - 1994. Rio de Janeiro: IPEA, 1993. p.277-295.

PINHEIRO, A. C., GIAMBIAGI, F. As empresas estatais e o programa de privatização do governo Collor. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, Rio de Janeiro, v.22, n.2, p.241-288, ago. 1992.

PINHEIRO, A. C., OLIVEIRA FILHO, L. C. **Privatização no Brasil: passado, planos e perspectivas.** Rio de Janeiro: IPEA, 1991. 51p. (Texto para Discussão.IPEA, n.230)

_____. O programa brasileiro de privatização: notas e conjecturas. In: INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA - IPEA. **Perspectiva da Economia Brasileira** - 1992. Rio de Janeiro: IPEA, 1991. p.335-356.

PINTO, M. P. A. **Governo Geisel: a crise de uma política econômica - o II plano nacional de desenvolvimento, os pacotes econômicos e os pactos sociais.** Campinas: Instituto de Economia da UNICAMP, 1985. 199p. (Dissertação, Mestrado em Ciências Econômicas)

PLACHTA, I. Tecnologia na indústria petroquímica. **Petro & Gas**, São Paulo, p.37-40, dez. 1992.

POSSAS, M. L. **Estruturas de mercado em oligopólio.** São Paulo: Hucitec, 1985. 202p.

PRADO, S. R. R. **Decentralização do aparelho do Estado e empresas estatais: um estudo sobre o setor público descentralizado brasileiro.** Campinas: Instituto de Economia da UNICAMP, 1985. 470p. (Dissertação, Mestrado em Ciências Econômicas)

_____. Crise do Estado e privatização: limites da visão neoliberal. In: DEPARTAMENTO DE ESTUDOS SÓCIO-ECONÔMICOS E POLÍTICOS, INSTITUTO CAJAMAR - DESEP-INCA. **Crise brasileira - anos 80 e governo Collor.** São Paulo: Desepe-Inca, 1993a. p.83-141.

_____. **Intervenção estatal, privatização e fiscalidade: um estudo sobre a constituição e crise do setor produtivo estatal no Brasil e os processos de privatização a nível mundial.** Campinas: Instituto de Economia da UNICAMP, 1994. 302p. (Tese, Doutorado em Ciências Econômicas)

_____. (Coord.). **Processo de privatização no Brasil: a experiência dos anos 1990-92.** São Paulo: FUNDAP-IESP, 1993b. 338p. (Relatório de Pesquisa. FUNDAP-IESP; [s.n.])

ROCHA, F. **A case study on learning of petrochemical technology: the propylene diluent phase process.** London: Imperial College, 1985. (Master of Science)

ROSS, W. **Shapping Brasil's petrochemical industry - the importance of foreing firm origin in tripartite joint-ventures.** Amsterdam: CEDLA Latin America Studies, 1991. 253p.

SANDRONI, F. A. R. **Matérias-prima e intermediários para a química-fina - integração com a petroquímica.** Salvador: Secretaria de Indústria e Comércio-BA, 1982. (Relatório de Pesquisa. Secretaria de Indústria e Comércio - BA; [s.n.])

SCHNEIDER, B. **Burocracia pública e política industrial no Brasil.** São Paulo: Sumaré, 1994. 404p.

SERCOVICH, F.C. Design engineering and endogenous technical change. In: PROGRAMA BID/CEPAL/FNUD. **Programa de investigaciones en temas de ciencia y tecnologia.** Buenos Aires: CEPAL, 1978.

SILVA FILHO, A. P. **A empresa estatal no desenvolvimento da petroquímica mundial.** Rio de Janeiro, 1990, 21p. (mimeo)

SILVA FILHO, A. P., OLIVEIRA, J. C. **A reestruturação desejável do setor petroquímico nacional e o papel do sistema Petrobrás/ Petroquisa.** Rio de Janeiro, 1993, 20p. (mimeo)

SILVA, A. G. **Expansão da indústria petroquímica nacional: modelos de formação de capital.** São Paulo, 1991. 221p. Dissertação (Mestrado em Ciências Econômicas) - Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade de São Paulo.

- SILVEIRA, J. M. Setor Petroquímico. In: COUTINHO, L. (Coord.). **Grupos econômicos industriais no Brasil e a política econômica: estrutura, estratégias e desafios**. Campinas: FUNDAP- FECAMP, 1994, 197p. (Relatório de Pesquisa. FUNDAP - FECAMP; [s.n.])
- STEINBAUM, C. A., FERNANDES, V. Structural initiatives for competitiveness. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE PETROQUÍMICA. (5: 1992: Rio de Janeiro). **Anais**. Rio de Janeiro: IBP/PETROQUISA/ABIQUIM. 1992, p.1-32.
- SUAREZ, M. A. **Petroquímica e tecnoburocracia - capítulos do desenvolvimento capitalista no Brasil**. São Paulo: Hucitec, 1986. 242p.
- _____. A reestruturação petroquímica: causas e conseqüências. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, n.29, v.3, p.31-39, jul./set. 1989.
- SUZIGAN, W. A indústria brasileira em 1987: de volta à recessão. In: CARNEIRO, R. (Org.). **A heterodoxia em xeque**. Campinas: Biental-Unicamp, 1988. p.111-140.
- _____. Estratégia industrial e desenvolvimento econômico: uma agenda política e de política econômica. **Indicadores Econômicos**, Porto Alegre, v.23, n.1, p.108-133, mai. 1995.
- _____. et al. **Crescimento industrial no Brasil - incentivos e desempenho recente**. Rio de Janeiro: IPEA, 1974, 281p. (Relatório de Pesquisa. IPEA, n. 26)
- _____. (Org.). **Reestruturação industrial e competitividade internacional**. São Paulo: SEADE-UNICAMP, 1989. 411p.
- TAPIA, J. R. B., ARAÚJO, A. M. C. Representação de interesses e reestruturação produtiva - para onde vai o corporativismo. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v.8, n.2, p.71-83, abr./jun. 1994.
- TAVARES, M. C. Ajuste e reestruturação nos países centrais: a modernização conservadora. **Economia e Sociedade**, Campinas, n.1, p.24-28, ago. 1992.
- TAVARES, M. C., BELLUZZO, L. G. M. Notas sobre o processo de industrialização recente no Brasil. In: BELLUZZO, L. G.; COUTINHO, R. (Orgs.). **Desenvolvimento capitalista no Brasil - ensaios sobre a crise**. 3. ed. São Paulo: Brasiliense, 1982, p. 122-140.
- TEECE, D. Innovation, trade and economic welfare: contrasts between petrochemicals and semiconductors. **North American Review of Economics & Finance**, Greenwich-TC, v.2, n.2, 1991.
- TEIXEIRA, F. L. C. **The political economy of technological learning in the brazilian petrochemical industry**. Sussex: University of Sussex, 1985. 315p. (Phd)

- _____. **A indústria química e petroquímica: natureza e características.** Salvador: UFBA - Escola de Administração, 1986, 74p. (Relatório de Pesquisa. UFBA - Escola de Administração; [s.n.]
- _____. **Dinâmica empresarial e tecnologia das empresas do Complexo Químico de Camaçari.** ENCONTRO DA ANPEC. (15: 1987: Salvador). **Anais.** 1987, p.567-590.
- VELASCO E CRUZ, S. C. **Empresariado e regime no Brasil: a campanha contra a estatização.** São Paulo: Universidade de São Paulo, 1984. 290p. (Tese, Doutorado em Ciências Políticas)
- VILELA, A. V., SUZIGAN, W. **Elementos para discussão de uma política industrial para o Brasil.** Brasília: IPEA, 1996. 53p. (Texto para Discussão. IPEA, n. 421)
- WELMOWICKI, A. **O papel do BNDE no processo de industrialização brasileira: 1974/1978.** Rio de Janeiro, 1990. Dissertação (Mestrado em Ciências Econômicas) - Instituto de Economia Industrial, Universidade Federal do Rio de Janeiro.
- WILLS, E. J. **The state as banker: the expansion of the public sector in Brazil.** Austin, 1986. (Phd) - University of Texas.
- ZONINSEIN, J., TEIXEIRA, A. **Joint-ventures (JV) na industrialização brasileira: notas para o estudo das fontes do capital.** Rio de Janeiro: IEI-UFRJ, 1983, 34p. (Texto para Discussão. IEI-UFRJ, n.29)