

Um Breve Histórico da Relação da Petrobras com a Cadeia de Fornecedores da Indústria de Petróleo e sua Interferência nas Possibilidades da Rede Maxpetro

Autoria: Horacio Nelson Hastenreiter Filho

Resumo

O presente artigo objetiva analisar, sob a perspectiva do papel da Petrobras, o não deslanchamento das atividades da rede de aprendizagem Maxpetro, a qual tinha como objetivo desenvolver as condições de competitividade das empresas nacionais que atuam no setor petróleo. Para tal, são analisadas as mudanças institucionais dos últimos anos, que estabeleceram uma nova postura da companhia e como esta nova postura impactou o desenvolvimento da rede. Além de uma análise histórica recente do papel institucional da Petrobras, o artigo foi subsidiado por um estudo empírico, realizado junto a gerentes dos órgãos operacionais da Petrobras, o qual visou trazer contribuições para o entendimento de como a Petrobras percebe a sua participação no atual desenvolvimento da indústria nacional.

I. Introdução

Os relatos das experiências de redes de empresas pertencentes a uma cadeia de suprimentos (Supply Chain) deixam clara a importância das chamadas empresas âncoras para o estabelecimento das mesmas (Bessant & Tsekouras, 2000). Acompanhando os trabalhos desenvolvidos junto à rede MaxPetroⁱ, foi possível comprovar a queda no interesse e na motivação das empresas participantes, à medida que a PETROBRASⁱⁱ, empresa âncora fundamental à cadeia de petróleo, se afastava das atividades da rede.

Segundo Ferraz (1995), entender as articulações e a forma como uma indústria se organiza, assumindo configurações mais ou menos adequadas no que respeita a efetividade das articulações entre produtores e seus fornecedores e clientes, é um instrumento importante da análise da competitividade de um setor produtivo. O que se quer discutir no presente trabalho é como o novo marco institucional para o setor petróleo e o novo papel da Petrobras contribuíram, para que as atividades da rede Maxpetro não tenham deslanchado. Será verificado o papel que esta empresa âncora vem tendo no estabelecimento dos arranjos organizacionais empresariais e no seu sucesso, e o seu impacto na competitividade sistêmica do setor, fazendo alusão à mudança recente no marco institucional prevalecente.

No caso da cadeia de petróleo, pela sua condição de monopolista por direito até 1997 e quase monopolista de fato até os dias atuais, os conhecimentos sobre a Petrobras e o seu papel institucional são indispensáveis para que se chegue a bom termo nas análises que envolvem as atividades do setor. É essencial que busque se estabelecer, através deste papel, as novas relações triangulares envolvendo os negócios do setor, a atuação do Estado (representado pela empresa estatal) e, no que interessa de forma particular a este trabalho, a performance da rede Maxpetro.

Antes que se reúna condições para que se obtenha as conclusões objetivadas acima, são apresentados um conjunto de informações para que se compreenda o papel da Petrobras no desenvolvimento da cadeia de fornecimento do setor, dos primórdios até os dias atuais e a forma como foi articulada e como vem funcionando a rede Maxpetro. Estas informações estão segmentadas nos itens: (III) o desenvolvimento da cadeia de petróleo nacional até o final dos anos 80, (IV) o desenvolvimento da cadeia de petróleo nacional após o final dos anos 80, (V)

A rede Maxpetro . Este tripé, então, reunirá as informações para que, à luz da mudança no marco institucional atual vigente, apresentado no item seguinte, se possa analisar as razões que levaram à interrupção atual das atividades da rede.

II. Mudanças Institucionais e ajustes na estratégia industrial nacional

Políticas e instituições que podem ter um efeito altamente positivo sobre a competitividade em determinado período podem se tornar disfuncionais ou contraproducentes em outro contexto, enquanto outras medidas e instituições outrora de pouca relevância podem passar a ter um papel central para o desenvolvimento competitivo (Ferraz, 1995).

Instituições fornecem as regras do jogo para a sociedade ou, mais formalmente, determinam as coações criadas pela humanidade para moldar a interação humana. Como consequência, elas exercem uma influência política, social e econômica no ser humano. As mudanças institucionais modelam a maneira como a sociedade se desenvolve ao longo do tempo e é a chave para entender o processo histórico de mudança (North, 1990).

Não há a menor dúvida que uma profunda mudança vem se desdobrando e está ocorrendo no pano institucional das sociedades capitalistas contemporâneas (Maxfield & Schneider, 1997). No Brasil, durante o período de Substituição das Importações, a estrutura estava baseada principalmente no Estado e em companhias estrangeiras, havendo um papel menor para as companhias privadas nacionais. O regime de incentivo e regulação estava caracterizado pela proteção de mercado, incentivos para a nacionalização e produção e forte intervenção governamental. Nos anos 70, começou a se dissipar o “renascimento” heróico e os movimentos à direita ganharam força a partir dos Estados Unidos, com escala na Inglaterra e espalhando-se pela Europa continental. A condição pós-moderna, que vai passar a influenciar a política econômica dominante em nível mundial, atribui irreabilidade e infactibilidade às aspirações e objetivos socializantes da modernidade (Maxfield & Schneider, 1997). O grande mecanismo de integração da pós-modernidade é o mercado, de forma que a ordem é obtida através das capacidades de escolha dos indivíduos.

Na verdade, foi após o colapso da experiência comunista no leste europeu, que os Estudos Unidos e o capitalismo foram revigorados como símbolos de padrão de vida. Com o consequente novo vigor dado ao capitalismo de mercado, houve um renovado interesse nos modelos que acompanhavam a reabilitação intelectual de Adam Smith. No caso latino-americano, os seus políticos viram-se expostos, nas décadas de 70 e 80, a um conjunto múltiplo de pressões. Distorções e ineficiências econômicas e sociais terminaram por consolidar a necessidade de promover reformas substanciais nestas economias. Seguindo a crise externa de 1982, a economia brasileira iniciou um período de profunda instabilidade macroeconômica, a despeito dos sucessivos planos econômicos e políticos voltados para a estabilização. Estagnação econômica e declínio industrial também caracterizaram este período, após 50 anos de notável desenvolvimento industrial (Teixeira & Ferraz, 1999).

Retrocedendo historicamente, verifica-se que a origem da política que vigorou até os anos 80, está no período imediatamente posterior à Segunda Guerra Mundial, quando se firmou a idéia de que a industrialização deveria constituir o fulcro do desenvolvimento econômico do país. O Brasil adotou, então, até a década de 70 a política de desenvolvimento baseada na industrialização substitutiva de importações (Simonsen, 1979). No entanto, os anos 1980 foram para as economias da América Latina, como um todo, um período de perdas. Houve perda de riquezas e diversos indicadores sociais mostram deterioração acentuada da qualidade

de vida dos indivíduos desta região. No final dos anos 80, houve uma ruptura com o modelo de desenvolvimento então vigente, o qual foi substituído por um modelo sustentado no princípio de que a retomada do desenvolvimento só se daria a partir da abertura econômica e da inserção do país no processo de globalização. O ano de 1990 (posse de Fernando Collor de Melo) representou um marco na adoção da política de integração competitiva. Desde então, a liberalização do comércio vem crescendo, sustentada por um amplo processo de privatização e pela adoção de mecanismos de livre mercado, os quais expuseram a indústria local à competição internacional. A década de 90 significou não só para o Brasil, mas para diversos destes países uma tentativa de recuperação (Ainda que agora muitos a percebam como uma tentativa frustrada).

As mudanças institucionais que implicaram na mudança da política de substituição de importações para uma estratégia de Integração Competitiva estão associadas à adoção de medidas relacionadas ao chamado Consenso de Washington, o qual está suportado pelo comércio livre, imposição de forte ajuste fiscal e monetário e pela política de trocas. Na visão de Teixeira & Ferraz (1999), as mudanças institucionais adotadas são compostas de três blocos principais: foco no mercado, estrutura industrial e regime de incentivo e regulação.

Seguindo a política-econômica pós-moderna e de forma consonante à leitura ortodoxa dos resultados das experiências bem-sucedidas das economias emergentes do Sudeste Asiático, foram recomendadas reformas políticas orientadas ao mercado, com base em quatro argumentos principais:

- a) A liberalização econômica reduz as ineficiências estáticas geradas pela má distribuição e pelo desperdício de recursos;
- b) A liberalização econômica expande o processo de aprendizagem
- c) As economias voltadas para o exterior conseguem enfrentar melhor os choques externos adversos
- d) Os sistemas econômicos baseados no mercado mostram-se menos inclinados a atividades com fins rentistas, geradoras de desperdícios. (Baumman, 2000)

É a partir das reformas políticas orientadas ao mercado, responsáveis pelo processo de abertura comercial, que deve se nortear a análise das atuais possibilidades dos fornecedores de bens e serviços da indústria nacional de petróleo, tendo como foco o que se pode esperar em termos de política governamental para o setor. Esta mudança de cenário traz influências significativas no foco da análise e da própria relação do Estado com o negócio. A partir dos anos 90, os interesses se voltam para a análise da governança, a qual é focada na intermediação institucional entre governo e negócio. Maxfield & Schneider (1997) diagnosticam que, com o novo quadro institucional, o que irá gerar diferenciais na taxa de crescimento dos países é como o governo incentiva a performance empresarial e não mais os subsídios fornecidos às empresas.

III. O desenvolvimento da cadeia de petróleo nacional até o final dos anos 80

Hirschman (1958) enfatizou a importância dos efeitos de encadeamento (linkages) como indutor do crescimento industrial. Segundo esse autor, a dinâmica do processo de industrialização poderia ser explicada pela capacidade de certos setores industriais em estabelecer vínculo de insumo/produto, nos limites de um determinado espaço econômico.

O trabalho de Hirschman acerca do princípio da “margem de tolerância” subsidiou um artigo de Teixeira et al (1989) sobre o caso da Petrobras e seu papel na cadeia de petróleo. A

tolerância trabalhada por Hirshman diz respeito à condução das operações. Setores cujo ritmo de produção é determinado pelas máquinas, e que, portanto, exigem mais perfeição, eficiência e uma estreita observância das normas possuem uma baixa margem de tolerância, ao contrário dos setores cujo ritmo é regulado pelo operador. Os autores, ao reunirem características das relações interorganizacionais estabelecidas no setor petróleo, as identificam a partir do seu enquadramento como setor de baixa tolerância, assumindo os seguintes fatos:

1. Há uma indústria geradora de normas e definidora da qualidade.
2. Há a necessidade de um conjunto de serviços técnicos especializados (manutenção, controle de qualidade, engenharia de projeto, assistência técnica), bem como o suprimento de equipamentos e materiais de alto conteúdo técnico.
3. O setor demanda, então, serviços e produtos intensivos em tecnologia que serão supridos através da infra-estrutura industrial já existente, ou serão comprados, juntamente com a tecnologia do exterior, ou ainda serão desenvolvidos no próprio setor industrial a partir de qualificações técnicas locais.

Para os três fatos relacionados acima, a atuação da Petrobras foi determinante na fase mencionada: quer seja como geradora de normas e definidora da qualidade, bem como coordenadora do processo de geração e difusão de tecnologia dentro do setor.

Os primeiros anos

A Petrobras, empresa de economia mista, à qual foi outorgada a responsabilidade pela representação da união no exercício do monopólio das principais atividades ligadas à área de petróleo, surgiu na década de 50, em momento de forte valorização do nacionalismo. Sendo assim, adotou a política de fomentar o desenvolvimento de uma indústria de bens-de-capital no país que viesse a participar do seu programa de construção de refinarias e infra-estrutura de produção, transporte e distribuição de petróleo (Teixeira et al, 1989).

Naquele momento, a indústria de equipamentos então existente possuía baixa qualificação técnica e era especializada na produção de itens pouco sofisticados. Para atender às demandas do setor produtivo, a Petrobras partiu, então, para ações que viessem a mudar o quadro existente, o que demandava mudar radicalmente as técnicas produtivas e os padrões de qualidade do setor.

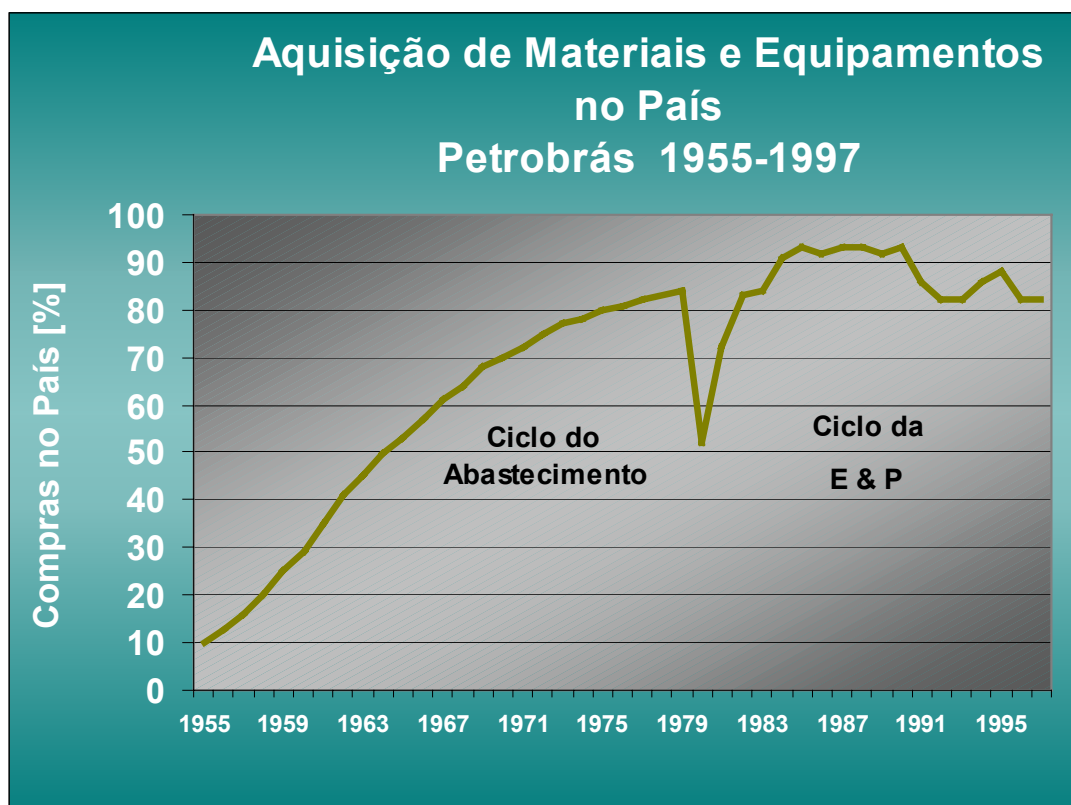
A ação da Petrobras se deu, então, em três frentes:

- Estimulou a transferência de tecnologias, inclusive através da participação de firmas brasileiras em projetos conjuntos com firmas estrangeiras;
- Estimulou a criação de uma associação de fabricante de equipamentos (ABDIB), que tinha, inicialmente, como principal tarefa a difusão de normas e procedimentos de controle da qualidade;
- Criou, através do seu Serviço de Materiais (SERMAT), um sistema de pré-qualificação de fornecedores que, além de verificar a capacidade financeira e gerencial, fornecia a orientação e assistência técnica necessária ao crescimento da capacidade tecnológica, cujo ponto central era o controle da qualidade.

Como resultado destas ações, nas refinarias inauguradas no final da década de 60, o percentual de participação nacional no fornecimento de equipamentos e materiais atingia 80%. Nas décadas seguintes, houve uma intensificação de ações no sentido de valorizar a indústria nacional. Para o cumprimento do sistema de nacionalização, a Petrobras organizou uma estrutura sistemática entre seus diversos órgãos e departamentos, de modo que o papel e

a responsabilidade atribuída a cada um deles garantisse de modo sincronizado o funcionamento do programa de nacionalização.

Em 1979, 84% dos materiais e equipamentos da Petrobras já eram adquiridos no País. Na década de 80 as plataformas de petróleo produzidas para a Petrobras tinham índice de nacionalização significativo e a participação de fornecedores nacionais de equipamentos e materiais atingiu seu nível mais elevado, respondendo por aproximadamente 92% do valor desembolsado pela companhia, com estes itens, conforme pode ser observado na figura 1. A demanda não atendida pelo mercado interno, limitava-se aos bens importados por necessidades operacionais (como urgência de prazos), ou por gargalos de oferta resultantes da inviabilidade da produção interna, seja por problemas ligados à dificuldade ou mesmo impossibilidade de acesso a certas tecnologias, seja por problemas de escala mínima de produção (Dantas, 2000).



Fonte: Petrobras (Relatório da ANP, 1999)

Figura 1 – Evolução das Compras Locais da Petrobras

Nas décadas de 70 e 80, em setores como a indústria naval, verificava-se que, complementarmente às ações da Petrobras, o Estado participava ativamente do processo de desenvolvimento da indústria nacional. Órgãos governamentais como a Extinta Superintendência Nacional da Marinha Mercante (Sunaman) e o BNDES forneciam empréstimos vultuosos aos estaleiros nacionais. Em seu período áureo, no fim dos anos 70, os estaleiros nacionais chegaram a faturar 1,5 bilhão de dólares, sendo responsável por mais de 40.000 empregos diretos.

IV. O desenvolvimento nacional da cadeia de petróleo a partir do fim dos anos 80

O final dos anos 80 será marcado por um significativo ponto de inflexão no funcionamento da cadeia de petróleo. O que irá se ver, no caso da Petrobras, é que esta instituição, mesmo sem desempenhar um papel menos significativo na competitividade sistêmica da cadeia, não exercerá o papel nacional-desenvolvimentista que vinha exercendo até o final dos anos 80. O que será colocado em pauta a seguir, são algumas questões que buscam ajudar o entendimento desta nova forma de atuação da companhia.

Fato recente, de grande relevância para o setor ocorreu em 1995 quando foi votada e aprovada pelo Congresso Nacional, o fim da cessão do monopólio do petróleo, concedido pela união, à Petrobras. A partir de então, as atividades de exploração, produção, refino e transporte estão abertas à concorrência do mercado. No entanto, a infra-estrutura demandada pelo setor, sobretudo a rede de dutos, além do mapeamento sismográfico e do avanço na pesquisa exploratória, garantem significativa vantagem competitiva para a Petrobras, que a despeito do fim do direito de monopólio, exerce-o de fato, até o momento, em bases bastante semelhante às anteriores, no que se refere à participação no mainstream (exploração e produção) e downstream (refino e transporte)ⁱⁱⁱ.

Mantida a pujança da companhia no setor, são as novas regras do jogo que serão determinantes para explicar a nova forma de atuação da Petrobras e, sobretudo, na forma como esta empresa vem se relacionando com os demais elementos da cadeia produtiva do petróleo. Com os volumes atuais de investimentos facilitados pela nova estrutura de preços (e consequente aumento da receita e dos lucros) para petróleo e derivados, determinados pelo mercado internacional e com cotação em dólar, a Petrobras vem ampliando sua capacidade de investimento. Deste modo, o mercado se mostra ainda mais atrativo para as empresas que atuam no setor. Os investimentos previstos para esta década chegam a 100 bilhões de dólares – 85 bilhões para a exploração e produção de petróleo e outros 15 bilhões para o gás (Revista EXAME, 10 de janeiro de 2001). No entanto, como será visto adiante, há razões para que a indústria nacional não venha sendo beneficiada na mesma proporção que o crescimento de investimentos do setor.

O entendimento da relação do Estado com o setor produtivo é absolutamente determinante para o entendimento da não efetivação do crescimento das receitas dos fornecedores nacionais, na mesma proporção que os novos investimentos realizados no setor. A percepção que se tem sobre as relações entre o Estado e as empresas do setor petróleo nos dias de hoje, é a de que estas são determinadas pelo novo marco institucional que norteia a relação entre o Estado e o setor produtivo, o que estaria apenas parcialmente ligado à quebra do monopólio da união, conforme será discutido no item VI.

Um ponto relevante para a formação do novo panorama institucional foi a promulgação da lei nº 9478/97, também chamada de “Lei do Petróleo”, que além de dispor sobre as atividades relativas ao monopólio do petróleo, criou a Agência Nacional do Petróleo (ANP), com a finalidade de promover a regulação, contratação e fiscalização das atividades econômicas integradas do setor petróleo. Dentre os objetivos relacionados pela ANP, associados à nova lei, está a promoção dos investimentos privados, internos e externos neste setor.

A preocupação com o mercado nacional, no entanto, não foi abandonada na formulação da política da ANP, havendo na lei de criação da Agência mecanismos explícitos, a serem introduzidos em editais, contratos e portarias próprias, que induzem as futuras empresas,

concessionárias de petróleo no país a adquirirem bens e serviços no mercado nacional. Estes mecanismos refletem o temor de que, na ausência de uma autêntica competitividade por parte dos fornecedores nacionais, os ganhos cambiais auferidos com o aumento da produção nacional de petróleo e gás, em decorrência da redução das importações dessa matéria-prima energética, sejam substancialmente reduzidos pelo incremento das importações de bens e serviços necessários a essa maior produção (Teixeira & Guerra, 2001).

Como já exposto anteriormente, nestes cinco primeiros anos após a nova regulamentação do setor, a Petrobras continua exercendo o papel Da Grande Concessionária. Nestes anos, os investimentos da Petrobras encontram-se na faixa de US\$3 bilhões anuais. A distribuição por segmentos demonstra a concentração de investimentos na exploração e produção, os quais concentram cerca de 60% do total investido. No entanto, conforme pode ser verificado na tabela 1, grande parte destes investimentos não vem sendo atendida pelo mercado nacional. Foi possível se verificar também, através da figura 1, que as aquisições de materiais e equipamentos já apresentavam um declínio significativo em 1995 (ano que foi votada a quebra do monopólio), quando há uma comparação com os percentuais atingidos na década de 80. Vale ressaltar que os percentuais apresentados naquela figura dizem respeito ao valor faturado por empresas nacionais, não havendo dados precisos sobre o percentual de nacionalização do valor líquido adicionado na cadeia.

Mesmo considerando que a maioria das análises atuais do desenvolvimento da cadeia de fornecedores da indústria de petróleo, segmentam o histórico do setor nos períodos monopolistas e pós-monopolistas, problemas diversos do fim do monopólio justificam o novo cenário do setor e a perda de participação no mercado nacional a partir do final dos anos 80. Em primeiro lugar, apesar da melhoria efetiva do parque industrial brasileiro em atender às necessidades da Petrobras, pouco se verificava de desenvolvimento tecnológico associado, pois a fabricação dos produtos dependia, em boa parte, de transferência de tecnologia de empresas estrangeiras. Em segundo lugar, em muitas situações, os preços praticados pela indústria nacional desenvolvida não se mostravam competitivos, superando sensivelmente os preços de produtos similares no mercado internacional (Dantas, 2000)

Unidade	Tipo	Campo	Main Contractor	País Estaleiro	Valor [US\$ milhões]	Prazo	Material [%valor]	Material Nacional [%]
P-19 Treasure Stawinner	SS	Marlim	IVI	Brasil	170*	02/95 12/97	50	15
P-25 Zapata Artic	SS	Albacora	Ultratec	Brasil	116	07/94 09/96	58	13
P-26 Iliad	SS	Marlim	Tenenge Ultratec	Espanha	200*	07/95 01/98	50	Zero
P-27 Penrod 71	SS	Voador	Fels - Singapura	Singapura	120*	ND 05/98	65	2
P-31 Vidal Negreiros	FPSO	Albacora	IVI	Brasil	300	10/95 04/98	60	10
P-32 Cairú	FSO	Marlim	Astano (Espanha)	Espanha	100	02/96 01/98	50	Zero
P-33 Henrique Dias	FPSO	Marlim	Hyundai (Coréia)	Coréia	160	04/96 08/98	60	Zero
P-35 José Bonifácio	FPSO	Marlim	Hyundai (Coréia)	Coréia	200	03/96 09/98	60	Zero
P-36 Spirit of Columbus	SS	Roncador	Marítima	Canadá	350*	01/97 03/99	60	Zero
P-37 Friendship	FPSO	Marlim	Marítima	Singapura	290*	02/97 12/99	60	20
P-38 World Eminence	FSO	Marlim	Mitsubishi (Japão)	Singapura	150*	03/98 10/99	60	15
P-40 DB-100	SS	Marlim	Mitsubishi (Japão)	Singapura	330*	10/97 11/99	60	20
P-47 Eastern Strenght	FSO	Roncador	Astano (Espanha)	Espanha	130*	07/97 03/99	60	Zero

Fonte: Prospettiva

Set. 98

(*) Inclui valor da plataforma

ND – Não Disponível

Tabela 1 – Construção por EPC de Unidades de Produção da Petrobras

V. A rede Maxpetro

Frente às drásticas mudanças econômicas, tecnológicas e institucionais, novas formas organizacionais começam a proliferar em várias indústrias, e as redes são o elemento fundamental que as caracteriza (Peci, 1999). A rede de aprendizado Maxpetro surgiu exatamente como uma resposta a estas mudanças. Sendo seus participantes membros da cadeia de suprimento da indústria de petróleo e gás no Brasil, a rede foi formada com o objetivo de lidar com a baixa articulação interempresarial, contribuindo, assim, para um maior incremento da competitividade empresarial e estrutural dessa indústria.

O interesse por redes de aprendizado aumentou consideravelmente com o êxito de algumas experiências internacionais. De fato, redes de aprendizado se espalham, não apenas por países europeus, mas por todo o mundo. No caso da indústria de petróleo, as experiências do Reino Unido com a CRINE, e da Noruega com a NORSOK, são as mais conhecidas. A iniciativa de estabelecer a CRINE foi da UKOOA (UK Offshore Operators Association), que contou com a adesão de associações de main-contractors, sub-contractors e fornecedores, além do governo através do DTI (Department of Trade and Industry). A força motriz foi a preocupação com os custos crescentes de operação do Mar do Norte, que poderia inviabilizar aquela província produtora. O foco do aprendizado foi a redução dos custos de investimento e produção (Teixeira & Guerra, 2001).

A rede Maxpetro surgiu, então, como uma iniciativa da ONIP (Organização Nacional da Indústria do Petróleo), uma organização não governamental que tem por missão maximizar os benefícios sociais e econômicos dos novos investimentos no setor de petróleo no país, tendo em vista a repetição do sucesso das experiências britânica e norueguesa. Como facilitadores da rede, fornecendo o suporte técnico necessário a sua operacionalização, estavam a Universidade Federal da Bahia e a Universidade de Brighton – Inglaterra.

Na operacionalização da Maxpetro, uma atenção especial foi dada às relações interorganizacionais estabelecidas entre os grupos de empresa situadas nos diversos níveis da cadeia de fornecedores. Para tal, as empresas foram organizadas nos seguintes grupos:

Operadoras (oil companies) – empresas que exploram e produzem petróleo e gás natural

Main Contractors – empresas que executam contrato de serviços do tipo EPC (Engineering – Procurement – Construction). Nessa modalidade de contrato a empresa contratada se encarrega do fornecimento de uma instalação, responsabilizando-se pelas atividades do projeto executivo, suprimento de materiais e equipamentos e da construção e montagem (ANP/PUC, 1999, pg 12)

Supridores de Serviços – Empresas que prestam serviços, basicamente de projeto e engenharia, para as oil companies e, sobretudo, para as main contractors.

Supridores de Bens – Empresas que atendem às demandas de materiais e equipamentos (bombas, válvulas, raisers, etc.) das oil companies e, sobretudo, das main contractors.

A Maxpetro foi concebida para cumprir 3 fases:

1. Implantação da Rede de Aprendizado. Fase que se deu em junho de 2000.
2. Planejamento da Operação da Rede de Aprendizado. O produto esperado dessa fase seria a definição do desenho organizacional mais adequado para esse tipo de rede, bem como os instrumentos e métodos a serem utilizados para que as empresas pudessem internalizar as melhores práticas. Esta fase se iniciou em julho de 2000.

3. Operação da Rede de Aprendizado. Concluída a fase de Planejamento da Operação, a rede Maxpetro estaria implantada e, a partir daí, a ONIP assumiria integralmente a mesma, uma vez que sua manutenção e a disponibilização de métodos e técnicas voltadas para a melhoria do desempenho das empresas são tarefas permanentes que se confundem com a própria missão dessa organização.

A atividade inicial da rede, após a sua implantação, foi um exercício de Benchmarking com o setor de petróleo no Brasil, onde indicadores e práticas no Brasil puderam ser comparados com os disponíveis a nível mundial. Os objetivos das atividades realizadas nos Workshops, bem como o público presente aos mesmos, discriminados por categorias de empresas são apresentados na tabela 2.

Atividade do Workshop	Empresas Operadoras	Empresas main-contractors	Empresas Supridoras de Bens	Empresas Supridoras de Serviços	Total
Implantação da rede e definição dos objetivos	1	4	16	6	27
Seleção de práticas e indicadores	1	4	16	6	27
Benchmarking nacional	0	0	12	5	17
Benchmarking internacional	0	0	6	3	9

Tabela 2 – Participação nos Workshops realizados pela Maxpetro

Como pode ser observado acima, a partir do segundo Workshop houve um decréscimo significativo na participação das empresas-membro da rede. A Petrobras e as main-contractors deixaram de participar dos workshops a partir do momento em que foram solicitadas a fornecer informações sobre os seus indicadores e adoção de práticas. No atual momento, as atividades estão paralisadas (a última reunião se deu em janeiro de 2002), sem que haja previsão para a continuação da etapa de Planejamento da Operação da Rede de Aprendizado.

VI. A “nova” Petrobras e o não deslanchamento das atividades da Maxpetro

Uma das questões mais formuladas quando se estuda as redes organizacionais é: o que faz com que algumas associações deste tipo se desenvolvam enquanto que outras não conseguem deslanchar? (Maxfield & Schneider, 1997).

A resposta a esta questão passa por uma série de fatores. Fatores ligados à estrutura da rede, à configuração do setor, à motivação dos participantes ou, até mesmo, a forma de operacionalização da mesma. No caso da Maxpetro, para o presente trabalho, será focado sobretudo o aspecto institucional, tomando como base a política governamental para o setor e a forma como os seus participantes enxergam as suas possibilidades de alavancar a competitividade.

Apesar da importância da abertura comercial, alguns outros elementos ajudam a explicar a redução dos fornecedores nacionais no atendimento às demandas de bens e serviços do setor petróleo. Antes de explicar o porquê da redução, serão destacados alguns fatos que são importantes na estruturação desta explicação.

1. A área de Exploração&Produção, na década de 90, foi responsável por mais de 55% do total de investimentos da Petrobras
2. Dentro dos investimentos realizados na área de Exploração e Produção, a construção de plataformas tem uma participação bastante significativa.
3. Os contratos do tipo *Engineering-Procurement-Construction* (EPC) vêm se tornando cada vez mais comuns. A Petrobras vem usando essa modalidade de contratação tanto nos segmentos da Produção adquirindo dessa forma a maioria de suas unidades de produção, quanto no segmento do Refino onde se tem verificado a sua aplicação crescente na construção de suas unidades industriais.
4. A crise atual da indústria naval brasileira já dura uma década e meia. As suas causas estão ligadas ao tipo de política governamental implementado a partir da fundação da indústria, em 1958, voltado para o mercado interno e sem que fosse dada a ênfase necessária à busca da eficiência produtiva. No período marcado pela substituição das importações, os recursos e incentivos eram fornecidos por órgãos governamentais sem que houvesse, necessariamente, uma contrapartida, em termos de esforços e resultados, das empresas credoras.

Os 4 fatores apontados estão interligados, então, da seguinte forma: Os investimentos na área de E&P passaram a ser preponderantes. Dentre estes investimentos, os custos das construções das plataformas são absolutamente significativos. As plataformas são contratadas atualmente através de contratos do tipo EPC. A competitividade deste setor está ligada à qualidade da indústria naval. A indústria naval brasileira está em crise desde meados dos anos 80. A participação dos fornecedores do final da cadeia é fortemente influenciada pelo local onde as plataformas são construídas. Com a contratação de plataformas fora do país, poucas possibilidades de participação no total investido restam às empresas nacionais.

Outro ponto a ser destacado para entendimento da nova conjuntura é a importância que o apoio financeiro governamental tinha para as empresas enquanto a Petrobras estava focada na promoção de empresas nacionais. Firms fornecedoras de máquinas e equipamentos ligadas à Petrobras contaram com o apoio financeiro da própria estatal, tanto através do adiantamento de parte do valor da compra como também pela encomenda de fabricações pioneiras que transferiam o ônus financeiro do desenvolvimento do produto para a Petrobras. Igualmente relevante foi o apoio técnico que a empresa forneceu à produção de bens de capital. Este trazia uma economia substancial às firmas produtoras de equipamentos, visto que parte do trabalho de pesquisa e desenvolvimento de projetos era feito pela Petrobras (Dantas, 2000).

Uma vez apresentadas as diferenças, em termos de política governamental, que vão marcar as transformações na forma de interação da Petrobras com as empresas fornecedoras da cadeia de petróleo, cabe agora apontar as razões que levaram esta estatal a não se envolver significativamente nas atividades da rede Maxpetro.

A partir de conversas com representantes da alta gerência dos órgãos operacionais da empresa, foram colhidos alguns depoimentos, como os citados abaixo, esclarecedores da nova relação da Petrobras com o mercado nacional.

“Obviamente que a Petrobras institucionalmente ainda se preocupa com o mercado nacional. No entanto, a gestão Reishtul^{iv} foi muito feliz em dar um foco financeiro para a sua gestão. Se

o mercado nacional puder nos atender, ótimo. Caso contrário, não iremos nos desdobrar para que as empresas nacionais tenham condições de nos atender. Vivemos num mundo globalizado e somos uma empresa de classe mundial.”

“Iniciativas como a rede Maxpetro sempre terão o apoio da Petrobras. No entanto, atualmente, a nossa participação em atividades dessa natureza deve ser medida em termos de custos e benefícios. Continuamos querendo fortalecer o mercado interno, no entanto, atividades que exponham abertamente informações internas à companhia devem ser vistas com ressalvas” (Respondendo à questão de como ele via a participação da Petrobras nas atividades de Benchmarking da Maxpetro)

Ainda que seja feita a ressalva de que os depoimentos colhidos acima não tenham sido dados pelos representantes da Petrobras na Maxpetro, há elementos suficientes para que se faça as seguintes hipóteses sobre a participação da Petrobras na rede.

1. A adesão da Petrobras à rede faz parte de uma política de bom relacionamento com a ANP, representada na rede através da figura da ONIP.
2. A Petrobras, como única oil-company da rede, sentiu-se pressionada pelo discurso das empresas-membro, muito mais preocupadas com aspectos ligados à dimensão estrutural^v da competitividade que com os aspectos empresariais^{vi}. O principal apelo para as demais empresas-membro estaria ligado a fatores como regime de incentivos e regulação da concorrência no mercado de sua atuação. A Petrobras, atualmente, quer se manter afastada desta seara.
3. A prática do Benchmarking e a apresentação dos resultados por grupos de empresas iria evidenciar, para todos os participantes, os valores dos indicadores e do grau de adoção de práticas inovadoras pela Petrobras, o que não é interessante dentro de um regime de competição aberta.
4. O foco financeiro atual da companhia se contrapõe a uma política industrial para o setor, nos moldes exercidos até a década de 80. Dado o conhecimento que a Petrobras possui das bacias sedimentares brasileiras, ela está interessada em contratos e ações que valorizem esse conhecimento. Mesmo que através de receitas advindas da venda da concessão para a produção de petróleo, a partir de bacias sedimentares já mapeadas. Obviamente que esta política deixa num outro plano a preocupação com os fornecedores nacionais.

Há de se reconhecer que o teste das hipóteses acima formuladas é de difícil execução. Mesmo que fossem entrevistadas as pessoas que tiveram participação nas atividades da rede, dificilmente escaparia-se de um discurso retórico. É evidente que estas hipóteses contemplam o novo marco institucional da empresa, globalizada e voltada para o mercado, em contraposição à atuação desenvolvimentista do passado.

Pelas informações levantadas ao longo do trabalho, a nova política de atuação da Petrobras pode ser fortemente responsabilizada, ainda que de uma forma evidentemente involuntária e indireta, pela estagnação atual das atividades da rede Maxpetro. Esta justifica a posição cautelosa da empresa quanto a sua participação na rede e esta posição, considerando-se o ainda significativo peso da empresa no setor, justifica o desinteresse em cadeia: primeiro das oil-companies e, posteriormente, das empresas supridoras de bens e serviços.

VII. Conclusão

O presente trabalho objetivou discutir o não desenvolvimento da rede Maxpetro tendo em vista as modificações no estilo tradicional nacional de programar e executar políticas econômicas. Para a economia brasileira os anos 1990 foram de intensa mudança, marcado por modificações das linhas básicas tradicionais da política econômica e pela alteração do comportamento de diversos agentes econômicos, com implicações ainda pouco claras para a trajetória da economia no médio e longo prazos (Baumann, 2000).

As evidências empíricas apontam para uma significativa correlação entre o interesse das empresas-membro em participar da rede e o nível de participação da Petrobras. Sem a presença desta última, o interesse das main-contractors se reduz e sem a presença destas empresas são os supridores de bens e serviços que perdem o interesse na rede.

Tomando como hipótese que a forma de participação da Petrobras teve grande impacto nos resultados alcançados pela rede, buscou-se explicar através da análise do novo marco institucional, o baixo interesse que iniciativas como a Maxpetro manifestam por esta companhia. Não se descarta que outros fatores como a atuação dos facilitadores, a proposta de ações apresentada ou expectativas frustradas nas reuniões iniciais tenham tido impacto na disponibilidade da Petrobras para a atividade da rede. O que se pretendeu foi mostrar que a mudança institucional e a sua influência na atuação da companhia traz razões significativas para que a maior companhia nacional deixe de ter uma atuação pronunciada e ações especificamente voltadas para o desenvolvimento da indústria nacional, pelo menos nos níveis que estas eram adotadas no período compreendido entre as décadas de 50 e 80.

O novo choque de liberalismo no mundo todo e a tão citada globalização determinaram as transformações recentes no setor. Entre estas, a quebra do monopólio do petróleo, a presença de novos competidores e o foco financeiro da estatal que, juntas, determinaram uma nova forma de interação desta companhia com os demais elos da cadeia de fornecimento. Esta nova forma de interação traz impactos profundos na forma que a nossa, agora, oil-company de nível mundial vinha buscando promover o desenvolvimento da cadeia de suprimentos nacional, ligada ao setor.

Visando melhor consolidar o quadro que explica o não desenvolvimento da rede Maxpetro, o trabalho aqui iniciado deverá se estender através da análise dos fatores operacionais da rede e pelo estudo de casos de sucesso de redes de aprendizado do setor petróleo. Sabidamente, os casos do CRINE no Reino Unido e da NORSOK na Noruega.

Bibliografia

BAUMANN, Renato. O Brasil nos Anos 1990: Uma Economia em Transição.

Brasil: Uma Década em Transição. Rio de Janeiro: Editora Campus, 2000, p. 11-53.

BESSANT, J. & TSEKOURAS, G., 1999. **Learning about Learning Networks**, Working paper, CENTRIM, University of Brighton.

CYSNE, Rubens Penha. Aspectos Macro e Microeconômicos das Reformas.

Brasil: Uma Década em Transição. Rio de Janeiro: Editora Campus, 2000, p. 55-99.

- DAHAB, S.S., TEIXEIRA, F. L., ALMEIDA, S. **O Princípio da “Margem de Tolerância”. Em Exercício: O Caso da Petrobras**. Revista Petro & Gás, abril/99
- DANTAS, Alexis Toríbio. **Capacitação Tecnológica de Fornecedores em Redes de Firms: O Caso da Indústria do Petróleo Offshore no Brasil**. Tese de Doutorado. Instituto de Economia/ Universidade Federal do Rio de Janeiro/2000.
- FERRAZ, João Carlos, KUPFER, David, Haguénauer, Lia. **Made in Brazil: Desafios Competitivos para a Indústria**. Rio de Janeiro: Campus, 1995
- KAPLINSKY, R. **Spread The Gains From Globalisation: What Can Be Learned From Value Chain Analysis?** Working paper, Institute of Development Studies, University of Sussex.
- MAXFIELD, S. & SCHNEIDER, B. R., **Business and The State in Developing Countries**. Nova York, Cornell University Press, 1997.
- NORTH, Douglass C., **Institutions, Institutional Change and Economic Performance**. Cambridge, Cambridge University Press, 1990
- SIMONSEN, Mario Henrique. **Brasil 2001**. Rio de Janeiro: APEC Editora S.A., 1979
- Relatório de Competitividade da Indústria Nacional de Petróleo – ANP/PUC-RJ, 1999
- Revista EXAME (10/01/2001, 04/04/2001 e 29/05/2002)
- TEIXEIRA, Francisco e FERRAZ, João. **Economic Instability, Market Opening and Adjustment. Strategy in the Brazilian Industry**. Anexos Econômicos, CME – Universidade Federal da Bahia, 1999
- TEIXEIRA, Francisco e GUERRA, Oswaldo. **Competitividade e Aprendizado na Indústria Brasileira de Petróleo**, 2001. Working paper, NPGA, Universidade Federal da Bahia
- TEIXEIRA, Francisco e GUERRA, Oswaldo **A Competitividade da Cadeia de Suprimento da Indústria de Petróleo no Brasil**, 2002. Working paper, NPGA, Universidade Federal da Bahia

ⁱ A descrição da Maxpetro e das suas atividades estão apresentadas no item V.

ⁱⁱ A Petrobras é uma sociedade anônima de capital aberto que atua de forma integrada nos segmentos relacionados à indústria de óleo, gás e energia, exploração e produção; refino, comercialização, transporte e petroquímica; distribuição de derivados; gás natural e energia.

ⁱⁱⁱ Hoje há 35 novas empresas trabalhando na exploração de petróleo no país – 29 estrangeiras e 6 brasileiras (5 delas integrantes de consórcios com grupos internacionais). No entanto, as áreas exploradas ainda não tiveram a sua produção iniciada.

^{iv} Philippe Reishtul foi presidente da Petrobras no período 1999-2002 e a ele é atribuída, pelos funcionários, uma participação significativa no melhor desempenho corporativo da estatal.

^v Na estrutural, estão presentes as variáveis sobre as quais a capacidade de intervenção da empresa é limitada pela mediação do processo de concorrência, estando apenas parcialmente sob sua área de influência (Teixeira & Guerra, 2002)

^{vi} A dimensão empresarial reúne os fatores sobre os quais a empresa detém poder de decisão e podem ser controlados ou modificados através de condutas ativas assumidas pela própria administração. Dizem respeito, basicamente, ao estoque de recursos acumulados pela empresa e às estratégias de ampliação desses recursos, o que inclui a eficácia da gestão e da estratégia competitiva; a capacitação tecnológica; a capacitação produtiva; e a capacitação e produtividade dos recursos humanos. (Teixeira & Guerra, 2002)