

Estatais Petrolíferas Latinoamericanas no Século XX: um complexo heterogêneo de trajetórias de um capitalismo de intervenção estatal frágil

Carmen Alveal (IE/UFRJ)

Abstract

A atividade petrolífera na América Latina consagrou, na primeira metade do século XX, a vitória política da opção estatal como a alternativa mais promissora para implementar projetos de modernização econômica. À luz de fatores selecionados, que configuraram as trajetórias das petrolíferas estatais YPF (Argentina), da PEMEX (México), da PDVSA (Venezuela) e da Petrobras (Brasil) exploram-se as variáveis que, nesses países, definiram a exaustão da articulação relativamente coerente entre as estruturas de governança petrolíferas estatais e o padrão desenvolvimentista por substituição de importações, conduzindo à abertura dos mercados petrolíferos e à transformação funcional e de identidade dessas quatro estruturas empresariais.

1. Introdução

Na história da indústria petrolífera mundial do século XX, a atividade do petróleo em América Latina ganhou destaque de tradição e de inserção nas tempestuosas correntes que marcaram a evolução da indústria mundial do petróleo. O papel central desempenhado pela atividade petrolífera no desenvolvimento moderno da economia foi, desde os anos da Primeira Guerra Mundial, percebido pelas elites modernizantes da Argentina, do México, da Venezuela e do Brasil.

Vizualizadas como um dos alicerces do projeto de modernização econômica, as indústrias petrolíferas desses países, a partir de radical ou progressivo exercício soberano de direitos de propriedade sobre o patrimônio natural do subsolo, alcançaram notabilidade sob a liderança de empresas estatais. Entretanto, a trajetória dessas empresas foi marcada pelos avatares de crises e ameaças de crises que pautaram os

respectivos projetos de modernização. Com efeito, a frágil sustentação societal desses projetos, refletiu-se num padrão de intervenção estatal que sucumbiu à permeabilidade dos interesses do capital "em particular", exacerbando a dimensão rentista do Estado sem conseguir firmar um empresariado doméstico com visão estratégica do "interesse geral" do capital nacional.

À luz de fatores selecionados, que configuraram as trajetórias da YPF (Argentina), da PEMEX (México), da PDVSA (Venezuela) e da Petrobras (Brasil) objetiva-se realizar uma incursão exploratória sobre as variáveis que definiram a exaustão da articulação relativamente coerente entre um modo de institucionalidade que presidiu a organização estatal da indústria petrolífera e o padrão de desenvolvimento industrial por substituição de importações, conduzindo a abertura dos mercados petrolíferos e a transformação funcional e de identidade dessas quatro estruturas empresariais.

Dois aspectos são privilegiados pela análise. Por um lado, a mudança de estruturas de governança na indústria petrolífera dos países em análise e, de outro, a mudança de identidade e de comportamento empresarial, em termos de desengajamento de objetivos políticos e econômicos alimentados pelas comunidades nacionais que as fundaram.

Com esse objetivo, a exposição está estruturada em três seções, ademais desta Introdução. Na segunda seção são apresentados os fatores que, na primeira metade do século, pressionaram para definir uma organização petrolífera comandada por estruturas estatais. Os dilemas enfrentados pelas estatais petrolíferas, em função da fragilidade dos processos de modernização econômica, são examinados na terceira seção. Finalmente, a quarta seção reúne as principais observações conclusivas da análise.

2. Empresas petrolíferas latinoamericanas na primeira metade do século XX: os caminhos da organização estatal.

Foi prematuro o ingresso da América Latina nos avatares da atividade petrolífera mundial. No último quartel do século XIX multiplicavam-se os boatos, provindos originalmente de relatos de engenheiros e operários que trabalhavam na construção das ferrovias, sobre filtrações do "ouro negro" que emanavam do solo nos vastos territórios ao longo da costa no México, na Venezuela e na Argentina, aguçando a cobiça de toda sorte de aventureiros a caça de eldourados, cujo pioneirismo exploratório, com frequência, precedia as incursões organizadas dos grandes interesses das potências mundiais e de suas empresas (O'Connor, 1974; Yergin, 1994).

Na passagem do século XIX para o século XX, a lucidez das potências mundiais e das suas empresas petrolíferas sobre o caráter estratégico da atividade petrolífera se expressava na utilização de recursos econômicos e de poder visando promover o amplo ingresso do capital estrangeiro, especialmente americano, na exploração do petróleo da região, sobretudo no México e na Venezuela, países dotados de grandes reservas do produto.

A entrada do capital estrangeiro na exploração e produção de petróleo era motivada pelos mesmos fatores que explicavam a presença do capital privado estrangeiro na construção e expansão da infraestrutura de transportes e de utilidades básicas (ferrovias, portos, sistemas de iluminação pública, de telefonia, de transportes urbanos e de abastecimento de água potável). Tratava-se de atividades inovadoras¹ que

¹ As atividades de moderna infraestrutura resultaram de inovações autenticamente radicais surgidas na segunda metade do século XIX, tais como a invenção da lâmpada elétrica, o motor a combustão interna e o telefone. Essas invenções foram altamente criadoras de novas atividades (eletrodomésticos, petroquímica) e redefinidoras de outras (química e mecânica). A organização industrial do petróleo e os derivados que foram emergindo do incessante avanço do progresso técnico no processo de refino, notadamente o diesel e o óleo combustível, introduziram profundas transformações na organização das atividades industriais e na organização e na velocidade imprimida ao sistema de transportes, ferroviário e de navegação de cabotagem e de longo curso, ademais de criar o evento da rodovia e da indústria automobilística, duas inovações caracterológicas da economia do século XX (Landes, 1994; Piore e Sabel,

requeriam elevado volume de financiamento e dotações de *expertise* de engenharia e de competência empresarial. Estas capacidades não existiam nos países da América Latina, vocacionados como eram secularmente, a extrair e exportar produtos da lavoura extensiva (açúcar, café, cacau, borracha, algodão, etc.) ou minérios convencionais (ouro, prata, salitre, etc.).

O papel crucial desempenhado pela competência dos capitais europeus e americanos nessas atividades se inscrevia num padrão de crescimento e inserção mundial de natureza primário-exportadora dos países em tela. Entretanto, o comando do capital privado estrangeiro nessas atividades, a despeito de ter propiciado e catalisado o surgimento dos primeiros surtos de modernização e de crescimento industrial, principalmente na Argentina, no México e no Brasil, apresentou limites para o avanço do processo de modernização econômica destes países.

Embora se processando por irrupções, dilemas e defasagens diferenciadas ao longo da primeira metade do século, esses limites foram, desde os anos 30, se tornando drásticos para os projetos modernizantes das elites emergentes no cenário sócio-econômico latinoamericano. Ao longo desse período, a luta pelos frutos nascidos da atividade petrolífera não se restringiu à área econômica. Foi, sobretudo, uma luta política travada no plano internacional e doméstico.

Para os países hospedeiros, que sediavam largas e rentáveis jazidas, a luta vinculava-se a temas políticos sensíveis. O exercício da soberania sobre os recursos estratégicos do subsolo, passível de alicerçar a construção de modernas nações, através de projetos, mais ou menos, ambiciosos de industrialização assumia também significados de poder, influência, expressão e ganho de *status* na cena internacional. Para as grandes potências e países do mundo industrializado, o acesso ao petróleo não significava apenas uma vantagem estratégica competitiva para a alimentação e o

crescimento de suas economias. Tinha se tornado também um recurso de poder militar, para garantir oportunidades de vencer guerras ou de evitá-las.

Desse modo, ao impulso dos entreveros econômicos surgidos dos eventos dramáticos que pautaram a primeira metade do século XX (duas guerras mundiais e uma depressão), grandes debates e embates internos socializaram as elites de Argentina, México, Venezuela e Brasil na percepção da possibilidade e da factibilidade de projetos de modernização econômica conducentes, no longo prazo, à "convergência" ou emparelhamento com o estágio de prosperidade econômica dos países desenvolvidos.

Esse foi o marco das lutas pelo petróleo nesses países da América latina. Lutas políticas que trilharam os caminhos da constituição das grandes estatais petrolíferas latinoamericanas e que atingiram, em algumas experiências, dimensões épicas, a exemplo da nacionalização do petróleo no México e do movimento "O petróleo é Nosso" no Brasil.

A Argentina foi o país que inaugurou esse caminho, alinhando-se junto com a British Petroleum² na rota pioneira das nacionalizações petrolíferas na experiência mundial (Giraud e Boy De la Tour, 1987; Marinho Júnior, 1989). No início dos anos 20, uma grave crise de abastecimento energético, provocada pela interrupção das importações inglesas de carvão e de petróleo, em função de uma longa greve no setor mineral da Inglaterra, dramatizou a vulnerabilidade externa já experimentada pela Argentina durante a Primeira Guerra Mundial, precipitando a criação da estatal Yacimientos Petrolíferos Fiscales em 1922, sob o governo de Hipólito Irigoyen. O debate pela criação da empresa estatal, contudo, nascera desde a descoberta de petróleo na Patagônia, em 1907.

Na prática, a estatal teve sempre politicamente contestado o estatuto do

² Em 1913, o governo inglês passou a deter o controle acionário da Anglo-Persian Oil Company para garantir o abastecimento da marinha britânica em caso de guerra (Alveal, 1994)

monopólio das atividades petrolíferas, devido a forte e renitente oposição dos interesses agro-exportadores e dos capitais privados comerciais, que configuraram uma existência problemática para YPF ao longo de toda sua trajetória estatal (Guimarães, 1997; Bravo, 1997). Desde o golpe de Estado em 1930, que substituiu Irigoyen pelo general José Iriburu, os sucessivos governos retornaram à política de abertura ao capital estrangeiro, recolocando o sistema de concessões no setor petrolífero. Esta orientação foi preservada, mesmo durante o mandato de Juan D. Peron (1946-1955), apesar de seu posicionamento político hostil frente ao capital inglês e americano.

A história petrolífera moderna de México antecede todas as da região latinoamericana, sendo desde seu início em 1901, marcada pela forte presença do capital europeu e americano, em virtude da implementação de uma legislação anglo-saxã de direitos de propriedade, introduzida em 1884, sob a longa ditadura do general Porfírio Diaz (1876-1910), garantindo ao proprietário do solo o pleno direito de usufruto das riquezas do subsolo (De La Vega Navarro, 1998).

A Constituição de 1917, surgida após a revolução que consagrou uma coalizão política de interesses reformadores e modernizantes no país, marcou a mudança de regime de propriedade do subsolo. O posicionamento crescentemente reativo do capital estrangeiro, ao longo de um processo de intensas negociações e confrontos, terminaria pela nacionalização dos ativos das companhias e a criação da PEMEX, em 1938. A estatal foi então investida, desde seu nascimento, de poderes formais de monopólio sobre toda a linha vertical da indústria petrolífera, inclusive distribuição de derivados e petroquímica.

Na Venezuela, a descoberta e produção de petróleo, iniciada em 1920, conduziria o país, já em 1928, à posição de maior produtor e exportador da indústria mundial, em virtude de convidativo regime anglo-saxão de concessões, colocado em

prática pela ditadura tirânica do general Gomez, que governou o país como uma fazenda particular até sua morte, em 1935 (Yergin, 1994, p. 444).

O sistema de concessões, ao qual aderiram as grandes empresas petrolíferas americanas e européias, era marcado pela completa ausência de controle governamental. No entanto, a Lei Petrolífera de 1943, estabelecendo um pagamento de *royalties* de 16,66 % e, em 1948, o pagamento do imposto de renda, garantindo 50 % do lucro líquido das companhias operadoras ao governo,³ inaugurou lento, porém progressivo processo de redefinição das relações entre o governo e as empresas (Mommer, 1998).

Dessa maneira, em 1960 foi criada uma empresa estatal, a Corporação Venezuelana de Petróleo (CVP), como fase intermediária à supressão do regime de concessões e à conseqüente nacionalização que originou o nascimento, em 1976, da Petróleos de Venezuela S.A. (PDVSA), uma *holding* com 100 % de capital estatal, detentora do monopólio legal sobre todas as atividades da cadeia petrolífera.

Já a estatal petrolífera Petrobras ingressou na história petrolífera latinoamericana, em 1953, como um empreendimento relativamente tardio, em contraste às suas congêneres. Surgida no calor de um debate que se arrastou por duas décadas e fortemente legitimada pelo amplo movimento popular "O Petróleo é Nosso", a estatal brasileira configurou um paradigma de nascimento privilegiado, na medida em que institucionalmente foi dotada de recursos de autoridade e de alocação que proveram-na de "autonomia considerável no âmbito jurisdicional e no do monopólio de competências" (Alveal, 1994, p. 72; Alveal, 1997).

Em contraste as outras estatais petrolíferas latinoamericanas, entretanto, dois fatores foram decisivos para a vitória política da opção estatal petrolífera no Brasil. Por

³ Esta fórmula tributária, conhecida como sistema *fifty-fifty* representou um marco na relação dos países produtores hospedeiros na sua relação com as grandes petrolíferas internacionais. Após 1948, os países produtores de petróleo do Médio Oriente reivindicariam similar tratamento na sua relação com as empresas petrolíferas estrangeiras.

um lado, a inexistência interna de qualquer estrutura empresarial de certa relevância, pública ou privada, nacional ou estrangeira, atuando nas atividades petrolíferas. Por outro lado, a nítida convicção, entre os decisores públicos e as elites empresariais do país, acerca de necessidade imperiosa de uma organização empresarial ocupada das atividades petrolíferas, para garantir o crescimento econômico, cujas taxas, havia duas décadas, situavam-se em elevado patamar.

Em suma, a despeito da heterogeneidade de trajetórias peculiares a cada um dos países em análise, na entrada da segunda metade do século XX já estava consagrada a opção estatal para desenvolver as indústrias petrolíferas de maior relevância na América Latina.

Quais os fatores que, apesar de árduas lutas políticas para expurgar o regime de concessões, marcando cinco ou seis décadas de comando petrolífero estatal, fizeram retornar as indústrias petrolíferas dos países em tela a um relaxamento do controle estatal (México, Venezuela), ou a um retorno (Argentina) ou, ainda, ao ingresso inédito (Brasil) no regime de concessões ao capital estrangeiro? Este é o tema tratado a seguir.

3. Estatais petrolíferas latinoamericanas: brevíários incongruentes de afirmação desenvolvimentista nacional

Desde a década de 50 até o início dos anos 90 a indústria petrolífera latinoamericana se expandiu sob o comando de estruturas de governança estatais. O conceito de estrutura de governança, introduzido pela abordagem econômica neoinstitucionalista, notadamente Williamson (1985, 1996), é utilizado aqui na acepção de Morin (1996) e designa um tipo de estrutura de propriedade acionária e um modo de direção ou de comando empresarial.

Uma estrutura de governança estatal é, assim, um evento econômico complexo.

De fato, nestas estruturas empresariais os governos são os acionistas majoritários ou principais e, por esta razão, impingem um estilo de comando empresarial que reúne objetivos *qua* empresa e objetivos macroeconômicos e macropolíticos. Estes últimos objetivos são inteiramente alheios às estruturas empresariais privadas, tornando as empresas estatais agentes híbridos ou bifaciais⁴.

Desse modo, as empresas estatais desenvolvem, por definição funcional constitutiva, um *ethos* empresarial privado visando atingir lucros e um *ethos* político-institucional objetivando alavancar o desenvolvimento de competências do capital privado doméstico e viabilizar outros objetivos sistêmicos para o capital como um todo, tais como garantia e estabilidade do abastecimento petrolífero doméstico, alavancagem dos capitais privados, objetivos de segurança nacional, entre outros (Abranches, 1980; Alveal, 1994).

Essa combinação peculiar que substancia a essência das funções-objeto das estruturas produtivas estatais de governança, entretanto, requer para seu razoável desempenho de dois aspectos que estão a depender da relação entre as empresas e seu acionista majoritário, isto é, os governos. O primeiro aspecto refere-se à definição de parâmetros macroeconômicos de longo prazo para nortear a execução dos objetivos funcionais das estatais, em prol de um projeto de desenvolvimento nacional razoavelmente consistente. O segundo aspecto remete à definição de faixas de autonomia decisória e operacional para as estatais desempenhar suas funções empresariais com níveis apreciáveis de eficiência e de rentabilidade.

Nesse intuito, tanto a racionalidade microeconômica das atividades tipicamente empresariais quanto a orientação macroeconômica das empresas estatais precisam ser

⁴ Nesse sentido, afirma-se que as empresas estatais constituem a expressão emblemática da metáfora do Jano bifronte, na medida em que funcionalmente combinam objetivos empresariais de lucro, *qua* firmas privadas, inclusive incorporando estratégias de internacionalização, e objetivos macroeconômicos e políticos de desenvolvimento nacional.

protegidas de interferências políticas de "varejo", originadas de reivindicações de interesses privados corporativos de curto alcance, que exercem uma pressão predatória sobre a atividade das empresas estatais.

Essas interferências sempre ameaçaram a trajetória positivamente produtiva das estatais petrolíferas latinoamericanas aqui tratadas. Contudo, as ameaças tornaram-se factuais quando as empresas foram afetadas pela exaustão da articulação relativamente coerente entre o modo de institucionalidade que presidiu a governança estatal e o padrão desenvolvimentista substitutivo de importações. A perda de coerência dessa articulação foi precipitada pelos impactos positivos (México e Venezuela) ou negativos (Argentina, Brasil) dos choques do petróleo da década de 70.

De um modo geral, os impactos dos choques petrolíferos foram encaminhados pelos respectivos governos, através da implementação de políticas macroeconômicas orientadas para manter os níveis relativamente elevados das taxas de crescimento das décadas anteriores, recorrendo à crescente e significativo aumento da dívida externa⁵. Essa estratégia produziu efeitos defasados drásticos em todos os países da América Latina, notadamente desde a declaração de moratória da dívida externa mexicana em 1982, fato concomitante ao colapso da expansão petrolífera desse país (Snoeck, 1986; Randall, 1989). Os efeitos da crise da dívida externa marcaram a evolução econômica e social da "década perdida" dos anos 80, se prolongando para os anos 90.

Na prática, ao longo das últimas duas décadas, as coalizões políticas que sustentaram os governos dos países em estudo se demonstraram incapazes de formular e implementar projetos nacionais inovativos de reestruturação sócio-econômica e de re-inserção produtiva mundial, que encaminhassem positivamente a exaustão do

⁵ O recurso à dívida externa fora facilitado pelo cenário de liquidez financeira internacional configurado pós-choques do petróleo, como fruto da demanda (bens de capital, armamentos e bens de consumo) efetivada pelos países exportadores de petróleo da OPEP nos mercados da Europa e dos Estados Unidos. Em função dessa origem, essa massa de recursos foi apelidada de petrodólares.

padrão desenvolvimentista anterior. Essa incapacidade se traduziu em progressiva perda de iniciativa e de exercício de autoridade soberana sobre os rumos das políticas sócio-econômicas domésticas. Em consequência, a orientação da políticas econômica subordinou-se à implementação de receituários de ajustamento e de reforma macroeconômica que tenderam à acentuar a criticidade das respectivas evoluções de crescimento (Evans, 1992; Smith, Acunha e Gamarra, 1994).

Foi nesse contexto evolutivo interno e internacional hostil ao desenvolvimentismo que cresceram as incongruências entre os objetivos empresariais das petrolíferas estatais e os objetivos macroeconômicos e políticos dos governos latinoamericanos. Essas incongruências, surgidas no cenário das altas do preço do cru da década de 70, constituíram a expressiva sintomatologia da crise do padrão de crescimento liderado pelo Estado na América Latina.

A partir de então, configurou-se um cenário interno propício ao comportamento rentista de interesses e grupos econômicos privados que, alojados nas coalizões governamentais animadoras das experiências desenvolvimentistas dos países em tela, devotaram-se a enfraquecer a orientação de longo prazo das políticas de desenvolvimento (Haggard, 1997), a par de interferir nos objetivos funcionais macro e microeconômicos da governança estatal, exercendo uma autêntica relação de *rent-seeking* na sua vinculação com as empresas, através de suas relações "privilegiadas" com os decisores governamentais.

A despeito das particularidades de origem e de dotações naturais, mais (Venezuela, México) ou menos favorecidas (Argentina, Brasil) em reservas, essa relação foi notória no concernente às estatais petrolíferas, com exceção do caso brasileiro até meados da década de 80⁶. Com efeito, em função da elevada rentabilidade auferida ao longo das atividades da cadeia petrolífera, as estatais petrolíferas passaram a

ser visualizadas por grupos privados nacionais na Argentina (Canitrot, 1994; Gerchunoff, 1994; Guimarães, 1997; Bravo, 1997) e tenderam a ser instrumentadas, no México (Randall, 1989) e na Venezuela (Mommer, 1998), como fontes inesgotáveis de extração de ganhos fiscais para os tesouros dos governos e como alavancas de endividamento público para sobrelevar o processo de crescimento macroeconômico.

De um modo geral, as incongruências do padrão de intervenção estatal, se ampliaram no decorrer da década de 80, desestabilizando as bases e as dotações de crescimento das estruturas de governança das petrolíferas estatais e do sistema produtivo interno de agentes econômicos que sua expansão animava e liderava. Exceptuando o caso da Petrobras, o resultado dessas tendências se traduziu em crescente endividamento e perda de atualização e até retardo tecnológico das estatais petrolíferas (Boussena, 1994; Pinto Júnior, 1994), num momento em que a incorporação de intenso progresso técnico passou a comandar a reestruturação da indústria petrolífera mundial (Devarajan e Fischer, 1991; Conn e White, 1994; Furtado, 1997).

Já na década de 90, em função da evolução macroeconômica crítica e do enfraquecimento da governança petrolífera estatal nos países em análise, era notável o progresso dos fatores objetivos que favoreciam a crescente receptividade de pressões internacionais, econômicas e políticas, para a abertura ou a flexibilização dos mercados petrolíferos nacionais.

Dado que nos casos analisados, a maturidade, tradição e experiência acumulada pelas respectivas indústrias petrolíferas situa-se em nível relativamente similar, a redução de barreiras institucionais ao ingresso de novos operadores dependeu de um conjunto de fatores, sendo os mais importantes: i) a dotação natural favorável ou desfavorável em reservas e condições de produção; ii) a importância estratégica da indústria do petróleo, do ponto de vista macroeconômico, especialmente em termos de

⁶ Para análise desta excepcionalidade ver Alveal (1994, 1997)

fiscalidade e de garantia de receitas governamentais para financiar o desenvolvimento dos países; e iii) a escala potencial de crescimento dos mercados internos.

Os dois primeiros fatores são muito sensíveis nas economias petrolíferas do México e da Venezuela e explicam a cautela dos processos de flexibilização institucional petrolífera encetados. A flexibilização operada nestes dois países mantém o monopólio da governança estatal sobre a cadeia de atividades do petróleo, sendo concomitante a uma reestruturação empresarial orientada para a internacionalização das estatais petrolíferas e para a preservação de sua liderança no mercado petrolífero doméstico.

O terceiro fator, a escala e o potencial de crescimento do mercado, é particularmente notório no caso brasileiro e ajuda a entender a orientação governamental de quebrar o monopólio da estatal Petrobras, como fator impulsionador de atração de operadores internacionais para expandir a indústria doméstica. Já a indústria petrolífera argentina não apresenta nenhuma estatura singular com relação aos fatores referidos, dimensão que pode contribuir para explicar a radical abertura petrolífera operada pelos seus decisores públicos.

Aparte o caso da privatização da YPF argentina, que implicou radical transformação da estrutura de governança⁷, o cenário de abertura ou flexibilização petrolífera vem exercendo inequívoca influência na mudança da estrutura de governança estatal nos casos da PDVSA, da PEMEX e da Petrobras, introduzindo uma alteração dos objetivos e das orientações estratégicas da natureza constitutiva bifacial das funções-objetivo das estatais em questão. As novas orientações do acionista majoritário tendem a privilegiar a importância da função empresarial das estatais

⁷ A abertura do mercado petrolífero argentino culminou com a privatização da YPF em 1993, através da alienação de suas ações em oferta pública internacional na Bolsa de Nova York. Na ocasião, a nova estrutura de proprietários e controladores apresentava a seguinte distribuição: grupos privados nacionais com 31 % das ações; 28 % com os investidores estrangeiros; 20 % das ações com o governo federal; 11

petrolíferas *vis-à-vis* as funções macroeconômicas e políticas de desenvolvimento (Alveal e Pinto Júnior, 1996).

Assim, fruto do processo de reestruturação da governança estatal das petrolíferas em análise e, ainda que as implicações de longo prazo restem indeterminadas para o desempenho das suas funções macroeconômicas, as novas orientações governamentais já introduziram nítida mudança de identidade e de comportamento estratégico empresarial nas estatais petrolíferas⁸.

Em todos os casos, porém, as indústrias petrolíferas domésticas e as suas estatais se situam em posições claramente defensivas diante das pressões exercidas pelos agentes econômicos e os governos dos países desenvolvidos. Esse posicionamento defensivo é, ao fim e ao cabo, decorrente da fragilidade do padrão de intervenção estatal, característico do "modelo" latinoamericano substitutivo de importações.

Por um lado, a fragilidade desse padrão se expressou nos fracos resultados alcançados, ao longo de décadas de intervenção e regulação estatal, para selecionar e fortalecer os segmentos do empresariado doméstico que mirassem estrategicamente o "interesse geral" do capital. Por outro lado, o teste dramático dessa fragilidade vem se operando, desde os anos 90, com a abertura das economias latinoamericanas e a intensidade da ocupação dos seus mercados pelos capitais estrangeiros, em particular americano e europeu, em detrimento das posições outrora ocupadas pelo capital nacional, privado e estatal (Alveal, 1998).

4. Considerações Finais: Estado, petróleo e miopia das lideranças

% em mãos do governo provincial; e 10 % com os funcionários (Rodrigues, 1994).

⁸ O caso mais expressivo desta nova orientação estratégica é o da petrolífera venezuelana PDVSA. É a única empresa de capital latinoamericano a constar do *ranking* das 100 Maiores empresas globais da Revista Fortune (1998), ocupando, em 1997, o décimo lugar entre as mais rentáveis, com um faturamento de US \$ 34,8 bilhões e lucros de US \$ 4,7 bilhões. O diretor de finanças da estatal afirmou que a empresa terminaria o ano de 1998 "com lucros consideráveis, mas sua contribuição fiscal ao governo será 40 % menor que em 1997, devido à queda dos rendimentos e à redução dos custos" (Fortune Americas & Jornal

desenvolvimentistas latinoamericanas

América Latina ingressou precocemente no cenário tempestuoso da evolução da indústria petrolífera mundial, em virtude de dotações geológicas muito favoráveis, principalmente em países como o México e a Venezuela, que tornaram a região palco da cobiça e da exploração acionada pelos interesses organizados das potências e das grandes empresas petrolíferas internacionais européias e dos Estados Unidos.

Foram os impactos internos provocados pelos eventos dramáticos que pautaram a cena mundial, ao longo da primeira metade do século XX, no entanto, os que promoveram os processos de nacionalização das indústrias petrolíferas da Argentina, do México, da Venezuela e do Brasil, através da criação da YPF, da PEMEX, da PDVSA e da Petrobras, definindo uma estrutura de governança estatal para a expansão da indústria petrolífera dos respectivos países.

Por cerca de cinco décadas, com exceção da YPF, renitentemente contestada nas suas competências de monopólio, essa orientação político-institucional, revelou-se satisfatória: a PEMEX, a PDVSA e a Petrobras perfizeram trajetórias positivas, comandando o crescimento da indústria doméstica de petróleo e alicerçando o percurso da expansão econômica dos seus respectivos países, até o evento dos choques do petróleo.

Desde então, as estatais petrolíferas foram afetadas pela exaustão do padrão de desenvolvimento liderado pelo Estado, cujos efeitos se traduziram, ao longo das duas recentes décadas, em progressiva perda de congruência entre os objetivos macroeconômicos de curto prazo dos governos e os objetivos de crescimento de longo prazo das empresas. Esse cenário, explicitou as fragilidades do padrão de intervenção estatal, limitando a estatura das estatais petrolíferas, no momento de operar a abertura

dos mercados petrolíferos domésticos.

Em consequência do processo evolutivo recente das empresas, o futuro das estatais petrolíferas examinadas aponta para uma nítida mudança de estratégia e de identidade empresarial, colocando-se grandes indagações acerca da função política e econômica para o desenvolvimento dos respectivos países, lembrando que foi esta função primordial a que impulsionou a ardua luta política que lhes dera o atestado de nascença.

5. Bibliografia

- ABRANCHES, S. H. (1980), "A empresa pública como agente de políticas do Estado: fundamentos teóricos do seu papel, inclusive em face de nossas relações com o exterior". In *A Empresa Pública no Brasil: uma abordagem interdisciplinar*. Brasília, IPEA/SEMOR.
- ALVEAL, C. (1994), *Os Desbravadores. A Petrobras e a Construção do Brasil Industrial*. Rio de Janeiro, Relume-Dumará/ANPOCS.
- _____. (1997), "A Petrobras na Economia Global: Desafios e Oportunidades de uma Estatal de Trajetória Singular". In *Anais do II Congresso Brasileiro de História Econômica e da III Conferência Internacional de História das Empresas*. Vol. IV. Niterói, UFF/ABPHE, p. 183-197.
- _____. (1998), "Do Estado Empresário ao Estado Regulador: questões relevantes sobre a reestruturação das indústrias de infraestrutura no Brasil". In *Anais do III Encontro de Economistas de Língua Portuguesa*. Macau, 27-30 de junho.
- ALVEAL, C. e PINTO JÚNIOR, H. (1996), "A Cooperação Inter-firmas na Indústria Petrolífera Mundial". *Texto para Discussão* n.º 382. Rio de Janeiro, IE/UFRJ.
- BOUSSENA, S. (1994), "L'adaptation des Compagnies Nationales au Nouveau Contexte Pétrolier". In *Economies et Sociétés*. Série Économie de l'Énergie. N.º 6, p. 23-47.
- BRAVO, V. (1997), "La Desregulación Petrolera em América Latina" in *XXVII Curso Latinoamericano de Posgrado em Economía y Política energética y Ambiental*. San Carlos de Bariloche, IDEE/FB.
- CANITROT, A. (1994), "La destrucción del Estado argentino y los intentos posteriores de reconstrucción". In Smith W., Acuña C. e Gamarra E. (orgs.), *Democracy, Markets and Structural Reform in Latin America: Argentina, Bolivia, Brazil, Chile and Mexico*. New Brunswick: Transaction Publishers.
- CONN, C. H. e WHITE, D. (1994), "The revolution in upstream oil and gas". In *Energy Futures*. The McKinsey Quarterly. N.º 3, p. 71-86.
- DE LA VEGA NAVARRO, A. (1998), *Les Dynamiques de la Composante Pétrolière dans le Développement Économique du Mexique*. Thèse de Doctorat. Grenoble. Université Pierre Mendès France
- DEVARAJAN, S. e FISCHER, A. (1991), "Hotellings 'Economics of Exhaustible Resources': Fifty Years Later". In *Journal of Economic Literature*. Vol XIX,

- March, p. 65-73.
- EVANS, P. (1992), "The state as problem and solution: predation, embedded autonomy, and structural change". In Haggard & Kaufman (eds.). *The Politics of Economic Adjustment*. Princeton, Princeton University Press.
- FORTUNE Americas& Jornal do Brasil (1998), "As 500 Maiores do Mundo" In Jornal do Brasil, 04/08/1998
- FURTADO, A. (1997), "The French system of innovation in the oil industry. Some lessons about the role of public policies and sectoral patterns of technological change in innovation networking". In *Research Policy* 25, p. 1243-1259.
- GERCHUNOFF, P. (1994), "Privatización y Desregulación del Sector petrolero en Argentina" in *Serie Reformas de Política Pública*. Santiago de Chile, CEPAL/ONU.
- GIRAUD, A. e BOY DE LA TOUR, X. (1987), *Géopolitique du Pétrole et du Gaz*. Paris, Éditions Technip.
- GUIMARÃES, A. B. (1996), *As Experiências de Privatização do Setor Petrolífero na Venezuela e na Argentina*. Tese de Mestrado, Rio de Janeiro, PPE/COPPE/UFRJ.
- HAGGARD, S. (1997), "A Reforma do Estado na América Latina". In Langoni C.G. (coord.). *A Nova América Latina*. 2a. edição. Rio de Janeiro, Editora da FGV, p. 57-106.
- LANDES, DE. S. (1994), *Prometeu Desacorrentado*. Tradução de Vera Ribeiro. Rio de Janeiro, Editora Nova Fronteira.
- MARINHO JÚNIOR, I. (1989), *Petróleo: Política e Poder*. Rio de Janeiro, José Olympio.
- MOMMER, B. (1998), *The New Governance of Venezuelan Oil*. WPM 23. Oxford, Institut for Energy Studies.
- MORIN, F. (1996), "Privatisation et Dévolution des Pouvoirs". *Revue Économique*. Paris, Presse de Sciences Politiques. Vol. 47, n° 6, Novembro.
- O'CONNOR, R. (1974), *Los Barones del Petróleo*. Barcelona, Editorial Euros.
- PINTO JÚNIOR, H. (1994), "L'adaptation des structures financières des compagnies nationales des pays producteurs". *Economies et Sociétés*. Série Economie de l'Énergie. N° 6, p.179-203.
- PIORE, M. J. e SABEL, Ch. F. (1984), *The Second Industrial Divided. Possibilities for Prosperity*. New York, Basic Books, Inc. Publishers
- RANDALL, L. (1989), *The Political Economy of Mexican Oil*. New York, Praeger Publishers.
- RODRIGUES, A. (1994), "Petróleo na Argentina". In *Serie Notas*. n° 38. Edição Especial, Rio de Janeiro, Instituto Liberal.
- WILLIAMSON, O. (1996), *The Mechanisms of Governance*. New York/Oxford, Oxford University Press
- _____. (1985), *The Economic Institutions of Capitalism*. New York, The Free Press.
- YERGIN, D. (1994), *O petróleo. Uma História de Ganância, Dinheiro e Poder*. 2a. edição. São Paulo, Scritta.

