Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro
Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade

Estatais, políticas públicas e estratégias empresariais: os caminhos da Petrobras no biodiesel

Karina Kato

12 de agosto de 2013

Objetivo e justificativas

- Avançar no entendimento das estatais e seu papel na operacionalização das políticas públicas e do próprio PNPB, por meio da reconstrução dos caminhos da Petrobras na produção de agrocombustíveis, em particular, do biodiesel.
- Fatores justificadores: no âmbito das estatais; das políticas públicas; da Petrobras Biocombustível; e do PNPB.
- O objetivo da tese é, portanto, compreender como se dá a entrada da Petrobras no mercado de agrocombustíveis, em particular no biodiesel, identificando e caracterizando a conjuntura político-econômica-social que torna os agrocombustíveis atrativos para investimento da empresa e as distintas forças, internas e externas, que moldam a sua estratégia de atuação nesse mercado.

Questões orientadoras

i. Quais são os principais fatores econômicos, políticos, sociais etc. que alteram o ambiente e o mercado de petróleo e gás nos últimos anos e que tornam os agrocombustíveis atrativos para as petroleiras?

ii. Quais as forças desencadeadoras, da entrada da Petrobras no mercado de agrocombustíveis?

iii. Tendo em vista que a Petrobras é uma empresa estatal como foi desenhada ao longo dos anos a estratégia de atuação da empresa nos agrocombustíveis?

iv. Como tem sido a interação ao longo dos últimos anos (desde 2003) entre as estratégias da empresa e a política pública?

v. Quais são os principais atores que influenciaram a estratégia empresarial da Petrobras no biodiesel?

Hipóteses

A primeira hipótese do trabalho é que mudanças na conjuntura política-econômica-social possibilitaram que em 1990/2000 os agrocombustíveis se tornassem uma oportunidade atrativa para a Petrobras construir novas vantagens competitivas.

A segunda hipótese é que para entendermos as estratégias da Petrobras no biodiesel precisamos avançar na análise da interação entre o ambiente institucional interno da empresa e do mercado. Importância de considerar como fator explicativo o emaranhado de disputas e de relações de poder no qual a empresa está inserida. Isso determina que, como uma construção social, seja considerada a dimensão política da empresa.

Metodologia

- Pesquisa bibliográfica.
- Análise de materiais diversos: artigos jornalísticos, documentos empresariais, documentos governamentais, documentos produzidos por movimentos sociais, atas e transcrições de audiências públicas etc.
- Participação em eventos, seminários, congressos, assembleias de acionistas etc.
- Momentos importantes: pesquisa Plano de ação para o fornecimento de oleaginosas em Candeias, Montes Claros e Quixadá (2007 e 2008) e na pesquisa Agroenergia, agricultura familiar e políticas de desenvolvimento (2011 ...).

Entrevistas (31)

- i. Petrobras: onze pessoas da Petrobras e PBio, sendo cinco localizadas no Rio de Janeiro e as demais nas áreas onde a empresa possui usinas.
- ii. Governos, órgãos e agências governamentais: nível nacional, seis representantes de ministérios e partícipes na implementação e formulação do PNPB (MDA, MAPA, MME e Casa Civil); um representante da ANP; dois representantes da Embrapa. No nível regional/estadual: quatro representantes de secretarias de estado (agricultura, meio ambiente).
- iii. Organizações da sociedade civil organizada, sindicatos, cooperativas e movimentos sociais: seis entrevistas.
- iv. Atores privados (empresas concorrentes): empresa produtora de biodiesel.

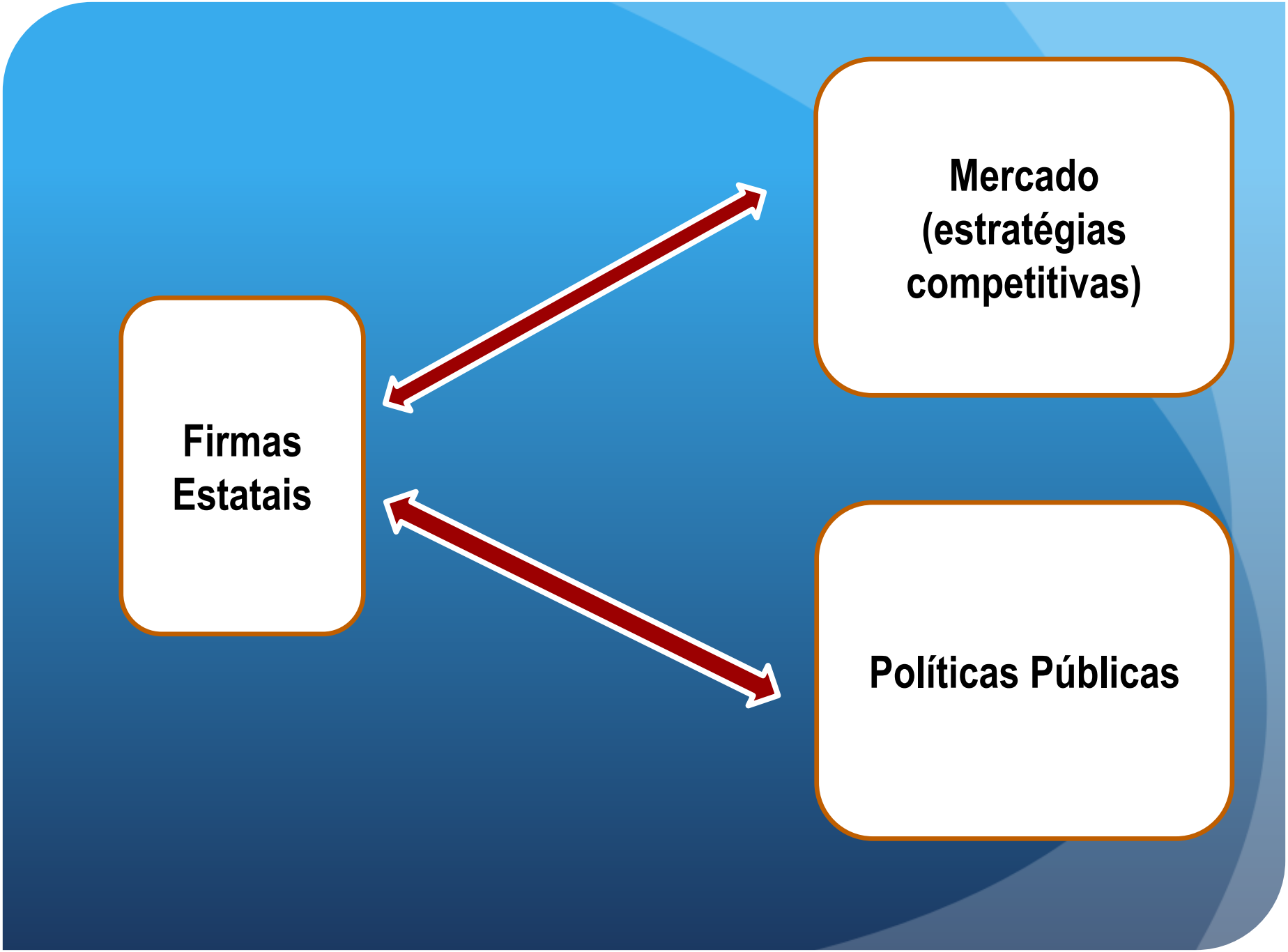
Estrutura da tese

1. procuramos explicitar quais são os fatores, internos e externos, à firma (no mercado, no Estado, na sociedade) que moldam e influenciam o seu comportamento frente a oportunidades percebidas.

2. apresentamos ao leitor elementos para a análise das firmas estatais, caracterizando-as como instituições políticas que, além de atuarem no mercado, implementam políticas públicas.

3. procuramos compreender como se dá a entrada da Petrobras no mercado de agrocombustíveis.

4. Buscamos esclarecer como foi moldada, ao longo dos últimos anos, a estratégia de atuação da Petrobras no mercado de biodiesel


Mercado
(estratégias
competitivas)
Firmas
Estatais
Políticas Públicas

Elementos para compreender a firma

1. Revisitamos distintas teorias que analisam o comportamento das firmas: institucionalistas (contratos, custos de transação, eficiência); a perspectiva de Penrose e a visão baseada em recursos (vantagens competitivas, recursos); evolucionistas (inovações, rotinas); gerencialistas (conflitos inerentes às sociedades anônimas); perspectivas comportamentais (coalizão política).

2. Aportes da Sociologia Econômica: mercados e firmas como construções políticas e sociais. O mercado como política (Fligstein): Estado possui papel central na definição das instituições que estabilizam e possibilitam a reprodução dos mercados. Travadas na luta política.

3. As firmas não podem ser tidas como dadas, mas são –como na perspectiva comportamental- permanentemente definidas nas relações de poder travadas entre os atores e redes que as entrecortam. Percepção como mudanças nessas relações alteram rotinas, promovem inovações e restringem decisões entre outros.

As firmas estatais e as políticas públicas

1. Políticas públicas como resultado da luta política entre diferentes atores em torno da alocação de recursos públicos, de definição de direitos e da distribuição de oportunidades numa sociedade.

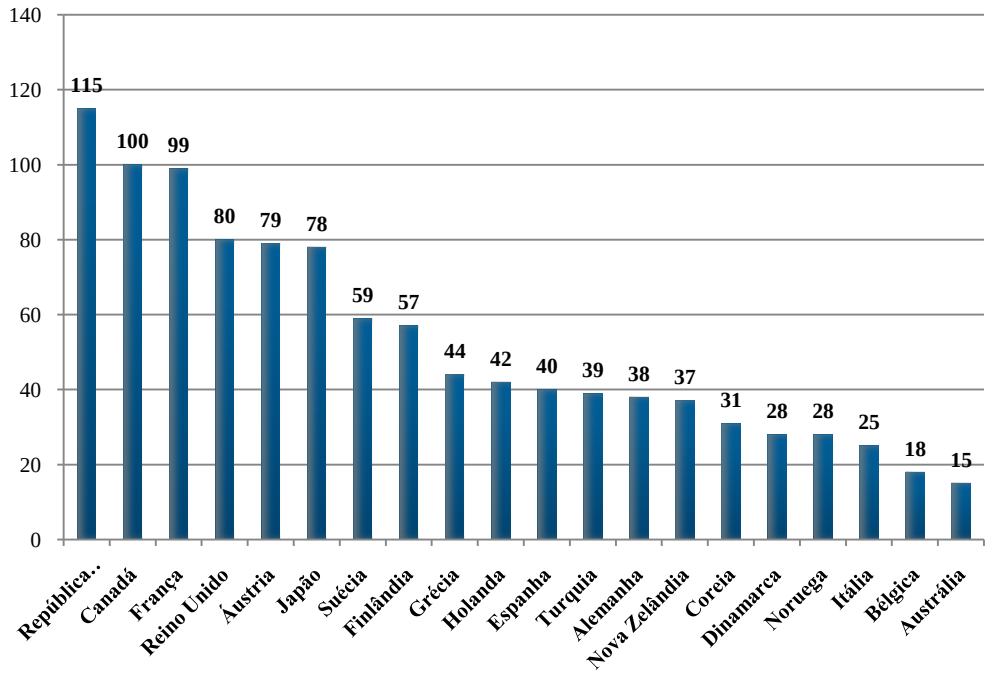
2. Firmas estatais como implementadoras de políticas públicas estão sujeitas a esses conflitos, que influenciam seus objetivos e estratégias em maior ou menor grau, e que têm no Estado seu campo estratégico.

3. Papel dos policy makers: políticos e burocratas, e de grupos de interesses, que agem em redes e estabelecem parcerias com o objetivo de realizar seus interesses.

4. O balanço de poder entre esses centros de resistência e centros de poder conforma o campo dentro do qual as estatais definem suas estratégias.

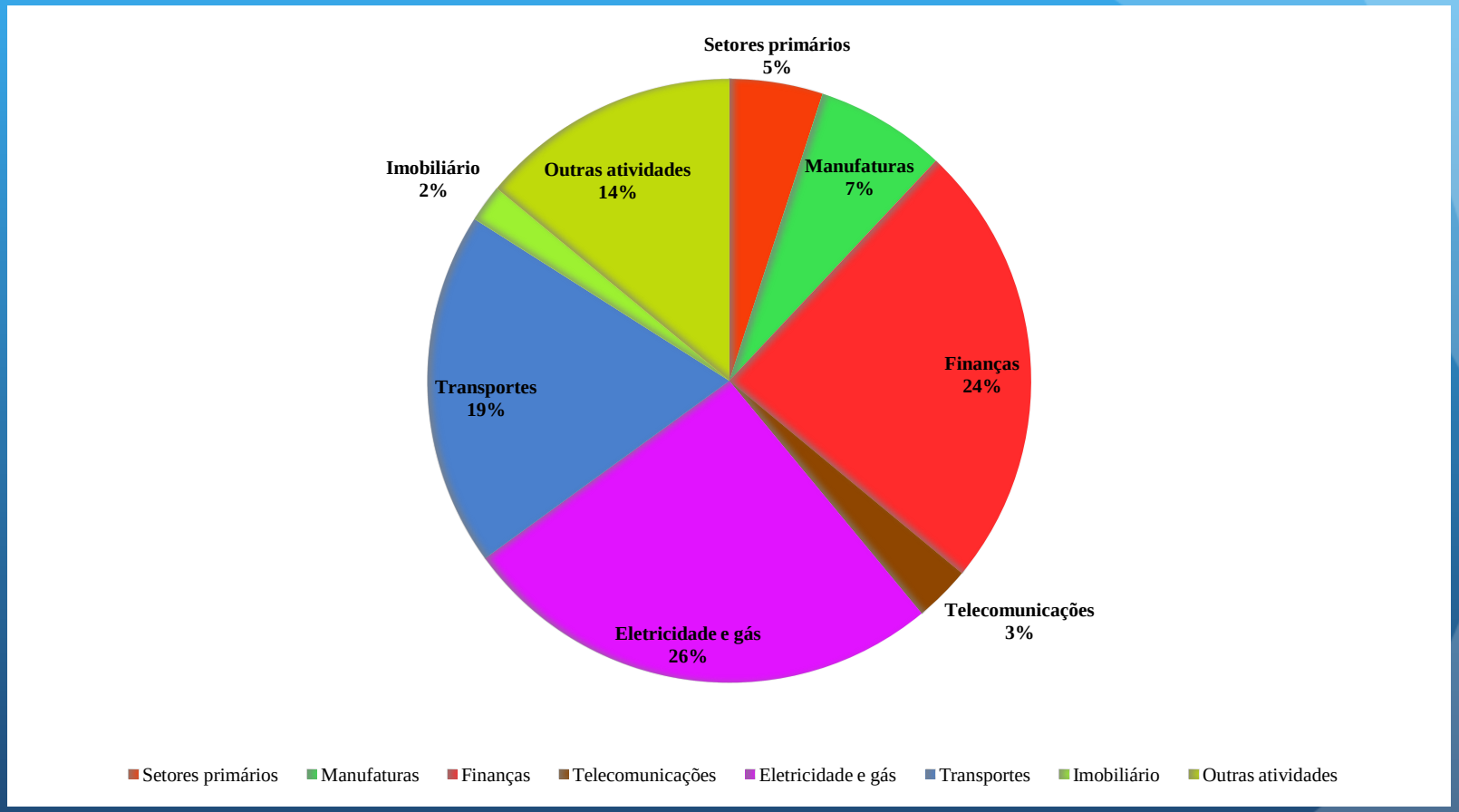
5. A maior e menor autonomia das estatais frente ao Estado: entre a tutela e o controle.

Número de estatais nos países da OCDE selecionados (2002)



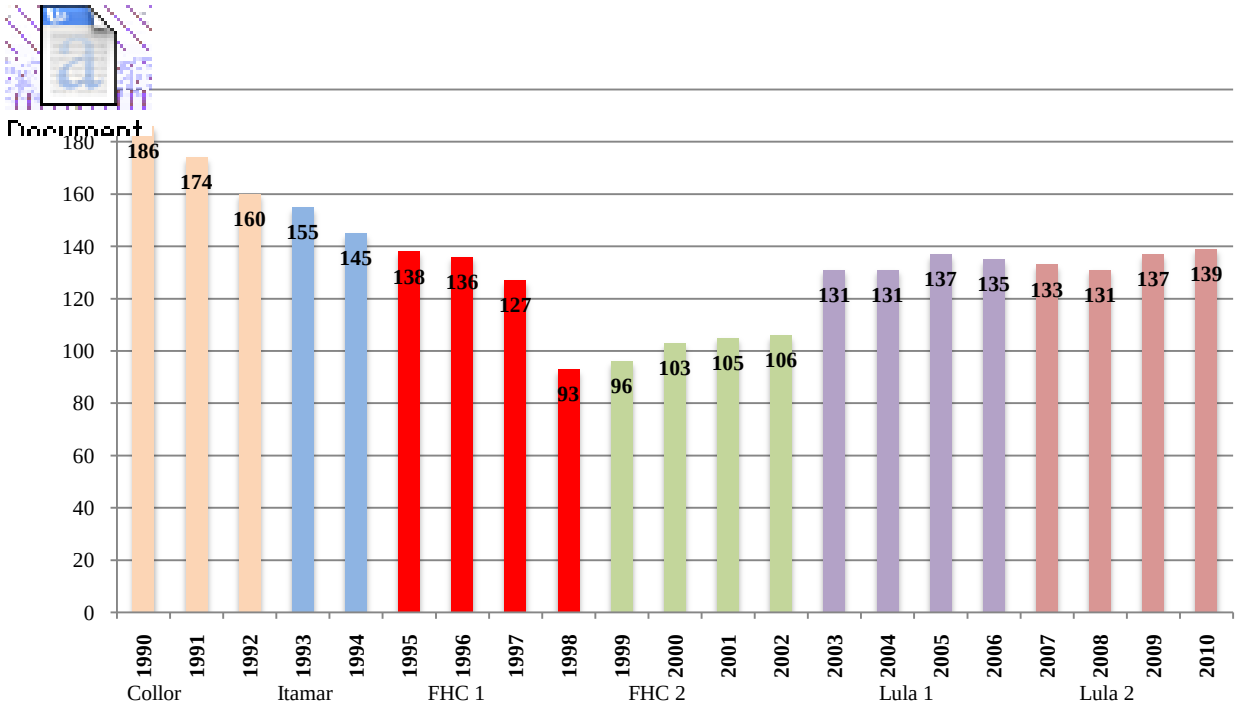
Fonte: OCDE, questionário sobre governança corporativa de empresas estatais, 2003

Distribuição setorial das estatais nos países da OCDE (2009)



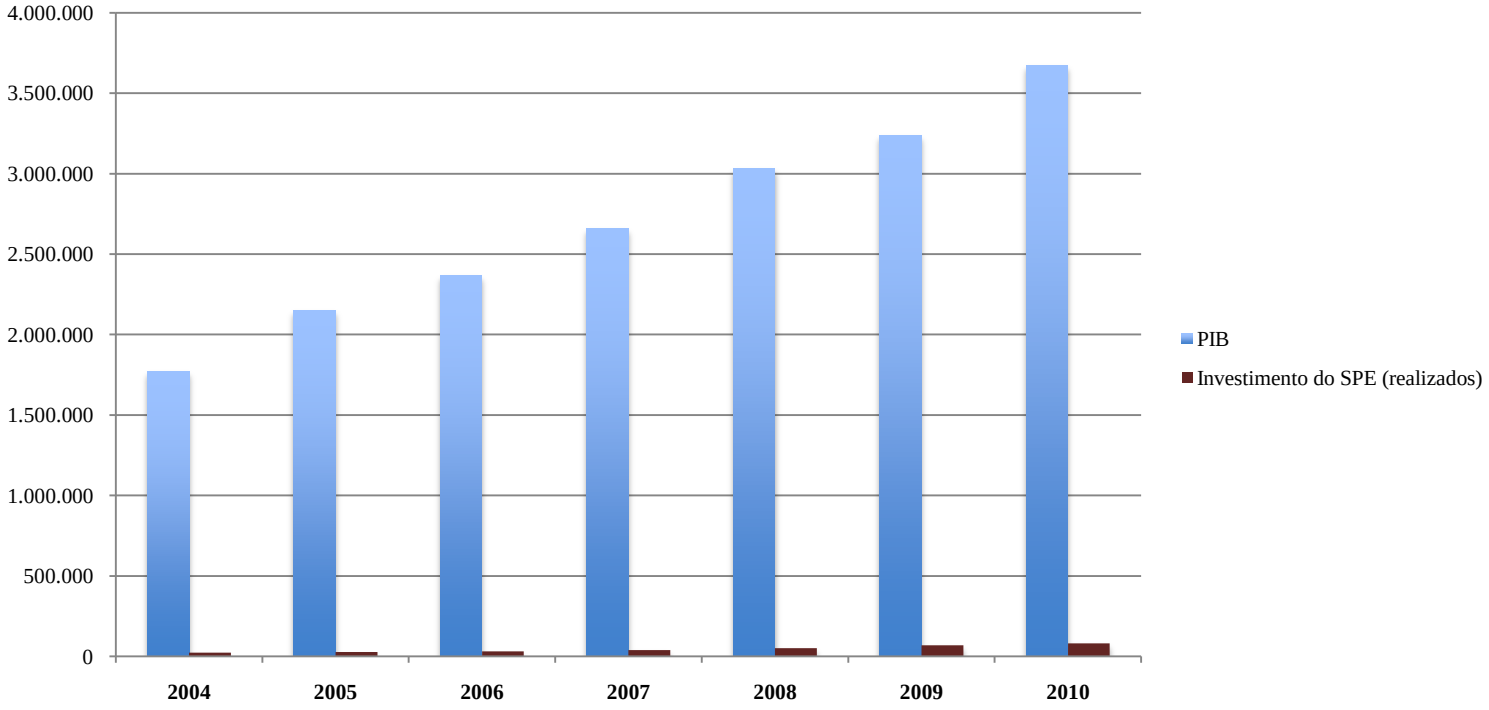
Fonte: OCDE, 2011

Número de Estatais Federais* no Brasil - 1990 - 2010



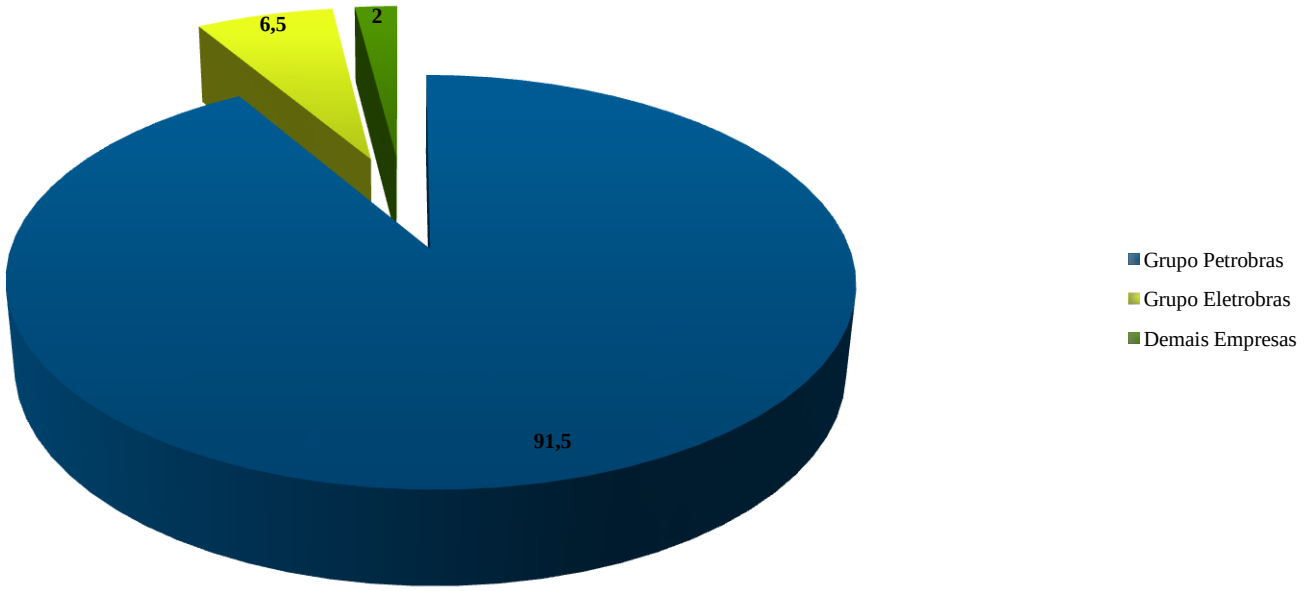
Fonte: Departamento de Coordenação e Controle das Empresas Estatais [DEST] (1990 – 2010).

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



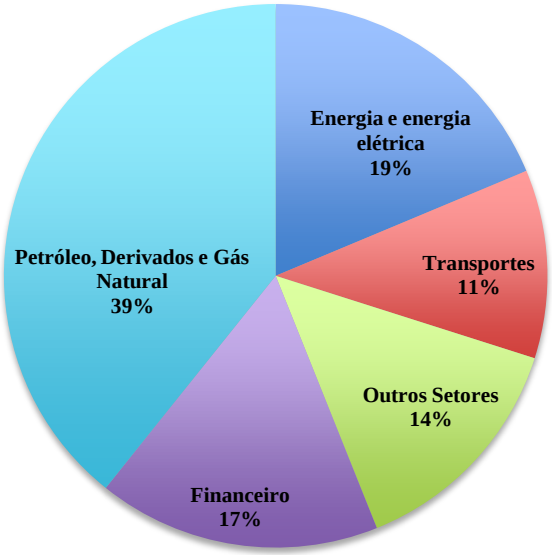
Fonte: Elaboração própria. Dados retirados do IBGE - Contas Nacionais e do DEST - Relatório anual das empresas estatais

Investimento por principais grupos 2010 (em R$ mil correntes) SPE



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

Empresas estatais federais (independentes do tesouro) por setor de atividades (percentagem - 2012)



Fonte: DEST

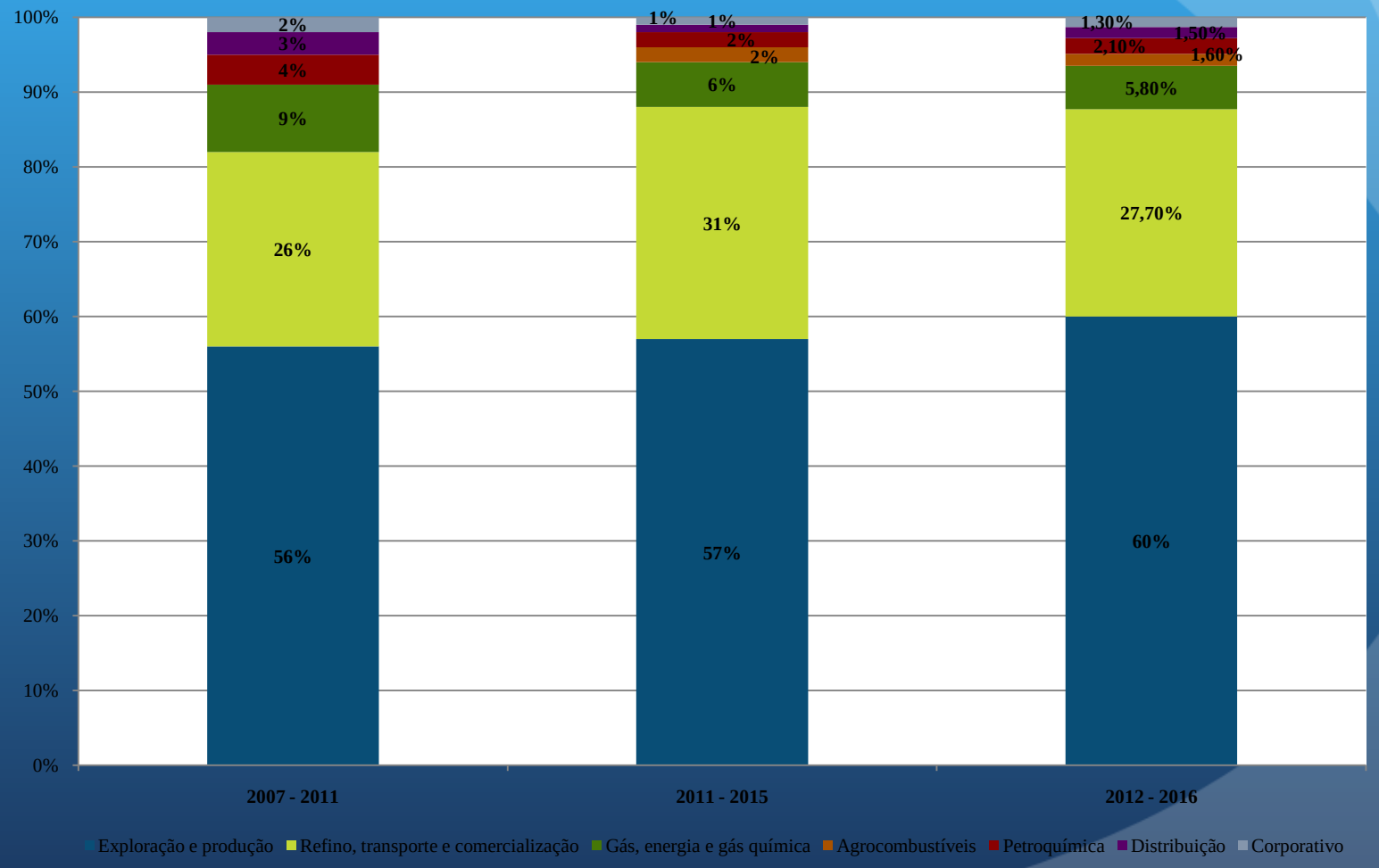
A Petrobras

- Sua forte identidade política e imagem na sociedade brasileira.
- Contituição de um quadro de trabalhadores especializados e consolidação de capacidades organizacionais.
- Decisão pelo investimento em pesquisa e desenvolvimento de novas tecnologias, com criação de estruturas para esse fim.
- Investimento no desenvolvimento de tecnologias e prospecção em águas profundas (ainda nos anos 1960).
- Papel central de liderança e intermediador de interesses no setor de hidrocarbonetos.

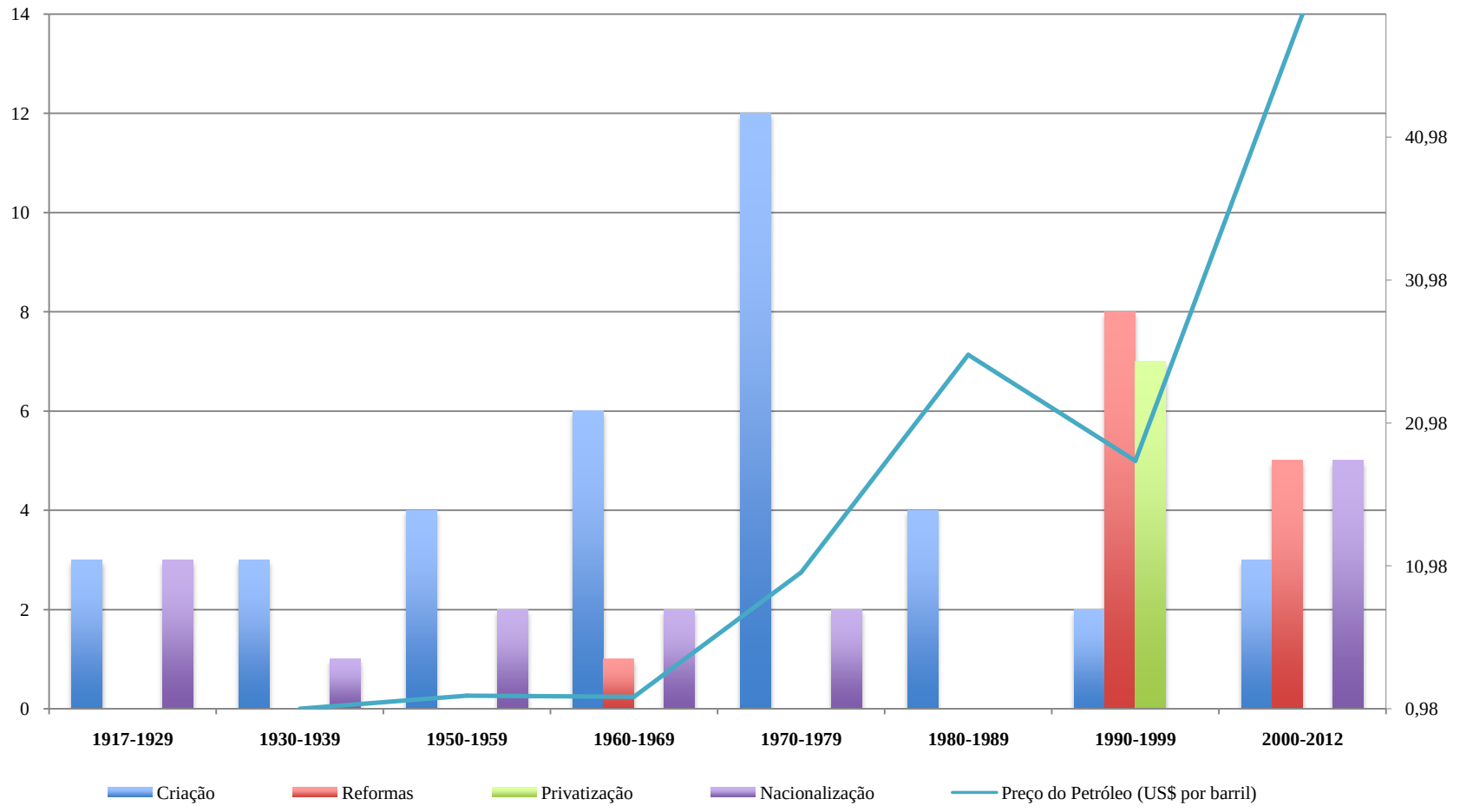
A Petrobras

- Década 1970: avanço da sua atuação em outros países (Braspetro).
- Década de 1980/1990: pressões pela privatização; quebra do monopólio do petróleo. Reforma administrativa.
- Plano 2000-2010: empresa integrada de energia, mudanças no formato organizacional.
- Anos 2000: crescimento das preocupações ambientais e de pressões sobre as atividades da empresa. Programa SMS. Aumento considerável das ações e recursos investidos em atividades de responsabilidade social corporativa.
- 2011: considerada a quinta maior companhia de energia do mundo (PFC Energy).
- Anos 2000: fortalecimento da empresa – alcance da autosuficiência e descoberta do Pré-Sal.

Análise da evolução do Plano de Negócios da Petrobras - 2007/2016 (US$)



1. Novo papel das companhias nacionais (estatais)



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

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

Produção líquida em todo o mundo (milhões de barris equivalentes de petróleo) - 2010

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

Fonte: Oil and Gas Journal

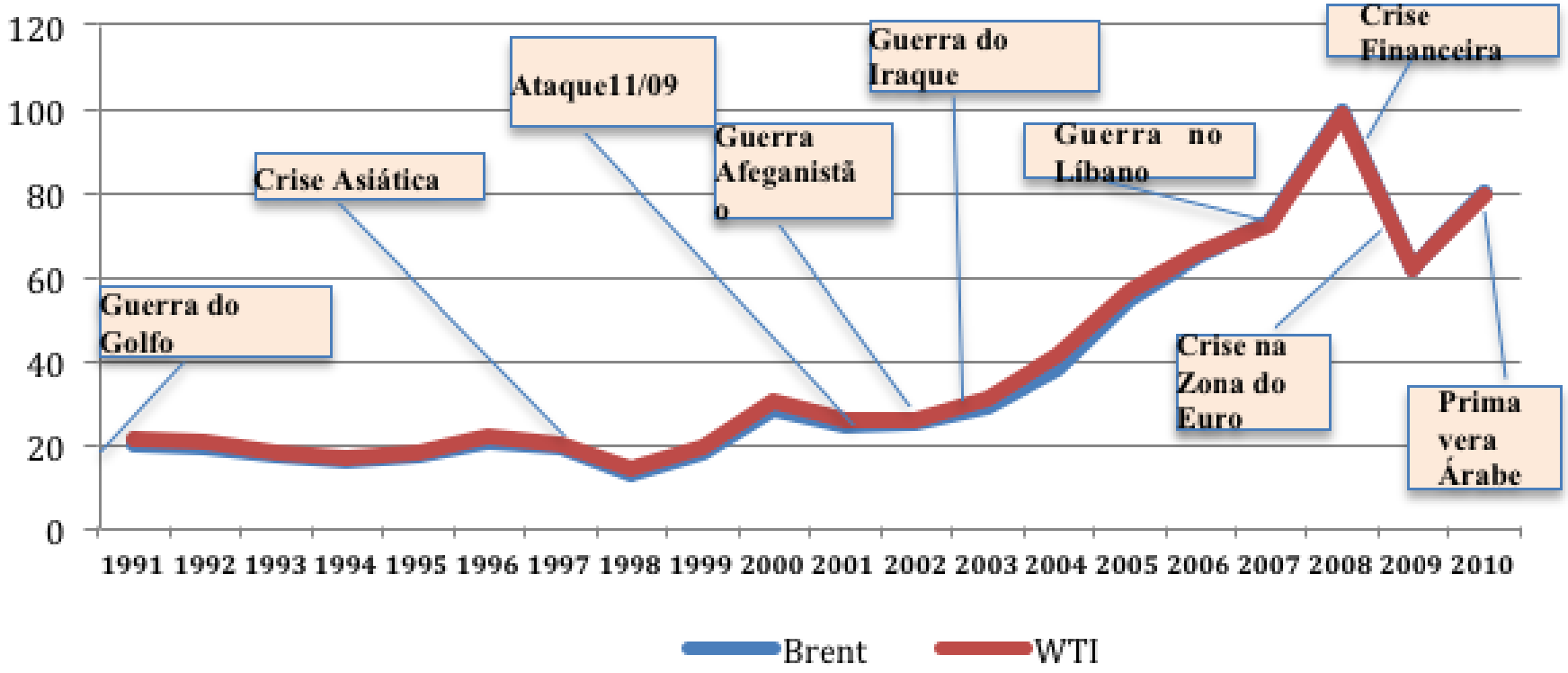
Ranqueamento das empresas de petróleo por reservas detidas (2000-2010)

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

Fonte: Oil and Gas Journal.

2. A elevação do preço do petróleo

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



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

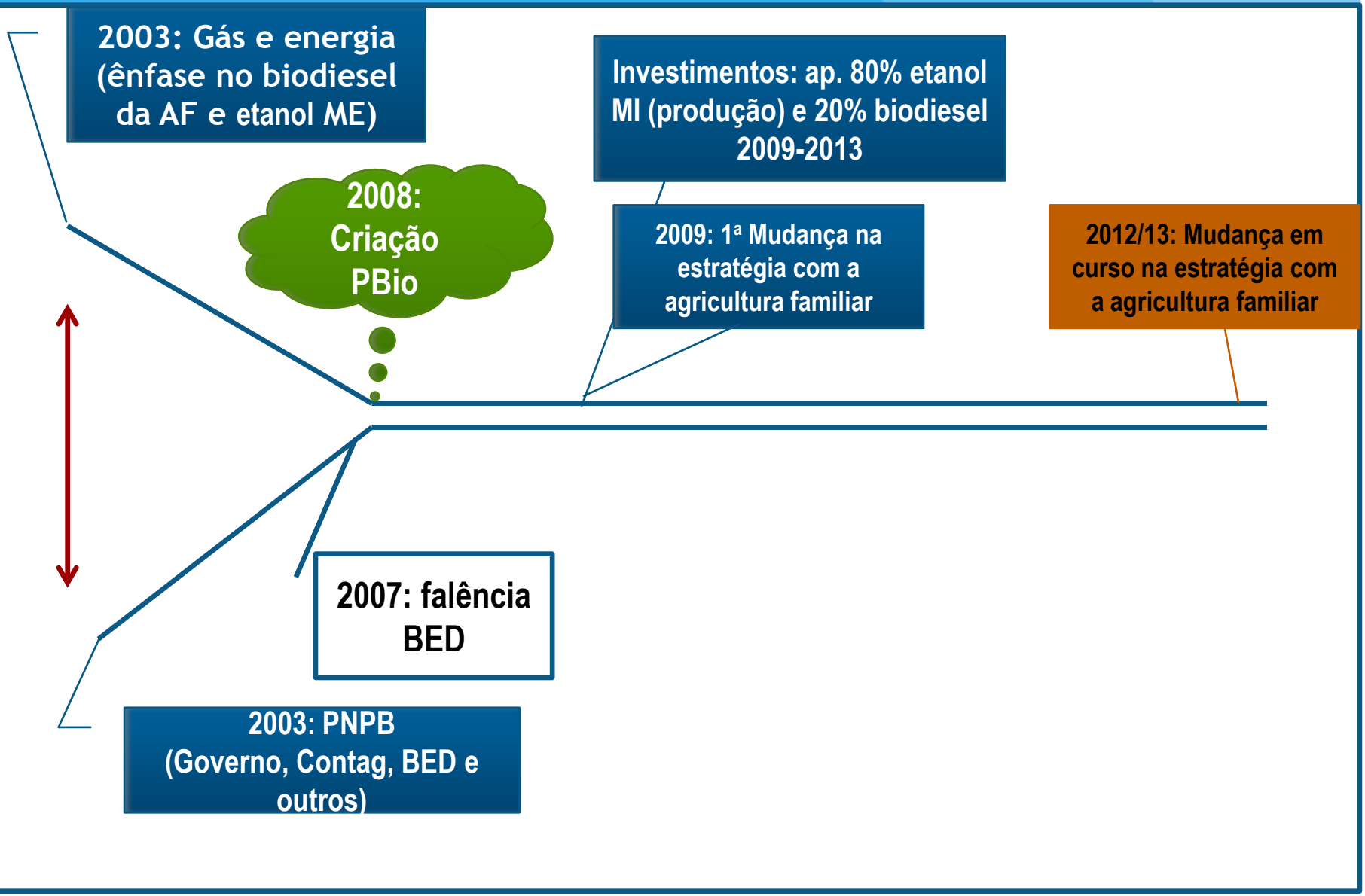
3. A questão ambiental e seu impacto sobre as empresas de petróleo

- Década de 1980: Coalizão Global para o Clima.
- Empresas de petróleo: emissões e acidentes.
- Diante de uma pressão crescente: algumas empresas passam a adotar o discurso da "modernização ecológica".
- Caminho seguido dependia: fatores locacionais; posição no mercado e situação financeira da empresa; outros fatores organizacionais internos.
- BP foi a pioneira, influenciando Shell, Chevron e Petrobras. ExxonMobil seguiu concentrando na produção de hidrocarbonetos, ações, no máximo, para ampliar a eficiência produtiva.

4. A especificidade da matriz energética brasileira e as vantagens acumuladas na produção e uso de agroenergias

- Matriz com maior participação de agroenergias e hidrelétricas.
- Experiência acumlada na produção de energia de biomassa desde os anos 1970: etanol e biodiesel (pequenas, descontinuadas, no campo tecnológico).
- Etanol: década de 1990 programa foi eliminado, mantendo-se apenas a taxa aditiva obrigatória. Indústria já tinha alcançado competitividade.
- Biodiesel: pontuais e descontinuadas, mas importante foi a retomada em 2002 com Programa Brasileiro de Biocombustíveis (Probiodiesel) - MCT.

Do Gás e Energia à PBio



Fatores favoreciam a entrada da Petrobras nos agrocombustíveis líquidos (etanol e biodiesel)

- Não requer adaptação na estrutura industrial, de comercialização e distribuição.
- Perspectiva de crescimento dos mercados nacionais e internacionais para agrocombustíveis líquidos.
- Experiência e competitividade acumulada pelo Brasil.
- Aumento das preocupações ambientais das petroleiras e adoção de um discurso mais "verde".

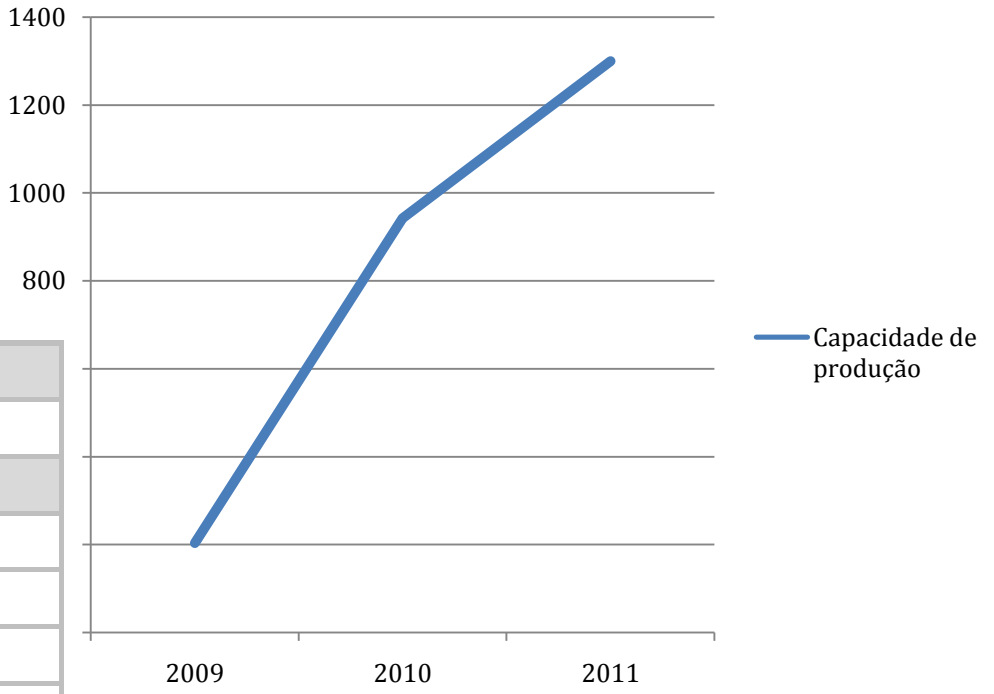
*** Agroenergias: oportunidades de mercado; estratégia competitiva (entrada de outras petroleiras); forma de agregar valor à marca. 2003: criação dos GTs.

Estratégia no etanol

- Antes da Pbio: estratégia mais tímida.
- Modelo do Tripé: foco na comercialização no mercado externo.
- Participações em Complexos Bioenergéticos S.A. (PCBios): parceria com Mitsui.
- 2009: efeitos da crise financeira sobre o mercado do etanol; entrada de grupos estrangeiros no mercado brasileiro (algumas petroleiras); aumento do preço do açúcar.

"No que se refere ao biodiesel e ao etanol, nós também fizemos uma mudança importante, que foi aumentar o nosso investimento e focá-lo no **crescimento da participação da Petrobras na produção de etanol**. Até três anos atrás a Petrobras não participava da produção de etanol. Hoje temos 5,3% da produção brasileira de etanol (...) E nós vamos crescer (...) para 12% até 2015" (discurso de Gabrielli, na CÂMARA DOS DEPUTADOS, em 2011).

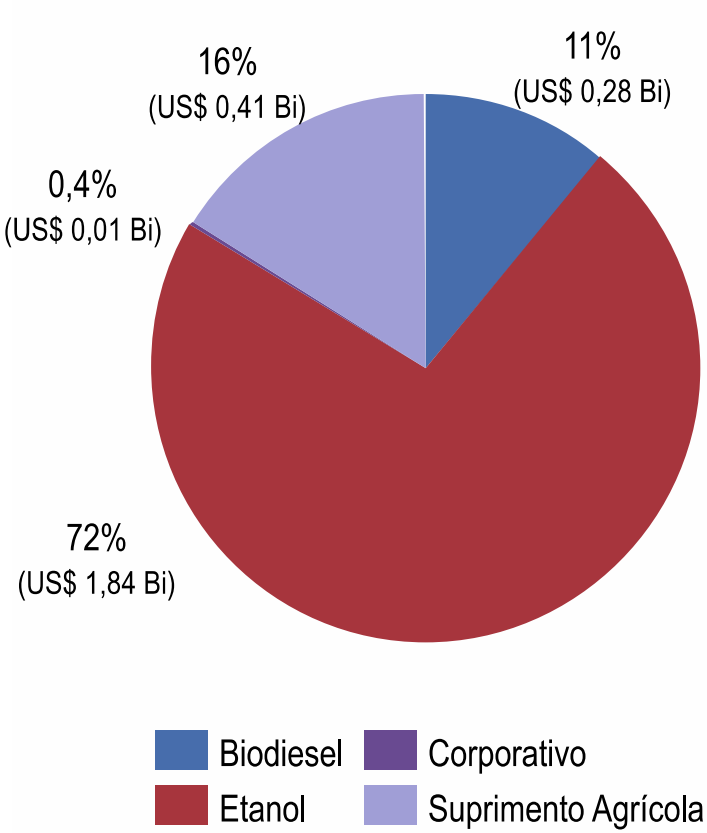
Capacidade de produção de etanol pela PBio



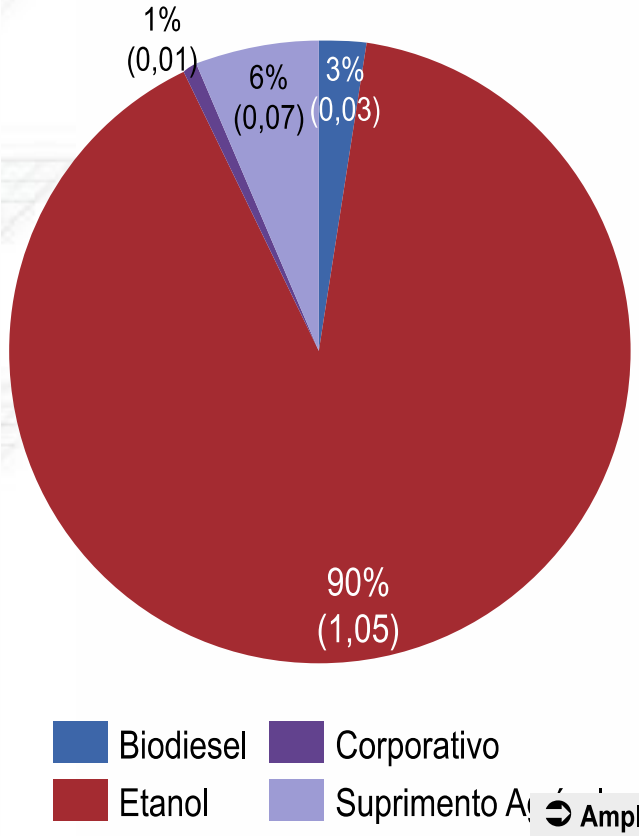
!"#$%&()"*+,-.#)*$%$+$0*1*)$%23 3
4.*+$%1"#$%%5$%6$,$%17 %8$79:;%<=>?
'@5$)%:$)$+*%23 3
4.*+$%1$+$9*%%5$%6$,$%17 %1$+$9*%2A?
4.*+$%81)#1+#1%%5$%6$,$%17 %:$)$5*%2A?
4.*+$%():6%%$%%5$%6$,$%17 %C%7D*$%2A?
4.*+$%2E"%"."G%%5$%6$,$%17 %("%+$%2A?
4.*+$%2101);+*$%%5$%6$,$%17 %2101);+*$%2A?
4.*+$% $+,-%%5$%6$,$%17 %:$;)$%2A?
4.*+$%21+$%%5$%6$,$%17 % "@$79*H:1%1J)*5$?
2E"% $)K+L"%23 3
4.*+$%%"$%%*.#$%%5$%6$,$%17 %M:*)*+ND"%%>C?
A)"C1#'%)11+P1%
4.*+$%2$+#$%Q6*$%%5$%6$,$%17 %#:79*$)$%>C?

Plano de negócios e gestão 202-2016

Em Implantação + Em Avaliação
US$ 2,5 bilhões



Projetos em Implantação
US$ 1,2 bilhões



- Ampliação da produção de Etanol no Brasil
- Implantação de usina de biodiesel no Pará
- Operação de planta de Etanol 2G e de usina de BioQAV em 2015
- Construção de uma planta de *greendiesel* em Portugal

Estratégia no biodiesel

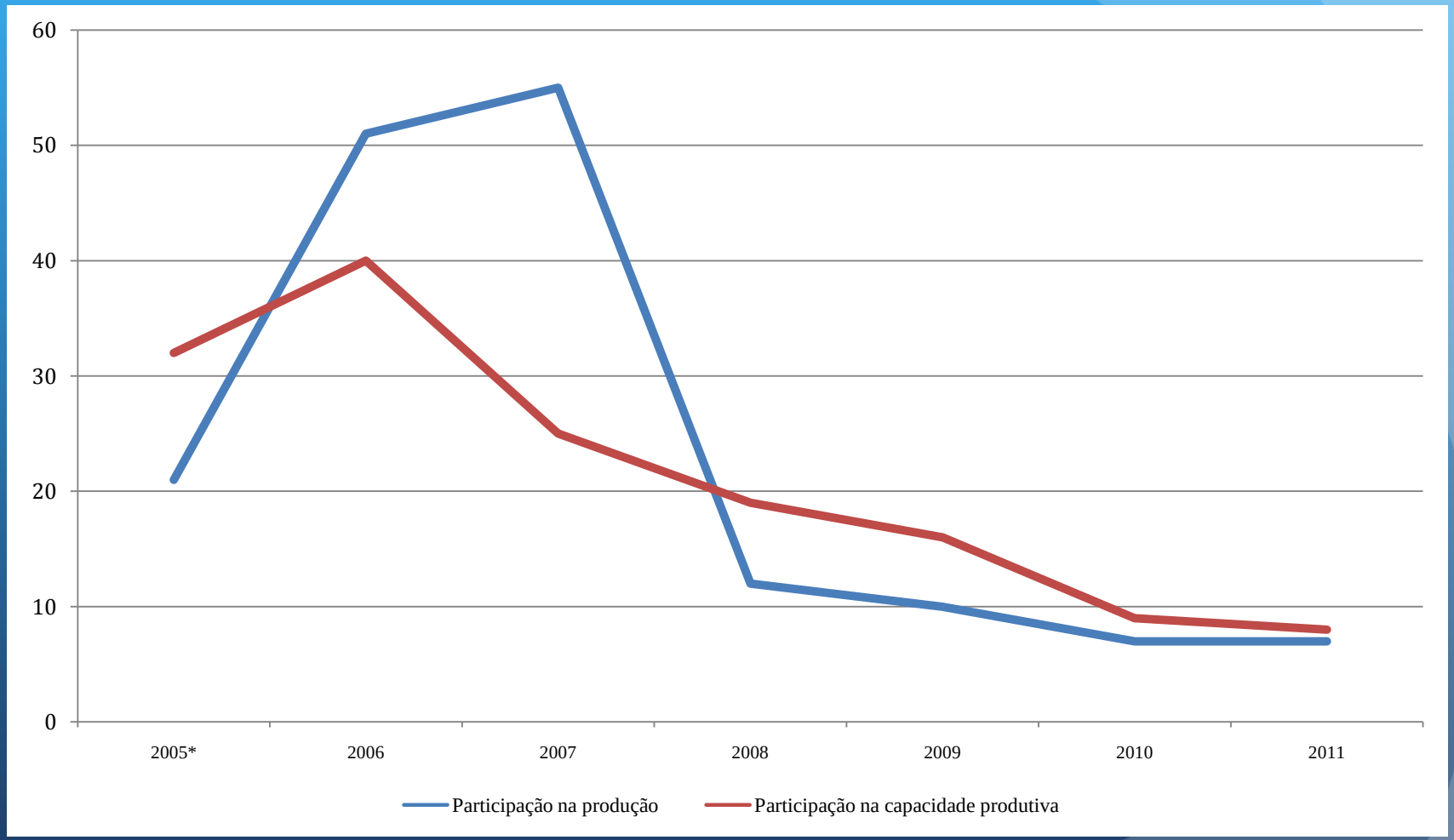
- Formulação do PNPB (desde 2003): Petrobras atuaria apenas na distribuição e comercialização. Segundo um representante do MDA:

"A Petrobras entrou apenas comprando, mas desde o começo tinha gente na Petrobras que não queria ficar de fora do novo mercado [produção]. (...) tinha gente no Gás e Energia (...) Eles eram nossos adversários, em termos. Aliados, mas ao mesmo tempo adversários. Porque num primeiro momento, a Dilma dizia a Petrobras não vai entrar. A Petrobras não vai entrar na produção, dizia a ministra na época. Isso é um mercado privado, se vocês [a Petrobras] entram, vocês estragam (...)" (informação verbal).

- Desde 2003: a Petrobras tinha criado um GT para pensar suas ações o biodiesel que seguiu fazendo estudos e análises da melhor forma de atuação da empresa no mercado produtivo de biodiesel.

- 2007: BED (antes Brasil Ecodiesel) começa a dar sinais de falência. Dúvidas com relação à empresa.

Participação da Brasil Ecodiesel na produção total de biodiesel em porcentagem (2006 - 2011)



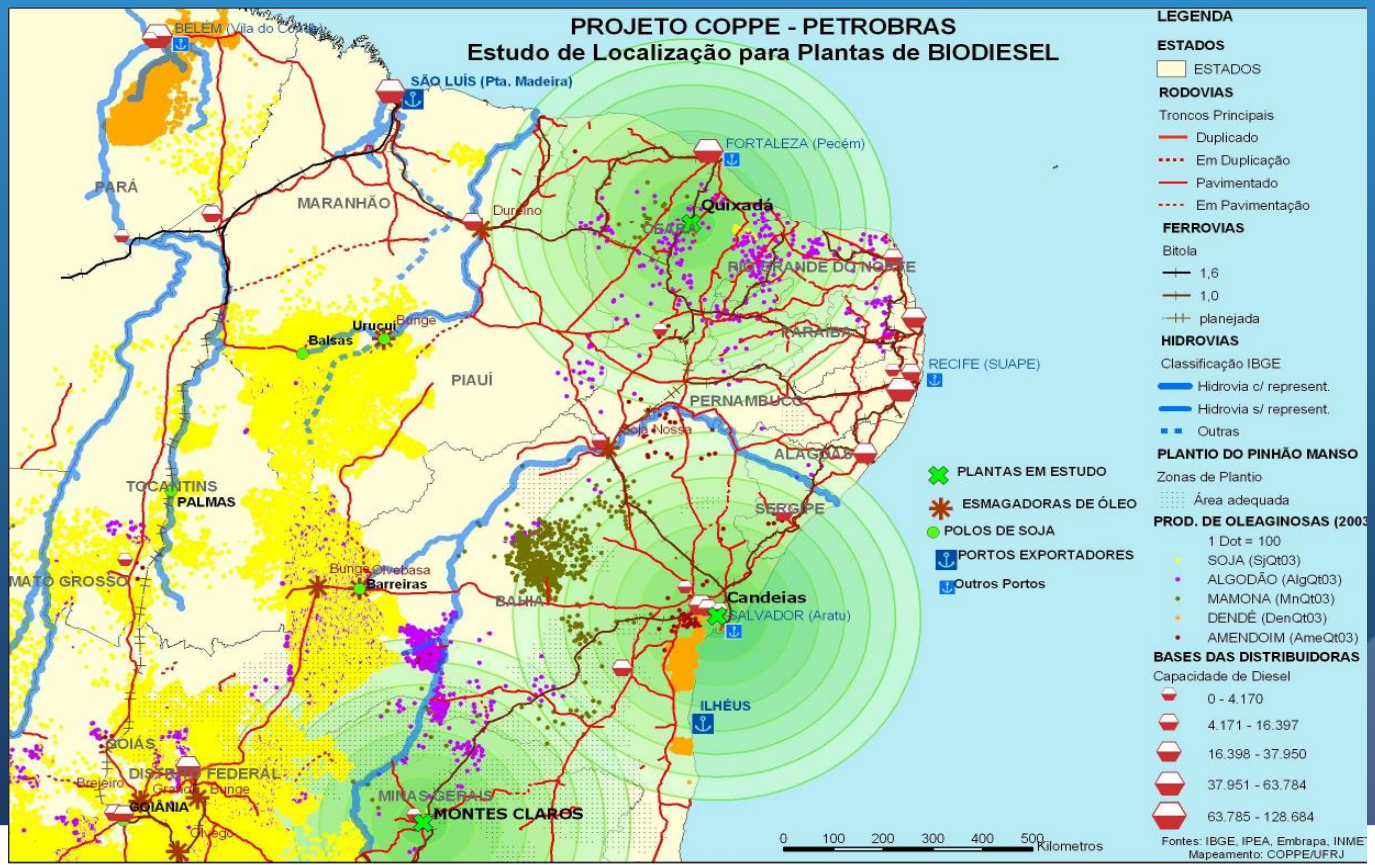
"(...) a BED era a principal produtora, fornecedora de biodiesel nessa fase autorizativa e que tinha como proposta trabalhar com a agricultura familiar na região Nordeste. (...) Na fase obrigatória ela começou a ter problemas. (...) Na véspera da obrigatoriedade da mistura, segundo semestre de 2007... foi da maior gravidade isso... começamos a discutir se havia necessidade de subsidiar. Conversamos com o presidente [Lula] que estava sempre presente e com o Rosseto. *O presidente determinou: 'Petrobras, vocês possuem essa função. Vocês possuem uma empresa lucrativa e que tem renda do petróleo, pois... vocês vão fazer essa função, vão trabalhar com a agricultura familiar do Nordeste*"

Informação verbal, grifo nosso, entrevista com representante da Casa Civil da Presidência da República e presidente da Comissão Interministerial do Biodiesel realizada em dezembro de 2011.

GT do biodiesel na Petrobras

- A Petrobras passaria a produzir biodiesel no semiárido nordestino com a agricultura familiar.

- Modelo de fundo tripartite: não foi aprovado, arquivado. Alternativa: ações desempenhadas com a agricultura comercial e projetos de responsabilidade social empresarial desempenhados com a agricultura familiar.



- 2006: aproximação com os movimentos sociais que não no PNPB.
- Modelo: fornecimento de oleaginosas, áreas de 1-3 hectares, investimento em pesquisa d outras oleaginosas e desenvolvimento de tecnologias de esmagamento pela agricultura familiar (médio e longo prazos).
- Projetos do edital Fome Zero:

PROJETO	LOCALIZAÇÃO	VALOR
IFAS	Estados do Ceará, Bahia e Minas Gerais	R$ 4.000.000,00
Grande Sertão	Estado de Minas Gerais	R$ 2.600.000,00
Cooperativa Central dos Assentados	Estado da Bahia	R$ 1.999.620,00
AESCA	Estado de Minas Gerais	R$ 1.052.049,78
Cooptrace	Estado do Ceará	R$ 2.500.000,00
Total		**R$ 12.151.669,78**

Projetos em negociação (com parceiros):

i. A *joint venture* com a Galp para produção de óleos vegetais no Brasil.
ii. Parceria com a BSBios (Passo Fundo/RS) que tinha o objetivo de produzir biodiesel a partir de oleaginosas como soja, canola e girassol (vetado pelo Conselho de Administração).
iii. Parceria com o Grupo André Maggi (cancelado pelo Conselho de Administração).
iv. Conversa também com a Bertin (vetado pelo Conselho de Administração).
v. Projeto com o Grupo Rio Pardo (vetado pelo Conselho de Administração).
vi. Iniciadas conversas com a Quifel, empresa portuguesa (paralisado).

Usinas próprias planejadas:
i. Implantação de uma usina de produção de biodiesel e uma usina de extração com a agricultura familiar no Rio Grande do Sul com apoio da Cooperbio (paralisado).
ii. Estavam também no portfólio da Petrobras a negociação de instalação de usinas de biodiesel no Paraná e no Mato Grosso do Sul.
iii. Usina de produção de biodiesel no Pará, destacando-se: as vantagens do dendê como suprimento, a presença de agricultura familiar, e a competitividade para atendimento dos mercados do Norte e parte do Nordeste.

PBio

- Inclusão da agricultura familiar: dois modelos, pouco diálogo.
- 2008: Governo Federal aciona a Petrobras para o PNPB e coloca em marcha instrumentos de controle que aproximassem a atuação da empresa da política pública.
- Transposição da visão do governo para a PBio.

Segundo representante do MDA:

"Batia de frente com a Dilma (...), batia de frente com a Graça (...) eram o oposto de visões. É isso aí. Não tinha como ter sinergia. [A Diretoria] caiu e aí a Graça foi para lá, acho que ela ficou no lugar dele [do diretor antigo]. (...) Enfim, teve esse problema... se constituiu essa empresa [PBio] e se colocou esse *grupo amigável*. E hoje é assim" (informação verbal).

- Em 2009: Miguel Rosseto, antes diretor de suprimento agrícola, assume a presidência da Pbio (quatro técnicos do MDA passam para a PBio). Descontinuidades.

- **Fechamento de outros projetos: BSBios (Paraná e Rio Grande do Sul); GALP em Belém; Projeto Pará (cancelado ou paralisado).**

