

# Petroquímica: de instância ativa a agente passivo na gestão da indústria brasileira petroquímica

---

*Silvio Antonio F. Cário\**

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

Coube ao Estado, enquanto agente estruturante, através da estatal Petrobrás Química S.A. (Petroquímica), subsidiária da Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobrás), coordenar e participar do processo de implantação da indústria petroquímica nos principais termos: fazer arranjo empresarial, selecionar grupos econômicos nacionais, escolher sócios estrangeiros detentores de tecnologia, negociar processos técnicos, cuidar da compatibilidade financeira com a implantação do projeto, etc. Montou-se uma estrutura institucional pública para que, através das políticas e instrumentos econômicos, orientasse e estimulasse essa atividade econômica. Foram criados mecanismos redutores de incerteza do investimento (proteção contra importações, seleção de participantes do setor, fornecimento de insumos, aportes de capital de risco, escolha de tecnologia);

---

\* Professor Adjunto IV do Departamento de Ciências Econômicas da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC).

redutores de custo de investimento (crédito favorecido para capital fixo, crédito para atividades tecnológicas, apoio técnico para implantação de fábricas e atividades tecnológicas, incentivos fiscais para equipamentos nacionais e importados); redutores de custos de operação (preço dos insumos, isenções de impostos); mecanismos de apoio às exportações (preços diferenciados, incentivos fiscais, canal de comercialização); e de pressão para realização de atividades tecnológicas internas (regulação nos contratos de tecnologia, concessão de crédito), para tornar viável um programa de desenvolvimento industrial petroquímico que se sustentaria por um longo período.

Entretanto, nos anos 90, a indústria petroquímica, como os demais segmentos com participação estatal, inseriu-se no quadro de mudanças de presença do Estado na economia. As empresas do Sistema Petroquisa figuraram entre as primeiras decisões de transferência da participação estatal nos empreendimentos produtivos para o setor privado. A participação da Petroquisa nas empresas controladas foi reduzida a menos de 15% do capital, e a quase-totalidade da participação nas empresas subsidiárias foi vendida ao capital privado. Hoje, sem ser extinta e sem capacidade de intervenção, a Petroquisa depara em seu balanço com reduzido patrimônio e grande quantidade de moedas podres, assiste o processo de desnacionalização da indústria, acompanha o aumento das fragilidades estruturais da indústria e enfrenta a negativa da Petrobrás em chamá-la para participar dos projetos de expansão na área de petroquímicos com empresas privadas.

## **Ação da Petroquisa na constituição da indústria petroquímica**

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

A presença do Estado através de sua empresa, Petroquisa, constituiu-se em instrumento de segurança para o investimento do capital multinacional no

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

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

No cumprimento da tarefa de executar os projetos de implantação dos pólos segundo a política de descentralização industrial praticada pelo Governo, a Petroquisa soube trabalhar a motivação empresarial para uma ação concreta em favor dessas localidades, dado que, para o pólo da BA, ocorriam resistências em face da distância de localização entre a base produtora e o mercado consumidor e, no pólo do RS, existiam temores da inviabilidade dos investimentos em região sem número significativo de indústrias transformadoras. Para maximizar as vantagens oferecidas no sentido de atrair o empresariado, assumiu originalmente a liderança do empreendimento das centrais de matérias-primas devido à possibilidade de perdas, à complexidade técnica e à dimensão dos investimentos desses projetos. Igualmente, responsabilizou-se pela cons-

trução e operação das centrais de utilidade e de manutenção dos complexos, enquanto seguiam as negociações entre os grupos privados nacionais e estrangeiros para a formação das empresas consumidoras de petroquímicos que teriam participações nas centrais. Decerto que a Petroquisa foi se colocando na dianteira dos projetos de implantação, responsabilizando-se pelos maiores riscos e criando condições seguras para a participação do empresariado no setor.

A atuação ativa na constituição das empresas a jusante, através do processo de escolha de projetos em termos de produto e tecnologia, escolha dos sócios — nacional e estrangeiro —, acompanhamento de implantação e coordenação da estrutura de funcionamento do parque petroquímico, permitiu à Petroquisa estabelecer um *linkage* entre a estrutura empresarial e a estrutura de produção dos pólos petroquímicos. Essa atuação permitiu ganhar competência à medida que foram sendo implantados os pólos, tanto que o conhecimento tecnológico e o aprendizado nas negociações na implantação do pólo de SP puderam ser transferidos nas implantações dos pólos da BA e do RS, fosse através da interface com a Companhia Petroquímica do Nordeste S.A. (Copene) e Companhia Petroquímica do Sul S.A. (Copesul), fosse através da formação da estrutura empresarial e estrutura produtiva nas empresas *downstreams*. Da mesma forma, o tratamento de questões relacionadas à gestão dos mecanismos operacionais, administração de margens, discussão de forma de expansão, atendimento de mercados consumidores, etc., tratadas dentro dos limites contratuais postos pela estrutura empresarial estabelecida, possibilitou à Petroquisa obter experiência e amadurecimento na discussão de temas relacionados à petroquímica em seu meio de intervenção. No mesmo sentido, constituir-se em agente financeiro auxiliar do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), por esclarecer linhas de financiamentos, negociar empréstimos externos, conseguir financiamentos internos, tornar-se avalista e conceder empréstimos às empresas. Esses envolvimento permitiram auxiliar nos procedimentos e dividir responsabilidades, passando aos sócios a visão de uma prática e cultura cooperativa e solidária do ator estatal em relação aos interesses privados voltados à expansão dos empreendimentos conjuntos.

Essas áreas de competência permitiram alargar as faixas de autonomia e de poder junto a seus pares privados petroquímicos e, no âmbito das agências públicas comissionadas, auxiliar na implantação dos pólos petroquímicos. O aprimoramento da competência técnica foi se manifestando na construção das negociações, principalmente na relação financiamento-tecnologia, através de modalidades que reduziram o financiamento externo e buscaram aumentar a capacidade tecnológica interna. A alternativa inovadora de participação tecnológica do sócio multinacional em esquema acionário conduziu à baixa participação de

recursos externos em decorrência de buscar atrelar o financiamento interno à estratégia de aumentar o índice de nacionalização das máquinas e equipamentos e serviços de engenharia. A quantidade de negociações dos processos tecnológicos com sócios estrangeiros foi gerando capacitações que se traduziram na redução do grau de incerteza na aquisição das tecnologias e na maior confiança na operacionalidade das plantas industriais. O ponto maior desse processo ocorreu quando a experiência da Petroquisa em gerenciamento de contratos tecnológicos processados no pólo da Bahia, bem como as relações cooperativas desenvolvidas com os setores de bens de capital, de serviços de engenharia e de serviços de assistência técnica influenciaram a organização geral da política industrial na elaboração da Resolução nº 9 do Conselho de Desenvolvimento Econômico (CDE), voltada a criar capacitações internas em absorção e transferência tecnológica. A implantação do pólo do Rio Grande do Sul, a partir dessa resolução, permitiu alargar a faixa de soberania e de poder no modelo associativo, por levar os contratos tecnológicos firmados a colocarem, em suas cláusulas, facilidades para a transferência tecnológica e a induzirem as empresas a criarem infra-estrutura tecnológica.

Procurou, dentro da liderança do empreendimento associativo de interesses público-privados, demonstrar que, mesmo em indústria com exigências tecnológicas maiores, existe a possibilidade de desenvolvimento tecnológico interno, desde que ocorram atitudes de promover a elaboração de normas e mecanismos para sua implantação. Seguindo o padrão de atitude da Petrobrás, de desenvolver atividades econômicas vinculadas e de criar parâmetros internos de qualificação para credenciamento em seus projetos de expansão, a Petroquisa estimulou a participação de firmas brasileiras em projetos ofertadores de bens de capital e prestadores de serviços de engenharia e criou um sistema de pré-qualificação de fornecedores, cujo ponto central era a qualidade. Com a política de compras presente em sua estratégia, a Petroquisa vinculou ao processo de crescimento petroquímico a garantia de um fornecedor interno, independente das crises cambiais ou de necessidade de financiamento externo. Na medida em que essa política foi sendo repassada para suas empresas, potencializou-se o objetivo de aumentar a participação nacional no suprimento de bens e serviços nos projetos de investimento.

Essa condição possibilitava à Petroquisa administrar o jogo de relações de maneira vantajosa num amplo movimento de negociações, combinando papel de empresário e papel de intermediador em favor do crescimento setorial. Pôde, assim, relacionar-se com várias instâncias públicas — BNDES, Conselho de Desenvolvimento Industrial (CDI), Petrobrás, Conselho Nacional do Petróleo (CNP), Instituto Nacional de Propriedade Industrial (INPI), Carteira de Comércio Exterior

(CACEX), etc. — e com espaços de representação de interesses privados — Associação Brasileira das Indústrias Químicas e Derivados (Abiquim), Associação Brasileira das Indústrias de Base (ABDIB), etc. —, multiplicando seu capital relacional e controlando e orientando lógicas de ação, que resultaram em decisões favoráveis à indústria petroquímica junto ao planejamento estatal. O uso na esfera pública de sua face de empresário demonstrando lógica de ação voltada, pela eficiência e racionalidade, em direção dos resultados positivos alcançados e a utilização na esfera privada de sua face de ator público para penetrar em instâncias decisórias garantiram a capacidade de levar avante o projeto de estruturação setorial em demonstração de força junto a interlocutores, parceiros e concorrentes nos espaços públicos e privados. As negociações de financiamento com o BNDES, de projetos de investimentos com o CDI, de acordos da interface petróleo-petroquímica com a Petrobrás, de regulamentação com o CNP, de transferência tecnológica com o INPI e de fechamento de contratos de exportação e importação com a Cacex, etc. foram possibilitando à Petroquisa acumulação de experiência na administração de processos envolvendo o setor e criando laços privilegiados nas relações interinstitucionais. O amadurecimento institucional foi dotando-a de recursos políticos importantes para adquirir novas competências, como preservar os investimentos e a rentabilidade do setor após a implantação dos pólos, numa estratégia de crescimento que não entraria em conflitos irreduzíveis com os objetivos e as funções que lhe foram delegadas pelo Estado.

## **A expansão da Petroquisa na crise econômica dos anos 80**

A crise do padrão de intervenção do Estado desenvolvimentista a partir dos anos 80 não se constituiu de forma linear dentro do seu arcabouço institucional. A própria forma de constituição dos processos estruturantes desenvolvidos pelo Estado estabeleceu diferenças ao criar um núcleo dirigente, concentrador de recursos e tomador de decisões, e diversas agências burocráticas, portadoras de lógicas particulares e específicas. Essas instâncias inseriram-se num movimento que, ao mesmo tempo que se tornou interativo, em razão das relações que se estabeleceram entre as partes, se constituiu também contraditório, em função da concentração de poderes públicos e econômicos e da correspondente descentralização dos aparelhos públicos na execução das atividades que lhes foram atribuídas. Dentro dessa órbita, geraram-se entidades descentralizadas, dotadas de maior dinamismo técnico, administrativo e financeiro, apresen-

tando forças próprias de reprodução, independência às regras contábeis e maior autonomia relativa decisória em relação às entidades públicas em geral. Nesse processo, a formação de grandes *holdings* estatais possibilitou operar, sem restrições de controle centralizado, a definição de estratégias empresariais apoiadas em programas de auto-suficiência e de autonomia próprias. Em face dos diferentes arranjos públicos a montante e a jusante com a iniciativa privada, pôde-se conformar distintas estratégias microeconômicas autônomas e submetê-las a diferentes processos de negociação com a gestão macroeconômica federal.

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

A Petroquisa, enquanto subsidiária da Petrobrás, esteve vinculada à estratégia da estatal petrolífera de desenvolver atividades que resultassem na expansão de seu sistema. Subsidiada pela dinâmica da organização produtiva posta pela atividade de grande articulação industrial interna (produção de básicos, intermediários e finais), pelas fortes relações interindustriais (interligação com 2/3 da economia industrial) e responsável pela quase-totalidade da produção petroquímica nacional (em torno de 80%), a Petroquisa procurou desenvolver ações que, se não garantiam a capacidade de expansão do passado, pelo menos procuravam assegurar menor ingerência pública em seus atos, permitindo, assim, manter a vocação de crescimento. Essas condições, expressas pela dinâmica organizacional produtiva, davam guarida à sua elite dirigente para exercer atuação política em defesa do setor em termos: de garantir a rentabilidade econômica através da utilização da estrutura institucional e dos instrumentos de apoio das políticas públicas; de permitir, através do esquema intrincado de

participação acionária com grupos privados, a perda de controle estatal para fugir do controle da Secretaria de Controle das Empresas Estatais (SEST) e viabilizar projetos de investimentos; de transferir para a associação de interesses privados, Abiquim, o exercício de pressão política junto às instâncias do Estado com o objetivo de intermediar interesse setorial; de não se esforçar em manter os sócios estrangeiros nos empreendimentos em consonância com o objetivo de construir uma petroquímica nacional; e de elaborar o Plano Nacional Petroquímico (PNP), visando expandir a estrutura produtiva, ainda que para viabilizá-lo parcialmente.

As incursões empreendidas inseriam-se no contexto de um movimento de conquistas, ainda que apresentassem algumas descontinuidades que, em muito, representavam processo mais de ganhos do que de perdas das relações da Petroquisa com o público e o privado. A posição de agressividade e de criatividade posta pelo exercício de expansão do setor pode se verificar pelo crescimento do número total de empresas controladas e coligadas, de um total de 29 em 1980 para 34 em 1990 e de um faturamento de US\$ 3.275 milhões em 1980 para US\$ 6.929 milhões em 1990.

A Petroquisa demonstrou autonomia e poder de decisão no âmbito do Estado, contribuindo para garantir a evolução do setor em contextos adversos. Tanto que se utilizou do poder de negociação para aproveitar a política do diferencial de preço a favor da gasolina implementada pela Petrobrás para compensar perdas com outros derivados de petróleo, transferindo para as indústrias petroquímicas subsídio cruzado através do preço da nafta. Aproveitou-se da abertura de um novo campo de atividade da Petrobrás no âmbito do comércio exterior, para explorar a estrutura da empresa *trading* Petrobrás Comércio Internacional S.A. (Interbrás), com o intuito de facilitar a colocação de produtos petroquímicos no mercado mundial. Direcionou a indústria para os objetivos da política macroeconômica de geração de divisas no mercado internacional, para não só fazer das exportações parte das receitas, mas também obter incentivos fiscais postos à disposição das indústrias que participassem do *exportdrive*. Interferiu em vários momentos junto ao CIP para que o controle dos preços fosse flexível, a fim de garantir as margens das indústrias, para não inviabilizar os elevados investimentos realizados. Agiu junto à Cacex para obter prioridades administrativas para exportação de produtos e facilidades para importação de máquinas e equipamentos. E atuou com o BNDES na garantia de linhas de financiamentos industriais, tanto para saneamento financeiro das empresas como para realização de projetos de investimentos.

Em meio a esse movimento, a Petroquisa não deixou de aproveitar a oportunidade para imprimir estratégia ofensiva como resposta à trajetória descen-



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

A peculiaridade política da Petroquisa, expressa pela sua face empresarial que possibilitara manter certo patamar de investimento e assegurar determinada rentabilidade setorial, vai-se esgotando diante da capacidade de intervenção do Estado responder cada vez menos aos movimentos postos pela crise econômica. A harmonia de objetivos da ação política do Estado com a gestão da indústria petroquímica vai-se tornando cada vez mais incongruente, à medida que se aproxima o final dos anos 80. Evidências vão colocando cada vez mais a descoberto as bases de sustentação que garantiam autonomia e poder decisório à empresa estatal no contexto das decisões do Estado. A politização do espaço público que ocorre a partir da segunda metade dos anos 80, advinda da aliança política costurada para suceder o regime autoritário, levou à perda da autonomia que a Petroquisa tinha em determinar seu quadro dirigente e em influenciar decisões em outras instâncias do aparelho estatal. A burocracia petroquímica passou a contar em seu quadro dirigente com políticos travestidos de administradores, egressos de forças de pressão e de acordos político-partidários, sem vinculação com o projeto estratégico da empresa. Os espaços decisórios sobre viabilidade de projetos industriais tornaram-se arenas de lutas entre grupos privados nacionais para aprovação de investimentos no setor, sem que a Petroquisa pudesse exercer mais o poder de orientação que tinha anteriormente.

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

## **Privatização da Petroquisa nos anos 90**

Todavia, em 1990, elaborou-se, pela primeira vez ao longo do processo de privatização no Brasil, um Programa Nacional de Desestatização (PND) atrelado a um plano macroeconômico de estabilização, com o objetivo de fazer da venda de ativos públicos uma das peças-chave da reforma do Estado e parte da modernização do setor industrial. As empresas do Sistema Petroquisa foram as primeiras a serem incluídas no PND, demonstrando o desejo de iniciar o processo de privatização pelas áreas consideradas livres — setores estabilizados — em contraposição à zona restrita — setores com atraso no investimento e em má situação financeira — e à zona fechada — setores com impedimento legal. Essa providência seguiu a prática internacional de se iniciar processo de privatização em segmentos que apresentam riscos reduzidos de fracasso, facilidade de deslançar rapidamente o programa, baixa expectativa com relação às dificuldades a serem enfrentadas e boa aceitação das várias empresas pelo mercado. Tinha-se a expectativa de que, por serem empresas que oferecem boa rentabilidade, passivo não-oneroso, sem requisitos de grandes investimentos e com preços competitivos no Exterior, o programa de privatização petroquímico viesse a ocorrer sem traumas e gerasse aprendizado para avançar em setores que possuem empresas com qualidades opostas às petroquímicas.

A Petroquisa propôs um modelo geral de privatização, com três possibilidades a serem escolhidas de acordo com a definição dos interesses público-

-privados envolvidos. O objetivo geral explícito na proposta de privatização do setor era preservar a *holding*, para manter sua função de gestora e de árbitro da política setorial num projeto que viesse acoplar a reestruturação setorial ao padrão de competição internacional. A proposta trazia o objetivo de criar uma petroquímica privada de grande porte, que teria a presença de todos os empresários atuantes no setor e a manutenção do vínculo entre as indústrias petrolífera e petroquímica através de um mecanismo que garantiria agilidade na viabilização do processo de privatização, economia de recursos com avaliações econômico-financeiras dos ativos e impedimento de demandas jurídicas de acionistas minoritários contrários ao processo.

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

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

Com o modelo de privatização em bloco das empresas, a Petroquisa esperava manter a integração entre as gerações produtivas petroquímicas, atuar como instância moderadora de interesses entre diferentes atores privados e preservar o papel de agente que mantém a lógica da integração dos negócios petróleo-petroquímicos. Com a formação de empresa de grande porte, esperava-se criar uma estrutura empresarial com massa crítica para expandir a capacitação tecnológica, tendo em vista a agregação de infra-estruturas e gastos em P&D; modernizar a estrutura produtiva, em decorrência da elevação do montante de recursos para investimentos; e unificar as decisões estratégicas da central de matérias-primas aos petroquímicos finais através da vinculação entre as unidades produtivas da cadeia petroquímica.

A Petroquisa, no curso do programa de privatização das empresas controladas e coligadas, não se mostrou passiva, apática e servidora no cumprimento das orientações do PND. Respeitando os limites institucionais que uma agência estatal pode contrapor às decisões superiores, procurou mostrar sua indignação combinando ações explícitas e implícitas de questionamentos à orientação que a política de privatização concedeu ao setor petroquímico. Tornou público que os objetivos que regulamentam o programa de privatização, expostos na Lei nº 8.031/90, não constituíam requisitos para enquadrá-la como empresa estatal a ser privatizada. Em resposta a cada objetivo do programa de privatização, procurou demonstrar que, como empresa estatal petroquímica, atua num setor estratégico multiplicador de atividades lucrativas, não recorre a recursos públicos, contribui para a rentabilidade da Petrobrás, realiza pesados investimentos, possui atuação empresarial voltada à eficiência e à lucratividade e auxilia no desenvolvimento da produção de petróleo, considerada essencial para a soberania nacional.

No curso do programa de privatização, a Petroquisa não se mostrou passiva às determinações da Comissão Diretora do PND. Procurou resistir à condução do processo como forma de expressar a importância de sua permanência para o desenvolvimento da indústria petroquímica do País. A reação da Petroquisa foi contundente nos momentos que envolveram as privatizações das centrais de matérias-primas, por afetar um dos núcleos de sua defesa em favor da permanência no setor. Tanto na privatização da Copesul como na da Petroquímica União (PQU), promoveu arranjos técnicos, políticos e jurídicos visando sensibilizar a Comissão Diretora do PND de que deveriam ser aumentados os percentuais de sua participação no capital das empresas. Criticou o equívoco de justificar o leilão como espaço legítimo para que investidores pudessem fazer melhor oferta de compra, pois, no setor petroquímico, existiam acordos de acionistas entre sócios das empresas *downstream* dando preferência aos sócios restantes na compra de participações públicas que inviabilizavam maior concorrência entre

investidores. Utilizou o espaço das Assembléias Gerais Extraordinárias para, através dos acionistas minoritários, questionar o sistema de avaliação das empresas petroquímicas, exigindo dos representantes das empresas de consultoria e dos membros da Comissão Diretora constantes explicações. Procurou brechas nos editais e nos acordos de acionistas para receber dividendos em dinheiro em vez de títulos públicos de longo prazo, apesar das negativas da Comissão Diretora em razão de que os mesmos estavam inclusos nos preços mínimos. Discordou constantemente de que o objetivo do programa de privatização petroquímico estivesse voltado a reduzir a dívida pública, uma vez que a venda de suas participações resultou em transferência desses títulos para os balanços contábeis do Sistema Petrobrás/Petroquisa, tendo em vista não ser a União a única e exclusiva proprietária das empresas. E procurou o Poder Legislativo para ressaltar sua posição crítica à condução do programa do setor, pela esfera do Executivo. Enfim, esses esforços levaram a vitórias parciais, obtidas pela exclusão de várias empresas petroquímicas do PND, algumas justificadas como estratégicas pela Petroquisa, como a Metanor S.A., e outras consideradas problemáticas pelos gestores da privatização, como a Petroquímica Triunfo S.A. Entretanto, como resultado final significou que, de 34 empresas, restaram apenas seis empresas coligadas de baixo faturamento anual e que, de três empresas centrais petroquímicas controladas, restaram participações acionárias em torno de 15% do capital.

## **Conclusão**

A indústria petroquímica foi implantada sob a participação do Estado, do capital nacional e multinacional. Essa configuração decorreu de uma engenharia aglutinadora dos interesses público-privados voltada a levar avante um projeto de estruturação industrial, resultando na constituição de mais de três dezenas de empresas divididas nos pólos petroquímicos de São Paulo, Rio Grande do Sul e Bahia.

Nesse processo, o Estado, através da Petroquisa, engajou-se em: negociar com empresas estrangeiras a participação e o fornecimento de tecnologia; convencer empresários brasileiros a atuarem na indústria; coordenar a estrutura integrada do parque petroquímico; negociar financiamentos externos; adquirir e fornecer nafta a preço diferenciado; fazer investimento inicial de recursos e reinvestimentos de lucros; fornecer quadros técnicos para implantação de projetos e administração de empreendimentos; avaliar e conceder empréstimos às empresas.

Para tanto, incorporou a dupla face existente no setor produtivo estatal, na qual a face estatal procurava atender à realização de objetivos políticos e macroeconômicos, e a face empresarial buscava orientar para a realização de objetivos de natureza estritamente microeconômicos. O entrelaçamento de objetivos com a política governamental para o setor produtivo estatal, de torná-lo segundo um padrão de eficiência e de lucratividade, e a identidade com a lógica privada empreendida nos negócios petroquímicos com seus sócios privados em empresas subsidiárias resultaram em crescimento da contribuição da indústria na matriz produtiva do País.

Nos anos 90, através do PND, a participação da Petroquisa nas empresas controladas foi reduzida a menos de 15% do capital, e a quase-totalidade da participação nas empresas subsidiárias foi vendida ao capital privado. No curso desse processo, a Petroquisa não se mostrou passiva. Procurou resistir dificultando os processos de venda e mostrando o caminho errado do modelo de privatização empreendido em relação com o padrão de produção internacional do setor.

Hoje, sem ser extinta e sem capacidade de intervenção, a Petroquisa depara em seu balanço com reduzido patrimônio e grande quantidade de moedas podres, assiste o processo de desnacionalização da indústria, acompanha o aumento das fragilidades estruturais da indústria e enfrenta a negativa da Petrobrás em chamá-la para participar dos projetos de expansão na área de petroquímicos com empresas privadas.

## Bibliografia

- CARIO, S. A. F. (1997). **A relação público-privada na indústria petroquímica brasileira**: da estruturação articulada à reestruturação incerta. Campinas : UNICAMP/IE. 271p. (Tese doutorado em Ciências Econômicas).
- CONTRERAS, C. A. (1994). **A Petrobrás**: os desbravadores e a construção do Brasil industrial. Rio de Janeiro : ANPOCS/ Dumará. 243p.
- ERBER, F. S. (1995). **A indústria petroquímica brasileira**: regulação e desempenho. Rio de Janeiro. 86p.
- GUERRA, O. F. (1991). **Estrutura de mercado e estratégias empresariais**: o desempenho da petroquímica brasileira e suas possibilidades futuras de inserção internacional. Campinas : UNICAMP/IE. 268p. (Tese doutorado em Ciências Econômicas).

- OLIVEIRA, J. C. (1994). **Firmas e quase-firma no setor industrial: o caso da petroquímica brasileira.** Rio de Janeiro : UFRJ/ Instituto de Economia Industrial. 170p. (Tese doutorado em Ciências Econômicas).
- VANTAGENS da privatização em bloco da Petroquisa sobre o modelo atual do PND no setor petroquímico (1990a). Rio de Janeiro : PETROQUISA. 5p.
- DESESTATIZAÇÕES no Sistema Petroquisa (1900b). Rio de Janeiro : PETROQUISA. 20p.
- PETROQUISA e o Programa Nacional de Desestatização – PND, A (1992a). Rio de Janeiro : PETROQUISA. 30p.
- PRIVATIZAÇÃO no eixo químico do nordeste (1992b). Rio de Janeiro : PETROQUISA. 10p.
- PRADO, S. R. R. (1994). **Intervenção estatal, privatização e fiscalidade: um estudo sobre a constituição e crise do setor produtivo estatal no Brasil e os processos de privatização a nível mundial.** Campinas : UNICAMP/IE. 302p. (Tese doutorado em Ciências Econômicas).