



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO
NÚCLEO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO**

FLÁVIO ANDRÉ MONTEIRO GUEIROS

**AÇÃO ESTRATÉGICA E MUDANÇA INSTITUCIONAL:
O CASO DO PRÉ-SAL**

Salvador
2011

FLÁVIO ANDRÉ MONTEIRO GUEIROS

**AÇÃO ESTRATÉGICA E MUDANÇA INSTITUCIONAL:
O CASO DO PRÉ-SAL**

Dissertação apresentada ao Núcleo de Pós-Graduação em Administração, Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, como requisito parcial para obtenção de grau de Mestre em Administração.

Orientador: Prof. Dr. Sandro Cabral

Salvador
2011

FICHA CATALOGRÁFICA

Escola de Administração - UFBA

G933 Gueiros, Flávio André Monteiro
Ação estratégica e mudança institucional : o caso do Pré-sal / Flávio André Monteiro Gueiros. – 2011.
83 f.

Orientador: Prof. Dr. Sandro Cabral.
Dissertação (mestrado) – Universidade Federal da Bahia. Escola de Administração, 2011.

1. Política industrial. 2. Agências reguladoras de atividades privadas. 3. Indústria petrolífera. 4. Petrobras. 5. Planejamento industrial. I. Universidade Federal da Bahia. Escola de Administração. II. Cabral, Sandro. III. Título.

CDD 382.1042

TERMO DE APROVAÇÃO

FLÁVIO ANDRÉ MONTEIRO GUEIROS

AÇÃO ESTRATÉGICA E MUDANÇA INSTITUCIONAL: O CASO DO PRÉ-SAL

Dissertação aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Administração, Universidade Federal da Bahia, pela seguinte banca examinadora:

Sandro Cabral - Orientador _____
Doutor em Administração, Universidade Federal da Bahia (UFBA)
Universidade Federal da Bahia (UFBA)

Hamilton de Moura Ferreira Júnior _____
Doutor em Ciência Econômica, Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP)
Universidade Federal da Bahia

Sérgio Giovanetti Lazzarini _____
Doutor em Business Administration, Washington University (EUA)
Insper Instituto de Ensino e Pesquisa , Brasil

Salvador, 25 de Fevereiro de 2011.

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho,

Ao Deus soberano, que renova suas misericórdias a cada manhã, pela oportunidade e manutenção ao longo de todo este trabalho.

A minha esposa, Manuela, que relevou com paciência e bom humor todas as minhas ausências por conta das aulas e indisponibilidades pela elaboração da dissertação. Minha vida seria bem desinteressante sem você.

Aos meus pais, Márcio e Stela, por sempre estimularem em mim a curiosidade, perseverança e seriedade, mas sobre tudo o temor a Deus, que é o princípio de toda sabedoria.

Aos colegas petroleiros que não desistem do ideal de um Brasil forte, pujante e, sobretudo, acreditam no povo brasileiro. Estes mesmos que decidiram fazer carreira na Petrobras e nela contribuíram e contribuem para torná-la o que é hoje, mas também para realizar todo o potencial de desenvolvimento contido nas incertezas do novo modelo.

AGRADECIMENTOS

Ao Prof. Dr. Sandro Cabral, orientador desta dissertação, pelo apoio, sabedoria e cobranças ao longo de toda esta jornada. Pela paciência e convicção de que terminaria este trabalho. Estendo este agradecimento ao Prof. José Célio, que sempre esteve disponível para auxiliar e orientar, inclusive sobre mudança nos temas de pesquisa – e para mim foram duas!

Ao Prof. Dr. Carlos Milani, por mostrar de forma contundente as mazelas e incongruências contemporâneas, mas também por transmitir que outro mundo é possível com coragem e lucidez para enfrentar o que está posto; e em nome dele a todos os professores do Mestrado Profissional em Administração da UFBA pelos conhecimentos e conselhos ao longo das disciplinas.

Ao Secretário do Núcleo de Pós-Graduação em Administração da UFBA, Artur Coelho, em nome de quem agradeço a todos os funcionários do Programa, pela disponibilidade e disposição com que fui atendido em todos os momentos desde o período de matrícula.

À Prof^a Dra. Janann Joslin Medeiros, pelo investimento ainda nos primeiros anos de graduação. Por compartilhar sua paixão pelos estudos e pela pesquisa ao longo de quase três anos de convivência na iniciação científica da UFPE. Este trabalho também é o resultado do seu esforço.

Ao colega Marco Antonio, pelas idéias e conversas francas, sempre no melhor espírito do rigor científico e da boa pesquisa. Sem seus conselhos esta empreitada certamente seria maior do que se mostrou.

À Petrobras, na pessoa de Rita Quadros, pelo estímulo inicial e autorização da empresa para a realização do curso e sobremodo pelo financiamento deste.

À Isabel Santana por acreditar no meu potencial e pelos estímulos nos momentos de maior desmotivação. Sua visão de mundo contagia e me faz acreditar que as coisas sempre podem ser melhoradas.

Ao tio e colega Evaldo Gueiros, agradeço pelo suporte e empenho. Finalizar este trabalho sem sua colaboração seria virtualmente impossível. E em seu nome agradeço a tantos outros colegas que participaram deste trabalho direta ou indiretamente.

Aos colegas da NSRENESR, na pessoa de Roberto Carvalho, pelo apoio nos momentos de finalização desta dissertação. Não teria conseguido desempenhar minhas funções e escrever simultaneamente se não fossem vocês.

RESUMO

A relação simbiótica entre o Estado brasileiro e a Petrobras antecede a própria criação da empresa. Assim como o ano de 1997 marcou a quebra do monopólio estatal sobre as atividades da indústria em questão, o ano de 2003 representa a mudança drástica das atitudes do governo frente à maior empresa do país. Este relacionamento chegou a tal ponto que, recentemente, por ocasião das discussões sobre o novo marco regulatório da indústria do petróleo, representantes da Petrobras fizeram parte das discussões, junto com alguns ministérios e a ANP, que resultaram na proposta de alteração do modelo regulatório para o setor. Em vista do exposto, é de relevância científica conhecer a atuação da Petrobras na reforma do marco regulatório do Pré-sal, à luz das perspectivas da análise estratégica. Mais ainda, identificar se os resultados alcançados com o novo marco regulatório foram fruto de ação intencional da empresa ou apenas reações a provocações externas (atuação do Governo Federal, por exemplo). Com base nas considerações iniciais, o objetivo geral do trabalho foi analisar em que medida os fatores institucionais, os fatores internos (recursos da firma) ou os fatores ligados à indústria moldaram a participação da Petrobras no processo de elaboração da proposta de alteração do novo marco regulatório (Projetos de Lei n. 5.938 a 5.941, 2009). Pretendeu-se investigar, igualmente, quais desses fatores se sobressaíram nas mudanças e na readequação das regras do jogo. Este trabalho argumenta, fundamentado nos resultados, que a participação da Petrobras nos trabalhos de elaboração da proposta de mudança no marco regulatório do setor foi viabilizada pela confluência de fatores institucionais (IBV) e fatores internos à firma (RBV). O presente estudo mostrou-se como oportunidade de aprofundar os conhecimentos sobre o relacionamento entre a Petrobras e Governo, de identificar e melhor conhecer aspectos pontuais da experiência regulatória brasileira, assim como testar a aplicabilidade das perspectivas estratégicas na análise de situações concretas da realidade organizacional.

Palavras-chave: Modelo regulatório da indústria do petróleo; Perspectivas Estratégicas; Tripé da estratégia; Visão Baseada na Indústria; Visão Baseada nos Recursos; Visão Baseada nas Instituições.

ABSTRACT

The symbiotic relationship between Brazilian state and Petrobras precede the creation of the firm itself. As far as 1997 represents the end of the state monopoly over the oil industry activities, 2003 symbolizes a shift in the government attitude regarding its largest company. This relationship became closer in a way that Petrobras representatives, together with some Ministries and ANP, took part on the recent discussion regarding the regulation of the Brazilian Petroleum industries and defined the regulatory model of the area. Considering this background, it seems of scientific relevance to better understand the role of Petrobras in the changes of the Pre-salt regulatory model using a strategic analysis. Even further, it was significant to identify if the results of this model were intentionally related to the Company's attitude or were better related to external pressure (playing of the Federal Government). Based on the initial assumptions, the aim of this study was analysing the role of institutional factors, internal factors (Company's resources) and industries factors in shaping the Petrobras participation in the proposal of the new regulatory model (Law projects n. 5.938 a 5.941, 2009). It was also intended to investigate which of these factors were overwhelmed in the changes of this rules. This study discuss, based on its findings, that Petrobras' participation in the drafting of the new model became a reality based on the convergence of institutional (IBV) and internal factors (RBV). This study proved to be an opportunity to gain more knowledge about the relationship between Petrobras and the Government, to identify and better understand specific aspects of the Brazilian regulatory experience, as well as test the applicability of strategic perspectives in the analysis of real organizational situations.

Keywords: Petroleum industry regulation model; Strategic perspectives; Strategy tripod; Industry Based View; Resource Based View; Institution Based View.

Sumário

INTRODUÇÃO	11
Justificativa e relevância	14
1 CARACTERÍSTICAS DA INDÚSTRIA DO PETRÓLEO E SUA REGULAÇÃO	16
1.1 A regulação da Indústria Brasileira do Petróleo - IBP	22
1.2 A descoberta do pré-sal e o funcionamento da Comissão Interministerial.....	28
2 IDENTIFICAÇÃO DOS FATORES ESTRATÉGICOS	33
2.1 Visão Baseada na Indústria	34
2.2 Visão Baseada nos Recursos – RBV	40
2.3 Visão Baseada nas Instituições – IBV	47
3 PESQUISA.....	54
3.1 Método de Pesquisa.....	54
3.2 Pesquisa Empírica.....	56
3.2.1 Tipos de contato entre o Governo Federal e a Petrobras.....	58
3.2.2 Acesso aos trabalhos da Comissão Interministerial.....	60
3.2.3 Influência nos trabalhos da Comissão Interministerial	62
3.2.4 Aplicabilidade e poder de explicação das perspectivas estratégicas.....	63
3.3 Discussão.....	64
3.3.1 Canais de contato entre o Governo e a Petrobras relacionados aos trabalhos da C.I..	64
3.3.2 Fatores relevantes para a influência da Petrobras nos trabalhos junto a CI	65
3.3.3 Aplicabilidade e poder de explicação das perspectivas e do tripé da estratégia.....	68
4 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	70
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	73
ANEXOS	78
Anexo I - Roteiro para entrevistas semi-estruturado.....	78
Anexo II - Protocolo de Pesquisa.....	79
Anexo III – Lista de Códigos.....	83

INTRODUÇÃO

A relação simbiótica entre o Estado brasileiro e a Petrobras antecede a própria criação da empresa. Ainda na década de 1930 o Brasil começa a investir na prospecção de petróleo em terras nacionais e, dada a inexistência de mão de obra qualificada, inicia o processo de formação de pessoal para esta indústria com auspícios do Conselho Nacional do Petróleo. Aproximadamente vinte anos depois, quando efetivamente constituídos, estes quadros formados pelo Estado foram os primeiros empregados da nova empresa, fundada para executar as atividades do setor de petróleo em nome da União (PETROBRAS, 2010).

A importância da empresa cresceu juntamente com a do petróleo para a economia nacional. Ao compasso da industrialização do país e do conseqüente aumento da demanda por combustíveis fósseis, a Petrobras ganhou centralidade na vida política e econômica da nação. E justo na década seguinte aos dois grandes choques do petróleo (1972 e 1979) a empresa intensifica sua busca pelo óleo nas plataformas marítimas (PETROBRAS, 2010). Das águas rasas para as profundas foi questão de tempo, desenvolvimento tecnológico e estratégia. Esta última não só interna, mas sobretudo um reflexo das intenções governamentais para com a organização (PETRO & QUÍMICA, 2007).

Neste meio tempo ocorreram questões tão significativas quanto a vertiginosa ascensão entre as vinte maiores empresas do mundo, segundo ranking da Fortune em meados dos anos 1980, seguido pela venda de alguns de seus ativos da área petroquímica, a redução de seus quadros via programas de demissão voluntária e aposentadorias, e a quebra do monopólio sobre a exploração de petróleo, nas décadas de 1980 e 1990 (INSTITUTO OBSERVATÓRIO SOCIAL, 2004).

A despeito de ter sido parte do lastro que sustentou boa parte da economia nacional desde meados do século passado, sua relação com o governo sempre foi marcada por ambivalências – por vezes tratada como mal necessário, em outras ocasiões como tábua de salvação. Esta rápida análise ilustra algo da peculiar complexidade que envolve a relação entre esta empresa multinacional e seu anfitrião, entre esta sociedade anônima e seu acionista majoritário, entre o principal contribuinte e um governo faminto por tributos públicos.

Assim como o ano de 1997 marcou a quebra do monopólio estatal sobre as atividades da indústria em questão, o ano de 2003 representa a mudança drástica das atitudes do governo frente à maior empresa do país. A ascensão de uma política partidária com viés social elevou a imbricação do governo com a principal empresa de economia mista nacional. A corporação foi colocada como engrenagem maior no processo de aceleração do crescimento perpetrado pelo governo central¹ (PORTAL BRASIL, 2010).

Se desde o início de 2003, com a mudança de governo, tem havido um fluxo grande de demandas do governo para a empresa, simultaneamente a Petrobras tem fortalecido mecanismos para fazer chegar aos níveis decisórios seus pleitos e estratégias. E isto não só no Executivo, com quem sempre teve maior abertura, mas sobretudo junto ao Legislativo. Este imbricamento chegou a tal ponto que, recentemente, por ocasião das discussões sobre o novo marco regulatório da indústria do petróleo, representantes da Petrobras fizeram parte das discussões, junto com alguns ministérios e a ANP, que resultaram no novo modelo regulatório para o setor (DECRETO PRESIDENCIAL, 2008).

Dentre as alterações propostas no modelo de regulação das atividades de exploração e produção de petróleo e gás natural, destacam-se os seguintes pontos que asseguram oportunidades para a Petrobras: (i) a definição da empresa como única operadora dos blocos do pré-sal, (ii) a garantia de participação mínima de 30% no consórcio vencedor da concorrência, (iii) a possibilidade dela explorar blocos que não foram submetidos a processo concorrencial (contratação direta para produção sob regime de partilha de produção), e (iv) a prerrogativa da ANP de contratá-la diretamente para a avaliação de áreas a serem inseridas em futuros processos concorrências (Projeto de Lei nº 5.938, 2009).

Se na perspectiva da política este evento é extremamente significativo, na perspectiva da análise organizacional, particularmente da estratégia empresarial, ele adquire valor inestimável. De um lado tem-se um desenho único de indústria – um quase monopólio operacional, ou seja, mais de 90% da produção nacional de petróleo e gás natural (AGÊNCIA BRASIL, 2011), reforçado por deter as competências fundamentais para atuação no setor (conhecimento das estruturas geológicas do país, além dos pilares tecnológicos altamente

¹ A Petrobras responde por mais de 50% dos investimentos previstos no Programa de Aceleração do Crescimento – PAC anunciado pelo Governo Federal.

específicos e restritos para explorar reservas conhecidas e as novas fronteiras que se delineiam com o pré-sal). De outro, nota-se um quadro institucional que tem levado a vantagens significativas por parte desta empresa sobre os concorrentes.

Em vista do exposto, é de relevância científica conhecer a atuação da Petrobras na reforma do marco regulatório do Pré-sal (Projeto de Lei nº 5.938, 2009), à luz das perspectivas da análise estratégica. Mais ainda, identificar se os resultados alcançados com o novo marco regulatório foram fruto de ação intencional da empresa ou apenas reações a provocações externas (atuação do Governo Federal, por exemplo).

Com base nas considerações iniciais, o objetivo geral do trabalho é analisar em que medida os fatores institucionais, os fatores internos (recursos da firma) ou os fatores ligados à indústria moldaram a participação da Petrobras no processo de elaboração da proposta de alteração do novo marco regulatório (Projetos de Lei n. 5.938 a 5.941, 2009). Pretende-se investigar, igualmente, quais desses fatores se sobressaíram nas mudanças e na readequação das regras do jogo.

Tendo em vista a discussão até aqui, bem como a proposição de objetivo acima e visando operacionalizar este trabalho no sentido de facilitar o alcance do objetivo geral são propostos objetivos específicos.

- Identificar pontos de contato entre o Governo e a Petrobras, no sentido de constatar tratar-se de formas convencionais ou hierárquicas de interação (ex.: caso se dê entre componentes do alto escalão do Governo Federal e os principais executivos da empresa, notadamente sua diretoria) ou se estas são múltiplas e de variadas formas (ex.: contatos entre membros do corpo técnico – empregados, e o alto escalão do Governo).
- Avaliar a aplicabilidade e poder de explicação advindo de cada uma das perspectivas estratégicas adotadas, bem como seu poder explicativo considerando todas juntas (tripé da estratégia como uma unidade).
- Analisar se no decorrer dos trabalhos da Comissão Interministerial (CI) as perspectivas estratégicas (se da indústria, dos recursos ou das instituições) que melhor explicam o acesso da empresa neste fórum continuaram as mesmas no

sentido de auxiliar na compreensão sobre a influência diferenciada desta em relação aos demais participantes ao longo dos trabalhos da CI.

Este trabalho argumenta, fundamentado nos resultados, que a participação da Petrobras nos trabalhos de elaboração da proposta de mudança no marco regulatório do setor foi viabilizada pela confluência de fatores institucionais (IBV) e fatores internos à firma (RBV).

Justificativa e relevância

O relacionamento entre Governo e Petrobras tem sido noticiado pela imprensa de modo que é sabido haver fortes laços entre ambos. Tarefa mais árdua, contudo, é conhecer de que modo esta influência ocorre em momentos específicos e cruciais, a exemplo do cenário de fundo proposto para esta pesquisa, bem como definir o sentido da influência – se somente do Governo para a empresa (haja vista ser o primeiro acionista majoritário e controlador do segundo) ou se existe uma influência mútua.

Do ponto de vista regulatório, por outro lado, o objeto em quadro parece mostrar algo de *sui generis* na experiência regulatória brasileira. O simples fato de um ente regulado poder sentar “ombro com ombro” com o ente regulador para discutir uma provável mudança no marco regulatório do setor é inusitado e curioso. Inusitado, pois pode dizer muito sobre a maturidade regulatória do sistema brasileiro e curioso pelas forças que levam uma empresa a sobrepujar a concorrência e explicitamente ganhar espaço para discutir com o Governo as novas regras que regerão sua própria atividade num futuro próximo.

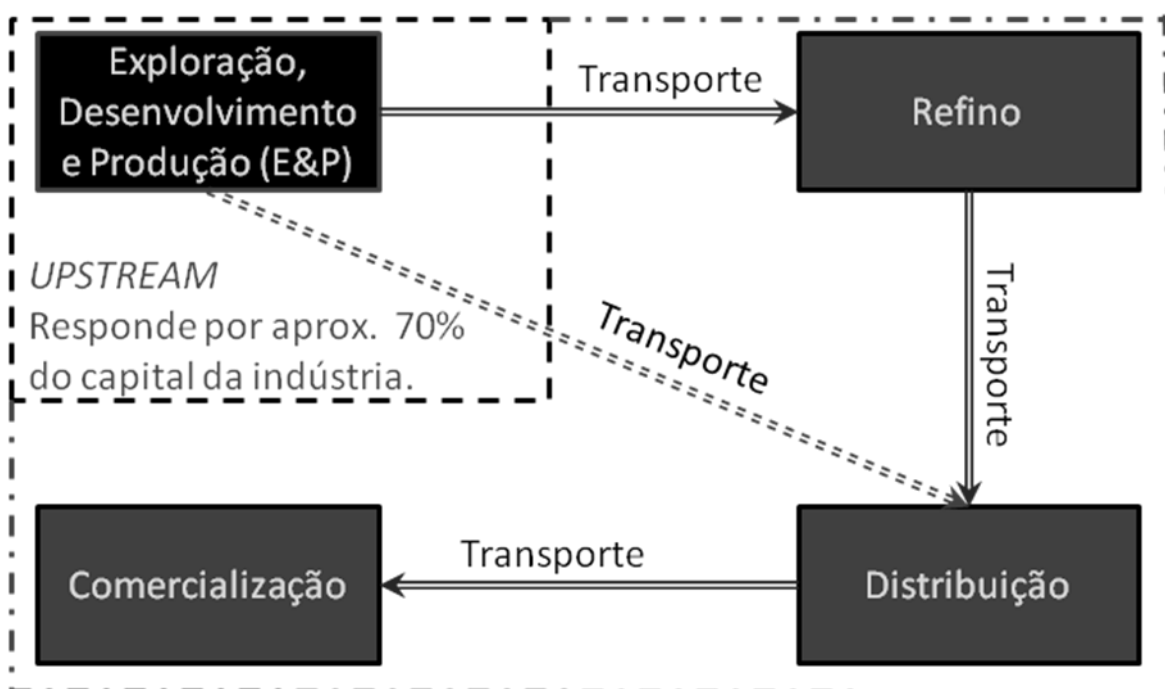
No âmbito conceitual, tem-se um amplo espaço para testar a aderência das perspectivas estratégicas na explicação de fenômenos organizacionais específicos. Mais ainda, da avaliar o poder explicativo da utilização do tripé dos estudos em administração estratégica, conforme proposto por Peng, Sun, Pinkham e Chen (2009).

Em suma, o presente estudo mostra-se como oportunidade de aprofundar os conhecimentos sobre o relacionamento entre a Petrobras e Governo, de identificar e melhor conhecer aspectos pontuais da experiência regulatória brasileira, assim como testar a aplicabilidade das perspectivas estratégicas na análise de situações concretas da realidade organizacional.

Este projeto, além da introdução, foi dividido em mais quatro capítulos. No primeiro são desenhadas as linhas de contorno da questão central do estudo, ou seja, o histórico da indústria do petróleo no mundo e no Brasil e uma breve descrição da regulação da indústria do petróleo brasileira. No capítulo dois são explicitados os conceitos centrais da teoria da análise estratégica que balizarão a análise dos dados. No capítulo seguinte é explicitada a estratégia de pesquisa utilizada para levar a bom termo o objetivo proposto, além de apresentados e discutidos os dados. Por fim, apresentadas as considerações finais do trabalho.

1 CARACTERÍSTICAS DA INDÚSTRIA DO PETRÓLEO E SUA REGULACÃO

De modo generalizado ao redor do mundo a indústria do petróleo tem sua cadeia de valor composta pelas operações de (1) exploração e produção, (2) refino, (3) transporte por via marítima/fluvia e por terra (dutos e terminais petrolíferos) e, por fim, a (4) distribuição (revenda dos derivados de petróleo para consumidores finais)². A primeira atividade, também conhecida pelo termo *upstream*, integra-se via soluções logísticas (transporte) com as atividades de refino e distribuição, ou simplesmente *downstream*. O funcionamento desta



indústria é ilustrado na figura 1.

Figura 1 – Cadeia de valor da indústria do petróleo (adaptado de PINTO JR et al, 2007).

A rigor a indústria do petróleo está inserida dentro da indústria da energia. Isto, pois, do ponto de vista teórico, todas as formas de energia (térmica, elétrica, mecânica, eólica, dentre

² Tendo em vista o foco do trabalho nas atividades de exploração e produção, não serão detalhados exhaustivamente todos os componentes da cadeia de valor da indústria, a exemplo da petroquímica e de fertilizantes, ficando restrita esta caracterização às quatro áreas mencionadas no texto.

outras) podem ser convertidas umas nas outras. Nesta perspectiva a indústria passa a ter diversos substitutos (carvão mineral, hidrelétrica, nuclear, para citar algumas) (PINTO JÚNIOR *et al.*, 2007).

A questão dos substitutos fica em segundo plano ao se analisar a história mundial da indústria. Ela surgiu de modo incipiente nos Estados Unidos do final do século XIX. Sua primeira fase foi marcada pela anarquia, disputa predatória e rápida realização de lucros. As externalidades negativas destas ações resultaram em rápida depreciação de poços e reservas, altíssima contaminação do meio ambiente e fornecimento irregular e intermitente do petróleo e derivados (querosene em especial). Nas últimas três décadas deste século, entretanto, a profissionalização de algumas firmas, notadamente da Standard Oil (dirigida por John D. Rockefeller), agregou novas tecnologias na prospecção, desenvolvimento/produção, transporte, mas principalmente na gestão do negócio. Uma de suas maiores inovações foi a integração vertical da firma, levando a decisivas economias de escala ao longo da cadeia de valor, permitindo à sua companhia a instauração das operações em regime de monopólio (YERGIN, 1994).

O crescimento da Standard Oil, dentro e fora dos Estados Unidos, representou o grande passo da indústria rumo à internacionalização. Os efeitos danosos de sua operação, contudo, levaram a uma reação que culminou com a aprovação, em 1890, do Sherman Act³ e, vinte anos depois, na dissolução do monopólio da indústria dentro deste país. Esta ação levou a criação, nos anos seguintes, de cinco das sete maiores empresas mundiais de petróleo (PINTO JR *et al.*, 2007).

Conforme Frankel (1946) constatou em seu trabalho seminal sobre esta indústria, a condição fundamental para o crescimento sustentado da indústria do petróleo, a estabilidade de preços, só seria atingida via regulação externa a cada um dos principais atores. Tal feito foi conseguido com a instauração de um cartel mundial com vistas à preservação das posições dominantes das sete maiores empresas do setor, evitando ao mesmo tempo a competição predatória.

³ Considerado como marco internacional na defesa e regulação da concorrência. No seu país, iniciou a reforma do estado, que posteriormente se desdobrou em termos políticos, de justiça social, condições de trabalho e proteção ao consumidor (PINTO JR *et al.*, 2007).

A reação ao cartel, em sentido contrário, só chegou tão logo o contexto geopolítico fosse favorável. Entre 1930 e 1970 foram criadas empresas estatais nos principais países produtores, as empresas americanas menores se internacionalizaram e o surgimento de novos países produtores colocou em cheque a eficácia das medidas adotadas pelo cartel. Dentre todos estes eventos o mais significativo foi a criação da Organização dos Países Produtores de Petróleo – OPEP, em 1960. Este fato consolidou um movimento de renegociação dos contratos de concessão pelos quais as “sete irmãs”, como eram conhecidas as componentes do cartel, tinham acesso ao ouro negro ao redor do mundo (YERGIN, 1994).

Dentro do contexto brasileiro o tema petróleo foi debatido mesmo antes de ter sido encontrado o primeiro indício de sua existência em solo nacional. Ganhou destaque no Estado Novo, de Getúlio Vargas, tanto pela criação do Conselho Nacional de Petróleo – CNP (1938) e subsequente descobrimento do primeiro poço comercial, na Bacia de Lobato (1939), quanto pela campanha “O Petróleo é Nosso” (1946). Com o início da operação da Refinaria Mataripe (1950) e a criação da estatal brasileira destinada a operar o monopólio – a Petrobras (1953), a discussão foi elevada do patamar meramente ideológico-político para a esfera concreta da industrialização nacional (MARTINS, 2006).

Os movimentos apontados acima foram reação direta do governo brasileiro contra a ação do cartel das sete irmãs – apelido dado ao cartel formado pelas *majors* da indústria. O Estado seguiu tendência mundial ao declarar ser monopólio do estado as atividades da indústria do petróleo – exceção da atividade de distribuição e comercialização de derivados, bem como nomear com responsável por sua execução a empresa estatal recém criada. A decisão do governo brasileiro foi alavancada pelo momento favorável por que passava a indústria na década de 1950, quando as barreiras para entrada de novos atores estavam reduzidas (ALVEAL, 1994).

O movimento de retaliação ao domínio do cartel teve seu auge na década de 1970, em especial no ano de 1973, quando foi deflagrada uma ação dos países membros da OPEP no sentido de diminuir sua produção de petróleo. O resultado foi a expressivo aumento do preço da commodity dos US\$ 3 / barril para próximo de US\$ 13 / barril. Foram necessários quase três anos para que o mundo absorvesse o impacto e incorporasse as novas condições de mercado ao seu funcionamento regular. Isto foi sinalizado com a retomada do crescimento da demanda por petróleo, mesmo no novo patamar de preços. Ainda no ano de 1978, devido à

instabilidade política entre Irã e Iraque (dois dos maiores produtores mundiais de petróleo), agravada por uma crise de crédito internacional, um conflito armado no Irã se fez inevitável e levou a quase zero a produção de hidrocarbonetos naquele país. O choque resultante gerou mais danos que o percebido cinco anos antes e elevou os preços para um patamar acima dos US\$ 30 / barril. A reação dos países importadores só pôde ser percebida no médio prazo, que envidaram esforços no sentido da valorização dos recursos energéticos nacionais e de novas fontes de energia, criação e disseminação de programas de conservação ou eficiência energética e da diversificação das fontes de importação de petróleo, com vistas assim a reduzir a dependência do mineral produzido pelos países da OPEP (YERGIN, 1994).

Estes movimentos evidenciados no Brasil, mas principalmente ao redor do mundo, foram decisivos para a redução do poder de mercado exercido pelo cartel das sete irmãs e posteriormente pela OPEP. Já na década de 1980 o mundo presenciou a consolidação de um sistema internacional por meio do qual não se poderia mais conceber a intervenção direta de um país ou grupo. Copinschi (2007) chame este novo arranjo da “grande piscina”, onde diversos produtores colocam no mercado internacional seu petróleo e não mais importa de onde ele vem, a certeza está na disponibilidade da *commoditie* e definição de preços segundo as leis de mercado (oferta e procura), sem intervenção decisiva e unilateral de um ou outro agente.

Esta nova conjuntura se compunha por muitos novos países produtores e que não estão vinculados nem à OPEP e muito menos nas mãos das *majors* da indústria. As bases da concorrência, principalmente na etapa de E&P, se deram em função das inovações tecnológicas (um exemplo marcante deste ponto é a nova fronteira marítima em águas profundas, que é intensiva em tecnologia de ponta e do contínuo desenvolvimento destas *pari passu* com a descoberta de novos campos em lâminas d’água cada vez maiores⁴) e das novas formas de comercialização, de agora em diante sempre lastreadas por operações de *hedge* e pelo fortalecimento do mercado *spot*, que em última análise inviabilizou os antigos sistemas de definição de preços via cartel ou OPEP. Estava decretada a era da volatilidade dos preços (PINTO JR *et al.*, 2007).

⁴ A produção de petróleo no mar implica dizer que as plataformas de perfuração ou produção estão na superfície do oceano, enquanto que o poço está no piso do oceano. A distância entre ambos chega a ser mais de três mil metros. Na década de oitenta, contudo, a lâmina d’água não ultrapassava os mil metros.

Mesmo diante de um cenário sem intervenções pontuais fortes, houve certa estabilidade e as flutuações de preços foram absorvidas pelo mercado sem maiores dificuldades, notadamente no período entre meados da década de 1980 e fins dos anos 90. Isto se deu muito em função das respostas dos países importadores no sentido de minimizar a demanda por derivados e estimular novas fontes de energia, sempre que os preços subiam. Por outro lado, o aumento no preço do petróleo viabilizava economicamente a produção de poços anteriormente condenados justamente por serem inviáveis comercialmente, e em última instância, como lembra Pinto Jr *et al* (2007), patamares mais elevados terminavam por ativar *backstop technologies*, ou as tecnologias alternativas ao uso do petróleo (energia solar e eólica, apenas para citar duas delas).

Na perspectiva da Petrobras, este período representou a consolidação de seu modelo estratégico inspirado na experiência da *majors* do cartel, ou seja, forte ênfase no refino (*downstream*) como chave para integração vertical e meio de acesso a outros segmentos da indústria ainda mais lucrativos (petroquímica e fertilizantes, por exemplo). Também premiou o progressivo aprendizado do comportamento organizacional, calcado nas alianças entre capital próprio e privado, bem como na captação de tecnologia por meio de associações com o capital internacional. O resultado observado foi o contínuo abastecimento de todo o território brasileiro desde o início da década de 1960, além do fato de ter se tornado a maior empresa da América Latina em meados da década seguinte, bem como ocupar desde o início dos anos 80 a vigésima posição entre as maiores empresas do mundo (PINTO JR. *et al.*, 2007; SANTOS JÚNIOR, 2002).

Toda esta dinâmica em torna da indústria do petróleo advém desta *commodity* estar distribuída de modo irregular ao redor do globo, tanto em termos de quantidade quanto de qualidade, e principalmente por suas reservas serem finitas. Tais fatores respondem, em última análise, pelos fenômenos geopolíticos que se desenvolvem em torno do recurso, principalmente após seu papel fundamental no resultado de ambas as guerras mundiais⁵, e de modo mais acentuado ainda quando assumiu o posto de principal fonte na matriz energética mundial, em meados da década de 1950 (MARTIN, 1992).

⁵ Para uma análise detalhada sobre a importância do petróleo nas duas grandes guerras mundiais ver Yergin (1994).

As atividades ligadas ao petróleo são intensivas em capital e tecnologia. Sobre a questão do capital, temos os significativos custos associados a cada uma de suas áreas. No *upstream*, cujos custos respondem por cerca de 70% do total da indústria, temos adicionalmente o fator risco, haja vista a total impossibilidade de certeza de se encontrar o mineral, antes de se perfurar o solo. É bem certo que associado ao altíssimo risco tem-se taxas de retorno igualmente interessantes, mas não se pode ignorar que a taxa média de sucesso de 30% a 40% nas campanhas exploratórias gera um custo proibitivo para a grande maioria das empresas no mundo, erigindo assim altas barreiras à entrada de concorrentes no setor (PINTO JR. *et al.*, 2007).

Sobre tecnologia, a incerteza inerente à indústria sempre condicionou seu desenvolvimento ao da ciência. Se esta verdade se aplicava à prospecção em terra, cujos custos e tecnologia sempre foram mais acessíveis, com a extensão das descobertas para o mar esta questão se acentuou muito mais. Além da adaptação dos equipamentos às condições adversas da água salgada, a sísmica de reflexão também precisou ser mais bem desenvolvida. E antes desta, os modelos geológicos, bem como o processamento, tratamento e interpretação dos dados sísmicos. Nesta mesma linha seguiram também o desenvolvimento de novos materiais e processos elevatórios, além das técnicas de construção de plataformas e logística de transporte de materiais, equipamentos, mantimentos e pessoas entre as bases em terra e as unidades no mar (THOMAS, 2004).

Não é de se espantar que esta indústria tenha influenciado tão decisivamente o modo de vida moderno e contemporâneo, viabilizando, dentre outras coisas, a vida em megacidades e a integração entre regiões, sejam locais, nacionais ou transnacionais. De modo semelhante influenciou o desenvolvimento científico e industrial, respondendo por grandes progressos em equipamentos e processos de grande e pequeno porte, bem como com viabilizando com seus insumos o desenvolvimento de industriais aparentemente desconexas, a exemplo da farmacêutica.

Outra característica distintiva é sua inequívoca vocação para a internacionalização de suas atividades. Não sem razão foi a responsável pela inauguração do modelo das grandes

corporações (holding), das operações transnacionais e integração vertical⁶ (PENROSE, 1968; CHANDLER JR., 1962).

A história foi pródiga em mostrar também a crescente imbricação dos estados nacionais com sua indústria de petróleo, inicialmente por meio do planejamento de políticas que assegurassem o fornecimento de energia (meados do século passado, com os resultados das duas grandes guerras e quando este passou a responder por mais de metade da matriz energética mundial) e, notadamente após os dois choques do petróleo, por meio de políticas com vistas a valorizar reservas nacionais, estimular fontes alternativas e redução do consumo pela otimização do uso, em suma, buscou-se meios para reduzir a dependência energética. Na próxima subseção será explorada com maior profundidade a relação entre a indústria do petróleo e seu país hospedeiro, em especial como o Brasil deveria abordar esta questão face aos condicionantes estruturais da indústria, bem como dos marcos legais e conceituais sobre a regulação da atividade do petróleo.

1.1 A regulação da Indústria Brasileira do Petróleo - IBP

A síntese desenhada até aqui mostra a face mais contundente e agressiva desta indústria. Pesadas barreiras de entrada (expressivas economias de escala, intensiva em capital e tecnologia), com propensões à integração vertical. Para os países produtores isto se traduziu como forte necessidade de regulação das atividades. Mais ainda quando se percebe as diferenças estruturais entre seus diversos segmentos.

Quanto ao E&P, nitidamente os estados vem legislando sobre as formas de acesso, bem como mecanismos para assegurar o melhor uso dos blocos exploratórios (traço marcante na maior parte dos países que se utilizam do modelo de concessões). No refino tem-se o investimento maciço para implantação de refinarias, as quais delimitam certa área geográfica de influência, mas ainda assim comportariam certo grau de competição. O transporte, por sua vez, apresenta característica de indústria de rede, marcadamente o transporte por dutos,

⁶ A esse respeito cunhou-se a expressão “do poço ao posto”, evidenciando a estratégia deflagrada ainda no início do século XXI pela Standard Oil de realizar todas as atividades da indústria a fim de aproveitar ao máximo economias de escala e sinergias entre os segmentos da indústria.

exigindo assim a posição de monopolista para o dono dos equipamentos, ao mesmo tempo em que se busca assegurar acesso a capacidade ociosa pelos concorrentes.

A expansão da IBP combinou: i) como era de se esperar, processos de expansão com controle integral, respaldado pela condição de monopólio estatal; ii) processos de crescimento em competição negociada, no marco do oligopólio da distribuição de derivados no mercado doméstico; iii) processo de cooperação nas atividades petroquímicas (sob a forma de *joint-ventures* tripartites) e, mais recentemente, terceirizando atividades com empresas parapetrolíferas de capital nacional e, sobretudo estrangeiro, na exploração/produção (ALVEAL e PINTO JR., 1995 apud PINTO JR. *et al.*, 2007, p. 110).

Como foi visto na seção anterior, a regulação destas atividades evoluiu em função das pressões geopolíticas, mas também por força das alterações no funcionamento da indústria e do contexto político nacional e internacional.

De forma crescente ao longo dos últimos anos o tema da responsabilização dos governantes vem adquirindo centralidade na agenda pública. Grande parte deste movimento pode ser atribuída aos recorrentes episódios de corrupção ao redor do mundo, com particular intensidade na América Latina. Nestes eventos, mais do que lançar dúvidas sobre o caráter dos indivíduos envolvidos, fica em cheque a efetividade das instituições políticas e dos controles sociais. As discussões sobre responsabilização dos governantes e desempenho e controle das instituições públicas são encaminhadas, em grande parte, mais notadamente nos últimos vinte anos, via política regulatória, e dentro desta as agências reguladoras e instituições assemelhadas (Banco Central, instituições judiciais e demais agências regulatórias) ganham grande destaque. O pano de fundo desse processo está calcado na ação democrática, cujos impactos mais próximos são sentidos na gestão econômica, com consequências sobre o desempenho macroeconômico e o bem estar dos cidadãos (MELO, 2001, p. 1).

Muito embora a questão da gestão econômica não esteja circunscrita às agências especializadas, a temática da responsabilização e controle assume papel central na política econômica. “A regulação de mercados é uma atividade inerente ao Estado Moderno, que assume formas muito distintas segundo o contexto histórico.” (MELO, 2001, p. 56). Nessa linha, o autor identifica quatro modelos típicos da ação regulatória do estado. O primeiro destes consiste na propriedade pública de firmas e setores da economia. O segundo é representado pelo exercício de atividades regulatórias diretamente pela administração pública

(departamentos ou órgãos da burocracia executiva), mas o regime de propriedade é privado. O terceiro se dá pela auto-regulação por meio de arranjos corporativistas entre os agentes privados. Por fim, a regulação pública, por meio de instituições com graus variados de autonomia – agências regulatórias, cujo regime de propriedade também é privado. Estes modelos podem ser agrupados em duas formas básicas, a endógena (propriedade pública) e a exógena (propriedade privada regulada por agência independente) (MELO, 2001).

As falhas regulatórias existem independentemente do modelo adotado. A responsabilização política das agências é uma delas, notadamente no caso das agências independentes. Este ponto redonda na questão do controle democrático das agências, que por sua vez não pode ser desvinculado das relações entre representação e responsabilização – tema este recorrente na teoria democrática, tendo grande centralidade no debate brasileiro.

A evolução das estruturas regulatórias partiu do modelo endógeno rumo ao exógeno (SALGADO e MOTA, 2004). Estas últimas têm inspiração no modelo institucional americano, tendo no Brasil assumido características específicas, a saber: “[...] são autarquias sob regime especial, parte da administração pública indireta, e caracterizadas por independência administrativa, estabilidade de seus dirigentes, autonomia financeira e ausência de subordinação hierárquica.” (SALGADO e MOTA, 2004, p. 56 e 57).

A origem da regulação da indústria do petróleo no Brasil, entretanto, tem raízes em movimentos nacionalistas e estão fincadas em marcos muito bem definidos. Junto com o surgimento da Petrobras, por exemplo, tem-se mais nitidamente o fortalecimento da função regulatória estatal sobre a indústria do petróleo. A lei 2.004 de 1953 estabeleceu a Petrobras na forma de Sociedade de Economia Mista responsável pela “pesquisa e lavra de jazidas de petróleo e gás natural, refinação de petróleo, transporte marítima de petróleo bruto nacional e seus derivados e transporte por condutos de gás natural, petróleo e seus derivados”. Também atribuiu ao CNP a função de controle e fiscalização do monopólio exercido pela Petrobras.

Somente na Constituição Federal de 1988 o pensamento nacionalista e anti-liberal é sucedido por uma visão social mais ampla, na qual a intervenção estatal direta somente se daria no domínio econômico. Define então, como papel preponderante do Estado neste tema, no caput do seu artigo 174 “Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o

Estado exercerá na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado” (CFB, 1988).

O desdobramento deste movimento em direção à menor intervenção do estado, que por sinal ultrapassa os limites nacionais, haja vista que no Brasil foi resposta à iniciativa internacional de abertura de mercado e desestatização ao longo da década de 1980, teve continuidade por meio de emendas constitucionais que levaram adiante o propósito de maior participação do capital estrangeiro nas atividades econômicas do país.

Essa trajetória foi mais fortemente marcada com a Emenda Constitucional n^o 5/1995 (permitindo a exploração dos serviços locais de distribuição de gás canalizado por empresas privadas), e posteriormente pela Emenda Constitucional n^o 6/1995 (responsável pelo fim do tratamento diferenciado de empresas brasileiras e empresas brasileiras de capital nacional). E finalmente com a Emenda Constitucional n^o 9/1995 abriu-se condições formais para a contratação de empresas privadas para exploração do monopólio estatal sobre as atividades da indústria do petróleo.

A exposição de motivos da Proposta de Emenda Constitucional n^o 39/1995 (da qual decorreu a Emenda n^o 9/1995) explicita a intenção dos governantes ao programar tais mudanças:

[...] no sentido de expurgar do texto constitucional os elementos que se afiguram limitadores do desenvolvimento econômico e restritivos às alterações da política governamental [...] tal flexibilização permitirá a atração de capitais privados para determinadas atividades, em que se requer a expansão dos investimentos em volume insuscetível de financiamento exclusivo por parte da PETROBRAS. A título de exemplo, a União poderá celebrar contratos de risco na pesquisa e lavra das jazidas de petróleo, gás natural ou outros hidrocarbonetos fluidos, levando em conta a sistemática atualmente adotada nas principais fronteiras petrolíferas do mundo (como no Mar do Norte). Poderão também ser autorizadas por lei a realização de “joint ventures” e parcerias da PETROBRAS com empresas privadas em empreendimentos específicos de maior porte, como no caso da construção da nova refinaria do NE (PEC n^o 9, 1995).

Durante a década de 1990 houve várias mudanças institucionais na regulação da indústria, tendo o Conselho Nacional do Petróleo – CNP (primeira estrutura da administração indireta a assumir responsabilidades sobre a regulação do setor) sido substituído pelo Departamento Nacional de Combustíveis – DNC e, posteriormente, este também o foi pela

Agência Nacional do Petróleo – ANP, instituída pela lei 9.478/1997, desdobramento direto da EC n^o 9/1995.

Neste momento tem-se início nova fase na economia brasileira, notadamente para a indústria do petróleo, quando se introduz a concorrência em setores da indústria anteriormente imersos no monopólio estatal, tendo então que lidar com problemas típicos de mercados em transição (MARTINS, 2007).

Como se pôde perceber na digressão histórica e das discussões acima a função de regulação da atividade econômica no Brasil deriva da própria Constituição da República. Para além do artigo 174 da Carta Magna, que dispõe de maneira genérica sobre as funções normativas e reguladoras, a EC no. 9 insere no texto constitucional, precisamente no inciso III do artigo 177, a previsão de um órgão regulador cuja estrutura e atribuições seriam definidas por lei. Em outras palavras, a abertura de mercado trouxe consigo a regulação desta indústria, num sentido mais estrito.

Com o advento da lei 9.478/1997, somado aos dispositivos elencados acima, começa-se a configurar, para a indústria do petróleo, aquilo que Moreira conceitua como Comunidade Econômica, ou seja, “conjunto de preceitos e instituições jurídicas que, garantindo os elementos definidores de um determinado sistema econômico, instituem uma determinada forma de organização e funcionamento da economia e constituem, por isso mesmo, uma determinada ordem econômica” (19??, p. 35).

A definição acima guarda similaridade com a de regulação estatal, mas esta última ainda pode ser melhor explicitada. Pode ser considerada como “normatização, por parte de órgãos estatais, de determinada atividade econômica, que estabelece limites ao seu livre exercício, seja através da proibição de determinadas condutas, seja através do incentivo e da coerção à prática de determinados atos, com o objetivo de fazer com que tal atividade seja exercida de acordo com interesse da sociedade e em seu benefício” (MARTINS, 2006, p. 77).

Santos, Gonçalves e Marques ampliam a discussão ao pontuar que regulação pública ocorre precipuamente entre um ente público e outro privado, sempre por iniciativa do primeiro. Não se confundindo, entretanto, com a regulação pelo mercado ou a auto-regulação. Deste modo, pode-se considerar regulação pública convenções e contratos firmado entre os atores, debaixo de um quadro legal definido pela entidade pública, mas também aquela

“regulação produzida por entidades privadas por delegação e com base no enquadramento produzido por entidades públicas” (2001, p. 191). O exemplo clássico desta última forma de regulação são as normas técnicas.

Consenso entre vários autores é a origem pública como condição primordial para existência da regulação. Caso contrário ter-se-ia uma economia regida pelas leis de mercado, sendo assim pouco (ou não) regulada. De maneira geral, as atividades da regulação incluem invariavelmente a imposição de restrições relativas a preço, quantidade ou condições de entrada e saída do mercado, sempre por meio do uso do poder de coerção do Estado (MOREIRA, 1997; VISCUSI, VERNON e HARRINGTON, 2000; MARQUES NETO, 2002; FIANI, 2004; MARTINS, 2006).

Em discussão sobre o tema, Aragão (2007) apresenta uma visão ampliada na medida em que coloca em pauta e rediscute o poder de polícia administrativa. Esta é a base da intervenção estatal na economia e, na visão do pesquisador, deriva necessariamente de lei, portanto não é algo natural do Poder Executivo. Além do papel de intervir na economia, reconhece na polícia administrativa uma atuação nova no sentido de incentivar e direcionar a atuação privada ao encontro dos interesses públicos.

Este poder de polícia acima retratado muito se aproxima da definição de regulação econômica dois parágrafos acima. Pode-se então, com base nele, destacar a existência da regulação indireta (atingimento das finalidades públicas por meio de incentivos e consensos), além da tradicional regulação direta – “consistentes em ordens juridicamente vinculantes aos particulares para deles se obter uma ação, omissão ou prestação” (ARAGÃO, 2007, p. 44).

Uma vez conhecidas as características distintivas desta indústria, além do modo pelo qual o estado deveria intervir nela a fim de gerar supostos ganhos em virtude da competição de mercado, passa-se a analisar os movimentos ocorridos com a descoberta do pré-sal e na seqüência, recorrendo à literatura de pesquisa em estratégia, o levantamento das perspectivas teóricas que auxiliem na compreensão do funcionamento da indústria, em particular na perspectiva de uma empresa multinacional estatal brasileira – a Petrobras.

1.2 A descoberta do pré-sal e o funcionamento da Comissão Interministerial

A trajetória oficial da descoberta da província petrolífera denominada pré-sal retroage ao ano de 2005, quando os primeiros indícios da existência de acumulações de petróleo abaixo da camada de sal foram identificados na Bacia de Santos (Rio de Janeiro) em meados de julho. Nos dois anos subseqüentes foram encontrados indícios de várias outras acumulações com características geológicas semelhantes nas áreas denominadas Tupi, Caxaréu, Pirambu e Carioca, nas Bacias de Santos e Campos. Apenas no início de novembro de 2007 a Petrobras concluiu suas análises e formalizou junto à ANP a existência de volumes recuperáveis de petróleo entre cinco e oito bilhões de barris de petróleo e gás natural, somente no Campo de Tupi (PETROBRAS b, 2010).

De modo não oficial, o conhecimento da existência de reservas em áreas de pré-sal, ou sub-sal – conforme preferem os geólogos e geofísicos, é tão antiga quanto as primeiras descobertas comerciais no país e datam da década de 1940. Pelo tipo de rocha geradora existente no país, bem como pelas descobertas crescentes de petróleo em camada pré-sal (1963 no campo terrestre de Carmópolis, SE, e em 1976 no campo marítimo de Garoupa, Bacia de Campos) pode-se inferir que o conhecimento do potencial destas regiões existia e estava sendo aprofundado pelos geólogos da empresa. Quando do início do funcionamento da ANP, em fins da década de 1990, e por ocasião dos trabalhos prévios à Rodada Zero⁷, a Petrobras solicitou como parte de seu programa exploratório o bloco onde atualmente está localizada parte do pré-sal, particularmente a localização do primeiro poço exploratório definido para aprofundar os conhecimentos sobre o pré-sal nesta região. Nesta ocasião a ANP negou a concessão à empresa, que somente no ano 2000, na 2^a Rodada de Licitações, pode concorrer e arrematar os blocos pretendidos (CAMPOS, 2009).

A Petrobras levou cinco anos para desenvolver a tecnologia (aquisição e principalmente interpretação de dados sísmicos das bacias marítimas, além da caracterização de modelos geológicos, dentre outros) e endereçar as questões críticas relativas à perfuração da camada de sal. Durante quase um ano realizou os trabalhos de perfuração e somente em 2006 pode

⁷ Antes do início dos trabalhos da ANP a Lei do Petróleo determinava que a Petrobras submetesse à Agência seu programa de exploração, desenvolvimento e produção, com vistas a firmar contratos de concessão e preservar investimentos já realizados nessas áreas (Lei 9.478, 1997).

concluir seu primeiro poço exploratório, a um custo estimado em US\$ 260 milhões⁸ (PETRO & QUÍMICA, 2007; CAMPOS, 2009).

Com um posicionamento formal a cerca da produtividade da nova província, bem como com as análises geológicas indicando estruturas semelhantes por uma vasta área, o Governo Federal, por meio do Conselho Nacional de Política Energética (CNPE), em reunião extraordinária realizada em oito de novembro de 2007 resolve retirar da 9^a Rodada de Licitações os blocos exploratórios situados nas Bacias do Espírito Santo, Campos e Santos, dar continuidade à 8^a Rodada de Licitações, tendo em vista o foco em gás natural e óleo leve, além de no seu artigo 4^o determinar que o Ministério de Minas e Energia (MME) “[...] avalie, no prazo mais curto possível, as mudanças necessárias no marco legal que contemplem um novo paradigma de exploração e produção de petróleo e gás natural, aberto pela descoberta da nova província petrolífera, respeitando os contratos em vigor” (CNPE, 2007).

Cumpra notar neste episódio duas posturas do governo. Primeiramente tem-se a expressa recomendação de fazer valer os contratos em vigor. Esta determinação foi referenciada por duas vezes no mesmo documento, nos artigos 3^o e 4^o do Decreto Presidencial de 17 de julho de 2008. A segunda refere-se ao posicionamento enfático do governo em mudar o marco regulatório tão logo se confirmou a grandiosidade das reservas.

A contundência com que o Governo Federal resolveu blindar as áreas do pré-sal também foi refletida na 8^a Rodada de Licitações, iniciada ainda em 2006, mas que por questões judiciais, alheias à descoberta da nova província, havia sido suspensa. Em julho de 2008 o CNPE determina o adiamento da decisão quanto a continuidade e conclusão desta rodada para sua próxima reunião ordinária, uma vez que estavam em jogo algumas das áreas agora contempladas no pré-sal. Em dezembro deste mesmo ano o Conselho se reúne e, tendo em vista a instauração por determinação presidencial de Comissão Interministerial para analisar e propor alterações na regulação do setor, resolve adiar a resolução desta questão até que a referida comissão finalize seus trabalhos (CNPE a, 2008; CNPE b, 2008).

Em fins de julho de 2008 o Presidente da República decreta a instauração de Comissão Interministerial (CI) “[...] com finalidade de estudar e propor as alterações necessárias na

⁸ Apenas como referência, o custo médio de um poço marítimo gira em torno dos R\$ 20 a 30 milhões (THOMAS, 2004).

legislação, no que se refere à exploração e produção de petróleo e gás natural nas novas províncias petrolíferas descobertas em área denominada Pré-sal” (DECRETO PRESIDENCIAL, 2008). A comissão foi composta pelos seguintes membros:

- Ministro de Minas e Energia (coordenador dos trabalhos);
- Chefe da Casa Civil da Presidência da República;
- Ministro do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior;
- Ministro da Fazenda;
- Ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão;
- Presidente do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES;
- Presidente da Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis – ANP;
- Presidente da Petróleo Brasileiro S/A – Petrobras.

As atividades da comissão se estenderam por cerca de um ano, ao longo do qual foram estabelecidos 16 grupos de trabalho no intuito de sistematizar as discussões. As premissas para o funcionamento da comissão foram (PROJETO DE LEI Nº 5.938, 2009, p. 1):

- “Introduzir de nova concepção de gestão dos recursos petrolíferos pelo Estado;
- Aumentar a apropriação da renda petrolífera pela sociedade;
- Manter atrativa a atividade de exploração e produção no País;
- Contribuir para a ampliação da base econômica e industrial brasileira;
- Evitar distorções macroeconômicas resultantes da entrada de elevados volumes de recursos relacionados à exploração dos hidrocarbonetos produzidos no Pré-sal”.

Ao final dos trabalhos da CI foram propostos ao Presidente da República quatro projetos de lei que em conjunto configuram um novo modelo regulatório para a indústria do petróleo e gás natural, especificamente nas áreas de exploração e produção. A maior parte do modelo de partilha é tratado no projeto de lei 5.938. Neste modelo muitas funções foram

atribuídas à nova empresa pública, denominada PETROSAL. O funcionamento desta empresa está regulamentado no projeto de lei 5.939. Os recursos auferidos com a exploração destas áreas, bem como provenientes do excedente em óleo (parte da produção de hidrocarbonetos devida à União), serão geridos por um fundo soberano disciplinado no projeto de lei 5.940. Uma vez que a Petrobras foi indicada como única operadora dos blocos do pré-sal, o Governo achou por bem fazer uma injeção de capital com vistas a capacitá-la para a realização de sua nova missão. Com isto foi criado um terceiro regime de exploração, chamado de cessão onerosa, e que está previsto no projeto de lei 5.941⁹.

O propósito do Governo com esta revisão no marco regulatório foi endereçar o desafio de se apropriar e distribuir as riquezas do pré-sal sem incorrer nos erros pelos quais outros países passaram, em situações semelhantes, ou seja, encontrar grandes reservas em solo nacional. Além da questão operacionais, e dos desdobramentos relativos ao desenvolvimento nacional, buscou-se evitar a chamada “doença holandesa” – grandes volume de divisas entra repentina e continuamente no país, causando a valorização da moeda e enfraquecendo indústria nacional frente à possibilidade de importação mais barata, e a “maldição do petróleo” – quando as rendas petrolíferas crescem tanto que o governo deixa de investir em outros setores da economia por conseguir seu sustento apenas com o petróleo.

Segundo os projetos de lei apontados, a Petrobras foi colocada na linha de frente desta empreitada. Isto significa dizer que ela será a única operadora de todos os blocos que o governo decida explorar. Mais ainda, para aqueles direcionados para leilões, a empresa deverá arcar com uma parcela mínima e obrigatória de 30% da proposta vencedora. Além de não ter escolha quanto a operar ou não, deverá obrigatoriamente arcar com parcela significativa dos custos, mesmo que a proposta financeira seja desinteressante para ela (PROJETO DE LEI Nº 5.938, 2009)

Mais ainda, a Petrobras poderá ser contratada diretamente pelo governo para explorar blocos indicados pelo CNPE. Os parâmetros para esta contratação serão definidos por este mesmo órgão (PROJETO DE LEI Nº 5.938, 2009).

⁹ Todos os projetos de lei citados neste parágrafo são de 31 de agosto de 2009.

E quando os blocos já estiverem licitados e prontos a operar, entra em jogo mais um ator – a Petrosal. Esta empresa terá o papel de fiscalizar os trabalhos do consórcio formado juntamente com a Petrobras e eventuais parceiros privados. Além disso terá direito a metade dos assentos do comitê operacional, autoridade máxima para decidir o que, quando e como serão realizadas as atividades propostas pelo operador. Dentre os cargos nas mãos da Petrosal está o de presidente do referido comitê, com poderes de veto e voto qualificado (PROJETO DE LEI Nº 5.938, 2009).

Em síntese, o quadro mostrado acima, embora promissor, sustenta um grau elevadíssimo de incerteza quanto às condições de execução do projeto pré-sal. Mais ainda, o grau de dependência no governo aumenta na medida em que, além da oportunidade e conveniência próprias da discricionariedade do governante, deverá ser avaliado criteriosamente tanto a capacidade da indústria nacional para fornecer os insumos previstos no conteúdo local mínimo quanto a disponibilidade de recursos pela Petrobras. Estes últimos não se restringem aos recursos humanos, gerenciais ou financeiros, mas sobretudo à capacidade da empresa em mobilizar plataformas e equipamentos de perfuração altamente específicos e escassos no mercado.

2 IDENTIFICAÇÃO DOS FATORES ESTRATÉGICOS

O modelo teórico proposto para o presente trabalho tem por base as perspectivas estratégicas. Estas, por sua vez, adotam sempre a premissa de que estratégia determina desempenho (PORTER, 1980; BARNEY, 1991; PENG *et al.*, 2009). Não importa o rótulo ou enquadramento utilizado para abordar a questão estratégia, o que se espera em última instância é obter desempenho diferenciado em relação aos concorrentes.

Neste sentido, visando uma maior coerência interna na análise proposta, estratégia será compreendida como sendo a coerência na consecução das ações por todos os atores que compõem a organização; e ação estratégica será aquela que visa (direta ou indiretamente, de modo planejado ou incidental) realizar as operações necessárias ao atendimento do objetivo estratégico – seja ele previamente declarado e perseguido, ou mesmo que somente compreendido a *posteriori*, ao se analisar em revista a trajetória da organização (MINTZBERG e WATERS, 1985; MINTZBERG, AHLSTRAND e LAMPEL, 2000).

Ao longo do presente estudo será seguida a proposta de Peng *et al* (2009), a qual propõe um tripé para pesquisas em administração estratégica. Segundo ela, a análise do desempenho, em última instância, reside sobre uma base sustentada pelos “pés” da visão baseada na indústria, proposta por Porter (1980), da visão baseada nos recursos (resource-based view – RBV), defendida por Barney (1991) e da visão baseada nas instituições (institution-based view – IBV), cunhada por Peng (2002) e melhor formatada por Peng *et al* (2009).

Deste ponto em diante será feita uma revisão teórica destas três perspectivas de análise estratégia com o intuito de elencar alguns fatores estratégicos prescritos por cada uma delas, permitindo assim analisar o comportamento de uma firma bem como seu desempenho ao longo do tempo.

2.1 Visão Baseada na Indústria

O trabalho de Porter (1980) foi emblemático justamente por consolidar a estratégia enquanto campo de estudo e sistematizar as primeiras ferramentas para navegar por sua geografia. O autor partiu da análise do comportamento das empresas dentro das indústrias, suas reações mútuas e os modos de prever tais comportamentos. Nesta linha, estabeleceu uma perspectiva baseada no posicionamento da empresa em relação à indústria em que atua (MINTZBERG, AHLSTRAND e LAMPEL, 2000).

Visto por este prisma, a estratégia surge no relacionamento da empresa com seu meio ambiente, mais precisamente no seu relacionamento dentro de sua indústria. A estrutura da indústria é diretamente responsável pelas características da concorrência dentro dela, determinando assim o potencial de retorno para todos os concorrentes. Pode ser analisada com base nas cinco forças fundamentais: ameaça de novos entrantes, poder de barganha dos fornecedores, poder de barganha dos compradores, ameaça de produtos substitutos e rivalidade dentro da indústria (PORTER, 1979) – conforme ilustrado na figura 02 abaixo.

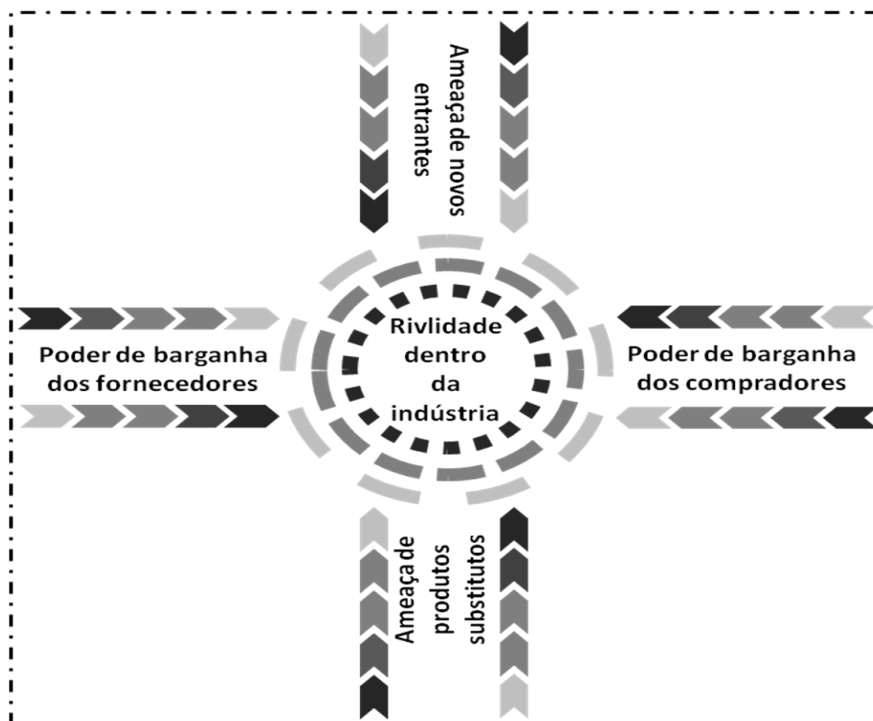


Figura 02 – Modelo forças determinantes da competição numa indústria (adaptado de Porter, 1979).

A concorrência dentro da indústria age sempre no sentido de aproximar sua taxa de retorno daquela própria de um cenário de concorrência perfeita. Sendo assim, “a meta da estratégia competitiva para uma unidade empresarial em uma indústria é encontrar uma posição dentro dela em que a companhia possa melhor se defender contra essas forças competitivas ou influenciá-las em seu favor” (PORTER, 2004, p. 4).

Os concorrentes numa indústria não são apenas outras empresas com as quais se dá a competição direta, mas o conjunto das forças que age sobre esta indústria. Na linguagem de Porter, tem-se a rivalidade ampliada pela resultante da influência do poder de barganha dos fornecedores e compradores somados com a ameaça de novos entrantes e produtos substitutos. À compreensão destas dinâmicas é dado o nome de análise estrutural e consiste na identificação das características básicas da indústria, notadamente em termos de economia e tecnologias, bem como a maneira como a empresa responde a tais estímulos, ou seja, a interação destas com suas forças e fraquezas. A formulação da estratégia, portanto, é marcada pela capacidade da firma em lidar com as forças mais acentuadas ou predominantes dentro da indústria (PORTER, 2008).

A identificação da estrutura da indústria (prevalência de cada uma das cinco forças sobre a indústria) permite que a empresa possa conceber suas ações de modo a encontrar uma posição mais confortável (rentável) em relação às causas básicas das forças competitivas dominantes. Olhando o processo de concepção da estratégia como um todo, o resultado se mostra na forma de uma ação ofensiva ou defensiva, de modo a criar ou manter uma posição defensável em relação aos concorrentes, na sua acepção ampliada (PORTER, 1979).

A ameaça de novos entrantes quando se mostra dominante, por exemplo, se revela por meio de acréscimo, seja de capacidade de produção da indústria ou de recursos para realizar sua estratégia. Inevitavelmente a disputa por uma parcela de mercado é sempre sentida pelos demais concorrentes. A contundência com que esta ameaça será revelada depende de sete fontes, conforme pontua Porter (2008):

1. *Economias de escala pelo lado do fornecimento* – caracteriza-se pela apropriação dos custos fixos por uma quantidade maior de unidades produzidas. Tem como efeito levar um potencial entrante a produzir uma quantidade maior do que seria prudente ou fazer com que o novo produtor inicie suas atividades com um custo médio acima dos concorrentes;

2. *Economias de escala pelo lado da demanda* – fenômeno observável em indústrias nas quais o desejo de fazer parte do grupo de compradores aumenta conforme o número total de compradores também aumenta, evidenciando um efeito em cadeia. O resultado é a consolidação de um status ou vantagem para os compradores que só existe pela grande massa de pares, portanto um eventual novo entrante enfrentaria dificuldades para se inserir na indústria justamente pela pequena base de clientes.
3. *Custos de substituição, por parte do cliente* – são expressos pelos custos ou dificuldades que um cliente passaria, caso fosse necessário trocar de fornecedor. Isto se mostra em termos de alteração na especificação dos produtos, alterações no processo (sejam em máquinas ou na capacitação das pessoas) ou sistemas para absorver o novo componente, ou até mesmo dificuldades psicológicas associadas a tal mudança.
4. *Exigência de capital* – a quantidade de capital demandada para iniciar alguns negócios pode se mostrar como um limitador da entrada de alguns pretendentes. Seja para arcar com a construção da linha de produção, elaboração de estoques ou financiamento de clientes. E quanto mais intangível ou específico o investimento mais arriscado pode se tornar a operação e, conseqüentemente, mais arriscado para o mercado, seja por meio de fundos próprio ao de financiamentos de terceiros.
5. *Desvantagens de custo, independentemente do tamanho* – consiste na existência de vantagens não disponíveis no mercado para novos entrantes. Baseiam-se em tecnologias patenteadas, identidade de marca, vantagens geográficas (proximidade a clientes, matéria prima o mão de obra qualificada) ou simplesmente pela experiência e aprendizados acumulado ao longo do funcionamento das empresas existentes no mercado. Tais fatores podem resultar numa distância significativa, em termos competitivos, entre os concorrentes existentes e o novo entrante.
6. *Acessos desiguais a canais de distribuição* – a depender do quão fechado seja o acesso aos canais de distribuição, um novo entrante pode não conseguir fazer chegar seus produtos aos clientes, ou se ver obrigado a integrar para frente na cadeia de valor e iniciar seu próprio canal de distribuição.
7. *Políticas governamentais* – a orientação do governo quanto ao funcionamento de uma indústria pode servir de barreira de entrada ou de incentivo ao novo entrante. Seja por

meio de políticas de incentivo (crédito, redução de tributos, diminuição da fiscalização, dentre outros) ou de regulação (critérios de preservação do meio ambiente, acesso ao mercado ou condições de saída, bem como posturas com vistas a diminuir a concentração de mercado) a concorrência na indústria pode ser radicalmente afetada.

Diferentemente da ameaça de novos entrantes, a rivalidade na indústria tem início quando os competidores já instalados percebem os efeitos das posturas dos concorrentes no dia-a-dia dos negócios. Quando os atores sentem-se ameaçados ou percebem oportunidade de galgar novos espaços movimentam-se no sentido de melhorar seu posicionamento. Neste momento a rivalidade mostra-se mais evidente, justamente por exibir uma imbricação entre todos os concorrentes, quando estes reagem mutuamente no sentido de retaliar ou conter tais movimentos ofensivos, enquanto buscam mais espaço no terreno da participação de mercado (PORTER, 2004).

Mesmo configurando-se como movimento de reação ou resposta aos demais concorrentes, a rivalidade pode assumir diferentes características, lhe atribuindo, conforme o caso, adjetivos os mais variados (acirrada, velada, desleal, dentre outros). Os fatores estruturais que moldam a concorrência são numerosos. Para o caso que será analisado, contudo, deve-se ter em quadro aquele que talvez mais influencie a indústria do petróleo, a saber, barreiras de saída elevadas.

Tais barreiras tendem a “forçar” os competidores a se manter atuantes na indústria, mesmo quando as margens de lucro se tornem muito baixas ou negativas. As razões por trás de comportamentos desta natureza variam desde as de ordem emocional até interesses estratégicos maiores que a falta de lucro ou prejuízo momentâneos. Em termos práticos, as principais fontes de barreiras de saída são:

1. *Ativos especializados*: são aqueles bens altamente específicos destinados a um processo igualmente específico, ou seja, dificilmente ou a altos custos tais ativos seriam reaproveitados em outras atividades. De modo similar, a instalação de uma unidade fabril próximo a um cliente, mas longe do restante do mercado constitui-se como ativo especializado justamente por acarretar custos adicionais relativamente altos a decisão de vender para outros clientes mais distantes.

2. Custos fixos de saída: incluem todos os gastos necessários para o término das atividades, entre elas os custos trabalhistas, desmobilização de máquinas e equipamentos, compensações por eventuais danos ambientais, e no caso da indústria do petróleo, o abandono de poços.
3. Inter-relações estratégicas: é a compreensão da importância de estar no negócio, mesmo que uma ou outra área não seja lucrativa. Traduz-se em termos práticos pela integração das atividades em algum grau – seja no operacional, financeiro, comercial, marketing, dentre outros. A integração vertical da indústria do petróleo (“do poço ao posto”) ilustra muito bem esta questão.
4. Restrições de ordem governamental ou social: do mesmo modo como nas inter-relações estratégicas se avalia o impacto do término de uma atividade específica para todo o negócio de uma empresa, aqui essa análise é realizada pelo Estado, com vistas a impedir ou minimizar prejuízos sociais ou econômicos locais ou regionais, na perspectiva deste ator. Nesta linha pode-se pensar desde o desencorajamento ao término das atividades até um extremo de negativa ao pedido de finalização de atividades.

Todos os fatores apontados acima contribuem para que empresas que não conseguem remunerar seu capital continuem na indústria. Isto significa dizer que a capacidade produtiva destas terá alguma influência sobre os preços de mercado, o que em casos extremos pode comprometer seriamente a rentabilidade de todos os competidores (PORTER, 2004).

Visto de outro ângulo, tanto as barreiras à saída quanto a entrada mostram-se fatores importantíssimos na análise da indústria. Numa perspectiva de um ator dentro da indústria, as primeiras influenciam diretamente o risco sobre o negócio, enquanto as últimas influenciam fortemente o retorno. Esta situação é mais facilmente compreendida na figura 03 abaixo.

Outra importante força a ser considerada neste modelo diz respeito à ameaça de produtos substitutos. Genericamente estes são concebidos como alternativas relevantes aos benefícios auferidos pelo produto principal, ou seja, oferecem benefícios semelhantes a um custo compatível (PORTER, 1979).

		Barreiras de Saída	
		Baixas	Altas
Barreiras de Entrada	Baixas	Retornos estáveis baixos	Retornos arriscados baixos
	Altas	Retornos estáveis altos	Retornos arriscados altos

Figura 3 – Barreiras de entrada e saída e seu impacto sobre a rentabilidade da indústria (adaptado de PORTER, 2004).

Um bom exemplo desta condição está nos hidrocarbonetos e seus derivados. Como visto no item 2.1 deste trabalho, o petróleo não tem substituto direto, mas enfrenta a concorrência de outras fontes de energia – o que em última instância se transforma grande parte dos derivados de petróleo e gás natural. Por diversas questões, dentre eles a tecnologia disponível e largamente utilizada no mundo, o petróleo continua respondendo pela maior parcela da matriz energética mundial.

Quanto aos impactos sobre o negócio, produtos substitutos limitam os retornos ao estabelecer um teto para os preços praticados. Diante desta realidade, o preço desta commodity é regulado não apenas pela oferta e demanda, mas também pelas *backstop technologies*. De todo modo ainda não se descobriu maneira de “transportar energia” tão prática e acessível quanto por meio dos combustíveis fósseis.

Por fim, temos o poder de barganha dos fornecedores e compradores. A força ou impacto que estes grupos podem exercer sobre uma indústria varia conforme o desenho da indústria e o produto fornecido, a exemplo de insumos únicos que não podem ser substituídos. De modo inverso, quando existem muitos produtos similares no mercado o poder dos compradores aumenta. Em linhas gerais os motivos que concedem força aos fornecedores enfraquecem os compradores – sem perder de vista que a indústria em análise encontra-se entre ambos os atores, recebendo e processando os insumos do primeiro e vendendo-os aos últimos.

Ao longo de seu trabalho Porter parece ter em mente sempre a idéia de que a melhor situação para uma firma é o monopólio, justamente por conseguir minimizar os impactos negativos das ameaças e maximizar seus ganhos.

2.2 Visão Baseada nos Recursos – RBV

Na visão de Barney (1991) o campo da administração estratégica tem duas fontes de vantagem competitiva para as organizações. O clássico modelo SWOT exemplifica este ponto de vista uma vez que se obtém vantagem competitiva por meio da implementação de estratégias que: (01) exploram forças e evitam fraquezas internas, ao mesmo tempo em que (02) aproveitam oportunidades e eliminam ou minimizam ameaças externas. Em outras palavras, as vantagens podem ser internas ou externas.

Sendo assim, as pesquisas sobre estratégia direcionaram seu foco para aspectos internos (forças e fraquezas), aspectos externos (oportunidades e ameaças) ou para a interação entre ambos dentro da organização. Nesta linha, segundo Barney (1991), ganhou relevância o estudo do ambiente externo, mais precisamente a compreensão das conjunturas que cercam uma dada indústria – o exemplo emblemático deste ponto é a concepção e posterior atenção dispensada ao modelo das cinco forças proposto por Michael Porter no início da década de 80, abordado na seção anterior.

Para Barney (1991), as conseqüências da adoção de tais modelos implicam na aceitação de duas “premissas simplificadoras”. A primeira delas assume que as organizações dentro de uma mesma indústria ou grupo estratégico são idênticas em termos de recursos estratégicos relevantes que possuem, assim como de estratégias que aspiram. A segunda entende que qualquer heterogeneidade de recursos desenvolvida dentro de uma indústria será sempre temporária, dada sua elevada mobilidade, até mesmo pela compra e venda destes no mercado.

Ao contrário do que preconiza a visão inicial do campo, outra tese pode ser concebida ao articular recursos específicos com sua imobilidade na criação de vantagem competitiva sustentável. Para tanto duas premissas diametralmente opostas às primeiras devem ser estabelecidas:

- A da existência da heterogeneidade entre as firmas numa mesma indústria, no que tange o controle de recursos estratégicos;
- A da mobilidade limitada dos recursos, possibilitando a existência duradoura das heterogeneidades entre firmas (BARNEY, 1991).

Este é o fundamento da visão baseada nos recursos, ou simplesmente RBV – do original em inglês que identifica a “Resource Based View”. Para seu devido entendimento, bem como das posteriores análises dela recorrentes, deve-se definir dois conceitos chave: (a) recursos da firma e (b) vantagem competitiva e vantagem competitiva sustentável.

(a) Recursos da firma:

“[...] firm resources include all assets, capabilities, organizational processes, firm attributes, information, knowledge, etc. controlled by a firm that enable the firm to conceive of and implement strategies that improve its efficiency and effectiveness” (BARNEY, 1991, p. 101). Tais recursos podem ser agrupados em três categorias, visando facilitar a discussão: capital físico (tecnologia física usada pela organização, suas instalações e equipamentos, localização geográfica, bem como seu acesso a matérias prima), capital humano (treinamento, experiência, capacidade de julgamento, inteligência, relacionamentos interpessoais e insight dos indivíduos pertencentes à firma), e capital organizacional (estrutura formal de prestação de contas, processos formais e informais de planejamento, sistemas de coordenação e controle, bem como as relações entre grupos pertencentes à firma e entre estes e outros externos a ela).

(b) Vantagem competitiva e vantagem competitiva sustentável:

Uma firma detém vantagem competitiva quando está implementando uma estratégia capaz de criar valor e esta, ao mesmo tempo, não está sendo implementada por nenhum concorrente – seja atual ou potencial. De modo similar, uma firma possui vantagem competitiva sustentável quando, além dos requisitos acima, tal estratégia não pode ter seus benefícios ou ganhos duplicados por nenhuma outra firma (BARNEY, 1991).

Nestas definições faz-se necessário enfatizar alguns pontos-chave. O primeiro é quanto à noção de competidores. Estes incluem todos os competidores atuais, mais os potenciais competidores que entrarão na indústria em algum momento futuro (BARNEY, 1991).

O ponto seguinte refere-se à noção sustentabilidade. Note que este conceito não está restrito ao tempo de calendário (dias, anos, décadas), mas antes diz respeito à propriedade de uma vantagem competitiva continuar existindo após os esforços de duplicação de seus efeitos terem cessado. Segundo o autor, empiricamente vantagens competitivas tendem a durar muito no tempo, sua característica distintiva, contudo, está na impossibilidade de se imitar os resultados por ela gerados num determinado período de tempo.

Por fim, e em complementação ao exposto acima, a vida útil de uma vantagem competitiva sustentável depende de mudanças estruturais na estrutura de competição. Seguindo esta lógica, **grandes mudanças na indústria podem aniquilar as vantagens competitivas de uma firma**, tornando-a inócua, e ainda assim nenhum dos competidores foi capaz de duplicá-la.

Partindo destes conceitos, pode-se retornar à literatura sobre vantagens competitivas citadas no início do subtópico e reinterpretá-la a partir dos novos referenciais. Isto implica revisitar as “premissas simplificadoras” e suas implicações para o estudo da concorrência dentro de uma indústria. Em outras palavras, analisar até que ponto os atributos de homogeneidade e mobilidade perfeita são verificáveis.

A consequência observável da homogeneidade é a impossibilidade da existência de vantagens competitivas sustentáveis, dado que todas as firmas possuem os mesmos recursos e, portanto produzem e implementam estratégias similares. Neste rumo, a primeira objeção é sobre a possibilidade de existir algum pioneiro, capaz então de beneficiar-se do *first-mover advantage*. Percebe-se que tal movimento, segundo as premissas originais, não é possível uma vez que para ser pioneiro é fundamental informação privilegiada sobre a oportunidade em questão. Saber antes dos outros implica em heterogeneidade de informação e certo grau de imobilidade, caso contrário, ato contínuo ao acesso à informação privilegiada tem-se o acesso de todos os demais concorrentes (BARNEY, 1991).

A segunda objeção questiona a possibilidade de existirem barreiras de entrada à uma indústria ou grupo. Tais barreiras representam fonte de vantagem competitiva para as firmas sob seus efeitos, ou seja, as diferencia de concorrentes em potencial na medida em que estes não conseguem adentrar a indústria em questão. Nesta discussão está mais que evidente a heterogeneidade entre as firmas pertencentes à indústria ou grupo e os concorrentes em

potencial. Some-se a isto a impossibilidade de duplicar tais recursos, caracterizando assim a imobilidade perfeita. A conclusão é que heterogeneidade entre firmas, notadamente quanto à posse de recursos estratégicos relevantes, é a condição fundamental para a existência de barreiras à entrada e mobilidade. Além disso, estes recursos tornam-se fonte de vantagem competitiva justamente quando não estão homogeneamente distribuídos entre os competidores e não possuem a característica de serem perfeitamente móveis, ou seja, de fácil duplicação – evidenciando assim as diferenças (heterogeneidade) entre concorrentes (BARNEY, 1991, p.105).

Com vistas a se compreender o alcance e intensidade das fontes de vantagem competitiva sustentável faz-se necessário identificar, dentre os recursos da organização, os possuidores de quatro atributos (valor, raridade, imitabilidade imperfeita e substitubidade) capazes de gerar vantagens competitivas sustentáveis.

Valor: Para que um atributo se torne recurso, e, portanto, fonte de vantagem competitiva, além das outras características (raridade, inimitabilidade e sustentabilidade), ele deve ser valioso para a organização na medida em que a capacita para explorar oportunidades ou neutralizar ameaças advindas do ambiente competitivo desta indústria.

Raridade: Além do valor, para se tornar fonte de vantagem competitiva (sustentável ou não) o recurso deve ser raro, ou seja, se muitas firmas dentro do grupo ou indústria dominam o mesmo recurso, este não será fonte de vantagem competitiva. Tendo por base os trabalhos de McKelvey (1980) e Porter (1980), Barney (1991) conclui que no contexto de não raridade a probabilidade de “sobrevivência econômica” aumenta em virtude da não diferenciação entre as firmas.

Objetivamente, a questão da raridade é sintetizada ao se postular que:

“[...] as long as the number of firms that possess a particular valuable resource (or a bundle of valuable resources) is less than the number of firms needed to generate perfect competition dynamics in an industry (Hirshleifer, 1980), that resource has the potential of generating a competitive advantage” (BARNEY, 1991, p. 107).

Imitabilidade imperfeita: Caracterizar recursos utilizando as qualidades de raridade e valor é outra maneira para descrever a vantagem do pioneiro (*first-mover advantage*). E ainda

assim somente se as demais firmas que não detêm tais recursos não tenham condições de obtê-los. Em outras palavras, a condição central, além das duas primeiras, é a imitabilidade imperfeita.

Para lograr a última qualidade acima mencionada, um recurso deve possuir uma ou mais das características seguintes: (1) condições históricas únicas; (2) causalidade ambígua; e/ou (3) complexidade social.

A primeira refere-se a recursos obtidos em um local no espaço e no tempo. Uma vez que este tempo histórico termina, as firmas que não os obtiveram não poderão mais possuí-los, visto que necessitariam daquele tempo/espaço histórico que não mais existe. Isto caracteriza imitabilidade imperfeita:

“[...] if a firm obtains valuable and rare resources because of its unique path through history, it will be able to exploit those resources in implementing value-creating strategies that cannot be duplicated by other firms, for firms without that particular path through history cannot obtain the resources necessary to implement the strategy” (BARNEY, 1991, p. 108).

A segunda qualidade (ambigüidade causal) existe na impossibilidade de se estabelecer (qualquer) relação causal perfeita entre um recurso e uma vantagem competitiva sustentável. Sendo assim, um concorrente não saberia que ações tomar no sentido de copiar uma estratégia baseada numa vantagem competitiva sustentável desta natureza. Indo mais além, Barney assegura que nem mesmo a firma detentora desta vantagem competitiva conhece ao certo que recurso ou conjunto de recursos lhe rendeu tal vantagem, e completa “[...] in order for causal ambiguity to be source of sustained competitive advantage, all competing firms must have an imperfect understanding of the link between the resources controlled by a firm and a firm’s competitive advantages” (1991, p. 109).

O fenômeno remete a questões intangíveis, sobre as quais existem múltiplas explicações concorrentes, além de não ser passível de análise explícita – algo como o conhecimento tácito de especialistas (NONAKA e TAKEUCHI, 1997), ou as teorias implícitas diferenciadas e superiores detidas por uma equipe gerencial (SOUZA, 2007).

Finalmente, outra qualidade capaz de caracterizar a imitabilidade imperfeita é a complexidade social. Sua existência é atribuída a fenômenos sociais complexos fora do

alcance e gerenciamento ou influência direta da firma. Nestes casos, não existe ambigüidade causal, visto que se pode compreender a fundo tais fenômenos, bem como a relação destes com vantagens competitivas da firma, contudo não se pode influenciá-los diretamente. Um exemplo pode ser a tecnologia. Enquanto tal, esta pode ser copiada, abrindo espaço assim para a possibilidade de imitação. O uso de tecnologias, entretanto, pode requerer a aplicação de recursos socialmente complexos, portanto:

If these complex social resources are not subject to imitation (and assuming they are valuable and rare and no substitutes exists), these firms may obtain a sustained competitive advantage from exploiting their physical technology more completely than other firms, even though competing firms do not vary in terms of the physical technology they possess (BARNEY, 1991, p. 111).

Substitutibilidade: O último requisito para considerar um recurso como fonte de vantagem competitiva diz respeito à sua capacidade de ser substituído por outro recurso similar, que pode acontecer de dois modos. O primeiro é pela existência de recursos similares, mas não iguais, e que resultam na concepção e implementação da mesma estratégia competitiva em firmas diferentes. O segundo caso contempla a situação na qual dois recursos significativamente distintos (a visão gerencial, por parte de uma empresa, comparada ao sistema formal de planejamento estratégico de outra), mas que permitem a ambas conceber e implementar a mesma solução estratégica.

Visto de outro modo, a capacidade de substituição passa a ser mera questão de rigor, uma vez que no contexto simbólico as coisas se parecem entre si em maior ou menor grau. Pensando nos resultados, contudo, tem-se algo mais facilmente discernível. E nessa perspectiva:

If enough firms have these valuable substitute resources (i.e., they are not rare), or if enough firms can acquire them (i.e., they are imitable), then none of these firms (including firms whose resources are being substituted for) can expect to obtain a sustained competitive advantage (BARNEY, 1991, p. 112).

Sintetizando os conceitos apresentados até aqui, a inter-relação entre as premissas de heterogeneidade e imobilidade dos recursos da firma e a almejada vantagem competitiva passa pelos requisitos de valor, raridade, imitabilidade imperfeita e substitutibilidade, conforme evidenciado na figura 1.

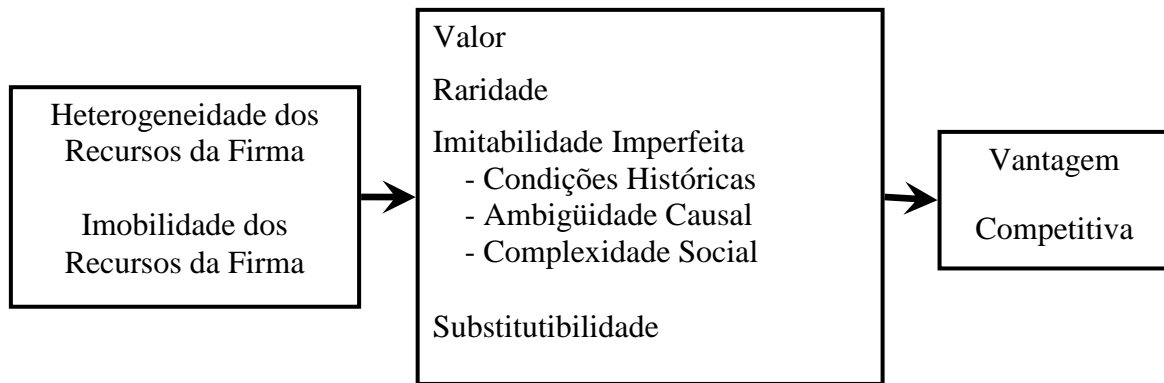


Figura 4 – Relacionamento entre heterogeneidade e imobilidade de recursos, valor, raridade, imitabilidade imperfeita, e substitutibilidade, e Vantagem Competitiva Sustentável (Adaptado de BARNEY, 1991).

Traduzindo estes conceitos para a indústria do petróleo, especificamente para as atividades de exploração e produção de petróleo e gás natural, as atividades de exploração podem ser geradores de vantagens competitivas. Tais processos são eminentemente probabilísticos, ou seja, baseiam-se na probabilidade de existir ou não hidrocarbonetos num determinado padrão de sinais captados pela sísmica. Além do mais, contam com a capacitação e sagacidade da equipe de geólogos e geofísicos, bem como experiência acumulada pela firma e transferida de geração a geração. O resultado palpável é a taxa de êxito na perfuração de novos poços exploratórios, que cada empresa obtém ao longo de seu funcionamento, comparada com a média da indústria.

Nesta linha temos um conhecimento raro, pois a média de sucesso da indústria está muito distante da taxa de sucesso das firmas mais bem sucedidas. Além disso, mostram-se socialmente complexos, haja vista a necessidade de existir uma comunidade de especialistas que critica e valida o trabalho dos colegas, bem como dão suporte no desenvolvimento das teses geológicas, que por sua vez são o cerne da interpretação dos sistemas petrolíferos. Além disso, são imperfeitamente inimitáveis, caso contrário a taxa de sucesso dos atores desta indústria não seria tão heterogênea, e com a amplitude que apresenta.

Como conclusão da reflexão proposta por Barney (1991), as empresas não podem esperar dispor de recursos geradores de vantagens competitivas e vantagens competitivas sustentáveis livremente no mercado. Devem sim, fundamentar suas vantagens competitivas nos recursos raros, imperfeitamente imitáveis, valiosos e não substituíveis que dispõem dentro de seus domínios.

2.3 Visão Baseada nas Instituições – IBV

Calcado no movimento intelectual amplo do novo institucionalismo, a administração estratégica tem se dado conta que as condições ambientais tidas como “pano de fundo” são muito mais ricas e influentes do que se esperava. Segundo Ingram e Silverman (2002) as instituições determinam diretamente as opções detidas por uma firma na disputa por mercado, especialmente quando esta se dispõe a formular e implementar estratégia. O desdobramento natural deste movimento teórico, dentro do campo da estratégia, foi o surgimento da Visão Baseada nas Instituições (Institution-Based View – IBV). Mais ainda, tal visão emerge como a terceira perspectiva basilar da administração estratégica.

Instituições são concebidas como as restrições delineadas pelo homem para estruturar suas interações (NORTH, 1990). Tais estruturas podem ser de naturezas distintas, compreendendo as estruturas e ações regulativas, normativas e cognitivas, mas sempre com o propósito de dar estabilidade e sentido às interações humanas (SCOTT, 1995). Chega-se assim ao conceito chave de ambiente institucional: “[...] conjunto fundamental de regras políticas, sociais e legais basilares que estabelecem a base para produção, troca e distribuição” (DAVIS e NORTH, 1971, p. 6).

Pode-se deste modo classificar as instituições genericamente em formais e informais. E sobre estas últimas, pode-se ainda estabelecer uma relação direta com a noção de cultura, na medida em que se percebe esta como parte integrante das instituições informais que servem de lastro às instituições formais (PENG *et al.*, 2009; PENG, WANG e JIANG, 2008).

Em síntese, o ambiente institucional interage com as organizações de modo a lhes permitir decodificar, das alternativas disponíveis, quais são “aceitáveis ou suportáveis”. A consequência direta das instituições para as firmas é o auxílio na redução da incerteza e aumento da consistência e legitimidade para tais organizações (PENG, 2002).

No campo da administração estratégica, esta teve dois períodos de crescimento mais acentuado. O primeiro na década de 1980 com a introdução por Porter (1980) da chamada Visão Baseada na Indústria (Industry-Based View). O segundo momento de crescimento expressivo se deu ao longo da década de 1990, quando Barney (1991) apresentou a RBV, ambas vistas nos sub-tópicos anteriores. Para Peng *et al.* (2009) e Peng, Wang e Jiang (2008)

o terceiro período significativo de crescimento mostra-se justamente após o surgimento da IBV, nos últimos dez anos.

Estratégia refere-se diretamente a escolhas (PENG, 2002), mas também a coerência entre estas e a prática organizacional (MINTZBERG e WATERS, 1985; MINTZBERG, AHLSTRAND e LAMPPEL, 2000). Considerando que qualquer escolha tomada por uma organização está condicionada pelo ambiente institucional, em última análise a questão da coerência, bem como das alternativas disponíveis e da escolha de uma delas, é resultante das interações entre a firma e seu ambiente institucional, ilustrado na figura 1.

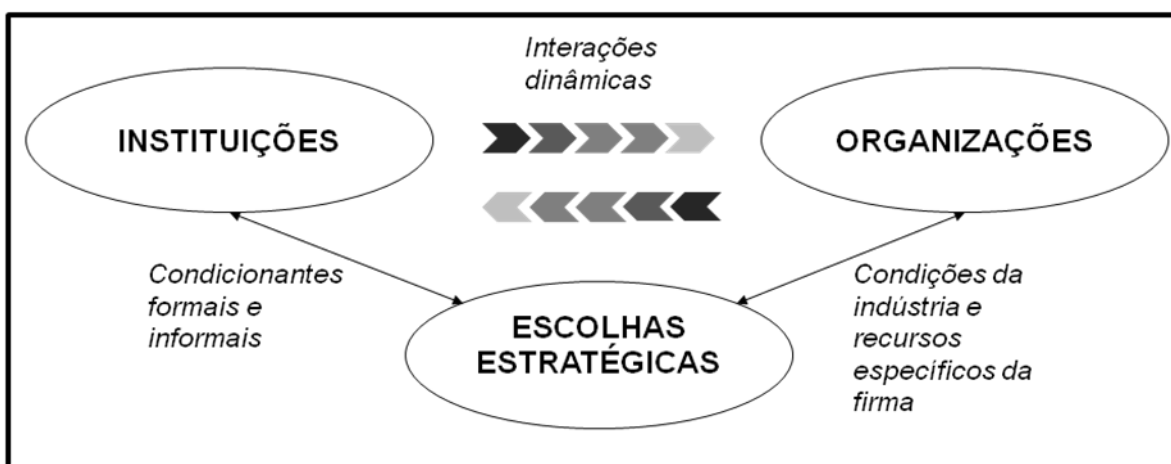


Figura 5. Instituições, organizações e escolhas estratégicas (adaptado de PENG, 2002)

Especificamente, escolhas estratégicas não são apenas direcionadas pelas condições da indústria e recursos específicos das firmas que tradicionalmente a pesquisa em estratégia enfatiza (Barney, 1991; Porter, 1980), mas são também reflexo dos condicionantes formais e informais de um quadro institucional em particular que os tomadores de decisões se confrontam (OLIVER, 1997; SCOTT, 1995).

Mais ainda, conforme sugere a figura acima, o fluxo de interações entre firmas e instituições evolui e fecha-se em circuito semi-aberto, no qual o conjunto de decisões das firmas influencia reciprocamente o ambiente institucional que condiciona suas escolhas, provocando com isso mudanças em ambos os atores envolvidos (NORTH, 1990; PENG, 2002).

O surgimento da nova perspectiva estratégica tem duas fontes de estímulo. A primeira advém do amplo movimento teórico nas ciências sociais do novo institucionalismo, portanto externo ao campo da estratégia. A segunda fonte procede do interior da administração estratégica, precisamente das críticas à falta de atenção ao contexto, nas pesquisas realizadas

sob as perspectivas baseada na indústria e nos recursos (PENG *et al.*, 2009; PENG, WANG e JIANG, 2008).

No contexto do novo institucionalismo, as instituições são amplamente reconhecidas como as “regras do jogo”. Peng *et al.* (2009), num esforço de integrar as vertentes da economia e sociologia propõem a integração entre as categorias de North (1990) e Scott (1995), dividindo assim as instituições entre formais e informais, e acrescentando às categorias anteriores os pilares regulativos, normativos e cognitivos.

Internamente à administração estratégica, tanto a visão baseada na indústria quanto a baseada nos recursos têm recebido críticas fortes. Na primeira delas, por exemplo, o conceito de rivalidade entre firmas pode ser evocado para ressaltar sua dependência a variáveis institucionais, a exemplo das políticas de governo, mídia informal e opiniões dos consumidores. Na segunda perspectiva, a depender do contexto, as capacidades e recursos valiosos, raros ou difíceis de imitar podem se tornar sem valor, abundantes ou de fácil imitação (PENG *et al.*, 2009). O próprio BARNEY (2001) reconheceu esta limitação ao afirmar que o valor de um recurso específico deve ser compreendido no contexto também específico do mercado em que a firma opera, ou seja, mais uma vez o ambiente volta a ter papel central na análise.

Na literatura de administração a influência do “ambiente” desde muito tem sido identificada. Para Peng *et al.* (2009) isto tem se traduzido como a simples constatação de sua existência como pano de fundo ou, no máximo, como “variáveis de controle”. Esta visão das instituições como parte de um arcabouço orientado ao mercado provoca uma aceitação das instituições formais (leis e regulações) e informais (culturas e normas) como segundo plano.

O fenômeno acima pode ser atribuído, em parte, ao desenvolvimento massivo do campo da estratégia ter ocorrido em países desenvolvidos, portanto com instituições estabelecidas e fortes. Mesmo assim tal postura não permite uma compreensão mais ampla ou aprofundada do comportamento estratégico das firmas nestas sociedades. Quando se trata de países com economias em desenvolvimento esta problemática se acentua drasticamente (PENG *et al.*, 2009).

Colocado de outro modo, o funcionamento regular e sem alterações significativas, a exemplo das economias desenvolvidas, torna as instituições que o suportam quase invisíveis

(MCMILLIAN, 2007). De modo inverso, quando o mercado falha no seu funcionamento, a exemplo dos países em desenvolvimento, a falta de instituições fortes e atuantes fica patente (PENG, WANG e JIANG, 2008).

Considerando as deficiências apontadas na literatura existente no campo da administração estratégica, bem como o fortalecimento do novo institucionalismo como alternativa teórica para melhor entendimento do ambiente, a solução apontada por Peng *et al.* (2009) é o tratamento das instituições como variáveis independentes, focando assim nas interações dinâmicas entre organizações e instituições como substrato sob o qual as decisões estratégicas ocorrem.

Em particular para economias em desenvolvimento, a opção teórica se mostra bem mais apropriada uma vez que as mudanças institucionais são consideravelmente mais abrangentes e fundamentais do que aquelas observáveis em economias desenvolvidas. Neste linha de argumentação, a pergunta chave naquele contexto é como participar do jogo, quando as regras estão em constante mudança ou não são conhecidas no todo? (PENG, WANG e JIANG, 2008).

No intuito de operacionalizar seus argumentos e sistematizar análises dentro da IBV, Peng *et al.* formulam duas proposições fundamentais. A primeira delas consiste em afirmar que **“administradores e firmas perseguem racionalmente seus interesses e tomam decisões estratégicas dentro dos condicionantes formais e informais disponíveis num dado quadro institucional”** (2009, p. 67).

Para além da constatação da escolha racional dos atores, o diferencial encontra-se justamente na restrição que condiciona esta escolha. Em outras palavras, as escolhas são condicionadas diretamente pelos limites e significados oferecidos pelas instituições.

Na continuidade do movimento de unir ambas as perspectivas econômica e sociológica, estes mesmos autores oferecem sua segunda proposição fundamental:

Ao passo que instituições formais e informais combinam-se para governar o comportamento da firma, em situações onde condicionantes formais são incertos ou falhos, condicionantes informais assumirão um papel maior na redução da incerteza, provendo orientação, e conferindo legitimidade e recompensas para administradores e firmas (PENG *et al.*, 2009, p. 68).

A proposição acima é mais facilmente verificada em economias em desenvolvimento. Muito embora cada país nesta condição seja um ambiente *sui generis*, a condição comum a todos é a convergência para instituições informais, mais especificamente para estratégias baseadas em redes, sempre que as instituições formais se mostram deficientes ou inexistentes. Isto visa minimizar as incertezas oriundas das falhas ou lacunas institucionais (PENG *et al.*, 2009; ACEMOGLU e JOHNSON, 2005).

O fenômeno comentado acima, embora mais comum em economias em desenvolvimento, não é exclusivo deste contexto. Mesmo em países com economias desenvolvidas, instituições formais consolidadas e atuantes, ainda assim, as conexões informais permeiam as transações. A exemplo da concorrência entre empresas pelo orçamento do governo americano para defesa (PENG *et al.*, 2009).

Uma vez lançadas as bases da nova perspectiva, volta-se a mostrar como a IBV pode contribuir para além e acima das perspectivas anteriores, provendo resposta para alguns exemplos inspirados nas quatro questões fundamentais da estratégia, conforme propostas por Rumelt, Schendel, e Teece (1994).

A primeira delas refere-se à diferenciação das firmas. Vista por outro ângulo, DiMaggio e Powell (1983) tentaram descobrir o por quê das firmas serem tão similares. A resposta foi encontrada na ambiente institucional, chamado por eles de campo organizacional (“organizational field”). Dentro deles existe uma pressão crescente para o isomorfismo, ao passo que de um campo para outro as similitudes são geralmente menores. Na visão de Peng *et al.* (2009), tais campos identificados por DiMaggio e Powell (Op. Cit.) nada mais são do que a influência mais palpável das instituições sobre as firmas.

Analisando o crescimento econômico da China, facilmente chega-se a um dilema: de um lado é sabido de muito tempo que crescimento econômico dificilmente ocorre em países com fraco arcabouço institucional, por outro o crescimento sustentado deste país, mesmo apresentando instituições formais subdesenvolvidas. A resposta subjaz na estrutura institucional informal, ou seja, nas redes interpessoais desenvolvidas pelos executivos deste país, o que em última instância contribui para o crescimento econômico do país (Peng & Luo, 2000; Ren, Au, & Birtch, 2009).

O comportamento observado no exemplo acima é compatível com a proposição número dois, a qual prevê um direcionamento mais acentuado para instituições informais na ausência das formais, ou do pleno funcionamento destas. Por outro lado, a IBV considera que, conquanto as instituições formais se desenvolvam, cada vez menor será a importância e dependência nas instituições informais (PENG *et al.*, 2009).

A esse respeito, Makino, Isobe e Chan (2004) constataram que para empresas multinacionais (EMN) sediadas em países com economia desenvolvida, o efeito corporativo (específicos da firma) é mais expressivo para explicar o desempenho de subsidiárias no exterior (consistente, portanto, com a RBV). De modo análogo, para EMNs sediadas em países de economia em desenvolvimento, os fatores institucionais (efeitos país) são mais pródigos (consistente, portanto com a IBV).

Quanto à questão do como as firmas se comportam, Peng *et al.* (2009) argumentam que todas as perspectivas estratégicas se debruçaram sobre o assunto. A visão baseada na indústria recomenda a busca por um posicionamento que seja menos vulnerável naquela indústria. A RBV, por outro lado, argumenta que o diferencial está nas capacidades específicas detidas por cada firma. Por fim, a IBV acrescenta que, além das visões acima, a organização deve levar em conta as influências das “regras do jogo”, tanto formais quanto informais, uma vez que para uma dada indústria a diversidade institucional, ao redor do mundo, por exemplo, pode ser significativa.

A última questão, o que determina o sucesso ou fracasso das firmas ao redor do mundo, parece ser aquela a qual todas as perspectivas mais concentram esforços. Segundo a perspectiva de Porter (1980), o grau de competitividade dentro da indústria influencia em grande parte o desempenho das firmas. Pelo lado da RBV, as capacidades específicas de cada firma direcionam seu desempenho. Por fim, A IBV defende que o conhecer e saber lidar com as variáveis do ambiente institucional determinam fortemente o desempenho das empresas (PENG *et al.*, 2009).

Em síntese, quanto ao escopo desta perspectiva, pode-se responder com três argumentos. A primeira amplia as perspectivas anteriores ao se debruçar sobre o contexto e circunstâncias que cercam as competências das firmas em determinada indústria. Segundo, aproxima-se da perspectiva evolucionária ao estudar a evolução da estratégia *pari passu* com

a evolução das instituições. Em último, a perspectiva em questão permite o avanço das pesquisas em contexto de economias em desenvolvimento por acrescentar profundidade e amplitude às análises da estratégia (id. ib.). Em síntese, tem-se uma conexão direta entre a elaboração de estratégias no nível da firma e as áreas micro e macro da economia institucional (PENG *et al.*, 2009).

Os autores acima propõem três linhas de ação para o avanço da pesquisa tendo por base a IBV. A primeira delas diz respeito ao estudo das políticas públicas na perspectiva da administração estratégica. A segunda refere-se à adaptação das firmas às mudanças nas instituições e modelos regulatórios. A terceira e última sugere o desenvolvimento de indicadores e métricas para as instituições. (PENG *et al.*, 2009).

Em suma, a perspectiva para as pesquisas baseando-se nesta visão pode ser resumida na seguinte questão: considerando que as regras de um quadro institucional de referência se aplica, ao menos em tese, a todos os atores ali instalados, como pode uma firma se utilizar destas regras de modo a sobrepujar o restante? Diante deste desafio, faz-se necessário reforçar a tônica dada ao longo de toda a apresentação da IBV, a qual foi apresentada como **UMA** das três pernas que sustenta o tripé da administração estratégica, ou seja, apenas na combinação com as demais perspectivas é que a IBV pode realmente mostrar seu valor (PENG ET AL, 2009).

3 PESQUISA

3.1 Método de Pesquisa

O presente estudo pretendeu refletir sobre a participação de uma empresa na revisão e construção de novo modelo regulatório para um dos setores em que atua. Em termos metodológicos, isto implicou na análise de eventos recentes (contemporâneos), tecnicamente únicos, cuja investigação se deu dentro do contexto em que ocorreram. Mais ainda, os “limites entre o fenômeno e o contexto não estão claramente definidos” (YIN, 2001). Sendo assim, a melhor estratégia de pesquisa mostrou-se o estudo de caso. A pesquisa foi desenhada como um estudo de caso único, nos termos de Yin (2001).

Na concepção de Stake (1988), o fato de ser estudo de caso não implica em escolha metodológica, antes demonstra a escolha de um objeto de estudo, a fim de compreender suas “complexidades” e “idiosincrasias”. Para Godoy (2006), citando o entendimento de Merriam (1988), tal escolha aponta para a compreensão de processos sociais contextualizados muito mais do que para o entendimento das relações entre variáveis. Conforme observado por Godoy (2006), parafraseando Feagin, Orum e Sjoberg, “busca-se não somente examinar a situação na qual as pessoas estão envolvidas, mas também o impacto de suas crenças e decisões na complexa trama de interações sociais que estão no seu entorno” (1991, p. 121). Em suma, espera-se compreender o fenômeno em profundidade, ressaltando o significado conforme concebido pelos atores envolvidos.

No que diz respeito ao tipo de pesquisa, tratou-se de uma pesquisa aplicada porque tem como motivação básica a solução de problemas concretos, práticos e operacionais, bem como ela pode contribuir teoricamente com novos dados para o planejamento de novas pesquisas, ou até para o melhor entendimento teórico de certos setores do conhecimento (TRUJILLO FERRARI, 1982).

Quanto ao método e a forma de abordar o problema, tratou-se de uma pesquisa qualitativa e teve como base conhecimento teórico-empíricos que permitiram atribuir-lhe cientificidade (RICHARDSON *et al.*, 2007).

Quanto aos objetivos da pesquisa, tratou-se de uma pesquisa descritiva, uma vez que procurou descrever com exatidão os fatos e fenômenos da realidade em estudo. Também foi explicativa, uma vez que se preocupou em identificar atores determinantes ou contributivos ao desencadeamento do fenômeno analisado (TRIVIÑOS, 1987; YIN, 2001; RICHARDSON *et al.*, 2007).

Quanto aos procedimentos adotados na coleta de dados, tratou-se de uma pesquisa documental nos termos de Gil (2007). Foram utilizadas fontes documentais (dados secundários), relatórios e transcrições de discursos. Além disso, foram utilizadas entrevistas, em formato semi estruturado¹⁰, com participantes envolvidos diretamente com o fenômeno em estudo. Por solicitação dos entrevistados as entrevistas não puderam ser gravadas. Para contornar este problema no levantamento de dados foram elaborados relatórios de entrevista tão logo as mesmas foram concluídas, conforme recomendam Miles e Huberman (1994).

Conforme sugere a experiência de Bandeira-de-Melo e Cunha (2006), tentou-se realizadas mais de duas entrevistas com os representantes de cada uma das entidades diretamente envolvidas com o fenômeno, no intuito de viabilizar a adequada triangulação de dados.

A operacionalização da metodologia foi contemplada na construção de um protocolo de pesquisa o qual detalha, dentre outros, os objetivos específicos por meio de perguntas, procedimentos para ganhar acesso aos dados e análise dos dados (coleta, armazenamento, codificação e controles para confiabilidade e validade da pesquisa). Este documento encontra-se no anexo II.

Para levar adiante este empreendimento, o trabalho foi dividido em etapas interdependentes. O primeiro passo foi entender o funcionamento da indústria do petróleo, com especial interesse para as atividades de exploração e produção (upstream), haja vista a reforma regulatória em pauta tratar especificamente desta área, em particular dos blocos mapeados como fazendo parte da estrutura do pré-sal. Um segundo ponto neste tópico foi o conhecimento, segundo a literatura, de como se dá a regulação destas atividades no país. Na sequência, identificaram-se e sintetizaram-se as principais vertentes de investigação em estratégia, de modo a compor a Fundamentação Teórica utilizada para subsidiar a análise.

¹⁰ As questões componentes do questionário semi estruturado constam no Anexo I.

O passo seguinte foi a descrição do caso, por meio de fontes documentais e entrevistas com atores que participaram do processo de elaboração da nova proposta de marco regulatório. Esperou-se com isso uma descrição do caso na perspectiva desses atores. A discussão foi pautada nas percepções a cerca dos relatos e fatos expostos na etapa anterior, com vistas a fazer conversar o contexto estudado com o referencial teórico.

O resultado almejado ao final do estudo foi o entendimento das consequências em termos de desempenho esperado das ações da empresa numa perspectiva estratégica e a partir deste processo, compreender também as implicações dos fatos levantados para o público e para a própria empresa.

3.2 Pesquisa Empírica

A coleta de dados contou com aproximadamente 12 fontes de informação, dentre documentos oficiais (projetos de leis, suas justificativas, bem como cartilhas explicativas), entrevistas com atores direta ou indiretamente envolvidos com a Comissão Interministerial, discursos oficiais, além de material explicativo produzido por um dos atores.

A dificuldade de acesso às informações marcou todo o processo de coleta de dados. O tema pré-sal aparentava trazer desconforto a entrevistados em potencial – a primeira tentativa de entrevista, com um ex-colega do pesquisador, resultou numa conversa de cinco minutos e a sugestão de leitura de um texto básico de engenharia de petróleo, publicado doze anos antes e que não abordava diretamente o tema.

Das mais de dez tentativas de contato apenas quatro foram exitosas. Ainda assim, as poucas entrevistas realizadas só foram concedidas sob a condição de não haver indicação de nomes nem funções, bem como não se gravar as falas. O acesso aos entrevistados se deveu sobre modo à rede de relacionamento do pesquisador, principalmente a um contato em particular, que trabalha na empresa a mais de 30 anos, sem o qual não se conseguiriam as entrevistas.

As entrevistas realizadas, em virtude das pessoas e da abertura para falar, mostraram-se mais próximas de informantes do que meros entrevistados. Todos desempenharam papel chave no processo analisado, seja nas fases que antecederam a instauração da comissão, seja

durante o período de funcionamento desta. Dos quatro entrevistados, três são da Petrobras e o quarto do Ministério de Minas e Energia – MME.

Muito embora fosse a intenção do pesquisador, as falas dos atores da Petrobras não puderam ser confrontadas com entrevistas com representantes de outras organizações – a exemplo da ANP ou da Casa Civil. O acesso ao pessoal destas instituições envolvido diretamente com os trabalhos da C.I. mostrou-se tarefa árdua e não exitosa. Exceção a esta regra, contudo, foi a entrevista com um representante do MME. Conquanto não se pôde realizar triangulação entre entrevistas deste órgão, por conta da posição destacada na hierarquia do órgão, bem como pelo papel que desempenhou nos trabalhos da C.I. a entrevista em questão merece destaque.

As fontes documentais existentes resumiram-se a documentos legais (decreto e projetos de lei). Além destes nada mais se encontrava disponível na internet, notadamente em sites do Governo Federal (Presidência da República, Ministério de Minas e Energia, Casa Civil, ANP, dentre outros).

Da análise de todo o material coletado (dados primários – entrevistas, e dados secundários – projetos de lei, suas justificativas e demais documentos produzidos por terceiros) foram extraídas 91 citações, ilustrando algum ponto do referencial teórico abordado – seja corroborando ou contradizendo este. A tais trechos foram vinculados 169 códigos, visando assim ligar os dados a alguma parte da teoria utilizada, conforme detalhado na tabela 01.

Código	Sub-Código	Quantidade de Citações
Visão Baseada na Indústria	Poder de barganha dos compradores ou clientes	--
	Poder de barganha dos fornecedores	01
	Ameaça de entrantes em potencial	04
	Rivalidade dentro da indústria	06
	Pressão advinda de produtos substitutos	--
Visão Baseada nos Recursos	Imitabilidade Imperfeita	08
	Raridade	09

	Valor	09
	Substitubilidade	03
	Vantagem competitiva ou vantagem competitiva sustentável	22
Visão Baseada nas Instituições	Condicionantes institucionais formais	19
	Condicionantes institucionais informais	10
	Fatores institucionais relativos à consistência da ação organizacional	10
	Fatores institucionais relativos à incerteza inerente ao negócio	45
	Fatores institucionais relativos à legitimidade da ação organizacional	23

Tabela 1 – Quantidade de citações por código e sub-código.

Na sequência, serão respondidas as perguntas do protocolo de pesquisa, direcionadas ao pesquisador.

3.2.1 Tipos de contato entre o Governo Federal e a Petrobras

- *Quais os tipos de contato observáveis no relacionamento entre o Governo Federal e a Petrobras? Como eles aconteceram?*

Com base nas citações do banco de dados, corroboradas por mais de uma fonte, além do contato formal e hierárquico existente entre a diretoria da Petrobras, em particular seu Presidente, e os altos escalões do Governo Federal (Ministério de Minas e Energia, Casa Civil e Presidência da República), constatou-se a existência de canais informais ligando técnicos da empresa diretamente ao Presidente da República. Isto demonstra a existência de um grupo dentro da empresa com acesso a informações e aos meios políticos com vistas a gerar oposição ao modelo dito privatizante¹¹, então em curso. Os motivos que os movem neste sentido são nacionalistas e vinculados à valorização da Petrobras como empresa de economia mista.

¹¹ Termo utilizado por um dos entrevistados para descrever o modelo de concessões atualmente em vigor.

Especificamente sobre o evento do pré-sal, um documento¹² elaborado por este mesmo grupo citado acima teria chegado às mãos do Presidente da República no início de dezembro de 2007. Uma vez conhecedor de seu conteúdo, o Presidente teria agendado uma visita à sede da Petrobras no dia seguinte, constatado a veracidade das informações junto à diretoria da empresa, e determinando para o outro dia a reunião extraordinária do CNPE na qual se decidiu pela exclusão dos blocos do pré-sal da nona rodada de licitações de blocos exploratórios. Em síntese, tem-se um contato informal e não usual, influenciando, em última instância, uma decisão de governo com fortes repercussões econômicas e sociais.

Este pesquisador teve acesso a uma cópia deste documento, podendo atestar sua existência. Dada a exposição de relações informais, mas extremamente estratégicas, o entrevistado optou por não conceder uma cópia ao entrevistador. Outra evidência circunstancial, contudo, é o fato do Presidente da República nunca antes na história do CNPE ter participado de nenhuma de suas reuniões, com exceção daquela que determinou a exclusão dos blocos do pré-sal do nono certame, e que supostamente foi diretamente influenciada pelos contatos informais do grupo de técnicos da Petrobras.

Como desdobramento deste processo, o presidente da Petrobras foi convocado a participar dos trabalhos da Comissão Interministerial instituída pela Presidência da República. Ao longo dos trabalhos, formalmente estabelecidos, os dados mostram que o Presidente da Petrobras foi voz solitária nas discussões, ou seja, não conseguiu apoio da maioria dos colegas de C.I. Isto foi revertido apenas por meio dos contatos extra comissão, firmados com o alto escalão do Governo, em especial com a Ministra Chefe da Casa Civil.

- *Pode-se pensar em alguma ordem de ocorrência de cada tipo de contato ou os tipos ocorrem de modo aparentemente não ordenado/aleatório?*

Com base nas evidências, não se pode afirmar que exista uma ordem ou forma padrão de contato. Percebe-se, entretanto, a existência de muitos contatos formais entre o Governo e

¹² O documento aqui indicado apresentava a potencialidade das reservas já informadas à ANP, bem como as possibilidades do Governo por meio das rendas do petróleo destas reservas. Era mais contundente ainda quando às possibilidades da União caso o modelo exploratório fosse alterado, possibilitando não somente um incremento nas rendas, mas sobretudo alternativa para conduzir o desenvolvimento da indústria numa perspectiva de reforço às instituições e ao povo brasileiro.

a empresa, principalmente entre a diretoria desta e os pontos de contato em ministérios específicos (MME e Casa Civil).

No caso analisado, um dos eventos chave que influenciaram a participação da empresa nos trabalhos subsequente da CI foi deflagrado por um contato informal e não usual de membros técnicos da empresa diretamente para o Presidente da República.

3.2.2 Acesso aos trabalhos da Comissão Interministerial

- *O que foi determinante no sentido da Petrobras garantir acesso aos trabalhos da Comissão? Pode ser vinculado a uma das perspectivas?*

De forma imediata o que aparece como principal razão para a participação da Petrobras na CI é a decisão do Presidente da República de incluir a empresa no Decreto Presidencial que instituiu a Comissão. Este fato é corroborado por algumas das citações constantes na base de dados. Segundo estas, para o Governo, a Petrobras não é mais uma empresa atuante no setor de petróleo e gás natural. Antes significa muito em termos de projeção na economia, implementação de políticas de governo e de alinhamento da Diretoria Executiva da empresa com a filosofia de governo atual.

A razão apontada acima guarda muita proximidade com aquilo discutido pela IBV, ou seja, do ponto de vista da empresa, as relações com o governo, para além de ser mero pano de fundo, são diferenciais na elaboração e implementação de estratégias. Não somente no plano das instituições formais, a exemplo daquilo documentado no Decreto Presidencial mencionado, como também no próprio funcionamento da CI. As instituições informais, da mesma forma, assumem papel significativo ao dar conta de situações de incerteza quanto ao funcionamento da indústria.

Olhando os acontecimentos com um pouco mais de critério, alguns detalhes chamam a atenção. O primeiro deles é quanto ao descobrimento do pré-sal. Diversas citações na base de dados fazem referência ao fato de algumas prerrogativas terem sido dadas à Petrobras também por ela ter sido a descobridora das reservas, assim como pelo conhecimento diferenciado em relação aos sistemas geológicos brasileiros.

Outro ponto, este menos evidente, diz respeito ao estímulo e desenvolvimento de recursos dentro da empresa para lidar com as instituições políticas e estatais, marcadamente

como o Congresso Nacional e os órgãos de regulação (ANP e ANEEL, principalmente). Este trabalho, perpetrado principalmente por meio do Escritório de Brasília e gerências de relacionamento com órgãos reguladores, implica num maior imbricamento da empresa com os meandros do Governo e da política nacional.

Considerados em conjunto, os fatores apresentados acima constituem em meios técnicos e políticos para favorecer a criação e implementação de estratégias. Isto está fortemente ligado à linha de análise desenvolvida pela perspectiva baseada nos recursos (RBV).

Além destes, deve-se considerar o fato da Petrobras ser responsável por mais de 90% da produção brasileira de hidrocarbonetos (Agência Brasil, 2011). Outro fato é esta empresa significar a criação e desenvolvimento desta indústria no país. Com isso tem-se que o maior produtor nacional também é o ator que detém a mais ampla gama de experiências sobre o potencial nacional em termos de petróleo e gás natural – incluído nesta a descoberta do pré-sal. Por si só mostram-se fatores fortemente determinantes dos contornos e desdobramentos da indústria, mais ainda quando se adiciona o controle estatal sobre a empresa.

A despeito de todos os demais fatores apontados pelos dados coletados, a participação da maior empresa de um setor na revisão da regulação desta indústria é algo esperado, mais ainda quando se pode reduzir a quase zero o custo de transação, ao encaminhar tal participação via relação do tipo controlador-controlado ente o Estado e a empresa.

- *Os pontos levantados acima foram ou vem se configurando práticas consolidadas ou estas foram estabelecidas em reação a decisões do Governo?*

Dos três pontos levantados acima, (1) decisão favorável do governo, (2) conhecimento técnico diferenciado e (3) mecanismos profissionais de relacionamento com o governo, os dois últimos mostram-se práticas consolidadas na empresa, notadamente nos últimos anos. É bem certo que a terceira questão, em particular, consolidou-se juntamente com a ascensão do governo atual, mais ainda assim já existia estrutura similar na empresa mesmo antes do início desta gestão (anterior a 2003).

O conhecimento técnico da Petrobras é reconhecido em toda a indústria de petróleo, inclusive por meio de prêmios e certificados internacionais. Além disso, sua competência exploratória é atestada pela taxa de sucesso na exploração estar significativamente acima da

média¹³. Por fim, este reconhecimento é o resultado de mais de cinco décadas de exploração e produção no Brasil, vinculado à construção, estabilização e desenvolvimento da indústria em terras nacionais.

3.2.3 Influência nos trabalhos da Comissão Interministerial

- *Quais perspectivas melhor explicam a atuação da Petrobras nos trabalhos junto a Comissão Interministerial?*

Tendo em vista que a Petrobras, segundo citações da base de dados, ocupava posição de destaque junto ao Governo Federal, dispôs, portanto, de atenção e interesse deste para analisar e discutir suas propostas relativas ao pré-sal, mesmo fora da CI. Em alguns momentos a empresa buscou o Governo para validação de suas propostas antes de levá-las ao conhecimento dos demais membros da Comissão. Isto retrata o imbricamento entre empresa e governo, traduzida no caso como interesse do Governo nas propostas da Petrobras. Nesta linha de análise a perspectiva baseada nas instituições fornece a luz necessária à compreensão destas ações.

Em outro plano de análise, a Petrobras concentrou esforços por meio da criação de um grupo de trabalho para apoiar seu presidente junto aos trabalhos da CI. Além da coordenação dos trabalhos, este grupo foi capaz de gerar propostas detalhadas e aprofundadas (avaliando inclusive as consequências caso cada uma das linhas de ação propostas fossem adotadas), responder aos questionamentos a cerca das propostas levadas ao conhecimento da Comissão (aí incluídas aquelas que não foram idealizadas pela empresa), bem como antecipar barreiras e dificuldade que poderiam ser levantadas por outros membros da Comissão, indo de encontro aos interesses da Petrobras. Os pontos acima são mais bem explicados pela visão baseada nos recursos.

Por fim, há que se acrescentar a consulta ao maior detentor de informações sobre esta indústria, haja vista responder por quase a totalidade da produção nacional. E mais, consulta ao ator que desenvolveu equipamentos, técnicas e conhecimento para se chegar ao pré-sal. Em suma, segundo a perspectiva baseada na indústria o fato da Petrobras representar o mercado

¹³ Vide índice de sucesso exploratório no Relatório Anual 2008 (PETROBRAS c, 2009).

nacional de petróleo é significativo o suficiente para auxiliar na compreensão da participação da empresa na referida Comissão.

3.2.4 Aplicabilidade e poder de explicação das perspectivas estratégicas

- *Como cada uma das perspectivas estratégicas contribui individualmente para melhor compreender o evento em questão, desde o acesso ao fórum até a conclusão dos trabalhos?*

Perspectiva Institucional: contribui com o entendimento das razões pelas quais a empresa foi convocada a participar da CI; auxilia no entendimento das razões por trás da influência da empresa nos trabalhos da CI, notadamente no sentido de minimizar as incertezas sobre o funcionamento da indústria a partir do novo marco regulatório, ao mesmo tempo em que visava assegurar oportunidades importantes para si.

Perspectiva dos Recursos: considera como variável relevante os conhecimentos técnicos que possibilitaram o descobrimento do pré-sal; competências relativas ao relacionamento com o Governo Federal, inclusive influenciando algumas decisões críticas; coordenação dos trabalhos com vistas a entregar estudos na qualidade e prazo esperados pela CI; geração de propostas robustas e alinhadas com os interesses do Governo Federal ao longo dos trabalhos da CI; antecipação de dificuldades e barreiras possíveis de serem levantadas por outros membros da CI, a fim de salvaguardar os interesses da empresa.

Perspectiva da Indústria: Muito embora os dados coletados a partir das entrevistas não revelarem a relevância desta perspectiva sobre o caso em pauta, não se pode fugir à gritante realidade da Petrobras, do alto dos mais de 90% da produção nacional de hidrocarbonetos, “ser o mercado” de exploração e produção de petróleo e gás natural. Inclusive em uma das entrevistas, realizada com pessoa chave na coordenação dos trabalhos na Petrobras, a atuação da empresa foi qualificada como reativa em virtude das propostas e da forma como estas foram apresentadas desde o início dos trabalhos da Comissão. Para o entrevistado o desempenho da empresa pode ser caracterizado mais como defensivo do que ofensivo, no sentido de se pensar e implementar barreiras a novos entrantes, por exemplo. Ainda assim a movimentação da empresa e sua reação às mudanças na indústria são facilmente entendidas uma vez que, para onde se volte o olhar, em termos de E&P, a figura mais aparente é a Petrobras. E em especial em relação ao pré-sal, mostra-se como único ator neste segmento.

3.3 Discussão

A discussão sobre o caso será desdobrada em função das perguntas a serem respondidas pela pesquisa como um todo, constantes no protocolo de pesquisa (anexo II). Estas por sua vez são desdobramentos dos objetivos específicos.

No item 3.3.1 serão abordados aspectos relacionados aos tipos de contato entre a Petrobras e o Governo Federal no sentido de conseguir assento na CI, bem como ter voz ativa para fazer ouvir seus interesses e projetos. No item 3.3.2 são detalhados os fatores relevantes para a influência da Petrobras ao longo dos trabalhos da CI. Por fim, no último item, é discutida a aplicabilidade e poder de explicação do referencial teórico proposto.

3.3.1 Canais de contato entre o Governo e a Petrobras relacionados aos trabalhos da C.I.

Para efeitos deste trabalho, dividiu-se os tipo de contato entre convencionais (aqueles ocorridos entre as pessoas que ocupam cargos cuja função é fazer a ligação entre ambas as organizações) e não convencionais (quando as hierarquia ou modelo formal de relacionamento não é seguido – a exemplo do contato entre membros do corpo técnico com o alto escalão, seja do Governo ou da empresa). Enquanto os primeiro revelam uma faceta das instituições formais, os últimos comprovam a existência das instituições informais.

Mais ainda, quando se verifica, a exemplo daquilo apresentado no item 3.2.1, que parcelas significativas do fenômeno em foco se deveram a contatos não convencionais, ou seja, a Petrobras recorrendo informalmente ao Governo Federal no sentido de minimizar a incerteza e aumentar a consistência e legitimidade das ações organizacionais relativas à mudança no marco regulatório, contata-se que a segunda proposição fundamental da IBV (PENG ET AL, 2009) é verdadeira também para este caso, ou seja, a teoria é corroborada neste ponto.

Nesta mesma linha, a discussão proposta por Peng *et al.* (2009) e Acemoglu e Johnson (2005) a cerca da importância das instituições informais para países em desenvolvimento se mostra válida, uma vez que as recentes estruturas regulatórias brasileiras, conforme abordado

no capítulo dois, ainda encontram-se em fase da maturação também pela descoberta de casos concretos pouco ou não satisfatoriamente enquadrados no marco regulatório do setor¹⁴.

3.3.2 Fatores relevantes para a influência da Petrobras nos trabalhos junto a CI

A influência da empresa nos trabalhos da CI pode ser dividida em duas partes: a primeira relativa ao acesso ao fórum, uma vez que não seria natural a participação de uma empresa, mesmo que estatal, nas discussões relativas a mudanças no marco regulatório de um setor em que ela atua em igualdade de condições com outros atores privados. A segunda quanto a influência nos trabalhos desta comissão, haja vista a possibilidade de “legislar” em causa própria, associada ao fato dos entes reguladores (ANP, CNP, MME) também estarem presentes.

Em ambos os casos a conjugação de fatores ligados a recursos internos (RBV) e variáveis institucionais (IBV) foram preponderantes para os acontecimentos. De modo sintético, a figura 6 ilustra a relação destes fatores com a influência da empresa no caso em questão.

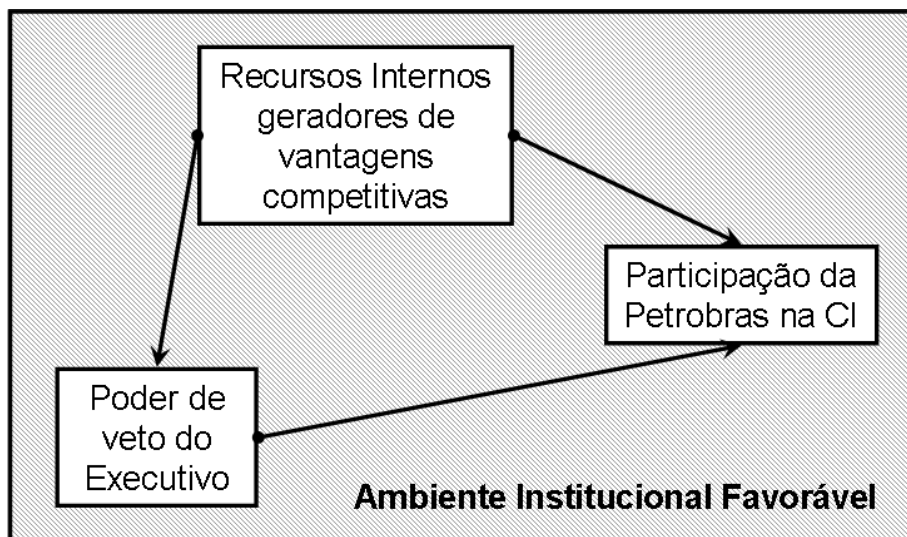


Figura 6. Interação entre fatores teóricos e a participação na CI

A despeito dos pontos específicos retratados na figura, tem-se claramente a compreensão de que existiu um ambiente institucional favorável ao desenrolar dos fatos como

¹⁴ Esta afirmação tem por base a fala de todos os entrevistados que manifestaram conhecer o interesse do Presidente da República em regular de modo diferente os recursos do pré-sal, de modo a assegurar não só a apropriação dos recursos pelo Estado, mas também garantindo a distribuição destes com a sociedade.

se deu, justamente pela abertura dada pelo Governo Federal para a participação da Petrobras. Posto de outro modo, independentemente de qualquer ação por parte da empresa existiu a propensão do Governo em escutar e incluir a empresa nas discussões estratégicas (para o governo) que lhe diziam respeito.

Os recursos internos apresentados acima são, além dos técnicos, aqueles voltados para o relacionamento com órgãos públicos, políticos e entes reguladores. Conforme apresentado no item 3.3.2, a empresa desenvolveu tais recursos e dispões de estrutura capaz de conceber e implementar estratégias diferenciadas justamente por conseguir lidar com as variáveis e riscos políticos. Somem-se a isto os grupos informais existentes, mas que igualmente desempenham funções de ligação entre a empresa o poder público.

Quanto aos recursos técnicos ligados à expertise em exploração, estes se enquadram indubitavelmente no rol dos que contribuíram para a participação da empresa nas discussões que levaram às propostas de alteração do novo marco regulatório.

Estes elementos são raros, mesmo que existam indivíduos e empresas especializadas em lobby, são valiosos, tendo em vista sua efetividade em projetar a empresa nos locais e rumos esperados, são socialmente complexos, uma vez que são desenvolvidos a partir de relacionamentos pessoais, mesmo que motivados por força de algum cargo, e imperfeitamente substituíveis – haja vista as alternativas legais para o contato mais próximo com os atores chave não serem efetivas ou demandarem muito tempo.

Reforçando o argumento acima se tem que a resposta à segunda questão do item 3.2.2 aponta na direção de tais recursos serem resultado de esforço continuado da empresa. Levantando assim a possibilidade deste recursos serem não só geradores de vantagens competitivas, mas estas se mostrarem sustentadas ao longo do tempo. E mesmo que tais vantagens tenham por base a distribuição de poder no país, em especial por conta da vertente política que se faz representar na Presidência da República, inclusive este ponto é abordado por Barney (1991) como possível gerador deste tipo de vantagem.

Uma segunda linha de análise, esta mais próxima da visão baseada nas instituições, tem no poder de veto do Executivo, precisamente na figura do Presidente da República, seu fundamento. A questão do veto se mostra crucial, pois, em outra conjuntura política, mesmo que se conseguisse acesso ao Presidente, como se mostrou no caso, a reação poderia ser

adversa no sentido de impedir uma maior aproximação de qualquer empregado da empresa com ministros, deputados e senadores¹⁵.

O não exercício do poder de veto pelo Executivo foi decisivo para a participação da empresa, mas não existiu separadamente das ações perpetradas por empregados da empresa no sentido de chamar a atenção do dirigente máximo da nação. Sendo assim pode-se afirmar que a decisão maior foi influenciada pelos recursos internos detidos pela firma.

A segunda parte da análise, relativa à influência da Petrobras nos trabalhos da CI, novamente tem-se recursos internos e institucionais diretamente ligados às ações da empresa, assim como aos resultados obtidos.

Pelo lado dos recursos da firma, conforme mostrado no segundo parágrafo do item 3.2.3, a Petrobras concentrou esforços obtendo destaque ao longo de todo o trabalho da CI. Para além de questões políticas, o que se verificou na fala de todos os entrevistados, incluindo o representante do MME, a participação da empresa foi extremamente relevante e sem ela muito da qualidade técnica das análises, bem como soluções regulatórias adotadas estariam comprometidas. Quando se compara tais feitos com os demais membros da CI – ANP, MME, CNPE, EPE, dentre outros, percebe-se que o trabalho apresentado pela empresa se sobressaiu perante as maiores autoridades em matéria de regulação no Brasil.

Pelo lado das instituições, embora possa parecer que os mecanismos utilizados para se ganhar acesso à CI foram os mesmos para assegurar que sua voz fosse ouvida, existem diferenças significativas. Enquanto no primeiro caso o que prevaleceu foram contatos não convencionais originados de membros do corpo técnico da empresa, e posteriormente reforçado por contatos formais estabelecidos entre a Diretoria da empresa e a Presidência da República, no segundo o momento a empresa se utilizou de mecanismos (instituições) informais para buscar alinhamento com o Governo Federal, eliminando assim incertezas e aumentando a coerência e legitimidade da ação corporativa.

¹⁵ Situação similar aconteceu de fato durante a gestão do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso, quando as viagens oficiais a Brasília, de empregados da Petrobras, foram proibidas. Este fato foi lembrado por um dos entrevistados, bem como foi noticiado à época por meio de notas menores em jornais do Rio de Janeiro e São Paulo.

3.3.3 Aplicabilidade e poder de explicação das perspectivas e do tripé da estratégia

Tendo em vista os dados apresentados para suportar a questão do item 3.2.4, e segundo antecipado ainda no capítulo introdutório, as perspectivas relativas a recursos internos e a baseada nas instituições mostraram-se mais aderentes para entender e explicar o caso analisado.

Nesta linha, segundo estes dados, não se pode afirmar que os movimentos em análise se configuraram como resposta a estímulos da indústria. Por outro lado, a base de dados contém citações que suportam a afirmação de que, ao menos dentre alguns dos entrevistados, existe claro sentimento nacionalista. Isto é aderente aos resultados encontrados por pesquisa interna realizada pelo RH da empresa entre 2004 e 2005, na qual se constata como um dos valores fundamentais da força de trabalho, em especial os funcionários com mais de 15 anos de empresa, forte sentimento nacionalista. Desta feita, não se pode igualmente desconsiderar movimentos no âmbito da estrutura da indústria tenham sido influenciados por valores desta natureza, haja vista terem sido incorporadas à cultura da empresa e exercerem sua influência, nem que seja indireta.

A teoria deixa de perceber, entretanto, que o movimento maior que se delineia é o de construção de uma política de estado a partir e por meio das rendas advindas do pré-sal. Isto em muito ultrapassa a perspectiva da empresa reagindo às mudanças na indústria e influenciando e sendo influenciada pelas instituições. Muito menos pode ser alcançado por intermédio de uma análise de desempenho a partir de recursos internos à firma. Conquanto a Petrobras tenha sido atingida em cheio, e até possivelmente tenha contribuído para sua deflagração, este fenômeno ultrapassa a análise organizacional na medida em que alcança os mais altos níveis da política de estado, ou se preferir, da construção de uma estratégia de longo prazo para a nação brasileira.

Visto por esta perspectiva, o tripé da estratégia sugerido por Peng et al (2009) mostra-se limitado a contextos de mais ou menos estáveis, mesmo que as instituições sejam frágeis ou inexistentes. A complementaridade das explicações de cada uma das perspectivas, embora interessantes do ponto de vista empresarial, não conseguiram captar a complexidade social exposta no caso em questão.

Em termos de aplicabilidade, o referencial proposto dispôs-se a cobrir os pontos mais relevantes da análise estratégica. Mesmo quando se depara com dados de entrevistas mais significativos para as outras duas perspectivas, a baseada na indústria se faz representar ao lançar seu olhar sobre o desenho da indústria e as possíveis ações e reações a partir da interação dos competidores.

Conquanto não se possa analisar com mais profundidade estes pontos pela falta de dados, o referencial proposto mostrou-se insuficiente em termos de categorias de análise para perceber e facilitar a análise do contexto de drástica mudança institucional, com fortes repercussões sobre a regulação e o posicionamento da empresa ante este e seus concorrentes.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O caso apresentado neste estudo revela alguns aspectos do novo modelo regulatório que o Brasil terá, uma vez aprovados os projetos de lei. As mudanças apresentadas não são mera alteração de forma, ou seja, ao invés da concessão ter-se-á a partilha de produção. Tampouco diz respeito exclusivamente a aumento na parcela das rendas petrolíferas que ficarão com o governo. Mostram, antes de tudo, uma mudança na filosofia de exploração dos recursos. Onde antes se estimulava a entrada de novos atores no setor de E&P – vide texto de divulgação da oitava rodada de licitações, no qual se pretendia aumentar a quantidade de parceiros e para isso limitou-se a quantidade de blocos que um operador poderia arrematar em áreas específicas (ANP, 2006), vê-se incontestemente diretiva de se privilegiar o conhecimento e produção nacional, ao definir a Petrobras como única operadora dos blocos do pré-sal.

Tais mudanças não são apenas filosóficas ou partidárias. A mudança de posição em relação ao estímulo à concorrência no upstream nas áreas do pré-sal visa também prevenir problemas de longa data conhecidos e que se instalaram em países tanto europeus quanto africanos. Trata-se da possibilidade de valorização excessiva da moeda nacional por conta do grande volume de divisas que passam a entrar no país por conta das exportações de petróleo – problema este que ficou conhecido como “doença holandesa”; e do aumento exponencial das receitas do governo com a indústria do petróleo, elevando esta à condição de principal fonte de recurso e desincentivando as demais indústrias do país, tendo como resultado uma inevitável decadência econômica da nação – também chamada de “maldição do petróleo”, algo típico dos países produtores na África (MME, 2009; GARRY e KARL, 2003).

Em última instância o que se presencia é a construção de uma política de estado a partir e por meio das rendas do pré-sal. Nesta linha ganha destaque na agenda nacional a participação da empresa estatal detentora dos conhecimentos e meios para explorar o recursos, mas principalmente pelo alto potencial de alinhamento com as propostas de governo daqui por diante. Em termos econômicos, tem-se a redução dos custos de transação a partir da potencialização das relações entre controlador (Estado) e controlado (Petrobras).

No que tange a Visão Baseada na Indústria, percebe-se que parte das medidas estruturais adotadas pelo projeto de lei 5.438 (2009) constitui-se claramente em barreiras à

entrada de novos atores, em específico na operação do pré-sal. Nesta abordagem, mesmo que indireta, a defesa contra entrantes em potencial com a criação de barreiras à entrada mostra-se uma das possíveis motivações para a ação da Petrobras. Ainda assim vale a ressalva de que não se encontrou nas entrevistas evidências claras ligando os mecanismos dificultadores do acesso de novos entrantes à atuação da Petrobras. Novos estudos podem ser conduzidos no sentido de se investigar mais precisamente as ações desta empresa em termos de influência sobre os contornos da indústria.

Quanto à perspectiva baseada nos recursos internos, vale a ressalva que a colaboração da Petrobras, embora esperada, não foi algo normal comparado com o que outras instituições públicas conseguiram fazer no mesmo período. Mesmo que a empresa seja controlada pelo Governo Federal e que deva existir certo grau de alinhamento entre sua Diretoria Executiva e os interesses do Governo, nem sempre se consegue os resultados pretendidos na qualidade e tempo esperados.

Este ponto é reforçado por um contra-exemplo dado por um dos entrevistados, ao comentar sobre um estudo de excelente qualidade contratado por um dos membros da CI, mas que só ficou pronto às vésperas do final dos trabalhos, portanto foi apresentando numa das sub-comissões apenas para que constasse o registro de que o trabalho foi disponibilizado. Em termos práticos não contribuiu em nada, haja vista que a fase onde aquele trabalho poderia ser aproveitado tinha passado há meses.

O que se sugere com o arrazoado acima é que novas pesquisas possam ser conduzidas assumindo a Petrobras não apenas como empresa, mas considerando integralmente suas imbricações com o governo de modo a gerar um ente semi ou quase estatal – equiparada a outras estruturas da administração pública e não como se espera que seja comparada a outras empresas privadas. Se isto não se mostra razoável do ponto de vista legal, o é de fato, pelas influências que exerce sobre a administração pública e o legislativo nacional. E isto tem claros impactos tanto para o Estado, quanto para uma análise baseada nos recursos internos geradores de vantagens competitivas sustentáveis.

A proposta acima, vista sob a perspectiva das instituições, parece apontar para a emergência de uma diplomacia, meio estado meio empresa. Esta em muito ultrapassa as tradicionais práticas do *lobby* corporativo. Evidenciam a imbricação da empresa, mesmo que

estatal, influenciando decisões de governo com fortes consequências para a indústria, a economia e a grande maioria da população. Esta proposta de trabalho segue na linha de análise sugerida por Stopford e Strange (1991).

Quanto ao tripé da estratégia, este construto teórico mostrou-se limitado frente as situações contempladas no presente estudo, muito embora se perceba novas possibilidades a partir dele. Deve-se pensar mais amplamente sobre a “adaptação das firmas às mudanças nas instituições e modelos regulatórios”, conforme proposto por Peng et al. (2009), como linha de ação no sentido de expandir o escopo deste arcabouço conceitual e viabilizar a compreensão de fenômenos mais complexos e abrangentes, a exemplo do abordado neste estudo.

Este trabalho representa um esforço analítico e interpretativo tendo por base os dados coletados. Não significa, portanto, algo determinante a cerca do ocorrido, bem como do posicionamento dos atores. Mais ainda, novos insights conceituais podem suscitar novas conclusões, portanto deve-se considerá-lo como esforço inicial no sentido de entender o caso, restando o convite para que mais pesquisas sejam conduzidas no sentido de melhor avaliar o referencial teórico utilizado bem como o objeto de pesquisa proposto.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ACEMOGLU, D., e JOHNSON, S. Unbundling institutions. **Journal of Political Economy**. Vol. 113(5), p. 949 a 995. 2005.
- AGÊNCIA BRASIL. **Produção nacional de petróleo bate recorde em dezembro: 2,18 milhões de barris/dia.** Disponível em: [http://www.brasil.gov.br/noticias/arquivos/2011/01/31/producao-de-petroleo-bate-recorde-e-chega-a-2-18-milhoes-de-barris-dia-em-dezembro]. Acesso em 01/02/2011.
- ANP. **ANP divulga edital da oitava rodada.** Disponível em: [http://www.anp.gov.br/?pg=7150&m=oitava%20rodada&t1=&t2=oitava%20rodada&t3=&t4=&ar=0&ps=1&cachebust=1289703409389]. Publicado em 17/10/2006. Acesso em 20/10/2010.
- BANDEIRA-DE-MELO, R. CUNHA, C. J. C. A. Grounded Theory. In: GODOI, C.K., BANDEIRA-DE-MELO, R., SILVA, A. B. **Pesquisa Qualitativa em Estudos Organizacionais – paradigmas, estratégias e métodos.** São Paulo: Saraiva, 2006.
- BARNEY, J. Firm Resources and Sustained Competitive Advantage. **Journal of Management**. vol. 17, n. 1, Mar. 1991.
- BARNEY, J. Is the Resource-Based Theory a Useful Perspective for Strategic Management Research? Yes. **Academy of Management Review**. Vol. 26, 2001.
- CAMPOS, J. V. **A Verdadeira História do Pré-Sal.** Agência Petroleira de Notícias, [Rio de Janeiro], 07/07/2009. Disponível em: [www.apn.org.br].
- CHANDLER JR., A. D. **Strategy and Structure.** Cambridge (Mass.): The MIT Press, 1962.
- CNPE a. **Resolução Nº 8 de 22 de Julho de 2008.** Brasília: Diário Oficial da União, 2008.
- CNPE b. **Resolução Nº 11 de 02 de Dezembro de 2008.** Brasília: Diário Oficial da União, 2008.
- CNPE. **Resolução Nº 6 de 08 de Novembro de 2007.** Brasília: Diário Oficial da União, 2007.
- Constituição Federal da República Federativa do Brasil de 1988.** Imprensa Nacional, Brasília, DF, 5 de outubro de 1988.
- COPINSCHI, P. **Oficina Geopolítica do Petróleo.** Salvador: Labmundo, UFBA, 2007.
- CUÉLLAR, L. **Introdução às Agências Reguladoras Brasileiras.** Belo Horizonte: Fórum, 2008.

- DAVIS, L., NORTH, D. **Institutional Change and American Economic Growth**. London: Cambridge University Press, 1971.
- DECRETO PRESIDENCIAL de 17 de julho de 2008**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 17 de julho de 2008.
- FIANI, RONALDO. **Teoria da Regulação Econômica: Estado Atual e Perspectivas Futuras**. Rio de Janeiro: UFRJ, 2004.
- FRANKEL, P. **Essentials of Petroleum: a key to oil economics**. Londres: Frank Cass, 1946.
- GAO ET AL. A strategy tripod perspective on export behavior: evidence from domestic and foreign firms based in an emerging economy. **Journal of International Business Studies**. 2009.
- GARRY, I. KARL, T. L. **O Fundo do Barril: o ‘boom’ do petróleo em África e os pobres**. Catholic Relief Services, 2003.
- GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2007.
- GODOY, A. S. Estudo de Caso Qualitativo. In: GODOI, C. K., BANDEIRA-DE-MELO, R., e SILVA, A. B. (Org.). **Pesquisa Qualitativa em Estudos Organizacionais: paradigmas, estratégias e métodos**. São Paulo: Saraiva, 2006. [p. 117 a 146].
- INGRAM, P., SILVERMAN, B. Introduction. In: INGRAM, P., SILVERMAN, B. (Ed.). **The New Institutionalism in Strategic Management**. Elsevier: Amsterdam, 2002.
- INSTITUTO OBSERVATÓRIO SOCIAL. **Perfil de Empresa – Petrobras**. Florianópolis: WWW.observatoriosocial.org.br, 2004.
- JUSTEN FILHO, M. Prefácio. In: CUÉLLAR, Leila. **Introdução às Agências Reguladoras Brasileiras**. Belo Horizonte: Fórum, 2008.
- MAKINO, S., ISOBE, T., CHAN, C. Does country matter? **Strategic Management Journal**. Oct. 2004. [p. 1027 a 1043].
- MARQUES NETO, FLORIANO A. Regulação Setorial e Autoridade Antitruste – a importância da independência do regulador. In: CAMPILONGO, CELSO FERNANDES, ROCHA, JEAN PAUL C. V., MATTOS, PAULO TODESCAN LESSA (Coord.). **Concorrência e Regulação no Sistema Financeiro**. São Paulo: Max Limonad, 2002.
- MARTIN, J.M. **A Economia Mundial da Energia**. São Paulo: UNESP, 1992.
- MARTINS, DANIELA COUTO. **A Regulação da Indústria do Petróleo: segundo o modelo constitucional brasileiro**. Belo Horizonte: Fórum, 2006.
- MCMILLIAN, J. Market Institutions. In: BLUME, L. e DURLAUF, S. (Eds.). **The New Palgrave Dictionary of Economics**. 2dn Ed. Londres: Palgrave, 2007.

- MELO, M. A. A Política da Ação Regulatória: responsabilização, credibilidade e delegação. In: **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. Vol. 16, n. 46, jun./2001.
- MILES, M. B., HUBERMAN, A. M. **Qualitative Data Analysis**: an expanded sourcebook. 2 ed. Thousand Oaks, CA: Sage, 1994.
- MINTZBERG, H., AHLSTRAND, B., LAMPEL, J. **Safári de Estratégia**: um roteiro pela selva do planejamento estratégico. Tradução de Nivaldo Montingelli Jr. Porto Alegre: Bookman, 2000.
- MINTZBERG, H., WATERS, J. A. Of Strategies, Deliberate and Emergent. **Strategic Management Journal**. vol. 6, p. 257 a 272. 1985.
- MOREIRA, Vital. **Economia e Constituição para o Conceito de uma Constituição Econômica**. Coimbra: Faculdade de Direito de Coimbra, Separata do Boletim de Ciências Econômicas, v. XVII, 19XX.
- _____. **Auto-regulação Profissional e Administração Pública**. Coimbra: Almedina, 1997. [Moreira, vital]
- NONAKA, I., TAKEUCHI, H. **The Knowledge-Creating Company** – how japanese companies create the dynamics of innovation. New York: Oxford University Press, 1995.
- NORTH, D. C. **Institutions, institutional change, and economic performance**. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1990.
- OLIVER, C. Sustainable competitive advantage: combining institutional and resource-based views. **Strategic Management Journal**. Vol. 18(9), p. 679 a 713. 1997.
- PENG, M. W. e LUO, Y. Managerial ties and firm performance in a transition economy: the nature of a micro-macro link. **Academy of Management Journal**, vol. 43, 2000.
- PENG, M. W. Towards an Institution-Based View of Business Strategy. **Asian Pacific Journal of Management**. Aug. 2002.
- PENG, M. W., SUN, S., PINKHAM, B., e CHEN, H. The Institution-Based View as a Third Leg for a Strategy Tripod. **Academy of Management Perspectives**, August 2009 [p. 63 a 81].
- PENG, M., WANG, D., e JIANG, Y. An Institution-based view of international business strategy: a focus on emerging economies. **Journal of International Business Studies**. 2008.
- PENROSE, E. **The Large International Firm in Developing Countries** – the international petroleum industry. Londres: George Allen and Unwin, 1968.

- PETRO & QUÍMICA.** Em busca do petróleo (ainda) escondido. Valete Editora: São Paulo, 2007. [Edição 292].
- PETROBRAS (a). **A Petrobras: histórico.** Consultado em 30/03/2010 em: [www.petrobras.com.br/petrobras/portugues/historia]
- PETROBRAS (b). **A Petrobras fez história. E agora está fazendo o futuro.** Consultado em 30/03/2010 em: [http://www2.petrobras.com.br/Petrobras/portugues/area_tupi.asp].
- PETROBRAS (c). **Relatório Anual 2008.** Disponível em: [www.petrobras.com.br]. 2009.
- PINTO JR., H. Q (Org.) *et al.* **Economia da Energia: fundamentos econômicos, evolução histórica e organização industrial.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.
- PORTAL BRASIL. PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO - PAC.** Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/pac/investimentos/por-acoas/energetica>. Acesso em: 15/10/2010.
- PORTER, M. **Competitive Strategy.** Techniques for analyzing industries and competitors. New York: Free Press, 1980.
- PORTER, M. **Estratégia Competitiva.** Técnicas para análise de indústrias e da concorrência. 2 ed. 9ª reimpressão. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.
- PORTER, M. The competitive forces that shape strategy. **Harvard Business Review.** Jan. 2008.
- PROJETO DE LEI Nº 5.938.** Exposição de Motivos. Brasília: Gabinete da Presidência da República, 2009.
- PROPOSTA DE EMENDA CONSTITUCIONAL – PEC no. 9.** Exposição de Motivos. Brasília: 1995.
- REN, B., AU, K. e BIRTCH, T. A. China's business network structure during institutional transitions. **Asia Pacific Journal of Management.** Vol. 26, 2009.
- RICHARDSON ET AL. **Pesquisa Social: métodos e técnicas.** 3. ed. rev. ampl. São Paulo, Atlas, 2007.
- RUMELT, R., SCHENDEL, D., e TEECE, D. (Eds.). **Fundamental Issues in strategy: a research agenda.** Boston: Harvard Business School Press, 1994.
- SALGADO, L. H., MOTTA, R. S. Introdução. In: SALGADO e MOTTA (editores), **Marcos Regulatórios no Brasil: o que foi feito e o que falta fazer.** Rio de Janeiro: IPEA, 2005.
- SANTOS JÚNIOR, J. S. **A Trajetória de Crescimento da Petrobrás: 1954-2001.** Dissertação (Mestrado em Administração) – Instituto COPPEAD de Administração,

- Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2002. Orientadora: Prof. Dra. Denise Lima Fleck.
- SANTOS, ANTONIO CARLOS, GONÇALVES, MARIA EDUARDA, e MARQUES, MARIA MANUEL LEITÃO. **Direito Económico**. 4 ed. Coimbra: Almedina, 2001.
- SCOTT, W. R. **Institutions and Organizations**. Thousand Oaks, EUA: Sage, 1995.
- SOUZA, J. J. **Teoria Implícita de Organização Inovadora em Empresas com Padrões Diferenciados de Adoção de Práticas de Gestão**. Tese (Doutorado em Administração) – Núcleo de Pós-Graduação em Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2007.
- STAKE, R. E. Case Study Methods in Educational Research: seeking sweet water. In: JAEGER, R. M. (Ed.). **Complementary Methods for Research in Education**. Washington, DC: American Education Research Association, 1988.
- STOPFORD, J., STRANGE, S. **Rival States, Rival Firms: competition for world market shares**. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 1991.
- THOMAS, J. E. **Fundamentos de Engenharia de Petróleo**. Rio de Janeiro: Interciência, 2004.
- TRIVIÑOS, A. N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, 1987.
- TRUJILLO FERRARI, A. **Metodologia da Pesquisa Científica**. São Paulo: MacGraw-Hill, 1982.
- VISCUSI, W. KIP, VERNON, JOHN M., HARRINGTON JR, POSEPH. **Economics of Regulation and Antitrust**. 3 ed. Cambridge: MIT Press, 2000.
- YERGIN, D. **O Petróleo**. Uma história de ganância, dinheiro e poder. 2. Ed. São Paulo: Scritta, 1994.
- YIN, R. K. **Estudo de Caso – planejamento e métodos**. 2 ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

ANEXOS

Anexo I - Roteiro para entrevistas semi-estruturado

- Até o momento anterior à entrada do governo na questão do pré-sal, como vinha sendo tratado esta assunto internamente na Cia? Como passou a ser tratado após a aproximação do governo?
- Quando o governo tomou conhecimento da extensão da descoberta e passou a dedicar atenção especial a este assunto?
- De quem (Petrobras, ANP, Presidência, MME) foi a iniciativa no sentido de rever o marco regulatório do setor? Isso ocorreu antes da constituição da comissão interministerial?
- Qual foi o papel da comissão interministerial na elaboração da proposta de novo marco regulatório para o setor? Houve de fato discussões sobre a temática ou funcionou apenas como instância de validação das propostas da ANP/PETROBRAS/MME/CNPE?
- Qual a organização interna do funcionamento da Comissão Interministerial (seus 16 grupos de trabalho)? As discussões foram eminentemente técnicas ou as decisões políticas ocuparam mais frequentemente a pauta de discussões?
- Quem ficou responsável pelo trabalho técnico necessário à composição da proposta de alteração do marco regulatório?
- Que outros atores (indústria parapetrolífera, consultorias, universidades, etc), além dos previstos no decreto presidencial de 17/07/2008 participaram mais ativamente da construção da proposta do novo marco regulatório?
- Qual a participação das demais empresas da indústria na reformulação do modelo regulatório?

Anexo II - Protocolo de Pesquisa

Neste anexo está apresentada uma visão geral do projeto de pesquisa, incluindo os objetivos e as questões relevantes, bem como o detalhamento necessário à vinculação dos dados empíricos com o referencial teórico levantado. A fundamentação teórica da pesquisa, contudo, está consta do corpo da dissertação, no capítulo 3.

Objetivos da pesquisa. O objetivo desta pesquisa exploratória e descritiva é analisar em que medida os fatores institucionais, os fatores internos (recursos da firma) ou os fatores ligados à indústria moldaram a participação da Petrobras no processo de elaboração da proposta de alteração do novo marco regulatório (Projeto de Lei no 5.938, 2009). Pretende-se investigar, igualmente, quais desses fatores se sobressaíram nas mudanças e na readequação das regras do jogo.

Os objetivos específicos são:

- 1 Identificar pontos de contato entre o Governo e a Petrobras, no sentido de constatar tratar-se de formas convencionais ou hierárquicas de interação (ex.: caso se dê entre componentes do alto escalão do Governo Federal e os principais executivos da empresa, notadamente sua diretoria) ou se estas são múltiplas e de variadas formas (ex.: contatos entre membros do corpo técnico – empregados, e o alto escalão do Governo);
- 2 Analisar se no decorrer dos trabalhos da Comissão Interministerial (CI) os fatores (se da indústria, dos recursos ou das instituições) que foram decisivos para garantir o acesso da empresa neste fórum continuaram os mesmos no sentido de viabilizar uma eventual influência diferenciada desta em relação aos demais participantes ao longo dos trabalhos da CI;
- 3 Avaliar a aplicabilidade e poder de explicação advindo de cada uma das perspectivas estratégicas adotadas, bem como seu poder explicativo considerando todas juntas (tripé da estratégia como uma unidade conceitual).

Organização deste Protocolo

O protocolo está organizado da seguinte maneira:

- Por que é necessário um Protocolo de Pesquisa?
- Procedimentos a utilizar-se durante a pesquisa
- Perguntas a serem respondidas
 - pela pesquisa como um todo
 - pelo pesquisador
- Plano de análise dos resultados e esboço dos relatórios
- Referências Bibliográficas

- **Por quê é Necessário um Protocolo de Pesquisa?**

Yin (2001) afirma que é necessário estabelecer um protocolo para pesquisas. Os motivos principais são: (1) para aumentar a confiabilidade da pesquisa; e (2) para garantir que o pesquisador está focalizando as questões que visam poder responder as perguntas da pesquisa.

- **Procedimentos para ganhar acesso aos dados**

1. Serão levantados documentos oficiais relativos aos trabalhos da Comissão Interministerial, o resultado de seu trabalho (projetos de lei a serem encaminhados ao Presidente da República), bem como leis, decretos ou resoluções de interesse para a análise do quadro em questão. A ênfase será nos documentos de domínio público, principalmente os disponíveis nos sites dos órgãos ou entidades envolvidas no caso.
2. A partir de contatos com pessoas chave dentro da Petrobras, o aluno pesquisador fará contato com pessoas chave nas demais organizações / entidades envolvidas, no intuito de realizar entrevistas visando o levantamento de informações para subsidiar responder as perguntas de pesquisa. As entrevistas serão transcritas ou relatadas pelo aluno pesquisador, codificadas e armazenadas na base de dados.

- **Perguntas a serem respondidas**

As seguintes perguntas estão direcionadas ao pesquisador. O objetivo delas é orientar o pesquisador e mantê-lo no rumo certo durante todo o processo de coleta e análise dos dados.

Perguntas a serem respondidas pela pesquisa como um todo:

- Quais os tipos de contato entre o Governo e a Petrobras, notadamente nos eventos relacionados aos trabalhos da Comissão Interministerial?
- Quais fatores (se da indústria, dos recursos ou das instituições) foram relevantes para uma eventual influência diferenciada da Petrobras em relação aos demais participantes ao longo dos trabalhos da C.I.?
- Qual a aplicabilidade e poder de explicação de cada uma das perspectivas integrantes do tripé da estratégia em relação à participação da Petrobras nos trabalhos que levaram à proposta de alteração do marco regulatório do setor de petróleo e gás?
- Qual a aplicabilidade e poder de explicação do tripé da estratégia (considerado como um todo) em relação aos eventos que conduziram à proposta de mudança no marco regulatório do setor de petróleo e gás?

Fontes de Informação para poder responder as perguntas:

Documentos primários: documentação que permita responder as perguntas de pesquisa. Nesse caso será utilizada apenas a documentação oficial de regulamentação do setor e entrevistas com pessoas chave das entidades e organizações envolvidas no processo em questão.

Perguntas a serem respondidas pelo pesquisador:

Tipos de contato entre o Governo Federal e a Petrobras

- Quais os tipos de contato¹⁶ observáveis no relacionamento entre o Governo Federal e a Petrobras? Como eles aconteceram?
- Pode-se pensar em alguma ordem de ocorrência de cada tipo de contato ou os tipos ocorrem de modo aparentemente não ordenado/aleatório?

Acesso aos trabalhos da Comissão Interministerial

- O que foi determinante no sentido da Petrobras garantir acesso aos trabalhos da Comissão? Pode ser vinculado a uma das perspectivas?
- Os pontos levantados acima foram ou vem se configurando práticas consolidadas ou estas foram estabelecidas em reação a decisões do Governo?

Influência nos trabalhos da Comissão Interministerial

- Quais perspectivas melhor explicam a atuação da Petrobras nos trabalhos junto a Comissão Interministerial?

Aplicabilidade e poder de explicação das perspectivas estratégicas

- Como cada uma das perspectivas estratégicas contribui individualmente para melhor compreender o evento em questão, desde o acesso ao fórum até a conclusão dos trabalhos?

• **Plano de Análise dos Resultados**

1. Coletar os dados e codificá-los: a codificação é uma atividade de grande importância quando se trata de metodologia qualitativa. A codificação é um processo reflexivo em que é atribuído significado aos dados, de acordo com o arcabouço teórico, constituindo propriamente a parte inicial da análise. Miles e Huberman (1994) recomendam que os dados sejam codificados na medida em que são coletados. Postergar a codificação para quando todos os dados estiverem coletados significa empobrecer a análise, além de tornar o próprio processo de codificação muito cansativo. Em uma pesquisa qualitativa, a elaboração e aplicação dos códigos são continuamente revistas e encerram-se praticamente juntas com a própria análise. Nesta pesquisa, os dados serão codificados imediatamente depois de colhidos, tendo como base a lista de códigos desenvolvida (Anexo III – Lista de Códigos), conforme recomenda a literatura (idem, ibidem). Após a codificação, as citações e seus devidos códigos serão armazenados no banco de dados do software *Atlas/TL*.

¹⁶ Genericamente se dividiu os tipos de contato entre convencionais (aqueles ocorridos entre as pessoas que ocupam cargos cuja função é fazer a ligação entre ambas organizações) ou não convencionais (quando as hierarquia ou modelo formal de relacionamento não é seguido – a exemplo do contato entre membros do corpo técnico com o alto escalão, seja do Governo ou da empresa).

2. Fase de Análise dos Dados: a partir do banco de dados da pesquisa serão gerados relatórios estratificados (por código, entidade/organização, dentre outros), e com base nestes relatórios serão respondidas as Perguntas da Pesquisa.

3. Técnicas de Análise de Dados Previstas: Em geral, a análise é a parte mais difícil de uma pesquisa qualitativa (Yin, 2001). Para contornar as dificuldades, será utilizado o leque de técnicas apresentado por Miles e Huberman (1994). Os métodos aplicados nos estágios iniciais desta pesquisa terão a finalidade de ressaltar o significado dos dados, de identificar lacunas na base de dados e de preparar um estágio subsequente de análise mais aprofundada. Dentre as técnicas mencionadas na bibliografia, serão utilizadas as *memórias* e os *sumários*. As memórias servirão para registrar as impressões que surgirem na mente do pesquisador, na medida em que os dados vão sendo cumulativamente colhidos e codificados. São como “respostas abertas”. Como resultado do sentido provisório percebido nos dados, são um tipo de lembrança ou *pour memoire* dirigida ao próprio pesquisador, ainda que possam ser mais tarde confirmadas e apresentadas como parte da análise. Embora se constituam partes do processo analítico, também podem ser consideradas partes integrantes da base de dados (Yin, 2001; Miles e Huberman, 1994).

Para ajudar a chegar às conclusões finais, serão combinadas as estratégias de Análise de Conteúdo e de *display* (figura ilustrativa). Ao concentrar os dados num único lugar, de maneira visual, os *displays* propiciarão o estabelecimento de relações, prestando suporte à análise e facilitando a extração das conclusões da pesquisa, conforme recomendam Miles e Huberman (1994).

4. Controles Para Confiabilidade e Validade da Pesquisa: A validade e a confiabilidade de uma pesquisa dependem primeiramente de como a base de dados é construída e, em seguida, da maneira como ela é utilizada. A construção da base de dados deve seguir o instrumento de coleta de dados, que por sua vez, deve estar vinculado às perguntas da pesquisa. As conclusões devem ser fundadas em citações da base de dados. A concatenação desde as perguntas até os dados, e dos dados até as conclusões deve deixar clara a cadeia de evidência (Yin, 2001).

As codificações dos dados serão feitas durante a análise dos documentos, e as citações codificadas serão, em seguida, armazenadas no banco de dados do software *Atlas/II*. As memórias serão escritas no corpo dos próprios documentos, e posteriormente digitalizadas.

Anexo III – Lista de Códigos

PERSPECTIVA BASEADA NA INDÚSTRIA

Código	Descrição
IND BFO	Incentivos do poder de barganha dos fornecedores à influência da Petrobras na mudança do marco regulatório.
IND BCO	Incentivos do poder de barganha dos compradores/clientes à influência da Petrobras na mudança do marco regulatório.
IND SUB	Incentivos gerados pela pressão dos produtos substitutos ao petróleo para a influência da Petrobras na mudança do marco regulatório.
IND ENT	Incentivos da ameaça de entrantes em potencial na indústria para a influência da Petrobras na mudança do marco regulatório.
IND RIV	Incentivos gerados pela pressão da rivalidade dentro da indústria para a influência da Petrobras na mudança do marco regulatório.

PERSPECTIVA BASEADA NOS RECURSOS

Código	Descrição
REC VCS	Recursos (capital físico, capital humano ou capital organizacional) que moldaram o acesso da Petrobras nas discussões sobre mudança no marco regulatório, assegurando assim vantagem competitiva ou vantagem competitiva sustentável.
REC VAL	Qualificação dos recursos, em termos de Valor.
REC RAR	Qualificação dos recursos, em termos de Raridade.
REC IMI	Qualificação dos recursos, em termos de Imitabilidade Imperfeita.
REC SUS	Qualificação dos recursos, em termos de Substitutibilidade.

PERSPECTIVA BASEADA NAS INSTITUIÇÕES

Código	Descrição
INS FOR	Condicionantes institucionais formais (leis, decretos, resoluções, regulamentações etc).
INS INF	Condicionantes institucionais informais (cultura, relacionamentos informais, <i>lobby</i> , dentre outros).
INS INC	Influência de fatores institucionais (formais ou informais) sobre a incerteza inerente ao negócio.
INS CAO	Influência de fatores institucionais (formais ou informais) sobre a consistência da ação organizacional.
INS LAO	Influência de fatores institucionais (formais ou informais) sobre a legitimidade da ação organizacional.