

# ENTENDENDO GOVERNANÇA INTERNACIONAL: ESTUDO DE CASO NO SETOR DE PETRÓLEO\*

Ana Lucia Guedes\*\*

Alexandre Faria\*\*\*

## RESUMO

Este artigo apresenta resultados preliminares de uma investigação sobre um processo de internacionalização de uma empresa brasileira do setor de petróleo. Com base na literatura de economia política internacional, os autores demonstram a importância de desenvolvimento de abordagens em gestão internacional que reconheçam as interfaces entre público e privado, mais particularmente entre governo e corporações transnacionais, e entre matriz e subsidiárias. O artigo sugere que esse tipo de abordagem permite que pesquisadores reconheçam as interfaces governança-gerência que vêm sendo desprezadas pela literatura dominante de gestão internacional.

## ABSTRACT

This paper presents preliminary results from a research focused on the internationalization process of a Brazilian company in the oil sector. Grounded on the literature of international political economy the authors show the importance of the development of an approach in international management that recognizes the interfaces between public and private and, more specifically between government and transnational corporations, headquarters and subsidiaries. This paper suggests that this approach allow researchers to recognize the governance-management interface that have been neglected by the mainstream literature of international management.

\* Versão preliminar deste artigo foi apresentada na Third International Conference, Iberoamerican Academy of Management, São Paulo, dezembro de 2003.

\*\* Profª EBAPE/FGV

\*\*\* Prof. EBAPE/FGV

## INTRODUÇÃO

A pesar da crescente importância da dimensão internacional, a qual se deve principalmente ao advento da globalização econômica, a literatura de gestão internacional (GI) não vem problematizando de forma adequada uma questão que é de central importância para pesquisadores e praticantes em países em desenvolvimento: as dinâmicas das relações entre governos e empresas (CHEN, 2004).

Os autores do presente artigo argumentam que o principal obstáculo é o fato da área de GI privilegiar as dinâmicas das relações entre gerentes (e empresas) e relegar para o âmbito de negócios internacionais as interações da empresa com governos nacionais e instituições supranacionais (ver CONTRACTOR, 2000, p. 7).

Por outro lado, a área vem problematizando questões de governança global, a crescente importância das corporações transnacionais (CTNs) e, em particular, suas relações com governos (STRANGE, 1994; 1996). Por isso, o artigo sugere que pesquisadores de GI deveriam promover interdisciplinaridade com a área de economia política internacional (EPI).

A despeito dos diversos significados atribuídos à gerência e à governança, os autores deste artigo argumentam que gerência se refere principalmente a práticas de gerentes dentro da empresa, enquanto que governança se refere a práticas e a tipos de poder consideravelmente mais complexos, que são na maioria das vezes exercidos por redes compostas por atores de diferentes nacionalidades e com interesses específicos – tais como corporações e instituições transnacionais, autoridades governamentais, altos executivos, acionistas de empresas, organizações não-governamentais, instituições locais etc (ver SKLAIR, 2001).

Cabe destacar que a definição de governança, assim como a de gerência (WENSLEY, 2004), têm gerado amplo debate sem que qualquer consenso seja obtido (ver WILSON, 2000; HUSE, 2003). O Banco Mundial define governança como o exercício de poder político no gerenciamento dos assuntos do país e enfatiza o gerenciamento dos recursos econômicos e sociais do país com o propósito de desenvolvimento (WORLD BANK, 1992, p.3). No entanto, essa definição resultou em inúmeras críticas. Alguns argumentam que ela é apenas uma tentativa de impor o modelo democrático liberal ocidental nos países em desenvolvimento; outros argumentam que ela tenta disfarçar uma visão neoliberal de um setor público mais enxuto e eficiente, além de consistente com as necessidades do desenvolvimento capitalista.

Segundo WILSON (2000), governança se refere à interação entre sociedade civil e governo na determinação das ações governamentais. Seguindo uma perspectiva mais ampla, SCHOLTE (2000, p. 185) afirma que governança tem se deslocado desde o foco na unidimensionalidade do estadismo para o foco na multidimensionalidade dos níveis local, nacional, regional e global de regulação. Conseqüentemente, o autor argumenta que governança seguiu, recentemente, uma rota de 'privatização', porque associações empresariais, organizações não-governamentais, sindicatos etc. se tornaram diretamente envolvidos na formulação e implementação das regulações.

Com base nesse entendimento, argumentamos que ainda que a área de GI venha ganhando influência e importância, assim como a atuação das CTNs nos mais diversos países, seus pesquisadores ainda não despertaram para a importância das relações entre governo local e CTNs, as quais são de extrema relevância em países em desenvolvimento.

Aprofundando essa breve introdução, a segunda seção do artigo defende a importância da interdisciplinaridade e do pluralismo na área de GI no Brasil. Na terceira seção, os autores argumentam que uma abordagem mais realista de globalização, a qual realça e problematiza a interface entre público e privado, deveria ser considerada por pesquisadores em GI no Brasil e em outros países em desenvolvimento. A quarta seção apresenta os resultados preliminares da pes-

quisa empírica focada na investigação de um processo de internacionalização de uma grande empresa estatal brasileira. Finalmente, na quinta seção, os autores apresentam as principais considerações e reflexões acerca da abordagem desenvolvida neste artigo.

## GESTÃO INTERNACIONAL E A DINÂMICA PRIVADO-PÚBLICO

O fenômeno da globalização vem exigindo dos acadêmicos de administração considerável gama de esforços e recursos para capacitar gerentes, executivos, administradores públicos e mesmo pesquisadores a lidar com a nova realidade. A liderança de acadêmicos, especialmente nos Estados Unidos (ver PARKER, 1997) na área de GI, resultou na marginalização de questões e disciplinas mais vinculadas ao âmbito 'público', tais como os de EPI.

Esse fenômeno acadêmico, o qual reproduz dentro da academia assimetrias a favor das CTNs trazidas pela globalização (SADLER, 1992), vem dificultando o desenvolvimento de pesquisas em dois âmbitos que eram tidos como dos mais importantes de GI no início da década de 90: as relações governo-empresa (RICKS et al., 1990) e a dimensão política na interface matriz-subsidiária (FORSGREN, 1986). Mais especificamente, o que é particularmente importante neste artigo, essa lacuna dificulta a investigação de processos de internacionalização de grandes empresas estatais.

Diversos autores de GI vêm argumentando desde o início da década de 1990 que a globalização obriga empresas, cidadãos e governantes a verem a realidade como uma rede de interdependência em expansão (PARKER, 1997). Interdependência, entretanto, é tratada por autores de GI sob uma perspectiva que suprime, ao invés de valorizar, as interfaces correspondentes. Influentes autores argumentam que a globalização é importante porque dissolve interfaces (ou fronteiras) que impediam o pleno desenvolvimento do setor privado e a correspondente geração de oportunidades econômicas. Esses autores entendem que o ocaso da dimensão pública nos mais diversos países não é um problema; ao contrário, reproduzindo a idéia de livre mercado eles argumentam que o ocaso da dimensão pública deve ser visto como um 'ativo global' (OHMAE, 1990, p. xix).

Correspondentemente, pesquisa que aborda as relações entre governos e empresa na literatura de GI segue duas orientações: (a) relações empresa-governo como um processo reativo, e (b) relações empresa-governo como um processo pró-ativo (ver RICKS et al., 1990, p. 233). A primeira, mais conhecida e mais antiga, se concentra na identificação das dimensões do ambiente político que restringem as empresas (privadas) e nos tipos de respostas para lidar com situações de conflito (ver, por exemplo, GLADWIN e WALTER, 1980). A segunda, de desenvolvimento mais recente, representa a grande empresa como o 'bem' e o governo como 'mal'. Seus autores argumentam que as ações e as políticas do governo podem/devem ser controladas ou influenciadas pelas grandes empresas para que sejam criadas oportunidades econômicas (ver, por exemplo, PRAHALAD e DOZ, 1987). Essas duas orientações têm em comum a supressão da perspectiva do governo e da internacionalização de empresas estatais, questões de central importância para países em desenvolvimento (WELLS, 1998).

O resultado final é a reprodução da representação de uma 'nova' realidade, baseada nas crenças da integração econômica global via 'mercado livre' e de que processos de desintegração, estratificação e ineficiência econômica – supostamente causados pelo Estado – têm que ser suprimidos. A globalização, segundo os influentes autores de GI principalmente nos Estados Unidos (EUA), representa a vitória do econômico sobre o político e, correspondentemente, do privado sobre o público (OHMAE, 1990).

Mais especificamente, a globalização é tida como uma força econômica de liberação que permitiria que todos, finalmente, "tivessem uma oportunidade" (OHMAE, 1990, p. 35). Sob essa perspectiva, a globalização torna inevitável a formação "de parcerias entre organizações" (PARKER, 1997, p. 425) e as 'parcerias' entre grandes grupos internacionais e governos locais, nos mais diversos países ou regiões (ver RUGMAN e D'CRUZ, 2000; DOZ, 1986; BARTLETT e GHOSHAL, 1989), são tidas como 'naturais' pela literatura dominante.

Apesar do discurso baseado na interdependência e na formação de parcerias, em substituição a estruturas e práticas marcadas pela assimetria ou por interesses individuais, pesquisadores de outras áreas vêm demonstrando que a globalização significa imperialismo. Mais especificamente, eles vêm argumentando que as CTNs vêm construindo uma hegemonia de natureza imperialista (ver, por exemplo, SOROS, 1998; KORTEN, 2001) e que isso está relacionado, dentre outros tópicos, com o processo de privatização de empresas estatais em diversos países e no enfraquecimento do Estado.

No Brasil, essa situação torna-se particularmente problemática devido às questões de nomenclatura que acompanharam a constituição da área de GI. As distinções dos domínios da administração e da gerência – o primeiro característico de organizações públicas e o segundo característico de empresas privadas – foram suprimidas por meio do termo 'gestão' (ver MOTTA, 1999). Correspondentemente, no Brasil não se atribui a nomenclatura de gerência internacional para o domínio privado e de administração internacional para o domínio público. Além de suprimir as diferenças fundamentais entre o público e o privado, e as correspondentes bagagens das áreas de administração de empresas e de administração pública, o termo 'gestão internacional' dificulta o correto entendimento da interface governo-empresa e da internacionalização e administração internacional de empresas estatais.

A busca por autonomia e legitimação dentro da academia de administração (CONTRACTOR, 2000) tem levado autores de GI a disputar espaço e recursos com pesquisadores das áreas funcionais da administração – tais como marketing, recursos humanos e contabilidade – e isso tem contribuído para afastá-los tanto do âmbito do governo ou das empresas estatais quanto de questões relevantes no nível de governança. Questões estratégicas, no plano da governança, e altamente importantes para empresas estatais internacionalizadas, têm sido desprezadas assim como o domínio da administração pública. Não é surpreendente que tanto pesquisadores quanto "praticantes" ainda enfrentem dificuldades até mesmo para definir o que é, ou deveria ser, "gestão internacional" (MARTÍNEZ e TOYNE, 2000) ou mesmo empresa internacional (STOPFORD e STRANGE, 1991, p. 230) ou, ainda, o que gerentes internacionais devem fazer (LUZ, 1999).

Pode-se afirmar que uma das explicações para esse confuso cenário é a influência de uma teoria particular de globalização sobre a área de GI. Na literatura mais crítica argumenta-se que uma das principais características da globalização é a imposição e difusão de determinados "padrões culturais, valores e idéias" (HELD et al., 1999, p. 336) e a correspondente supressão de padrões culturais, valores e idéias locais. As práticas e as estratégias implementadas por CTNs são tidas por diversos autores como exemplos mais óbvios dessas problemáticas características (ver STRANGE, 1996; DICKEN, 1998). O reconhecimento dessas características da globalização embasa o argumento defendido pelos autores do presente artigo de que 'gestão internacional' não deve ser vista sob uma perspectiva (meramente) gerencial porque as questões referentes ao domínio 'internacional' envolvem um espectro amplo de organizações, atores sociais e de disciplinas. Tendo em vista a assimetria entre países desenvolvidos e em desenvolvimento, argumentamos que a perspectiva mais ampla é mais importante.

Os autores deste artigo concordam com o argumento de que a dimensão 'política' da globalização é tão relevante quanto a dimensão 'econômica' (STRANGE, 1996). Isso implica no reconhecimento de que 'parcerias' entre governos locais e CTNs podem ser assimétricas em países em que o Estado é mais fraco. Segundo

alguns autores, estas corporações já "ditam muitas políticas governamentais, tais como política fiscal, política tributária, taxas de juros, emissão de moeda, sistema bancário e de comércio, políticas de bem-estar, questões ecológicas, sindicatos de trabalhadores, etc." (CHANG e HA, 1999, p. 33).

No Brasil, uma das manifestações correspondentes desse processo de 'parceria' é a 'guerra fiscal' travada entre municípios para atrair investimentos diretos estrangeiros na indústria automotiva (ver ARBIX, 2000). Os autores deste artigo entendem que o reconhecimento dessas questões do nível de governança, as quais têm forte correspondência com questionamentos acerca da soberania do Estado que levaram ao desenvolvimento da área de Relações Internacionais (ver HERZ, 2002), poderiam contribuir para aumentar a relevância da área de GI, principalmente em países em desenvolvimento.

Como veremos na próxima seção, um dos principais problemas é que a área de GI, a qual tem começado a influenciar áreas importantes do conhecimento acadêmico, tais como desenvolvimento econômico, administração pública e política pública (PORTER, 2000; KLIJN e KOPPENJAN, 2000), é muito influenciada por uma determinada abordagem teórica de globalização. Mais especificamente, a literatura de GI pressupõe como 'natural' a hegemonia global das CTNs e o ocaso da força política e econômica do Estado.

A hegemonia de autores anglo-saxões na literatura de GI é um problema importante. A bagagem, correspondente, que vem sendo adotada por pesquisadores e escolas de administração em qualquer canto do mundo, reproduz vieses culturais e ideológicos que contribuem para que pesquisadores brasileiros não problematizem questões de GI sob alguma outra perspectiva. Por isso, entendemos que pluralidade na área de GI é política e academicamente necessária.

## ENTENDENDO A GLOBALIZAÇÃO

### OS EXTREMOS NA LITERATURA

Após o colapso do chamado socialismo de Estado e da consolidação mundial do capitalismo, globalização tornou-se um conceito dominante tanto na academia como em diversos outros domínios da vida pública e privada. Uma das características de maior destaque desse novo fenômeno é que todos dizem saber que globalização existe; porém, ninguém sabe dizer exatamente do que se trata.

HELD e MCGREW (2000, p.11) argumentam que não há de fato uma definição única e universalmente aceita para globalização, dificuldade também identificada por THOMPSON (2000). Analistas poderiam argumentar que esse tipo de indefinição, tendo em vista a importância da globalização para a dimensão internacional das práticas empresariais, deveria resultar em uma vigorosa pluralidade na área de GI. Isso não ocorre por duas razões principais: (a) pesquisa na área de GI é, em sua maioria, produzida e publicada nos EUA (ver USUNIER, 1998, p. 3-6), e (b) essa literatura reproduz uma abordagem teórica particular de globalização. Os mais destacados autores de GI, os quais têm elevada influência sobre outros pesquisadores, seguem uma abordagem teórica extrema de globalização - chamada de 'globalista' - e prescrevem, por exemplo, que indústrias e empresas têm que "gerenciar seus negócios de uma forma mais globalmente integrada para capturar os benefícios da eficiência" (BARTLETT e GHOSHAL, 1989, p. 6-7).

O problema mais sério é que a literatura de globalização, considerando as diversas áreas do conhecimento, vem sendo marcada pela dominância de dois extremos teóricos, os quais não deixam muito espaço para o desenvolvimento de uma abordagem mais realista. Mais especificamente, segundo HELD e MCGREW (2000), dois grupos extremos ou 'facções' dominam a literatura: (a) os que consideram a

globalização um acontecimento histórico real e extremamente significativo - os chamados globalistas - e (b) aqueles que concebem a globalização como construção ideológica ou mítica de valor explicativo marginal - os chamados céticos.

Os céticos afirmam que globalização é um mito cuja principal função é legitimar o projeto global neoliberal e chamado Consenso de Washington. Um ponto central para esses autores é que o chamado 'global' não pode ser empiricamente investigado; por essa razão o conceito não tem valor descritivo ou explicativo. Correspondentemente, eles defendem que um conceito mais válido seria internacionalização, regionalização ou "triadização" (HELD e MCGREW, 2000, p.14-17).

Essa proposta é rejeitada pela literatura dominante de GI, porque o foco implícito no 'nacional' contraria o foco no 'global' e também os interesses das CTNs de suprimir idéias ou práticas 'nacionalistas' que pudessem restringir a expansão de suas práticas. Além disso, essa proposta dá ênfase a questões políticas, mais especificamente o âmbito público e o governo, ao invés de enfatizar questões econômicas, o âmbito privado e as grandes empresas.

No outro extremo, os globalistas negam que globalização seja um constructo ideológico ou um sinônimo de imperialismo ou colonialismo. Para eles, há evidências de mudanças estruturais reais na escala da organização social decorrente da expansão das CTNs e dos mercados de capitais, da difusão da cultura popular e da crescente preocupação com a degradação ambiental do planeta. Eles defendem que pesquisadores e analistas adotem uma perspectiva multidimensional que contemple diversas redes de poder - econômica, política, ambiental, tecnológica, cultural etc. Finalmente, eles argumentam que a transnacionalização da economia faz com que as dimensões, eventualmente de caráter nacional, se subordinem à dimensão econômica.

A área de GI tem sido fiel a essa perspectiva teórica. Correspondentemente, analistas de EPI costumam classificar os autores mais influentes de GI como hiper-globalistas por estes acreditarem em um mundo sem fronteiras nacionais e na erosão do poder dos governos de 'governar' a economia nacional (ver GILPIN, 2001, p.295-296). Mesmo a obra de Michael PORTER, que reconhece o papel do governo no desempenho competitivo de empresas e setores globais, argumenta que o que interessa é "explicar o papel desempenhado pelo ambiente econômico, pelas instituições e pelas políticas de uma nação no sucesso competitivo de suas empresas de determinadas indústrias" (PORTER, 1993, p. 2). No final das contas, de uma forma ou de outra, o problema passa a ser como gerenciar a grande empresa no mercado global.

## RECONHECENDO O ÂMBITO DA GOVERNANÇA

HELD e MCGREW (2000) desafiam o duelo protagonizado por globalistas e céticos na literatura e as correspondentes posições extremas a favor do Estado ou das corporações. Eles argumentam que a conceituação de globalização deve contemplar três aspectos fundamentais: (a) material, (b) espaço-temporal e (c) cognitivo. Por meio dessa conceituação, eles demonstram a existência de globalização; entretanto, eles não pressupõem como inevitável a harmonia de interesses, a universalização de valores e, enfim, a convergência de culturas e civilizações. Para eles, globalização é um processo complexo e sócio-histórico que carrega características e processos dinâmicos e dialéticos de natureza política e econômica.

Seguindo abordagem similar, THOMPSON (2000, p.102-109) destaca os fluxos de comércio e de capital internacional, estes últimos na forma de investimento direto estrangeiro (IDE), como evidências da crescente interdependência da economia mundial envolvendo governo e empresa. O autor, no entanto, ressalta diferenças fundamentais entre as empresas multinacionais e as transnacionais com o propósito de demonstrar a dificuldade de se caracterizar empresas genuinamente transnacionais. É aí que a governança entra em cena. Seu argumento principal é

que essas corporações podem ser 'governadas' por governos nacionais porque, na realidade, as mesmas continuam 'embedded' (enraizadas) nos territórios nacionais de origem. Ou seja, o pressuposto dos hiper-globalistas de que o Estado e a dimensão política correspondente não fazem mais diferença (em outras palavras, não 'governa') é negado.

O autor destaca que não obstante o discurso liberal em favor da abertura da economia, os países da tríade (EUA, Japão e União Européia), que são responsáveis por aproximadamente 75% de toda atividade econômica mundial, continuam fechados quanto ao discurso da interdependência. Thompson argumenta, então, que a abordagem chamada de "regionalismo trilateral" seria mais adequada para o entendimento contemporâneo do sistema econômico internacional. Isso significa que a dimensão política tanto capacita como restringe, de forma bastante particular, as estratégias e operações 'econômicas' das CTNs. Tendo em vista a assimetria histórica entre Estados ou governos de países desenvolvidos e de países em desenvolvimento, isso também significa que a dimensão política internacional continua sendo mais 'governada' pelos primeiros do que pelos segundos.

Em resumo, THOMPSON (2000) desafia o argumento dominante de que a globalização econômica é o processo que monopoliza a organização da economia contemporânea, por meio das forças do livre mercado e da competição. Em outras palavras, desafiando os pressupostos ou interesses dos 'hiper-globalistas' e, conseqüentemente, a literatura dominante de GI, o autor argumenta que governança local continua sendo um espaço para ser disputado por Estados ou governos. A investigação de processos de internacionalização de empresas estatais, foco do presente artigo, permitiria o reconhecimento mais claro da importância desse aspecto de governança.

#### EM BUSCA DE UMA ABORDAGEM REALISTA

A área de EPI se dedica ao estudo da confluência e da interação de aspectos políticos e econômicos, com especial referência às estruturas e aos processos no nível internacional. Apesar de seus autores reconhecerem que o conceito de globalização ainda é impreciso, eles argumentam que a governança no contexto da globalização é o ponto que não pode deixar de ser problematizado. Mais especificamente, a questão central para esses pesquisadores é: há alguma forma de governança global para lidar com os processos decorrentes da globalização? (ver HIRST e THOMPSON, 1998).

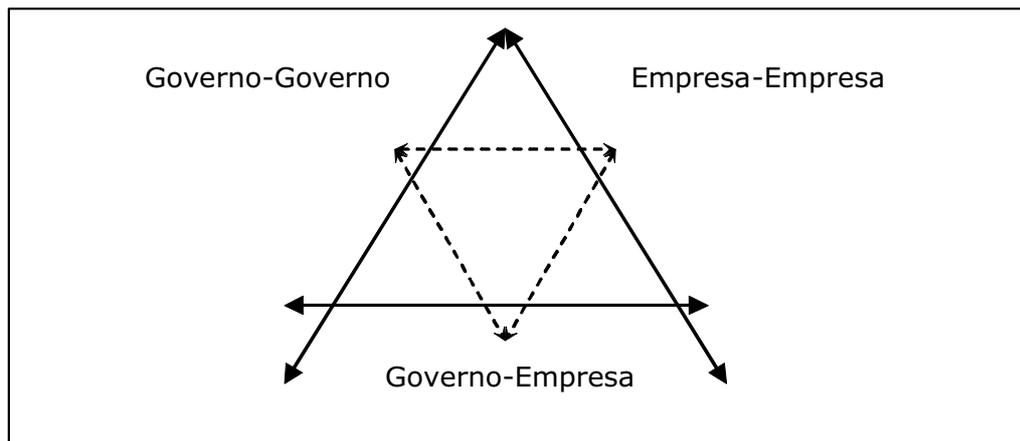
A literatura da área de EPI desafia a hegemonia da dimensão econômica e do privado que se observa na literatura dominante de GI. Seus autores argumentam que as interfaces entre as dimensões política e econômica merecem considerações específicas e que o analista deve preservar as propriedades dessas duas dimensões ao invés de promover a apropriação de uma pela outra. A principal contribuição da área de EPI é a problematização das complexas relações e interações entre autoridade – a dimensão política – e mercado – a dimensão econômica. Essa área do conhecimento é particularmente interessante para o entendimento realista de processos de internacionalização de empresas estatais. Susan STRANGE (1994), uma das mais importantes autoras na área, desenvolveu trabalhos intimamente relacionados ao entendimento da globalização, os quais são particularmente interessantes para o propósito de desenvolver um modelo realista em GI.

Com base na crescente interdependência observada nas décadas de 1970 e 1980, STOPFORD e STRANGE (1991) argumentam, em um amplo estudo de natureza interdisciplinar e baseado nas literaturas de EPI e negócios internacionais, que os governos passaram a depender de certos recursos controlados por CTNs. Mais especificamente, eles ressaltam que mudanças estruturais nas dimensões tecnológica, financeira e política 'obrigaram' os governos a cooperar com essas corporações. Esse argumento é equivalente ao argumento de que a globalização transformou práticas de governo em práticas de governança.

Os autores investigaram processos de negociação e de barganha, entre governo e empresa, em projetos de investimento em três países em desenvolvimento - Brasil, Malásia e Quênia. Um dos resultados desse estudo, o qual sustenta o argumento de que a área de GI deve problematizar tanto o nível de governança quanto o gerencial, é o modelo analítico proposto pelos autores, que contempla duas novas dimensões da diplomacia. Ou seja, além das tradicionais negociações entre Estados, as quais compõem a dimensão tradicional da diplomacia, o modelo dos autores indica que os Estados precisam negociar com as CTNs. Por seu lado, essas empresas formam alianças corporativas entre si para governar/gerenciar o mercado global (ver Figura 1). A interação simultânea do modelo de diplomacia triangular proposto pelos autores exige novas qualificações dos gerentes e administradores em termos de governança - as quais não vêm sendo reconhecidas por pesquisadores de GI - que são mais facilmente reconhecidas em investigações focadas em processos de internacionalização de empresas estatais.

Os autores concluem que governos em geral perderam poder de barganha para as CTNs, principalmente em países em desenvolvimento. Segundo eles, os Estados ainda controlam o acesso ao território e a mão-de-obra em cada território, enquanto as empresas controlam capital e tecnologia. Eles ressaltam, entretanto, que a importância mais elevada do capital e da tecnologia no sistema capitalista contemporâneo elevou, consideravelmente, o poder de barganha das CTNs.

**Figura 1 - Diplomacia Triangular e a Governança Internacional**



Fonte: STOPFORD e STRANGE (1991, p. 22).

Esta proposta desafia a abordagem 'gerencial' dominante na literatura de GI. A mesma nos leva a admitir que muito do desempenho e dos processos de internacionalização das CTNs ou de empresas estatais não podem ser explicados somente por questões, modelos e práticas do nível gerencial.

O modelo de diplomacia triangular sugere a existência de níveis dentro das organizações públicas e privadas, em termos de autoridade e de competência específicas, para o exercício de práticas e estratégias nos âmbitos específicos de 'governança' e de 'gerência/administração'.

O modelo também sugere que gerência e governança internacional dizem respeito não somente a empresas que se lançam ao mercado externo. Governos e empresas locais também estão intimamente envolvidos nesses processos; conseqüentemente, é importante que acadêmicos e praticantes reconheçam essa realidade. Mais especificamente, em países em desenvolvimento, as empresas estatais, as empresas em processo de privatização, ou as grandes empresas que têm o Estado como principal acionista, são as que mais exigem o reconhecimento dos níveis de governança e de gerência por parte dos pesquisadores. Cabe destacar, ainda, que esse tipo de preocupação é muito importante em países em desenvolvimento porque estes enfrentam problemas de assimetria tanto 'política', entre países, como também 'econômica', em relação às grandes CTNs.

O modelo permite que pesquisadores reconheçam os níveis de governança e de gerência, ainda que as interfaces entre esses níveis estejam por ser exploradas. Os autores deste artigo mostram que a investigação de processos de internacionalização de grandes empresas estatais pode contribuir para um melhor entendimento desses níveis e das correspondentes interfaces.

## METODOLOGIA

A pesquisa que originou o presente artigo teve como principal propósito identificar a importância das interfaces governo-empresa em processos de internacionalização de grandes empresas brasileiras. Buscava-se o desenvolvimento de um modelo interdisciplinar realista por duas razões: (a) economistas e cientistas políticos privilegiam o contexto externo e assumem que a organização em si não é importante, tratando-a como uma "caixa preta"; (b) pesquisadores em administração prestam pouca atenção aos contextos dos diversos países nos quais as organizações operam (GROSSE e BEHRMAN, 1992).

A metodologia de estudo de caso foi selecionada devido ao caráter exploratório da pesquisa e ao propósito dos pesquisadores de distinguir aparências e essência (RICHARDSON, 1999), por meio de uma investigação que fosse capaz de revelar problemas 'confusos' (WRIGHT et al., 1998) que são tipicamente simplificados por pesquisadores da área. Um processo de internacionalização específico foi selecionado: o projeto de importação de gás natural da Bolívia pela Petrobrás. Este projeto foi selecionado após um dos autores deste artigo ter entrevistado informalmente um diretor da empresa. Esse foi avaliado por nós como um "caso típico" (GIL, 1996, p. 122) por envolver uma das maiores empresas do Brasil - sob controle estatal e que vem passando por processos de intensa internacionalização e de 'corporatização' devido a certas dinâmicas criadas pela globalização do setor de energia - e por envolver questões de governança internacional.

De acordo com a literatura de estudo de casos, foram coletados diferentes tipos de dados e foram efetuadas triangulações com o principal propósito de distinguir fato e ficção (YIN, 1994). Dados secundários foram obtidos em diversas fontes, tais como relatórios corporativos, sítios na internet, artigos de jornais e revistas, antes e após as entrevistas com informante-chave. Após contatos preliminares com a empresa, foi identificado um informante-chave (MILES e HUBERMAN, 1994). Esse informante participara da 'força tarefa' criada no período de 1995-1999 para acompanhar as negociações dos contratos do projeto do gasoduto. O mesmo se desligou da empresa em 2001 e na época em que as entrevistas foram realizadas ele atuava como consultor na área de petróleo e gás.

Os autores argumentam que tópicos de poder e de política são usualmente omitidos por informantes devido a pressões impostas pelas corporações (EASTERBY-SMITH et al., 1991). O escândalo recente da Enron e as dificuldades enfrentadas por pesquisadores interessados no 'caso' exemplificam esse problema (COHAN, 2002). Por isso, e de acordo com a literatura crítica de metodologia (ALVESSON e DEETZ, 1999), consideramos adequada a escolha de um informante que tivesse vínculos não tão estreitos com a empresa na época em que as entrevistas foram realizadas. As entrevistas semi-estruturadas, sem uso de gravador de áudio, foram realizadas em maio de 2003.

## DESCRIÇÃO DO CASO

### BREVE HISTÓRICO DO PROJETO

A Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobrás), empresa estatal, é responsável pela produção e fornecimento de óleo e gás no Brasil - mais especificamente de opera-

ções de exploração, produção, refino, transporte, comércio e fornecimento. A empresa tem a internacionalização como o principal foco da nova estratégia corporativa para o período de 2001-2010. Diversos projetos, envolvendo diferentes países e redes de empresas, têm sido implementados. A Petrobrás Internacional S.A. (Braspetro), constituída em 1972, é a subsidiária responsável pela exploração e produção de gás e óleo no exterior – mais especificamente em Angola, Argentina, Colômbia, Equador, Líbia, Reino Unido, EUA, e novos projetos na Bolívia e na Venezuela. A construção do gasoduto Bolívia-Brasil, com extensão de 3.150 km, constitui-se no projeto mais importante na área de gás para a Petrobrás na década de 1990.

A Petrobrás detém 51% da parte brasileira do gasoduto (do restante, 25% pertencem ao consórcio BTB – composto pela britânica British Gas, australiana BHP Power e a norte-americana Tenneco – e 8% pertencem a Enron, também norte-americana). A Petrobrás possui, ainda, participação de 15% do gasoduto na parte boliviana. O restante pertence a *joint-venture* formada pela Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB) e a Enron, na proporção de 60:40. Cabe destacar que a participação de empresas estrangeiras nesse projeto resultou em implicações políticas internacionais. Por exemplo, políticos bolivianos se opuseram ao elevado poder da Enron na exportação de gás do país quando esta tentou aumentar sua participação por meio de aquisições de ações em um programa de capitalização da YPFB (KURTZ, 1997, p. 130).

Historicamente, a produção e o consumo de gás no Brasil têm sido inexpressivos em comparação com outras formas de energia, tais como petróleo e hidroeletricidade. Em final da década de 1990, o gás representava aproximadamente 2% do consumo total de energia (KURTZ, 1997, p. 68). Há previsões de que esta participação chegaria a 4% em 2000 e a 10% nos primeiros anos da década atual.

O projeto começou em 1991, quando a Petrobrás e a YPFB assinam uma carta de intenções com compromisso de compra e venda de gás. Em 1992, a YPFB e a Petrobrás decidem construir o gasoduto e atuar conjuntamente na exploração, produção, transporte e comercialização de gás na Bolívia. No ano seguinte, o primeiro acordo de compra e venda de gás foi assinado. Em 1996, as empresas assinaram o contrato definitivo de compra e venda de gás e de financiamento do gasoduto no trecho boliviano, o qual foi concluído em 1998. Em janeiro de 2001, finalmente, a Petrobrás Bolívia iniciou a exportação de gás natural para o Brasil.

A Petrobrás Bolívia foi constituída em 1995. Em 2001, foi criada uma *holding* – a Petrobrás Bolívia Inversiones y Servicios S.A. – para o atendimento de demandas legais e societárias, bem como para construir vantagens competitivas para as empresas pertencentes ou com participações na Petrobrás. Essa *holding* também foi criada para tentar evitar certos problemas de controle e gestão, em face das exigências da legislação boliviana para a criação de diferentes empresas para as distintas atividades dentro do setor de gás e petróleo.

## AS RELAÇÕES GOVERNO, EMPRESA E EMPRESA, EMPRESA

Segundo o informante, o desenvolvimento do projeto obteve importantes êxitos ao longo do período de 1992 a 1999, principalmente, se considerarmos que muitas tentativas de integração no contexto energético entre Brasil e Bolívia desde a década de 1950 fracassaram (ver SILVEIRA & COUTINHO, 1959; GUILHERME, 1959). No início, o principal problema era a não viabilidade econômica, em termos de escala, do projeto. Com propósito de obter maior volume de gás, para uso nas termoelétricas a serem construídas no Brasil e na Bolívia, foram firmados inúmeros contratos envolvendo várias empresas de grande porte, públicas e privadas e de capital nacional e internacional, nos dois países. Em paralelo, e ao longo de quase uma década de negociações, havia, por outro lado, pressões políticas para que o gasoduto, após sua construção, fosse parcialmente privatizado. Cabe destacar que há inclusive uma carta de intenções, de 1997, assumindo esse compromisso por parte do Ministério das Minas e Energia do Brasil.

Um segundo problema era a concessão de benefícios fiscais. Isso foi resolvido com a aprovação de acordo internacional de isenção de impostos, após um longo trâmite nos respectivos órgãos governamentais brasileiros. A Comissão de Relações Exteriores, a Câmara de Deputados, o Senado Federal e o Conselho Fazendário no nível estadual fizeram parte dessas questões de governança.

Um terceiro problema foi o financiamento do projeto, surgido a partir de 1995. Por envolver uma empresa estatal, havia os interesses do governo brasileiro. Era necessário buscar fontes de financiamento interno junto ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) para a compra antecipada de gás, e externo, junto ao Banco Mundial (BIRD) e ao Banco Interamericano de Desenvolvimento (IDB) para a construção do gasoduto.

Até aquele momento, os problemas no lado brasileiro para a execução do projeto se concentravam na Petrobrás. No lado boliviano, os problemas estavam relacionados à ausência de recursos por parte do governo daquele país e, conseqüentemente, à baixa atratividade para grandes corporações estrangeiras que tinham interesse em participar do projeto. Mais especificamente, a norte-americana Enron era uma das principais interessadas. Esta empresa, como importante investidora em diversos outros países e com envolvimento político substancial com governantes dos EUA, queria que o projeto fosse privado. Esse interesse era um assunto delicado para a Petrobrás e para o governo brasileiro.

A Petrobrás e a YPFB detinham, inicialmente, 50% cada na construção do gasoduto. Porém, metade da participação da YPFB foi transferida para a Enron. Esta se tornou então sócia da Petrobrás nos dois lados do gasoduto. Considerando o modelo de diplomacia triangular, não havia muito o que ser feito pela Petrobrás, visto que o governo boliviano não tinha condições para financiar os investimentos estruturais necessários para a exploração e o transporte do gás no lado da Bolívia.

Neste ponto, segundo o informante, cabe mencionar o interesse na privatização do projeto por parte das agências multilaterais, especificamente o BIRD e o IDB. Também cabe mencionar o interesse do governo norte-americano na participação de suas empresas na exploração, produção, transporte e comercialização do gás boliviano. Cabe, nesse sentido, destacar ainda uma questão que potencialmente inviabilizaria o projeto: as implicações ambientais da construção de um gasoduto que atravessaria um ecossistema reconhecidamente complexo como o Pantanal. A Petrobrás assumiu o risco integral nesse complicado âmbito ao decidir, a partir de 1992, pela realização do cadastramento dos proprietários de terra e pelos estudos de impacto ambiental, os quais foram executados em 1993. As questões de engenharia, envolvendo o traçado do gasoduto, também foram realizadas por conta e risco da Petrobrás, antes mesmo das negociações referentes à construção do gasoduto terem sido concretizadas. Isso significava, em termos operacionais, que a empresa estava pronta para o início da implementação do projeto a partir da licitação internacional para a compra dos tubos. Em termos de governança, esse tipo de resposta era explicado pelas pressões impostas pelo governo dos EUA e por algumas corporações - em especial a Enron - sobre a Petrobrás e sobre os governos brasileiro e boliviano.

Do lado do governo brasileiro, havia o temor, mesmo que não declarado oficialmente, da crise de energia no Brasil. Essa era uma das questões que mantinha a posição governamental favorável à participação de uma empresa estatal no projeto de importação de gás, apesar das pressões externas contrárias a tal posição.

É curioso notar que o projeto original de internacionalização estava centrado apenas no transporte de gás boliviano. No entanto, em função das questões de governança internacional, usualmente desconsideradas pela literatura dominante na área de GI, a Petrobrás 'decidiu' alterar substancialmente sua posição. Ao invés de se concentrar no transporte do gás, aguardando que as necessárias condições de infra-estrutura para exploração e transporte fossem criadas na Bolívia, a empresa "decidiu" buscar o gás na Bolívia. A proposta enviada ao governo boliviano contemplava a construção e financiamento do trecho boliviano do Gasoduto pela Petrobrás. O financiamento correspondia a um empréstimo de 280 milhões

de dólares e compra antecipada com pré-pagamento de tarifa durante 40 anos. No final das contas, a Petrobrás assumiu, conforme instigante declaração da própria empresa, o risco "de investir 2 milhões de dólares em um gasoduto que devia conectar um país que não contava com as reservas suficientes de gás, com outro que tampouco tinha mercado desenvolvido para o consumo desse gás". Esse tipo de processo o qual tem implicações sérias para o nível de gerência internacional, não pode, no entendimento tanto dos autores deste artigo quanto do informante-chave, ser corretamente compreendido ou analisado sem o reconhecimento do nível de governança internacional e do modelo de diplomacia triangular.

Cabe destacar, nesse sentido, a mudança de posição da Enron depois que a Petrobrás decidiu financiar o trecho boliviano do gasoduto. A Enron objetivava obter a concessão para a construção do gasoduto; caso não fosse possível, pleiteava uma participação, até mesmo como sub-contratada da Petrobrás. Para o correto entendimento dessa questão, é importante ressaltar a magnitude dos negócios da Enron na Bolívia nas áreas de petróleo e gás e, a partir de 1996, os crescentes investimentos feitos no Brasil em diversas áreas (em especial nas privatizações dos setores de energia e telecomunicações).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo mostrou que a área de GI apresenta uma abordagem dominante e que esta adota uma perspectiva que privilegia, ao invés de problematizar, os interesses e práticas de CTNs. Mais especificamente, o artigo argumenta que o foco excessivo dos pesquisadores de GI em questões 'gerenciais', principalmente por meio de investigações focadas em questões 'culturais' ou 'interculturais' da gerência - em detrimento de questões de 'governança' -, é explicado pela predominância de uma abordagem teórica de globalização que privilegia as CTNs. Os autores do presente artigo argumentam então que a área de GI deve problematizar não somente os aspectos de gerência, mas também os de governança. Mais especificamente, este artigo sugere que pesquisadores em GI no Brasil devem reconhecer teorias e conceitos que vêm sendo desenvolvidos pela área de EPI para lidar com a globalização.

O artigo mostra que um diálogo interdisciplinar entre as áreas de GI e de EPI pode ajudar na construção de abordagens que contemplem tanto questões de gerência quanto de governança. Esse tipo de abordagem de pesquisa é de central importância para pesquisas focadas na internacionalização de empresas estatais, tendo em vista a subordinação das mesmas aos interesses do Estado.

Os resultados do caso ressaltam a importância das interfaces governo-empresa, além das tradicionais interfaces governo-governo e empresa-empresa, no processo de internacionalização de uma empresa estatal. Correspondentemente, os autores do artigo argumentam que o uso do modelo de diplomacia triangular em pesquisa em GI pode também contemplar processos de internacionalização de empresas privadas brasileiras quanto de corporações estrangeiras no Brasil.

Dentre outras implicações, pesquisas focadas nas interfaces governança-gerência podem contribuir para o entendimento, no Brasil, sobre o tipo de qualificação que gerentes internacionais devem ter (LUZ, 1999) e sobre a importância de subsidiárias, tanto para empresas estatais como para CTNs, para a obtenção de vantagens competitivas (ANDERSSON et al., 2001).

Por um lado, este artigo sugere que administradores ou gerentes internacionais, tanto na matriz quanto nas subsidiárias, estão tendo que aprender na prática a lidar com as questões e os níveis de governança-gerência porque a academia de GI ainda não despertou para tais questões 'práticas'. Por outro lado, os autores sugerem que, se este artigo motivar o reconhecimento de tais questões e níveis de análise pelos âmbitos da educação e da pesquisa teremos atingido nosso principal objetivo.

## REFERÊNCIAS

- ALVESSON, M. & DEETZ, S. 1999. *Doing Critical Management Research*. London: Sage.
- ANDERSSON, V.; FORSGREN, M.; HOLM, V. 2001. Subsidiary Embeddedness and Competence Development in MNCs – A Multi-Level Analysis, *Organization Studies*, 22, 6: 1013-1034.
- ARBIX, G. 2000. Guerra fiscal e competição intermunicipal por novos investimentos no setor automotivo. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, 43: 5-43.
- BARTLETT, G. & GHOSHAL, S. 1989. *Managing Across Borders*. London: Century.
- CHANG, S. & HA, D. 2001. Corporate governance in the twenty-first century: new managerial concepts for supranational corporations, *American Business Review*, June: 32-44.
- CHEN, Y. 2004. Effective public affairs in China: MNC-government bargaining power and corporate strategic for influencing foreign business policy formulation. *Journal of Communication Management*, v. 8, n. 4, p. 395-413.
- COHAN, J. 2002. "I didn't know" and "I was only doing my job": Has Corporate Governance Careened Out of Control? A Case Study of Enron's Information Myopia. *Journal of Business Ethics*, 40: 275-299.
- CONTRACTOR, F. 2000. The raisons d'être for international management as a field of study, *Journal of International Management*, 6: 3-10.
- DICKEN, P. 1998. *Global Shift*. 3rd ed., London: Paul Chapman.
- DOZ, Y. 1986. Government policies and global industries. In: PORTER, M. (ed.) *Competition in Global Industries*. Boston: Harvard Business School.
- FORSGREN, M. *Managing the Internationalization Process*. London: Routledge, 1986.
- GIL, A. 1996. *Como Elaborar um Projeto de Pesquisa*. São Paulo: Atlas.
- GILPIN, R. 2001. *Global Political Economy*. Princeton: Princeton University Press.
- GLADWIN, T. & WALTER, I. 1980. *Multinationals under Fire: Lessons in the Management of Conflict*. New York: John Wiley & Sons.
- GROSSE, R. & BEHRMAN, J. 1992. Theory in International Business. *Transnational Corporations*, 1: 93-126.
- GUILLERME, O. 1959. *Roboré. A luta pelo petróleo boliviano*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos.
- HALEY, U. 2001. *Multinational Corporations in Political Environments*. Singapore: World Scientific.
- HELD, D. & MCGREW, A. 2000. *An Introduction to the Globalization Debate*. Cambridge: Polity Press.
- HELD, D.; MCGREW, A.; GOLDBLATT, D. & PERRATON, J. 1999. *Global Transformations – Politics, Economics and Culture*. London: Polity Press.
- HIRST, P. & THOMPSON, G. 1998. *Globalização em questão. A economia internacional e as possibilidades de governabilidade*. Petrópolis: Vozes.
- HUSE, M. 2003. Renewing Management and Governance: New Paradigms of Governance? *Journal of Management and Governance*, 7: 211-221.
- KLIJN, E. H. & KOPPENJAN, J. F. 2000. Public management and policy networks. Foundations of a network approach to governance. *Public Management*, 2: 135-158.

- KORTEN, D. 2001. *When Corporations Rule the World*. Bloomfield: Kumarian Press.
- KURTZ, D. 1997. *Natural Gás in Latin América. Development and privatisation*. London: Financial Times Energy Publishing.
- LUZ, T. 1999. Desafios da Gerência Internacional e Novas Competências, In: RODRIGUES, S. (org.) *Competitividade, Alianças Estratégicas e Gerência Internacional*. São Paulo: Atlas.
- MARTÍNEZ, Z. & TOYNE, B. 2000. What is international management, and what is its domain? *Journal of International Management*, 6: 11-28.
- MOTTA, P. 1999. *Gestão Contemporânea: A Ciência e a Arte de Ser Dirigente*. 10ª ed. São Paulo: Record.
- MURTHA, T. & LENWAY, S. 1994. Country capabilities and the strategic state: how national political institutions affect multinational corporations' strategies. *Strategic Management Journal*, v.15, p. 113-129.
- OHMAE, K. 1990. *The Borderless World: Power and Strategy in the Interlinked Economy*. New York: Free Press.
- PARKER, B. 1997. Evolução e Revolução: da Internacionalização à Globalização. In: CLEGG, S.; HARDY, C. & NORD, W. (orgs.) *Handbook de Estudos Organizacionais*. São Paulo: Atlas.
- PORTER, M. 2000. Location, Competition, and Economic Development: Local Clusters in a Global Economy. *Economic Development Quarterly*, 14: 15-34.
- PORTER, M. 1993. *A Vantagem Competitiva das Nações*. Rio de Janeiro: Campus.
- PRAHALAD, C. K. & DOZ, Y. 1987. *The Multinational Mission: Balancing Local Demands and Global Vision*. New York: The Free Press.
- PRAHALAD, C. K. & LIEBERTHAL, K. 1998. The End of Corporate Imperialism. *Harvard Business Review*, July-August: 69-79.
- RICHARDSON, R.J. 1999. *Pesquisa Social. Métodos e Técnicas*. São Paulo: Atlas.
- RICKS, D; TOYNE, B. & MARTINEZ, Z. 1990. Recent Developments in International Management Research. *Journal of Management*, 16: 219-253.
- RUGMAN, A. & D'CRUZ, J. 2000. *Multinationals as Flagship Firms*. Oxford: Oxford University.
- SADLER, D. 1992. Industrial policy of the European Community: strategic deficits and regional dilemmas. *Environment and Planning*, v.24, p.1711-1730.
- SCHOLTE, J. A. Global Civil Society. In: WOODS, N. *The Political Economy of Globalization*. New York: St. Martin's Press: 2000.
- SKLAIR, L. 2001. *The Transnational Capitalist Class*. Oxford: Blackwell.
- SILVEIRA, J. & COUTINHO, L. 1959. *História de uma conspiração*. Rio de Janeiro: Coelho Branco.
- SOROS, G. 1998. *The Crisis of Global Capitalism*. London: Little & Brown.
- STOPFORD, J. & STRANGE, S. 1991. *Rival States and Rival Firms: Competition for World Market Shares*. Cambridge: Cambridge University Press.
- STRANGE, S. 1994. *States and Markets*. Second edition. London: Pinter Publishers.
- \_\_\_\_\_. 1996. *The Retreat of the State*. Cambridge: Cambridge University Press.
- THOMPSON, G. 2000. Economic globalization ? In: HELD, D. (ed.) *A globalizing world? culture, economics, politics*. London, New York: Routledge, Open University.

WELLS, Jr., L. 1998. Multinational and the developing countries, *Journal of International Business Studies*, v.29, n.1, p.101-114.

WENSLEY, R. 2004. Isabella Beeton: Management lessons from the kitchen. *Business Strategy Review*, v.15, n. 3, p. 66-72.

WILSON, R. Understanding Local Governance: an international perspective. 2000. *Revista de Administração de Empresas*, São Paulo, v. 40, n.2, Abr./Jun. p. 51-63.

WORLD BANK. 1992 *Governance and development*. Washington, DC: The World Bank.

\_\_\_\_\_. *Development in Practice. Governance. The World Bank's Experience*. Washington, DC: The World Bank, 1994.

WRIGHT, L.; LANE, H. & BEAMISH, P. 1988. International management research: Lessons from the field. *International Studies of Management and Organization*, XVIII: 55-71.

YIN, R. 1994. *Case Study Research: Design and Methods*. Thousand Oaks, CA: Sage.