

REGULAÇÃO ECONÔMICA DO SETOR PETROLÍFERO NO BRASIL: ANÁLISE DAS AÇÕES DA ANP NO PERÍODO DE 1997 A 2008

ECONOMIC REGULATION OF PETROLEUM SECTOR IN BRAZIL: ANP ANALYSIS OF SHARES OF THE PERIOD 1997 TO 2008

Recebido 15-04-2013
Aceito 25-01-2014

Antonio Carlos de Campos¹
Daniela Toyotani Camacho²

RESUMO

O setor petrolífero brasileiro, durante os anos 90, passou por uma significativa mudança em função da flexibilização do monopólio estatal, o que permitiu a entrada de empresas privadas e estatais para o desenvolvimento de todo processo produtivo petrolífero. Diante disso, houve a necessidade de regular esse setor, com o propósito de estruturar um sistema eficiente e competitivo. Assim sendo, o presente estudo procura investigar e analisar o processo de regulação do setor petrolífero no contexto brasileiro, no período de 1997 a 2008, por meio de sua agência reguladora, a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biodiesel (ANP). Como procedimento metodológico abordou-se a regulação econômica no Brasil e o papel da agência reguladora do setor petrolífero, empregando dados da ANP. Observou-se na fase inicial da cadeia produtiva do petróleo, a exploração e a produção petrolífera, que a ANP regula a entrada de empresas neste setor por meio de um processo licitatório. A fase de transporte e refino apresentou-se como menos competitiva, contando com a fiscalização da ANP. Na etapa final de distribuição e revenda verificou-se elevada competitividade, com esta agência reguladora monitorando a qualidade dos produtos derivados do petróleo e os preços praticados no mercado.

Palavras-chave: Regulação econômica. Setor petrolífero. Agências reguladoras.

¹ Possui graduação em Ciências Econômicas pela Universidade Estadual de Maringá – UEM. Mestrado em Ciências Econômicas pela Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz – ESALQ. Doutorado em Desenvolvimento Econômico pela Universidade Federal do Paraná – UFPR. Atualmente é professor associado na Universidade Estadual de Maringá – UEM. Maringá, Paraná, Brasil. Email: accampos@uem.br

² Possui graduação em Ciências Econômicas pela Universidade Estadual de Maringá – UEM. Maringá, Paraná, Brasil. Email: danyriwe@gmail.com

ABSTRACT

The Brazilian oil sector during the 90s, underwent a significant change in function of relaxing the state monopoly, allowing the entry of private and state companies for the development of the entire production process oil. So, there was a need to regulate this sector, with the purpose of designing an efficient and competitive. Therefore, this study was to investigate and analyze the process of regulating the oil industry in the Brazilian context, from 1997 to 2008, through its regulatory agency, the National Agency of Petroleum, Natural Gas and Biofuels (ANP). As methodological procedure addressed the economic regulation in Brazil and the role of the regulatory agency of the oil sector, using data from this regulatory agency. Observed in the initial production of oil, exploration and oil production, the ANP regulates the entry of firms in this sector through a bidding process. The phase of transport and refining presented being less competitive, with the supervision of the ANP. In the final step distribution and resale there was highly competitive, with this regulatory agency monitoring the quality of petroleum products and prices in the market.

Keywords: Economics regulation. Oil sector. Regulatory agencies.

1 INTRODUÇÃO

O ano de 1997 constitui um marco para a regulação do setor petrolífero brasileiro devido à Lei do Petróleo (BRASIL, Lei n. 9.478, de 6 de agosto de 1997), que permitiu ao Estado a contratação de empresas privadas e estatais para o desenvolvimento das seguintes atividades: exploração, desenvolvimento, produção e transporte de petróleo e gás natural que, até então, eram executadas exclusivamente pela empresa estatal Petrobrás.

O período de 1997 a 2008 apresenta um cenário de mudanças, em virtude da flexibilização do monopólio estatal, cria a necessidade de um processo de regulação concorrencial e competitiva, a cargo das agências reguladoras, destacando-se aqui a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP). A flexibilização do setor petrolífero foi realizada por intermédio de algumas subsidiárias do Sistema Petrobrás, através do investimento direto de capital de caráter privado na fase *upstream*³, da abertura da atividade de refino e da importação ou exportação de petróleo e derivados. Assim, cabe a ANP fiscalizar e regulamentar este mercado dinâmico da economia. Contudo, tal setor é ainda muito concentrado em poucos operadores, devido a barreiras como: condições específicas impostas pelas suas características tecnológicas, condições financeiras e de mão-de-obra, dentre outras.

Deste modo, no contexto mundial atual, a variação dos preços do petróleo – com elevações abruptas, seguido por mínimas quedas contínuas – e a forma em que esses preços são influenciados, constituem alvo de políticas econômicas, principalmente daquelas economias que possuem este insumo como o mais relevante em sua matriz energética. Logo, é de suma importância compreender a dinâmica deste setor no caso brasileiro, cujo comportamento pode ser moldado pela ANP.

Uma das atribuições da ANP é calcular e distribuir os valores advindos dos *royalties*, que são pagos diretamente pelas empresas produtoras de petróleo e gás natural aos municípios, aos estados e à União. Entretanto, não compete à ANP recolher e pagar esses valores, somente calculá-los. Nesse aspecto, os recursos advindos dos *royalties*, para os municípios, que sofrem as externalidades, são importantes, como um dos fatores que podem propiciar a melhora no padrão de vida da população local.

Neste contexto, torna-se importante compreender a função da agência reguladora do

³ Para um melhor entendimento, o processo de extração de petróleo envolve diferentes etapas, sendo as seguintes: *upstream* (fases de exploração e produção), *middlestream* (transporte e refino) e *downstream* (distribuição e revenda). Assim, cabe a ANP regular cada uma dessas etapas, apesar da regulação ocorrer de diferentes maneiras.

setor petrolífero e os resultados de suas ações na defesa da concorrência. Além disso, faz-se necessário, também, avaliar de que modo as práticas anticompetitivas dos agentes econômicos estão sendo evitadas, de modo a garantir uma melhor alocação dos recursos no próprio mercado.

O objetivo geral do presente estudo consiste, portanto, em revelar o processo de regulação do setor petrolífero no contexto brasileiro, no período de 1997 a 2008, evidenciando as formas encontradas para regular e introduzir a concorrência neste setor, a partir da fase de extração até a comercialização do petróleo no Brasil. De forma complementar, procura-se identificar se houve captura da agência reguladora nas rodadas de licitações para exploração e produção de petróleo.

Para conquistar esse objetivo, o presente artigo encontra-se estruturado em mais cinco seções, além desta introdução e das conclusões. Na próxima seção, abordam-se os aspectos metodológicos, evidenciando os procedimentos da pesquisa, bem como a fonte de dados. Na terceira seção encontra-se a revisão de literatura, que abordará a Teoria da Regulação sob a ótica de vários autores, permitindo um melhor entendimento a seu respeito. A quarta seção aborda a regulação econômica no Brasil, explicitando as agências reguladoras e seus respectivos períodos de criação. Na sequência, quinta seção, como resultados do trabalho, pretende-se evidenciar a distinção das várias funções da agência reguladora do setor petrolífero, a ANP. A sexta seção analisa a regulação econômica do processo petrolífero brasileiro em cada fase de seu processo. Por fim, serão feitas as conclusões.

2 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

O procedimento utilizado na elaboração deste artigo foi pesquisa bibliográfica, utilizando-se do embasamento teórico que sustentam o desenvolvimento deste trabalho. A este respeito, Lakatos e Marconi (1999) enfatizam que o levantamento bibliográfico, já publicado sobre o tema proposto, permite o esforço paralelo na análise de pesquisa e manipulação das informações. É sob esta perspectiva que a metodologia deste trabalho concentra-se em um estudo de caso sobre a regulação econômica do setor petrolífero brasileiro, cuja agência reguladora é a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP). Por conseguinte, será efetuado um estudo sobre a atuação desta agência reguladora, a fim de identificar e avaliar quais práticas competitivas que existem no setor e quais são as barreiras à entrada de novas firmas que a ANP vêm regulando dentro de todas as esferas do processo produtivo petrolífero.

Para tal fim, esta análise contará com dados estatísticos e informações – tanto pelo meio eletrônico, quanto em boletins impressos – divulgados pela própria ANP (vários anos), pelo Grupo de Energia da Universidade Federal do Rio de Janeiro e pela seção do Conselho Administrativo de Defesa da Concorrência do Ministério da Justiça (CADE).

Os dados alocam-se em categorias conforme a fase do processo do setor petrolífero, ao qual estão inseridos: *upstream* (fases de exploração e produção), *middlestream* (transporte e refino) e *downstream* (distribuição e revenda). As informações existentes na base de dados da ANP permitem realizar análises variadas – quantitativas e qualitativas – sobre as rodadas de licitação da produção e exploração de petróleo da Petrobrás, a qual se constitui em objeto de análise deste artigo.

Este trabalho possui a abordagem de diversos autores, que tratam do tema acerca da regulação econômica e também, outros aspectos pertinentes a este tema como, uma revisão de literatura. Dentre os autores estão Stigler (1975), que discorre uma análise sobre a existência da regulação, cujo foco central é a Teoria da Captura. Isto é, considera-se que o governo possa ser capturado por interesses de um grupo privado. Deste modo, Fiani (1998) aborda as falhas do

governo, realizando uma comparação semelhante às falhas de mercado. Neste aspecto, as falhas de governo estão relacionadas com o favorecimento de grupos de interesse, originando a captura das instituições reguladoras do Estado por interesses privados.

3 A REGULAÇÃO DA ATIVIDADE ECONÔMICA

A estrutura de mercado que sustenta este trabalho, a qual será desenvolvida nesta seção, é o mercado de concorrência imperfeita, especialmente a estrutura de mercado oligopólica, cuja definição dada por Pindyck e Rubinfeld (2006) é a seguinte:

Em mercados oligopolistas, os produtos podem ou não ser diferenciados. O importante é que apenas algumas empresas são responsáveis pela maior parte ou por toda a produção. Em alguns desses mercados, algumas ou todas as empresas obtêm lucros substanciais no longo prazo, uma vez que barreiras à entrada tornam difícil ou impossível que novas empresas entrem no mercado. [...] Pelo fato de haver poucas empresas concorrendo, cada uma deve considerar cautelosamente como suas ações afetarão empresas rivais, bem como as possíveis reações que suas concorrentes terão (PINDYCK; RUBINFELD, 2006, p. 378).

Analisando as diferentes estruturas de mercado, percebe-se que existe alguma forma de ineficiência que acaba gerando algum custo social, ou seja, uma perda de bem-estar. Em função disso, há a necessidade de políticas públicas para promover uma melhor eficiência desses mercados. Neste sentido, a regulação econômica é um instrumento, pelo qual se possibilita a defesa da concorrência, a ponto de reduzir ou até eliminar práticas anticompetitivas.

A política de defesa da concorrência, na ótica de Amorim (2006) e Mello (2002), tem o papel de garantir a existência de condições de competição, protegendo ou incentivando a formação da competitividade, com a finalidade de induzir a maior eficiência econômica possível, advinda do funcionamento dos mercados. Essa concorrência deve ser promovida nos vários âmbitos de atuação do Estado por meio de sistemas legais. No caso brasileiro, existem as leis de defesa da concorrência ou leis antitrustes⁴.

Neste contexto, a importância da regulação se dá para minimizar e evitar as falhas de mercado e buscar a universalização dos serviços ou produtos do setor regulado. Conforme o exposto por Galvão Jr. e Paganini (2009), um dos papéis da regulação é fazer cumprir, por meio das políticas regulatórias, as macrodefinições que foram decididas nas políticas públicas setoriais, que fazem parte das metas dos poderes executivo e legislativo. Para, assim, desenvolver mecanismos que incentivem a eficiência das empresas reguladas, conseqüentemente, mais recursos poderiam ser encaminhados para a expansão da infraestrutura. Nesse contexto, a figura 1 detalha o funcionamento do mercado na presença da regulação. Além disso, esta figura mostra a alternativa à regulação, que seria a propriedade estatal. Contudo, Marques Neto (2005) argumenta a favor da regulação das empresas estatais, os seus argumentos são os seguintes: o interesse das empresas e de seus controladores podem não representar o interesse público; não existência de divisão de papéis entre regulado e regulador; e, sendo a regulação um instrumento estatal, ocorre incompatibilidade com o regime jurídico.

⁴ Os órgãos brasileiros incumbidos da aplicação da lei de defesa da concorrência são o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE), autarquia responsável no julgamento dos casos; a Secretaria de Direito Econômico do Ministério da Justiça (SDE), com competência de investigar e instruir os processos; e a Secretaria de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda (SEAE), com função de realizar pareceres econômicos sobre os casos analisados (MELLO, 2002).

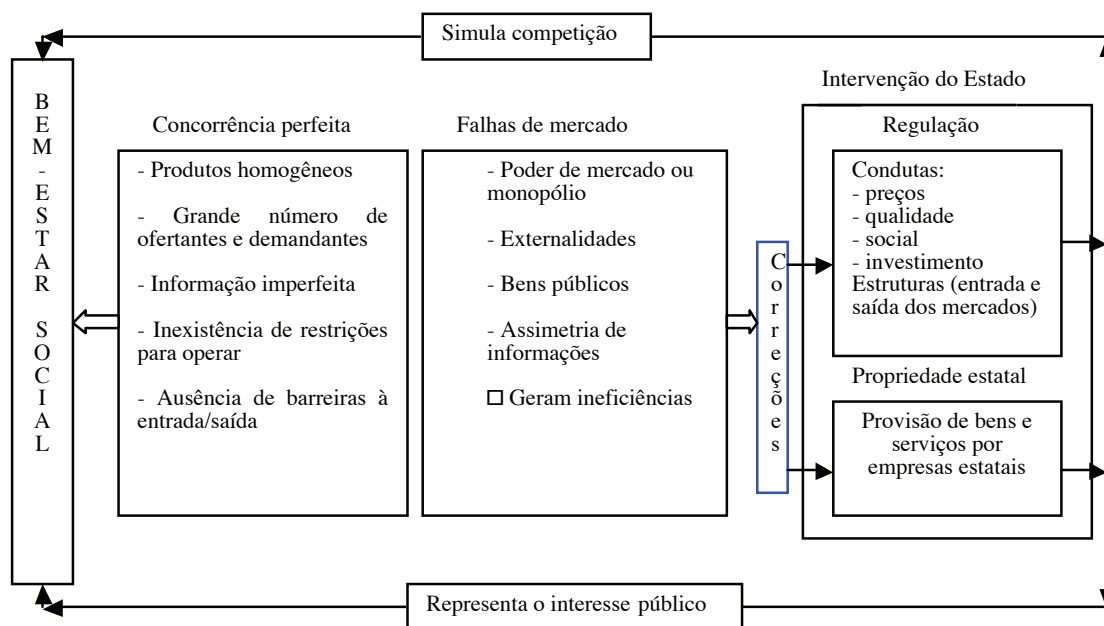


Figura 1 – Pressupostos para intervenção do Estado na economia.
Fonte: Galvão Jr.; Paganini, 2009, p. 82. Adaptação dos autores.

De acordo com Fiani (1998), as iniciativas de regulação econômica, até aproximadamente 1970, eram fundamentadas na análise tradicional do bem-estar, o que permitia a teoria econômica formalizar a intervenção do Estado na economia. Desta maneira, esta análise “busca definir sob que condições a busca do auto-interesse na atividade econômica conduz ao bem comum e sob que condições ela não o faz” (FIANI, 1998, p.10).

O marco inicial acerca da análise do bem-estar se deu com a publicação: “The Economics Welfare”, de Arthur C. Pigou (STIGLER, 1975). A partir desta obra, discorreram-se análises a respeito da regulação econômica, além do papel do Estado na economia. Desse modelo, surgiu o primeiro teorema fundamental do bem-estar social, cuja finalidade era compreender o conceito de falhas de mercado e a maneira como estas falhas afetam a solução regulatória, postulando o seguinte: “(a) se existir um número suficiente de mercados, (b) se todos os consumidores e produtores se comportam competitivamente e (c) se existir um equilíbrio é ótimo de Pareto” (FIANI, 1998, p.11). Segundo o modelo anteriormente mencionado, a situação de equilíbrio pode ser abalada nos casos de comportamentos não competitivos (item c), sendo que o comportamento competitivo dos agentes determina o monopólio natural (item b).

Assim, a regulação econômica pode ser entendida como uma ação do Estado, cujo objetivo é limitar os graus de liberdade que os agentes têm no seu processo de tomada de decisões (FIANI, 1998). Ressalta-se que em alguns casos, o termo coordenação é tratado de forma similar ao termo governança (*governance*). A esse respeito, segundo Arruda, Madruga e Freitas JR. (2008), a governança deve garantir que os recursos sejam empregados de forma eficiente e eficaz, nos objetivos e nas metas da organização produtiva, de forma a maximizar seus resultados econômicos. Nesse âmbito, na visão de Viscusi; Vernon; Harrington (1995), a regulação econômica pode ser interpretada como um mecanismo institucional formal de coordenação, sendo sustentada pela ameaça de sanção.

As has long been noted, the key resource of government is the power to coerce. Regulation is the use of this power for the purpose of restricting the decisions of economic agents. [...] Economic regulation typically refers to government-imposed restrictions on firm decisions over price, quantity, and entry and exit (VISCUSI; VERNON; HARRINGTON, 1995, p.307)

Historicamente, os setores de infraestrutura podiam ser considerados monopólios naturais⁵. A posição de monopolistas conferia-lhes certo poder de mercado, em seus setores de atuação. Para evitar o abuso de poder de mercado, os preços dos serviços prestados por essas empresas foram objeto de regulação, tanto pela nacionalização das empresas atuantes nesses setores, quanto pela criação de órgãos reguladores (FAGUNDES; PONDÉ; POSSAS; 1998).

Segundo Fagundes; Pondé; Possas (1998), a tecnologia tem contribuído para provocar mudanças nas condições estruturais dos setores de serviços de infraestrutura, ou seja, o desaparecimento dos monopólios naturais em determinados segmentos de mercado. Por outro lado, ainda há atividades que possuem alguma parte da cadeia produtiva com características de monopólios naturais, como, por exemplo, os segmentos de energia, eletricidade, telecomunicações e transporte. Desta maneira, conforme a teoria econômica tradicional, os monopólios naturais estarão sujeitos a regimes de regulação⁶. Isso pode ser explicado pelos ganhos de custos unitários associados à instalação e operação de uma única unidade de planta ou empresa.

Viscusi; Vernon; Harrington (1995) explicam que a regulação é necessária, sob a ótica do bem-estar social, para se evitar que a livre operação de uma única empresa privada acabe por restringir a quantidade ofertada e praticar preços de monopólio. Em outro aspecto, que a livre operação de várias empresas privadas com escalas sub-ótimas, implique preços e custos elevados, embora as margens de lucro possam ser reduzidas. Outro fator é que a produção estatal, com uma escala de produção eficiente, esteja submetida a ineficiências advindas de uma gestão politizada ou meramente sem incentivos para buscar ganhos de produtividade e qualidade.

Por conseguinte, o objetivo principal da regulação é promover o bem-estar do consumidor. Entretanto, também busca uma melhora da eficiência alocativa, distributiva e produtiva. Outra questão tratada pela regulação é a universalização e a qualidade dos serviços, por um preço justo. A interconexão entre os diferentes provedores também é alvo da regulação, devido à interoperabilidade da rede pública. Também se encontram na pauta dos objetivos a segurança e a proteção ambiental. Para a realização desses objetivos é necessário definir as regras de concorrência, estabelecendo-se “quais mercados serão abertos, para quantos concorrentes e como assegurar uma justa competição; e a determinação da estrutura tarifária” (GIAMBIAGI; ALÉM; 2001, p. 401).

Para Fagundes; Pondé; Possas (1998), a regulação permite a produção capitalista. Contudo, restringe a autonomia das decisões das empresas reguladas, determinando regras de conduta administrativas. Quanto às regras, estas buscam limitar a entrada e saída em um mercado, especificar a qualidade dos produtos ofertados e fórmulas para a determinação dos preços dos produtos ofertados.

No entanto, de acordo com Fiani (1998), existe um lado negativo presente na teoria da regulação econômica: o órgão regulador pode ser ‘capturado’ por grupos de interesse⁷. Esses grupos de interesse objetivam a apropriação de renda econômica, ou seja, o retorno vindo de um determinado recurso econômico, descontando o custo de oportunidade. Esta abordagem forneceu bases para a Teoria da Captura, em que as instituições reguladoras do Estado sofrem a

⁵ Estrutura na qual se opera com custos de produção, para um dado nível de produção, menores quando comparados com uma estrutura de mercado competitiva. Isto é, apresenta significativas economias de escala e/ou escopo – se for um segmento multiprodutor – comparado ao tamanho do mercado, calculado para um preço ao nível do custo médio mínimo – escala mínima eficiente (FAGUNDES; PONDE; POSSAS; 1998).

⁶ Mais detalhes podem ser encontrados em PINTO, Jr., H. Q; FIANI, R. Regulação econômica. In: KUPFER, David & HASENCLEVER, Lia (Org.). **Economia Industrial**: fundamentos teóricos e práticos no Brasil. 8ª ed. Rio de Janeiro, Elsevier, 2002. Cap. 22, p. 515-544.

⁷ “[...] associações que visam promover o interesse comum de seus membros” (FIANI, 1998, p. 13).

captura por interesses privados. O favorecimento se daria por meio de regras de fixação de tarifas ou pela restrição à entrada de novos produtores.

A importância do poder regulador não pode ser descartada nesta situação de captura, pois uma atividade com característica de monopólio natural, com desregulamentação total, permitiria que o monopolista agisse sobre todo o mercado sem qualquer tipo de restrição. Isto é, a desregulamentação não levaria a um resultado eficiente. Assim, é necessária a constituição de uma estrutura regulatória que previna a ocorrência da captura.

A teoria da regulação econômica possui três modelos que analisam a captura no processo regulatório: a de Stigler, Peltzman e Becker⁸. Deste modo, os modelos de Stigler, Peltzman e Becker deslocaram a ótica das falhas de mercado acerca da regulação econômica para outro objeto de estudo, que seria a formação de grupos de interesse em uma dada indústria, objetivando o *rent-seeking*, conforme destacado por Fiani (1998).

Quanto aos instrumentos da regulação, na ótica de Viscusi; Vernon; Harrington (1995), a regulação utiliza do controle de variáveis como o preço, a quantidade e o número de firmas. Em menor escala, incluem-se variáveis como a qualidade do produto e investimento.

No extremo oposto, existe outra ótica acerca da regulação: a regulação pela equidade. Segundo Marinho (2006), esta corrente defende a promoção do interesse público, colocando de lado os conceitos de falha de mercado e a captura das agências regulatórias, sendo abordada pelos seguintes autores Reynolds (1981), Kling (1988) e Trebing (1987)⁹. Deste modo, a regulação pela equidade tem o seguinte foco:

[...] a regulação deve promover o interesse público, deve redistribuir riqueza e/ou renda, deve contemplar o critério de equidade e explorar novos arranjos institucionais. A matriz regulatória de uma sociedade deve conter um equilíbrio de metas de eficiência e de equidade aceitáveis pelos membros da sociedade e ser flexível para se ajustar às mudanças nas condições sociais, políticas e ambientais (MARINHO, 2006, p. 34).

Para Reynolds (1981), a teoria da regulação deve considerar a estrutura institucional da sociedade, além dos valores sociais e éticos, ou seja, deve englobar mais fatores do que a eficiência. Dentre estes fatores também estão os aspectos sinérgicos da economia e os efeitos das regulações isoladas que devem ser levadas em conta nesta teoria da regulação com vistas à equidade¹⁰. Quanto à captura, o autor afirma que isso é possível desde que o grupo regulado seja suficientemente coeso para imobilizar os recursos necessários para ter a sua disposição regras e/ou comissões regulatórias.

Partindo da análise de Reynolds (1981), Kling (1988) que considera a regulação como um processo evolucionário, dirigido por forças sociais subjacentes. Nesta “perspectiva evolucionária”, segundo Crubellate, Mendes e Leonel Jr. (2009), as organizações produtivas passam a entender a dinâmica de elaboração de ação estratégica como sendo essencialmente influenciada pelos arranjos institucionais, bem como, determinantes dos próprios arranjos existentes. Desta forma, essa evolução tem como base a existência de novas tecnologias e o modo que a disponibilidade de informação e as barreiras de custo de transação impactam na capacidade de mobilização da sociedade. Assim, o desenvolvimento da tecnologia reduz os custos de transação e de informação, que permeiam a mobilização dos interesses públicos, o que enfraqueceria a regulação de benefício privado em detrimento da regulação de interesse público.

⁸ Uma apresentação, análise e comparação entre estes modelos pode ser encontrado em Fiani (1998)

⁹ Para maiores esclarecimentos a respeito da regulação pela equidade ver LOWE, Peter. The reform of utility regulation in Britain: some current issues in historical perspective. *Journal of economic issues*, v. 32, nº1, 1998.

¹⁰ Não-mercado são instituições que auxiliam a regulação do mercado, reforçando o sistema de ética vigente, como, por exemplo, os costumes, a tradição, a religião, a propaganda, a educação e a opinião pública (REYNOLDS, 1981).

Na opinião de Trebing (1987), a intervenção do governo ocorre em função da concentração de poder, cuja origem se dá nas sociedades industrializadas. Os efeitos seriam a incerteza, falhas de comportamento, custos não compensados e efeitos distributivos adversos. Então, a regulação seria necessária para corrigir os setores em que os mercados apresentassem essas imperfeições. Nesse sentido, a regulação promoveria o interesse público ou valores sociais que não conseguiram derivar das orientações do mercado, explorando a criação de novos arranjos institucionais.

Deste modo, os autores Reynolds (1981), Kling (1988) e Trebing (1987) propõem uma visão equitativa a respeito da regulação, ampliando os conceitos da regulação pela eficiência e inserindo a criação de novos arranjos institucionais decorrentes da própria dinâmica da regulação.

Portanto, o sistema regulador deve proporcionar a independência da agência reguladora e instrumentos que estimulem a eficiência produtiva e alocativa, buscando promover o interesse público. A independência da agência reguladora deve ser entendida como a capacidade de recorrer preferencialmente ao atendimento dos direitos e interesses do consumidor e a eficiência da indústria, em detrimento de outros objetivos incompatíveis. (GIAMBIAGI; ALÉM, 2001).

4 A REGULAÇÃO ECONÔMICA NO BRASIL

De acordo com Oliveira, Fujiwara e Machado (2005), o Estado brasileiro participou diretamente na produção de bens e serviços e na indução do processo de industrialização, principalmente entre as décadas de trinta a oitenta. Entretanto, a partir dos anos noventa com o processo de abertura econômica e financeira e com intenso processo de privatizações, ocorreu uma transformação, em que o Estado assumiu um papel de regulador na esfera da produção de bens e serviços.

A Lei Federal n. 8.031/90 – Programa Nacional de Desestatização – representou marco na redução da intervenção direta do Estado Brasileiro na economia. Esta primeira fase de transformação do papel do Estado na economia foi caracterizada somente pela privatização de empresas públicas atuantes em mercados que não requerem o estabelecimento de um marco regulatório específico, como os setores siderúrgico, petroquímico e de fertilizantes. O Plano Diretor da Reforma do Estado, em 1995, começou o processo que resultou na construção do Estado regulador e promoveu a redução do Estado interventor no domínio econômico (OLIVEIRA; FUJIWARA; MACHADO, 2005, p.168-169).

A aprovação dessas novas leis para definir o funcionamento dos setores, a eliminação de monopólios e a separação de atividades da mesma cadeia produtiva¹¹ significou uma ampla reestruturação dos setores de infraestrutura, no processo de regulação pelo qual o Brasil passou a partir de 1995 (GIAMBIAGI; ALÉM, 2001).

Para Pinto Jr. e Fiani (2002), a regulação no Brasil teve como causa a falta de capacidade de financiamento das empresas estatais, necessitando de capitais privados de novos operadores para recuperar o nível de investimentos em infraestrutura. Neste contexto, era preciso especificar o modo de organização industrial para extinguir as barreiras institucionais e determinar os espaços de atuação dos capitais públicos e privados, definir os mecanismos de regulação a serem adotados e estudar os problemas relativos aos direitos de propriedade.

Desta maneira, para Giambiagi e Além (2001), a regulação brasileira está restritamente relacionada e condicionada com o contrato de concessão:

O contrato de concessão é um instrumento complexo, que tem dois objetivos potencialmente conflituosos: a maximização do bem-estar do consumidor e a garantia de um retorno atrativo para o investidor. O contrato determina o valor e o prazo da concessão, regras de fixação de

¹¹ Um exemplo disto seria a separação da telefonia básica da celular.

tarifas, condições de financiamento, e direitos e obrigações durante a vigência da concessão e ao final do contrato. O desafio é estruturar o contrato de concessão de forma a minimizar os riscos de retorno muito elevado ou muito baixo para o investidor; de provisão ineficiente dos serviços; e de manutenção inadequada dos ativos (GIAMBIAGI; ALÉM, 2001, p.403).

Com efeito, seguindo o raciocínio dos autores acima citados, os órgãos reguladores tinham o propósito de estruturar um sistema eficiente, com regras claras e estáveis, que permitissem minimizar as incertezas dos potenciais investidores, essencialmente no que se concerne à fixação de preços e ao reajuste de tarifas. Logo, a intenção era criar um ambiente favorável à retomada dos investimentos privados, para viabilizar o setor de infraestrutura, durante o período pós-privatização.

Na prática, para obter uma regulação eficiente, com o aumento da competitividade e da eficiência do setor de infraestrutura, foram removidas as restrições à entrada de novas firmas no mercado¹² e fixadas tarifas para incentivar inovações tecnológicas e economias de custos. Contudo, nos casos em que ocorriam monopólio natural ou oligopólio foram tomadas medidas regulatórias como a fixação de tarifas em níveis superiores ao custo médio mínimo, para possibilitar que a sociedade se beneficiasse da eficiência produtiva, dada pelas economias de escala e redução de custos, sem ter que arcar com os custos de poder de monopólio ou oligopólio.

Por conseguinte, as agências reguladoras surgiram com o “[...] poder público para regulamentar cada atividade específica e aplicar tais normas regulamentares, além de funcionar, em muitos casos, como instância decisória dos conflitos entre as empresas concessionárias e os usuários” (GIAMBIAGI; ALÉM, 2001, p.407).

Assim, Oliveira; Fujiwara; Machado (2005) definem as agências reguladoras criadas no Brasil nos anos noventa como órgãos vinculados ao Estado, que implementam e fiscalizam a atividade regulatória. Estas agências possuem o objetivo de promover mecanismos de superação de falhas de mercado e garantir o bom funcionamento dos mercados regulados.

A partir dos anos 90, diversas agências reguladoras foram criadas no Brasil¹³, sendo a primeira a Agência Nacional de Energia Elétrica, a ANEEL, e as duas últimas, criadas na mesma data, a Agência Nacional de Transportes Terrestres, a ANTT, e a Agência Nacional de Transportes Aquaviários, a ANTAQ¹⁴.

No que diz respeito ao funcionamento, a outorga de mandato aos dirigentes das agências permite que eles não sejam influenciados pelas pressões políticas, mas que busquem os próprios objetivos conferidos à agência reguladora. Neste aspecto, os dirigentes são indicados pelo Presidente da República. O tempo de mandato varia entre três a cinco anos.

Para dificultar a “captura”, as agências reguladoras foram criadas sob um regime de órgão colegiado¹⁵, sendo que cada agência possui uma estrutura de direção diferente, como no caso da ANP na qual sua diretoria composta de um diretor-geral e quatro diretores. Além disso, integra a estrutura organizacional um procurador-geral.

¹² Estas novas firmas tiveram acesso assegurado às redes de transmissão e de transporte. Para maiores detalhes, ver GIAMBIAGI, Fábio; ALÉM, Ana Cláudia. O Estado regulador. In: **Finanças públicas: teoria e política no Brasil**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Campus, 2001. Cap. 14.

¹³ Segundo Oliveira, Fujiwara e Machado (2005), as agências reguladoras criadas foram: ANEEL, (Lei nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996); ANATEL (Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997); ANP (Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997); ANVISA (Lei nº 9.782, de 26 de janeiro de 1999); ANS (Lei nº 9.961, de 28 de janeiro de 2000); ANA (Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000); ANTT (Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001); ANTAQ (Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001).

¹⁴ As agências reguladoras são uma forma jurídica de autarquia em regime especial, sendo vinculadas e não subordinadas a um respectivo Ministério. Consequentemente, estas possuem independência financeira, estrutural e funcional, o que é fundamental para as tomadas de decisões técnicas.

¹⁵ Segundo o Ministério da Integração Nacional (2009), os órgãos colegiados são aqueles em que há representações diversas, cujas decisões são tomadas em grupo, tendo em vista o aproveitamento de experiências diferenciadas de cada membro. Neste conceito, enquadram-se Conselhos, Comitês, Juntas, Câmaras, Colégios, Comissões, Equipes, Grupos de Trabalho, entre outros. Os representantes destes órgãos podem ter como origem tanto o setor público quanto o setor privado, dependendo da natureza da representação. Em geral, possuem uma secretaria-executiva, cuja função é colocar as suas decisões em prática.

Como foi apresentada anteriormente, a independência funcional, que se dá pelo mandato de seus dirigentes, é de suma importância. Porém, outro aspecto importante é a sua independência financeira, ou seja, as agências possuem recursos próprios, além de recursos advindos do orçamento geral da União. Estes recursos próprios podem ser decorrentes da instituição de tributos, no qual é outorgada por lei devido ao princípio tributário da legalidade. Além disso, somam-se a esta receita produtos de vendas de publicações técnicas pertinentes a cada agência, arrecadação de taxas, multas, doações, convênios, aplicações financeiras, entre outros (OLIVEIRA; FUJIWARA; MACHADO, 2005).

Cada agência reguladora foi criada com objetivos específicos de acordo com as suas respectivas legislações. As atribuições da Agência Nacional do Petróleo (1997), a ANP, são as de promover a regulação, a contratação e fiscalização das atividades econômicas integrantes da indústria do petróleo. Conta com todos os direitos concernentes às atividades de exploração, desenvolvimento e produção de petróleo e gás natural. O acervo técnico formado pelos dados e informações acerca das bacias sedimentares brasileiras é também considerado parte integrante dos recursos petrolíferos nacionais, cabendo à ANP sua coleta, manutenção e distribuição. Desse modo, possui o direito de autorizar a construção de refinarias e unidades de processamento de gás e, conseqüentemente, a ampliação de sua capacidade. Esta agência autoriza empresas a construir instalações e realizar o transporte de petróleo, derivados e gás natural.

5 A AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIODIESEL E SUAS FUNÇÕES

A Agência Nacional do Petróleo, do Gás Natural e dos Biocombustíveis (ANP)¹⁶ foi implantada há onze anos pelo BRASIL, Decreto nº 2.455, de 14 de janeiro de 1998, no mandato do Presidente da República Fernando Henrique Cardoso¹⁷. Foi constituída como autarquia sob regime especial e possuindo autonomia patrimonial, administrativa e financeira. Contudo, vinculada ao Ministério de Minas e Energia. A sede e o foro da ANP ficam no Distrito Federal e seus escritórios centrais no Rio de Janeiro.

A função geral da ANP, de acordo com o Decreto nº 2.455, é promover a regulação, a contratação e a fiscalização das atividades econômicas relacionadas à indústria do petróleo, respeitando a legislação, as diretrizes do Conselho Nacional de Política Energética – CNPE – e os interesses do País.

Em função disso, conforme o decreto que a instituiu, deverá atender os seguintes princípios: i) satisfazer a demanda atual da sociedade, sem o comprometimento da demanda futura; ii) prevenir conflitos entre agentes econômicos do setor petrolífero, órgãos do governo e sociedade; iii) regular em busca de benefícios para os agentes econômicos do setor, para a sociedade e para os consumidores e usuários de bens e serviços da indústria petrolífera; iv) regulação tendo em vista a livre concorrência, a transparência e o atendimento dos consumidores e usuários; v) criar condições para que o preço dos derivados de petróleo, dos demais combustíveis e do gás natural, não prejudiquem a oferta e a qualidade; vi) fiscalizar os agentes do setor, além de prevenir e repreender condutas que violam a legislação e a disposição em contratos e autorizações; vii) criar um ambiente favorável ao investimento em todos os segmentos da indústria do petróleo; e, viii) manter uma comunicação efetiva com a sociedade.

No que se refere às contratações, a agência realiza licitações de áreas para a exploração, desenvolvimento e produção de óleo e gás. Então, celebra os contratos, em nome da União, com os concessionários e fiscaliza o cumprimento destes contratos.

¹⁶ Para conhecer o histórico do setor petrolífero brasileiro, uma boa referência pode ser o trabalho de Nascimento et al. (2005).

¹⁷ De acordo com a Lei nº 9.478 (Lei do Petróleo), de 6 de agosto de 1997 e a Medida Provisória nº 1.549-38, de 31 de dezembro de 1997.

Com relação aos *royalties*, a ANP calcula os valores a serem pagos aos municípios, aos estados e à União. Também deve calcular o valor das participações especiais, que é uma parcela da receita dos campos de grande produção ou rentabilidade.

Outra atribuição da ANP é autorizar e fiscalizar a produção, a estocagem, a importação e a exportação do biodiesel e, da mesma forma, as atividades das empresas que distribuem e revendem os derivados de petróleo, álcool e biodiesel.

Além disso, estabelece um padrão de qualidade físico-químico dos produtos derivados do petróleo, álcool e biodiesel, no qual a fiscalização se dá pelo monitoramento em postos de venda ao consumidor e usuário. A ANP observa a evolução dos preços dos combustíveis e havendo indícios de infrações contra a ordem econômica, encaminha aos órgãos de defesa da concorrência.

O processo petrolífero envolve diferentes etapas, sendo as seguintes: *upstream* (fases de exploração e produção), *middlestream* (transporte e refino) e *downstream* (distribuição e venda), conforme figura 2. Em cada uma dessas etapas a agência atua de forma diferente, mas mantendo o caráter regulatório.

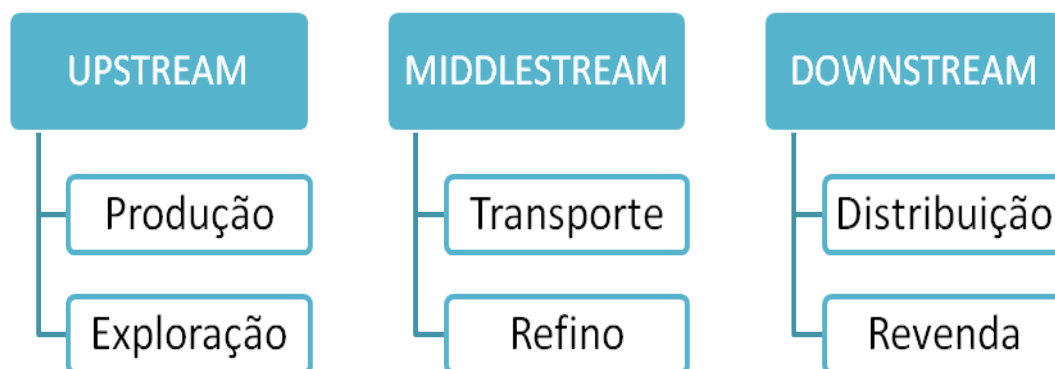


Figura 2: Organograma: Fases do processo de produção e exploração do Petróleo.
Fonte: Elaborado pelos autores

De acordo com a ANP (1997), na etapa *upstream*, cabe a ela fornecer dados técnicos sobre bacias sedimentares, promover estudos para delimitar áreas para exploração, desenvolvimento e produção de petróleo e gás natural. Além disso, é de sua responsabilidade realizar as licitações para a concessão daquelas áreas e fiscalizar o cumprimento dos contratos de concessão.

Ainda nessa mesma etapa, o contrato de concessão estabelece para a fase de exploração um período de dois a oito anos para que as empresas vencedoras da licitação possam adquirir os estudos, procurar petróleo e gás e avaliar a viabilidade de suas possíveis descobertas. Antes da produção, no caso de ser viável comercialmente, o concessionário deve apresentar à ANP um plano de desenvolvimento, contendo a sua proposta de trabalho, a eventual potencialidade do campo e a previsão de investimentos. E, somente dessa forma, poderá começar a produção.

No segmento *middlestream* – que compreende o refino, o processamento, o transporte e o armazenamento – a ANP autoriza a construção, a operação e a ampliação das refinarias, das instalações de processamento de gás natural e de biodiesel, do armazenamento e transporte de petróleo, de seus derivados, de gás natural, de biodiesel e de gás liquefeito (GNL). Neste segmento, a agência reguladora também permite a importação e exportação de gás natural e de biodiesel, como também as atividades de distribuição de gás comprimido (GNC) e de GNL. Por conseguinte, fiscalizam todas essas atividades. Na atividade de expansão da malha de dutos de gás natural, a agência tem o papel de atrair investimentos em busca do crescimento do uso dessa fonte de energia¹⁸.

¹⁸ No entanto, cabe a cada estado a exploração desses serviços, conforme o artigo 25 da Constituição Federal.

A ANP regula a etapa *downstream* para garantir o abastecimento nacional, ou seja, atua nas atividades de distribuição, revenda, importação e exportação de combustíveis líquidos, gás liquefeito de petróleo (GLP), solventes e lubrificantes. Além disso, monitora a qualidade dos produtos e os preços praticados no mercado. Em função disso, fiscaliza e tenta coibir infrações ou irregularidades na comercialização dos combustíveis. Para que essa fiscalização¹⁹ ocorra de maneira segura é realizada em parceria com a Polícia Federal, os Ministérios Públicos de cada estado, o Corpo de Bombeiros, as Secretarias Estaduais de Fazenda e as prefeituras.

Com relação ao monitoramento de qualidade dos combustíveis, existe um padrão específico para cada produto, sendo que a essa análise é feita em parceria com vinte e três universidades e institutos de pesquisa. O resultado desse monitoramento é divulgado mensalmente no Boletim de Qualidade da ANP, na própria página da *internet* da agência.

O acompanhamento dos preços dos combustíveis é realizado em 555 municípios do país por meio de uma pesquisa semanal. Essa pesquisa abrange os preços da gasolina comum, do álcool etílico hidratado combustível, do óleo diesel não-aditivado, do gás natural veicular (GNV) e do gás liquefeito de petróleo (GLP). A divulgação das pesquisas ocorre nos Relatórios Mensais de Acompanhamento dos Mercados da ANP, também na página da *internet* da agência. Entretanto, se houver indícios de infração à ordem econômica, como a formação de cartel e alinhamento de preços, a ANP é obrigada a comunicar o fato ao Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) e à Secretaria de Direito Econômico (SDE/MJ), órgãos do Ministério da Justiça integrantes do Sistema de Defesa da Ordem Econômica, a fim de que sejam tomadas as devidas providências.

Essa comunicação entre a ANP e o CADE, segundo Nascimento et al (2005), ocorre em função da disposição legal da Lei do Petróleo, tanto no Artigo 1º quanto no Artigo 3º, no qual o objetivo das políticas nacionais é a livre concorrência. Como resultado disso, tem-se o Artigo 10 que preserva a competências do CADE e da SDE:

Quando no exercício de suas atribuições, a ANP tomar conhecimento de fato que possa configurar indício de infração de ordem econômica, deverá comunicá-lo imediatamente ao Conselho Administrativo de Defesa Econômica – CADE e à Secretária de Direito Econômico do Ministério da Justiça, para que estes adotem as providências cabíveis no âmbito da legislação pertinente (ANP, 1997).

Conseqüentemente, esta disposição legal deixa transparecer a função do órgão de defesa da concorrência, o CADE, na presença de infração de ordem econômica. Isso aponta para uma uniformidade na aplicação do direito concorrencial, dado pela Lei da Defesa da Concorrência (Lei 8.884/94)²⁰, devido ao poder normativo legado à ANP, cuja função é subsidiária. Nesse sentido, Nusdeo (2002, *apud* NASCIMENTO et al., 2005) evidencia que se as leis de defesa da concorrência fossem de aplicação das agências reguladoras haveria risco de incoerência e fragmentação da política concorrencial²¹.

A seção seguinte busca entender a função da ANP na prática, ou seja, por meio das rodadas de licitações. Assim, há a explanação de quais políticas públicas conduzem as rodadas de licitação e como estão sendo realizadas, com o intuito de verificar a atuação da agência de modo a inibir práticas anti-competitivas dos agentes econômicos e, conseqüentemente, promover a regulação do setor petrolífero.

¹⁹ Para que haja a fiscalização é necessário que o monitoramento da qualidade e dos preços detecte algum problema ou que haja alguma denúncia dos órgãos públicos, consumidores e agentes do setor.

²⁰ Lei 8.884, Artigo 20 – “Constituem infração de ordem econômica, independentemente de culpa, os atos sob qualquer forma manifestados, que tenham por objeto ou possam produzir os seguintes efeitos, ainda que não sejam alcançados: I – limitar, falsear, ou de qualquer forma prejudicar a livre concorrência ou a livre iniciativa; II – dominar mercado relevante de bens ou serviços; III – aumentar arbitrariamente os lucros; IV – exercer de forma abusiva posição dominante” (SEAE, 1994).

²¹ Para um melhor entendimento da função da ANP seria interessante o leitor conhecer as rodadas de licitações conforme os vários documentos da ANP disponibilizados.

6 ANÁLISE REGULATÓRIA EM CADA FASE DO PROCESSO PETROLÍFERO

Esta seção busca analisar a regulação em cada etapa do processo petrolífero, apresentando as fases do processo dessa indústria a fim de observar as ações da agência reguladora com o objetivo de promover a defesa da concorrência. Em função disso, discorre-se acerca do monitoramento da qualidade dos produtos do petróleo e dos preços praticados no mercado, o que ajudaria a promover o bem-estar dos consumidores.

O início da atividade na fase *upstream*, que compreende a exploração e a produção do petróleo, de seus derivados e do gás natural, é caracterizada pelos contratos de concessão, na qual a empresa passa por todas as etapas e critérios da Rodada de Licitações, vistas na seção anterior. Neste aspecto, é uma fase extremamente regulada pela própria legislação e pelas normas da ANP. No entanto, desde que a empresa entrante esteja devidamente habilitada para concorrer junto com as demais empresas interessadas pela concessão da área para exploração e produção, a ANP permite que as empresas concorram entre si e utiliza como critério principal o da maior oferta de bônus de assinatura.

A partir do momento em que o campo petrolífero começa a produzir, a empresa passa a estar sujeita a procedimentos adicionais de acompanhamento e fiscalização. Um dos procedimentos obrigatórios é o envio de informações mensais sobre a produção por parte dos produtores de petróleo e seus derivados à ANP. Caso as informações não sejam enviadas, a empresa estará sujeita a multas e suspensão temporária, parcial ou total do contrato. Os dados obtidos são essenciais para a formação dos dados agregados das bacias sedimentares e que estarão disponíveis, à venda, juntamente com outros dados que a ANP pesquisa e coleta para as rodadas de licitações seguintes ou no caso de quando o bloco concedido for devolvido. Além disso, as empresas são obrigadas a investirem em pesquisa e desenvolvimento, previsto no contrato de concessão.

Ainda na etapa de exploração, se as empresas que venceram a licitação não obtiverem êxito em produzir petróleo e/ou seus derivados, a agência aceita a devolução dos blocos concedidos. Estes blocos serão analisados e, se apresentarem possibilidades de exploração, serão recolocados em leilão na rodada de licitação seguinte. Caso contrário, permanecem em análise com recolhimento e análise de dados geológicos, geofísicos e geoquímicos para posterior decisão.

Deste modo, a fase *upstream* é regulada por meio da fiscalização da ANP junto com todas as empresas que possuem blocos exploratórios em concessão. A livre competição ocorre essencialmente durante as Rodadas de Licitações, em que há a disputa de várias empresas habilitadas e com ofertas de bônus de assinatura. O fim dessa fase ocorre no momento em que a empresa encerra o tempo previsto pelo contrato de concessão, que varia de dois a nove anos, conforme o bloco concedido. Deste modo, verifica-se que uma das hipóteses do presente estudo está sendo confirmada, a da atenuação das barreiras à entrada pela agência reguladora na fase *upstream*.

Ainda nesta etapa *upstream*, conforme o que foi analisado durante as rodadas de licitações da ANP, a captura da agência reguladora não ocorreu devido à preocupação constante em promover a defesa da concorrência no setor petrolífero, mesmo na rodada suspensa em que houve um conflito de entendimento entre a ANP e os órgãos superiores. A decisão final foi em benefício de um maior número de empresas ofertantes de bônus de assinatura.

Para se ter uma idéia da produção de petróleo que ocorre nessa fase, o gráfico 1 apresenta um aumento contínuo da produção brasileira total de petróleo, dividindo essa produção conforme a localização de exploração, ou seja, terra e mar. Observa-se que os blocos exploratórios terrestres obtiveram uma redução gradual, devido à descoberta de melhores poços em águas muito profundas. Já a produção de petróleo nos blocos marítimos apresenta um contínuo

crescimento, acompanhando a produção total de petróleo, que está associada ao fato da melhor produtividade destes, além da maturação das concessões pelas licitações das rodadas entre 2004 e 2005, que foram as que tiveram o maior número de blocos exploratórios concedidos (154 e 251 blocos exploratórios, respectivamente).

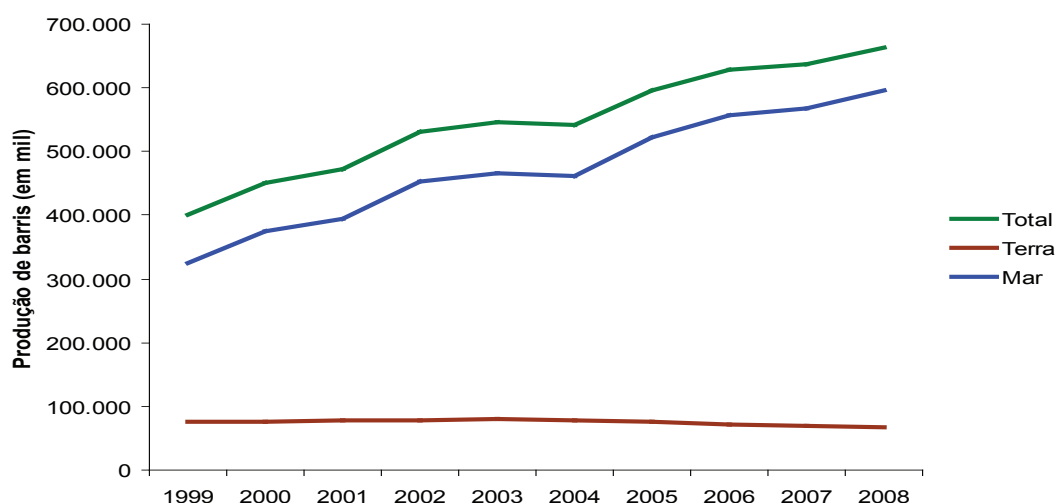


GRÁFICO 1 – Brasil: produção total de petróleo, por localização, em barris (mil), de 1999 a 2008.
Fonte: ANP. Elaboração própria.

A fase seguinte, a *middlestream*, corresponde à etapa de transporte e refino, no qual a agência reguladora autoriza e fiscaliza a execução da atividade das refinarias, como a construção, a ampliação e a sua operação nesta fase. Também é responsável pelo monitoramento do armazenamento e transporte do petróleo, de seus derivados, do gás natural e do biodiesel, bem como, das importações e exportações destes últimos.

A fase de transporte, segundo a ANP (2005), compreende os oleodutos, com 5 empresas em operação; os terminais, com 34 empresas em atuação; e, as empresas de navegação, com 64 empresas operadoras. O transporte em terminais engloba os terminais terrestres e marítimos. Nesta fase, a ANP regula de modo a propiciar o livre acesso, por terceiros interessados, aos oleodutos, aos terminais e à operação de navegação. Assim, pelo número de empresas que atuam nesta fase de transporte observa-se que é uma atividade concentrada de mercado. Segundo a hipótese o transporte seria caracterizado por ser um monopólio. De fato na subfase de transporte por oleodutos é muito concentrado, com poucas empresas atuando no mercado (6 empresas), em menor proporção de concentração de mercado, o transporte por terminais, com 34 empresas.

Com relação à etapa de refino, no Brasil existem 14 refinarias nacionais, sendo que 11 pertencem à Petrobras e três são privadas (Manguinhos, Ipiranga e Univen). A refinaria de maior capacidade instalada é a Replan, de São Paulo, por conta disso, a região de maior capacidade de produção é a Região Sudeste, com 54,9% do total do País. Pelo gráfico 2 é possível perceber a evolução da capacidade de refino brasileira, que cresce especialmente durante o período de 1999 a 2003, em função de um maior volume de licitações a partir do novo modelo de exploração. A partir de 2003 o crescimento torna-se menos intenso.

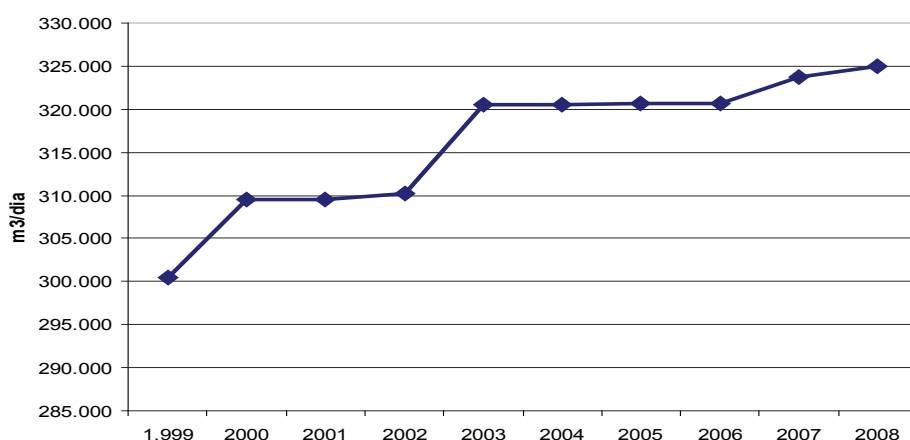


GRÁFICO 2 – Brasil: capacidade de refino total, em m³/dia.
Fonte: ANP. Elaboração própria.

Em função dessa capacidade instalada de refino e do número de refinarias existentes, observa-se que esta etapa é a de menor nível de concorrência dentre as etapas de cadeia de valor do petróleo. A abertura desse segmento de mercado ocorreu em 2002, assim, a concorrência tende a aumentar paulatinamente devido aos elevados custos da construção de uma refinaria, o que acaba por impor certa barreira à entrada. Assim, a atuação da agência reguladora é primordial tanto para a defesa da concorrência quanto para estimular investimentos nessa etapa de refino de modo que não comprometa o consumo futuro e a política energética do País, conforme observado na hipótese acerca da etapa *middlestream*.

Além disso, a captura da empresa não ocorre na etapa *middlestream* devido ao livre acesso que todas as empresas interessadas têm a esta etapa. O que ocorre é que os custos são elevados de planta, equipamentos e materiais que acabam funcionando como barreiras à entrada. Para ocorrer a captura, conforme a teoria de Giambiagi e Além (2001) preconiza, deveria dar incentivos ou subsídios a determinados grupos de interesse, restringindo a entrada de novos produtores, o que não ocorreu. Como este setor foi recentemente aberto, a partir de 2002, a competitividade tende a crescer gradativamente.

Por último, a fase *downstream* – de distribuição e revenda – requer maior atenção da agência para evitar práticas anticompetitivas dos agentes econômicos, como as irregularidades na comercialização dos combustíveis. Nesta fase, a ANP tem como função o monitoramento da qualidade dos produtos e dos preços praticados no mercado. Outra responsabilidade é garantir o abastecimento nacional por meio da fiscalização da distribuição e revenda.

Ainda com relação à distribuição, existe no Brasil uma infraestrutura de distribuição de combustíveis líquidos composta por 508 bases de distribuição, sendo que uma grande parcela concentra-se na Região Sudeste (208 bases). Da mesma forma, a etapa de revenda também conta com um grande número de postos revendedores no Brasil (36.730 unidades). O gráfico 3 evidencia a participação relativa das empresas brasileiras no segmento de vendas de gasolina comum, sendo que o volume total de vendas atingiu 25.175 mil m³. Desta maneira, a etapa de distribuição e revenda é marcada pela alta competitividade.

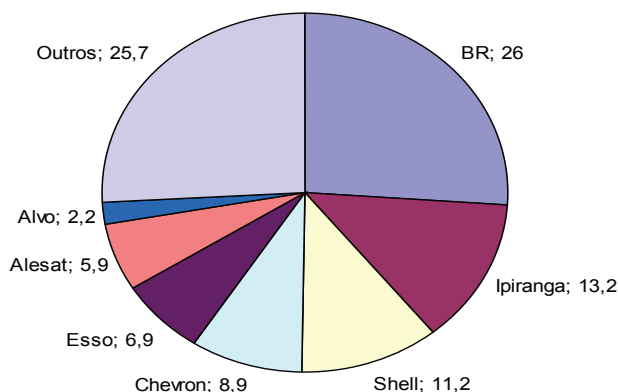


GRÁFICO 3 – Participação das distribuidoras nas vendas nacionais de gasolina comum (em %), em 2008.
Fonte: ANP (2008).

Como a competitividade já está presente na fase *downstream*, a ANP assume a função de regular a qualidade de todos os produtos da cadeia produtiva petrolífera e os preços praticados pelo mercado. A esse respeito, realiza-se um levantamento de preços em vários municípios brasileiros, com o objetivo de identificar os municípios que apresentam baixo índice de dispersão entre os preços de revenda, o que indicaria a possibilidade de ocorrência de infração à ordem econômica. Deste modo, em 2009, já ocorreram aproximadamente 190 infrações em postos de combustíveis, de distribuição e em revendas de gás GLP. Portanto, essa evidência indica que a ANP possui os meios de monitorar o comportamento dos preços praticados pelas distribuidoras e pelos postos revendedores, comprovando outra hipótese do presente trabalho.

A existência de preços semelhantes entre os postos de combustíveis é um forte indício da existência de cartel. A ANP define cartel da seguinte maneira:

Os cartéis podem ser definidos como um acordo horizontal, formal ou não, entre concorrentes que atuam no mesmo mercado relevante geográfico e material, que tenha por objetivo uniformizar as variáveis econômicas inerentes às suas atividades, como preços, quantidades, condições de pagamento etc, de maneira a regular ou neutralizar a concorrência (ANP, 2005).

Pela verificação do alinhamento dos preços praticados no mercado, a agência reguladora encaminha os casos ao Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE), que deverá julgá-los. Por conseguinte, a fase *downstream* é a mais vulnerável à formação de cartéis.

Com relação à regulação da qualidade dos produtos, a ANP mantém dois programas para monitorar constantemente a conformidade da gasolina, do óleo diesel, do álcool e dos óleos lubrificantes, que são os seguintes: Programa de Monitoramento da Qualidade dos Combustíveis e Programa de Monitoramento da Qualidade dos Lubrificantes. Os dois programas de monitoramentos ocorrem por meio de sorteio dos postos de revenda e de distribuição, com mais de 16 mil amostras coletadas dentre os diversos produtos fiscalizados. Após a coleta, as amostras são encaminhadas ao Centro de Pesquisas e Análises tecnológicas da ANP e para outros laboratórios credenciados. Pode-se citar, como exemplo, o mês de setembro de 2009, no qual foram coletadas 15.945 amostras, com 313 amostras em não conformidade com o padrão de qualidade, representando aproximadamente 2% do total de amostras recolhidas.

De acordo com o grau da infração, a ANP é obrigada a comunicar o fato ao Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) e à Secretaria de Direito Econômico (SDE/MJ), órgãos

do Ministério da Justiça, integrantes do Sistema de Defesa da Ordem Econômica, a fim de que sejam tomadas as devidas providências. Em relação a problemas relacionados à qualidade do produto ou serviço, o PROCON pode ser notificado e acionado.

Analisando a captura da agência reguladora na última etapa da cadeia produtiva do petróleo, não se observa o favorecimento a nenhum grupo de interesse. Ao contrário, há uma ação preventiva da própria agência reguladora de modo a evitar possíveis falhas de mercado, como a formação de cartéis. Portanto, em nenhuma fase do processo petrolífero a agência é capturada em função das normas, com ações judiciais contra a ANP e seus funcionários, e uma legislação que atende a todos os problemas (falhas de mercado) que possam ser encontrados e, deste modo, as práticas anticompetitivas são inibidas. Este resultado é contrário à hipótese inicial do presente estudo, em que se esperava encontrar, em algumas etapas do processo petrolífero, a captura da agência regulada pelos interesses de determinados grupos.

As medidas tomadas pela ANP – como o monitoramento da qualidade dos produtos derivados do petróleo e de preços praticados no mercado, a comunicação de infrações à ordem econômica ao CADE e ao PROCON –, tem o objetivo de minimizar as ineficiências de cada fase do processo petrolífero, na tentativa de impedir que o consumidor sofra algum dano. Por isso, o consumidor pode fazer suas reclamações junto à ANP ou aos demais órgãos competentes.

Em suma, a importância da ANP como órgão regulador na atual conjuntura econômica do País é imprescindível, seja como agente regulador via preços e qualidade ou por leilões dos contratos de licitações. Pode ser visto como um modelador da estrutura de mercado do processo petrolífero, através de suas ações de fiscalizador e na busca da defesa da concorrência. Assim, em cada fase do setor petrolífero há uma atribuição diferente no que tange à regulação e são estas funções que garantem uma eficiência no funcionamento deste amplo mercado e o bem-estar dos consumidores, no final da cadeia produtiva do petróleo.

7 CONCLUSÕES

As diferentes estruturas de mercado presentes nas fases do processo petrolífero geram certas ineficiências, resultando em custos sociais e, conseqüentemente, uma perda de bem-estar para os consumidores. É devido a essa necessidade que a Agência Nacional do Petróleo, do Gás Natural e dos Biocombustíveis atua em favor da defesa da concorrência, inibindo as práticas anticompetitivas dos agentes econômicos.

Foi a partir dessa perspectiva que o objetivo central do trabalho procurou verificar as diferentes etapas da cadeia produtiva do petróleo, que tendem a se organizar em direção ao padrão da livre concorrência, principalmente depois da Lei do Petróleo, que flexibilizou o acesso a esta indústria. Contudo, ainda existem alguns percalços nesse caminho, embora não tenha sido o objeto principal deste artigo, como, por exemplo, investimentos muito elevados na fase de exploração dos blocos petrolíferos, significando fortes barreiras à entrada, o que beneficia o acesso das grandes corporações. Outro problema verificado na fase do refino foi que as refinarias detêm alto poder de concentração de mercado. Deste modo, tais formas de organização da produção são passíveis de regulação.

Mesmo na fase de distribuição e revenda, na etapa *downstream*, que é caracterizada como uma estrutura altamente competitiva observou-se que há a necessidade da regulação, a fim de garantir o padrão de qualidade dos produtos derivados do petróleo. Outro motivo seria o de inibir que preços abusivos ou preços que não apresentem variação desproporcional de um posto de combustível para outro, resultante de estratégias de vendas dos proprietários destes, façam parte do cotidiano brasileiro.

De modo complementar destacamos que não se verificou a captura da agência reguladora, apesar de que a Oitava Rodada de Licitações para a exploração e produção de petróleo abriu margem para uma conclusão positiva a esse respeito. Neste aspecto, é preciso considerar que um dos papéis desta agência reguladora é propiciar uma maior competitividade nesta etapa, que acabou tornando a decisão ambígua de restringir o número de ofertas para blocos exploratórios por parte de cada empresa habilitada, no intuito de possibilitar a entrada de mais empresas na exploração petrolífera. As autoridades competentes julgaram esta prática como anticompetitiva e assim a agência acabou respeitando a decisão superior. O preço disso tudo, foi uma rodada somente iniciada e que poderia ter arrecadado um valor monetário muito maior.

A importância da ANP como agência reguladora tende a aumentar no cenário nacional devido às descobertas de reservas petrolíferas em águas profundas, nas camadas de pré-sal. Estas descobertas são de grande importância econômica, principalmente por se tratar de petróleo de média e alta qualidade e de elevada produtividade.

A questão do pré-sal envolve políticas públicas, as mesmas políticas que guiam a ANP. Neste sentido, é certo que o governo brasileiro esteja traçando estratégias empresariais para a indústria do petróleo, principalmente por se tratar de um combustível fóssil, sujeito às críticas ambientais e, neste momento, uma definição da matriz energética poderia acarretar sérios problemas futuros. Assim, conforme salienta Marques (2012), é provável o adiamento das decisões acerca da Décima Primeira Rodada de Licitações, dado as inúmeras descobertas de petróleo envolvendo águas ultraprofundas no período analisado.

Em função dessa mudança de cenário, cogita-se a mudança do marco regulatório do setor petrolífero, que seria identificado com a exploração da camada de pré-sal. Uma das políticas já implementadas foi: a definição da participação mínima da Petrobrás em torno de 30% nos consórcios que vencerem a licitação e de garantir a sua operação em todos os blocos da camada pré-sal. Essa medida visa garantir poder e recursos à União, uma vez que mais blocos podem ser descobertos, o que norteará uma política estratégica de incentivos à fase exploratória.

Portanto, tudo indica que a ANP terá um papel ainda maior frente às políticas públicas futuras. No entanto, continuará com os objetivos de promover uma maior eficiência na indústria petrolífera, o seu objeto de regulação, mesmo que isso signifique conceder certo monopólio à empresa estatal Petrobrás, como resultado de uma política estratégica tomada pelo próprio governo brasileiro. Deste modo, essas questões suscitam futuras pesquisas.

REFERÊNCIAS

AMORIM, D. E. de. **Mudança tecnológica e concentração nas telecomunicações brasileiras:** cenário após seis anos de privatização do Sistema Telebrás. 2006. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Econômico, Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Paraná, 2006. Disponível em: <http://dspace.c3sl.ufpr.br/dspace/bitstream/1884/8110/1/DaniloAMORIM_MudancaTecnologica_ConcentracaoTelecomBR_Dissertacao_PPGDE_UFPR_2006.pdf>. Acesso em: 18 mai. 2009.

AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS - ANP. **Brazil oil & gás Round 1.** Rio de Janeiro, 1999. Disponível em: <http://www.anp.gov.br/brasil-rounds/round1/HTML/Winning_pt.htm>. Acesso em: 14 nov. 2009.

_____. **A defesa da concorrência no mercado de combustíveis** – ANP/SDE. Rio de Janeiro, 2005. Disponível em: <<http://www.anp.gov.br/?pg=7688>>. Acesso em: 28 ago. 2009.

_____. **Conheça a ANP.** Rio de Janeiro, 1997. Disponível em: <http://www.anp.gov.br/conheca/anp_10anos.asp>. Acesso em: 09 mai. 2009.

_____. **Revenda varejista de combustível auto-**

motivo. Rio de Janeiro, 2008. Disponível em: < <http://www.anp.gov.br/?pg=10089&m=&t1=&t2=&t3=&t4=&ar=&ps=&cache-bust=1258947636376>>. Acesso em 14 nov. de 2009.

ARRUDA, G. S. de; MADRUGA, S. R.; FREITAS Jr., N. I. de. A governança corporativa e a teoria da agência em consonância com a controladoria. **Revista de Administração – ReA**, Santa Maria – RS, v. 1, n.1, jan./abr. 2008.

BRASIL, Lei n. 9.478, de 6 de agosto de 1997. Presidência da República, Subchefia para Assuntos Jurídicos. Dispõe sobre a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo, institui o Conselho Nacional de Política Energética e a Agência Nacional do Petróleo e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9478.htm

BRASIL, Decreto n. 2.455 de 14 de janeiro de 1998. Presidência da República, Subchefia para Assuntos Jurídicos. Implanta a Agência Nacional do Petróleo - ANP, autarquia sob regime especial, aprova sua Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e Funções de Confiança e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2455.htm

CRUBELLATE, J. M.; MENDES, A. A.; LEONEL JR., R. S. Ambiente regulativo, respostas estratégicas e qualidade de ensino superior em organizações de ensino superior (IES) do estado do Paraná. **Revista de Administração – ReA**, Santa Maria – RS, v. 2, n.1, jan./abr. 2009.

FAGUNDES, J.; PONDÉ, J. L.; POSSAS, M. Defesa da concorrência e regulação. **Revista de Direito Econômico**. Rio de Janeiro, jan./julho, nº 27, 1998. Disponível em: <http://www.ans.gov.br/portal/upload/forum_saude/forum_bibliografias/regulacaodomercado/CC3.pdf>. Acesso em: 18 mai. 2009.

FIANI, R. **Teoria da Regulação Econômica: estado atual e perspectivas futuras**. Rio de

Janeiro, Instituto de Economia – UFRJ. Texto para discussão nº 423. 1998. Disponível em: <http://www.ie.ufrj.br/grc/pdfs/teoria_da_regulacao_economica.pdf>. Acesso em: 20 mai. 2009.

GALVÃO JR., A. de C.; PAGANINI, W. da S. Aspectos conceituais dos serviços de água e esgoto no Brasil. **Engenharia sanitária e ambiental**. Rio de Janeiro, v. 14, nº 1, p.79-88, 2009. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/esa/v14n1/v14n1a09.pdf>>. Acesso em: 26 out. 2009.

GIAMBIAGI, F.; ALÉM, A. C. **Finanças públicas: teoria e política no Brasil**. 2 ed. Rio de Janeiro: Campus, 2001.

KLING, R. W. Building an institutionalist theory of regulation. **Journal of economic issues**, v.22, n. 1, p. 197-209, 1988. Disponível em: < <http://www.jstor.org/pss/4225964>>. Acesso em: 2 nov. 2009.

LAKATOS, E.M; MARCONI, M.deA. **Metodologia do trabalho Científico: procedimentos básicos, pesquisa bibliográfica, projeto e relatório, publicações e trabalhos científicos**. 4 ed. São Paulo: Atlas, 1999.

MARINHO, M. do S. J. **Regulação dos serviços de saneamento no Brasil** (água e esgoto). 2006. 230p. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Econômico da Universidade Federal do Paraná, 2006.

MARQUES, A. de M. Avaliação de densidades para a previsão para o retorno das ações da Petrobrás. **Revista de Economia e Desenvolvimento**. UFSM. Cascavel, v. 2, n. 24, 2012. Disponível em: <http://cascavel.ufsm.br/revistas/ojs-2.2.2/index.php/eed/article/view/5599>. Acesso em: 15 jun. 2012.

MARQUES NETO, F. de A. **Agências reguladoras independentes: fundamentos e seu regime jurídico**. Belo Horizonte: Fórum, 2005.

MELLO, M. T. L. Defesa da concorrência. In: KUPFER, D.; HASENCLEVER, L. (Org.). **Economia**

- Industrial:** fundamentos teóricos e práticos no Brasil. 8 ed. Rio de Janeiro, Elsevier, 2002. p. 485-514.
- NASCIMENTO, A. B. M. do; MACIEL, E. F.; MOREIRA, D. L. da S.; SILVEIRA, O. dos S. N. A ANP e a defesa da concorrência no setor petróleo e gás no Brasil. In: 3º CONGRESSO BRASILEIRO DE P&D EM PETRÓLEO E GÁS. **Anais eletrônicos**. Salvador: ABPG, 2005. Disponível em: <http://www.portalabpg.org.br/PDPetro/3/trabalhos/IBP0367_05.pdf>. Acesso em 07 nov. 2008.
- OLIVEIRA, G. ; FUJIWARA, T.; MACHADO, E. L. A experiência brasileira com agências reguladoras. In: SALGADO, L. H.; MOTTA, R. S. da (Org). **Marcos regulatórios no Brasil – o que foi feito e o que falta fazer**. 1 ed. p.168 -198. Rio de Janeiro: IPEA, 2005. Disponível em: <http://www.goassociados.com.br/Papers/Agencias_IPEA_Final.pdf>. Acesso em: 18 mai. 2009.
- PINDYCK, R. S.; RUBINFELD, D. L. **Microeconomia**. 6 ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2006.
- PINTO JR., H. Q.; FIANI, R. Regulação econômica. In: KUPFER, D.; HASENCLEVER, L. (Org.). **Economia Industrial: fundamentos teóricos e práticos no Brasil**. 8 ed. Rio de Janeiro, Elsevier, 2002. p. 515-544.
- REYNOLDS, L.. Foundations of an institutional theory of regulation. **Journal of economic issues**, v. 15, n. 3, p. 641-655, 1981. Disponível em: < <http://www.jstor.org/pss/4225067>>. Acesso em: 2 nov. 2009.
- SEAE. Secretaria de Acompanhamento Econômico. **Lei de Defesa da Concorrência**. Brasília, 1994. Disponível em: <http://www.seae.fazenda.gov.br/central_documentos/legislacao/3-5-1-defesa-da-concorrencia/LEI-8884>. Acesso em: 02 nov. 2009.
- STIGLER, G. J. **The citizen and the state: essays on regulation**. Chicago: University of Chicago Press, 1975.
- TREBING, H. M. Regulation of industry: an institutionalist approach. **Journal of economics issues**, v. 21, n 4, p. 1707-1733, 1987. Disponível em: < <http://www.jstor.org/pss/4225964>>. Acesso em: 02 nov. 2009.
- VISCUSI, W. K.; VERNON, J. M.; HARRINGTON, J. E. Jr. **Economics of regulation and antitrust**. Cambridge, Mass., The MIT Press. 1995.