

Transformações recentes no setor petrolífero brasileiro

Adriana Fiorotti Campos*

RESUMO:

O objetivo do artigo em tela é apresentar a reestruturação da indústria de petróleo brasileira, identificando as principais mudanças setoriais e a atuação, nestes primeiros anos de abertura, do ente regulador – Agência Nacional do Petróleo (ANP).

Palavras-chave: Petróleo; flexibilização do monopólio estatal; regulação; ANP.

ABSTRACT

The objective of this article is to present the restructuring of the Brazilian oil industry, identifying the main changes in the field and how the government agency – Agência Nacional do Petróleo (ANP) – has acted in these first years of free market.

Key words: petroleum, state monopoly change, regulation, ANP

Introdução

A formação da indústria mundial do petróleo sempre foi marcada pela disputa pela posse de jazidas de petróleo no mundo, por sua característica estratégica, por conflitos de cunho geo-político e pela rivalidade empresarial com grande competição oligopolística. A atuação das *majors* do petróleo¹ foi muito questionada por não permitir que os países hospedeiros tivessem um controle maior sobre a sua produção de petróleo e sobre a renda petrolífera originada. As críticas ao modelo institucional e, em especial, aos contratos de concessão fizeram com que, a partir da década de 1920, outros agentes além das *majors* estabelecessem mudanças institucionais

* Doutoranda do PPE/COPPE/UFRJ. E-mail: afioroti@ppe.ufrj.br. Pesquisadora do CENERGIA – Centro de Economia Energética e Ambiental. Tel.: (21) 2562-8775.
CENERGIA – Centro de Economia Energética e Ambiental, PPE/COPPE/UFRJ, Centro de Tecnologia, Bloco I – Sala I – 034. Ilha do Fundão, Rio de Janeiro, RJ, Brasil, CEP. 21945-970

¹ O cartel das “Sete Irmãs” foi considerado um modelo de regulação privada, que possibilitou ao setor uma expansão relativamente estável até o ano de 1973, quando ocorreu o Primeiro Choque do Petróleo.

relevantes no setor petrolífero global. Dentre estas mudanças institucionais destacam-se a criação de empresas estatais (por exemplo, a YPF na Argentina), a regulação da indústria no caso norte-americano e as novas condições contratuais reivindicadas pelos países hospedeiros no ato de outorga das concessões.

A nacionalização do petróleo mexicano e a negociação dos contratos de concessão do governo venezuelano com os *players* que atuavam no país, cuja base de repartição de lucros era “*fifty-fifty*”, repercutiram diretamente nos países hospedeiros do Oriente Médio, que passaram a reivindicar a melhoria das cláusulas contratuais. A criação da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP) em 1960 e a dinâmica assumida pela evolução da indústria no início dos anos 70 culminaram com a nacionalização dos principais mercados produtores de petróleo, provocando uma desverticalização das *majors*, uma vez que perderam grande parte das suas reservas.² A partir da década de 80, as estratégias das grandes companhias internacionais do petróleo convergiram para: i) abandono da prática de “preços internos”; ii) estabelecimento de contratos de longo prazo com as estatais dos antigos países hospedeiros; iii) desenvolvimento do mercado *spot*; e iv) redução de custos através do aumento da concentração industrial (fusões e aquisições) e o aumento dos acordos de cooperação inter-firmas. O objetivo desses movimentos estratégicos é, basicamente, acessar o controle de novas áreas de reservas.

Com este movimento, as multinacionais voltaram a ganhar posições, devido, principalmente, à abertura do setor e à falta de tecnologia e de recursos de alguns países produtores. Já as estatais mais importantes do setor, para não perderem as posições conquistadas, caminharam para uma maior verticalização atuando, nos seus países de origem ou até mesmo nos países desenvolvidos, em áreas tais como refino, petroquímica e fertilizante. Logo, observa-se que as reformas ocorridas no mundo e, também, no Brasil foram fundamentais no novo direcionamento dado pelos gigantes do petróleo.

² No mundo, até um pouco antes da criação da OPEP, os oligopólios internacionais do petróleo dominavam a exploração e a produção desse recurso mineral. Com a criação da OPEP e a nacionalização das empresas dos países que possuem as maiores reservas mundiais de óleo provadas, as multinacionais passaram a perder posições. Cabe ressaltar que, no ano de 1992, 28 empresas estatais detinham 83% das reservas petrolíferas mundiais, enquanto as 22 maiores empresas privadas da indústria do petróleo tinham apenas 4,5% dessas reservas, (ROCHA, 1998).

Após a abertura, no Brasil, surgiu um contexto diferente de estrutura setorial, a saber: formação de um órgão regulador independente (Agência Nacional do Petróleo – ANP) e manutenção de uma estatal forte (Petrobras); fato este único no mundo. A atuação do Estado Regulador e da estatal Petrobras pós-flexibilização do monopólio estatal é muito recente, sendo interessante abordar as transformações setoriais ocorridas. Para tanto, num primeiro momento, será mostrado o setor petrolífero antes da flexibilização do monopólio estatal. O segundo item apresenta a flexibilização do monopólio e a necessidade da criação de um órgão regulador setorial (ANP- Agência Nacional do Petróleo). No terceiro item, será apresentada a atual regulação do setor. Por fim, serão feitas algumas considerações conclusivas.

O setor petrolífero brasileiro antes da flexibilização do monopólio estatal exercido pela Petrobrás

Breve histórico da indústria petrolífera brasileira até a criação da Petrobrás

Até o ano de 1930, a propriedade do solo e do subsolo era inseparável e os Estados possuíam a propriedade das terras devolutas e a regulamentação da mineração. Em 1931 o Governo Federal anulou a Constituição de 1891 e deu-se o direito de autorizar a pesquisa e a lavra dos recursos minerais em todo o território nacional; em 1934, separou-se a propriedade do solo e do subsolo. A carta de 1937, que possuía um caráter nacionalista mais visível, exigiu que as sociedades organizadas para a exploração das minas fossem constituídas por acionistas brasileiros.³

Com relação ao petróleo, o ano de 1938, foi marcante devido à nacionalização da indústria de refino (petróleo importado e produção nacional) e à criação do Conselho Nacional do Petróleo (CNP).⁴ No ano de 1948, criou-se o Centro de Estudos do Petróleo, cujo objetivo primordial era organizar a campanha “*O Petróleo é Nosso*” de cunho nacionalista. Entretanto, somente na década de 50, devido às crises oriundas da escassez do petróleo, e após muita

³ O conteúdo nacionalizante da Carta de 1937 foi atenuado na Constituição de 1946.

⁴ Decreto-Lei nº 538/38.

discussão, criou-se, em outubro de 1953, a Petrobras (Petróleo Brasileiro S.A.) e instituiu-se o monopólio estatal do petróleo no Brasil.⁵

A atuação da Petrobrás como monopólio

O Sistema Petrobras atua, através de companhias subsidiárias, controladas e coligadas, nas atividades do setor petrolífero que eram seu monopólio (exploração, perfuração, produção, refino, transporte, importação e comercialização) e na atividade não incluída no monopólio, distribuição. O maior objetivo da estatal sempre foi o abastecimento interno (mesmo nas regiões onde a distribuição representa níveis reduzidos de lucratividade e até mesmo prejuízo) aos menores custos, sendo que o seu funcionamento, com relação a investimentos em tecnologia, formação e qualificação de recursos humanos, diversificação, verticalização, nível de integração da empresa etc., é comparável às maiores empresas petrolíferas do mundo.

A atuação da Petrobras sempre acompanhou as mudanças internacionais ocorridas no setor petróleo. Num primeiro momento, houve a necessidade de internalizar, no Brasil, as atividades de produção e de refino. Esse período correspondeu à implantação e consolidação da indústria no país, que vai desde 1953 (criação da Petrobras) até meados dos anos 60. Nessa mesma época, sentiu-se a necessidade do incentivo à formação de uma indústria de bens de capital interna para abastecer esta estatal com equipamentos, conforme Macedo & Silva (1985).

Já em 1967, seguindo os passos das empresas internacionais da produção e refino de petróleo, a Petrobras diversificou os seus serviços para a petroquímica e passou a prestar serviços no exterior. No entanto, em 1973, devido ao Primeiro Choque do Petróleo, a empresa volta a dar prioridade a exploração e produção de petróleo, na busca de uma maior auto-suficiência.

Com o Segundo Choque do Petróleo, a estatal intensifica o seu esforço de produção em direção à plataforma marítima. Na segunda metade dos anos 80, a estratégia da companhia foi mais defensiva, com base em um baixo nível de investimento. Mesmo a eficiente atuação da Petrobras como monopólio não impediu a flexibilização do monopólio na década de 90.

⁵ Lei nº 2.004/53. No entanto, o monopólio do petróleo somente seria incluído na Constituição de 1967.

A flexibilização do monopólio estatal do petróleo no Brasil

A primeira experiência brasileira de flexibilização do *upstream* foi através dos contratos de risco em 1975⁶. Os resultados das três rodadas de licitações (1976, 1977 e 1978) não corresponderam às expectativas, sendo este primeiro ensaio de abertura marcado por grande controvérsia⁷. Para finalizar a controvérsia, a Constituição Federal de 1988 proibiu a celebração de novos contratos de risco, mas continuou a respeitar os contratos em vigor. No entanto, seguindo as diretrizes da reforma macroeconômica, o setor petrolífero brasileiro foi flexibilizado na década de 90.

A abertura da indústria de petróleo deu-se através da privatização de algumas subsidiárias do Sistema Petrobras, do investimento direto de capital privado no *upstream*, do alinhamento dos preços internos de petróleo e derivados aos preços do mercado internacional; e da abertura do segmento de refino e da importação/exportação de petróleo e derivados.

As privatizações ocorridas através do PND

A privatização das empresas estatais, no Brasil, começou a ser discutida no governo Figueiredo. Todavia, de 1979 a 1984, grande parte das empresas vendidas eram reprivatizações, não incluindo nenhuma das grandes estatais brasileiras. Dentre as empresas privatizadas, encontravam-se duas controladas pela Petroquisa: a Companhia Pernambucana de Borracha Sintética (Coperbo) e a Nitriflex S.A.. Por sua vez, o processo de privatização somente foi enfatizado com o governo Collor de Mello.⁸ O primeiro passo em direção à abertura do setor petrolífero nacional foi a privatização de algumas subsidiárias do Sistema Petrobras, que não faziam parte do monopólio constitucional.

⁶ Os contratos de risco eram celebrados diretamente entre a estatal e outras companhias interessadas.

⁷ Os principais resultados foram: 243 contratos de concessão assinados, investimentos de US\$ 2,17 bilhões, perfuração de 226 poços, descoberta do campo de Merluza (primeira fase) e dos campos de Ponta do Mel, Redonda, Noroeste de Ponta do Rosado e Vermelho (segunda fase), conhecida por mini-risco, veja-se Repsold Jr, (2003) e Martins (1997)

⁸ O marco jurídico correspondente constituiu-se através de duas leis e de dois decretos: i) Lei nº 8.031/90, que criou o Programa Nacional de Desestatização – PND; ii) Decreto nº 99.463/90, que regulamentou a lei anterior; iii) Decreto nº 99.464/90, que designou o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) como gestor do PND; e iv) Lei nº 8.250/91, que estabeleceu a forma de pagamento das empresas privatizadas.

Tabela 1 – PND: privatização nos setores de petroquímica e de fertilizantes (Atualização até Agosto 2001)

	Data do Leilão	Consórcio Vencedor	Preço Mínimo (US\$ milhões)	Receitas (US\$ milhões)	Ágio
Empresa (Petroquímica)					
Petroflex	10/04/1992	Consórcio PIC (63,8%), Petros (18,7%), Funcef (3,4%), Outros Fundos de Pensão (10,4%), Instituições Financeiras (3,2%) e Investidores Estrangeiros (0,5%)	178,6	215,6	20,7%
Copesul	15/05/1992	Consórcio PPE (45,6%), Outras Empresas Nacionais (1,1%), Fundo Poolinvest (7,2%), Bancos (21,3%), Outras Instituições Financeiras (9,3%), Outros Investidores Estrangeiros (3,5%), Fundos de Pensão (11,2%) e Pessoas Físicas (0,8%)	617,1	797,1	29,2%
Álcalis	15/07/1992	Consórcio Cirne – Grupo Fragoso Pires (100%)	78,9	78,9	0%
Nitriflex	06/08/1992	ITAP S.A. (100%)	26,2	26,2	0%
Polisul	11/09/1992	Ipiranga (80%) e Hoescht (20%)	56,8	56,8	0%
PPH	29/09/1992	Odebrecht (47,7%), Petropar (25,8%), Polipropileno (0,8%) e Himont (25,7%)	25,1	40,8	62,4%
CBE	03/12/1992	Unigel (100%)	10,9	10,9	0%
Poliófelinas	19/03/1993	Odebrecht Química S.A. (100%)	87,1	87,1	0%
Oxitenó	15/09/1993	Dresdener Bank (50%), Ultraquímica (48,8%) e Outros (0,2%)	53,9	53,9	0%
PQU	24/01/1994	Consórcio Poinvest (32,1%), Polibrasil (16,7%), San Felipe Adm. e Part. (15,5%), Privatinvest (11,2%), Banco Real (4,7%), Outras Instituições Financeiras (4,7%), Fundação Cesp (4%), Gboex (0,3%), Oxitenó (4,3%), Unigel (3,2%), Unipar (2,7%) e Investidores Estrangeiros (0,6%)	269,9	269,9	0%
Acrinor	12/08/1994	Copene (62,9%) e Rhodia (37,1%)	12,1	12,1	0%
Coperbo	16/08/1994	Petroflex In. Com. (78%) e Copenar (22%)	25,9	25,9	0%
Ciquine	17/08/1994	Copenar (100%)	23,7	23,7	0%
Polialden	17/08/1994	Copenar (100%)	16,7	16,7	0%
Politeno	18/08/1994	Copenar (50%) e Cia. Suzano de Papel e Celulose (50%)	44,9	44,9	0%
Copene	15/08/1995	Norquisa (90%), Petros (3,2%), Previ (3,2%) e Outros Fundo de Pensão (3,6%)	253,8	253,8	0%
CPC	29/09/1995	EPB – Empr. Petroquímico do Brasil (100%)	73,6	73,6	0%
CQR	05/10/1995	Aply Com. Empreend. (100%)	0,0129	1,70818	13.800%
Salgema	05/10/1995	EPB (50%) e Copene (50%)	48,8	48,8	0%
CBP	05/12/1995	Atrium DTVM (100%)	24,29	36,43	50,1%
Nitrocarbóno	05/12/1995	Pronor (90,6%) e Petroquímica da Bahia (9,4%)	29,5	29,6	0,2%
Pronor	05/12/1995	Petroquímica da Bahia (100%)	62,9	63,5	0,9%
Koppol	01/02/1996	Suzano Resinas Petroquímicas (100%)	3,146	3,146	0%
Polipropileno	01/02/1996	Suzano Resinas Petroquímicas (100%)	81,2	81,2	0%
Deten	22/05/1996	Una (100%)	12,1	12,1	0%
Polibrasil	27/08/1996	Polipropileno (63,9%), Hipart Participações (34,6%) e Ipiranga Química (1,5%)	99,4	99,4	0%
EDN	26/09/1996	Dow Química (100%)	16,1	16,4	0,18%
Empresas (Fertilizantes)					
Indag	23/01/1992	IAP S.A. (100%)	6,8	6,8	0%
Fosfértil	12/08/1992	Fertifoz (87%), Instituições Financeiras (12,1%), Investidores Estrangeiros (0,5%) e Pessoas Físicas (0,4%)	139,3	177,1	27,1%
Goiasfértil	08/10/1992	Fosfértil (100%)	12,7	12,7	0%

Ultrafertil	24/06/1993	Fertiultra (100%)	199,4	199,4	0%
Arafertil	15/04/1994	Fertisul (50%) e Quimbrasil (50%)	10,7	10,7	0%

Fonte: BNDES (2001)

Em 1991, no governo Collor, foram dissolvidas comercialmente a Petrobras Mineração S.A. (Petromisa) e a Petrobras Comércio Internacional S.A. (Interbrás). No ano de 1992, incluiu-se o setor petroquímico no PND (Programa Nacional de Desestatização), tendo a Petroquisa reduzido a sua participação no setor. Ainda em 1992, foi iniciado o PND para o setor de fertilizantes, com a alienação da Fosfertil e da Goiásfertil no segundo semestre (Tabela 1).

A privatização da Petrobras, até o momento, é proibida por lei, mas a empresa poderá ter todo o seu acervo técnico fornecido, mediante pagamento, às empresas concorrentes e criar subsidiárias para as atividades em que seja acionista minoritária. Neste contexto de mudanças de uma indústria estratégica, observa-se a relevância de uma regulação forte, justa e bem direcionada por parte da Agência Nacional do Petróleo (ANP)⁹.

Dentre os fatores que mostram a necessidade da regulação de tal setor, têm-se: i) o petróleo é um bem estratégico; assim deve-se evitar a exploração acelerada e o esgotamento precoce das reservas; ii) o abastecimento de áreas periféricas deve ser levado em consideração, assim como políticas setoriais e políticas de desenvolvimento regional; iii) pode-se transformar o monopólio público em oligopólio privado, pois não há livre mercado na indústria do petróleo; iv) o investimento pode se concentrar nas áreas mais rentáveis, dificultando novas descobertas em áreas de maior risco; v) deve-se investir sempre em tecnologia e recursos humanos, pois eles não podem ser, em qualquer situação, adquiridos externamente; e vi) a ANP deve regulamentar e fiscalizar, da

⁹ Os Princípios da Regulação no período de transição, segundo a ANP, conforme Schechtman (2000), eram: i) completar o processo de regulamentação; ii) organizar a entrada de novos operadores; iii) zelar pela implementação de um novo modelo organizacional minimizando riscos regulatórios; iv) consolidar os instrumentos regulatórios; v) estabelecer uma visão de longo prazo para a indústria sob a nova estrutura regulatória; vi) criar um ambiente competitivo; vii) consolidar o poder da autoridade regulatória para implementar reformas em função da dinâmica de mercado; e viii) incentivar o suprimento local de bens e serviços no setor petrolífero. Os Princípios Permanentes da Regulação, segundo a ANP, são: i) promover a competitividade entre os agentes econômicos (restrições à integração vertical, livre acesso à rede de transportes, desenvolvimentos de mercados secundários); ii) estimular a eficiência e a inovação; iii) arbitrar conflitos entre atores; e iv) implantar uma estrutura regulatória estável, clara, transparente e previsível.

melhor maneira possível, todos os atos das empresas petrolíferas, pensando em um aumento inesperado do preço do petróleo e/ou no caso de um conflito armado.

A ANPe atual regulação do setor petrolífero brasileiro

A regulação do setor petrolífero nacional, depois da flexibilização do monopólio estatal exercido pela Petrobras, foi estabelecida pela Lei do Petróleo e pelos decretos que criaram a ANP (Agência Nacional do Petróleo) e o CNPE (Conselho Nacional de Política Energética)¹⁰

A ANP foi instituída como órgão executor direto do monopólio da União sob o subsolo e encarregado da regulação, da contratação e da fiscalização das atividades econômicas a ele relacionadas. A ANP absorveu e substituiu as funções até então desenvolvidas pelo Departamento Nacional de Combustíveis (DNC), no campo específico do abastecimento nacional. Ela é uma autarquia, sendo justificada pela autonomia e agilidade necessárias para uma atuação fortemente descentralizadas.

O ponto central para o processo regulatório brasileiro é o adequado compartilhamento de informações e de infra-estrutura¹¹ pelas agências reguladoras ANEEL/ANATEL/ANP. Como exemplo, pode-se citar a regulação conjunta da ANEEL e da ANP referente à utilização do gás natural - regulado pela ANP e utilizado na geração de energia elétrica, principalmente na crise de abastecimento de energia elétrica.

O setor petrolífero pós flexibilização do monopólio

Upstream

A ANP é a responsável pela elaboração de editais para a realização dos leilões de blocos das bacias sedimentares brasileiras. As atividades no *upstream* passaram, com a flexibilização do setor, a ser exercidas através de contratos de concessão entre o órgão regulador e os

¹⁰ A Emenda Constitucional nº 9 flexibiliza o setor petrolífero nacional, possibilitando que a União contrate com empresas estatais ou privadas a realização das atividades previstas nos incisos I a IV do art. 177, observadas as condições estabelecidas em lei. A Lei do petróleo é nº 9.478/97 e o Decreto, nº 2.455/98. Os decretos que criaram ANP e CNP são o Decreto nº 2.455/98 e o Decreto nº 3.520/00, respectivamente.

¹¹ As infra-estruturas a serem compartilhadas, dentre outras, são os dutos, os condutos os postes e as torres, que têm por motivação a vantagem competitiva, a redução de custos, a otimização na utilização de ativos e o aumento da concorrência.

concessionários. Esta relação contratual implica para o concessionário a obrigação de explorar, por sua conta e risco e, em caso de êxito, produzir petróleo ou gás natural em determinado bloco, conferindo-lhe a propriedade desses bens, após extraídos, com encargos relativos ao pagamento dos tributos incidentes e das participações legais ou contratuais correspondentes.¹²

Os primeiros contratos de concessão foram assinados entre a ANP e a estatal Petrobras. A Rodada 0 (zero) de licitação de blocos, no ano de 1998, concedeu à Petrobras 115 blocos através da assinatura de 397 contratos. Caso a estatal brasileira não obtivesse êxito, durante o prazo de 3 anos, ela deveria devolver os blocos à ANP. No ano de 2002, a empresa possuía, desta rodada inicial, 36 blocos sob concessão. As outras licitações foram abertas à Petrobras e, também, a todas as empresas interessadas em atuar no *upstream* brasileiro.

O total de blocos concedidos nas 5 rodadas foi 189, correspondente a um total de bônus de assinatura de R\$ 1.504.686.193,00. Os percentuais de aproveitamento das rodadas (proporção entre número de blocos ofertados e número de blocos concedidos) foram significativos, exceto na 5ª Rodada (11,1%)¹³. O valor da área média dos blocos concedidos foi muito reduzido na 5ª rodada, pois objetivava-se o aumento da competitividade com a entrada de empresas de menores portes.¹⁴ (Tabela 2). Diferentemente, das quatro rodadas anteriores, na 5ª Rodada de licitações não ocorreu a entrada dos grandes *players* internacionais. (Tabela 3).

As estratégias utilizadas pelas empresas nas licitações são as associações com a estatal Petrobras devido às barreiras à entrada: i) altos riscos geológicos; ii) incertezas regulatórias; e iii) incertezas econômicas, políticas e empresariais. A predominância da Petrobras é relativa ao seu conhecimento geológico, sistêmico e empresarial; e ao seu desenvolvimento tecnológico em águas profundas.

¹² LEI Nº 9.478/97.

¹³ Na 5ª Rodada de Licitações, foram concedidos à Petrobras 85 blocos do total de 101 blocos concedidos.

¹⁴ A Petrobras (estatal brasileira do petróleo) foi a responsável, no 5ª Rodada de Licitações, pela concessão de 85 blocos. As outras empresas participantes foram a brasileira Aurizônia Empreendimentos Ltda. (6 blocos concedidos); a dinamarquesa Maersk Olie og Gas As (2 blocos concedidos); a norte-americana Newfield Exploration Company (2 blocos concedidos); a portuguesa Partex Oil and Gas (Holdings) Corporation (2 blocos concedidos); e a Synergy Group Corp – controladora da empresa marítima (4 blocos concedidos). ANP. *Vários Documentos*. In: www.anp.gov.br.

Tabela 2 – Brasil: rodadas de licitação do *Upstream*

	Rodada 1		Rodada 2		Rodada 3		Rodada 4		Rodada 5	
Conteúdo Local Médio na Fase de Exploração	25,4%		41,8%		28,4%		39,1%		78,8%	
Conteúdo Local Médio na Fase de Desenvolvimento	26,7%		47,9%		39,9%		53,8%		85,6%	
Bônus (R\$)	321.656.637		468.259.069		594.944.023		92.377.971		27.448.493	
Blocos Licitados por Tipo	A	16	A	7	A	33	A	18	A	71
	B	10	B	8	B	14	B	27	B	583
	C	1	C	9	C	6	C	9	C	254
Total	27		23		53		54		908	
Área Média (Km ²)	4.896		2.580		1.695		2.665		179	
Blocos Concedidos por Tipo	A	11	A	7	A	17	A	4	A	51
	B	1	B	6	B	11	B	8	B	30
	C	0	C	8	C	6	C	9	C	20
Total	12		21		34		21		101	
Área Média (Km ²)	4.555		2.295		1.430		1.195		217	
Aproveitamento	44,4%		91,3%		64,2%		38,9%		11,1%	
Nº de Empresas Vencedoras	11		16		22		14		6	

Fonte: Elaboração Própria a partir de dados da ANP. *Vários Documentos*. In: www.anp.gov.br.

Notas: 1) No Edital de Licitações para a Outorga dos Contratos de Concessão do *upstream* – 5ª Rodada, inicialmente, foram licitados 1070 blocos (A – 71, B – 737 e C – 262). No entanto, somente 908 blocos foram licitados devido a 162 blocos apresentarem problemas por serem unidades de conservação ambiental; zonas de amortecimento; áreas urbanas com mais de 25.000 habitantes; ou sobreposição com outras concessões.

2) Os tipos de blocos são classificados em: i) A – operador irrestrito; ii) B – operador restrito aos blocos localizados em terra e água rasa; e iii) C – operador restrito aos blocos em terra, bacias maduras.

Tabela 3 – Brasil: blocos adquiridos por grandes *players* internacionais do petróleo

Empresa	Rodada 1	Rodada 2	Rodada 3	Rodada 4	Rodada 5	Total
ExxonMobil	2	0	1	0	0	3
Shell	1	4	4	2	0	11
BP-Amoco	1	0	0	0	0	1
Chevron Texaco	3	2	0	0	0	5
TotalFinaElf	0	0	1	0	0	1
Agip	4	0	0	0	0	4
Total	11	6	6	2	0	25

Fonte: ANP. *Vários Documentos*. In: www.anp.gov.br.

Downstream

O início do processo de reestruturação do *downstream* no Brasil, em 1990, foi marcado pela extinção do Conselho Nacional de Petróleo (CNP) – órgão regulador subordinado diretamente ao Presidente da República e sua substituição pelo Departamento Nacional de Combustíveis (DNC) – controlado pelo Ministério de Minas e Energia. Neste momento, o tabelamento e o controle de margens de distribuição e de revenda, executados pelo CNP, foram substituídos pelo estabelecimento de ‘tetos’ máximos de preços e, gradualmente eliminados.¹⁵ A gradual liberação de preços e margens de distribuição e revenda baseou-se em critérios de estímulo à competitividade e abertura do segmento de distribuição a novas empresas, através do fim da exigência de volumes mínimos de comercialização por distribuidora e, também, do término da obrigatoriedade de comercialização dos produtos fornecidos pela distribuidora da marca do posto de revenda.

Os resultados foram o aumento do número de distribuidoras, adulteração de combustíveis e evasão fiscal. A ANP implementou medidas para mitigar os problemas advindos da concorrência desleal, a saber: i) aumento do controle e monitoramento da venda de solventes e da qualidade de combustíveis nos postos de revenda; ii) imposição de mínimos de capacidade de armazenamento (750 mil litros) e de capital social para a obtenção do registro de operação junto a ANP; e iii) revogação da permissão irrestrita de aquisição de combustíveis pelos postos de revenda de qualquer distribuidora (somente os postos de “bandeira branca”).

Mesmo com a entrada de novas empresas no segmento de distribuição, há uma grande concentração no mercado dos principais derivados. (Tabela 4). As 5 maiores empresas do segmento (BR-Distribuidora, Ipiranga, Shell, Texaco e Esso) possuem 66% do mercado de gasolina e 76% do mercado de óleo diesel. Além disso, aproximadamente, 80% das redes de postos são vinculadas às empresas acima mencionadas. A estratégia da Petrobras é atuar em mercados distantes e, assim, obter rentabilidade diluída a prazo mais longo. Já as empresas privadas concentram as suas atividades em mercados mais rentáveis (maior concentração de consumidores, melhor infra-estrutura de armazenamento e escoamento).

¹⁵ A liberação total dos preços e margens de distribuição e revenda deu-se em fins de 2001, como trata Contreras (2003, p. 20).

Outras mudanças no *downstream* foram relevantes: i) modificação da estrutura de formação dos preços dos derivados nas refinarias¹⁶; ii) extinção, em 1998, do mecanismo de equalização dos preços ao consumidor em todo território nacional; iii) possibilidade de novos agentes na atividade de importação de derivados; e iv) introdução do livre acesso a oleodutos, tanques e terminais. O querosene de aviação e o GLP foram liberados para a importação por outros agentes em 1998¹⁷. Continuando o processo de abertura, a gasolina automotiva e o óleo diesel foram liberados no final de 2001, depois que a CIDE (Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico)¹⁸ foi criada. Os maiores problemas encontrados para a efetivação das importações foram a estrutura oligopolística de fornecimento na distribuição de alguns produtos, adicionada à escala de operação das empresas e não existência de instalações de armazenamento e transporte do produto importado.

Tabela 4 – Brasil: quantidade de postos revendedores de combustíveis automotivos, por bandeira – 2002

Postos Revendedores	% Brasil	Brasil	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste
BR-Distribuidora	18	5.366	360	1.255	2.196	1.082	473
Ipiranga	14	4.128	78	364	1.612	1.686	388
Texaco	8,9	2.649	158	501	1.017	698	275
Esso	7,6	2.257	41	324	1.235	536	121
Shell	7,5	2.235	6	298	1.355	488	88
Agip	3,6	1.082	10	5	766	40	261
Bandeira Branca ¹	26,6	7.985	481	1.200	4.526	878	900
Outras ²	13,8	4.102	338	1.072	1.561	929	202
Total	100	29.804	1.472	5.019	14.268	6.337	2.708

Fonte: ANP. *Vários Documentos*. In: www.anp.gov.br.

Notas: 1) Posto que pode ser abastecido por qualquer distribuidora; e 2) Inclui outras 131 bandeiras.

O livre acesso a oleodutos e terminais¹⁹ tornou obrigatória a divisão entre transportador – responsável pela operação da infra-estrutura e fornecimento dos serviços de transporte e

¹⁶ Os preços de realização (remuneram a atividade de refino da Petrobras para cada derivado produzido), atualmente, são definidos pelo custo de oportunidade, de acordo com parâmetros internacionais de comparação, adicionados aos custos de transporte e de internalização. Por sua vez, o preço de faturamento, para as distribuidoras, mantém a sua definição através de ato conjunto entre Ministério de Minas e Energia e Ministério da Fazenda. Cabe frisar que, para a liberação total dos preços, estabeleceu-se um prazo máximo de 36 meses, prorrogado por mais 12 meses. (CONTRERAS 2003, p. 21).

¹⁷ Portarias ANP nº 203/98 e nº 204/98.

¹⁸ A CIDE incide sobre a comercialização de petróleo e seus derivados, gás natural e seus derivados e álcool etílico combustível.

¹⁹ Portarias ANP nº 115/00, nº 251/00 e nº 255/00.

armazenagem – e carregador – proprietário dos fluxos transportados.²⁰ O insucesso da introdução do livre acesso adveio, principalmente: i) grande parte da capacidade de armazenamento se concentra nas refinarias, em volumes de cru e derivados estocados; e ii) o livre acesso se aplica à infra-estrutura de transporte, sendo excluída a infra-estrutura de interesse exclusivo do proprietário (instalações de transferência). Existem, também, problemas de infra-estrutura de armazenamento e carga-descarga de terminais, nas instalações privativas da Petrobras e das grandes distribuidoras privadas.

Quanto ao refino, caso não ocorra uma ampliação do parque, em 2007, o Brasil poderá se exportador líquido de cru e importador líquido de derivados (diesel, nafta e GLP). A questão central está nas duas propostas fornecidas: i) Petrobras – ampliação de uma unidade já existente; e ii) ANP – implantação de uma ou duas novas refinarias. Pelos problemas acima citados, acredita-se que a abertura do *downstream* brasileiro não correspondeu adequadamente às perspectivas governamentais.

Considerações finais

]

A criação de uma Agência Nacional do Petróleo, nos anos 90, enfrentou, no Brasil, a falta de tradição da administração pública brasileira em matéria de regulação e o alto grau de protecionismo vigente. Preocupava-se com a captura do ente regulador nos momentos em que este deveria mitigar os conflitos entre empresas e governo; por isso, criou-se uma autarquia sob regime especial e com certa autonomia e independência vinculada ao Ministério de Minas e Energia.

Cabe à agência reguladora, fazer uma fiscalização séria da exploração e produção, penalizando as empresas que atuem de forma displicente na produção de petróleo e gás natural e que esgotarem precocemente as reservas petrolíferas, pois o petróleo é uma riqueza não-renovável. Logo, na exploração das reservas brasileiras, a ANP deverá levar em consideração às reservas potenciais, às reservas provadas, à demanda nacional de derivados e a sua projeção, os

²⁰ A separação do transporte das demais atividades (produção, refino, distribuição e comercialização) fez com que a Petrobras criasse a Transpetro, subsidiária encarregada do transporte marítimo e dutoviário e da operação de terminais da estatal. (CONTRERAS, 2003, p. 28).

preços internacionais do petróleo e a sua projeção, as fontes energéticas alternativas, a manutenção de reservas estratégicas etc.

Neste ambiente de abertura, salienta-se que para que não haja cartelização do setor, que é uma característica da própria indústria, e para que o consumidor não saia prejudicado com a mudança no setor petrolífero nacional, a Petrobras deverá permanecer como uma estatal forte. Para tanto, ela deverá continuar investindo em pesquisa e tecnologia e em recursos humanos, deverá continuar sendo verticalizada e o governo não deverá utilizá-la, incessantemente, com objetivos macroeconômicos de estabilização.

Referências bibliográficas

ANP. **Vários Documentos.** In: www.anp.gov.br.

BNDES. **Vários Documentos.** In: www.bndes.gov.br.

BNDES. 2001. **Privatizações no Brasil – 1991-2001.** Rio de Janeiro: BNDES, Julho.

CAMPOS, Adriana F. 1998. **Petrobrás: a caminho da privatização? (A quebra do monopólio estatal e suas implicações).** Vitória: UFES, Dezembro. (Dissertação de Mestrado em Economia).

CONTRERAS, Carmen A . 2003 **Reestruturação Petrolífera no Brasil e América do Sul.** Rio de Janeiro: COPPEAD-IE/UFRJ, Janeiro, (Mimeo).

DECRETO-LEI Nº 538/38. 1938. **Nacionaliza a indústria de refino (petróleo importado e produção nacional) e cria o Conselho Nacional do Petróleo.** Brasil.

DECRETO Nº 2.455/98. 1998. **Ministério de Minas e Energia,** Brasília, 14 de Janeiro.

GUIMARÃES, Andréa Bastos da S. et al. 1996. Os desafios da regulamentação das atividades petrolíferas no Brasil. In: **Anais do VII Congresso Brasileiro de Energia.** v. 2, p. 989-1004.

LEI Nº 2.004/53. 1953. **Cria a Petrobras (Petróleo Brasileiro S.A.) e institui o monopólio estatal do petróleo no Brasil.** Brasil.

LEI Nº 9.478/97. 1997. **Ministério de Minas e Energia,** Brasília, 6 de Agosto.

MACEDO E SILVA, Antonio C. 1985. **Petrobrás: a consolidação do monopólio estatal e a empresa privada (1953-1964).** Campinas: UNICAMP (Dissertação de Mestrado em Economia).

MARTINS, Luiz A. M. 1997. Política e Administração da Exploração e Produção de Petróleo. In: **Série Estudos e Documentos. Nº 35**. Rio de Janeiro: CETEM/CNPq.

REPSOLD JR, Hugo. 2003. **A Competição e a Cooperação na Exploração e Produção de Petróleo**. Rio de Janeiro: PPE/COPPE/UFRJ, Novembro. (Dissertação de Mestrado em Planejamento Energético).

ROCHA, Ana M. 1998. Uma análise das recentes mudanças no setor petrolífero brasileiro. **Revista Princípios**. São Paulo: Anita Garibaldi. nº 48, Março/Abril.

ROSA, Luiz P. & TOLMASQUIM, Maurício T. (coords.). 1996. **A Regulamentação do Setor Petrolífero Brasileiro: refletindo sobre o futuro**. Rio de Janeiro: COPPE/UFRJ.

SCHECHTMAN, Rafael. 2000 **A Atuação da ANP no Novo Contexto da Indústria do Petróleo**. Rio de Janeiro: COPPE/UFRJ, 29 de Agosto. (Palestra).