

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO  
INSTITUTO DE ECONOMIA  
MONOGRAFIA DE BACHARELADO

**ASPECTOS CONCORRENCIAIS DA INDÚSTRIA  
PETROQUÍMICA BRASILEIRA**

PEDRO HENRIQUE DE AGUIAR PONTES  
Matrícula nº: 105141470

ORIENTADOR (A): Prof. Luis Carlos Delorme Prado

SETEMBRO 2010

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO  
INSTITUTO DE ECONOMIA  
MONOGRAFIA DE BACHARELADO

# **ASPECTOS CONCORRENCIAIS DA INDÚSTRIA PETROQUÍMICA BRASILEIRA**

---

PEDRO HENRIQUE DE AGUIAR PONTES  
Matrícula nº: 105141470

ORIENTADOR (A): Prof. Luis Carlos Delorme Prado

SETEMBRO 2010

*As opiniões expressas neste trabalho são de exclusiva responsabilidade do autor*

Ao papai,  
e à mamãe (em memória).

## **AGRADECIMENTOS**

Ao autor de todos os autores, Deus.

Aos meus autores, minha família.

Aos autores que também foram meus professores, cuja lista seria indescritível.

Aos colegas que me incentivaram a perseverar neste difícil caminho, quer sejam os de infância, os da Igreja, os da Rural, e é claro, os da UFRJ.

Àqueles que exercendo a profissão doaram-se a mim, de uma maneira que os adjetivos não podem descrever: as Professoras Maria Silvia, Marta Lemme, Renata La Rovere e Lia Hasenclever; Os Professores Nivalde de Castro, Reinaldo Gonçalves, João Luiz Pondé, João Saboia, Ronaldo Fiani e Hugo Boff. Os técnicos administrativos: Anna Lúcia, Linda Loyola, Letícia Teixeira, Flávia Grumbach e Paulinho.

Ao apoio e orientação do Professor Luiz Carlos Prado, que me propiciou realizações, antes inimagináveis.

E à Rita Cavaliere para quem sou como um filho seu.

## **RESUMO**

A indústria petroquímica passou por um importante movimento de reestruturação a nível mundial a partir da década de 1980. No Brasil, este movimento foi retardado. O trabalho procura identificar os principais aspectos concorrenciais da indústria petroquímica brasileira a partir da atuação do CADE, contudo, sem incorrer no caminho já consolidado do estudo acionário dos agentes envolvidos. Para tal propósito, analisam-se alguns atos de concentração submetidos ao Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência, atendo-se aos pareceres técnicos da SEAE e da SDE, e às justificativas apontadas pelos Conselheiros ao votar.

## **ABREVIATURAS E SIGLAS**

AC	Ato de Concentração
CADE	Conselho Administrativo de Defesa da Concorrência
IE	Instituto de Economia
UFRJ	Universidade Federal do Rio de Janeiro
SEAE	Secretaria de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda
SDE	Secretaria de Desenvolvimento Econômico do Ministério da Justiça
SBDC	Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência

# ÍNDICE

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>9</b>
<b>CAPÍTULO I – CONCORRÊNCIA, DEFESA DA CONCORRÊNCIA E CADE.....</b>	<b>11</b>
I.1 – CONCORRÊNCIA E DEFESA DA CONCORRÊNCIA .....	11
I.2 – A DEFESA DA CONCORRÊNCIA NO BRASIL .....	14
I.3 – A ANÁLISE DE ATOS DE CONCENTRAÇÃO .....	19
<b>CAPÍTULO II - A INDÚSTRIA PETROQUÍMICA .....</b>	<b>26</b>
II.1 – A INDÚSTRIA PETROQUÍMICA.....	26
II.2 – A ECONOMIA DA INDÚSTRIA PETROQUÍMICA.....	27
<b>FIGURA 1: A CADEIA PETROQUÍMICA .....</b>	<b>29</b>
II.3 – A INDÚSTRIA PETROQUÍMICA NO BRASIL.....	32
<b>CAPÍTULO III - A INDÚSTRIA PETROQUÍMICA NO SBDC .....</b>	<b>38</b>
III.1 – A INDÚSTRIA PETROQUÍMICA NO SBDC.....	38
III.2 – ANÁLISE DE ATOS SELECIONADOS .....	39
<b>CONCLUSÃO .....</b>	<b>45</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>47</b>



## INTRODUÇÃO

A petroquímica é uma das indústrias vitais para o funcionamento das economias já desenvolvidas e das que se encontram em estágios avançados do processo de desenvolvimento, sobretudo para as conhecidas economias emergentes. Isso se deve ao fato do mundo viver numa chamada *economia do petróleo*.

Nas economias desenvolvidas a petroquímica constitui-se como uma das indústrias mais dinâmicas. Paradoxalmente, é uma indústria oligopolizada que apresenta um grau considerável de competição entre os agentes, e no qual as inovações estão bastante presentes. Quer na busca de maior eficiência econômica, quer na introdução de novas mercadorias. Todavia, essa característica de oligopólio inovador não pode ser considerada como uma propriedade natural do setor petroquímico a nível mundial, pois a história mostra que em diversos países, e infelizmente o Brasil é um deles, o desenvolvimento da petroquímica foi muito aquém do esperado.

Durante a década de 90 várias atividades econômicas foram estruturalmente reorganizadas em todo o mundo (quer nos países desenvolvidos, quer nos países em desenvolvimento) e, a petroquímica não fora excluída desse processo. O que se viu a nível global foi uma expressiva concentração do capital, nesta indústria, materializada através de numerosos processos de fusões e aquisições, sobretudo nos segmentos de primeira e segunda geração.

No Brasil esse processo de reestruturação não foi tão acentuado o quanto se esperava que fosse, ficando cristalizado como um processo de reestruturação patrimonial. Se certa, ou errada, ainda não se pode afirmar, e embora não seja o objeto desta monografia, quiçá possa-se reunir elementos mais robustos para essa reflexão. Porém, não se pode deixar passar despercebido pelas implicações concorrenciais que essa reestruturação impôs a petroquímica brasileira.



# CAPÍTULO I – CONCORRÊNCIA, DEFESA DA CONCORRÊNCIA E CADE

## ***I.1 – Concorrência e Defesa da Concorrência***

A concorrência é sem sombra de dúvidas um dos conceitos mais debatidos pelos economistas das mais diferentes escolas de pensamento desde Adam Smith. Há diversas formulações para a concorrência e conseqüentemente distintas implicações de sua presença, ou ausência, podem surgir.

Sem a pretensão de inserir-se em tal debate adotar-se-á o referencial teórico explicitado por POSSAS (1999), uma vez que acredita o autor desta obra ser este o mais adequado para melhor compreender a sistemática da autoridade antitruste brasileira.

Antes, porém, de analisar-se a política antitruste em si, recapitular-se-á a importância da concorrência sob o prisma schumpeteriano.

Schumpeter foi o primeiro autor a conferir um tratamento teórico à noção de concorrência com sua obra teoria do desenvolvimento econômico, porém, como ressalta Possas (2002):

“Embora já contivesse todos os elementos básicos para uma teoria da concorrência, esta ainda estava ofuscada por dois outros temas centrais para o autor (*Schumpeter*) – a inovação e o desenvolvimento econômico – que ambos representam os principais efeitos da concorrência na economia capitalista só se torna claro num de seus últimos e mais importantes livros, *Capitalismo, Socialismo e Democracia...*” (pág. 416)<sup>1</sup>.

E, Possas (1999) na brilhante tentativa de fazer uma melhor apresentação do conceito de concorrência diz:

“O capitalismo é uma sociedade mercantil, há uma seleção dos produtores e dos produtos, e estar bem posicionado para este processo seletivo é fundamental para sobreviver no mercado e alcançar a valorização da riqueza. Isto é a concorrência” (pág. 12)<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Parênteses não constam no original.

<sup>2</sup> A professora Possas após definir o capitalismo apresenta esta definição de concorrência já na introdução de sua tese.

Percebe-se a partir do exposto que este processo seletivo adquire outras características importantes. Entre elas a de que os agentes podem fazer, e possivelmente farão, estratégias cujas finalidades são criar vantagens para que possam vir a ser selecionados no mercado onde atuam. E, sendo assim a concorrência é vista como um processo ativo, no qual é razoável supor que as empresas estarão em uma busca contínua para diferenciar-se uma das outras, e estabelecer, ainda que temporariamente, lucros econômicos positivos, ou lucros de monopólio indeterminados, ou simplesmente, a não pré-determinação de seu término.

Sob esta ótica a concorrência introduz e endogeneiza a busca pela diversificação. Ou seja, com a concorrência a criação de diferenças passa a ser vista como a tendência essencial para o funcionamento da economia capitalista. Notando-se ainda que a concorrência pode ser vista como um instrumento e não como um “bem” para o bom funcionamento do mercado.

Com isso pode-se compreender melhor a idéia de concorrência nas palavras do próprio POSSAS (2002):

“... Concorrência não é um ‘dado’ ou um conjunto de ‘precondições’... Tampouco é um processo de ajustamento a posições de equilíbrio, com *eliminação de lucros anormais*... É, na verdade, um processo de interação entre as empresas *voltadas à apropriação de lucros* – ou em outros termos (não usados por Schumpeter), à valorização dos ativos de capital” (pág. 421).<sup>3</sup>

Feita essa breve recapitulação da concorrência, explicitar-se-á a política antitruste.

A defesa da concorrência tem como premissa básica a idéia de que as formas como as empresas competem, a partir de condicionantes institucionais, podem vir a gerar efeitos positivos sobre o funcionamento dos mercados. Em outras palavras: mais concorrência é melhor do que menos, ou mesmo nenhuma<sup>4</sup>.

Em linhas gerais, entende-se política antitruste (ou defesa da concorrência) como um conjunto de regras e instituições voltadas a proteger a concorrência nos mercados de restrições ou eventuais distorções, segundo VAZ (1993), ou seja, criando, ou mesmo mantendo ambientes competitivos que permitam a maior eficiência econômica via o mecanismo de mercado. E, MELLO (2002) explica que a política antitruste é normalmente implementada por meio de dois padrões básicos de ação: o relacionado aos parâmetros

---

<sup>3</sup> Os itálicos e grifos estão presentes no original.

<sup>4</sup> De fato há um embate teórico sé esta afirmação é realmente *sempre* válida, uma vez que a presença de bens públicos e/ou de monopólio natural distorce toda a noção de concorrência até aqui apresentada, mas sendo este debate irrelevante para os propósitos desta obra, e mesmo para o setor petroquímico, ele não será tratado aqui. Em todo caso, fica a ressalva de que as falhas de mercado são (quando possível) corrigidas pela regulação econômica. O leitor interessado pode consultar FIANI & PINTO JR (2002).

estruturais (que condicionam condutas anticompetitivas) e; o propriamente relacionado às condutas dos agentes no processo competitivo.

O problema então vislumbrado pela escola schumpeteriana passa a ser a criação de ambientes concorrenciais, ou seja, ambientes no qual o processo competitivo seja intenso. O que é o mesmo que dizer que se espera um ambiente no qual a busca por diferenciações seja contínua, e assim, que as estratégias empresariais sejam constantemente inovadoras.

Sob esta visão o surgimento de estruturas oligopolistas, e mesmo de monopólios não é visto como um mal a ser imediatamente combatido. A análise dinâmica do capitalismo, e mesmo do viés evolucionista que esta traz em si, permite que o tratamento dado a estruturas de mercado mais concentradas seja diferente do apresentado pela teoria neoclássica tradicional (concorrência versus monopólio). Aqui o foco principal é a inovação. E, portanto, estruturas concentradas, mas que apresentem processos altamente competitivos, sendo a inovação a ordem do dia para os agentes envolvidos tendem a ser tolerados.

De acordo como MELLO (2002), a legislação procura mesmo reprimir as ações empresariais que sejam verdadeiramente o exercício abusivo do poder de mercado, e não a existência do poder de mercado em si, em consonância com o referencial teórico. E sua implantação segue os dois padrões básicos ditos acima.

O padrão estrutural visa impedir que a estrutura produtiva de um dado mercado se configure numa configuração a tal ponto concentrada que se torne mais elevada a propensão ao abuso de poder de mercado. Na prática esta linha de ação preocupa-se fundamentalmente com os atos de concentração, atuando de modo a controlá-los, quer os sejam de natureza horizontal (concorrentes diretos numa mesma indústria), ou vertical (ao longo da cadeia produtiva, seja para cima, ou para baixo), ou seja, procurando calibrar os parâmetros estruturais do mercado.

Já o padrão voltado para a conduta dos agentes busca garantir que práticas anticompetitivas sejam punidas. Deve-se ter ciência que tais práticas só se constituem como um ilícito antitruste se houver de fato o exercício abusivo do poder de mercado, restringindo assim o processo concorrencial. Isto porque em última análise pode também vir a gerar um prejuízo aos consumidores.

Assim sendo à política antitruste é reservado um papel de garantir que a partir de dada configuração de mercado a concorrência esteja presente sob qualquer que seja a forma, ou padrão. E mais, que este processo concorrencial seja resguardado, protegido, de práticas prejudiciais a ele, ou simplesmente de ações anticompetitivas.

Se a análise antitruste levar em conta o processo dinâmico, ao longo do tempo, dentro de um dado mercado, notar-se-á que posição dominante e o poder de mercado podem ser encarados como um indicador do sucesso das estratégias passadas, e não se podem ser reduzidas, ou diretamente associadas às práticas anticompetitivas. De fato a simples presença desses dois, ou apenas de um reflete, em boa medida, o nível de concorrência que vigora no mercado em questão, sendo os extremos sinalizadores de um baixo processo concorrencial.

Finalmente, cabe ainda ressaltar que a noção schumpeteriana de concorrência admite uma maior presença de estruturas produtivas concentradas, desde que estas sejam oriundas de eficiências técnicas, produtivas e mesmo mercadológicas. Por outro lado, acredita-se que sendo as empresas os principais agentes da concorrência, estes serão mais inovadores o tanto quanto forem incentivados pelo ambiente onde estão inseridos. Assim a defesa da concorrência torna-se a repressão ao abuso de poder de mercado, seja ele originado pela conduta dos agentes (derivadas de práticas restritivas ao longo da cadeia produtiva – verticais – ou ainda, restritivas ao próprio mercado onde atuam – horizontais), seja ele originado por parâmetros da estrutura do mercado (basicamente descritos pelos atos de concentração).

## ***1.2 – A Defesa da Concorrência no Brasil***

A tradição antitruste no Brasil pode ser dividida em dois períodos, tendo como divisor de águas a lei no 8.884-94.

Até a década de 90 do século passado, a defesa da concorrência no Brasil era muito mais uma disciplina jurídica voltada para a defesa da economia popular do que um conjunto ordenado de regras antitruste. De fato, desde a década de 1930 que existe no país textos legais que versam sobre a concorrência, porém, os efeitos práticos de tal legislação foram bastante limitados<sup>5</sup>.

Conforme explica Laplane:

---

<sup>5</sup> Para uma visão aprofundada sobre a história da defesa da concorrência no Brasil e essa relação entre legislação e prática veja-se FERRAZ JR.

“a ênfase na economia popular – materializada na garantia de que não fossem praticados preços diversos daqueles fixados pelo Poder Público – encontrava justificativa na forma direta que caracterizou a atuação do Estado na economia, durante o tardio processo de industrialização do país. Sobretudo a partir da década de 1970, com base na política substitutiva de importações visando incentivar a formação de grandes empresas nacionais aptas a competir com as empresas estrangeiras, ao Estado coube a exploração direta de algumas atividades econômicas, cumulada com a tarefa de regulação. Neste último caso, lançando mão de normas de comportamento compulsório, tal como o controle de preços, e valendo-se também de incentivos e estímulos de natureza fiscal e creditícia para alguns ramos da economia.”(pág. 43)

Ora, dentro do contexto descrito é bastante plausível que a defesa da concorrência como a conhecemos nos dias de hoje tenha um papel marginal, na direção de complementar a política industrial imposta, do que de figurar como “a” política econômica.

Se uma rápida visão sobre o papel da defesa da concorrência no período referido, e sua suposta benevolência com a concentração do poder de mercado de algumas poucas empresas cria um certo ar de descompasso aos ideais da defesa da concorrência, não se deve perder de vista que essa suposta negligência das autoridades antitruste desempenhava na verdade uma função estratégica para a implantação da política econômica desenvolvimentista. A qual dentre outros, focou o surgimento de empresas nacionais com poder econômico suficiente para concorrer a nível internacional<sup>6</sup>.

Cabe ainda lembrar que durante grande parte da década de 1980, o modelo econômico posto em curso nas décadas anteriores fora perdendo a capacidade de gerar os resultados esperados e conseqüentemente seu prestígio, o que certamente ocasionou, ou pelo menos favoreceu, uma inflexão na política econômica do país, materializada já no início da década posterior.

A década de 1990 no mundo, embora muito rica de acontecimentos, merece destaque aqui por ter sido o palco da globalização da economia. Como uma das conseqüências do processo liberalizante que avançou por grande parte do globo, destacando-se o grande número de fusões e aquisições que ocorreram durante essa década.

Enquanto isso, no Brasil, era implantada a mudança de política econômica conhecida como abertura comercial, que possibilitou uma série de transformações estruturais nos mais diversos setores da economia brasileira. A legislação antitruste não se manteve inerte a essas mudanças.

Assim sendo, o ressurgimento da lei antitruste no Brasil, agora com papel fundamental e não mais marginal (FERRAZ JR), ganha destaque no país e é impulsionada por fatores da

ordem política doméstica e externa. Internamente devido a nova política econômica praticada após a redemocratização (abertura comercial, privatizações e desregulamentação) visando reduzir a influência direta do Estado no domínio econômico e fortalecer sua função de agente regulador e promotor da atividade econômica em detrimento da função de provedor da atividade econômica. E, internacionalmente em decorrência do grande número de processos de fusões e aquisições em todo o mundo.

É neste cenário que o país vai arquitetando um sistema legal mais voltado a promoção e defesa da concorrência em detrimento da antiga prática. Com isso, não se torna nenhuma surpresa o fato: de ter sido em 1991 a promulgação da lei no 8.158, que criou a Secretaria de Direito Econômico – SDE – órgão vinculado ao Ministério da Justiça com competência para fiscalizar denúncias e a ocorrência de anomalias econômicas que possam vir, ou já tenha prejudicado os princípios da ordem econômica do país; e já em 1994 ter-se aquela em que se acredita ser a divisora da prática antitruste no Brasil, a lei 8.884. A qual, sem emissão de juízo, instaura uma nova fase da defesa da concorrência estabelecendo um forte viés regulatório e parâmetros para a atuação do Estado sobre os atos de concentração e condutas anticompetitivas.

Promulgada em junho de 1994 a lei 8.884 criou o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência – SBDC – e versou sobre os principais aspectos necessários para o estabelecimento do exercício do poder econômico legítimo e não abusivo, os setores submetidos a ela e a forma de atuação das autoridades antitruste. Entretanto, é interessante notar algumas particularidades sobre a lei.

Já em seu primeiro artigo, lê-se a finalidade de tal:

“Esta lei dispõe sobre a prevenção e a repressão as infrações contra a ordem econômica, orientada pelos ditames constitucionais de liberdade de iniciativa, livre concorrência, função social da propriedade, defesa dos consumidores e repressão ao abuso do poder econômico.”

Ora, nota-se, portanto, que a legislação antitruste formalizada pela referida lei é na verdade um conjunto de orientações e regulamentos que vem em complemento a uma evocação da Constituição Federal no que ordena seu artigo 173 inciso 4: “A lei reprimirá o abuso do poder econômico que vise a dominação dos mercados, a eliminação da concorrência e ao aumento arbitrário dos lucros.” Com isso, cabe salientar que essa interseção entre a lei e a Constituição gera uma situação na qual se percebe que a concorrência não deverá se posta, ou

---

<sup>6</sup> Também conhecido como teoria dos Campeões Nacionais. Conforme explicitado no II PND o Estado brasileiro implantou uma política econômica que visava construir Campeões Nacionais.



imposta, as custas da soberania nacional, do consumidor, do meio ambiente, ou mesmo em favorecimento as empresas de pequeno porte, ou ainda de quaisquer outro princípio legal, ou moralmente defensável. Não se pode perder de vista que sendo ela também um dos princípios constitucionais, jamais deverá ser sobreposto, ou sobposto, a nenhum outro desses princípios.

Explorando um pouco a relação expressa no parágrafo anterior, pode-se constatar ainda que o exposto no artigo 170 da CF em seu caput: “A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social...” permite o entendimento da legislação antitruste como um meio para a obtenção de outros objetivos, e não como um fim em si mesmo<sup>7</sup>.

Finalmente, conforme lembra LAPLANE, ao citar FORGIONI:

“... é que ao invés de mero instrumento corretivo de desvios ou abusos nos mercados, a lei 8.884 – tanto pode ser aplicada ao caso concreto, como ao ser dele afastada – viabiliza a implementação de uma determinada política econômica. Destarte, tem sentido o uso dos termos “política antitruste” ou “política de concorrência” para designar a experiência em aplicação do direito da concorrência, precisamente por realçar sua (muitas vezes negligenciada) dimensão política. Assim, cumpre destacar que, em se tratando de instrumento para uma política pública, a disciplina da concorrência poderá então ser implementada com vistas a acolher uma pluralidade de objetivos possíveis, especificados no ordenamento jurídico (e, portanto, em conformidade com as disposições constitucionais) para um determinado momento histórico.” (pág. 46)<sup>8</sup>

Sobre os setores econômicos aos quais se aplica a lei antitruste, deve-se ter a atenção de que não há nenhum dentre eles que seja imune à lei. Todos os setores da economia do país estão sujeitos à legislação atual. Entretanto, cabe observar que em algumas atividades econômicas submetidas a um marco regulatório exclusivo no qual as forças de mercado sejam suplantadas, ou mesmo substituídas haveria sim, neste caso uma não aplicação do direito concorrencial, tendo em vista que as forças de mercado não seriam suficientes para realizar a organização eficiente da produção e do consumo. As atividades de *public utilities*, ou simplesmente, serviço públicos, constituem a gama de exemplos dessa exceção onde o monopólio (natural, ou não) e o sistema de concessões, ou permissões são mais adequados do que o mercado<sup>9</sup>.

---

<sup>7</sup> Este ponto já fora mencionado acima, mas sua retomada é importante para frisar que não se trata de uma conclusão do autor, mas sim de uma observação amplamente divulgada na literatura, aliás, sobre essa relação pode-se consultar: uma apresentação didática em LEOPARDI, e uma exposição mais completa em GRAU.

<sup>8</sup> Os termos em aspas e entre parênteses, conforme no original.

<sup>9</sup> Este ponto aqui é tratado de modo rápido, mas não o pode ser em trabalhos que tratem da concorrência em alguma das atividades específicas de *utility*. Também se deve estar atento para o fato que a simples presença da regulação estatal não constitui uma exceção a lei, uma vez que essa pode ter a intenção de corrigir as falhas e imperfeições do mercado e não de substituí-lo, como ocorre nos setores de energia elétrica e telecomunicações, atualmente. No Brasil, há um grande debate sobre os limites do órgão regulador e do SBDC para setores regulamentados por agências específicas, as quais mantêm vasto material sobre o esse debate. A petroquímica, embora seja uma atividade regulada pela ANP, não é vista como uma atividade de serviço público e, portanto, avançar neste debate seria um esforço desnecessário para os propósitos desta obra.

A composição do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência é simples. Há uma autarquia federal com dotação orçamentária própria que é o Conselho Administrativo de Defesa da Concorrência – CADE – a autoridade competente para julgar e decidir os casos concretos, aplicando as penalidades legais quando constatado irregularidades. Há também duas secretarias com finalidade de apoiar o CADE realizando instruções e investigações sobre os atos de concentração e as infrações a ordem econômica. São elas: a Secretaria de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda – SEAE/MF<sup>10</sup> – e a já citada Secretaria de Direito Econômico do Ministério da Justiça – SDE.

Conforme dito anteriormente, a atuação das autoridades do SBDC realiza-se basicamente em duas frentes distintas: o controle sobre a estrutura do mercado, e o controle sobre as atitudes anticompetitivas praticadas pelos agentes de um mercado.

A primeira visa acompanhar as operações de cooperação e de concentração das firmas, tais como fusões, aquisições, joint ventures, sociedades de propósito específico (SPE), para que aqueles atos que possam vir a gerar resultados danosos a concorrência sejam prevenidos, ou quando possível, sancionados, conforme rege o artigo 54 da lei 8.884 em seu *caput*:

“Os atos, sob qualquer forma manifestados, que possam limitar ou de qualquer forma prejudicar a livre concorrência, ou resultar na dominação de mercados relevantes de bens ou serviços, deverão ser submetidos a apreciação do CADE.”

Todavia, este mesmo artigo em seus vários incisos indica os requisitos para que as operações submetidas ao Conselho sejam aprovadas<sup>11</sup>.

A segunda frente: o controle das atitudes anticompetitivas visa disciplinar os meios que são utilizados para a realização do aumento do poder de mercado, identificando como ilícitos concorrenciais aqueles que possam limitar, ou mesmo falsear a concorrência, mesmo que essa lesão não se concretize, conforme a redação do artigo 20 da lei 8.884:

“Constituem infração da 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.”

E os efeitos dos quais o artigo citado se refere são justamente o prejuízo de qualquer forma a livre concorrência (inciso I), a dominação do mercado relevante (inciso II), o aumento arbitrário dos lucros (inciso III) e o abuso da posição dominante (inciso IV). Além

---

<sup>10</sup> A SEAE/MF foi criada em janeiro de 1995 pela medida provisória nº 813 e possui três esferas de atuação: Promoção e Defesa da Concorrência; Regulação Econômica; e Acompanhamento de Mercados.

<sup>11</sup> Para evitar um excesso de informações que podem ser omitidas, sem gerar prejuízos para a compreensão do todo, opta-se por não inserir no corpo desta obra os dez incisos do artigo 54.

disso, o artigo 21 da lei cita ainda um rol de exemplos de atitudes anticompetitivas comumente praticadas na ausência de uma cultura da concorrência, como a divisão de mercado, e a venda casada.

Tanto para os atos de concentração, quanto para os atos de condutas ilícitas, as autoridades antitrustes do país necessitam avaliar concretamente, através de seus mecanismos conhecidos como critérios de identificação, se de fato há condições que permitam identificar a presença de poder de mercado no caso em questão. Havendo a presença de tal poder utiliza-se então, os critérios de sancionamento para verificar se realmente houve, ou há abuso do poder de mercado e assim, sancionar corretamente o ato em análise<sup>12</sup>.

Uma pequena estatística sobre as atuações do CADE revela que são as análises de atos de concentração a atividade preponderante do órgão, tendo a análise de atitudes anticompetitivas um reduzido número de cases. Essa é uma das razões pelas quais não se encontrará um detalhamento maior das avaliações de condutas. Entretanto, é fundamental uma pequena exposição sobre o verdadeiro ritual que é a análise de atos de concentração.

### ***I. 3 – A Análise de Atos de Concentração***

Uma operação empresarial que modifique a composição acionária dos agentes nela envolvidos, e venha alterar as estruturas de um, ou mesmo de vários mercados, simultaneamente, em geral já se configura como um ato de concentração.

Conforme disposto no inciso terceiro do artigo 54 da lei 8.884:

“Incluem-se nos atos de que trata o *caput* aqueles que visem a qualquer forma de concentração econômica, seja através de fusão ou incorporação de empresas, constituição de sociedade para exercer o controle de empresas ou qualquer forma de agrupamento societário, que implique participação de empresa ou grupo de empresas resultante em vinte por cento de um mercado relevante, ou em que qualquer dos participantes tenha registrado faturamento bruto anual no último balanço equivalente a R\$ 400.000.000,00 (quatrocentos milhões de reais).”<sup>13</sup>

Atualmente, os atos de concentração que devem ser submetidos à apreciação do Conselho podem ser notificados a *posteriori*, ou seja, após a divulgação da operação embora, almeje-se pela implantação de um mecanismo preventivo. A análise dos processos se segue com base na metodologia consolidada no *Guia para Análise Econômica de Atos de*

---

<sup>12</sup> Uma exposição completa sobre os critérios de identificação e sancionamento pode ser visto em SALOMÃO FILHO.

<sup>13</sup> Redação dada pela Lei nº 10.149, de 21.12.2000.

*Concentração Horizontal*, uma publicação conjunta da SEAE com a SDE<sup>14</sup>, no qual se afirma que o objetivo principal da análise dos atos de concentração é avaliar os efeitos prováveis dessas operações, impedindo as que tenham efeitos líquidos negativos sobre a concorrência e o bem-estar econômico do país.

O respectivo documento ainda chama atenção para três possibilidades sobre as operações que não reduzem o bem-estar econômico. São elas, aquelas que não geram o controle de parcela significativa do mercado, ou se geram, não sustentam a probabilidade de que o poder de mercado adquirido seja exercido (abuso do poder econômico). E ainda, que mesmo que ocorra um controle significativo do mercado e aja probabilidade de exercer-se o poder econômico de forma a prejudicar a concorrência, a operação poderá ser aprovada caso os efeitos positivos (eficiências econômicas como fortes economias de escala) sejam suficientes para compensar os efeitos negativos.

Com isso, a decisão do CADE será sempre uma das seguintes três opções: a aprovação sem restrições; a aprovação com restrições; e a proibição da operação.

A metodologia da análise adotada pelo CADE incorpora a *regra da razão*, técnica aplicada na já consagrada legislação antitruste norte-americana, e pela qual não há ilícito concorrencial *per se*, ou seja, por definição, mas sim uma avaliação razoável da operação empresarial a partir dos princípios da ordem econômica vigente. As diversas etapas dessa análise são descritas no referido *guia* de publicação.

Segundo a interpretação de LAPLANE (2008) na etapa inicial da análise o que se procura é avaliar os impactos da operação sobre a estrutura de mercado, e conforme lembra LEOPARDI (2002) a noção de poder de mercado é o núcleo de toda a análise antitruste, sendo a delimitação do mercado relevante o passo essencial, uma vez que será sobre ele que haverá (ou não) a identificação dos supostos efeitos restritivos de um ato de concentração. Portanto, a primeira etapa da análise antitruste consiste na identificação do mercado relevante sobre o qual se realiza a operação de concentração.

Segundo o guia o mercado relevante é composto pelos produtos, serviços e agentes que de fato restringem e limitam as decisões referentes a preço e produção, sendo o teste do monopolista hipotético o instrumental utilizado na análise. Conforme a própria redação do *guia*:

---

<sup>14</sup> Portaria Conjunta SEAE-SDE nº 50, publicada no Diário Oficial da União de 17 de agosto de 2001. Doravante

“Segundo o teste do “monopolista hipotético”, o mercado relevante é definido como o menor grupo de produtos e a menor área geográfica necessários para que um suposto monopolista esteja em condições de impor um “pequeno, porém significativo e não transitório” aumento de preços.” (item 29)

Nota-se que há três importantes dimensões envolvidas no teste, a dimensão do produto pela demanda, a dimensão do produto pela oferta, e a dimensão geográfica. Na primeira busca-se a existência de produtos substituíveis pelo lado da demanda, sem que incorra novos custos, e/ou adicionais custos aos consumidores do mercado. Enquanto que, na segunda analisa-se a possibilidade de uma resposta da oferta do substituto próximo a partir do significativo aumento de preços do bem em questão. E finalmente, na terceira procura-se levantar as barreiras geográficas que possam impedir a substitutibilidade tanto pela oferta, quanto pela demanda.

Com isso, fica claro que não é tarefa fácil determinar o mercado relevante, uma vez que os efeitos provocados pelo monopolista hipotético dependem das formas como os consumidores reagirão ao suposto aumento de preço, e sobre esse ponto a exposição do guia, embora grande para uma citação, é muito clara:

“Esta reação, por sua vez, é dada em função da propensão com que os consumidores estejam dispostos a desviar sua demanda para um produto substituto ou a para produto idêntico oriundo de outra área, como resposta a um “pequeno porém significativo e não transitório” aumento de preço. Para examinar a possibilidade de os consumidores desviarem sua demanda a produtos substitutos de uma mesma região e para produtos idênticos, porém, de uma área distinta, a SEAE e a SDE considerarão os seguintes fatores: características físicas dos produtos; características dos processos produtivos; propriedades comerciais dos produtos; evolução dos preços relativos e das quantidades vendidas; tempo e os custos envolvidos na decisão de consumir ou produzir produtos substitutos; tempo e os custos envolvidos na decisão de consumir ou produzir produtos idênticos provenientes de outras áreas; e evidências de que os consumidores desviarão sua demanda ou levarão em conta a possibilidade de desviá-la em função de mudanças nos preços relativos ou em outras variáveis de competição (comportamento passado dos consumidores)”. (item 32).

Uma vez identificado o mercado relevante avança-se para a segunda etapa da análise. Neste ponto, a autoridade antitruste passa a identificação dos agentes que atuam no mercado definido como relevante, bem como de suas respectivas participações em relação às vendas totais, ou seja, suas parcelas de mercado, ou simplesmente *market share*. Procurando com isso mensurar o grau de concentração do mercado antes e depois da operação em questão. Usualmente, os órgãos do SBDC utilizam-se dos índices *Herfindahl-Hirschman* (HHI) e CR4 como indicadores de concentração do mercado<sup>15</sup>.

Os critérios utilizados para identificar se um ato de concentração leva ao controle de parcela significativamente alta do mercado relevante são: uma participação maior do que 20%

---

citada apenas como *guia*.

<sup>15</sup> O HHI é um índice de concentração que permite capturar um peso maior para as firmas que detêm maiores participações de mercado, enquanto que o CR4 é um índice que fornece a parcela de mercado das 4 maiores empresas de uma indústria. Para mais informações sobre os índices ver: Boff & Resende (2002).

para o exercício de poder de mercado unilateral; e a combinação de um CR4 igual ou maior do que 75% com uma participação de pelo menos 10% da empresa resultante da operação. Caso essas condições não sejam atingidas as autoridades do SBDC concluem pela aprovação da operação em questão sem restrições uma vez que julgam não ser provável a ocorrência de poder de mercado. Mas, caso contrário, prossegue-se a análise, com as etapas seguintes.

Uma vez que seja identificada a presença de poder de mercado, segue-se a análise buscando verificar se há elevada probabilidade de que este seja exercido. Assim sendo, a terceira etapa visa o exame de variáveis que podem inibir o exercício do poder de mercado é porque, segundo o *guia*:

“O fato de uma concentração envolver uma parcela de mercado suficientemente alta não implica necessariamente que a nova empresa formada exercerá de forma unilateral seu poder de mercado, ou que as empresas coordenarão suas decisões”. (item 39).

As principais variáveis que podem inibir o exercício do poder de mercado, segundo o guia, são: a possibilidade de importação, as condições de entrada de novos competidores no mercado e, a efetiva rivalidade entre os concorrentes. Segundo LAPLANE (2008) essa análise das condições de entrada nos mercados significa que: “em termos práticos, espera-se que nenhum ato de concentração realizado em mercados relevantes em que as barreiras à entrada sejam baixas gere maiores preocupações nos órgãos do SBDC”.

A ausência de significativas barreiras à entrada quer via o estabelecimento de novos concorrentes quer via a importações de produtos substitutos cria um ambiente concorrencial onde é praticamente impossível que a empresa com poder de mercado possa exercê-lo de modo duradouro<sup>16</sup>. De acordo com o guia, esse ambiente será considerado factível na análise, toda vez que a entrada for “provável”, “tempestiva” e “suficiente”.

A entrada é considerada “provável” quando é economicamente lucrativo para a entrante ingressar no mercado ainda que vigore os preços anteriores à operação de concentração. É “tempestiva” quando a entrada pode ser concluída em até 2 anos. E é “suficiente” quando a nova empresa pode explorar adequadamente todas as oportunidades de vendas.

Além disso, segundo o guia, a presença de barreiras à entrada é potencializada por fatores como: custos irrecuperáveis; barreiras legais, ou regulatórias; recursos de propriedade

---

<sup>16</sup> Neste caso, as importações devem levar em consideração dois aspectos: se conseguem chegar ao mercado relevante com preços competitivos, ou seja, se os custos de importação não são tão significativos; e se a transação pode ser realizada num período considerado de curto prazo para a indústria em análise.

exclusiva das empresas instaladas; economias de escala e escopo; grau de integração da cadeia produtiva; fidelidade dos consumidores às marcas estabelecidas e; ameaça de reação dos competidores instalados<sup>17</sup>.

O guia ainda faz uma importante ressalva sobre a rivalidade das firmas no qual afirma ser possível que:

Ainda que as importações não sejam expressivas e a entrada não seja provável, tempestiva e suficiente, a efetividade da competição entre a empresa resultante da operação e as demais empresas instaladas (seus rivais) pode tornar pouco provável o exercício do poder de mercado adquirido. (item 60).

E LAPLANE (2008) explica que isso pode acontecer sim:

“caso as empresas estabelecidas adotassem condutas mais agressivas de forma a reagir ao eventual exercício do poder de mercado da concorrente para aumentar ou proteger seu *market share*”.(pág. 54).

Essa possível rivalidade entre os concorrentes, em geral, é observada, tomando como base o comportamento dos preços praticados no mercado relevante. E assim, identificar o histórico da competição via preços na indústria acaba por ser um passo essencial nesta etapa da análise, uma vez que a simples presença de mercados com estruturas concentradas não é uma condição suficiente para a ausência de um ambiente concorrencial.

Note-se, portanto, que dentro desta ótica, a combinação de dois elementos distintos pode gerar pressões concorrenciais no ambiente econômico cuja estrutura produtiva seja concentrada. A presença de produtos homogêneos, ou com altíssimo grau de substitutibilidade para os consumidores, com a existência de competidores de grande porte são fatores que leva a uma competição no estilo da descrita pelo modelo de Bertrand, via preços<sup>18</sup>.

Com a experiência de quem já esteve responsável pela atuação do SBDC, Gesner Oliveira, ex-presidente do CADE, explica que após a publicação da lei 8.884, durante um curto período, o Conselho adotou como requisito para aprovação dos atos de concentração justamente a comprovação das eficiências oriundas da operação. Mas, logo depois modificou seu critério de atuação, procurando adotar como pré-condição para a aprovação a ausência de efeitos anticompetitivos. LAPLANE (2008) citando OLIVEIRA (2001) é bastante claro ao afirmar que:

---

<sup>17</sup> Um detalhamento sobre tais fatores pode ser obtido no guia, Itens 51 a 60. Para consulta mais completa, veja Kupfer (2002).

<sup>18</sup> A presença de produtos homogêneos de fato é uma particularidade na análise antitruste, porém, não pode ser omitida nesta obra por razões que serão mais bem explicadas no próximo capítulo.

“as operações que não prejudicam ou limitam a livre concorrência devem ser aprovadas pela autoridade antitruste sem necessidade de análise das eficiências, ou seja, devem ser aprovadas mesmo que não apresentem eficiências associadas à operação”. (pág 55).

Todavia, conforme o item 70 do guia, nem sempre uma probabilidade praticamente nula de exercício de poder de mercado oriundo da operação de concentração tem como consequência a redução do bem-estar da economia. Sendo assim, as autoridades do SBDC passam ao exame dos efeitos líquidos do ato, que nada mais é do que a confrontação entre os custos econômicos e os possíveis ganhos de eficiência esperados.

Os ganhos de eficiência do ato são aqueles que não podem ser obtidos por outra forma se não pela concentração em análise. O guia ainda referencia que: caso exista alternativas factíveis num prazo máximo de 2 anos e suas aplicações constituam menores riscos a concorrência, estas devem ser preferíveis ao ato; devem ser derivadas de economias reais, não sendo aceitável a mera transferência de recursos entre os agentes, e; sejam significativas a ponto de compensar a concentração gerada.

Entretanto, conforme o item 72 do guia, esses incrementos de eficiência são difíceis de verificar e mesmo de quantificar por que algumas informações necessárias dizem respeito ao futuro.

Resta, portanto, procurar as eficiências apontadas pelo guia como ganho de bem-estar oriundo da operação de concentração que são aqueles decorrentes de: economias de escala e/ou escopo; introdução de tecnologia mais produtiva; apropriação de externalidades positivas; eliminação de externalidades negativas; ou mesmo da geração de um poder de mercado compensatório. Isso tudo sem se esquecer da advertência de LEOPARDI (2002):

“para a lei brasileira o enfoque centrado apenas na eficiência alocativa não é referência absoluta, é preciso demonstrar que um eventual prejuízo ao mercado será mínimo e que os ganhos de eficiência serão, pelo menos em parte, repassados para o consumidor”. (pág 510).

Observa-se que este capítulo procurou contextualizar a concorrência num sentido não estático à política concorrencial. Mostrou-se também que a concorrência neste caso é vista muito mais como um instrumento do que como um bem em si mesmo, sendo incapaz de realizar resultados benéficos ao mercado pela sua simples presença. E por fim, detalhou-se de forma não exaustiva as diversas etapas da análise realizada pelas autoridades antitruste brasileiras, chamando atenção, sempre que possível, aos pontos considerados essenciais para a compreensão da análise dos atos de concentração do setor petroquímico.



Identificados os traços fundamentais da política antitruste no Brasil, passa-se a caracterização do setor petroquímico e a apresentação de seu panorama no país.

## **CAPÍTULO II - A INDÚSTRIA PETROQUÍMICA**

### ***II. 1 – A Indústria Petroquímica***

A petroquímica é uma indústria relativamente recente. Ela surgiu nos EUA durante o período de entre guerras e alcançou seu desenvolvimento na Europa reconstruída pós-segunda guerra.

Na história da petroquímica mundial encontram-se três modelos de mercado estruturados a partir das atuações empresariais: as transnacionais químicas diversificadas; as empresas integradas a partir do petróleo; e as empresas regionais que em sua maioria são estatais. As transnacionais químicas diversificadas são empresas que atuam basicamente em todas as indústrias do complexo químico, mas que não avançaram, ou simplesmente não possuem ativos significativos nas atividades petrolíferas e na terceira geração petroquímica. Como exemplos figuram a BASF, a DOW e a BAYER. As empresas integradas a partir do petróleo seguiram uma trajetória como o próprio nome sugere. São firmas que atuavam inicialmente nas áreas de petróleo (exploração & produção, transporte e refino), e que posteriormente expandiram suas atuações para o setor petroquímico. Encontra-se nesse grupo empresas como a EXXON MOBIL, a BP, a SHELL e a TOTAL. Já as empresas regionais, são assim chamadas por terem sido criadas para garantir o abastecimento de determinada região geográfica (o que não impediu que elas expandissem suas regiões de atuação). Via de regra, não haveria grandes prejuízos se elas fossem conhecidas apenas como estatais, contudo, a presença de empresas de capital misto, e a heterogeneidade das empresas que formam esse conjunto não permitem uma classificação muito detalhista. Como exemplo, teríamos SINOPEC, SABIC e PEQUIVEN.

A continuidade do curso histórico que a petroquímica mundial seguiu esteve fortemente relacionada com movimentos concentracionistas, sobretudo nos anos 90. A justificativa para tal repousou na busca de ganhos de escala e escopo, graças ao aumento da capacidade, e da constituição de grandes conglomerados verticalmente integrados. O leitor não familiarizado com as indústrias energéticas deve estar atento que a busca por tais

ganhos não se configura como uma característica do movimento de reestruturação atual desta indústria em particular, ou mesmo de uma obsessão teórica encontrada na literatura de economia industrial. Na verdade, os vários segmentos industriais do setor energético que conhecemos hoje e os quais são considerados como indústrias consolidadas, maduras, também foram conquistando seus espaços nos mercados, justamente, devido aos seus ganhos de escala e escopo<sup>19</sup>.

Convém ainda, ressaltar que a petroquímica desempenha um papel estratégico nas economias dos países industrializados por fornecer insumos para uma ampla gama de setores industriais. Há com isso uma contribuição de grande valor para o desenvolvimento econômico desempenhada por ela: a capacidade de permitir, e mesmo de induzir, a implantação dessa gama de outras indústrias por ela impactada. Sendo assim, pode-se concordar com ERBER & OLIVEIRA ao considerar o consumo per capita de produtos petroquímicos como um indicador de desenvolvimento industrial.

## **II. 2 – A Economia da Indústria Petroquímica**

A indústria petroquímica está ao lado das indústrias da química inorgânica e da química fina, compondo o complexo industrial químico. Ela transforma a nafta, o gasóleo (derivados do petróleo) e o gás natural em produtos petroquímicos utilizados em diferentes setores industriais. Seu *core business* é fazer uso de alguns derivados do petróleo e do gás natural adicionando, por meio de processos químicos, grande valor a estes produtos e dando-lhe uma vida útil maior do que aquela obtida pela simples queima em busca de energia. A utilização da nafta, ou do gasóleo como insumo petroquímico, é suprida pelas refinarias de petróleo ao passo que a utilização do gás natural requer a existência de gasodutos, ou então, a proximidade da planta petroquímica com o campo de gás<sup>20</sup>.

---

<sup>19</sup> Duas exposições didáticas podem ser consultadas em PINTO JR et al (2008) quando os autores apresentam a história da indústria elétrica e também do surgimento da Standard Oil.

<sup>20</sup> Conforme ERBER & OLIVEIRA.

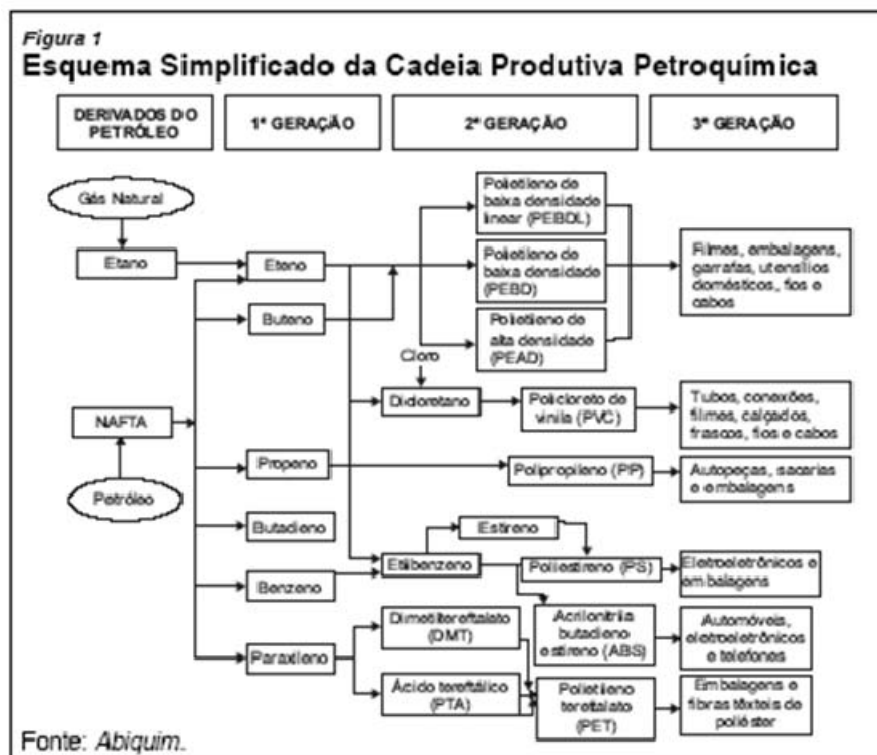
Esses processos químicos integrados acabam então por formar uma verdadeira cadeia produtiva petroquímica, uma vez que seus insumos são oriundos da indústria de petróleo e sua técnica de produção é basicamente um mix de reações químicas realizadas num sistema fechado com uso de equipamentos e tubos dotados de precisas especificações técnicas. Esta cadeia é classificada em três fases distintas, ou simplesmente em três gerações, de acordo com seus produtos/subprodutos, e as quais representam as sucessivas e interligadas etapas de produção da indústria.

A primeira geração é formada por empresas produtoras de petroquímicos básicos, também conhecidas como centrais petroquímicas. Elas são responsáveis basicamente por transformar o nafta/gás natural em insumos para as outras fases da indústria. Incluindo-se, por exemplo: as *oleofinas* (eteno, propeno, butadieno) e os *aromáticos* (benzeno, tolueno e xilenos) obtidos a partir da nafta, e o *eteno* a partir do gás natural.

A segunda geração é constituída por unidades produtoras de intermediários e resinas termoplásticas, obtidos a partir dos produtos da primeira geração. Esta gama de produtos tem dois destinos: o próximo estágio da indústria, ou as demais indústrias do complexo químico, sendo em ambos os casos utilizados como insumos. Dentre eles destacam-se os termorrígidos ou termo fixos (resinas epóxi, melamínicas e de poliéster), os elastômeros (derivados de estireno, butadieno e iospropeno, como borracha SBR e poli-isopreno), as fibras e os fios sintéticos (nylon e poliésteres), os fertilizantes, detergentes, solventes, plastificantes e os termoplásticos (polietileno, polipropileno, PVC, poliestireno, PET, acrílicos e plásticos de engenharia), devido suas diversas aplicações nos mais distintos setores econômicos.

A terceira geração é formada pelas empresas que transformam, sem processos químicos, os produtos da primeira e/ou segunda geração em materiais e artefatos utilizados nos diversos segmentos industriais como o de embalagens, construção civil, eletrônico, automotivo e vários outros. Uma ilustração mais detalhada da cadeia petroquímica pode ser visualizada abaixo, na figura 1.

**Figura 1: A Cadeia Petroquímica**



Extraído de LAPLANE (2008), pág. 63.

A petroquímica (como todas as indústrias energéticas) tem algumas características técnicas muito peculiares que a tornam um interessante caso de estudos sobre complexos industriais e ciclo de negócios. Dentre elas pode-se citar a produção espacialmente integrada, a estrutura de produção em estágios, as decisões locacionais e a introdução de processos de inovação. Além da forte presença de economias de escala e de escopo, de elevados custos afundados, do intensivo uso de capital e do longo prazo de maturação dos investimentos.

Ao apresentar o uso de processos de fabricação contínuos com elevada participação do preço dos insumos na composição do custo total de produção, e instalações que exigem grande volume de capital imobilizado com significativos custos afundados e raros usos alternativos a indústria reuni as condições necessárias para a presença de economias de escala. Naturalmente, surge como estratégia a implantação de unidades produtoras com alta capacidade de processamento visando reduzir ao máximo o custo fixo médio. E ainda, devido a rigidez dos coeficientes de insumo-produto da indústria, as especificidades das matérias-primas e a obtenção de vários produtos e subprodutos durante os processos de produção há também a presença de economias de escopo, aproveitadas com a produção espacialmente integrada.

Devido ao fato de se tratar de uma indústria intensiva em capital com longo prazo de maturação do investimento e estrutura de produção em etapas, qualquer decisão de investimento numa determinada geração, necessariamente, repercutirá sobre as outras fases da cadeia. Com isso, configura-se uma importante interdependência entre as diversas etapas da cadeia, o que implica na existência de uma curva de oferta da indústria petroquímica que poderá ser contínua no curto prazo, enquanto que não a será no longo prazo.

As decisões locacionais, segundo GOMES (2005), tanto na indústria global, quanto na nacional privilegiaram uma organização em pólos, com o objetivo de aproveitar as sinergias logísticas, operacionais e de infraestrutura para assim minimizarem os custos. Sendo essa organização altamente concentrada espacialmente em vista de elevadas economias de aglomeração, a petroquímica constitui o exemplo número um sobre o tema, fato observado inclusive pelo relator do Ato de Concentração nº 08012.011068/2007-71 ao citar o geógrafo S. W. Beaver<sup>21</sup>.

Desde a sua origem, a indústria é vista como uma *science-based*, ou seja, baseada em inovações científicas. As atividades de pesquisa e desenvolvimento (P&D) são um importante componente das estratégias empresariais uma vez que quando bem sucedidas geram reduções de custos e/ou elevação da rentabilidade, posicionando melhor a firma no processo concorrencial. Contudo, os processos inovativos são distribuídos assimetricamente entre as três etapas da cadeia petroquímica. Atualmente, segundo LAPLANE (2008), a primeira geração tem apresentado um ritmo mais lento em relação às demais fases, sobretudo em relação à terceira.

Dada essas características técnico-econômicas da cadeia petroquímica que foram apresentadas a integração, tanto vertical quanto horizontal, surge como uma típica estratégia para redução dos custos de transação e incertezas de coordenação. Sendo comumente encontrado parcerias verticais de longo prazo estabelecidas por contratos, licenciamentos e *joint-ventures*, além de fusões e aquisições horizontais visando a obtenção e/ou elevação das economias de escala e escopo na produção, e também nas atividades de P&D, financeiras e

---

<sup>21</sup> S. W. Beaver é um renomado geógrafo inglês especialista em teoria da localização espacial e sua posição sobre o tema foi citada na pág. 10 do referido Ato de Concentração (AC).

organizacionais. Uma das justificativas para tal estratégia encontra-se em CHAPMAN (1992), para quem:

“a coordenação de processos interdependentes é muito difícil em uma única firma integrada e fica praticamente impossível quando a responsabilidade pelos diferentes estágios da produção é dividida entre várias empresas” (pág. 134).

Do exposto até o momento, pode-se concluir que no contexto dos investimentos na indústria petroquímica normalmente haverá uma tendência quase que natural para uma integração da primeira com a segunda geração objetivando reduzir as dificuldades de coordenação entre os diferentes estágios da produção e atingir novos níveis de desenvolvimento tecnológico existente. E uma competição via diferenciação de produtos aos petroquímicos de uso final.

Além das características técnicas expostas acima, a petroquímica mundial é submetida a ciclos de preços, argumenta GOMES (2005), uma vez que com o aquecimento das principais economias mundiais há uma pressão inflacionária natural sobre os preços do petróleo, de seus derivados e conseqüentemente sobre os produtos petroquímicos, juntamente com este processo há também investimentos para a ampliação (em salto, e não incremental) da capacidade instalada da indústria. Entretanto, ao ser feito isso, cria-se uma situação onde há excesso de oferta nos mercados petroquímicos acarretando numa estabilidade, ou mesmo queda dos preços. A presença desse ciclo de preços combinado com a alta dependência de matéria-prima específica acaba por induzir outros dois ciclos a indústria, o de produção e o de investimento.

O ciclo de negócios da indústria petroquímica tem seu período ascendente impulsionado, quase sempre, em decorrência do aquecimento das principais economias mundiais. Momento este em que a demanda e os preços dos insumos e produtos petroquímicos estão elevados e conduzem a realização de grandes investimentos para a ampliação da capacidade instalada da indústria. Já o período de declínio do ciclo inicia-se com a entrada em operação da nova capacidade instalada, que em geral leva de 3 a 5 anos para se concretizar, e que ao aumentar a oferta petroquímica acaba por impactar negativamente os preços até então crescentes.

Segundo ERBER (1997), as grandes empresas que atuam internacionalmente procuram reverter o ciclo de preços e, por conseguinte também o de negócios, adotando praticas de dumping estrutural ao fixar seus preços de exportação de modo a cobrir seus custos fixos, mas de serem insuficientes para superar os custos totais. Comumente, essas empresas fixam seus preços de exportação a níveis inferiores aos que elas próprias praticam em suas economias locais. Fato também observado por SCHUTTE (2006) depois de transcorrida uma década, ao afirmar que 40% dos processos *antidumping* iniciados na década de 80 do século passado na União Européia eram relacionados à petroquímica.

Todavia, de acordo com LAPLANE (2008), essas práticas comerciais não foram suficientes para eliminar o problema da superprodução, ao qual a indústria esteve sempre sujeita, desencadeando com isso, pelo menos dois importantes momentos de reestruturação da organização a nível mundial. O primeiro ocorreu nos próprios anos de 1980, e foi marcado pela aplicação pouco rígida das Leis Antitruste nos países desenvolvidos, sobretudo no EUA e Japão, ao favorecer os processos de concentração. O segundo, no início dos anos 1990 quando se observou uma grande onda de fusões e aquisições que visava integrar as estratégias empresariais a nível global. Após esses dois movimentos, atingiu-se um elevado grau de internacionalização da produção e comercialização, consolidando as grandes empresas transnacionais como os principais agentes da indústria.

Portanto, ao se considerar as características técnicas e econômicas da petroquímica que foram apresentadas percebe-se que o modelo de concorrência perfeita não pode ser aplicado à indústria, sendo mais adequado considerar-se modelos com estruturas de mercado concentradas, conforme dito no capítulo primeiro desta obra. Dito isto, segue-se com uma breve descrição da indústria petroquímica no Brasil, desde sua implantação até os dias atuais, dando ênfase nos elementos que permitirão concluir alguma coisa sobre o padrão concorrencial à luz das decisões do CADE.

### **II. 3 – A Indústria Petroquímica no Brasil**



A origem das preocupações que possibilitariam o desenvolvimento da petroquímica no Brasil remota ao Plano de Metas do governo de Juscelino Kubitschek no ano de 1956. Mesmo sem obter tratamento prioritário no Plano a indústria já tinha ali o reconhecimento de sua importância para o modelo implantado de desenvolvimento econômico via substituições das importações. Esta necessidade de tornar o país autossuficiente na produção de derivados de petróleo e petroquímicos também foi ressaltada por Celso Furtado na elaboração do Plano Trienal em 1963. Todavia, a escassez de recursos não permitiu a realização dos investimentos apontados como necessários.

Até meados da década de 1960 o Brasil não realizou grandes investimentos no setor petroquímico. Antes disso, segundo NAKANO et all (2003), havia algumas instalações isoladas no país, sobretudo para a produção de resinas plásticas a partir de matéria-prima importada. A concentração espacial das empresas petroquímicas inicia-se somente após a instalação da refinaria de Presidente Bernardes na cidade de Cubatão (SP), garantindo o suprimento, dentre outros derivados, de eteno.

Com o governo militar instaurado em 1964 deu-se prioridade ao desenvolvimento da petroquímica. Promulgou-se uma série de medidas para estimular e definir a participação que caberia a iniciativa privada. E, a partir do Plano Estratégico de Desenvolvimento (PED-1968/1970), o Estado ampliou seu leque de atribuições à indústria, assumindo também o papel de produtor, além das funções já desempenhadas antes de planejador e coordenador. Para tal, foi criada a Petrobrás Química S.A. (Petroquisa), empresa subsidiária da Petrobrás cujo objetivo era atuar em negócios petroquímicos em parceria com capitais privados, de modo a compensar a falta de *know-how* do empresariado brasileiro.

Para tanto, o estabelecimento da indústria petroquímica no Brasil se deu pela adoção de *joint ventures* cuja composição acionária, em geral, era dividida igualmente entre a Petroquisa, o sócio privado nacional e o sócio estrangeiro, quem normalmente fornecia a tecnologia. Esta forma de associação ficou conhecida como Modelo Tripartite e sua adoção seguia um planejamento estratégico para dotar o país com uma forte indústria de base, na qual a petroquímica estava inclusa. Além do interesse tecnológico, almejava-se também que em pouco tempo houvesse uma infraestrutura instalada capaz de tornar o país autossuficiente em

derivados petroquímicos, e com isso, não se teve a preocupação inicial em criar (incentivar) tecnologia nacional.

A formação dessas *joint ventures* permitiria ainda melhores condições para a efetiva absorção e posterior transferência tecnológica, uma vez que os investimentos estrangeiros não seriam realizados por meio de subsidiárias, mas sim por meio de participação acionária. Contudo, o Modelo Triparte acabou por criar uma estrutura produtiva bastante pulverizada, com empresas de pequena escala e produção concentrada em bens/insumos de menor valor agregado. Como resultado formou-se um ambiente bastante complexo para a tomada de decisões empresariais devido a forte interligação entre as firmas, através duma emaranhada teia de cruzamentos acionários impedindo assim que a integração vertical e/ou horizontal observada a nível mundial se concretizasse aqui.

As obras para a instalação da primeira central petroquímica brasileira datam de 1968, mais a Petroquímica União S.A. (PQU) instalada na cidade de Capuava (SP), só iniciou suas operações comerciais no ano de 1972. A proximidade do centro consumidor é sem sombra de dúvidas a principal vantagem deste pólo, mais também o favorece a pouca distância das principais refinarias do país. A PQU recebe a totalidade de sua matéria-prima da Petrobras por meios dutos. Porém, sendo o petróleo brasileiro um óleo pesado, e não dispondo o pólo de terminal próprio para a importação de nafta, há dificuldades significativas ao acesso do seu insumo. Soma-se ainda a falta de escala e a defasagem tecnológica das firmas, cuja maioria possui plantas com mais de 30 anos.

Mesmo antes da inauguração da PQU, o governo já julgava ser necessária a construção de mais um pólo petroquímico no país, com melhor infraestrutura, e ainda no ano de 1972 foi criada a Copene Petroquímica do Nordeste S.A. (COPENE), subsidiária integral da Petroquisa. Previa-se que após o início das atividades comerciais, 49% da participação da Petroquisa na Copene fosse vendida à acionistas privados, sobretudo aos das empresas de segunda geração localizadas em torno da central.

O segundo pólo petroquímico, construído em torno da Copene, localiza-se na cidade de Camaçari (BA). A escolha do estado baiano para abrigar uma central petroquímica não

obedeceu a lógica empresarial da indústria, sob a qual preza a maior proximidade do empreendimento com centro consumidor, mas sim a uma política de desenvolvimento regional. Também se procurou justificar a implantação da Copene na Bahia, por ser na época o estado nordestino detentor de 80% das reservas provadas de petróleo no país.

A central de matérias-primas do pólo baiano, de propriedade da Braskem, é responsável por quase metade da capacidade de produção de petroquímicos básicos e resinas termoplásticas no Brasil. As instalações da Braskem ainda levam vantagens sobre as demais do país em termos de escala e escopo, sendo o mix de produtos da central o mais completo. Segundo GOMES et al (2005) essas características do pólo são reflexo da forma como o projeto foi concebido, uma vez que previa a implantação de diversas empresas de segunda geração em seus arredores.

O projeto para o terceiro pólo petroquímico foi iniciado em 1972 e visou dotar o país com uma central petroquímica cuja produção fosse capaz de competir no mercado externo. E assim, em 1982, foi inaugurada na cidade de Triunfo (RS) a Companhia Petroquímica do Sul (Copesul), uma unidade com dimensões inferiores as já estabelecidas, mas que apresentava duas vantagens. A primeira é a flexibilidade no processamento de cargas, permitindo utilizar maiores quantidades de gásóleo (insumo disponível e mais barato no mercado internacional) em vez de nafta. O segundo é a facilidade de escoamento da produção para países como Argentina, Chile, Paraguai e Uruguai. A localização da Copesul facilita ainda a utilização de matérias primas oriundas do mercado argentino.

No quarto pólo petroquímico a primeira e a segunda geração são integradas. Localizada no Rio de Janeiro, a Rio Polímeros (Riopol) iniciou suas operações no ano de 2005 e distingue-se das demais centrais por pelo menos duas razões principais, seu modelo empresarial e sua técnica de produção. A Riopol é um projeto majoritariamente privado desde sua concepção, tendo a Petroquisa apenas uma participação minoritária. Do ponto de vista tecnológico, segundo GOMES et al (2005), a Riopol é considerada a planta mais moderna do país, pois opera com tecnologias maduras e disponíveis no mercado internacional, embora esse aspecto não seja um fator preponderante para a competitividade na primeira geração. Em contraste com as demais centrais, utiliza-se como insumo o gás natural produzido na bacia de

Campos, o que gera um menor mix de produção, já que aromáticos, solventes e gasolina não podem ser obtidos.

A partir deste panorama, observa-se que a indústria petroquímica no Brasil apresenta um baixo grau de integração ao longo de sua cadeia, e que o modelo empresarial utilizado, embora tenha possibilitado o seu desenvolvimento não foi capaz de permitir o surgimento de um ambiente empresarial competitivo. Sem excesso, pode-se afirmar que a composição acionária triparte foi a maior obstrução aos movimentos de verticalização e conglomeração da indústria, em busca das economias de escala e escopo.

Para LAPLANE (2008):

“O baixo grau de integração entre as firmas pode ser visualizado na cadeia produção: a matéria-prima (nafta) é produzida sob o monopólio da Petrobrás; os petroquímicos básicos são produzidos por empresas isoladas (as centrais); e o demais petroquímicos (as resinas termoplásticas, por exemplo) são fabricados por várias empresas, em geral pequenas e monoprodutoras.” (pág. 72)

Conforme ressaltado por ERBER & VERMULM (1993), a indústria brasileira também não acompanhou a trajetória internacional cuja direção apontava para a diferenciação de produtos, sobretudo para os de maior valor agregado como plásticos de engenharia e química fina.

Por fim, sobre a petroquímica brasileira, nas palavras de LAPLANE (2008):

“observou-se que, no mundo todo, o padrão de organização do setor consiste na presença de estruturas integradas verticalmente e horizontalmente para reduzir custos de transação, o que por sua vez constitui condição inafastável para a competitividade internacional. A indústria petroquímica brasileira, por sua vez, apresenta como característica específica a falta de integração, a especialização em produtos de baixo valor agregado e setor privado com baixa capacidade de promover investimentos.” (pág. 91)

Em geral, desde o início, a indústria petroquímica no Brasil esteve sujeita a um conjunto de indefinições e incertezas de caráter político e legal. Historicamente, o setor público atuou de forma direta e também instituindo um complexo sistema de normas e instituições, cujos objetivos eram a proteção e o estímulo da indústria local. Com as reformas institucionais dos anos 1990 verificou-se uma mudança de ação do Estado que deixou a propriedade dos empreendimentos e a indução dos investimentos, para realizar a atividade de regulação dos mercados com mecanismos menos interventivos.

Dito isto, procurar-se-á identificar os principais aspectos observados pela autoridade antitruste ao julgar os atos de concentração envolvendo os agentes da indústria petroquímica. Com tal propósito, analisar-se-á no próximo capítulo os votos dos relatores de alguns AC selecionados.

## **CAPÍTULO III - A INDÚSTRIA PETROQUÍMICA NO SBDC**

### ***III. 1 – A Indústria Petroquímica no SBDC***

A petroquímica é uma indústria relativamente recente. Ela surgiu nos EUA durante o período de entre guerras e alcançou seu desenvolvimento na Europa reconstruída pós-segunda guerra.

Segundo LAPLANE (2008), desde a publicação da lei 8.884/94 o CADE recebeu um grande número de casos relacionados à petroquímica, sendo conhecido mais de 300 atos de concentração envolvendo os agentes econômicos dessa indústria e/ou da química<sup>22</sup>. Esses movimentos concentracionistas, também presente em vários outros setores da economia, foram explicados pelas mudanças realizadas durante os anos de 1990 no ambiente jurídico-institucional do país, e nas palavras da autora:

“Alguns desses casos representam apenas descruzamentos de participações acionárias, sem alteração do controle das empresas, e são analisados pelas autoridades de defesa da concorrência seguindo um rito sumário, por considerarem que não acarretam problemas concorrenciais. Em diversos casos, por sua vez, há mudança de controle nas empresas envolvidas, exigindo apreciação mais criteriosa sobre os efeitos da operação” (pág. 93).

Objetivando identificar como as autoridades do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência interpretaram os aspectos concorrenciais presentes na indústria petroquímica, e como justificaram a notável concentração de mercado passa-se a uma breve análise de alguns dos atos de concentração cujo mercado relevante envolvesse prioritariamente produtos da primeira e/ou segunda geração. Segmentos estes em que a estrutura de mercado se caracteriza por ser mais concentrada e por isso, apresentando elevado potencial de gerar danos à concorrência. Diferentemente, na terceira geração observa-se uma estrutura de mercado menos concentrada, mais pulverizada, e assim, com pequenas chances de criar prejuízos ao processo concorrencial.

Como via de regra, a consolidação da petroquímica no Brasil assume a forma de substituição duma estrutura tipicamente fragmentada por uma configuração de mercado mais

---

<sup>22</sup> Embora o website do CADE disponibilize uma quantidade enorme de informações sobre os casos julgados e mesmo dos que se encontram em trâmite, como os pareceres técnicos da SEAE, da SDE e da própria procuradoria do Conselho, além é claro, do voto do conselheiro relator, há dificuldades operacionais para separá-las por ramo de atividade econômica. Na prática, só é possível filtrar os materiais por ano, nome das partes, ou pelo número do processo, limitando bastante o número de AC selecionados para ser abordados.

concentrada e integrada, com a qual se permita a internacionalização, os aproveitamentos dos ganhos de escala e, do aumento da capacidade de investimento e expansão da indústria.

### **III. 2 – Análise de Atos Selecionados**

O AC nº 54/95 foi um dos primeiros casos a tratar da concentração na petroquímica. O ato tratava de um contrato para fornecimento de matérias-primas pela Copesul a três empresas da segunda geração, a OPP Petroquímica S.A. a Poli olefinas S.A. e a Polisul petroquímica S.A. Essas firmas procuravam negociar com a central petroquímica um aumento na produção de eteno e propeno, insumos indispensáveis às plantas da segunda geração.

Entretanto, uma quarta empresa da segunda geração que não compactuou o referido contrato – a Petroquímica Triunfo S.A. – também ingressou no processo como “parte interessada”, e com isso, instaurando-se uma polêmica. A firma alegava ter recebido tratamento desigual pela Copesul, e assim, atribuindo a esta uma prática anticompetitiva de abuso de posição dominante, em virtude da forte relação de dependência das empresas para com a central.

Em suma, o caso tornou-se interessante por dois principais motivos. Primeiro por ter iniciado o debate sobre o padrão concorrencial da petroquímica. Segundo, por registrar o deslocamento de conflitos e disputas próprios da indústria para o âmbito do SBDC. Além disso, a análise do voto do relator desnuda a controvérsia instaurada entre os diferentes órgãos do SBDC sobre o processo, e o debate que se sucedeu sobre o papel do CADE e os limites de sua atuação.

Todavia, é interessante para esta obra registrar os mercados relevantes considerados no AC nº 54/95. Do ponto de vista geográfico, os mercados de eteno e propeno foram limitados a região sul do país, já para os produtos de segunda geração considerou-se o mercosul. Contudo, o CADE admitiu que estes segmentos da indústria fossem interpretados como empreendimentos separados, dando assim pouca importância ao movimento de integração vertical entre as duas primeiras gerações observado no cenário mundial. As consequências foram a adoção de medidas estruturais e o não questionamento sobre as possíveis eficiências do contrato celebrado<sup>23</sup>.

---

<sup>23</sup> Com exceção do relator do processo, os demais conselheiros admitiram (de forma subtendida) que a tendência natural da indústria à integração viesse a gerar ganhos de eficiência. Já para o relator do caso, o conselheiro Antônio Fonseca a petroquímica tende a responder a uma crescente integração vertical e de escala,

Por fim, a operação foi aprovada no Conselho, mas com medidas preventivas que visavam construir um ambiente no qual os *players* do pólo não fossem inviabilizados de forma irreversível. Na verdade, buscaram-se três conjuntos de medidas que quando aplicadas dificultasse ao máximo o abuso de poder de mercado da central petroquímica. São elas: um programa de desgargalamento capaz de suprir a demanda das empresas de segunda geração que não fazem parte dos grupos controladores da Copesul; a realização de oferta pública dos excedentes gerados a partir da diferença entre as quantidades contratadas e a capacidade de consumo de cada firma; e finalmente a formação de um *pool* no qual se incluísse todos os concorrentes no mercado relevante para se evitar que sejam excluídos dos projetos de expansão que venham a ocorrer no futuro.

Um segundo ato de concentração observado, envolvendo a petroquímica, foi o AC nº 189/97. Este processo de fato constituía-se no primeiro passo concreto dado em direção à reestruturação que a indústria sofreu no Brasil, nele o grupo empresarial Odebrecht e a Petrobrás se associaram para a criação do pólo petroquímico em Paulínia (SP).

Embora tenha se desencadeado uma discussão sobre a possível reestatização da indústria, este processo foi conduzido com menos polêmica do que o anteriormente citado. As autoridades antitrustes não divergiram quanto a natureza do ato e de seus possíveis efeitos sobre o ambiente concorrencial.

Os mercados relevantes para a análise foram como no AC nº 54/95. Os de insumos petroquímicos foram delimitados na região do planalto paulista, e dos produtos pertencentes à segunda geração no mercosul. Já na avaliação da estrutura desses mercados, constatou-se que associação não iria aprofundar a elevada presença do grupo Odebrecht na segunda geração, criando uma concentração horizontal. Porém, a Petrobrás antes atuando como monopolista no suprimento dos insumos básicos passava agora a deter participações nos primeiros segmentos da cadeia petroquímica. E concomitantemente, a Odebrecht antes bastante presente nos mercados de termoplásticos passava a ter participações na central. Ou seja, houve uma concentração vertical.

Com isso, apreciaram-se os possíveis efeitos da associação. O parecer da SDE e o do relator do processo convergiram a ponto de identificar que o contrato celebrado pelas partes tinha em si cláusulas potencialmente anticompetitivas, quando considerado as elevadas

---

sendo: "a leitura dessa tendência é uma ampliação das barreiras à entrada". Outra análise (mais completa) sobre esse AC pode ser consultada no capítulo IV de LAPLANE (2008).



barreiras à entrada. Assim, concluiu-se que as decisões de investimento dos outros *players* poderiam ser maculadas, uma vez que o abuso de poder de mercado era perfeitamente factível, sobretudo na forma de obstrução do acesso ao mercado para as concorrentes da Odebrecht na segunda geração.

Como no primeiro AC analisado, a operação entre Petrobrás e Odebrecht foi aprovada, mas com restrições. Três, das onze cláusulas contratuais tiveram de ser reescritas para que pontos de preferências, ou mesmo de exclusividade não viessem a limitar a concorrência. Redefiniu-se a localização de região do planalto paulista para Paulínia. E ainda, o estabelecimento de que nenhuma parte do contrato poderia ser advogada, ou mesmo interpretada, de modo a restringir a liberdade da estatal em outros empreendimentos petroquímicos além da cidade de Paulínia, nem de qualquer tipo de favorecimento, ou exclusividade em favor do grupo Odebrecht.

Cabe ressaltar que dentre os AC analisados, apenas nesses dois houve a imposição de condicionantes para a aprovação. E mais, em ambos os casos, a delimitação dos mercados relevantes foram muito parecidas. De fato, a única diferença (relevante para os objetivos deste trabalho) entre o AC nº 54/95 e o AC nº 189/97 foi o modo como interpretaram os ganhos de eficiência nas operações. Enquanto no primeiro processo esses ganhos foram vistos como uma tendência natural da indústria, no segundo, seus efeitos positivos foram advogados pelo simples fato da instalação de um novo pólo petroquímico já trazer em si novos ganhos.

Essa mesma visão sobre os efeitos da instalação de um novo pólo foi advogada na análise do AC nº 08012.006452/00-86. Neste processo os grupos empresariais Suzano e Unipar juntaram-se a Petroquisa e ao BNDES para constituir o pólo gás-químico do Rio de Janeiro, a Riopol. Para o empreendimento, as empresas decidiram integrar completamente a primeira e segunda geração, sendo assim a Riopol uma única empresa atuante nos dois segmentos.

Na decisão do CADE, proferida em 2002, foram considerados as mesmas dimensões geográficas dos processos anteriores, e ressaltados os efeitos pró-competitivos da implantação do novo pólo, sendo a operação foi aprovada sem restrições.

Um ato concludente sobre o padrão concorrencial da petroquímica sob a ótica das autoridades do SBDC é a AC nº 08012.005799/01-92. No processo, os grupos empresariais Odebrecht e Mariani adquirem os ativos da Copene e decidem por integrar completamente as

empresas de segunda geração do pólo baiano à Central petroquímica, criando assim a Braskem.

O ato foi considerado de análise complexa, uma vez que integrando os dois primeiros segmentos da indústria criavam-se duas situações distintas entre os grupos Odebrecht e Mariani. Enquanto na unidade de produtos básicos a associação tornava os grupos sócios, na produção de determinados produtos da segunda geração tornava-os concorrentes, conforme observado no parecer da SDE. Situação que as empresas tentaram contornar apontando que seriam obtidos substanciais ganhos de escala e escopo como o aumento da produtividade, a melhora na qualidade de bens e serviços, a maior eficiência da área de P&D e até mesmo a redução da tributação em cascata. Alegou-se ainda que as sinergias decorrentes da integração vertical eram exigências de adaptação da indústria ao ambiente de competição mundial.

Na análise do processo percebeu-se que diferentemente do ocorrido nos atos anteriores os pareceres da SEAE e da SDE, embora concluíssem pela aprovação da operação, o faziam por caminhos distintos. Enquanto a SEAE atentou-se em delimitar o mercado relevante e a avaliar as possibilidades de exercício de poder de mercado da nova empresa, a SDE por sua vez procurou enfatizar o exame das eficiências alocativas e do bem-estar dos consumidores. Assim, a SEAE argumentou que simples integração vertical não poderia ser vista como portadora de infração à ordem econômica por si própria, sendo necessária então a existência de incentivos que configurassem o ilícito. Já a SDE procurou identificar a viabilidade de fechamento de mercados aos concorrentes. Por ambas as investigações foi concluído que a Braskem não teria quaisquer razões de ordem econômica para realizar tais práticas anticompetitivas.

Para atingir as finalidades deste trabalho, faz-se oportuno ainda citar a mudança da interpretação da SEAE sobre o ambiente concorrencial da petroquímica. Confrontando o referido ato com o AC nº 54/95, a secretaria afirma em seu parecer técnico que:

“A visão que se tinha naquele momento da indústria petroquímica permitia tratar a primeira geração e a segunda geração da cadeia petroquímica como empreendimentos distintos, o que apontava para uma análise da concorrência no setor petroquímico ao nível da planta petroquímica. Passados alguns anos, esta SEAE considera que a concorrência no setor petroquímico nos dias de hoje se dá entre grandes empreendimentos petroquímicos verticalmente integrados e não ao nível da planta petroquímica.”

Outros atos de concentração envolvendo a Braskem foram submetidos ao CADE após a consolidação do grupo no pólo de Camaçari, entretanto, em todos eles a concentração horizontal resultante foi vista sempre como um avanço na direção de simplificar a

emaranhada teia de cruzamentos acionários da petroquímica. Tendo sido assim com os atos de concentração nº 08012.005811/2003-21, nº 08012.002974/2006-02, nº 08012.004506/04-01, e o AC nº 08012.005598/2005-19, por exemplo.

Finalmente, caminha-se para a conclusão da obra levantando algumas das observações do relator do AC nº 08012.011068/2007-71, um ambicioso ato de concentração entre a Petrobrás e a Suzano envolvendo diversos ativos petroquímicos na região Sudeste<sup>24</sup>. Ponderações estas, que segundo a análise até aqui apresentada, reforça e corrobora a inflexão no ponto de vista das autoridades antitrustes sobre a petroquímica.

No início de seu voto, durante a descrição da petroquímica, o relator faz uma importante afirmação sobre o padrão de concorrência presente na indústria. Para ele, a competitividade “está fortemente relacionada à disponibilidade de matéria-prima, escala de produção, tecnologia, custos de capital e grau de integração entre as empresas”. E que “no contexto dos investimentos observa-se, normalmente, a integração da produção de petroquímicos de primeira e de segunda geração”. Afirmações, essas que já sugere um distanciamento dos moldes apresentados no AC nº 54/95.

Embora não seja propósito deste trabalho identificar as composições acionárias atreladas as empresas da indústria, torna-se relevante a previsão feita pelo relator sobre o assunto:

“A indústria petroquímica brasileira, portanto, restará consolidada nas mãos de dois agentes nacionais privados: Sociedade Petroquímica e Braskem, sendo a primeira controlada pela Unipar e a segunda pela Odebrecht/Norquisa. A Petrobrás por sua vez, terá participação minoritária, porém, não desprezível, em ambas, detendo 40% da Sociedade Petroquímica e 30% da Braskem.” (pág. 69)

Por último, transcrevem-se as considerações finais do relator sobre o ato, dissipando com isso, quaisquer dúvidas sobre os aspectos concorrenciais da indústria petroquímica observados pelo Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência. Nas palavras do relator:

“O processo de reestruturação representado pela presente operação se insere em um contexto empresarial muito mais amplo, que vem ocorrendo em âmbito mundial há mais de uma década, por meio de concentrações e integrações significativas entre as principais empresas petroquímicas do mundo. O movimento nacional de reorganização da indústria petroquímica ocorre, em grande medida, para fazer frente aos grandes agentes internacionais de forma competitiva.

A nova estrutura empresarial gerada pela operação, mais do que uma ruptura abrupta com o modelo anterior, representa uma necessária reorganização dessas relações societárias, que após as operações, mostraram-se mais claras e concisas, eliminado gargalos jurídicos remanescentes do processo de privatização e beneficiando a tomada de decisões quanto a estratégias comerciais e de investimentos...

---

<sup>24</sup> O AC na verdade eram dois, o AC nº 08012.011068/2007-71 e o AC nº 08012.014585/2007-01, além da medida cautelar nº 08700.002749/2008-71.

A integração decorrente da operação, nesse sentido, favorece investimentos e ganhos de escala, seguindo uma tendência mundial do setor, que demanda escalas mínimas cada vez maiores e requer empresas fortes e integradas a fim de competirem com efetividade no mercado petroquímico internacional”.(pág. 71 e 72)

## CONCLUSÃO

Impulsionado pelo destaque que a disciplina concorrencial vem tendo nos meios acadêmicos e de comunicação nos últimos anos, sobretudo no que diz respeito a atuação do CADE e a expressiva visibilidade que vem tomando suas decisões, este trabalho procurou investigar a aplicação deste direito à indústria petroquímica, objetivando identificar os principais aspectos levados em conta pela autoridade antitruste do Brasil.

Para tanto, trilhou-se o caminho usual das obras acadêmicas que versam sobre o tema, debruçou-se sobre os atos de concentração relacionados à petroquímica que estão disponíveis no CADE. Contudo, durante a análise desses AC foi imposto um tratamento que de certo modo é inovador, na medida que essa não se atem ao estudo da composição acionária das empresas envolvidas nos processos mais sim às justificativas apontadas pelas autoridades para a aprovação, ou reprovação da operação em questão.

Utilizando-se da noção de que a concorrência é um processo seletivo do capitalismo aplicado aos agentes econômicos que buscam valorizar suas riquezas, este trabalho investigou o padrão concorrencial da indústria petroquímica a nível mundial. Após a construção do quadro de referência da indústria no mundo, voltou-se para identificação dos principais elementos presentes na petroquímica brasileira, constatando-se com isso, a presença de um ambiente muito diferente do encontrado internacionalmente. Para a adequação da indústria nacional ao padrão competitivo exigido a nível internacional, mostrava-se urgente o aumento da concentração e da integração, tanto vertical, quanto horizontal das empresas.

De modo geral, o estudo dos casos selecionados mostrou que a atuação das autoridades do SBDC não foi um empecilho à concentração, reforçando (de maneira indireta) a idéia de que se tem na defesa da concorrência uma poderosa aliada da política econômica.

Com olhar mais técnico, identificou-se o elemento que permitiu a aprovação dos atos julgados pelo CADE: a definição do mercado relevante das operações.

A evolução na definição do mercado relevante foi observada, principalmente, quando para o *locus* da competição passou a ser considerada áreas geográficas além do território

brasileiro. O mercosul para alguns produtos da segunda geração, e o próprio mercado internacional para outros produtos desse mesmo segmento. Com isso, as autoridades do SBDC ao apreciar os riscos à concorrência embutidos nas operações, identificaram sempre um baixo potencial de restrições ao mercado, uma vez que a petroquímica brasileira representa uma pequena parcela do mercado tido como relevante. Porém, quando observado um nível de concentração tal que, se tornasse significativo para um potencial abuso de poder de mercado, as importações foram consideradas, ou seja, a concorrência internacional inviabilizaria o exercício de tal poder.

A razoabilidade das práticas anticompetitivas também foram consideradas quando na presença de integração vertical entre a central petroquímica e as firmas de segunda geração. A evocação deste princípio, quase sempre, esteve associada a estrutura acionária das empresas envolvidas, levando a conclusão de pequena possibilidade de fechamento de mercado.

Em suma, tanto os votos dos relatores quanto os pareceres das secretarias são claros ao expressar que o baixo grau de integração entre as empresas brasileiras frente ao observado no cenário internacional compõe o núcleo do maior entrave da indústria petroquímica. Assim, o principal aspecto concorrencial que pode ser identificado na indústria em análise é justamente sua competitividade frente aos grupos internacionais.

Assim, a indústria petroquímica com seu padrão concorrencial muito distinto do idealizado pela teoria neoclássica de competição perfeita pode ser submetida à análise do SBDC com uma certa flexibilidade. Mostrando que a aplicação da norma traz possibilidades de adequação e adaptação às transformações da economia, tanto no que diz respeito às técnicas de produção, tanto no que diz ao ambiente de negócios.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Brasil. **Constituição Federal de 1988.**

Brasil. **Lei nº 10.149/2000.**

Brasil. **Lei nº 8.158/94.**

Brasil. **Lei nº 8.884/94.**

Brasil. **Medida Provisória nº 813/1994.**

CHAPMAN K. **Continuity and Contingency in the Statial Evolution of Industries: The Case of Petrochemicals.** In: Transactions of the Institute of British Geographers, vol. 17, nº 1, 1992.

CHUDNOVSKY D. & LÓPEZ, A. (org.). **Auge y Ocaso del Capitalismo Asistido: La Industria Petroquímica Latinoamericana.** Santiago de Chile: CEPAL/IDCR/Alianza Editorial, 1997.

ERBER, F. S. & OLIVEIRA, J. C. **A Indústria Petroquímica Brasileira: Uma Perspectiva Histórica.** *Mimeo.*

ERBER, F. S. **Desarrollo y Reestructuración de La Petroquímica Brasileña.** In: Auge y Ocaso del Capitalismo Asistido: La Industria Petroquímica Latinoamericana. CHUDNOVSKY D. & LÓPEZ, A. (org.). Santiago de Chile: CEPAL/IDCR/Alianza Editorial, 1997.

ERBER, Fábio & VERMULM, R. **Os Determinantes Estruturais do Setor Petroquímico.** In: Ajuste Estrutural e Estratégias Empresariais. IPEA, nº 144, Rio de Janeiro, 1993.

FERRAZ JR, T. S. **Lei de Defesa da Concorrência – Origem Histórica e Base Constitucional.** In: Revista dos Mestrados em Direito Econômico da UFBA, nº 2.

FORGIONI, P. A. **Os Fundamentos do Antitruste.** São Paulo: RT, 1998.

GOMES, G. et al. **Indústria Petroquímica Brasileira: Situação Atual e Perspectivas.** In: BNDES Setorial, nº 21, março 2005.

GRAU, E. R. **A Ordem Econômica na Constituição de 1988 – Interpretação e Crítica.** São Paulo: Malheiros, 7ª edição, 2002.

KUPFER, D & HASENCLEVER, L. (Orgs), **Economia Industrial: Fundamentos Teóricos e Práticos no Brasil.** Rio de Janeiro: Campus, 2002.

KUPFER, D. **Barreiras Estruturais à Entrada.** In: KUPFER, D. & HASENCLEVER, L. Op. Cit.

LAPLANE, A. **Direito, Concorrência e Desenvolvimento: A Atuação do CADE no Caso da Indústria Petroquímica.** Dissertação de mestrado, Faculdade de Direito da USP, São Paulo, 2008. Disponível em: [www.usp.br/dissertações](http://www.usp.br/dissertações). Acessado em: 15/abr/2009.

MELO, M. T. L. **Defesa da Concorrência.** In: KUPFER, D. & HASENCLEVER, L. Op. Cit.

NAKANO et all (2003)

OLIVEIRA, G. **Concorrência: Panorama no Brasil e no Mundo.** São Paulo: Saraiva, 2001.

PINTO JR, H. Q. & FIANI, R. **Regulação Econômica.** In: KUPFER, D. & HASENCLEVER, L. Op. Cit.

PINTO JR, H. Q. et al. **Economia da Energia: Fundamentos econômicos, Evolução Histórica e Organização Industrial.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.

POSSAS, M. L. **Concorrência Schumpeteriana**. In: KUPFER, D. & HASENCLEVER, L.. Op. Cit.

POSSAS, S. **Concorrência e Competitividade: notas sobre estratégia e dinâmica seletiva na economia capitalista**. São Paulo: Hucitec, 1999.

RESENDE, M. & BOFF, H. **Concentração Industrial**. In: KUPFER, D. & HASENCLEVER, L. Op. Cit.

SALOMÃO FILHO, C. **Direito Concorrencial – As Estruturas**. São Paulo: Malheiros, 2<sup>a</sup> edição, 2002.

SCHUMPETER, J. A. **Capitalismo, Socialismo e Democracia**. Tradução de Sérgio Góes de Paula. Rio de Janeiro: Zahar, 1984. Título original: *Capitalism, socialism and democracy*.

SCHUTTE, G. R. **Elo Perdido – Estado, Globalização e Indústria Petroquímica no Brasil**. São Paulo: Annablume, 2006.

SEAE/MF & SDE/MJ. **Portaria Conjunta nº 50 – Guia para Análise Econômica de Atos de Concentração Horizontal**. Brasília: Diário Oficial da União de 17 de agosto de 2001. Disponível em:

VAZ, I. **Direito Econômico da Concorrência**. Rio de Janeiro: Forense, 1993.

#### **Websites Visitados:**

ANP – Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis. [www.anp.gov.br](http://www.anp.gov.br)

BNDDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. [www.bndes.gov.br](http://www.bndes.gov.br)

CADE – Conselho Administrativo de Defesa da Concorrência. [www.cade.gov.br](http://www.cade.gov.br)

SEAE/MF – Secretaria de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda. [www.seae.fazenda.gov.br](http://www.seae.fazenda.gov.br)