

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS – RJ

ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DE EMPRESAS

CENTRO DE FORMAÇÃO ACADÊMICA E PESQUISA

CURSO DE MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

**DESAFIOS QUE ENFRENTA A ANP PARA REGULAR A INDÚSTRIA DE
PETRÓLEO NO BRASIL DEPOIS DA QUEBRA DO MONOPÓLIO EM 1997 ATÉ
O ANO DE 2005**

DISSERTAÇÃO APRESENTADA À ESCOLA
BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E
DE EMPRESAS PARA A OBTENÇÃO DO GRAU
DE MESTRE EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Yssela Bellido Ordoñez

Rio de Janeiro / 2005

RESUMO

Este trabalho analisa os desafios que enfrenta a ANP para regular a indústria petrolífera no Brasil depois da quebra do monopólio em 1997 até o ano de 2005. O Brasil pelas necessidades de adequar suas estratégias políticas as regras que governam os fluxos econômicos internacionais teve que recorrer a Regulação Econômica para o controle do mercado. A regulação estabelecida no Brasil não é indiferente a imperfeições, por isso, dentro desse processo de regulação se encontra um choque de interesses entre empresas, governo e consumidor. A Agência criada não tem autonomia suficiente para exercer a regulação. O Estado com seu poder paternalista não deixa que essa cumpra as suas funções para as que foram criadas, mesmo tendo suas atribuições estabelecidas por lei. Uma política reguladora definida com clareza estabeleceu uma agência forte e independente com a correta limitação das suas competências, evitando interpretações divergentes que priorizariam os investimentos e promoverão o desenvolvimento econômico. A agência terá o desafio de estabelecer uma adequada regulação das empresas entrantes no setor, para incentivar novas iniciativas de investimento que contribuam com o bem estar do país, quebrando assim o monopólio que exerce a Petrobrás desde 1953. Combinar um conjunto estável de regras com a agilidade para a adaptação das mudanças propiciará um maior poder decisório ao regulador para que responda com agilidade às mudanças circunstanciais. A flexibilidade na regulação beneficiará a correção das regras inicialmente formuladas, sendo mais eficientes, baseados na experiência adquiridas e nos resultados alcançados. A estrutura da agência e a flexibilidade na regulação devem ser orientadas a promover competição para alcançar o desenvolvimento econômico social.

Abstract

This work is analyzing the challenges which the National Petrol Agency is facing to regulate the Petrol industry in Brazil after the Monopoly crash in the period between 1997 until 2005. Due to the necessities of adaptation of its political strategies to the rules which determine the international economic flows, Brazil was forced to use the Economic Regulation in order to control the market. The regulation established in Brazil is not indifferent to imperfect markets. Thus can be find a conflict of interests among companies, the government and consumers within this process of regulation. The established agency does not have enough autonomy for administrating a regulation. The State with its paternalism power does not allow the agency to fulfill its function for which it was established, even though its function was established by law. A regulating policy which is clearly defined will establish a strong and independent agency with a clear limitation of its competences, avoiding divergent interpretation which prioritizes investments and promotes economic development. The agency will have the challenge to regulate the companies that enter the sector, allowing the opening of the market for new initiatives of investments which contribute to the welfare of the country and breaking at the same time the monopoly that is lead by Petrobras since 1953. Combining a stable set of rules with agility in order to adapt to changes will provide the regulator with a great decision-making power. The flexibility in the regulation will improve the correcting of the rules that were set in the beginning, being more efficient, which are based on acquired experience and achieved results. The structure of the agency and the flexibility of the regulation should be orientated on the promotion of competition in order to achieve economic and social development.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	3
2. REFERENCIAL TEÓRICO.....	6
2.1. Evolução da função reguladora.....	6
2.1.1. Teoria da regulação econômica.....	9
2.1.2. Criação e papel da autoridade independente de regulação.....	13
2.1.3. Os porquês da captura do órgão regulador pelos grupos de interesses ...15	
2.2.4 Primeiros países que iniciaram o processo de regulação no mundo	19
2.2.4.1 Estados Unidos.....	19
2.2.4.2 Reino Unido	22
2.2.4.3 Brasil.....	26
3. METODOLOGIA	35
4. AS IDÉIAS NACIONALISTAS NO BRASIL E A FORMAÇÃO DO MONOPÓLIO 37	
4. 1. Quebra do Monopólio.....	39
4.2. Participação de outras empresas petrolíferas.....	.47
4. 3. Necessidade de regulação no setor petrolífero.....	49

5. Regulação no	
Brasil.....	52
5.1 Regulação desde a década de 30	52
4.7. Agência Nacional de Petróleo (ANP)	
.....	56
6. Desafios da	
ANP.....	61
6.1 Exploração e Produção de	
Petróleo.....	64
6.1.1 Setor dominado pela Petrobrás	
.....	64
6.1.2 Riscos a eliminar: regulador e financeiro que vão melhorar o	
investimento financeiro.....	65
6.1.3 Estimular a participação da pequena e média	
empresa.....	69
6.1.4 Uso das práticas	
internacionais.....	72
6.1.5 Elevação do nível de conteúdo local	
.....	74
6.2. Exportação e Importação de	
Petróleo.....	77
6.2.1 Diminuição das	
Importações.....	78
6.2.2 Aumento das	
exportações.....	81
6.3. Acesso à infra-	
estrutura.....	84

6.3.1 Formas de transporte de petróleo no Brasil	
.....	84
6.3.2 Importância do uso compartilhado da infra-estrutura	
.....	86
6.3.3 Controle da infra-estrutura balanceada entre diferentes	
agentes.....	89
6.4 Proteção dos interesses dos consumidores com relação ao	
preço.....	92
6.4.1 Necessidade da implementação de uma política de	
preços.....	92
6.4.2 Acompanhamento internacional dos preços.	
.....	94
6.4.3 Criação de um fundo financeiro para estabilizar os preços	
internos de	
petróleo.....	
..	96.
6.5 Abastecimento de derivados de petróleo em áreas	
remotas.....	97
6.5.1 Petrobrás – único fornecedor de derivados de petróleo	
.....	97
6.5.2 Situação financeira das outras	
concorrentes.....	99
6.6. Fiscalização das atividades depois da concessão dos poços	
petrolíferos	
.....	101
6.6.1 Credenciar empresas fiscalizadoras	
.....	101
7.CONCLUSÕES E	
SUGESTÕES.....	104

1. INTRODUÇÃO

A agência reguladora jamais pode sofrer ameaça de corrupção política nem influencia dos mesmos regulados por defender seus interesses, já que, seriam degradados o ambiente operacional e o mercado, eliminando a possibilidade de ter um mercado competitivo com regras claras e transparentes no Brasil.

Na década dos 30, a riqueza do solo brasileiro capturou a atenção das empresas que foram agrupadas para dominar o mercado através dos *trustes*, controlando várias áreas de petróleo. Para proteger o mercado de petróleo no Brasil nasceu a idéia de nacionalizar os bens petrolíferos, idéia que foi feita através da campanha “O petróleo é nosso”.

Segundo Bernardo Kucinski, a campanha “O petróleo é nosso” foi o maior movimento de opinião publica que o Brasil já experimentou. A favor da idéia do monopólio estatal, esteve a maioria dos brasileiros, de várias posições políticas, de várias ideologias e diversas classes sociais, englobando toda a sociedade brasileira.

Nos anos de 1937 a 1945, o governo de Vargas implantou três medidas radicais que contribuem para o desenvolvimento da indústria do petróleo, originando o monopólio neste setor, sendo as seguintes:

- 1) Exige a nacionalização brasileira dos acionistas de empresas de mineração, eliminando o capital estrangeiro das atividades mineiras, embora fossem nacionalizados.
- 2) Declarou que todos os campos produtores nacionais que futuramente seriam descobertos pertenceriam exclusivamente ao governo federal (Decreto-lei n. 366, de 11 de abril de 1938).
- 3) Criou o Conselho Nacional de Petróleo (CNP), através da lei 395, e declarou de utilidade pública o abastecimento de petróleo e proibiu a participação de estrangeiros na indústria de refinação. (Decreto-lei n.395, de 29 de abril de 1938).

Porem, no Governo de Vargas com uma marcada política nacionalista foi criada a Petrobrás (1953). Empresa estatal que financiou a exploração de petróleo por muitos anos, por isso, podemos firmar que a história da indústria petrolífera do Brasil se confunde com a criação da Petrobrás.

Durante muito tempo a Petrobrás manteve o monopólio da Indústria de Petróleo no Brasil, até que em 1997 o Brasil experimenta a participação de outras empresas tanto nacionais como estrangeiras, então, se faz necessária a regulação do setor. Por isso foi criada a Agência Nacional de Petróleo que tem a seguinte missão:

“Regular a indústria do petróleo e gás natural e como finalidade promover a regulação, contratação e fiscalização do setor, incentivando a livre concorrência e o desenvolvimento nacional, com responsabilidade pela preservação do interesse público e do meio ambiente”.

Ao longo da história do petróleo no Brasil, a participação do Estado foi marcante, tentando estabelecer a regulação do setor de petróleo desde a década dos 30 com a

criação do Conselho Nacional do Petróleo, posteriormente a Direção Nacional de Combustível e finalmente a Agência Nacional de Petróleo em 1997.

Lamentavelmente, nenhuma dessas instituições foi suficientemente forte e independente para exercer a regulação no Brasil. O Estado, com seu poder paternalista, não deixa liberdade para a atuação da agência, eliminando toda possibilidade de cumprir as suas funções estabelecidas por Lei.

Para a ANP regular o atual setor de petróleo, sem possuir discricionariedade ou sem definir claramente a sua independência com relação aos três poderes se torna num grande desafio. Por esse motivo, através desta pesquisa, responderemos à seguinte pergunta:

Quais são os desafios que enfrenta a ANP para regular a indústria de petróleo no Brasil depois da quebra do monopólio em 1997 até o ano do 2005?

Para responder à pergunta de pesquisa e cumprir o objetivo estabelecido no capítulo 1 faremos uma introdução ao tema da pesquisa. No capítulo 2 que é o Referencial Teórico, veremos teoria sobre a regulação econômica, a criação da autoridade independente de regulação, explicaremos os porquês da captura do órgão regulador pelos grupos de interesses e o processo de regulação nos países de Estados Unidos, o Reino Unido e o Brasil. O capítulo 3 mostrara a metodologia usada. O capítulo 4 trata sobre as idéias nacionalista no Brasil e a formação do monopólio, explicando a quebra do monopólio, a participação de outras empresas petrolíferas e a necessidade de regulação. O capítulo 5 analisaremos os desafios que enfrenta a ANP para regular o atual setor de petróleo nos seguintes pontos: exploração e produção de petróleo, exportação e importação de petróleo, acesso a infra-estrutura, proteção dos interesses dos consumidores com relação ao preço, abastecimento de derivados de petróleo em áreas remotas e fiscalização das atividades depois da concessão dos poços petrolíferos.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

2.1. Evolução da Função Reguladora

As mudanças que aconteceram nos anos 90 possibilitaram o desenvolvimento e o fortalecimento do mercado, além da reestruturação do papel do Estado. Nesse momento é que se dá origem à regulação especialmente a regulação econômica em setores desestatizados, onde existem monopólios naturais.

A função reguladora se origina nos Estados Unidos como resposta ao papel de políticas progressistas na proteção de interesses públicos. A regulação naquela época focava na necessidade de proteger a população contra abusos de poder econômico, além de interferir em tarifas e no poder de monopólios de empresas privadas na proteção de serviço público.

Segundo Wright (1993) o termo regulação é entendido de forma diferente, entre os países europeus e os países americanos.

Regulação

Reino Unido	Estados Unidos
Engloba questões legais de governança e controle social	Sentido mais forte, ou seja, o controle que exerce uma agência pública e relevante para a sociedade.

Fonte: *Wright* 1993

The Report on Regulatory Reform (OECD) qualifica a regulação e seus objetivos em três categorias:

Categoria	Características
Regulação econômica	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Interferência direta nas decisões de mercado como: Definição de preços, critérios para a competição. ▪ Procura incrementar a eficiência econômica, reduzindo as barreiras para a competição e inovação, através de políticas de regulação. ▪ Redução da interferência estatal ou a readequação do quadro regulador em funcionamento.
Regulação Social	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Proteção direta do interesse público em setores como saúde, segurança, meio ambiente, seguridade social e direitos humanos. ▪ Não importa o resultado econômico. ▪ Para ser reestruturada, são necessários incentivos de mercado, processos de participação e decisão popular.
Regulação Administrativa	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Através do processo burocrático o governo colhe informação para interferir em decisões individuais com impacto no setor privado.

	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Reestruturação deste tipo de regulação é a eliminação de procedimentos burocráticos formais.
--	--

Fonte: *The Report on Regulatory Reform* (OECD)

Através do termo regulação existem diversas formas que o poder público define e aplica regras às empresas e os cidadãos, como leis e normas legais, essas atingem setores governamentais e não governamentais.

Segundo *Wright* (1993) também faz distinção entre a Regulação Estrutural e a Regulação de Conduta, para isso ele considera o tipo de mercado: monopolista ou competitivo; o objetivo: qualidade, segurança, meio ambiente ou saúde e a atividade que pode ser industrial, financeiro ou profissional.

O controle de mercado em vários países é através da regulação econômica, já que, é uma intervenção do estado, essa foi uma reforma que mudou o papel do Estado. Mas a efetividade dessa intervenção poderá ser obtida se fosse estruturada, levando-se em consideração sua inter-relação com outras dinâmicas da sociedade.

Ou seja, o processo de reforma do papel do Estado deve garantir o atendimento do interesse público porque o papel regulador do Estado está em todos os aspetos da sociedade e não somente em relação às atividades econômicas.

No Brasil se considerou a idéia neoliberal, já que, para obter resultados mais eficientes, certos setores foram submetidos à concorrência. Então, a regulação tem que criar condições para um mercado competitivo, definir regras e garantir o cumprimento dessas, permitindo a abertura do mercado dos monopólios naturais. Porque a regulação econômica está orientada para a obtenção de resultados eficientes, como prestar serviços ou a produção a menos custo possível.

Segundo Tiemstra (1992) a ação reguladora parece acontecer aleatoriamente, a partir da deficiência de determinadas atividades econômicas ou pelo surgimento de externalidades, ou seja, o contexto regulador é mais complexo e está intrinsecamente vinculado ao modelo de formação e desenvolvimento de sociedades específicas.

A regulação não pode ser entendida só como regulação econômica, ela tem uma função pública que integra a proteção e garantia de interesses sociais e que é parte dos interesses da sociedade.

Apesar que em diversos países se experimentaram diversas abordagens para definir a função reguladora, desde a intervenção e produção direta do bem ou serviço até o fortalecimento do papel fiscalizador do Estado, ainda não se chega a um consenso. Tentando homogeneizar ideais Levy (1997) afirma que pelo menos o Estado e o mercado devem atuar de forma complementar.

Em qualquer modelo de regulação de serviços e bens públicos o problema é combinar um conjunto estável de regras com a agilidade para a adaptação das mudanças, ou seja, discricionariedade. Dar um maior poder decisório ao regulador para que responda com agilidade às mudanças circunstâncias, porque os serviços e bens públicos são complexos que envolvem grandes interesses econômicos.

Porém, Trebing (1996) diz que é necessário que o arranjo institucional defina claramente a coordenação entre estrutura de Estado e a complexa composição dos demais atores. Já que, segundo Parker (1999) o quadro regulador se baseia em um equilíbrio complexo de diferentes interesses: consumidores, empresas e investidores.

È difícil que o regulador possa atender com igual precisão todos os interesses, por isso o maior desafio de qualquer modelo de regulação é a construção de sua

legitimidade, ou seja, a transparência, responsabilização e a consistência se suas ações.

2.1.1.A Teoria da Regulação Econômica

A teoria de regulação econômica começa nos Estados Unidos e era direcionada para assegurar ao interesse público uma forma de proteger a sociedade do poder econômico crescente que as grandes corporações americanas começavam a adquirir (século XIX). A intervenção era necessária já que existia uma distribuição desigual de poder econômico nessa sociedade.

As bases conceituais da teoria econômica da regulação foram definidas no começo da década de 1970 pelos trabalhos de George Stigler. Segundo Stigler (1988) “the central tasks of the theory of economic regulation will take, and the effects of regulation upon the allocation of resources” e como regra “regulation is acquired by industry and is designed and operated primarily for its benefit”.

Segundo Santos (1996) a Regulação Econômica teria como função regular os desequilíbrios do mercado e promover o desenvolvimento econômico, através da: a) maximização da utilidade coletiva, b) estabilidade, fomento e estabilizar do crescimento econômico, c) redistribuição da renda. Então, o Estado aperfeiçoaria os mecanismos de livre mercado, corrigindo o desvio dos recursos e da maximização da eficiência, que ocorrem quando o mercado se afasta do modelo de concorrência perfeita.

Ou seja, a intervenção do Estado através da Regulação Econômica corrige “falhas do mercado” como a existência de monopólios que ocasionam uma concorrência imperfeita. Neste caso a missão do Estado seria a de impor barreiras aos agentes econômicos monopolizados na sua tendência de aumentarem os preços e reduzirem a produção.

Rodrigues (1997) diz que o Estado viria compensar eventuais injustiças distributivas, quando um agente controla uma fonte de recursos mais barata do que as que dispõem seus concorrentes, extraíndo da situação um lucro extraordinário. A solução utilizada durante muitos anos por diversos países para evitar essa falha de mercado e mesmo uma regulamentação mais ativa foi a criação de monopólios públicos nos setores de infra-estrutura, daí o aparecimento de empresas públicas como a Petrobras.

No Brasil, a existência de um monopólio natural dominado pela Petrobras fez com que o Estado interviesse através da Regulação Econômica. Para evitar que uma empresa só, poderá assumir posturas predatórias de monopolista, que ocasionariam a insatisfação da taxa de retorno e excesso de competição.

È necessário ressaltar uns dos principais objetivos da regulação econômica: a eficiência econômica. A regulação de bens e serviços de utilidade pública tem duas metas, a primeira encorajar o investimento a partir da definição de regras que são aceitas como justas permitindo aumentar a confiança e a segunda à estabilidade no ambiente de negócios.

Ao mesmo tempo de encorajar o investimento, a regulação econômica, cria barreiras institucionais à entrada e saída do mercado, por meio de autorização ou contratos de concessão. Por isso, torna-se necessário garantir a eficiência produtiva para que não exista a possibilidade de que uma empresa monopolista explore os benefícios.

Esses contratos devem estipular prazos para a concessão e disciplinar a saída dos investidores, criando mecanismos que evitem prejuízos aos consumidores com uma eventual desistência operacional da firma monopolista.

Então, os processos de licitação são complexos, a instabilidade e a variabilidade das condições econômicas dos serviços públicos demonstram, que o processo de licitação não pode prescindir de um acompanhamento regulador.

A Regulação Econômica também se faz presente quanto se precisa controlar a infraestrutura, que no caso do Brasil está ainda baixo o monopólio da Petrobras. Os investimentos dos setores de infraestrutura possuem uma série de características que justificaram a intervenção do governo.

Segundo Willianson (1985) a especificidades dos ativos e a sua pouca flexibilidade para usos alternativos geram elevados custos de planejamento, adaptação e monitoramento das interações entre agentes com limitada capacidade. Como nesse ambiente incerto e complexo podem proliferar ações oportunistas.

O aumento do número de usuários leva a maior utilidade coletiva e individual da infraestrutura dos serviços, isso é justificado para garantir a universalização dos serviços, ou seja, a extensão ampla do acesso à infraestrutura dos serviços com base em preços módicos. Porém, o fato antes explicado gerou a justificativa econômica para que o Estado assumisse o papel de provedor direto de serviços de infraestrutura.

Segundo Ehrhardt e Burdon (1999) afirmam que através da Regulação Econômica deve ser incentivada a integração das empresas entrantes para o aumento, a eficiência e eficácia das condições gerais do serviço de infraestrutura. Nesse contexto, limitações à entrada só fazem sentido quando existe risco ambiental envolvido, ou quando a manutenção do monopólio geral seria um requisito essencial de incentivo ao investimento privado.

Segundo Moraes (1997) o processo de regulação da infraestrutura está condicionado a uma ampla reestruturação dos setores, conduzindo ao desmonte de

situações de monopólio natural, separando determinadas atividades de outras e regulando diferentemente os segmentos potencialmente competitivos.

Outro fato, que faz necessária Regulação Econômica, segundo Pires e Piccini (1998) é que esse tipo de regulação procura um modelo tarifário que preserve os interesses dos consumidores, garanta a rentabilidade dos investidores e estimule a eficiência setorial, tarefa das mais complexas tendo em vista o contexto de informação assimétrica.

Possas (1997) afirma que a escolha do critério tarifário inclui, entre outras coisas, a forma de controle e ajuste dos preços a serem cobrados, o grau de liberdade de variação destes preços de acordo com as diferentes categorias de consumidores e a estrutura de produtos e serviço sobre a qual incidem.

Os objetivos de uma política tarifária, segundo Farina (1997), admitem a seguinte sistematização:

- objetivo financeiro - eficiência produtiva: cobertura dos custos do serviço, que devem ser os menores custos de produção possíveis para as empresas.
- objetivo econômico - eficiência alocativa: aproximando o preço do custo marginal e incentivando a produtividade, a qualidade, a modernização e a inovação em um nível adequado de competição.

A Regulação Econômica também visa o controle dos contratos de concessão. Segundo Crampes e Estache (1997) existe a perspectiva de lucratividade, alocação dos recursos, geração de investimento e respectivas fontes de financiamento que devem ser controladas pela regulação para fazer uma avaliação do processo de concessão.

Por isso, é urgente definir um arranjo institucional que consiga coordenar o sistema complexo porque é essencial para o crescimento produtivo e para os maiores ganhos da sociedade.

Segundo Komatsu 2004, a regulação econômica é apenas um dos componentes de uma estrutura reguladora mais abrangente, que não envolve apenas os aspectos econômicos de uma sociedade, porque toda estrutura de regulação surge como resultado da ação de atores com poderes discricionários e que, geralmente integram a estrutura governamental, mas com diversas formas de vinculação.

2.1.2.Criação e papel da autoridade independente de regulação

Esta teoria é a principal referencia quando se analisam as atividades reguladoras. Segundo Komatsu (2004), essa teoria enfrenta a operacionalização da regulação através de três problemas específicos:

1. Define tarefas e outras regras para a atividade econômica pela assimetria de informações e definições, que precisam garantir a eficiência produtiva, expansão do setor e atender as necessidades do consumidor.
2. Estabelece as barreiras de entrada e saída dos agentes no setor, ou seja, as condições que fomenta um ambiente competitivo das empresas.
3. Garante a credibilidade da atividade reguladora, o que implicaria na estabilidade, sustentabilidade e independência das organizações responsáveis pela regulação.

Partindo do suposto de que não existe forma como o regulador teria acesso a todas as informações do regulado, a assimetria de informação pode fazer que as ações reguladoras tenham efeitos inesperados. Isso vem acontecendo com a Agência

Nacional de Petróleo, já que, a empresa estatal Petrobrás, por sua experiência e tecnologia acumulada a longo do tempo é a que prove de informação a agência, ou seja, esta última não está preparada para conseguir independentemente dita informação, tendo que depender da Petrobrás.

Isso é agravado, mais ainda, pela internacionalização do capital das empresas reguladas ou a diversificação de suas atividades porque fazem complexas a sua estrutura para o agente regulador, isso dificulta cada vez mais a tarefa de monitorar os aspectos técnicos, econômicos e financeiros das empresas reguladas. Porém, a maioria dos benefícios da regulação é difusa, mas seus custos e impactos negativos são concentrados e visíveis.

Por outro lado, se vem discutindo a reforma do órgão regulador, esse processo de reforma reguladora será composta por interações e projeções econômicas, constituindo construções complexas, nas quais os aspectos políticos são essenciais.

A afirmação anterior nos mostra que a deslegitimação da função reguladora começa quando surge a ideia de que a regulação está a serviço dos regulados e não do interesse público. Então, os reguladores passam a ser vistos como movidos por interesses próprios, e por tanto podem ser capturáveis pelos regulados.

Segundo Trebing 1976 a agência desempenha suas atividades com determinação, com a passagem do tempo, como resposta a oposições contínuas e pressões dos grupos de interesses, sua postura acaba por se transformar, passando a ser reconhecido como protetor das empresas a serem reguladas, ou seja, é capturado.

A criação das Agências reguladoras está diretamente relacionada à privatização de serviços que eram regulados pelo estado nos países em desenvolvimento e ao estabelecimento de acordos internacionais que exigiam a existência de instituições comuns e estáveis como no caso da União Européia.

Porém, as agências reguladoras encaixam-se em uma lógica que busca aumentar a credibilidade e a continuidade temporal de políticas em áreas específicas por meio de delegação aos agentes especializados diminuindo a influencia política.

2.1.3 Os porque das captura do órgão regulador pelos grupos de interesse

Surge a regulação e com ela a força dos interesses no interior da própria sociedade que influenciavam as políticas de Estado para benefício próprio.

A abordagem dos grupos de interesse explora as circunstancias sobre as quais os grupos tendem a se organizar e influenciar as políticas públicas para atender a seus próprios fins.

Segundo Marcus Oslo (1965) o conceito de grupos de interesses pode ser dividido em:

Grupos pequenos	Grupos maiores
<ul style="list-style-type: none">▪ A vantagem da oferta do bem coletivo pode ser tão significativo que as pessoas podem se organizar coletivamente sem que exista a necessidade de qualquer coerção ou estímulo adicional.	<ul style="list-style-type: none">▪ Predomina o calculo estratégico de atores racionais auto – interessados, ou seja, ação coletiva só é possível se mecanismos de interesse são adotados.▪ Tem participação ativa na política, já que, políticos têm forte incentivo para serem sensíveis a seus interesses e demandas.

Fonte: Marcus Oslo 1965

Segundo Stigler (1971) o agente regulador tem um papel fundamental na elevação dos recursos obtidos pelo comportamento *rent-seeking* dos diferentes grupos de

pressão. O rent-seeking é nocivo para o bem estar da sociedade, já que, se relaciona com a existência de um ambiente institucional, no qual existem reguladores propensos à captura e conseqüentemente favorecer aos grupos melhor articulados.

A teoria de Stigler ressalta a captura dos reguladores pelos regulados mostrando os benefícios que podem ser obtidos pelos grupos de interesses ao empregar a máquina pública para atender as suas finalidades. Segundo Salgado (2003) dessa forma os grupos com interesses fortes e com custos baixos para se organizarem tendem a se beneficiar as expensas de grupos maiores e desorganizados, como são os consumidores.

É interessante fazer referência ao comentário de Costin (2000): passada quase uma década do início do processo de reforma administrativa alguns de seus protagonistas aceitam que se subestimou a força de grupos de interesses e se superestimou a racionalidade técnica. Fiani (1998) baseado na teoria de captura de Stigler (1971), Peltzman (1976) e Becker (1983) como os mais significativos para as mudanças de regulação, faz entender a reação dos grupos de interesses e como se deveria lidar com essa força para se corrigir as falhas do mercado.

Modelos baseados na Teoria de Captura		
Stigler	Peltzman	Becker

Os agentes econômicos são racionais e procuram sempre pressionar ao regulador para favorecer seus ganhos; o objetivo do regulador nesta relação é a maximização de seus benefícios que se conseguiria atendendo as demandas dos regulados e por tanto estaria sempre capturado por grupos de interesses privados.	O regulador procura se posicionar de modo a conseguir maximizar o apoio de consumidores e dos regulados, ou seja, os preços regulados estarão sempre mais baixos do que num monopólio, mas também, sempre mais altos do que se estivessem em competição aberta.	O regulador responde apenas à pressão dos grupos de interesses cuja força depende diretamente do volume de recursos utilizados e inversamente ao número de integrantes do grupo que exerce <i>rent-seeking</i> , pelo qual terá maior maximização de riqueza quando seja maior sua pressão frente ao grupo que terá riquezas.
---	---	---

Fonte: Fiani (1998) baseado na teoria de captura de Stigler (1971), Peltzman (1976) e Becker (1983).

As três teorias mencionadas mostram que o regulador é apenas um agente intermediário entre indústria e governo sujeitos sempre a pressões múltiplas. O grande desafio para uma teoria de regulação está na construção de um modo mais harmonioso pelo qual o setor público poderá interagir com a extensa variedade de interesses que fazem parte da sociedade como grupos políticos, burocratas, sociedade civil, setor produtivo etc. Isso traz como resultado o trabalho harmonioso, evitando-se a captura do órgão regulador.

Hart (1995) apresenta outra contribuição importante para a compreensão do problema da captura, a teoria do agente-principal, cuja abordagem está relacionada com as questões relativas tanto à assimetria de informações quanto àquelas

relacionadas aos direitos de propriedade envolvendo o relacionamento entre dois atores econômicos: a firma regulada (agente) e a agência reguladora (principal).

Segundo o autor, tendo em vista que o primeiro detém as informações necessárias para que o segundo exerça a atividade regulatória com eficácia, o principal busca estabelecer um sistema de compensação (contrato) que motive o agente a agir de acordo com seus interesses.

Segundo Resende (1997), o fenômeno da informação assimétrica envolve duas dimensões principais:

Dimensão Exógena=Seleção adversa	Dimensão Endógena=Risco moral
Provocada pelo fato de o regulador não ter o mesmo nível de informações que a firma regulada afetando a eficiência da firma.	Provocado pelo fato de somente a firma ter conhecimento do resultado de determinados movimentos intrinsecamente endógenos.
Exemplo: Parâmetros tecnológicos. Comportamento da demanda.	Exemplo: Os resultados de medidas administrativas. Estipulação de metas reguladoras.

Fonte: Resende 1997

Segundo Tschirhart (1988) a regulação das agências não é imune à imperfeição, já que, existem conflitos de interesse entre firmas, governo e consumidores. Esses objetivos divergentes, aliados às assimetrias de informação existentes e as repetidas interações administrativas entre regulador e regulado podem gerar riscos de “captura” do órgão regulador, que poderia assim, passar a confundir o interesse geral com o interesse da firma regulada.

A credibilidade e efetividade dos governos frente ao mundo globalizado passam a depender de sua capacidade reguladora traduzida por regras estáveis e transparentes, uso de incentivos de mercado e outras políticas e instrumentos que permitam a manutenção de mercados competitivos, que tornarão o país mais atraente para investimentos privados tanto de empresa estrangeira como de empresa nacionais.

2.2.4 Primeiros países que iniciaram o processo de Regulação

2.2.4.1 Estados Unidos

A regulação nos Estados Unidos se iniciou por uma decisão da Suprema Corte em 1977, esta apóia o direito do estado de *Illinois* a regular os preços abusivos impostos aos consumidores por uma empresa do setor privado. A decisão ainda determinava que qualquer atividade de propriedade privada, mas que tenha interesse público seria possível de regulação por parte do Estado.

A atividade reguladora estava vinculada a duas evidencias, a primeira: o poder de mercado e a segunda: a necessidade de atender aos interesses da sociedade com respeito a os bens e serviços. Os reguladores controlavam os lucros excessivos, a discriminação de preços e asseguravam os serviços adequados.

Na regulação americana se destaca o grau de autonomia legislativa e judicial delegada as comissões. Na época do *New Deal* período áureo de controle governamental sobre os serviços públicos, o aparato regulador se sofisticou, então foram introduzidas duas formas de regulação:

1. A regulação Econômica, com o controle de tarifas e da taxa de retorno das reguladas, e ainda, restrições de entrada e saída em mercados regulados.

2. Regulação Social, que envolve o controle sobre atividades e resultados das empresas para aprovação de produtos e atividades.

A criação das comissões reguladoras federais significou um grande impulso para a teoria do interesse público na atividade reguladora. O governo federal que não tinha participação ativa no processo regulador passa a interferir diretamente na economia.

Segundo Trebing (1984) nesta época existiu uma grande passividade por parte dos reguladores que atuavam de forma reativa, agindo só frente a pressões externas. Nos anos 60 diversas comissões reguladoras estaduais e federais foram reestruturadas de modo a transferir seu papel na execução de políticas públicas para agências do poder executivo federal deixando-as com atribuições estritamente reguladoras.

Na prática a maioria das comissões reguladoras tem funções quase legislativa e judicial com autonomia de decisão o que define a extensão destas funções e sua organização formal definida quando de sua criação.

Na década dos 70 e meados dos 80 as agências tiveram pressões por mudanças que afetaram todos os setores das indústrias do serviço público. Em 1978 o governo americano publicou o *Public Utility Regulatory Policies Act – PURPA* que procura sanar as dificuldades observadas na atividade reguladora, com a criação de uma base de dados que pudesse apoiar os cálculos e reajustes de tarifas de preços, mediadas de apoio às pesquisas e estudos que tratassem dos vários aspectos da reforma na estrutura de taxas e tarifas públicas.

Segundo Trebing (1984) as agências não conseguiram conciliar o estabelecimento de prioridade social com a necessidade de eficiência econômica. A postura da agência passou a ser criativa, mas não logrou o sucesso em construir uma política própria para atividade. Os instrumentos econômicos adotados não permitiram que se concilhassem os parâmetros de eficiência econômica com critérios de equidade, e o erro concentrou-se em custos econômicos.

As mudanças tecnológicas e estruturais não foram absorvidas pelos aparatos reguladores, orientados para mercados monopolistas. No caso americano o processo regulador dos Estados Unidos assume cada vez mais um papel legislativo e legalista, que envolve a regulação do mercado e não apenas de empresas reguladas.

Segundo Phillips Jr. (1993) a atividade reguladora será uma extensão do Poder Legislativo, no estabelecimento de padrões e detalhamentos das políticas governamentais para seus respectivos setores. Sugere também, que as ações e decisões das Comissões reguladoras deveriam ser responsabilizadas politicamente uma vez que as suas decisões têm impacto social importante e por tanto fundamental existir o respaldo no sistema político.

As comissões reguladoras dos Estados Unidos participam do processo político e governamental local ou federal de forma ativa, relacionando-se com os demais poderes constituídos, tendo uma autonomia formal. Percebeu-se que as comissões reguladoras americanas passaram a atuar mais cuidadosamente, frente ao poder público, os regulados e especialmente frente à opinião pública.

Segundo De Paoli e Gulli (1995) nos Estados Unidos o Estado não assumiu diretamente a operação dos serviços públicos, as concessionárias eram identificadas como empresas fornecedoras de serviços vitais para indivíduos e negócios, sendo necessário impor limites, por meio de um órgão regulador, para garantir quantidades adequadas e qualidade dos serviços.

Segundo Viscusi (1995) a tradição norte-americana foi a que mais desenvolveu uma idéia reguladora explícita e institucional para o tratamento dos monopólios nos serviços públicos. Os Estados Unidos, com base em sua forte tradição liberal e federalista, instituíram um detalhado arcabouço jurídico para combater trustes e cartéis, com um amplo conhecimento sob o tema da regulação dos serviços públicos.

No ambiente regulador americano cada estado organiza suas próprias regras para a regulação, mas seguem alguns princípios de autonomia frente ao executivo e legislativo.

2.2.4.2 Reino Unido

Na década 60 surgem as mudanças neste país. Muda a administração pública burocrática tradicional para o gerencialismo público, por isso a história mostra que se combinam na perspectiva conservadora princípio do liberalismo econômico com as crescentes evidências da ineficiência do serviço público.

Ditas mudanças do Reino Unido defendem o gerencialismo, a redução de papel dos governos locais, redefinição dos direitos dos cidadãos e o surgimento do Estado regulador.

Nessas mudanças predomina o *common law*, ou seja, não existe um sistema codificado único que se aplique a leis, poder de polícia ou mesmo a seus governos locais.

Segundo OCDE (2002) existe uma distribuição de funções administrativas e legais entre as diversas instâncias de governo, mas é diferente entre as jurisdições, porque, é variável de acordo com o equilíbrio de poder, ou seja, a Grã-Bretanha se caracteriza por seu Estado unitário com um forte poder executivo e apoiado por partidos políticos que se alteram ciclicamente.

Segundo Pollitt (1996) esses partidos políticos tem o controle tanto de processos legislativos, quanto do poder executivo. É importante ressaltar que existe estabilidade do ambiente institucional do Reino Unido.

Então, foram reduzidas aos limites mínimos da intervenção governamental, ou seja, as grandes burocracias públicas não conseguiriam mais atender adequadamente e o cidadão interferia na liberdade do mercado e afetavam princípios comunitários.

Segundo Majone (1999) são 3 os principais fatores explicativos da criação da agência reguladora na Europa: o primeiro: a privatização de serviços públicos, o segundo: a formulação de políticas em esferas supranacionais (União Européia) e o terceiro: o crescimento do governo indireto caracterizado pela descentralização administrativa, a criação de unidades administrativas com finalidades únicas e a utilização de arranjos contratuais na prestação de serviços.

O principal objetivo do thatcherismo foi definir prioridade com a redução do Estado, combatendo velhas estruturas públicas, já que, o setor público com seus gastos elevados era central aos problemas econômicos e sociais de todos o país.

Ao ter um novo modelo de estrutura organizacional os órgãos públicos nacionais se desmembraram em agências locais responsáveis para contratar e controlar serviços.

Fazendo uma avaliação depois de 10 anos de iniciadas as mudanças foram privatizadas: os serviços de telecomunicações, gás (*British Telecom* em 1984), gás (*British Gás*, em 1986); aeroportos (*British Airports Authority* 1987), companhias de abastecimento de água e saneamento, energia elétrica, transporte (*British Rals* em 1994), estas privatizações foram acompanhadas pela criação de uma estrutura reguladora.

Então, para esse país a regulação do Estado deve existir para controlar as atividades monopolistas que foram privatizadas de modo a evitar a exploração econômica de consumidores, garantir níveis adequados de investimentos e a qualidade do serviço.

Segundo Vinicius (2004) para o Reino Unido as agências reguladoras se baseiam na figura de uma pessoa identificada como regulador independente que atua com o

apoio de um órgão técnico. Esta idéia foi adotada em contraposição ao tradicional modelo americano das comissões de regulação, por apresentar, ao início menores custos, menor estrutura e maior flexibilidade.

Este modelo de regulação inglês foi construído a partir de uma idéia estritamente econômica, já que se pretendia um mercado economicamente competitivo.

Segundo Parker (1999) a regulação britânica através de sua longa trajetória de erros e acertos se constata que existe muita variação no grau de independência das agências reguladoras; apesar de que estejam distantes do departamento ministerial. Isso mostra que a neutralidade técnica do regulador ainda não é independente, mesmo em um contexto político institucional estável como o inglês, ainda não foi conseguido.

O processo regulador britânico não é sujeito à avaliação pública e as decisões do regulado são tomadas de forma quase secreta; a própria Comissão sobre regulação dos Serviços Privatizados (*Comission on the Regulation of the Privatised Utilities – CRPU*), se manifestou em 1996, por maior transparência e responsabilização.

Essa comissão propôs que os reguladores deveriam ser requisitados por lei a darem as razões que justificam suas decisões, ou seja, a estrutura altamente personalista do modelo regulador inglês sempre gerou questionamentos diversos por conta do grande poder discricionário do regulador, aliado a ausência de mecanismos claros de controle e *accountability* de suas atividades.

O relatório do governo inglês (*Modernising Government* 1999), tinha como objetivo informar que o processo regulador foi visto tanto pelo mercado quanto pela sociedade como contraditório, porque muitas vezes, as decisões eram consideradas pela opinião pública inconsistentes e imprevisíveis, o que teria elevado o “risco regulador” e por tanto seus custos.

Então, para corrigir ditas falhas se tentou a redução de regulação que não era necessária, isso foi explicado pelo Análise do Impacto regulador (Regulatory Impact Analysis – *RIA*), e se tornou um requisito para a implementação de políticas e programas de governo para a questão reguladora.

O relatório estabeleceu um grupo de trabalho denominado *Better Regulation Task Force – BATF* composto por 18 membros não remunerados, de origens diversas grandes e pequenas empresas, cidadãos comuns, grupos consumidores, sindicatos, ONGs e que definiu um conjunto de princípios para uma boa regulação. Além de uma unidade central de avaliação do impacto regulador (*Regulatory Impact Unit*) e um grupo voltado para responsabilização reguladora (*Panel for regulatory Accountability*) ligado ao núcleo político do governo.

Essas mudanças procuram redefinir uma nova vinculação entre as estruturas reguladoras independentes e os departamentos ministeriais setoriais, uma vez que foi transferida a esses últimos a responsabilidade pela condução política das mudanças.

No ano 2000 foi publicado o *Regulatory Reform Act* que apresentou uma guia formal sobre o papel do regulador para atingir metas sociais e ambientais. Este autorizou aos Ministérios a alterarem ou revogarem regras, de modo a reduzir os excessos de regulação, ou seja, estabelecer um quadro de princípios e referências comuns aos reguladores. Focalizando uma nova estrutura que coloca em primeiro lugar a proteção dos interesses dos consumidores.

Segundo (OCDE 2002) essas mudanças provam a habilidade dos reguladores em manter a coerência e princípios transparentes em suas decisões. As mudanças no modelo e na estrutura reguladora do Reino Unido ainda continuam.

2.2.4.3 Brasil

Depois de revisar o processo regulador do Reino Unido e os Estados Unidos conferimos que dito processo foi iniciado há muito dando uma certa vantagem a esses países pela experiência acumulada ao longo do tempo. Segundo Pollit 2002 no final dos anos 1980 e na década seguinte, na esteira dos processos de globalização e de reforma do Estado houve em diversos países um movimento de criação de agências burocráticas autônomas com um grau considerável de independência em relação aos ministérios num processo de descentralização da autoridade administrativa.

Segundo Oszlak & Felder (2000) afirmam que os governos e forças políticas devem definir as regras que guiarão a ação reguladora. Por exemplo, decidir se o Estado orientara prioritariamente a sua ação para resguardar os direitos dos usuários na busca de universalização dos serviços ou se será só um mediador entre os agentes do mercado.

Entre os anos 1970 e 1980 o Brasil enfrentou o esgotamento das condições de desenvolvimento conduzido pelo Estado. Segundo Bresser Pereira (1998) esse processo levou a uma crise econômica e fiscal que chega a seu auge como o período hiperinflacionário da década de 1990. Neste período são priorizadas medidas como o ajuste fiscal, a abertura comercial e a privatização, que vinha sendo pensada anteriormente.

No governo de Fernando Henrique Cardoso (1995) foram ocasionadas significativas mudanças na atuação do Estado. Com a aprovação da lei das Concessões (Lei 8987 de 13/02/95), foram criadas condições para as privatizações de empresas estatais, inclusive as de serviços públicos, como as empresas distribuidoras de energia elétrica.

Então, com o Plano Nacional de desestatização (PND) de 1990 o Estado Brasileiro começava a mudar a sua atuação na economia, deixando o papel de provedor direto de bens para a iniciativa privada.

Em 1995 é divulgado o Plano Diretor de reforma do Aparelho do Estado pelos Ministérios de Administração Federal e da Reforma do Estado (MARE), cujos objetivos globais foram os seguintes:

- Primeiro: aumentar a governança do Estado, ou seja, sua capacidade administrativa de governança com efetividade e eficiência, voltado à ação dos serviços do Estado para o atendimento dos cidadãos.
- Segundo: limitar a ação do Estado a aquelas funções que são próprias (Brasil, 1995) em consonância com os movimentos de reforma do Estado que ocorria em diversos países.

Outras medidas Legislativas reforçaram essas condições como a Ementa Constitucional n 8 de 15/08/1995 (telefonía) e n 9 de 9/11/1996 (petróleo). Esse processo iniciou a criação das agências reguladoras para os setores de energia, telecomunicações e petróleo.

Ou seja, o Plano Diretor discutiu onde a ação estatal deveria se concentrar e interagir com a sociedade e propôs a criação de agências autônomas. Ditas agências foram formadas como autarquias com autonomia diferenciada divididas em executivas e reguladoras. Ambas deveriam possuir autonomia decisória e operacional em relação ao poder executivo, flexibilidade administrativa e controle pelos resultados por meio de contratos de gestão com metas definidas.

Ou seja:

Agências Autônomas	
Agências Executivas	Agências Reguladoras
<ul style="list-style-type: none">• Autarquias• Autonomia diferenciada• Autonomia decisória e	<ul style="list-style-type: none">• Autarquias• Autonomia diferenciada• Autonomia decisória operacional

operacional em relação ao Poder Executivo	em relação ao Poder Executivo
<ul style="list-style-type: none"> • Flexibilidade Administrativa • Controle dos resultados • Implementação de Políticas 	<ul style="list-style-type: none"> • Flexibilidade Administrativa • Controle dos resultados • Executar políticas de Estado como ✓ Defesa da concorrência ✓ Regulação de setores monopolistas

Fonte: Plano Diretor de reforma do Aparelho do Estado (1998)

Em 1996 o Conselho da Reforma do Estado (CRE) recomendou a “Construção do Marco Legal dos Entes reguladores” que indicavam as diretrizes mais específicas no funcionamento dos órgãos reguladores que faziam referencia a:

- Autônoma gerencial financeira e operacional, ou seja, independência decisória da agência reguladora.
- Os dirigentes serão nomeados pelo Presidente da republica segundo a competência profissional.
- Participação dos usuários, consumidores e investidores no processo de elaboração de normas regulamentares.
- Publicidade das normas pertinentes ao ente regulador, procedimentos, decisões e relatório de atividades.
- Definição das atribuições e competências privativas das agências exercidas em caráter definitivo e daquelas definidas de acordo com a política governamentais.

Segundo Santana (2002) identificam três gerações no processo de criação de agências reguladoras no Brasil:

Primeira geração	Segunda geração	Terceira geração
Agências reguladoras relacionadas com a privatizações e a quebra do	Busca de eficiência do aparelho do Estado (1999/2000) em setores	Apresenta varias finalidades e áreas de atuação, incluindo desde

monopólio do Estado em certos setores como: ANEEL, (Lei n 9427 de 26/12/96) ANATEL (Lei 9472 de 16/07/97) e a ANP (Lei n 9478 de 06/08/97) com a missão de monitorar a qualidade e oferta dos serviços, estabelecimento de preços e tarifas.	onde existe um grande interesse público como: Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA) e a Agência nacional de Saúde Suplementar (ANS).	monopólio naturais (transporte terrestre e aquático) até áreas onde há perda do referencial de regulação de mercados como: Agência Nacional de Águas (ANA), a Agência nacional de Cinema (ANCINE), a Agência de desenvolvimento da Amazônia (ADA), a Agência nacional de Transporte Terrestre (ANTT) e a Agência Nacional dos Transportes Aquaviários (ANTAQ).
--	--	--

Fonte : Santana 2002

O passar de geração a geração gera confusão provocando dois problemas:

- Primeiro, se perde o referencial institucional, ou seja, a terminologia agência é adotada por órgãos com finalidade muito diferentes.
- Segundo a proliferação de agências nos estados.

Segundo Abranches (1999) a criação das agências reguladoras não foi formulada com

uma concepção explícita da natureza e da operacionalização do Estado regulador proposto pela reforma, como resultado a falta de um modelo regulador.

A falta de definição do direcionamento das agências se tornou um processo fragmentado, sendo fortemente conduzido pelas concepções dos ministérios e pela burocracia de cada setor.

Isso foi produto dos confrontos políticos da época na que foram criadas as primeiras agências, já que, foram marcados entre oposição e governo em relação à privatização, o que acabou por deixar de lado os aspectos institucionais das agências reguladoras.

Segundo Vinicius 2004 o processo de criação das agências no Brasil foi marcado por dois fatores principais:

- Primeiro: a busca de credibilidade reguladora e de estabilidade das políticas provocadas pela privatização e a necessidade de atração de investimentos.
- Segundo: a procura de modernização institucional em busca de maior autonomia e eficiência dos órgãos burocráticos.

Segundo Nunes (2001), as agências são entidades híbridas que misturam Estado e Sociedade; e combinam funções executivas, legislativas e judiciárias.

Ou seja, é um organismo independente e autônomo em relação aos três poderes do Estado, cada um dos três poderes delega funções legislativas, judicial e administrativa, ou seja, função reguladora, contenciosa e de fiscalização respectivamente.

Então, a agência reguladora torna-se uma instituição, dotada de suficiente agilidade, alheia a interesses políticos. Possuidora de conhecimento técnico, para direcionar e intervir em determinados setores da atividade econômica.

O Estado vai dar a este órgão uma função de regular que a ele pertence, mas que ao ser delegado dita função, o Estado deve deixar a agência atuar independentemente ou trabalhar paralelamente com ela, já que por ele mesmo foi criada.

Dessa maneira se faz com que o Estado tenha uma ação participativa na coordenação entre empresas, cidadãos e os diferentes órgãos do governo e cujo objetivo principal é de estimular, proibir ou determinar comportamentos, envolvendo determinados mercados que por suas características próprias requerem a interferência estatal.

A capacidade de regulação efetiva por parte das agências dependera de conseguir que as suas decisões e as de Poder Judiciário mostrem coerência na interpretação da lei, caso contrário, pode acontecer como nos Estados Unidos onde as mais importantes transformações do marco regulador ocorreram contra a vontade da *Federal Communications Commission - FCC* e como resultado de recursos ao Poder judiciário.

A agência reguladora também tem a capacidade para regular um mercado onde existe um monopólio. Segundo Sundfeld, os monopólios são comumente associados a ineficiências estáticas e dinâmicas. Em termos estáticos os monopólios criam perda de riqueza cobrando preços acima dos seus custos marginais. Em termos dinâmicos tem poucos incentivos para investir em inovação tecnológica e melhorar seus produtos ou serviços.

O papel que deve cumprir a agência é indispensável para o sucesso dos investimentos privados que é central para justificar o déficit em investimento de infra-estrutura no Brasil, para poder garantir o crescimento *per capita* sustentável. Ademais assegurar que os serviços públicos sejam ofertados na maior quantidade, melhor qualidade e menor preço aos consumidores, eliminando imperfeições na existência de monopólios naturais e assim melhorar o funcionamento do mercado.

Então, a agência reguladora tem como finalidade conseguir sintonia com as políticas públicas de cada setor, além de fiscalizar o cumprimento de regras ou objetivos reguladores fixados pelo governo, caso que não se cumpram, pode sancionar através da aplicação de multas ou cancelamento de licenças.

Além de mediar interesses de operadores regulados, consumidores isolados ou grupos de interesses homogêneos buscando a conciliação dentro do setor. E finalmente sugerir ao poder público sobre medidas ou decisões nas políticas públicas.

Ou seja, a regulação estatal dentro de uma perspectiva moderna, deve responder a uma política explícita coerente e integrada, com princípios e objetivos claros. Seguir uma estratégia incremental que comece regulando o mínimo possível e componha o novo quadro regulador segundo os desenvolvimentos de cada mercado e setor de atividades.

O problema é que, em vários países ainda não são definidas com clareza as funções de uma agência reguladora, como é o caso do Brasil. Segundo Cuellar (2000) não existe parâmetro normativo claro que defina uma agência reguladora. Essa forma de controle de governo vá se configurando na medida em que vão surgindo às próprias agências. Ou seja, não existe um modelo legislativo a seguir, o que dificulta sua compreensão.

O Desenho Institucional das Agências segundo Mello (2001) coincide com as características das agências reguladoras que vem se tornando padrão em vários países desenvolvidos e são:

- Autonomia orçamentária e financeira.

- Mandato fixo para seus dirigentes e não coincidentes com as eleições majoritárias.
- Estrutura de direção e decisões colegiadas.
- Quarentena para os dirigentes na partida.
- Arbitrar conflito de interesses entre concedente, concessionários e usuários dos serviços públicos, e fixar e alterar tarifas.
- Regime de emprego público para seus empregados.

Ademais dos elementos críticos para o bom desenho institucional, como são:

- Relacionamento apropriado entre as instituições reguladoras e os ambientes políticos, administrativos, social e econômico.
- Independência em suas operações
- Sujeição dos agentes reguladores à prestação de contas.

É necessário destacar, que a política setorial claramente definida e a correta delimitação das competências da agência são essenciais, mas não suficientes. A independência e controle social são essenciais.

A avaliação do papel das agências deu uma oportunidade para o Governo efetuar uma sinalização coerente para os agentes do mercado, visando garantir as bases para a imparcialidade e neutralidade no exercício dos poderes reguladores.

Outro ponto importante das características da agência é contar com recursos humanos adequadamente capacitados e bem remunerados dentro das agências, para melhorar a prestação do serviço público. Salários e condições de trabalho ruins ou falta de uma perspectiva de carreira promissora dentro da agência podem gerar a migração dos seus melhores quadros para o setor privado.

A solução para este problema pode ser o estabelecimento de acordos para o intercâmbio de técnicos e informações entre as diversas agências nacionais e até internacionais, respeitando o sigilo de informação legalmente protegido.

Então, através de uma legislação simples, uma regulação flexível, processos transparentes se pode conseguir um verdadeiro ambiente regulador. Estimulara-se a concorrência, porque se incrementaram os investimentos, conseguindo uma eficiência maior dentro de todo o sistema produtivo brasileiro, porque permitiram as empresas desenvolverem todo seu potencial de produção e distribuição. Porém o Estado e a sociedade alcançaram o máximo de benefício.

Por outro lado, Vinicius (2004) diz que as agências reguladoras são uma forma mais da burocracia estatal, diferenciando-se pela maior autonomia operacional, maior especialização técnica e a necessidade institucional de mediar os interesses nas relações entre agentes do mercado, usuários e objetivos políticos.

Segundo Brasil 2003, a necessidade de definir o modelo das agências é essencial para o bom funcionamento da maior parte dos setores encarregados dos serviços públicos, já que, terá reflexos positivos no resto da economia.

1. METODOLOGIA

O tipo de pesquisa usado neste trabalho, segundo Vergara (2003) foi dividido em dois critérios básicos: Enquanto aos fins a pesquisa foi: **Exploratória**, porque apesar de que exista muita informação na área de regulação em temas gerais, se percebeu a falta de informação em temas de maior relevância na atualidade. **Descritiva**, porque são expostas características de uma população, ou seja,

regulador, os regulados e os que são beneficiados com um processo regulador claro e transparente.

Continuando com o critério de Vergara, em quanto aos meios a investigação foi **Bibliográfica**, já que é um estudo sistematizado, desenvolvido com base em material publicado: livros, revistas, jornais, artigos publicados em jornais e *sites* na internet. O que fornecera a análise para a pesquisa. Procuro-se obter o material de primeira mão, mas não se deixara fora informação de fonte secundária e de segunda mão, verificando sempre a originalidade da informação e a correlação com a realidade. Também a pesquisa foi **Documental**, porque foram usados documentos de trabalho e relatório de consultorias privadas, não disponíveis para consulta pública.

O Universo dessa pesquisa foram 3 instituições: a Agência Nacional de Petróleo (ANP), a empresa estatal de petróleo Petrobrás e a Refinaria privada Ipiranga. A mostra foram funcionários desses universos que foram escolhidos segundo os cargos funcionais que estão relacionados aos temas da pesquisa.

A mostra teve as características de: **Acessibilidade** porque foram selecionados elementos pela facilidade de acesso a eles. **Tipicidade**, já que essa escolha foi pelo fato de conhecer que tipo de informação precisa obter desses funcionários. **Acidentais**, não se descartou a possibilidade de obter informação através de pessoas que foram aparecendo ao longo da pesquisa.

E finalmente se fez entrevista aos funcionários da ANP, Petrobrás e a Refinaria Privada Ipiranga, para obter dados atuais sobre os desafios que enfrenta a ANP, parte central da pesquisa. Essas entrevistas foram: **despadronizada ou não-estruturada**, porque não se teve rigidez no roteiro, já que com o desenvolvimento da entrevista se explorara mais amplamente algumas questões.

O método escolhido para o estudo apresentou certas limitações. Pela abrangência de informação se decidiu pesquisar a informação referente a Petróleo e derivados de petróleo deixando para outras pesquisas o tema de gás natural que também é regulado pela ANP.

È possível também que os funcionários selecionados para a entrevista não tenham sido os mais expertos no tema, ou seja, se tem o risco de que eles não tenham sido os mais representativos do universo pesquisado.

Outro aspecto a considerar é com respeito à coleta dos dados, por não ser um pesquisador experiente existir a possibilidade de não ter captar aspetos relevantes nas entrevistas. Também, existe a possibilidade de que o entrevistado dera respostas falsas, por o fato de não verse comprometido com as respostas.

4. AS IDÉIAS NACIONALISTAS NO BRASIL E A FORMAÇÃO DO MONOPÓLIO

O nacionalismo foi uma corrente em toda América latina que teve repercussão direta no regime de exploração petrolífera, adotado pelos países de México Bolívia, Argentina, Colômbia e o Brasil.

O governo de México nacionalizou a indústria estrangeira do petróleo em 18 de marco de 1938. Segundo Carvalho, o Brasil teve como exemplo esse nacionalismo

mexicano, já que na mesma época foi criado o CNP. Cabe fazer um comentário, México e Arábia Saudita são os únicos países que ainda não abriram suas fronteiras para a participação de outras empresas internacionais na indústria do petróleo, ou seja, são países que ainda tem o nacionalismo marcante dos anos 30.

Os países de América de Sul como: Bolívia, Argentina, Colômbia e Chile também influenciaram o nacionalismo no Brasil. A Bolívia propiciou a constituição dos Yacimientos Petrolíferos Fiscais Bolivianos (YFPB), e, posteriormente nacionalizou as concessões outorgadas à *Standard Oil of New Jersey*. A Argentina em 1922 instituiu os Yacimientos Petrolíferos Fiscais para explorar óleo na região de Patagônia. Na Colômbia a criação de ECOPETROL para a nacionalização da indústria petrolífera e no Chile a constituição da Empresa Nacional de Petróleo (ENAP). Esses países tiveram uma influencia na campanha “o petróleo é nosso”, já que a nacionalização do petróleo nos países mencionados se deu muitos anos antes que no Brasil.

Finalizando a década dos 40 a exploração de petróleo passou a gerar um debate, que tinha como questão principal a escolha da melhor política que o Brasil poderia adotar. Para um grupo, a melhor forma seria a adoção de um regime de monopólio estatal, ao contrário do outro grupo que era a favor da participação da iniciativa privada.

Segundo Barbosa, por ser uma das principais fontes de energia, o petróleo constitui uma das riquezas básicas do país, um dos fatores de que dependem essencialmente o seu desenvolvimento e seu progresso. Deve por tanto ficar sob o controle do Estado, não apenas no seu aspecto patrimonial e de exploração, constituído patrimônio nacional, as jazidas devem ser exploradas com o objetivo exclusivo de assegurar o abastecimento de combustível líquido, de beneficiar com essa exploração toda a coletividade, e não com o fim de proporcionar lucros a grupo econômicos ou ao capital privado, que tem amplos setores de aplicação.

No ano de 1953 existia uma grande dependência de empresas estrangeiras, já que, o consumo de petróleo diário no Brasil era de 170 mil barris, quase todos importados na forma de derivados, porque a produção nacional totalizava apenas 2.700 barris por dia. Petrobrás para diminuir essa dependência, intensificou as atividades e especializou seu corpo técnico.

Também se buscou a participação de capitais privados estrangeiros, através dos contratos de riscos. Nesse período o governo de Vargas tinha uma pressão existente para aumentar a produção interna do petróleo, com o objeto de reduzir o déficit da balança comercial. Então as empresas estrangeiras atuaram em 87% das bacias sedimentares do país, deixando o 13% restante nas mãos da Petrobrás. Mas os contratos de risco firmados com empresas estrangeiras não trouxeram o capital que se pretendia por tal motivo em 1988 a Constituição estabeleceu o fim dos contratos de risco.

Outra fase marcante do petróleo no Brasil foi com a descoberta do campo marítimo de Ubarana, na bacia de Potiguar (ES) e o campo de Garoupa, na Bacia de Campos (RJ), em 1973. Época na que Petrobrás começa a exploração do petróleo em águas profundas e ultra profundas, tendo uma produção de 182 mil barris ao dia, sendo reconhecida até os dias atuais como a mais produtiva bacia do país e uma das maiores produtoras de petróleo de águas profundas do mundo. As plataformas que em 1973 somavam um total de dez passaram para 34 até 1983.

Diversos países do mundo concentraram sua atenção em atividades petrolíferas, como é o caso da Noruega, que iniciaram a exploração de petróleo em águas profundas na mesma época que o Brasil, mas contou com a participação do setor privado, através de regime de concessões, tal como o aqui adotado desde 1999.

Em 1975, Brasil firma contratos com empresas multinacionais, a pesar do nacionalismo marcante que foi herdado do governo de Vargas. Segundo Valois, a participação de capitais estrangeiros na indústria petrolífera não era aceita pelos

defensores do nacionalismo de Vargas, que consideravam as grandes empresas internacionais de petróleo representante do imperialismo americano. Diante dessa situação, o interesse das companhias internacionais de petróleo pelo Brasil passou a perder força, sobretudo em virtude do aparecimento de reservas mais atrativas em outros países.

A década dos 80 foi conhecida como a época da tecnologia no Brasil. Neste período, a Petrobrás aceita o desafio de produzir em águas profundas superiores a 500 metros, tornando-se a primeira companhia no mundo em aceitar o desafio. Depois de uma década, a companhia já dispunha de tecnologia para produzir em águas ultra profundas. Em 1999, no campo de Roncador, bacia de Campos, a companhia começou a produzir a 1853 metros de profundidade.

Na década dos 90, Petrobrás tinha o monopólio na área de petróleo no Brasil.

4.1 Quebra do Monopólio

O monopólio de petróleo no Brasil foi quebrado com a Ementa Constitucional número 9 que altera o artigo 177 da Constituição Federal de 1988, abrindo as portas para o capital privado tanto de empresas nacionais como de empresas estrangeiras. Apesar de manter o monopólio sob a égide da União, permite que outras empresas, além da Petrobrás, independentemente da origem de seu capital, execute atividades de exploração e produção, por meio de contrato de concessão.

Assim, o Brasil se alinha com as mudanças mundiais e adota um monopólio estatal com o exercício aberto à iniciativa privada. Esse fato tem como ponto positivo a participação de outra empresa, porém o incremento de investimentos. Como ponto negativo o retorno do investimento para essas empresas estrangeiras.

É necessário ressaltar que a Petrobrás é a maior empresa de petróleo do Brasil, desde seus inícios até os dias atuais. A Petrobras é a 12ª empresa de petróleo do

mundo, segundo os critérios da publicação *Petroleum Intelligence Weekly – PIW*. (RELATÓRIO ANUAL Petrobrás, 2004).

A situação no Brasil é peculiar no setor mundial de petróleo, porque o país abriu as portas para a concorrência no setor, mas optou por manter uma empresa estatal. Ao igual que em outros países, mas que usam essa estratégia em benefício próprio como é o caso da Noruega.

A Petrobrás internacionalmente é considerada entre as *national oil companies* (NOCs), empresas que estão normalmente vinculadas aos governos de países-produtores e/ou exportadores. São mencionadas como proprietárias de reservas, elas têm capacidade de produzir tecnologia própria, exportar e negociar parcerias com os grandes *players* da indústria mundial, como vem acontecendo no Brasil.

Vemos que países desenvolvidos como a Noruega também optaram por ter uma empresa estatal desse tipo como é a *Statoil*. A Petrobras como a Statoil são uma NOC para fins de algumas estatísticas, mas não são NOC no sentido mais estrito. Estas empresas não representam a seu governo em concessões oficiais, elas parecem sempre do outro lado da relação concessional ou contratual, na qualidade de concessionárias de E&P e autoritárias de atividades, ao lado das demais empresas nacionais e internacionais.

A Petrobras é colocada neste grupo de empresas, mas é uma classificação inapropriada, já que o nível de evolução tecnológica, os objetivos corporativos, os interesses acionários e a interação com a comunidade de investidores internacionais da empresa brasileira, fazem que esta este em patamares superiores com respeito às demais NOCs.

No Brasil precisa-se de uma estatal como também de investimentos. A Petrobras é uma empresa grande, é um orgulho para o povo brasileiro, mas precisa de cuidado

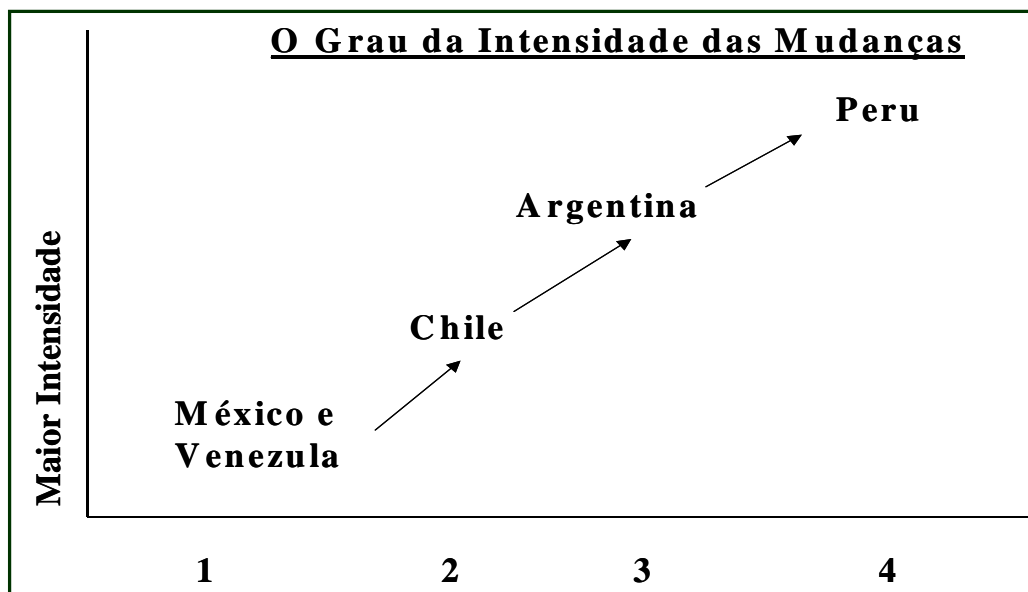
na administração dos seus negócios para que seu tamanho não venha a prejudicar a competição que poderia ser desleal.

Eliminar o monopólio que a Petrobrás ainda domina, não é tarefa fácil nem muito menos rápida. É preciso analisar o contexto de atuação no qual está inserido o monopólio e segundo isso elaborar mudanças apropriadas para alcançar os objetivos pré - determinados. Fala-se de uma quebra do monopólio no Brasil, mas isso só se deu no setor de *Upstream* (exploração e produção) já que nos setores de *Midstream* (refino, processamento, transporte e armazenamento) e *Downstream* (distribuição e venda) ainda tem características de um monopólio, fatos que serão explicados no capítulo 3 da dissertação.

Como consequência da aparente queda do monopólio em 1997, a Petrobrás foi se transformando de uma empresa com capital totalmente estatal, para uma empresa de capital misto. Ou seja, com capital privado e estatal, porém o controle acionário ainda é do Estado Brasileiro que detém 50% + 1 ação de total das ações da Petrobras.

Mudanças como: a comercialização, a desmonopolização, a privatização parcial, a privatização total e a extinção da estatal podem ser consideradas caminhos para eliminar um monopólio petrolífero. Segundo Franke, privatizar por privatizar ou desfazer-se de ativos do governo sem um objetivo ou plano de longo prazo conduzem ao fracasso e à desmoralização destas alternativas e das autoridades que as implantaram.

No quadro seguinte vemos com que intensidade foram as mudanças para a eliminação dos monopólios de petróleo nos diversos países de América Latina como México, Venezuela, Chile, Argentina, e Peru.



Fonte: Milton Franke

1. Monopólio mantido. Aumento da participação privada através das leis existentes.
2. Desmonopolização, fortalecimento do estatal.
3. Desmonopolização, privatização da estatal.
4. Desmonopolização, venda em blocos, extinção da estatal.

De essa maneira se aceitou uma nova política macroeconômica nos países antes mencionados, redefinindo o papel do Estado e da empresa privada. Estabelece-se uma nova reforma fiscal, equacionando as dívidas externa e interna dos governos.

Com essas mudanças também se pretende controlar a inflação, a liberação de preços e salários, implementando regras claras e transparentes e novas políticas setoriais, dando origem à estabilidade e continuidade que atraíram os investimentos privados. Além de propiciar um mercado competitivo em todas as atividades.

Resumindo, no seguinte quadro vemos quais são as mudanças que foram experimentadas nos países da América Latina.

MUDANÇAS NA AMÉRICA LATINA			
Pais	Monopólio	Privatizações	Observações
México	Mantidos	Não	Abertura a participação privada em projetos vinculados ao gás natural e ao petroquímica.
Venezuela	Mantidos	Não	Abertura aos investimentos privados

			na operação de produção nos campos marginais, em associações estratégicas para a produção de óleo pesado em projetos de gás natural.
Chile	Eliminados	Não	Criadas condições de competições em todas as atividades através do arrendamento de capacidades de estocagem e de refino, liberação das importações e de preços.
Argentina	Eliminados	Sim	As estatais <i>YPF e Gás del Estado</i> foram privatizadas, competindo no mercado em condições de igualdade com as demais companhias.
Peru	Eliminados	Sim	As estatal <i>Petroperu</i> deveria ser extinta, através da venda de todos seus ativos em blocos.

Fonte: Milton Franke

Em países Europeus também se experimentaram mudanças, como é o caso da Noruega. A partir do 2001 o setor de hidrocarbonetos muda da seguinte forma:

Nesse país existem três empresas:

Empresa	Situação
<i>Statoil</i>	Inteiramente estatal até 2001
Norsk Hydro	Segunda maior estatal
Saga Petroleum	Privada

Fonte: ANP Relatório: Estudo para Elaboração de um Modelo de Desenvolvimento da Indústria Brasileira de Gás Natural.

Em 1999 a Norsk Hydro adquiriu a Saga Petroleum e reduziu a participação acionária do Estado na *Norsk Hydro* de 51% para 44%. Em junho de 2001, a *Statoil* foi parcialmente privatizada, 18% das ações foram vendidos a investidores privados nacionais e estrangeiros e os outros 82% restantes permaneceram nas mãos do Estado.

Mas continuava com uma atuação predominantemente empresarial, porque ainda era responsável pela comercialização do petróleo e de gás de propriedade do Estado.

Durante 2001, antes que a *Statoil* começasse a ser cotada no mercado acionário, o Estado vendeu à empresa 15% do valor de suas participações em áreas produtoras de gás e petróleo detidas pelo SDFI (*State Direct Financial Interest*). Além disso, em março de 2002, o Estado vendeu 6,5% de sua propriedade em áreas produtoras a empresas de capital privado (dentre elas a *Norsk Hydro* e outros 8 operadores).

Para evitar conflitos de interesses, o parlamento determina que as atividades fossem desenvolvidas por uma empresa totalmente estatal *Petoro AS*.

Porém, a participação do Estado na propriedade dos poços petrolíferos diminuiu, além, de promover a desintegração vertical da indústria e separou as atividades de produção e de transporte de gás, isso veja-se nas seguintes mudanças:

- Mudanças na participação do Estado na propriedade das empresas e em seus ativos.
- Mudanças na estrutura do setor.
- Modificações nas normas de acesso.
- Modificações nas modalidades de comercialização.

As mudanças feitas na Noruega poderiam servir como exemplo para o Brasil. Tentar determinar com clareza a participação da Empresa estatal além de criar outras empresas que ajudaram na realização de atividades para evitar que a Petrobrás concentre todo o controle dos setores de *Misdream e Downstream* no Brasil.

Dessa maneira o Estado já não seria o acionista da empresa mais poderosa do país. Isso não tem apenas um conjunto de mudanças de caráter técnico-administrativo, mas uma redefinição no papel do Estado como o acontecido na Noruega. De produtor e provedor o Estado passa para regulador e fiscalizador.

Segundo Franke as mudanças será uma questão de sobrevivência, num mundo cada vez mais aberto e competitivo onde somente os melhores terão sucesso. Mudar para sobreviver, mudar para crescer, mudar para assumir uma posição de destaque no petróleo mundial, para gerar empregos, para retomar o crescimento do país.

As mudanças no Brasil permitiram a abertura do setor de petróleo e gás que se deu através da Lei N 9.478, de 6 de agosto do 1997, conhecida como a Lei do Petróleo e tem como objetivos principais:

- Proteger os interesses do consumidor quanto ao preço, qualidade e oferta do produto;
- Promover a livre concorrência;
- Atrair investimentos na área de energia
- Ampliar a competitividade do país no mercado internacional.

Com a quebra da exclusividade de Petrobrás no desempenho das atividades petrolíferas foram criados novos institutos, o Conselho Nacional de Política Energética (CNPE), órgão que tem por finalidade assessorar o Presidente da República na formulação de Política Energética, e a Agência Nacional do Petróleo (ANP) que o ponto principal da pesquisa.

4.2.Participação de outras empresas petrolíferas no mercado do Brasil

No Brasil precisa-se de investimentos então, já não, é possível limitar o acesso de companhias internacionais. A abertura do mercado de petróleo deixou a possibilidade de participação de grandes multinacionais do setor que, ao lado de outras operadoras, como: empresas de serviços especializados e fornecedores participam na economia local.

A partir de 1997 a Petrobras deixou de ser a única executora do monopólio do petróleo passando a competir com terceiros em regime de livre concorrência e não podemos deixar de mencionar que a geopolítica internacional influenciou, decisivamente na política adotada pelo governo brasileiro em relação à exploração do petróleo no país.

Também a Petrobrás optou por firmar contratos de parcerias (*joint venture*) com outras empresas para execução das atividades concedidas, transferindo-lhes parcelas dos interesses que detinham, previa autorização da Agência reguladora. Isso representou a primeira forma de ingressos dos novos agentes no mercado brasileiro de petróleo em outubro de 1998.

A empresa estatal brasileira é conhecida no país e no exterior. É destaque entre as empresas dos países em desenvolvimento por sua capacidade gerencial e tecnológica. Além disso, é detentora de um patrimônio considerável, seja em reservas, produção instalada, parque de refino ou frota de transporte, que lhe asseguram um potencial de crescimento.

A Petrobras é uma empresa rápida, porque tem como requisitos: agilidade interna, por contarem com processos de reengenharia, eficiente sistema de pesquisa, desenvolvimento e engenharia, possui um monitoramento do mercado. Além disso, eficientes sistemas de informação e comunicação. Mas não só ela tinha as

características antes mencionadas, existiam empresas de vários países do mundo com ditas características querendo investir no mercado Brasileiro.

Outro motivo para que o Brasil permita a abertura das atividades de exploração de petróleo é que determinaria o aumento da produção interna de petróleo, com a conseqüente redução do déficit da balança comercial brasileira.

Segundo Vales vários países produtores e não produtores têm abertas a suas fronteiras para atrair investimentos. Com a disseminação de conhecimento e tecnologia que sem tem observado nos últimos anos, varias empresa de pequeno e meio porte, tem logrado grandes sucessos técnicos e empresariais, o que hoje já não é privilegio só de grandes multinacionais. O poder das grandes empresas queda reduzido enquanto a competição cresce aceleradamente.

A partir da abertura do mercado de petróleo no Brasil, já foram realizadas 7 rodadas licitatórias. A Petrobrás passou a disputar com outras empresas na atração de investimentos na indústria de petróleo e gás, principalmente nas fases de exploração e produção. Neste contexto, a questão da atratividade relativa do *upstream* brasileiro passa a ser central para a manutenção de um nível adequado de investimentos no setor.

O Reino Unido, Estados Unidos, Congo, Nigéria, Egito, Angola e Noruega são países que participam na indústria de petróleo no Brasil, possuidores de alta tecnologia. Operadoras gigantes, como a americana *Exxon Móbil*, a britânica BP, a italiana *Agip Oil*, a francesa *TotalFinaElf* e a espanhola *Repsol YPF*, até outras de menor porte, como a chilena *Sipetrol* e uma subsidiária do grupo argentino *Perez Company* também estiveram presentes nas licitações feitas pela Agência Nacional de Petróleo.

Com a participação imponente de multinacionais, cabe a necessidade de regulamentar o setor petrolífero para garantir um mercado transparente, justo e sim

favoritismos. Realizando licitações com contratos claros e transparentes, com livre acesso a todos, dando uma maior segurança para as empresas que desejam investir no país.

4.3. Necessidade de uma regulação

Com as mudanças que vem aconteceram no mercado de petróleo brasileiro, toma força a necessidade de regulação, mas uma regulação que siga normas, procedimentos estabelecidos e que sejam moldadas de acordo com à realidade de cada país.

A indústria petrolífera tem características muito peculiares, que a destingue de todas as demais indústrias. As transformações que acontecem neste campo obrigam a deixar o passado. Mudar será uma questão de sobrevivência, num mundo cada vez mais aberto e competitivo onde somente os melhores terão sucesso.

Esta necessidade de regulação surge quando se precisa organizar um mercado imperfeito para que ele funcione de modo pleno. Isso envolve resolver o problema de monopólios naturais, então a regulamentação nesse caso se torna extremamente importante pelo fato que ainda se tem uma empresa monopolistas no mercado.

Como acontece em vários países do mundo, a regulação do setor de petróleo é básica para tornar atraentes o país, e garantir investimentos estrangeiros. Por tal motivo a regulação deve seguir critérios de credibilidade, autonomia e transparência, desta maneira, se garantem o cumprimento dos contratos.

Também a necessidade de regulação surge para evitar problemas como os que acontecem na Angola, naquele país as multinacionais exploram o petróleo e levam consigo toda a base de suprimentos para não dependerem dos produtos e dos serviços locais.

Um exemplo oposto é do país da Noruega que é uma potencia da Europa em gás e petróleo. País que tem um sistema regulador claramente estabelecido. Além que no sistema de escolha do vencedor não considera apenas o critério financeiro. Toma em conta, a competência tecnológica da empresa e a contribuição para a economia da região: compras de bens e serviços no país e a geração de empregos.

Um dado importante de ressaltar é que a Noruega começou a exploração de petróleo em 1972, ou seja, quase 20 anos depois da criação da Petrobrás. A Noruega produz hoje duas vezes mais petróleo do que o Brasil. E como vimos a participações e intervenções governamentais na indústria do petróleo são muito mais enérgicas que no Brasil, mesmo se tratando de regime capitalista.

A regulação do petróleo ainda não é definida em vários países do mundo, como resultado o afastamento dos investimentos. No seguinte quadro veremos oito países e sua qualificação de suas respectivas agências reguladoras, o que significa o risco regulador em cada país.

Qualificação dos órgãos reguladores				
País	Agência Reguladora	Ano criação	Exploração e Produção	Qualificação

Angola	Estatal Sonangol	1978	Contrato de Participação na Produção (CPP)	3
Brasil	ANP	1997	Concessão	3
Congo	Estatal SNPC	1998	CPP	1
Egito	Egyptian General Petroleum Corporation	1988	CPP	3
Estados Unidos	O Minerals Management Service (MMS) é responsável pela parte offshore	1859	CPP	5
Nigéria	Ministre of Petroleum Resources (MPR)	1988	CPP	3
Noruega	Nowergian Petroleum Directorate (NPD)	1972	Concessão	5
Reino Unido	OFGA	1934	Licenças Renováveis	5

Fonte: Análise sobre a Atratividade do *Upstream* da Indústria de Petróleo do Brasil.

Podemos ver que a Nigéria e Angola que tem um marco regulador anterior ao brasileiro. Na Nigéria a regulação fica por conta do Ministério do Petróleo (MPR) e na Angola através da estatal Sonangol. Em ambas suas atividades estão dirigidas pelo governo, porém tornam-se mais vulnerável as instabilidades políticas. Esses países receberam uma nota mínima de 3 com respeito a uma credibilidade absoluta. Também o Brasil foi qualificado com uma nota de 3, já que o país ainda não desfruta de uma credibilidade absoluta.

Os países que receberam a nota máxima de 5 são aqueles que têm uma agência reguladora independente como: Noruega, Estados Unidos e o Reino Unido.

5. Regulação no Brasil Agência Nacional de Petróleo

5.1 Regulação desde a década dos 30

O intento de regulação do setor de petróleo no Brasil vem desde a década dos 30, com uma marcada participação do governo, como aponta Carvalho, foi nessa época que a influencia dos líderes nacionalistas dão origem à elaboração de um conjunto de normas destinadas a regular a exploração dos recursos minerais do país. Desta maneira o governo federal teve a responsabilidade exclusiva de regular as atividades de exploração e de abastecimento de petróleo.

É imprescindível fazer referencia à amplíssima experiência brasileira no campo da intervenção estatal na ordem econômica através da criação de vários órgãos reguladores, como: o Conselho Nacional de Petróleo (CNP), o Departamento Nacional de Combustível (DNC) e atualmente Agência Nacional de petróleo (ANP).

Com a criação do Conselho Nacional do Petróleo (CNP), ficou marcada mais ainda a responsabilidade do governo, porque intensificou seus esforços para localizar novas jazidas e para desenvolver os campos de óleo que eram descobertos. Uma vez envolvidos nas atividades do petróleo, o governo brasileiro, teve que aceitar responsabilidades maiores que eram ações justificadas para o desenvolvimento da indústria do petróleo.

As empresas privadas que naquela época se dedicavam à exploração do petróleo careciam de capital e de pessoal técnico, então o governo passou a fazer se cargo de essa iniciativa particular nacional que carecia de capacidade. Investindo no petróleo,

deixando mais claro o domínio do governo brasileiro e certos grupos políticos nas atividades petrolíferas brasileiras.

As realidades dos mercados são diferentes. Em vários casos se manifestam imperfeições e fracassos que exigem a intervenção governamental, porque esta vá propiciar a competição no caso dos monopólios e oligopólios naturais, estabelecendo regras que propiciem o equilíbrio do mercado e proteção aos direitos dos consumidores. Ademais que os mercados livres podem produzir resultados contraditórios aos resultados esperados pela sociedade. A falta de informação e a existência de incertezas podem prejudicar benefício da competição.

Então, nesse contexto o Conselho Nacional de Petróleo (CNP) foi criado como um órgão autônomo, diretamente subordinado à presidência da República. Esse órgão tinha liberdade para a utilização de seus recursos orçamentários e para a movimentação do pessoal. Essa liberdade era pela responsabilidade de pesquisa de jazidas de petróleo e gases naturais através de terceiros. Controlava o transporte de petróleo em território nacional. Opinava sobre a conveniência de que o governo federal permita a empresa privada nacionais a pesquisa e seu desenvolvimento.

O CNP tinha representantes de ministérios como de agricultura, fazenda, transporte e obras públicas e do trabalho, indústria e comércio; e representantes de associações comerciais e industriais. Desta maneira se assegurava uma relação harmoniosa entre comerciantes, indústrias e o governo, evitando a penetração de capitais estrangeiros nas atividades confiadas ao Conselho.

Apesar da autonomia legal que lhe foram conferidas e do apoio que tinha das organizações públicas e privadas nele representadas, inicialmente o conselho teve seus limites de atuação restringidos pelo Departamento Administrativo de Serviço Público (DASP) que impor ao CNP normas padronizadas.

O CNP a pesar de ser um órgão deliberativo colegiado e de natureza técnica, teve um comportamento organizacional de acordo com as iniciativas de seu primeiro presidente que eram em contra dos capitais estrangeiros. O CNP não teve uma atividade reguladora independente.

Extinto o CNP por meio do Decreto No 507, de 23 de abril de 1992, criou-se o Departamento Nacional de Combustível (DNC), que tinha como função orientar, regular, fiscalizar o abastecimento nacional de petróleo e seus derivados, do gás natural, dos combustíveis de fontes renováveis e outros automáticos. Órgão que ao igual que o CNP não teve independência na suas funções.

Ou seja, a intervenção reguladora sempre foi caracterizada pela constante participação e arbítrio por parte do Estado, que busca substituir o agente privado em suas decisões de natureza empresarial, da mesma forma que se auto-atribuiu decidir o que seria melhor para os agentes econômicos, a sociedade e os consumidores. Esta é uma atitude cultural que remonta as origens do próprio Estado brasileiro formado ainda na colonial.

Porém, a forma encontrada pelo capitalismo e pelo próprio Estado para tentar liberar o domínio sobre os próprios órgãos que ele cria, introduziu uma série de transformações que traduzem basicamente em quatro processos:

- A crescente regulamentação de mercados.
- A flexibilização dos modos jurídicos e administrativos de intervenção do Estado na vida social.
- Combate a os abusos de poder econômico, para assegurar uma efetiva concorrência entre os diferentes produtores e prestadores de serviço.
- A formulação de mecanismos jurídicos e procedimentos administrativos, buscando maior efetividade na proteção dos interesses dos consumidores.

Neste novo modelo de gestão, o Estado foi deixado aos poucos de ser empresário ou prestador de serviços públicos, passando então a delegar essas atividades ou exercê-las em parceria com o setor privado.

O Estado deixa de assumir tarefas de organizações e regulação das atividades que, a partir da segunda metade do século XX, tinha sido exercida exclusivamente pela administração pública.

A indústria do petróleo de derivados e gás natural, particularmente no campo da exploração e da produção é concentrada em todo o mundo, poucas empresas detêm as maiores parcelas de produção e comercialização de um país. Por isso tem levado comumente à criação de órgãos reguladores de petróleo em vários países, ou seja, a delegação de funções por parte do Estado.

No Brasil, que é dominado por um monopólio a mais de 48 anos, se pode conseguir um setor verdadeiramente competitivo, minimizando os conflitos, e harmonizando interesses, para isso é essencial a atuação de uma agência reguladora.

Então, é necessário que o novo órgão regulador tente romper com antigos padrões, buscando a modernização do Estado, de modo ajustá-lo as demandas de uma economia mais complexa e competitiva e de uma sociedade que cada vez preste melhores serviços públicos, de justiça social e de adequada conduta ética por parte dos administrados públicos.

5.2. Agência nacional de Petróleo (ANP)

A Lei 9.478/97 de 6 de agosto de 1997, e implementada pelo Decreto 2.455, de 14 de janeiro de 1998 deu origem à Agência Nacional de Petróleo no Brasil. Essa agência foi concebida como autarquia sob regime especial. Segundo Meirelles a

autarquia de regime especial é toda aquela que a lei instituidora confere privilégios específicos.

A natureza jurídica da ANP como sendo autarquias em regime especial representaria o reconhecimento de que tal ente exerce funções típicas do Estado, e, precisam de todas as prerrogativas inerentes ao regime jurídico da Administração Pública Direta.

Ou seja, segundo Barroso, o ponto a considerar desse regime é a independência em relação ao Poder Público. Para que a agência realize a suas atribuições precisaria preservar seu espaço de discricionariedade, por isso, a ANP deve ser dotada de autonomia político administrativo e econômico financeira.

Já que, segundo a teoria, a autarquia de regime especial é um ente autônomo, não há subordinação hierárquica de autarquia para com a entidade estatal à que pertence, porque si ocorresse, anularia seu caráter autárquico.

No Brasil, a ANP foi definida como autarquias de regime especial, sem definir antes o que era especial, ou seja, sem definir quais são as características próprias da agência qualificadas nesse regime, o que origina confusão em suas funções, isso pode ser confirmado na sétima rodada de licitação que aconteceu no Brasil.

Pela falta de formulação de políticas por parte do Ministério de Minas e Energia e do Conselho Nacional de Política Energética, a ANP tem extrapolado suas funções até às vezes formulado políticas.

Por exemplo, nas licitações dos blocos, cabe a agência licitar, mas não determinar que blocos serão licitados, ou determinar os critérios da administração dos mesmos, o seja, corresponderia ao CNPE e ao Ministério de Minas e Energia formular uma política de licitação e à ANP executar essa política. O CNPE não tem cumprido essa

sua função, então a ANP tem assumido essa função que não corresponde à natureza da agência.

A ANP não pode formular políticas. Isso para evitar que ANP tenha contradição com seus interesses e com sua missão principal que é: “promover a competição e defender os direitos dos consumidores, garantindo o máximo de bem estar social”.

O Estado Brasileiro precisa dotar de flexibilidade à ANP, apesar de que ele seja o proprietário do subsolo e de todas as reservas naturais do país. A história conta que a agência reguladora sempre esteve influenciada por interesses do governo ou empresas que buscam benefício próprio, às vezes as mesmas empresas reguladas.

Já que, com a criação da ANP se pretende estimular a reorganização industrial do setor, incentivando a eficiência, a inovação, através de um ambiente competitivo, que permita a entrada de novos agentes nas diversas fases produtivas. Evitando a concentração em unos poços ou em um só, como o que aconteceu por muito tempo no Brasil.

Então, a criação da ANP no Brasil responde às seguintes quatro justificativas que imperavam e imperam neste país:

- A existência de um elemento muito forte de monopólio natural na indústria de petróleo dominado pela empresa estatal Petrobrás.
- A questão de defesa do consumidor é algo preponderante, pelo qual se precisava de algum órgão regulador.
- A necessidade de garantia da oferta de insumo de uso disseminado.
- A estrutura monopolista, oligopolista na indústria de petróleo brasileira.

A ANP tem os seguintes objetivos a alcançar:

- A proteção aos direitos do consumidor, porque são de interesses público todos os atos e fatos relativos ao mercado de petróleo e derivados, sendo importante o abastecimento dessas fontes de energia com custos mínimos para a sociedade.
- Promoção da competição, o órgão regulador deve estar atento a propiciar um ambiente de competição transparente, pelo contrario causaria pouco incentivo nos participantes, prejuízo aos consumidores e a economia em geral.
- Criação de um ambiente econômico favorável aos investimentos no setor, ou seja, um ambiente favorável a inversões produtivas por parte das empresas que já estão instaladas no país e daquelas nacionais ou estrangeiras que se interessam em aqui se estabelecer.

Dentro das atribuições que foram concebidas à Agência Nacional de Petróleo, segundo a Lei 9478 foram as seguintes:

- Promover estudos visando à delimitação de blocos, para efeito de concessão das atividades de exploração, desenvolvimento e produção.
- Regular a execução de serviços de geologia e geofísica aplicados à prospecção petrolífera, visando ao levantamento de dados técnicos, destinados à comercialização, em bases não-exclusivas.
- Autorizar a prática das atividades de refinação, processamento, transporte, importação e exportação, na forma estabelecida nesta Lei e sua regulamentação.

- Estabelecer critérios para o cálculo de tarifas de transporte dutoviário e arbitrar seus valores, nos casos e da forma previstos nesta Lei.
- Fiscalizar diretamente, ou mediante convênios com órgãos dos Estados e do Distrito Federal, as atividades integrantes da indústria do petróleo, bem como aplicar as sanções administrativas e pecuniárias previstas em lei, regulamento ou contrato.
- Instruir processo com vistas à declaração de utilidade pública, para fins de desapropriação e instituição de servidão administrativa, das áreas necessárias à exploração, desenvolvimento e produção de petróleo e gás natural, construção de refinarias, de dutos e de terminais.
- Fazer cumprir as boas práticas de conservação e uso racional do petróleo, dos derivados e do gás natural e de preservação do meio ambiente.
- Estimular a pesquisa e a adoção de novas tecnologias na exploração, produção, transporte, refino e processamento.
- Organizar e manter o acervo das informações e dados técnicos relativos às atividades da indústria do petróleo.
- Consolidar anualmente as informações sobre as reservas nacionais de petróleo e gás natural transmitidas pelas empresas, responsabilizando-se por sua divulgação.

- Fiscalizar o adequado funcionamento do Sistema Nacional de Estoques de Combustíveis e o cumprimento do Plano Anual de Estoques Estratégicos de Combustíveis.
- Articular-se com os outros órgãos reguladores do setor energético sobre matérias de interesse comum, inclusive para efeito de apoio técnico ao CNPE.

- Regular e autorizar as atividades relacionadas com o abastecimento nacional de combustíveis, fiscalizando-as diretamente ou mediante convênios com outros órgãos da União, Estados, Distrito Federal ou Municípios.

Além das atribuições que lhe são conferidas, caberá à ANP exercer a partir de sua criação, as atribuições do Departamento Nacional de Combustíveis - DNC, relacionadas com as atividades de distribuição e revenda de derivados de petróleo e álcool.

A ANP tem a obrigação de comunicar ao Conselho Administrativo de Defesa Econômica - CADE e à Secretaria de Direito Econômico do Ministério da Justiça, fatos que possa configurar indício de infração da ordem econômica, para que estes adotem as providências correspondentes.

Outros pontos importantes nomeados na Lei 9.478/97 estabelecem que as atividades de exploração, produção, transporte, refino, importação e exportação de petróleo somente poderão ser exercidas por empresas com sede e administração no Brasil.

Um fato que concentrou a atenção e produz controvérsia da lei foi o relacionado com os direitos da Petrobras e a relação dos campos que se encontrava em fase de pesquisa. No ano de 1997, quando foi implementada a ANP, a Petrobras tinha direitos que foram concedidos antigamente. Pela estrutura da Petrobras esses direitos serão ratificados sobre os campos em que tivesse realizado descobertas comerciais ou tenha feito investimentos. A Petrobrás poderia prosseguir pelo prazo de três anos com os trabalhos de exploração e de desenvolvimento, até a produção no caso de êxito.

Fato que contradiz a eficiência do órgão regulador, porque os benefícios das empresas nacionais ou estrangeiras serão obtidos através da verdadeira

competição. Porque quando uma empresa está em um setor regulado, o seu desempenho em termos de eficiência alocativa e produtiva é determinada pelas forças do mercado e pelo processo administrativo, neste caso através da regulação.

É necessário fazer um corte cultural, já que as agências reguladoras sempre estiveram influenciadas por interesses do governo ou empresas que buscam benefício próprio. Então, é o momento de redefinir a capacidade das agências de fiscalizar, controlar e punir.

Por isso a elas foram concedidas as atribuições de administrar todos os direitos de exploração e produção de petróleo e gás natural que pertencente à União. Ficando as reservas que estão dentro de área à concessão como propriedade da União, que poderia atribuir o seu aproveitamento econômico a terceiros.

6. Desafios da ANP

A ANP enfrenta grandes desafios, já que, a Lei ou a regulamentação não são suficientemente explícitas. As empresas encontram, com muita criatividade, formas de burlar o estabelecido pelo poder legislativo, passando por restrições sem cair na ilegalidade. Por outro lado, uma rígida especificação de questões, especialmente no nível de lei pode prejudicar a capacidade de resposta das agências e a flexibilidade, facilitando a adoção de condutas empresariais que vão contra o interesse público.

Nesse contexto regular a indústria de Petróleo no Brasil se torna um desafio que vá enfrentar a ANP. Neste capítulo analisaremos 6 pontos que tem que ser estrategicamente regulados para o crescimento da economia brasileira.

No quadro seguinte trataremos de apresentar os temas que serão pesquisados para explicar cada um dos desafios estabelecidos.

	Desafios da ANP	Pontos
1	Na exploração e produção de petróleo no Brasil	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Setor dominado pela Petrobrás ▪ Riscos a eliminar: regulador e financeiro que vá a melhorar o investimento estrangeiro. ▪ Estimular a participação de pequenas e medias empresas ▪ Uso de praticas internacionais ▪ Elevação nível de conteúdo local.
2	Na importação e exportação de petróleo	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Diminuição das importações ▪ Aumento de exportações
3	No acesso a infra-estrutura	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Formas de transporte de petróleo no Brasil. ▪ Importância do uso compartilhado da infra-estrutura ▪ Controle da infra-estrutura balanceada entre diferentes agentes, exemplo mudanças na Noruega.
4	Proteção dos interesses dos consumidores com relação ao preço dos produtos	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Necessidade da implementação duma política de preços. ▪ Acompanhamento internacional dos preços ▪ Criação de um fundo financeiro para estabilizar os preços, tomaremos como referência ao país da Noruega.

5	Abastecimento de petróleo em áreas remotas	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Petrobras único fornecedor de derivados de petróleo. ▪ Situação financeira das outras concorrentes
6	Fiscalização das atividades depois da concessão dos poços petrolíferos	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Credenciar empresas fiscalizadoras

Fonte: Elaboração própria

A indústria de petróleo no Brasil precisa alcançar o crescimento econômico com responsabilidades em relação ao uso eficiente dos recursos naturais. Atender as necessidades do presente sem comprometer a possibilidade das gerações futuras suprirem suas próprias necessidades.

A ANP enfrenta o desafio de regular a setor de petróleo, sabendo que esse é um bem natural finito e, portanto, as políticas públicas governamentais devem priorizar a proteção para promover o desenvolvimento econômico.

Existe um desejo nacional de que a atuação do Estado no segmento petrolífero apresente características que favoreçam a livre concorrência, permitindo a atração de investimentos através dos capitais multinacionais. Mas a época do monopólio tem algumas características que podem ser preservadas como os valores tecnológicos e a confiabilidade do abastecimento.

Para isso a ANP estimular a pesquisa e o desenvolvimento de novas tecnologias na exploração, produção, refino e processamento, além de definir os contornos da gestão. O órgão regulador tenta manter-se num patamar de desempenho efetivo da regulação e, ao mesmo tempo, têm uma estrutura leve que lhe permite estar

voltado para o desenvolvimento tecnológico do segmento petróleo e para o macro - planejamento energético brasileiro.

Neste capítulo também vão ser citadas experiências internacionais que deram certo em outros pais como: A Noruega, Reino Unido, Estados Unidos, França entre outros.

6.1. Desafio 1: Exploração e Produção de Petróleo no Brasil

O objetivo deste item é analisar os impactos econômicos dos investimentos em E&P realizados no Brasil após a abertura. Veremos a importância do investimento para a economia do país, já que, aumentaram a renda, o emprego e a qualificação industrial.

Para isso analisaremos cinco pontos:

1. Setor dominado pela Petrobras.
2. Riscos a eliminar: regulador e financeiro para atrair investimentos internacionais.
3. Estimular a participação de pequenas e médias empresas.
4. Uso de práticas internacionais.
5. Elevação nível de conteúdo local.

6.1.1. Setor dominado pela Petrobras

Capturar investimento é um desafio que enfrenta o Estado brasileiro, e um desafio para ANP regular o setor de petróleo que atualmente está dominado pela empresa estatal Petrobras através de seus investimentos para a construção de plataformas e outras unidades *offshore*; a construção de dutos; termoeletricas, petroquímicas; refinarias e construção naval

As atividades de E&P no Brasil são caracterizadas por um predomínio de *offshore*, principalmente em águas profundas, e dado que poucas companhias petrolíferas têm capacidade técnico-econômica de investir nessa modalidade de E&P. A posição de liderança da Petrobrás nos investimentos de E&P explica o porquê a estatal a investido em parcerias com as entrantes como condição tão fundamental da quebra do monopólio.

Segundo entrevista do funcionário da área de investimentos da Petrobrás, essas parcerias é uma troca, já que, o Estado precisa de investimento que é realizado por outras empresas e essas empresas precisam ganhar conhecimento adquirido pela Petrobrás a longo do tempo desde 1953.

A pesar dos investimentos feitos pela Petrobrás, esses não são suficientes. Segundo o funcionário a empresa não dispõe de recursos para mais investimentos, e ela precisa ter uma imagem certa ante o olhar dos Bancos internacionais para conseguir empréstimos.

Por isso Petrobrás decidiu internacionalizar-se, passando a atuar em outros países como Bolívia, Argentina e o Peru para obter retornos fixos e poder ganhar os créditos internacionais, buscando de essa maneira minimizar o risco empresarial que está relacionado com o risco país. Através dessas estratégias, a Petrobrás pretende alcançar seu objetivo principal que é a auto-suficiência.

Segundo o entrevistado, a Petrobrás esta se comportando como um jogador mais do setor, ela informa a ANP cada uma das atividades que realiza nas etapas de exploração, desenvolvimento e produção de petróleo.

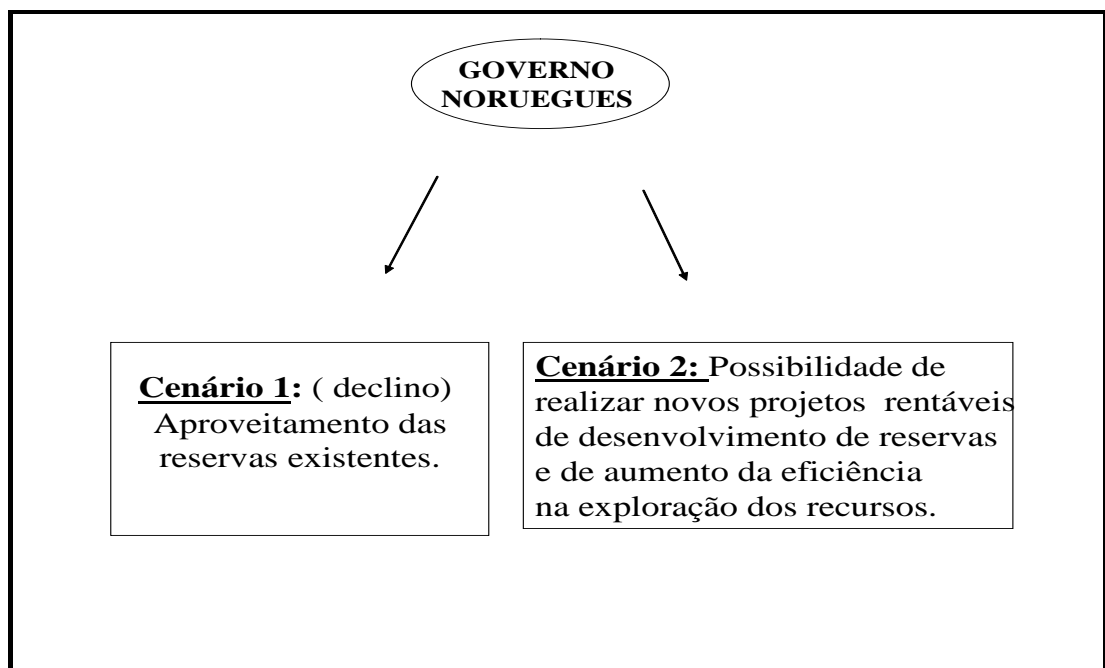
6.1.2 Risco a eliminar: financeiro e regulador

O fim do monopólio e a abertura do mercado trazem com conseqüência a participação de empresas grandes e com isso a necessidade de oferecer um

ambiente estável. No Brasil existem dois tipos de riscos marcantes que poderia deixar duvida aos investidores: o risco financeiro e o risco regulador.

O risco financeiro é confirmado quando o Estado brasileiro não pode sustentar todos os investimentos que se precisa, porque, de cada 10 (dez) poços exploratórios perfurados, que podem custar até US\$ 20 (vinte) milhões de dólares cada um, apenas em dois se encontra óleo. Óleo que muitas vezes não é considerado comercial. (ANP 2005).

Para isso criar estratégias para a tração de investimentos é fundamental. Por exemplo, na Noruega, o governo estabeleceu dos cenários para os investimentos:



Fonte: Elaboração própria.

Segundo o estudo para Elaboração de um Modelo de Desenvolvimento da Indústria Brasileira de petróleo feito pela ANP (2001), diz que o Ministério da Energia e o Parlamento da Noruega declararam interesse em promover a concretização do cenário de longo prazo. Para o qual se reconhece que é

necessário estabelecer um compromisso de política pública como: “uma clara regulação do setor para a atração dos investimentos”.

Além do risco financeiro também existe o risco regulador, tendo como fatores a imprevisibilidade e a insegurança. A regulação no Brasil pode ser estável, mas nunca estática, ela pode mudar segundo as circunstâncias. O órgão regulador deve explicar o porquê de cada mudança para evitar capturas. Segundo a entrevista da funcionária da ANP, a agência toma medidas para que as empresas não escapem do risco regulador, porque se pode estar perdendo investimentos e beneficiando outros mercados internacionais. Ademais os investidores têm que contar com a opção do mercado interno e poderão até diversificar as exportações de derivados.

Segundo o funcionário entrevistado da Petrobras, a empresa estuda um projeto para pedir a modificação de aqueles impostos que estão relacionados com a produção, além de ser incrementados com o passar do tempo. Os cobros excessivos dos impostos atuam como freios para incrementar a produção da empresa que esta ligeiramente controlada para evitar o aumento dos impostos.

Aparentemente a Petrobras poderia conseguir esse benefício, já que, o Ministério de Minas e Energia é o acionista majoritário da empresa, e traves de essas modificações o país é beneficiado. A atuação da ANP é decisiva, porque essas variações na tributação neste momento, quando foram capturados investimentos e aparentemente existe estabilidade neste país, serviria para incrementar o risco regulador.

No quadro seguinte vemos os dois riscos que foram explicado e que estão presentes na indústria do Petróleo no Brasil:

Riscos	Investimentos	Problema	Solução
Risco Financeiro	Investimentos Elevados	Necessidade de investimento internacional (participação de outras empresas).	Regulação Estável
Risco Regulador	Perdida de Investimentos	Benefício de mercados internacionais (voltar atrativo o mercado Brasileiro)	Regulação Estável

Fonte: BOLETIM INFOPETRO: PETRÓLEO & GÁS BRASIL 2004

A pesar do risco financeiro e risco regulador que ainda são marcantes no Brasil, os investimentos no segmento E&P foram incrementados. Como é conferido no seguinte quadro que mostra a estimativa de investimentos em E&P no Brasil após abertura do mercado de petróleo no Brasil.

Ano	Investimento Total (US\$ Milhões)
1998	3.090,60
1999	2.550,65
2000	3.471,67
2001	3.752,48
2002	4.545,22
De 2003 a 2007	21.000,00
Total	38.410,63

Fonte: Elaboração própria a partir do banco de dados do Boletim Infopetro.

O crescimento do investimento em E&P é altamente positivo, na medida em que garante ao país a continuidade em direção à auto-suficiência uns de seus principais objetivos, contribuindo assim para superar uma das fontes de restrição externa da economia brasileira.

Então, minimizando os riscos tanto financeiros como o regulador permitira continuar com a atração de investimento para o país, como consequência serão incrementados os benefícios para os consumidores finais. Além de alcançar o principal objetivo da Lei de Petróleo que é o desenvolvimento da indústria do petróleo no Brasil.

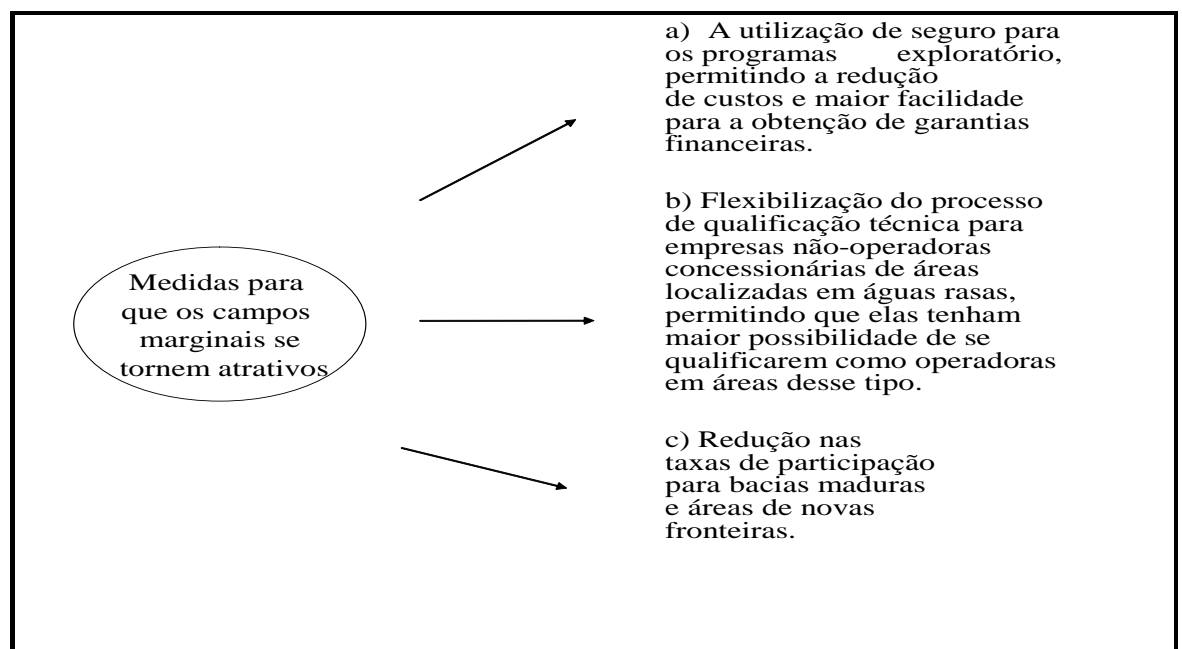
6.1.3. Estimular a participação de pequenas e medias empresas

A participação da pequena e mediana empresa é importante, por isso a ANP a partir da sexta rodada programou certas inovações como estimular a participação de pequenas e medias empresas.

Essa participação se faz através dos campos marginais que foram devolvidos pela Petrobras. A ANP tem o objetivo de licitar essas áreas e atrair pequenas empresas dispostas a reativar esses campos que estavam com pouca produção e que não interessavam mais a Petrobrás. Além dos investimentos maiores também se precisa de investimentos mais baixos, o que incentiva à participação das pequenas empresas.

Além das 30 empresas com interesses nas áreas de acumulação marginal, mais 41 se candidataram a participar das licitações de blocos exploratórios terra e mar, onde estão as áreas com maior potencial de grandes descobertas. Das 41 empresas interessadas nos blocos de exploração e produção, 11 são empresas brasileiras e 30 estrangeiras. Dentro das estrangeiras, estão as americanas e européias que estão chegando pela primeira vez no Brasil.

A ANP tomou uma serie de medidas, para que estes campos se tornem atrativos:



Fonte: Elaboração própria com informação obtida no site as ANP.

O que foi feito na Texas EUA poderia servir como exemplo. Além de uma livre negociação, cabe ao Estado ou província legislar e regular esse tipo de concessões. Neste caso a Agência não teria condições de regular e o Ministério não teria participação. Já que seriam do âmbito do Estado ou município.

Com respeito à tributação, nos EUA, as pequenas empresas que operam os poços marginais com produção de até 10 barris por dia, têm isenção de impostos e garantia de compra do óleo pelo governo. Além de ser proibidos os *royalties* e impostos.

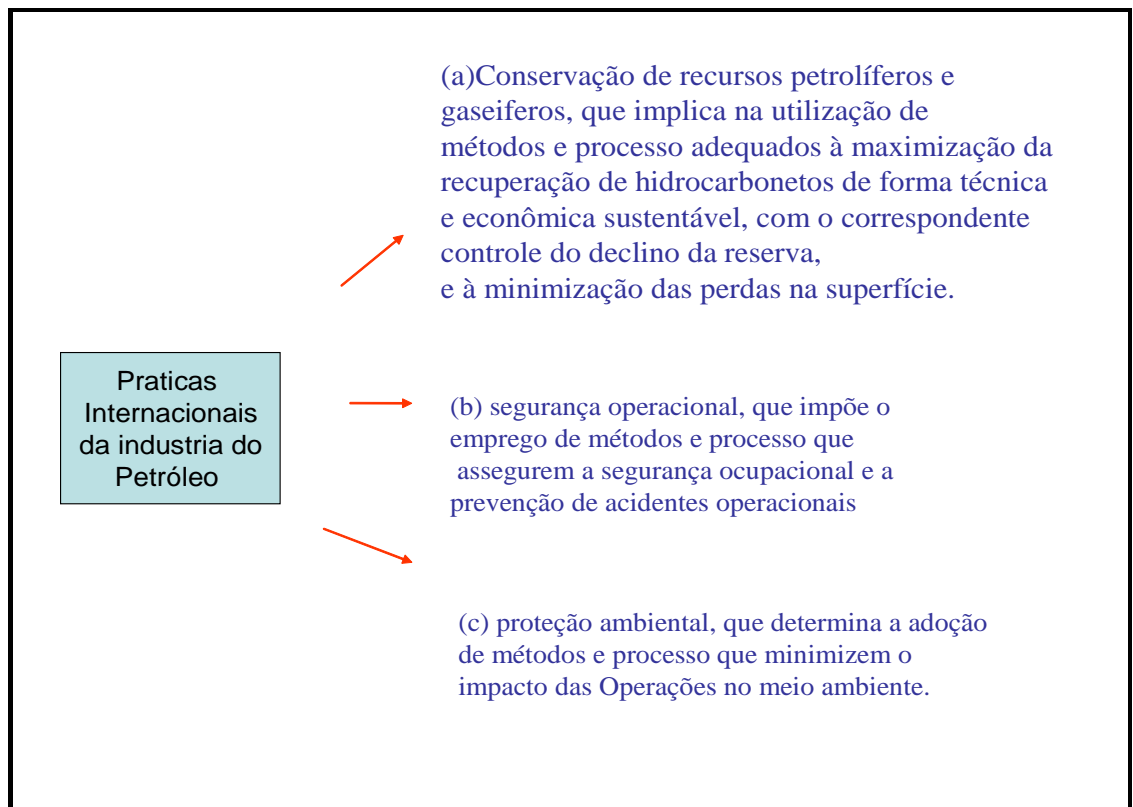
No Brasil, a ANP incentivou a participação desse tipo de empresas através da diminuição dos *royalties* para 5% na exploração dos campos marginais. Segundo a explicação da funcionária da ANP esse benefício servira para atrair a atenção da pequena e mediana empresa, já que, isso gerara emprego e renda para o país ao invés de ficarem abandonados.

Esses campos marginais já não são de interesses para as empresas grandes como Petrobrás, por não ser mais rentáveis. A ganância da exploração de esses campos já não justifica, por exemplo, os salários de altos funcionários.

As receitas obtidas através da E&P de petróleo são finitas, dado que o petróleo é um recurso natural esgotável, eleva-se a importância e a necessidade de captura de investimentos de pequena, mediana e grande empresa, e uma eficiente aplicação presente de esses recursos.

6.1.4 Uso das Práticas Internacionais

Para continuar com um ambiente apropriado para os investimentos, a ANP usa as praticas internacionais da indústria de petróleo, ao igual que em outros países.



Fonte: *International Energy Committee (ANO)*

Não é necessário que sejam aplicadas de forma igual em todos os países onde é explorado o petróleo, já que, são muitas as peculiaridades e diferenças existentes entre cada região. A ANP possui juízo avaliativo crítico para ponderar as cláusulas constantes da minuta-padrão da ACCA/AIPN com outras práticas da indústria. Uma vez aplicadas a ANP passa a verificar se estão de acordo com a Lei do Petróleo.

Segundo Ribeiro, ditas práticas já se encontram consolidadas no modelo de contrato de parcerias entre empresas exploradoras de petróleo (JOA - *joint operating agreements*) elaborado pelo *International energy Committee da American Corporate Counsel Association (ACCA)* e pela *Association of International Petroleum Negotiators (AIPN)*, constitutivo de um verdadeiro

código normalizador das condutas no setor. Só podem ser rejeitadas nas concessões se forem contrárias à lei ou à Constituição.

Segundo Costa, são conseqüências das recentes normalizações internacionais para proporcionar qualidade e eficiência para todos os envolvidos, proporcionando uma evolução constante das técnicas. Característica que exigem ser aplicada com urgência no Brasil pela maior participação de empresas estrangeira.

O uso certo das praticas internacionais na indústria de petróleo minimizaram o risco regulador no setor, sendo um elemento fundamental para multiplicação de investimentos estrangeiros em petróleo e gás.

O uso das Praticas internacionais da Indústria de Petróleo e o estabelecimento de um órgão regulador desde 1997 fazem que o Brasil seja o único país que oferece melhores oportunidades para os investimentos em exploração e produções na América Latina. Já que, a situação de outros países como Bolívia, Venezuela e o Peru são incertas.

Esses países vêm trazendo maiores riscos reguladores que o Brasil, além de custos adicionais para os investidores e consumidores finais, pelo fato de não estabelecer de forma clara quais serão as regras para esta atividade e a falta de uso das praticas internacionais. Ação que se reflete negativamente sobre as empresas que apostar em esses países e na própria economia local. Por exemplo:

País	Incertezas que prejudicam os investimentos
Bolívia	O 17 de maio de 2005 foi promulgada a Lei dos hidrocarbonetos. Lei que contem um novo imposto sobre a exploração de petróleo e gás natural, e a volta ao Estado das

	concessões das reservas de gás.
Venezuela	A Venezuela comunicou que as regras irão a mudar dando um prazo de negociação até final do ano com empresa estrangeiras.
Peru	O problema no Peru é a duvidas sobre o quadro de continuidade político-administrativa, mesmo que apresente alternativas que podem ser positivas.

Fonte: Elaboração própria com informação obtida através dos sites relacionados

Da situação analisada da América Latina nos parágrafos anteriores, é possível tirar uma conclusão:

Quando a estabilidade é negativa para a indústria do petróleo os investidores se afastam, e para conseguir a confiança dessas grandes empresas depende cada vez mais de regras claras e permanentes com respeito à regulação.

6.1.5 Elevação nível de conteúdo local

Além das praticas internacionais da indústria de petróleo para oferecer um ambiente transparente e atrair investimentos, se considera o aumento do nível de conteúdo local como responsável pela intensificação dos impactos econômicos do segmento E&P nas ultimas rodadas.

Existe uma diversidade de opiniões sobre a melhor forma de aplicar o conteúdo local nas empresas atuantes na indústria do petróleo. Por esse fato, o Conselho deliberativo da ONIP (Organização Nacional da Indústria de Petróleo) elaborou um documento, encaminhado para a ANP e contem 4 propostas básicas para alteração do pré-edital da 7ma Rodada de Licitações.

1. Adotar o conceito de “Regra de Origem Nacional” como mecanismo que garanta aos agentes envolvidos tanto o

poder público como os investidores e fornecedores a necessária segurança com respeito ao conteúdo nacional de bens e serviços.

2. Fazer da ONIP (Organização da Indústria do Petróleo) e da ANP entidades responsáveis pela implantação de um sistema de medição de conteúdo local de bens e serviços. Com vista a monitorar, editar e dar mais transparência e agilidade na comprovação do cumprimento da obrigação de verificação do conteúdo local de bens e serviços.

3. Manter a política que considera a oferta de aquisição local como parte da pontuação de cada proposta, atribuindo-lhe piso de valor mínimo obrigatório e adotando critério de pontuação, que possa incentivar aos concessionários para ampliar seu compromisso com a aquisição nacional de bens e serviços.

4. Explicitar a exigência do conteúdo local nas unidades de produção, sendo que no mínimo 80% sejam realizados no país. Com respeito a os projetos de engenharia básica ou conceitual, no mínimo 20 % a serem realizados por empresas de engenharia.

Segundo Fernandez o aumento do conteúdo local dos investimentos em E&P é uma restauração da situação anterior da indústria fornecedora brasileira de bens e serviços para as atividades de E&P.

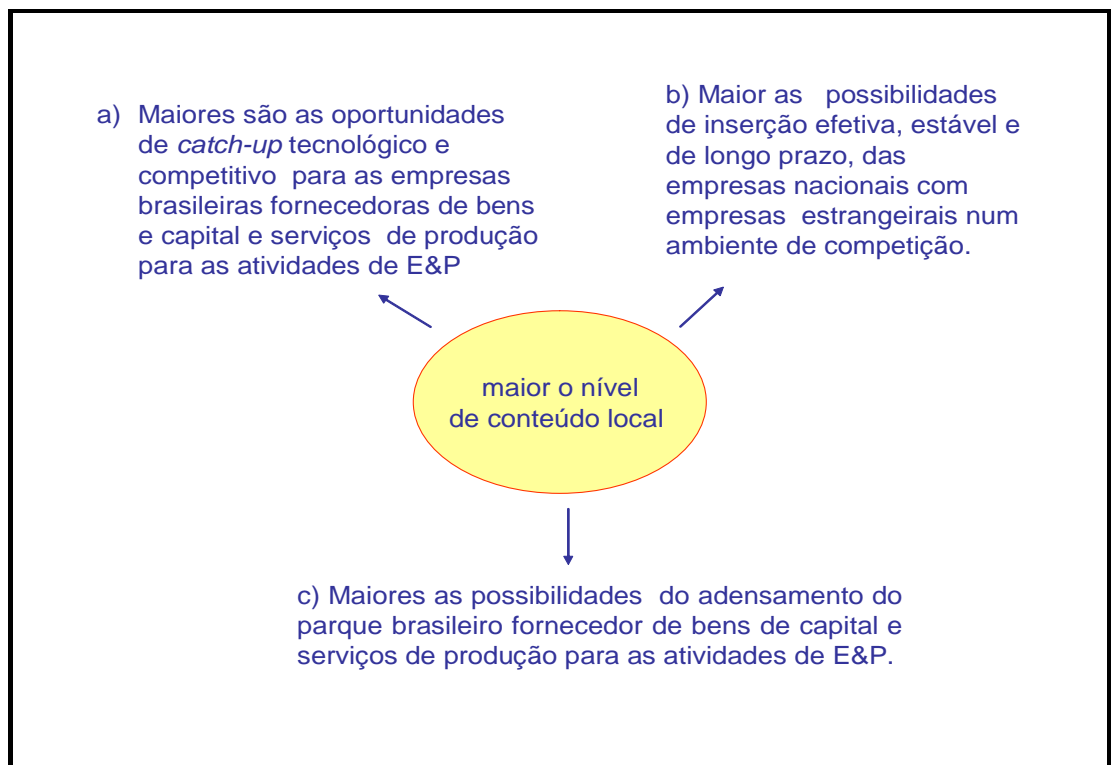
Podemos citar os benefícios que teve o Reino Unido e a Noruega, no desenvolvimentos sócio-econômicos, produtores de petróleo e possuidores de grandes parques fornecedores para petrolíferos da máxima tecnológica.

No seguinte quadro vemos um comparativo da evolução da participação local de fornecedores de bens e serviços do Reino Unido, Noruega e o Brasil e as empresas que participam no incremento do nível de conteúdo local.

	Reino Unido	Noruega	Brasil
Ano	1973-1992	1970-1990- 2004	1999- 2004-2005
Participação dos fornecedores locais	30% 70%	20% 50% 50%	27% 40% 80%
Empresa que garantem: - Igualdade de condições entre os fornecedores locais - Maior competitividade - Articulação entre as empresas de exploração, produção, refino, processamento, transporte e distribuição de petróleo.	Offshore Supplies Office (1973)	Intsok	Onip

Fonte: Elaboração própria com informação de sites relacionados.(ANO)

Então, foi acertada a decisão do Brasil em aumentar o nível de conteúdo local, já que, com a participação de novas empresas no setor se incrementara a demanda de bens e serviços brasileiros, como apresenta o quadro seguinte:



Fonte: Perspectivas da Indústria fornecedora do setor de Petróleo. Área de operações Industriais. Informativo 33.

A elevação do nível de conteúdo local é o responsável pela intensificação dos impactos econômicos do segmento de E&P, porque é um acertado mecanismo de política e de incentivo do governo brasileiro.

6.2. Desafio 2: Importação e exportação de petróleo

Outro desafio que enfrenta a ANP é regular as importações e exportações de petróleo. A globalização é a única via para inserir a Brasil num mercado competitivo, através do estabelecimento de política de importação e exportação de petróleo e derivados.

Neste ponto analisaremos porque é importante a diminuição das importações e aumento das exportações com o objetivo do abastecimento interno.

6.2.1. Diminuição das Importações de petróleo

Para o análise deste desafio é preciso lembrar o art. 60 da Lei do Petróleo N. 9.478 que diz: “Qualquer empresa ou consórcio de empresas que atender ao disposto no art. 5º desta mesma Lei (empresas constituídas com lei brasileiras) poderá receber autorização da ANP para exercer a atividade de importação e exportação de petróleo e seus derivados, de gás natural e condensado”.

Então, a ANP terá que priorizar a demanda interna da produção, elaborando o cronograma de liberação de importações que será consistente com o cronograma de ajustamento dos preços do petróleo e seus derivados. E finalmente verificar o cumprimento desse programa.

Segundo entrevistado, um dos objetivos do Brasil num futuro é não importar além de conseguir a auto-suficiência, como acontece em Canadá e Inglaterra, que são os únicos países em alcançar a auto-suficiência no mundo.

Para isso o investimento em refinarias é essencial, já que é necessária a transformação do óleo pesado típico do Brasil para um óleo leve, e dessa maneira evitar a importação desse tipo de petróleo. O excesso de demanda é agravado pela limitação de capacidade de refino no mundo, já que historicamente, as margens nessa atividade mantiveram-se baixas, desestimulando novos investimentos em vários países.

O petróleo que se exporta é pesado e barato no mercado internacional, mas se esta importando petróleo leve, que tem cotação bem mais alta, esse negócios são cotados em moedas fortes. Ou seja, é transação que representam uma perda de bilhões de dólares por ano para o País, o que é um péssimo negócio.

O problema das refinarias é percebido em vários países do mundo. Soluções a este problema poderiam ser:

- O fomento dos investimentos com as isenções fiscais e tributárias (fortalecimento da regulação).
- Barreiras alfandegárias, direitos exclusivos de construção.
- Operação em uma área definida.

O quadro seguinte explica melhor essa idéias:

País	Características do refino em outros países
Brasil	<ul style="list-style-type: none">▪ Existência de um agente mantendo o controle e a hegemonia: Petrobras.▪ Falta de investimento em refinarias
Índia	<ul style="list-style-type: none">▪ A capacidade de refino dobrou na última década, com a entrada de cinco novas refinarias.▪ Investimentos foram feitos por agentes privados locais.▪ As refinarias estatais existentes não receberam incentivos, então, quase não expandiram capacidade.
Suécia	<ul style="list-style-type: none">▪ A introdução de incentivos fiscais para produtos novos resultou em grandes investimentos nas refinarias.▪ O aumento da demanda por este diesel incentivou refinadores a investir em unidades de conversão.
Polônia	<ul style="list-style-type: none">▪ O governo modernizou a indústria do refino com investimentos pesados em conversão e tratamento antes de privatizar a empresa estatal

França	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Aceitar o <i>dumping</i> no mercado de derivados (hipermercados), em conjunto com outras políticas não favoráveis ao refino (gasolina x diesel), afetou a rentabilidade no <i>downstream</i>, inibindo novos investimentos.
---------------	---

Fonte: ANP: Perspectivas para o desenvolvimento de refino do petróleo no país.

Segundo funcionário da ANP entrevistado nesta pesquisa, afirma que as empresa entrantes tem projetos de investimento em refinarias, o que exige o estabelecimento de medidas reguladoras com clareza.

6.2.2 Aumento das Exportações

Com respeito às exportações estão mudando a economia brasileira, o petróleo é um ponto forte na economia do país, já que este país se tornou exportador líquido, com as receitas de vendas superando o valor das importações.

Surgem certas interrogantes como as seguintes: Será que o comercio internacional deve ser totalmente livre? ou seja, qualquer empresa deve ter a liberdade de exportar dentro dos parâmetros existentes para os demais setores da economia?

Sem esquecer que, as áreas de exploração são partes do patrimônio público não renovável que serão entregues as multinacionais, deixando o país correr o risco de ficar sem reserva de petróleo. Esse é um ponto importante de considerar antes de liberar as exportações.

O acontecido na Noruega serve como exemplo, a empresa que entre a participar da indústria do petróleo nesse país tem que contribuir com a região onde esta situada, ou seja, não só é considerado para a escolha do vencedor o critério

financeiro, é também importante a competência tecnológica e as contribuições para a região.

Trazendo dessa maneira benefícios para o bem estar do país preservando as reservas para períodos de escassez potencialmente agudos no mercado mundial. A empresa que não cumpra com o estabelecido perde automaticamente o direito de explorar e os campos passam a poder do estado.

O segmento mais dinâmico da economia está diretamente ou indiretamente ligado ao comércio exterior, como é o caso do petróleo. Segundo funcionário da Petrobrás diz que essa empresa tem uma escala de exploração e produção capaz de dirigir toda a cadeia produtiva, desafio que exige uma rápida atualização tecnológica de vários segmentos que ficaram atrasados. A construção de refinarias e a construção naval certamente são uma delas.

Estados Unidos e a China são hoje os maiores importadores de petróleo. O incrível crescimento da economia chinesa pode ser medido por sua importação de petróleo, situando-se em segundo lugar no mundo, logo dos EUA. Grande consumidora de óleo pesado, do tipo produzido na Bacia de Campos, a China está a se tornar uma grande parceira da estatal brasileira.

Os Estados Unidos tem reservas estratégicas de petróleo que segundo o governo americano considera adequado para enfrentar qualquer tipo de crise prolongada nos países produtores. O governo tem autorização do Congresso para aumentar ainda mais essas reservas nos próximos anos, isso significa mais exportação para os países produtores como é o caso do Brasil.

A indústria de petróleo será fundamental para que as exportações apresentem uma taxa de crescimento acima das expectativas ao longo dos próximos anos. Investimentos que em curso tornarão o petróleo brasileiro mais atraente em um momento que os preços estão altos. Já que segundo analistas econômicos da FGV

subestimaram o forte impacto que o petróleo teria nos próximos anos na Balança comercial brasileira.

Segundo entrevista o maior volume de recursos obtidos com vendas externas é resultado da variação do preço do petróleo no mercado internacional. As variações da cotação do petróleo, ao mesmo tempo em que propiciam maiores ganhos com as exportações, ampliou o custo com importações, que também cresceram em relação da queda da produção brasileira.

Segundo dados obtidos através das entrevistas, a balança comercial da estatal continua registrando saldo negativo. O déficit ficou em US\$ 2,5 bilhões resultado 709,7% acima dos US\$ 310 milhões registrados em 2003, por conta do aumento de 51,2% no volume financeiro das compras externas, que totalizaram US\$ 7,1 bilhões.

O volume mencionado no parágrafo anterior equivale a 23% do total avaliado no Atlântico Sul somente não é maior porque o Brasil tem uma atividade ainda relativamente baixa na exploração. Fazendo um resumo das perfurações no Brasil, foram 22 mil poços. Nos Estados Unidos, esse número passa de dois milhões. O Canadá, no ano passado, perfurou mais de 20 mil poços.

O resultado da empresa estatal não reflete as operações no exercício passado. Apesar da alta receita das exportações, a Petrobras vendeu 8% menos petróleo em relação ao período anterior, para compensar a queda de 3.1% na produção interna, como resultado pelo atraso da entrada em operação de algumas plataformas e a falta de refinarias.

O Brasil não tem o problema da emergência nacional de petróleo para limitar as exportações, para evitar no futuro ter esse problema é necessário um apropriado controle do recurso petrolífero. Uma exploração predatória seria desastrosa para o país, já que, o petróleo é um bem finito. Podemos ver o que acontece nos países de

oriente médio, países pobres apesar de possuírem quantidades imensas de petróleo, as empresas exploram sem nenhum controle do Estado ou de alguma agência reguladora, levando todo o petróleo sem deixar benefício econômicos ao país.

No Brasil a ANP em caso de emergência nacional, determinara que o concessionário limite as exportações. Esse poder não é discricionário, pois depende da declaração de emergência nacional pelo Presidente da República e, também deve ter à proporção da participação dos concessionários na produção nacional e petróleo e gás.

Outra medida estabelecida pela agência é quando a oferta de petróleo de um determinado país fosse inferior a 7% do valor observado no mesmo período do ano anterior, a reserva estratégica poderia ser gradativamente liberada para o consumo interno daquele país.

Em 1991 foi instituído o Sistema nacional de Estoque de Combustível (Sinec), que compreende a reservas estratégicas, destinadas a assegurar o cumprimento do petróleo bruto e de álcool para fins carburantes quando só surgimento de contingências que afetem de forma grave a oferta interna ou externa desses produtos; e os estoques de operação destinados a garantir a normalidade do abastecimento interno do combustível derivado de petróleo.

Segundo entrevista, os produtos destinados à reserva serão adquiridos e mantidos pela União e utilizados mediante previa autorização do Presidente da República. A ANP tem a atribuição de assegurar o adequado funcionamento do Sinec e, com isso, atender às necessidades de consumo interno de petróleo, seus derivados e gás natural.

6.3. O acesso à Infra-estrutura

A regulação para o uso da Infra-estrutura é outro desafio que enfrenta a ANP, neste capítulo analisaremos a importância da regulação para o compartilhamento da Infra-estrutura. Veremos a forma de transporte de petróleo no Brasil, a importância de uso compartilhado da infra-estrutura, o controle dessa infra-estrutura balanceada entre deferentes agentes e as mudanças na Noruega.

6.3.1 Formas de transporte de petróleo no Brasil

Até as refinarias são transportados grandes volumes de petróleo. Em todo o mundo, inclusive no Brasil, é realizado pelos modais dutoviário e aquaviário.

A movimentação de petróleo pelo modal aquaviário normalmente é feita em navios especializados, que necessitam de portos com características específicas tais como profundidade e comprimento acostável.

No Brasil o transporte aquaviário do petróleo e seus derivados são realizados principalmente em navios operados pela Petrobrás Transporte S.A. (Transpetro). Empresa que passou a gerenciar dutos e terminais, além de iniciar a comercialização do transporte do produto de outras empresas petrolíferas através da regulação da ANP.

A Transpetro S.A. subsidiária da Petrobrás foi criada com a finalidade de desvincular as atividades de transporte da execução das atividades de produção, refino e comercialização.

Segundo entrevistado da ANP no âmbito de livre acesso são consideradas as instalações de transporte que podem ser compartilhadas por mais de um usuário e não as instalações de transferência aquelas que servem para um propósito

específico como a transferência de petróleo para uma refinaria, que o mais necessário no Brasil.

O problema com os terminais é semelhante. No Brasil existem terminais públicos e privados:

Terminais públicos	Terminais privados
Administrados pela autoridade portuária.	Administrados por empresas proprietárias, com livre acesso a terceiros, mas as condições são muito mais restritivas de aquelas a acesso aos terminais públicos.

Fonte: ANP (2001)

A Petrobrás é proprietária dos terminais privativos (14 terminais, 10 marítimos e 4 fluviais) com respeito a empresas privadas. Toda a infra-estrutura de transporte e armazenamento de petróleo é da Petrobras. Atrevemos-nos afirmar: as etapas do *Midstrea*, ou seja, refino, processamento, transporte e armazenamento ainda é um claro monopólio dominado pela Petrobrás.

6.3.2. Importância do uso compartilhado da Infra-estrutura

Para inserir o petróleo do Brasil na via das exportações e das importações é necessário abrir as portas para o uso compartilhado da infra-estrutura como: terminais portuários, dutos, etc. Tornando-os mais eficientes e baratos, evitando o domínio do mercado por uma empresa só, que poderia abusar no cobro das taxas para uso da infra-estrutura da qual é proprietária, como foi explicado no ponto anterior, no Brasil a Petrobrás.

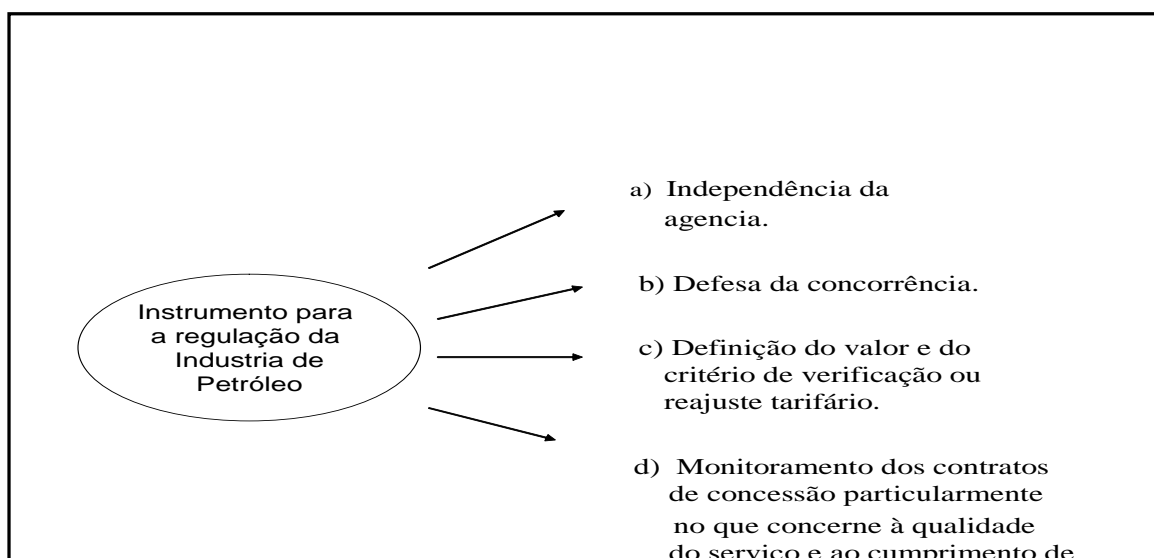
O compartilhamento da Infra-estrutura para o transporte de petróleo permite a redução de possibilidades para uma empresa incorra em práticas predatórias, discriminando o acesso ao sistema de transporte a seus concorrentes.

O livre acesso à infra-estrutura segundo *Boutes e Leban*, dará possíveis vantagens que dependera do seguinte:

1. Características específicas quanto às vantagens da relação direta entre produtor e consumidor.
 2. Possibilidade de separação entre as atividades de produção e transporte/comercialização.
 3. Grado de concorrência efetivamente observado em cada um destes segmentos quando são considerados isoladamente.
-

A participação da agência reguladora é essencial, além de precisar de independência para regular o setor. Por ser o MEM (Ministério de Energia Minas) acionista majoritário da Petrobrás pode influenciar no controle da infra-estrutura, o que seria contrario ao objetivo da agência que é regular oferecendo um ambiente de igualdade para todas as empresas concorrentes.

Lembrando, no seguinte quadro apresentam os instrumentos que deve dispor uma agência para a efetiva regulação no setor:



Fonte: ANP 2001

No Brasil ainda é difícil o livre-acesso à infra-estrutura porque existe um limitado desenvolvimento dessa, além da falta de participação da Agência Nacional de petróleo.

No Brasil existem duas opções de modelo tarifário e foi escolhida a primeira opção para a negociação entre as partes.

Primeira Opção	Segunda opção
1. Tarifas negociadas entre agentes, apenas a partir do momento em que o regulador tenha garantido a concorrência justa entre os refinadores.	2. Tarifas reguladas pelo governo, modelo mais utilizado para evitar conflitos.

Fonte: ANP(2001)

É importante a participação independente da ANP antes e durante toda a negociação para o uso compartilhado da infra-estrutura, para evitar conflitos entre as empresas.

Segundo entrevista, no Brasil se dá primeiro a negociação entre as empresa e a participação da agência será sem surgir conflito entre elas.

Não é fácil tirar a Petrobras do controle da Infra-estrutura porque é proprietária. Por exemplo, sucedeu um fato contraditório com as mudanças do modelo que deixou de ser monopólio estatal para tornar-se um mercado competitivo. A Petrobras investiu na modernização das atuais instalações e da construção de duas refinarias, uma delas para insumos petroquímicos.

Segundo o funcionário, a Petrobras demorou em tomar essa decisão porque temia ser sancionada pelo órgão regulador, porque a sua participação no mercado brasileiro aumentara ainda mais. Apesar de que esta empresa fosse forçada a vender alguma refinaria, qualquer novo investidor no Brasil sempre terá uma participação muito pequena. Fato que é contraditório ao estabelecimento de um ambiente regulador.

6.3.3 Controle da infra-estrutura balanceado entre diferentes agentes

O desenvolvimento e compartilhamento da infra-estrutura logística são mais eficazes quando o controle dos dutos/terminais é balanceado entre diferentes agentes, para evitar a concentração de informação dos fluxos nas mãos de um único agente - no Brasil a Petrobrás - e quando os preços são regulados, o poder regulador é fortalecido.

O compartilhamento de infra-estrutura logística sem discriminação e com regras transparentes na regulação, gera um ambiente competitivo e abre portas para investimentos em expansão.

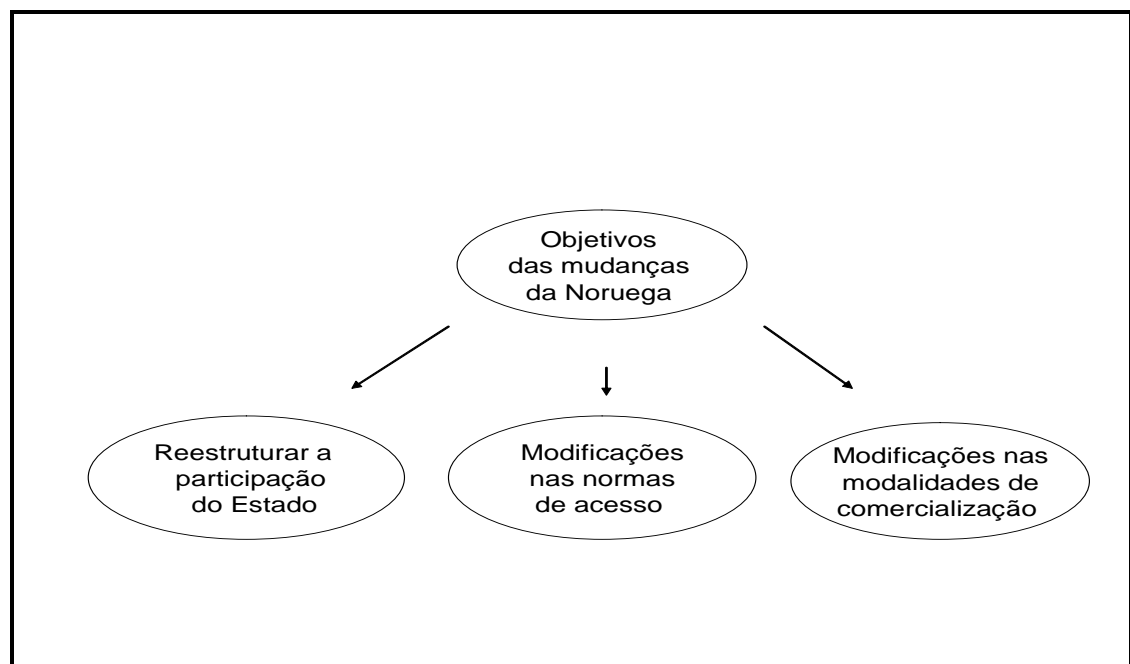
Para compreender melhor isso, no seguinte quadro veremos as reformas da Noruega, fazendo uma comparação com o Brasil. Esse país é o 3er produtor de petróleo no mundo e experimentou mudanças no compartilhamento da infra-estrutura, melhorando as condições da indústria de petróleo desse país:

Aspectos	Noruega	Brasil
Acesso	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Certa infra-estrutura terá o acesso regulado e outras terão um acesso negociado ▪ Acesso ao transporte em condições objetivas e não discriminatórias. ▪ O acesso deve ser respondido em um período de tempo preestabelecido. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Acesso negociado entre as partes. ▪ Regulado durante o processo.
Proprietário do transporte	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Oferecer a capacidade disponível no mercado primário através do operador. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ A capacidade disponível é oferecida através do proprietário Petrobras.
Operador	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Oferecer aos potenciais demandantes a capacidade disponível, de forma pública e periódica, que pode ser reservada tanto a curto como em longo prazo. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Não existe operador
Demanda excedente	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Deverá ser alocada com base em uma fórmula estabelecida pelo operador (não pelo proprietário) que deverá se basear na produção, vendas ou compras que dão origem à necessidade de transporte de cada demandante. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Não existe operador
Na alocação	<ul style="list-style-type: none"> ▪ O proprietário terá prioridade para satisfazer as suas 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ O proprietário terá prioridade sobre as

da capacidade disponível	necessidades razoáveis devidamente justificadas.	instalações para movimentação de seus próprios produtos.
Expansões de capacidade	<ul style="list-style-type: none"> Terão prioridade na alocação as partes que tenham arcado com o custo da operação. 	<ul style="list-style-type: none"> Qualquer empresa poderá receber autorização da ANP, para construir instalações.

Fonte: MINISTRY OF PETROLEUM AND ENERGY. *Report No. 38 to the Storting (2001– 2002) - Oil and Gas Activities*. Oslo: 2003

Então, as reformas norueguesas podem ser classificadas em três grupos:



Fonte: Elaboração própria em base a sites relacionados

Os objetivos propostos pela Noruega direcionam a uma desvinculação como o Estado, desvinculando funções, modificando as normas de acesso e a forma de

comercialização. No Brasil, a agência toma em conta as limitações da infraestrutura disponíveis, em comparação com outras infra-estruturas como, por exemplo, a de americano, já que, a infra-estrutura do Brasil ainda orientada para as necessidades logísticas de um mercado fechado.

Varias empresas realizam diferentes atividades, por exemplo, no Brasil, a Petrobrás não seria a encarregada da construção da infra-estrutura, atividade que seria exclusiva de outra empresa estatal criada pelo estado desvinculada a Petrobras e a fiscalização ficaria por conta da Agência Nacional de Petróleo.

6.4 Desafio 4: Proteção dos interesses dos consumidores com relação ao preço dos produtos.

Outro desafio que enfrenta ANP é a implementação da política nacional de petróleo e gás natural, com ênfase na proteção dos interesses dos consumidores em quanto a preço, qualidade e oferta dos produtos. Para isso vamos a explicar a necessidade da implementação duma política de preços, o acompanhamento internacional dos preços e a criação de um fundo financeiro para estabilizar os preços aqui fazemos referencia ao país da Noruega.

6.4.1. Necessidade da formulação de uma política de preços.

A necessidade da formulação de uma política energética para o Brasil surge pelo aumento dos preços de petróleo. Necessidade que se torna mais forte quando avaliamos os impactos dos aumentos sobre a economia. Porém o estabelecimento de uma política de preços transparente exige uma pronta implementação. Construindo alternativas de política para adequar a direção da indústria de energia, tomando em conta a evolução do ambiente econômico nacional e internacional.

Já que, segundo Pires & Piccini (1998) os aspectos mais relevantes da regulação econômica é a busca de um modelo tarifário que preserve os interesses dos consumidores, garanta a rentabilidade dos investidores e estimule a eficiência setorial, tarefa das mais complexas tendo em vista o contexto de informação assimétrica.

A política tarifária é um problema que ainda não tem soluções na reforma do setor de petróleo no Brasil, já que, a estrutura de preço dos combustíveis utilizada no Brasil, foi dominada pelos mais variados interesses de grupos sociais e de órgãos de governo, por muito tempo.

A lei 9.478/97 estabeleceu um prazo limite de três anos (até agosto de 2000) para a liberação dos preços de todos os derivados básicos de petróleo e gás natural praticados pelas refinarias e pelas unidades de processamento. Fato que foi uma clara retirada de autonomia da ANP, já que, os reajustes e revisões dos preços desses produtos ainda são estabelecidos pelos Ministérios da Fazenda e de Minas e Energia.

A agência monitora o comportamento dos preços praticados pelas distribuidoras e postos revendedores de combustíveis, com a realização de uma pesquisa de preços semanal. O levantamento de preços e de margens de comercialização de combustíveis abrange gasolina comum, álcool etílico hidratado combustível - AEHC, óleo diesel não aditivado, gás natural veicular - GNV e gás liquefeito de petróleo – GLP.

Segundo funcionaria da Agência Nacional de Petróleo, a ANP através das pesquisas, identifica indícios de infrações à ordem econômica, como: alinhamento de preços e formação de cartel. Essas infrações são comunicadas à Secretaria de Direito Econômico - SDE e ao Conselho Administrativo de Defesa Econômica - CADE, órgãos do Ministério da Justiça, responsáveis pela investigação e pela aplicação das penalidades previstas em lei para esses tipos de infrações.

Segundo a ANP, a partir de novembro de 2004, iniciou-se a divulgação dos preços médios ponderados de revenda e distribuição de combustíveis ao nível estadual, regional e nacional. A divulgação conta com base nas informações de vendas enviadas pelas distribuidoras, por meio do Demonstrativo de Controle de Produtos - DCP.

O que se pretende evitar no Brasil é que a Petrobrás não venha a ocasionar uma política de concorrência dominadora com relação aos preços ou premiar especuladores e acionistas da Petrobrás.

Já que, boa parte desse dinheiro destina-se ao próprio Estado e os recursos assim gerados serviriam para enfrentar os investimentos presentes e futuros da mesma Petrobrás permitindo atingir e manter os níveis de produção necessários para um país em pleno desenvolvimento econômico.

A Petrobrás é beneficiada com o aumento do preço do petróleo, pela política de alinhamento dos preços domésticos aos preços internacionais; e dessa maneira beneficia ao Governo Federal que é seu principal acionista.

6.4.2. Acompanhamento internacional dos preços

O não acompanhamento do preço do petróleo no Brasil em relação ao preço internacional de petróleo é problemático para a indústria do petróleo deste país.

Segundo estudos feitos pela ANP, a agência necessita realizar um acompanhamento *pari passu* da evolução dos preços internacionais do petróleo, e também projetar os preços futuros, em função de variáveis macroeconômicas, geopolíticas e mercadológicas, para evitar os impactos nos mercados domésticos de derivados.

Surgiu um conflito a partir da prática de repasse dos aumentos dos preços internacionais para os derivados no mercado doméstico o que produz índices de inflação mais elevados, conduzindo ao governo a um problema de difícil escape. Já que os preços de petróleo mais elevados permitem dividendos maiores para o Governo.

Segundo entrevista, o processo de formação de preços dos derivados de petróleo no Brasil ainda não é transparente, porque com a CIDE (Contribuição de Intervenção de Domínio Econômico) dominada o papel do suporte passou a ser desempenhado pela margem de lucro da Petrobrás. Diz também, que é preciso restaurar a flexibilidade fornecida pela CIDE, porque isso significaria para o Brasil um término fiscal.

Sem embargo, restaurar a flexibilidade fornecida pela CIDE significa enfrentar uma abertura orçamentária e fortes demandas sociais e federativas que são unidas pelo débil equilíbrio político depois da divisão dos poucos recursos disponíveis.]

A falta de determinação do real custo de produção de um barril de petróleo agrava esta situação, porque não existe a transparência no preço. Por exemplo, o preço do petróleo oscila entre US\$ 40 e US\$ 50 por barril, dependendo do lugar em que o petróleo seja explorado segundo ANP.

Desde a abertura das importações de combustíveis por outros agentes, em 2001, a Petrobrás adotou a política de manter os preços dos combustíveis nas refinarias alinhados com as cotações internacionais. Essa política pretendia permitir que outros agentes entrassem no mercado e a estatal e incentivar a atuação privada no segmento de refino.

Essa função não pertence à Petrobrás, isso deveria ser feito pela agência reguladora de petróleo, já que, a ANP terá o trabalho de escolher a metodologia para determinar os preços para que sejam mais justos para o consumidor e esta

deverá ser divulgada nacional, e internacionalmente em forma sistemática, além de garantir a universalização do serviço e a arbitragem quando surgem conflitos.

Os fluxos de comércio de petróleo e derivados devem ser determinados pelas forças de oferta e demanda e devem se submeter às mesmas regulamentações existentes para os demais setores da economia.

6.4.3 Criação de um fundo financeiro para estabilizar os preços internos de petróleo.

No caso de choques de oferta, o governo pode enfrentar esse fato através da criação de um fundo financeiro de estabilização de preços como acontece na Noruega. O governo cobraria um adicional à tarifa de importação nos momentos em que o preço internacional estivesse abaixo e os créditos serão concedidos quando o preço estiver acima do preço de referência superior. Diminuído o impacto na economia ocasionada pelas flutuações bruscas nos preços internacionais.

Como o que acontece na Noruega. Em 1990 o Parlamento da Noruega estabeleceu um fundo petrolífero norueguês para contrariar os efeitos do declínio das receitas e para amortecer os efeitos nocivos das grandes flutuações do preço do petróleo. O fundo é administrado pelo banco central da Noruega. Atingiu um portfólio de valor de 1 trilhão de coroas norueguesas (NOK) (o correspondente a 170 bilhões de dólares) no primeiro trimestre de 2005.

Neste fundo seriam investidas partes dos lucros gerados pela extração do Petróleo, através dos impostos pagos pelas companhias petrolíferas e pelas licenças de exploração.

Com a criação do fundo financeiro de petróleo a economia brasileira ficará menos dependente da situação do mercado internacional, tanto em termos físicos de

fornecimento quanto em termos de preço. Portanto, se pode ter certa separação entre os preços brasileiros e internacionais.

6.5 Desafio 5: Abastecimento de derivados de petróleo em áreas remotas

Outro desafio que enfrenta a ANP é a garantia do abastecimento em áreas remotas. Para isso vamos a analisar os seguintes pontos, Petrobrás único fornecedor de derivados de petróleo no Brasil e a situação financeira das outras concorrentes.

6.5.1 Petrobrás único fornecedor de derivados de petróleo.

É importante destacar neste ponto, que a liberação das importações poderá possibilitar preços mais baixos mesmo nessas regiões. Ademais, que não deve ser da Petrobrás a responsabilidade de abastecer as regiões menos rentáveis, nem tampouco de arcar com os diversos subsídios ao consumo, porque essas são atribuições do Estado.

A Petrobrás é, o único fornecedor dos derivados de petróleo em áreas remotas, como mostra o seguinte quadro:

Produto	Relação
Gasolina A	Centrais Petroquímicas Copene, Copesul e PQU (que possuem participação acionária da Petrobrás, por meio da sua subsidiária Petroquisa, que detém cerca de 15% das mesmas), Refinaria Ipiranga e Refinaria de Manguinhos.
Óleos Diesel	Refinaria Ipiranga e Refinaria de Manguinhos
Querosene de Aviação	Não há outra fonte no País
Querosene Iluminante	Não há outra fonte no País
Óleos Combustíveis	Refinaria Ipiranga e Refinaria de Manguinhos

Fonte: Elaboração própria com informação de sites relacionados com o tema

As três Centrais Petroquímicas mencionadas também podem produzir Óleo Diesel e GLP, tendo inclusive a autorização da ANP. Esses fornecedores atuam como concorrentes da Petrobrás, apesar de que possuam relações comerciais com a mesma Petrobrás.

Então, a Petrobrás é a única com capacidade de atender as demandas localizadas nas mais variadas e longínquas regiões do país. Tornando-se a maior ofertante dos derivados de petróleo no Brasil, já que, as três centrais petroquímicas (Copene, Copesul e PQU) e as duas refinarias do país (Ipiranga e Manguinhos) possuem capacidade reduzida geográfica e de volume para atender à demanda nacional.

Qual é o motivo desse domínio do mercado, será a falta de investimentos nas centrais petroquímicas e nas refinarias? Ou falta de regulação no mercado de distribuição de petróleo (Downstream)? Vamos ao análise.

6.5.2. Situação Financeira das concorrentes

A Copesul (Companhia Petroquímica do Sul) iniciou em março do 2005 uma estratégia para ampliar o mix de produtos ofertados. A estratégia tinha o objetivo de incrementar a competitividade no mercado de combustível líquido, ou seja, a comercialização com óleo diesel: diesel, gasolina A e óleo combustível.

Uma vez que teve a autorização da Agência Nacional do Petróleo (ANP) começou a produção, importação, armazenamento, transporte e comercialização do produto. A Copesul é a primeira indústria petroquímica brasileira a receber a aprovação da ANP. O objetivo é uma comercialização média mensal de 10 mil metros cúbicos de diesel. Em 2004, a empresa investiu cerca de US\$ 11 milhões na logística de armazenamento e comercialização de gasolina e óleo diesel.

A PQU (Petroquímica União) se propôs como meta ofertar até cinco mil toneladas mensais de gás liquefeito de petróleo (GLP) ao mercado, além de armazenar, transportar e vender o GLP. Também teve a homologação da ANP para a produção de gás. A agência também verificou a documentação do projeto, as instalações de produção e de armazenamento, o sistema de carregamento e conheceu os sistemas de comercialização.

No caso das refinarias a situação é preocupante. Manguinhos e Ipiranga são as únicas refinarias privadas do país. A Refinaria Ipiranga tem capacidade instalada para refinar 15 mil barris diários de petróleo, cerca de 1 % de todo o petróleo processado no Brasil.

Ipiranga suspendeu temporariamente suas operações pela impossibilidade de repassar os preços altos do petróleo no mercado internacional para o mercado interno. Para evitar o incremento dos preços aos consumidores esta buscando alternativas com o Ministério de Minas e Energia para continuar com o refino ou utilizar o imposto sobre combustíveis (Cide).

A Refinaria de Manguinhos também enfrenta problemas financeiros pela falta de reajuste dos preços dos produtos no mercado interno. A solução para a esta

empresa atualmente esta sendo estudadas e poderia ser o arrendamento de parte da estrutura da empresa á Petrobras ou o uso da Cide (Contribuição de Intervenção do Domínio Econômico) para compensar os preços praticados atualmente.

Então, situação de ambas refinarias é porque a estatal não repassa para seus custos o preço internacional do petróleo, como o que inviabilizaria a concorrência num mercado aberto, já que, os preços praticados pela Petrobrás no mercado interno em relação ao mercado internacional é de 24,7% no caso da gasolina e de 23,4% no caso do diesel.

Segundo funcionário da refinaria privada Ipiranga, até que as duas empresas voltassem a ter estabilidade financeira, o governo e a Petrobrás propuseram a adoção do "lucro zero". Ou seja, em que o custo da matéria-prima (petróleo) e da produção seria igualado às receitas, esse sistema permaneceria em ativo até que as duas empresas demonstrem ter estabilidade financeira.

Segundo a ANP, para que a Petrobrás reajuste os preços internos, teria que aumentar a gasolina 30 vezes seu valor e o petróleo 20 vezes. Segundo o diretor-geral interino da Agência Nacional do Petróleo, Haroldo Lima essa seria uma medida que não favoreceria ao comprador final.

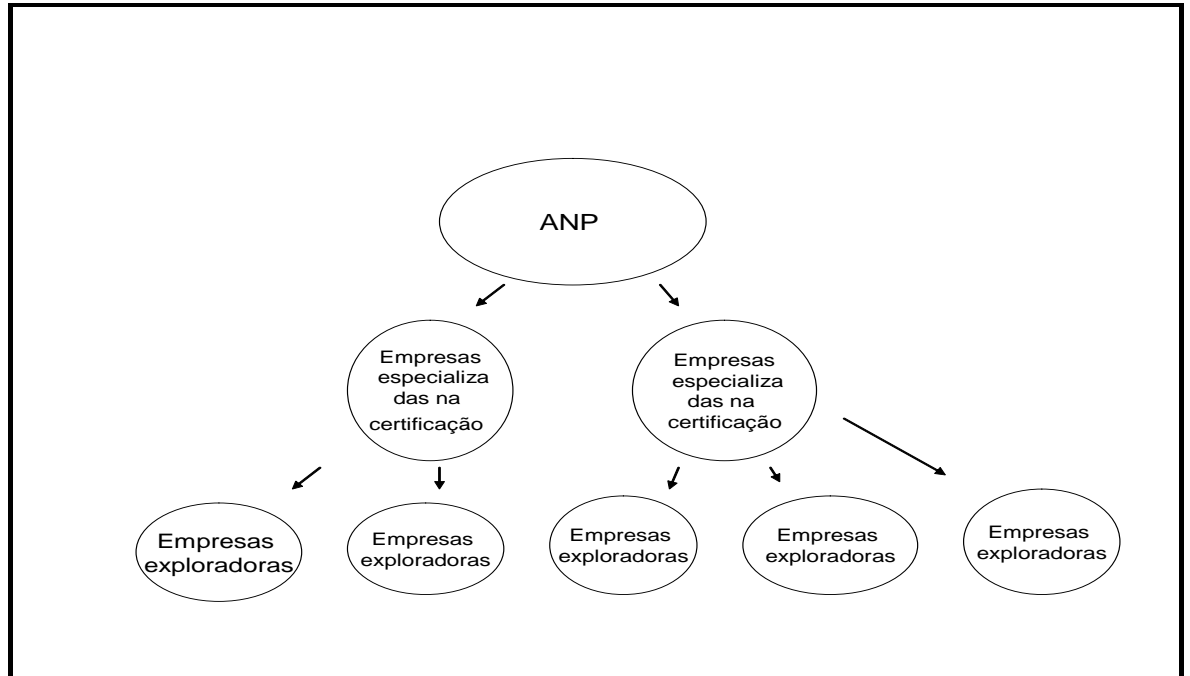
Ou seja a suspensão das operações da Ipiranga não tem impacto no mercado, mas é negativa porque mais uma vez evidencia a falta de abertura no Downstream no mercado de petróleo no Brasil, que aparentemente foi realizada em 1998.

6.6 Desafio 6: Fiscalização das atividades depois da concessão dos poços petrolíferos.

6.6.1 Credenciar empresas fiscalizadoras

Outro desafio que enfrenta a ANP é a fiscalização das atividades depois da concessão dos poços petrolíferos. Isso será feito através de credenciar empresas que vão ter a finalidade de fiscalizar as atividades dos concessionários, para verificar o correto cumprimento dos compromissos estabelecidos nos contratos,

surgindo um importante mercado no setor de petróleo e gás, o das empresas especializadas na certificação. Ou seja:



Fonte: Elaboração própria

A falta da empresa para o cumprimento da fiscalização ou o não cumprimento do estabelecido nos contratos de concessão, será sancionada com multas rigorosas que seria segundo o grão de infração da empresa, até o retiro da licença para a exploração de petróleo.

A partir da 7^{ma} rodada se incremento o nível do conteúdo local, isso também seria fiscalizado. A ANP se preocupou em abrir exceções à rigidez com que tratara a questão do conteúdo local, sendo as seguintes:

Exceções à rigidez com que tratara a questão do conteúdo local

1. O concessionário poderá, não cumpri com obrigações relacionadas à fiscalização quando comprovar que o preço pelos fornecedores locais por um determinado serviço o produto seja excessivo com relação ao mercado.	2. O prazo para a entrega seja superior ao prazo estimado pelo mercado internacional	3. E quando os produtos e serviços requeridos para a atividade demandem uma tecnologia não desenvolvida pela industria brasileira.
--	--	--

Fonte: ANP

Ou seja, as concessionárias tem que ser transparente com suas atividades, adotando padrões técnicos de racionalização da produção e de controle de declínio das reservas.

Na distribuição e venda dos derivados do petróleo, a ênfase nas fiscalizações será no controle de qualidade dos combustíveis, ou seja, estabelecer metas de universalização dos serviços, padrões de qualidade e a possibilidade de aplicação de multas e penalidades no caso de não cumprimento, pelas concessionárias, das obrigações previstas nos contratos.

7. CONCLUSOES E SUGESTÕES

1. A eliminação de fronteiras promoveu a abertura das economias dos países em desenvolvimento como e o caso do Brasil. Este passara a ser pautado pela necessidade de adequar suas estratégias de política publicas às regras que

governam os fluxos econômicos internacionais, como é a Regulação Econômica.

2. A Regulação Econômica permite alcançar o desenvolvimento econômico e social, ao igual que outros países como é o caso da Noruega. Esse país adotou uma política de Governo, na qual delega funções a uma agencia reguladora para a gerência soberana de suas riquezas petrolíferas com uma visão de fortalecimento, a partir da sua cadeia produtiva que resguardam a indústria e o emprego, como valores representativos em todos os níveis de governo.
3. O problema da Regulação Econômica é combinar um conjunto estável de regras com a agilidade para a adaptação das mudanças, ou seja, discricionariedade. Dar um maior poder decisório ao regulador para que responda com agilidade às mudanças circunstancias, porque os serviços e bens públicos são complexos envolvendo grandes interesses econômicos. Uma rígida especificação de questões, sem dispor da flexibilidade que uma agencia deveria possuir pode prejudicar a capacidade de resposta, porque vá a facilitar a adoção de condutas empresariais que vão contra o interesse publico.
4. O desenho das regras reguladoras no Brasil foi concebido em um ambiente de indubitável incerteza, a flexibilidade na regulação beneficiara a correção das regras inicialmente formuladas identificando as técnicas de regulação mais eficientes, baseadas na experiência adquirida e nos resultados alcançados. A Flexibilidade da agencia não pode ser aproveitada segundo as circunstancias e interesses dos regulados ou interesses políticos, sempre a estrutura da agencia e a flexibilidade na regulação deve ser orientada a promover competição.
5. Uma política reguladora definida com clareza e a correta delimitação das suas competências são necessárias para evitar interpretações divergentes, mas não suficientes. O controle social é fundamental para assegurar a transparência de seus atos e evitar a captura pelos regulados.

6. A regulação estabelecida no Brasil não é indiferente à imperfeição, por isso dentro desse processo de regulação se encontra um choque de interesse entre firmas, governo e consumidores. Essas interações administrativas entre regulador e regulados geram riscos de captura do órgão regulador e que confunde ao interesse geral com o interesse das empresas reguladas.
7. Um desses riscos de captura se dá pela assimetria de informação. Já que, a informação que precisa a Agência para regular o setor está concentrada em uma empresa só: a Petrobrás. Esta tem conhecimento de exploração e produção de poços petrolíferos, o que gera a possibilidade de manipulação objetivando vantagens na revisão dos contratos ou na estipulação de metas reguladoras.
8. O gigantismo da Petrobras, nas áreas de geologia, capacidade técnica, de pessoal, ferramental e de informação, dificulta muito a atividade de regulação. A agência não tem competência técnica no nível do regulado nem estrutura de informação semelhante. A Petrobrás é uma empresa grande, mas precisa de cuidado na administração dos seus negócios para que seu tamanho não venha a prejudicar a competição que poderia ser desleal afastando investimentos.
9. A regulação é um tema crucial para a geração de investimentos no Brasil. O aumento de confiança e a estabilidade das regras é o que já contribuiu para a consolidação de um ambiente favorável para a realização de investimentos pelos agentes econômicos privados nacionais e internacionais. O Brasil apesar que tem uma empresa grande como a Petrobrás, ainda precisa de mais investimento para a área de exploração e produção de petróleo.
10. A Agência Reguladora terá o desafio de regular às empresas entrantes no setor, permitindo a abertura do mercado dos monopólios naturais. A empresa que participará na indústria de petróleo do Brasil deverá contribuir trazendo

benefícios para o bem estar do país, preservando as reservas para períodos de escassez potencialmente agudas no mercado mundial. A empresa que não cumpra o estabelecido perde automaticamente o direito de explorar e os campos passam a poder do estado.

11. A regulação da infra-estrutura pela ANP torna-se uma tarefa difícil para a agência, porque esta não possui capacitação técnica à altura da Petrobrás para regular tanto os terminais portuários, dutos etc. que são de propriedade da Estatal. A falta de autonomia agrava a situação da agência para defender a concorrência no compartilhamento da Infra-estrutura, não existindo ajustes tarifários para cumprir as metas de expansão dos serviços.
12. A ANP ao proporcionar regras claras e transparentes no compartilhamento da infra-estrutura gerará um ambiente competitivo e abrirá portas para investimentos, permitindo a redução de possibilidades para uma empresa incorra em práticas predatórias, discriminando o acesso ao sistema de transporte a seus concorrentes.
13. A globalização na que este inserido o Brasil faz que o preço do petróleo, seja relacionado ao preço do derivado do exterior, isso se torna como uma condicionante que enfrenta a Agência Nacional de petróleo para proteger os interesses dos consumidores. Já que, com essa condicionante a Petrobrás é beneficiada com o aumento do preço do petróleo, pela política de alinhamento dos preços domésticos aos preços internacionais; e dessa maneira beneficia ao Governo Federal que é seu principal acionista. O que se pretende evitar no Brasil é que a Petrobrás não venha a ocasionar uma política de concorrência dominadora com relação aos preços.
14. Sim tomamos como referencia dos pilares fundamentais da reforma do setor de petróleo como são a competição e a universalização, o modelo de regulação adotado no Brasil supõe que a introdução da competição deve atuar a favor

da universalização, a meio e longo prazo, diminuindo os preços e ampliando a oferta dos serviços.

15. A Agência reguladora enfrenta o desafio de regular o abastecimento de derivados de petróleo em áreas remotas. No Brasil, a Petrobrás é o único fornecedor dos derivados de petróleo nessas áreas, porque, existe a falta de investimento nas refinarias Ipiranga e Magalhães que poderiam participar neste setor. A situação de ambas empresas é agravada pelo fato que a estatal não repassa para seus custos o preço internacional do petróleo, como o que inviabilizaria a concorrência num mercado aberto.
16. Cabe a agência reguladora a fiscalização das concessionárias. As empresas que participam na exploração e produção de petróleo no Brasil têm que ser transparente com suas atividades, adotando padrões técnicos de racionalização da produção e de controle de declínio das reservas. Agência poderia credenciar a empresas que vão ter a finalidade de fiscalizar as atividades dos concessionários, para verificar o correto cumprimento dos compromissos estabelecidos nos contratos, surgindo um importante mercado no setor de petróleo e gás, o das empresas especializadas na certificação. Ou também, essa atividade poderia ser desenvolvida pela própria ANP, capacitando certo pessoal para tornarem-se auditores das atividades das concessionárias.
17. Finalmente, o petróleo é um bem estratégico e um bem natural finito, por esse motivo que as políticas públicas governamentais devem priorizar os investimentos garantindo a proteção para promover o desenvolvimento econômico através do estabelecimento de uma agência reguladora forte e independente.

8. Bibliografia

ABRANCHES , S.H.(1999). *Reforma Reguladora: conceito, experiências e recomendações*. Revista do Serviço Público, ano 50.n 2 abril-junho.

Anuário Estatístico Brasileiro de Petróleo e do gás natural 2002.

Anuário Estatístico da Industria Brasileira de petróleo 1999-2000

ANP. Estudo para Elaboração de um Modelo de Desenvolvimento do Gás Natural Contrato N°. 7039/03 – ANP – 008.766.

ANP. *Anuário Estatístico Brasileiro do Petróleo e do Gás Natural 2002*. Rio de Janeiro, 2002b.

ANP. *Balanço e Perspectivas das Atividades de Exploração de Petróleo*. Rio de Janeiro, 2002a.

ANP. *Relatório anual 1998 – 2002*

BRASIL. Casa Civil (2003). *Análise e Avaliação do papel das Agências Reguladoras: Atual Arranjo Institucional Brasileiro*. Brasília, Brasil.

_____. *Ministério da Administração e reforma do Estado* (1995). Plano Diretor da reforma do aparelho do Estado. Brasília, Brasil.

BRESSER PEREIRA, L.C., 1993, “*Economic Reforms and Economic Growth: Efficiency and Politics in Latin America*. In: *Economic Reforms in New Democracy*, Cambridge University Press, Cambridge.

BRESSER Pereira, L.C., Maravall, J.M., Prezeworkski, A., 1993, “*Reformas econômicas em democracias recentes: uma abordagem social-democrata*”, *Dados*, v.36, n.2, São Paulo.

BASTO Nelson Luis. A *sincronia entre as políticas econômicas: desalinhamento entre política fiscal e monetária asfixia o desenvolvimento econômico*. *Revista FAEBUSINESS*, n.5, abr. 2003.

BECKER Gary. “*A Theory of Competition Among Pressure Group for Political Influence*” *Quarterly Journal of Economics*; vol 98 ; 1983

BICALHO, R.G. *A Formação de Regularidades Tecnológicas na Indústria de Eletricidade*, Tese de Doutorado, Rio de Janeiro, IE/UFRJ, agosto de 1997.

BOUTES, J.P. e LEBAN, R. *Competition and Regulation in Europe's Network Industries from Theoretical Approach to Sectorial. Application. Utilities Policy*, vol. 5, nº 2, Abril de 1995.

CANELAS André. *Investimentos em exploração e produção após a abertura da indústria petrolífera no Brasil: Impactos econômicos*. Monografia de Bacharelato em Economia. Universidade Federal do Rio de Janeiro.

CARVALHO Getulio. *Petrobras do Monopólio aos Contratos de Risco*. Editora Forense Universitária Ltda. Rio de Janeiro 1976.

CRAMPES C., Estaches A., 1997, “*Regulatory Tradeoffs in Designing Concession Contracts for Infrastructure Networks*”, *Policy Research Working Papers n. 1864*, The World Bank, Washington.

CONTIN, Claudia. *Aspectos gerais das agências executivas, das agências reguladoras e das organizações sociais*. Cadernos FUNDAP, São Paulo; n-22, 2002

CUELLAR, Leila. *As agências reguladoras e seu poder normativo*. São Paulo. Dialética, 2001.

CUPERTINO Fausto. *Os contratos de risco e a Petrobrás: o petróleo e nosso e o risco deles?* Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1976.

DUTRA, L., Cecchi. *Petróleo, preços e tributos: experiência internacional e política energética nacional*. Editora Suma Econômica, 1999.

DUQUE, R.S. Petrobrás: *Principais Investimentos 2003-2007*. Apresentação à Onip (Organização Nacional da Indústria de Petróleo). Rio de Janeiro, 11 jun. 2003.

EHRHARDT D., BURDON R., 1999, “*Free Entry in Infrastructure*”, *Policy Research Working Papers n. 2093*, The World Bank, Washington.

FALCAO Martins,Humberto (2002). *Reforma do Estado e Coordenação Governamental: as trajetórias das políticas de gestão publica na era FHC*. In. O Estado numa era de Reforma: Os anos FHC Parta. 2 www.gestaopublica.gov.br

FARINA E.M.M.Q, AZEVEDO P.F., PICCHETTI P., 1997, “A Reestruturação dos Setores de Infraestrutura e a Definição dos Marcos Regulatórios: Princípios Gerais, Características e Problemas”. In: REZENDE F., PAULA T.B. (Coord.): *Infraestrutura: Perspectivas de Reorganização* . Regulação. Brasília: IPEA.

FERNANDES Eliana S. L. *A reforma do setor petrolífero na América Latina: Argentina México e Venezuela*. Rio de janeiro. Março/199.

FRANKE Milton. *Petróleo tem futuro no Brasil mas é preciso mudar*. Rio de Janeiro. McKlausen Editora, 1993.FIANI Ronaldo. *Teoria da regulação econômica: estado atual e perceptivas futuras in Teorias Políticas e Instituições defesa da Concorrência*. Rio de Janeiro: texto para Discussão, UFRJ-IE, mimeo., 1998 www.ie.ufrj.br

GIAMBIAGI Fabio & Além, Ana Claudia (1999). *Finanças Publicas: Teoria e Pratica no Brasil*. Rio de Janeiro, Campus.

GIUSEPPE Bacoccoli. *Decisão da Petrobrás foi não só política, mas também econômica*. UFRJ/COPPE. 2003.

HART, O.D., 1995, *Firms, Contracts, and Financial Structure*, Oxford University Press.

KOMATSU Suely; Viranda,Valeria M. *O mito do Estado – uma interpretação*. Anais do XIII Centro Anual da ANPAD, Águas de São Pedro 1989

KUCINSKI Bernardo. *Petróleo Contratos de Risco e dependência*. Editora brasiliense São Paulo, 1977.

LEVI Brian. *How can states foster market? Finance & Development*; Washington, vol. 34 set 1997

_____ Spiller, Pablo T, ASHOKA, Mody and Sappington, David E. M. *regulation, Institution , and commitment in telecommunication : a comparative analysis of five country studies*. The World Bank Research Observer – Annual Conference on Development Economic, Washington, 1993

LINHARES Jose Cláudio. *A Regulação dos Setores de Infra-Estrutura no Brasil*. Universidade Federal de Rio de Janeiro. 2004.

LOWE Peter. *The reform of utility regulation in Britain: Some current issues in historical perspective* . Journal of Economic Issues, Lincoln; vol. 32 March 1998.

MAJONE, G (1999) “*Do Estado positivo ao estado regulador: causas e conseqüências de mudanças no modo de governança*”. Revista do Serviços Públicos , ano 50, n 1 janeiro-março.

MEIRELLES, Hely Lopez. *Direito Administrativo Brasileiro*. 23a. ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

MELO, M A (2000) *Política Reguladora: uma visão da literatura BIP*, n 50 2do semestre.

_____,MA (2001). *A política da ação reguladora : Responsabilização, credibilidade e delegação*. Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol. 16 n 46 junho.

MENEZELLO, Maria D'assunção Costa. *Comentários à Lei do Petróleo*, São Paulo, Ed. ATLAS. 2000.

MINISTRY OF PETROLEUM AND ENERGY. *Report No. 38 to the Storting (2001–2002) - Oil and Gas Activities*. Oslo: 2003.

NAKAMURA, A e Pinto Jr. H. *Alguns Comentários Acerca da Evolução Recente dos Preços do Petróleo*. Boletim petróleo e Gás Brasil, maio 2004.

NETO, Lima. *Parecer da Comissão Especial do Congresso Nacional*. Diário do Congresso nacional, maio, 1995.

NUNEZ E. (2001). *O quarto poder: gênese, contexto, perspectiva e controle das agências reguladoras*. Texto apresentado no II Seminário Internacional sobre agências reguladoras de Serviços Públicos do Instituto Helio Beltrão, Brasília.

OECD. *The OECD Report on Regulatory Reform*. Synthesis Paris 1997

_____. *Reviews of Regulatory Reform. Government capacity to assure high quality regulation- regulatory reform in the United Kingdom*, Paris , 2002

OSZLAK, O & Felder, R. (2000) . *A capacidade de regulação estatal na Argentina*. *Revista do Serviço Público*, ano 51n 1 janeiro-março.

PARKER David. *Regulation of privatized public utilities in the U.K performance and governance*. The International Journal of Public sector Management, Bradford; vol 12; 1999

PECI, A., CAVALCANTI, B., 2000, “*Reflexões sobre a Autonomia do Órgão Regulador: Análise das Agências Reguladoras Estaduais*”, In: *Revista da Administração Pública*, v. 34, n. 5 (Set/Out), pp. 99-118.

PELTZMAN, Sam. “ *Toward a More Geral Theory of Regulation*” *Journal of Law and Economic*; vol 19 1976.

PHELPS ES. (1985). *Political Economy: and introductory text*. Norton & Company EUA.

PHILLIPS Jr. Charles F. *The regulation of public utilities* . Third edition, Arlington: Public Utilities Report, INC, 1993

PIRES J.C.L, PICCININI, M.S., 1998, “*Mecanismos de Regulação Tarifária do Setor Elétrico*”. *Texto para Discussão 64*. BNDES, Rio de Janeiro.

POLLIT Christopher. *Antistatist Reform and the New Administrative Direction: Public Administration in the United Kingdon*. *Public Administrative review*; vol 56 Jan/Feb 1996.

_____ (2002). *Understanding Public Management Reform*. Trabalho apresentado em seminário na Escola de Administração de Empresas de São Paulo –FGV. São Paulo.

POSSAS, M., PONDÉ, J., FAGUNDES, J., 1997, “*Regulação da Concorrência nos Setores de Infra-estrutura no Brasil: Elementos para um Quadro Conceitual*”. *In*

REIS Leandro Araújo. *Análise sobre a Atratividade do Upstream da Indústria de Petróleo Brasileira (1997 – 2003)*. MONOGRAFIA DE BACHARELADO. INSTITUTO DE ECONOMIA. 2003.

RESENDE, F., 1997, *Infra-estrutura: Perspectivas de Reorganização*. IPEA, Brasília.

RIBEIRO, Marilda Rosado de Sá. Direito do Petróleo: *as joint ventures na Indústria do Petróleo*, 2ª edição, Ed. Renovar, Rio de Janeiro, 2003.

RODRIGUES, A.P., 1997, “O Novo Ciclo do Estado Regulador”, In: Jornal O Globo, 23/07/1997.

SALGADO Lucia Helena (2003). *Agências Reguladoras na experiência brasileira: um panorama do atual desenho institucional*. Texto para discussão IPEA n 941. Brasil.

SA. Euridson Junior. ***Controle e organização do setor petróleo no Brasil: eficiência econômica de algumas alternativas***. Dissertação (mestrado)-Escola de Administração de Empresas de São Paulo. 1994

SANTANA, A. (2002) O Processo de Agencificação: pressuposto do modelo Brasileiro e balanço da experiências. Trabalho apresentado no Balanço da reforma do Estado no Brasil: A nova gestão Publica Brasília, DF, www.gestaopublica.gov.br.

SARAVIA, E.J., 2000a, *O Sistema Empresarial Público no Brasil: Gênese e Tendências Atuais*, versão ampliada e atualizada, Instituto de Planejamento Econômico e Social (IPEA) e Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL), Brasília.

SCHLOSS Miguel. *Aquisição e comercio de petróleo, uma questão importante?* Washington, D.C.,v. 13, n. 1, p. 44-46, mar. 1993

SEMINARIO: ***Abertura do mercado de petróleo e seus impactos no mundo jurídico***,Pernambuco/ 2003

SEMINARIO Petróleo e gás: ***O Novo Marco Regulamentar***. Rio de Janeiro 1996.

STIGLER, GJ (1988). *The theory of Economic Regulation In Stigler, George J. (ed.), Chicago Studies in Political Economy. Cap 6. Chicago: The University of Chicago Press.*

STIGLER George. *The Theory of Economic Regulatory Bell Journal of Economic*; vol. 2, 1971

TIEMSTRA John P. *Theory of regulation and the History of Consumerism. International Journal of Social Economic*; Bradford; vol. 19, 1992

TREBING Harry M. 1976, *The Chicago School versus Public. Utility Regulation Journal of Economic Issuer Lincoln. Vol. 10. 1976.*

_____ *Public Utility Regulation: A case Study in the debate over Effectiveness of Economic Regulation. Journal of Economic Issues, Lincoln; vol.18; March 1984a*

_____ *Public control of enterprise: neoclassical assault and neo institutional reform. Journal of Economic Issues, Lincoln; vol. 18; june 1984b*

_____ *Achieving coordination in public utility industries: A critique of troublesome options Journal of Economic Issues, Lincoln; June 1996*

TIEMSTRA, John P. *Theories of Regulation and the History of Consumerism. International Journal of Social Economics*; Bradford; vol. 19(6):1992

VALOIS Paulo. *A Evolução do Monopólio Estatal do Petróleo. Editora lúmen Júris. Rio de Janeiro. 2000*

VINICIUS Pó Marco: *A accountability no modelo regulador brasileiro: gênese e indefinições (os casos de ANATEL e ANS) São Paulo 2004*

VISCUSI, W.K, VERNON, J.M., HARRINGTON JR., J.E, 1995, *Economics of Regulation and Antitrust*, 1^a ed., The MIT Press, Cambridge (Massachusetts).

WILLIANSOM, O., 1985, *The Economics Institutions of Capitalism*, s. ed., New York.

WRIGHT Vincent. *Public Administration, Regulation, Deregulation and regulation. In*
ELIASSEN, Kell A. and Kooiman, Jan (ed) Managing Public Organization Lesson from Contemporary European Experience: London. Sage Publication, 1993